

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö

STM:n lausuntopyyntö (STM068:00/2015) 31.8.2016

## Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

### TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi  
Vastauksen kirjanneen henkilön nimi  
Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot  
Onko vastaaja\*

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Marko Männikkö  
marko.mannikko@vtv.fi, p. 09 432 5803  
valtion viranomainen

### Kysymykset

#### *Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista*

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä.

- 1 Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?

Esityksessä maakunnilla tulee olemaan yhdessä kuntien kanssa jaettua ja osittain päällekkäistä vastuuta asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tästä syystä viranomaisten, maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja neuvottelumenettelyjen tulisi toimia saumattomasti.

On todennäköistä, että maakuntien sisällä ja maakuntien välille syntyvät erilaiset ratkaisut, jotka voivat joko parantaa tai heikentää terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden tavoitteita. Keskeistä kuntatasolla on se, miten hyvin kunta pystyy seuraamaan kuntalaistensa hyvinvoinnin ja terveyden kehittymistä, kunnan hyvinvointivaikutuksia sekä tarjoamiensa palvelujen vaikuttavuutta. Maakuntatasolla puolestaan tärkeää on se, miten hyvin toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosindikaattorit kuvaavat maakunnan todellista hyvinvoinnin tilaa ja miten hyvin maakunta onnistuu palvelujen integroinnissa ja asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien järjestämisessä, mukaan lukien lähipalvelujen järjestäminen. Tämä näkökulma tulisi erityisesti ottaa huomioon SOTE-palvelujen valinnanvapautta koskevan lain määrittelyssä.

Järjestämisvastuun siirtyminen suuremmille toimijoille ja maakunnan vastuu ja omistajaohjaus asukkaan palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisessa luovat edellytyksiä parantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisuutta. Esityksen mukaan uudistus tarjoaa mahdollisuuden myös tasa-arvoisempiin palveluihin. Kuntien valtionosuuteen sisältyvä taloudellinen kannuste korostaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tärkeyttä ja mahdollisesti edistää asukkaiden hyvinvointia ja terveyttä. Haasteena on kuitenkin turvata monisairaiden, vammaisten, runsaasti erilaisia palveluja

tarvitsevien asiakkaiden palvelukokonaisuudet ja kuntien vastuulle jäävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelut.

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden toteutuminen riippuu suuresti siitä, miten hyvin sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen jakautuminen rahoituksen eri osa-alueille ja terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotukset vastaavat lähipalveluiden järjestämisen tarpeita kunnissa. Koska maakunta voi itsenäisesti päättää asiakasmaksuista, voi syntyä tilanne, jossa asiakasmaksujen taso vaihtelee maakunnittain, mikä osaltaan vaikuttaa palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen.

## 2 Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?

Valtion talousarvio kustannusten rajoittajana

Rahoitus maakuntien hoitamaan tehtäväkokonaisuuteen suunnitellaan toteutettavaksi eduskunnan hyväksymän maakuntien rahoituslain ja eduskunnan talousarviossa myöntämän rahoituksen pohjalta. Kustannusten kasvun hillitsemiseksi ei ole sinällään välttämätöntä uudistaa koko palveluorganisaatiota. Kustannusten kasvun hillitsemisen mekanismi on esitettyssä mallissa periaatteessa yksinkertainen. Malli perustuu osin siihen, että maakunnille ei osoiteta verotusoikeutta eikä velannosto-oikeutta.

Näiden rajoitteiden vaikuttavuuden merkitys riippuu siitä, missä määrin nyt esitetty toimintatapa toteutuu jatkossa. Arvioitaessa näiden mekanismien tulevaisuutta on huomioitava, että paikallisen itsehallinnon lähtökohdina voidaan muun ohella pitää sitä, että ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulisi muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää ja että paikallisviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa.

Kustannusten kasvun hillitseminen tavoitteen mukaisesti toteutuu mallissa siten, että maakuntien rahoituslaissa määritellyllä tavalla eduskunta myöntää maakunnille vuosittaisessa talousarviossa rahoitusta kustannusten kasvua hillitsevän tavoitteen mukaisesti. Maakunnilla ei ole kanavia hankkia tätä rahoitusta täydentävää olennaista lisärahoitusta ja näin kustannusten hillitsemistä koskeva tavoite voidaan esitettyllä lakiluonnoksella toteuttaa. Kustannusten kasvun hillitseminen on siten riippuvainen eduskunnan päätöksistä.

Säästö tavoitteen suuruusluokka ja reunaehdot

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää kustannusten hillinnän tavoitetta tärkeänä. Voidaan arvioida, että hallituksen esityksen mukaiset sote-järjestäjäyksiköt pystyvät potentiaalisesti toimimaan nykymallia tehokkaammin ja kustannussäästöjen toteutuminen on realistista pitkällä aikavälillä.

Asetettu säästö tavoite on kuitenkin suuruudeltaan ja aikataulultaan erittäin kunnianhimoinen, ja vastaisi hallituksen esityksen mukaan (kuviot 2, s. 196) noin 13 prosentin säästöä sosiaali- ja terveystalouden tuottamiseen käytettäviin menoihin vuonna 2029. Säästö tavoitteen realistisuutta tukevaa kansainvälistä vertailutietoa ei liene saatavilla valtioista, joissa Suomen tavoitteita vastaava terveydenhuoltojärjestelmä olisi pystytty toteuttamaan aikaansaaden suunnilleen samantasoiset kustannussäästöt.

Säästö tavoitteen suuruusluokan lisäksi säästöjen toteutumisen mekanismit ovat sen luonteisia, että säästöjen toteutuminen edellyttää onnistumisia useilla eri osa-alueilla. Asetettu 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite olisi perusteltua määrittää siten, että asetettu tavoite

muodostuisi eri osa-alueille jaetuista osatavoitteista, joille olisi edelleen määritetty välitavoitteet. Tämä tukisi tavoitteen saavuttamisen seurantaa ja arviointia sekä tarvittaessa korjaavien toimien käynnistämistä.

Ottaen huomioon säästötavoitteen mittaluokan, olisi perusteltua laatia ennakoita suunnitelma siitä, miten säästötavoitteen toteutumista seurataan. Uudistus aiheuttaa olennaisia siirtymäkustannuksia. Säästötavoitteen seurantasuunnitelma tulisi laatia siten, että osatavoitteiden välitavoitteet huomioisivat myös siirtymäkustannusten kehittymisen.

Koska säästöjen toteutumiseen ei ole todettu liittyvän automatiikkaa, niiden realisoituminen edellyttää olemassa olevan säästöpotentiaalin hyödyntämistä. Tämä puolestaan riippuu tehokkaiden käytäntöjen leviämistä, sosiaalipalvelujen ja terveyspalvelujen integraation käytännön onnistumisesta ja kokonaisuutta tukevien ICT-ratkaisujen toteutumisesta. Merkittävän lisänsä näihin edellytyksiin tuo lisäksi valinnanvapausmallia koskevat ratkaisut, jotka eivät ole vielä tarkalla tasolla tiedossa tässä vaiheessa. Haasteita saattaa liittyä esimerkiksi siihen, miten valinnanvapausmalli sovitetaan yhteen ICT-ratkaisujen kanssa, ja miten valinnanvapausmalli käytännössä tukee sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiota.

Säästöjen toteutumiselle on siten useita reunaehdoja kustannuskehityksen alueella. Kun tarkastellaan palvelujen rahoitusta, maakuntien rahoitusmalli tukee säästötavoitteen toteutumista, koska se sitoo valtionrahoituksen ennalta määriteltyyn kehitykseen. Toisaalta rahoitusjärjestelmä sisältää takaporttina ylimääräisen valtionavustuksen taloudellisiin vaikeuksiin joutuville maakunnille, ja lisäksi valtionrahoituksen vuosittaisissa tarkistuksissa huomioidaan rahoitusmallin tavoitteita korkeampi kustannusten nousu ”mikäli se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi”. Hallituksen esitykseen sisältyvässä arvioissa säästötavoitteen toteutumisesta oletetaan, että näitä rahoitusmallin joustavuuselementtejä ei tarvita (kuviot 2, s. 196). Tämänkin vuoksi hallituksen esitykseen sisältyvä arvio uudistuksen säästövaikutuksista on lähinnä tavoitteen luonteinen.

Säästötavoitteen realistisuuden arvioinnin kannalta merkitystä on nyt lausunnoilla olevien lakiesitysten ja aiemmin vuonna 2016 lausunnoilla olleen päivystysuudistuksen (terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihoitolakiin esitetyt muutokset) taloudellisten vaikutusarvioiden suhteella. Päivystysuudistuksella arvioidaan olevan oleellisia säästövaikutuksia, joita alkaisi realisoitua jo vuodesta 2017 lähtien. Sosiaali- ja terveydenhoidon uudistuksen ja maakuntaudistuksen lakiesityksissä ei suoraan voi päätellä, sisältyvätkö päivystysuudistuksella tavoitellut säästöt sote-uudistuksen 3 miljardin säästötavoitteeseen. Esityksen mukaan säästötavoitteen määrittelyssä käytetään perusurana vuonna 2016 laskettavaa/laskettua menojen perusuraa. Mikäli päivystysuudistuksen vaikutukset eivät ole mukana ko. perusurassa, ja mikäli sote-rahoitus vuonna 2019 pohjautuu vuoden 2016 kustannustietoihin, päivystysuudistuksen vaikutukset tulisivat implisiittisesti mukaan, kun myöhemmin vertaillaan toteutunutta kustannuskehitystä vuonna 2016 laadittuun perusuraan. Maakunta-/soteuudistuksen ja päivystysuudistuksen säästötavoitteiden suhde olisi siten tarpeellista tarkentaa hallituksen esityksessä.

Säästötavoitetta on syytä peilata myös uudistuksen aiheuttamia siirtymäkustannuksia vasten. On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä kuvattujen siirtymä- tai muutuskustannusten (palkkaharmonisointi, ICT) toteutumiseen vaikuttaa liittyvän enemmän automatiikkaa kuin pidemmällä aikavälillä toteutuviin säästöihin. Tämä kohottaa uudistuksen riskiastetta julkisen talouden tasapainolle ja korostaa kustannussäästömekanismien toteutumisen tarkkaa seurantaa ja tukemista. Siirtymäkustannusten arviointi on vaikeaa, mutta mahdollisimman kokonaisvaltainen arviointi niidenkin osalta tukisi uudistuksen kokonaisvaikutuksen analysointia julkisen talouden tasapainon kannalta.

Säästötavoitteen toteutumisen seurantaa ei ole helppo toteuttaa läpinäkyvästi. Säästötavoitteen pohjaksi on otettu sosiaali- ja terveysministeriön SOME-mallilla laskettu kustannuskehityksen

perusura vuoteen 2029 asti. Uran laskenta perustuu tietoihin sosiaaliturvan nykytilasta sekä lukuisiin oletuksiin tai ennusteisiin väestörakenteen ja makrotalouden kehityksestä.

Arvioitaessa säästölaskelman realistisuutta on perusteltua arvioida läpinäkyvästi käytettyjä oletuksia kustannuskehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Tässä olisi muun ohella perusteltua huomioida esimerkiksi lisääntyneen maahanmuuton ja sairastavuuden muutosten mahdolliset vaikutukset perusuraan. Kun myöhemmin seurataan kustannuskehitystä, on tärkeää pyrkiä erottamaan taustamuuttujien ennakkoidun ja toteutuneen kehityksen erosta johtuva muutos varsinaisesta sote-uudistuksen vaikutuksesta. On tärkeää varmistaa myös rahoitusmallissa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantokustannusten perusurassa tapahtuvat mahdolliset muutokset eivät aiheuta epätarkoituksenmukaista väljyyttä tai kireyttä vuosittaiseen rahoitustasoon.

Valinnanvapausmallin yksityiskohdilla on merkitystä kustannuskehitystavoitteen saavuttamiseen sisältyville riskeille, joten tässä yhteydessä tehtävillä ratkaisuilla voidaan edesauttaa tavoitteiden saavuttamista. Asiakasmaksujen kokonaisuutta linjataan suunnitelmien mukaan vuonna 2017. Terveyserojen kaventamiseen liittyvän tavoitteen puitteissa sen osana on mahdollista toteuttaa asiakasmaksumalleja, jotka ohjaavat palvelujen tehokkaaseen käyttöön. Yleisesti ottaen on oleellista, että kaikkien osa-alueiden valmistelu perustuu riittävään vaikutusten ja riskien arviointiin, jotta epävarmimpiin kohtiin liittyvät riskit voidaan minimoida, eikä uudistukseen jää tarpeettomia kustannuskehityksen kannalta avoimia elementtejä.

### 3 Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?

Tarkastusviraston näkökulmasta demokratian toteutumista voidaan arvioida sekä eduskunnan päätöksenteon edellytysten ja tietoperustan näkökulmasta että maakuntien demokraattisesti valitun maakuntavaltuuston tosiasiallisen roolin näkökulmasta.

#### Eduskunta

Olennaista on saako eduskunta oikeat ja riittävät tiedot esitettävän lainsäädännön toiminnallisista ja taloudellisista vaikutuksista. Valinnanvapautta ja monituottajamallia koskevat linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu, miten ihmiset lopulta saavat palvelut ja miten rahoitusmalli toimii. Koska valinnanvapautta koskevaa sääntelyä ei vielä ole yksityiskohtaisemmin valmisteltu, on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea kaikilta osin arvioida. Myös maakuntien muita tehtäviä koskeva aluehallintouudistus valmistuu erikseen myöhemmin.

Eduskunnan näkökulmasta uudistuksen seuranta ja kokonaisuudesta raportointi ovat myös merkittävässä asemassa.

Lakiluonnoksen maakuntien seuranta ja laillisuusvalvontaa koskevan 10 §:n perusteella valtiovarainministeriö seuraa yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että itsehallinto otetaan huomioon maakuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. *Valtiovarainministeriön seurantavastuu on varsin epätarkasti määritelty yleiseksi seurantavastuuksi. Maakuntien osalta tulisi vähintään säätää lakitasoisesti toiminnan ja talouden kokonaisuuden seurannasta ja seurantavastuullisesta viranomaisesta.*

Eduskunnan valvonta- ja tiedonsaantioikeuksia toteuttaa osaltaan lakiluonnoksen 115 §, missä säädetään Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta. Lakiluonnoksen mukaan Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa maakunnan sekä maakuntien yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta siten kuin Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Säännös varmistaa eduskunnan näkökulmasta riippumattoman tarkastus- ja arviointitiedon tuottamisen maakuntien toiminnasta ja taloudesta.

Säännöksessä tulee varmistaa myös, että Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tarkastusoikeus myös maakunnan palvelulaitoksen ja sen määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista osalta.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että säädettäessä tarkastusviraston tehtävän sisällöstä on esityksessä käytetty erilaista ilmaisua kuin laissa Valtiontalouden tarkastusvirastosta. Laissa Valtiontalouden tarkastusvirastosta tarkastusviraston tehtäväksi on säädetty taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden sekä valtion talousarvion noudattamisen tarkastaminen.

Esityksessä olisi perusteltua käyttää samaa ilmaisua kuin laissa Valtiontalouden tarkastusvirastosta tai perusteluissa selventää mahdollinen sisällöllinen ero, mikäli tämä vastaa esityksen tarkoitusta. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että käsitteellisesti toiminnan tarkoituksenmukaisuus pitää sisällään toiminnan tuloksellisuuden.

Tarkastusvirasto katsoo, että tarkastuksen sisällöstä ei nyt olisi perusteita säätää erilailla kuin laissa Valtiontalouden tarkastusvirastosta on säädetty.

#### Maakuntavaltuusto

Maakuntavaltuuston päätösvaltaa on lakiluonnoksessa rajoitettu erilaisilla menettelyillä. Näistä keskeisimpiä ovat:

- 1) Maakunnan rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen.
- 2) Maakunnan investointien ohjaus (12 §)

Lakiluonnoksen investointien ohjausta koskevan 12 §:n perusteella maakuntien on laadittava vuosittain yhteistyöalueen yhteinen esitys seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista laajakantoisista tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Esityksessä on otettava huomioon maakuntien tytäryhteisöjen investointisuunnitelmat. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että investoinnit olisivat maakunnan omia yleiskatteisella rahoituksella toteuttamia tai yhtiöiden maakunnan tarpeisiin perustuen toteuttamia, jolloin ne tulisivat esitetyiksi maakunnan käyttötaloudessa vuokra- tai muina kustannuksina. Maakunta saa toteuttaa edellä tarkoitettua laajakantoisen tai taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävän investoinnin vain, jos se on hyväksytty edellä tarkoitettussa valtioneuvoston päätöksessä. Maakunnan on 42 §:ssä tarkoitettulla omistajaohjauksella huolehdittava, että maakuntakonsernin investoinnit eivät ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa.

*Käytännössä säännös saattaa rajoittaa maakuntien ja niiden tytäryhteisöjen mahdollisuuksia järjestää omaa toimintaansa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Muut palveluja tarjoavat yhtiöt voivat toteuttaa tarkoituksenmukaisia investointeja, jotka maakunta käytännössä kuitenkin rahoittaa sopimusten mukaisina palvelumaksuina. Nämä sopimukset saattavat olla mahdollisesti pitkiä ja laajakantoisesti merkittäviä. Näitä ei kuitenkaan pidettäisi laissa tarkoitettuina investointeina. Tämä asettaa maakuntien yhtiöt eriarvoiseen asemaan muiden palveluja tarjoavien yhtiöiden kanssa.*

*Investointiin ei rinnastettaisi pitkäaikaisia palvelusopimuksia. Käytännössä pitkäaikaiset palvelusopimukset sitovat maakunnan menotaloutta merkittävällä tavalla. Näiden pitkäaikaisten*

*menovaikutusten hallintaan ei esitetä vastaavaa ohjausmekanismia kuin maakuntakonsernin omiin investointeihin.*

3) Maakuntavaltuuston päättämän maakuntastrategian ohjausvaikutuksen ei-sitovuus

Lakiluonnoksen maakuntastrategiaa koskevan 35 §:n perusteella maakunnalla on oltava strategia, josta päättää maakuntavaltuusto. Maakuntastrategiaan viitataan mm. lakiluonnoksen 36 §:ssä, missä todetaan, että maakuntaa johdetaan maakuntavaltuuston hyväksymän maakuntastrategian mukaisesti. Maakuntastrategian sitovuutta ei ole kuitenkaan lakiluonnoksessa käsitelty. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että maakuntastrategian velvoittavuus olisi luonteeltaan poliittista ja toiminnallista eli se ohjaisi päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Maakuntastrategia ei siten olisi oikeudellisesti sitova tai valituskelpoinen asiakirja. Käytännössä tämä tarkoittaa, että maakuntastrategian merkitys ohjausasiakirjana on vähäinen. Sitä konkretisoidaan vuosittaisen talousarviopäätöksen yhteydessä. Maakuntavaltuustolla ei jää näin ollen maakunnan toimintaan kohdistuvaa ohjausinstrumenttia.

4) Maakunnan taloutta koskeva ohjaus erityisesti alijäämän kattamisvelvollisuuden osalta

Lakiluonnoksen talousarviota ja –suunnitelmaa koskevassa 103 §:ssä todetaan, että talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelmankauden toisen vuoden päättyessä. *Vaatus on talouden ohjauksen näkökulmasta erittäin tiukka. Säännös on kuitenkin valtiontalouden näkökulmasta johdonmukainen, koska valtio käytännössä rahoittaa merkittävilta osin maakuntien toiminnan. Tältä osin säännös varmistaa osaltaan maakunnan talouden lyhyen aikavälin tasapainon. Käytännössä maakunta voi tähän tasapainoon itsenäisesti vaikuttaa sääntelemällä talousarvionsa menotaloutta koskevaa osaa. On kuitenkin huomioitava, että palveluiden järjestämiseksi maakunta voi joutua tekemään pitkiäkin palvelusopimuksia, joiden lunastamiseen se sitoutuu sekä palvelunsaajien että palveluntarjoajien osalta.*

5) Velvollisuus käyttää maakuntien palvelukeskuksia

Lakiluonnoksen maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskeva 16 luku velvoittaa maakunnat, maakuntakonsernien tytäryhteisöt ja maakuntien palvelulaitokset käyttämään laissa määriteltyjen palvelukeskusten palveluita. Palvelukeskukset olisivat valtion ja maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä. Maakunnilla olisi seuraavat valtakunnalliset palvelukeskukset:

- 1) yhteishankintojen palvelukeskus;
- 2) toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus;
- 3) talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus;
- 4) tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (ICT-palvelukeskus).

*Velvollisuus käyttää palvelukeskuksen palveluita rajoittaa osaltaan maakuntien ja maakuntien palvelukeskusten mahdollisuuksia järjestää toimintaansa itsehallintoaan tukevalla tavalla. Edelleen maakuntien tytäryhteisöiden velvoittaminen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskuksien käyttäjäksi saattaa osaltaan asettaa nämä tytäryhtiöt epäedulliseen asemaan muihin markkinoilla toimiviin yhteisöihin verrattuna.*

[Kysymyksiä maakuntalaista](#)

- 4 Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää hallituksen esitystä maakuntalaiksi pääosin tarkoituksenmukaisena yleislakina maakunnan hallinnon ja talouden järjestämiseksi. Lakiluonnos on kuitenkin paikoin keskeneräinen.

Koska maakunnalla ei olisi verotusoikeutta, sillä on vähän päätösvaltaa tulorahoituksen osalta. Esityksen mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä (3 luku 10 §) olisi seurata yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia itsehallinnon ottamisesta huomioon maakuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtiovarainministeriö koordinoisi maakunta-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa. Lakiesityksen 13 §:n mukaan maakuntien taloudellista ohjausta varten on valtion ja maakunnan välinen neuvottelumenettely, jota johtaa valtiovarainministeriö. Neuvottelumenettelyä ja ministeriössä tapahtuvaa talouden ja toiminnan suunnittelua varten kukin maakuntien *tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö* valmistelee toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin. 13 §:n perusteella ministeriöillä säilyy siten myös ohjausvastuu maakunnan tehtävistä.

Hallinnon järjestämisen osalta tulisi esittää tarkennuksia.

Maakuntalain 29 §:ssä säädettäisiin toimitelimitä. Pakollisia toimitelimiä olisivat pykälän 1 momentin mukaan maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja tarkastuslautakunta (vastaavasti kuin kuntalain 30 §:ssä). Kuntalain määrittelemä pakollinen lautakunta on myös vaalilautakunta. Tätä taas ei hallituksen esityksessä maakuntalaiksi ole mainittu pakolliseksi toimitelimeksi. Maakuntavaalilautakunnasta säädettäisiin hallituksen esityksen mukaan uudessa vaalilaissa (12 a §:ssä).

29 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, mitä muita toimitelimiä maakuntavaltuusto voi asettaa maakuntahallituksen ja tarkastuslautakunnan lisäksi. Momentin 1 kohdan mukaan maakunnan toimielinorganisaatiossa voisi olla lautakuntia, jotka vastaisivat maakuntavaltuuston niille antamien pysyväisluonteisten tehtävien hoitamisesta.

Esityksessä maakuntalaiksi tehtävien toimeenpanovastuu taas kuuluisi maakunnan palvelulaitokselle, jolla olisi esityksen mukaan oma hallitus, ja jonka tehtävät olisivat esityksen mukaan pitkälti rinnastettavissa maakunnan hallituksen tehtäviin. Hallitus olisi ainoa laissa säädettävä laitoksen oma toimielin. Maakuntahallinnossa olevien lautakuntien asema ja tehtävät vaikuttavat epämääräisiltä ja asioiden ratkaisu moniportaiselta.

Lakiluonnoksen omistajaohjausta koskevan 42 §:n perusteella omistajaohjaus tarkoittaa toimenpiteitä, joilla maakunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön tai laitoksen hallintoon ja toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä ainakin perustamissopimukseen, yhtiöjärjestysmääräyksiin, palvelujen tuottamista koskeviin sopimukseen ja muihin sopimukseen, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen maakuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun maakunnan määräysvallan käyttöön.

*Säännöksessä määritellyt maakuntahallitukselle kuuluvat omistajaohjauksen tehtävät ulotetaan lakiluonnoksen perusteella normaalia omistajuuteen tai jäsenyyteen perustuvaa vaikuttamista syvemmälle tasolle. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin esitetty, että maakunta ei voisi puuttua esimerkiksi omistamansa osakeyhtiön operatiivisiin päätöksiin. Lisäksi mahdollista vähemmistöosuutta tulee kaikissa tilanteissa suojata. Pykäläluonnos ja sen perustelut ovat*



*omistajaohjauksen keinovalikoiman suhteen osin ristiriitaisia. Tältä osin säännöstä olisi syytä selkeyttää. Samalla tulisi huomioida myös esimerkiksi yhteisökohtaisen lainsäädännön yhteisön toimielimille kuuluvien vastuiden pysyminen selkeinä. Tästä esimerkkinä voidaan todeta osakeyhtiön hallituksen vastuu. Yhteisökohtaisessa lainsäädännössä on määritelty esimerkiksi vastuuvapauden myöntämisen mekanismi osakeyhtiön hallitukselle. Päätösvaltaa tulisi käyttää läpinäkyvästi myös omistajaohjauksessa.*

Edelleen lakiluonnoksen 43 §:ssä jatketaan omistajaohjauksen sisällön määrittelyä varsin yksityiskohtaiselle tasolle.

*Käytännössä säännökset tarkoittavat, että maakunnan lakiluonnoksen 44 §:ssä määritelty konsernijohto (maakuntahallitus, maakuntajohtaja ja muut hallintosäännössä määritellyt viranomaiset) käyttää laajaa ohjausvaltaa paitsi maakuntaan myös sen palvelulaitokseen ja maakunnan tytäryhteisöihin. Moniportaisessa organisaatiossa tulee kiinnittää huomiota ohjaus- ja vastuusuhteiden selkeyttämiseen.*

Lakiluonnoksen maakunnan palvelulaitoksen asemaa ja tehtäviä koskevassa 52 §:ssä todetaan, että maakunnan palvelulaitos on itsenäinen oikeushenkilö ja sillä voi olla tytäryhteisöjä. Maakunnan palvelulaitosta ja sen tytäryhteisöjä johdetaan yhtenä kokonaisuutena konsernijohtamisen periaatteiden mukaisesti. *Konsernijohtamisen periaatteita ei ole lakiluonnoksessa tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkaan selitetty. Tältä osin olisi toivottavaa, että käsite "konsernijohtamisen periaatteet" joko poistetaan tai sille annetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa mahdollisimman yksityiskohtainen sisältö ja periaatetta selitettäisiin hieman yksityiskohtaisemmin. Ohjausjärjestelmän toimivuus on yksi kriittinen tekijä muun ohella toiminnan vaikuttavuuden ja tavoitteena olevien säästöjen aikaan saamiseksi. On riski, että epäyhtenäiset käsitykset eri toimijoiden tehtävissä ja vastuissa heikentävät johtamisjärjestelmän toimivuutta.*

*On huomioitava, että palvelukeskus kuuluu maakuntakonserniin ja lakiluonnoksen perusteella jää epäselväksi, minkä yhteisön konsernijohtamisen periaatteiden mukaisesti palvelulaitosta johdetaan (maakunnan vai palvelulaitoksen). Edelleen lakiluonnoksen 43 §:ssä määritellyn konserniohjeen ja konsernijohtamisen periaatteiden välinen suhde jää epäselväksi.*

Lakiluonnoksen maakunnan palvelulaitoksen perustamista koskevan 53 §:n perusteella maakunnan on perustettava palvelulaitos. Maakunta voi myös muuttaa perustamisasiakirjaa. *Selkeyden osalta voitaisiin osoittaa se maakunnan toimielin, joka perustaa palvelulaitoksen ja joka voi sen perustamisasiakirjaa muuttaa.*

Lakiluonnoksen palvelulaitoksen kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevan 62 §:n perusteella palvelulaitoksen tulisi laatia tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. *Kuitenkin maakunnan tilinpäätös tulisi hyväksyä maaliskuun loppuun mennessä (lakiluonnos 105 §). Lakiluonnoksen 4 §:n mukaan maakunnan tytäryhteisöön rinnastetaan myös maakunnan palvelulaitos. Tilinpäätösaikataulut tulisi yhtenäistää, mikäli maakunnan palvelulaitoksen tilinpäätös sisällytettäisiin konsernitilinpäätökseen.*

*Lakiluonnoksen vaalikelpoisuutta tarkastuslautakuntaan koskevassa 70 §:ssä tulisi todeta, että vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei voi myöskään olla maakunnan palvelulaitoksen hallituksen jäsen. Lakiluonnoksen 54 §:ssä todetaan, että maakunnan tarkastuslautakunta toimii myös maakunnan palvelulaitoksen tarkastuslautakuntana. Näin ollen palvelulaitoksen hallituksen jäsenet eivät voi olla tarkastuslautakunnan jäseniä.*

Lakiluonnoksen toimielimen päätöksentekotapoja koskevassa 91 §:ssä todetaan, että toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (sähköinen kokous) tai sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Lakiluonnoksen sähköistä kokousta koskevassa 92 §:ssä todetaan lisäksi, että sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään



yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Edelleen sähköisestä päätöksentekomenettelystä todetaan (94 §), että käsiteltävät asiat tulee yksilöidä kokouskutsussa ja mainita, mihin mennessä asia voidaan käsitellä sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Asia on käsitelty, kun kaikki toimitielimen jäsenet ovat ilmaisseet kantansa asiaan ja käsittelyn määräaika on päättynyt. Asia siirtyy kokouksen käsiteltäväksi, jos yksikin jäsen sitä vaatii tai on jättänyt kantansa ilmaisematta. Sähköisessä päätöksentekomenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskeva pöytäkirja voidaan tarkastaa ennen kokousta.

*Sähköistä kokousmenettelyä koskevia säännöksiä ei tulisi sisällyttää maakuntalakiin. Sähköisestä asian käsittelystä viranomaisessa ja viranomaisen päätöksenteossa tulisi säätää esimerkiksi hallintolaissa. Näin menettely olisi sovellettavissa yleisesti kaikkien viranomaisten toimintaan. Sinällään maakunnan kokouskäytäntöä tukevissa järjestelyissä on hyvä huomioida, että henkilöiden välimatkat kokouspaikoille voivat olla pitkiä.*

Edelleen maakunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota (103 §). Lakiluonnoksen 54 §:n mukaan maakuntavaltuusto päättää myös palvelulaitoksen talouden tavoitteista sekä laitoksen sitovista meno- ja tuloeristä. *Selkeyden vuoksi voitaisiin todeta, että myös maakunnan palvelukeskuksen toiminnassa on noudatettava valtuuston päätöstä talouden tavoitteista sekä sitovista meno- ja tuloeristä.*

Lakiluonnoksen 106 §:ssä esitettyä konsernitilinpäätöksen aikataulua on käsitelty jo edellä.

Lakiluonnoksen hallinnon ja talouden tarkastusta koskevassa luvussa säädetään maakunnan tarkastuslautakunnan tehtävistä ja maakunnan tilintarkastuksen suorittamisesta sekä maakunnan tilintarkastuskertomuksesta sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta.

*Lakiluonnoksen 62 §:n mukaan myös maakunnan palvelulaitos on kirjanpitovelvollinen. Sen kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä säädetään maakunnan kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Maakunnan palvelulaitoksen tulee myös tehdä tilinpäätös.*

*Kuitenkaan maakunnan palvelulaitoksen tarkastuksesta ei ole lakiluonnoksessa erillisiä säännöksiä. Maakunnan palvelulaitos on julkisoikeudellisena laitoksena oma yhteisötyyppinsä, jonka tarkastuksesta ei ole olemassa erillisiä säännöksiä toisin kuin esimerkiksi tytäryhtiönä toimivien osakeyhtiöiden osalta. Tältä osin myös maakunnan palvelulaitoksen tilintarkastuksesta, tilintarkastajan tehtävistä ja tilintarkastuskertomuksesta sekä sen käsittelystä tulisi erikseen säätää.*

Hallituksen esityksessä maakuntalaiksi määritellään vain vapaaehtoisen yhteistoiminnan muodot. Esityksessä todetaan, että maakuntien pakollisesta yhteistoiminnasta säädettäisiin niiden tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä. Pakollisen yhteistoiminnan muodoista voitaisiin säätää myös yleislaissa maakunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä.

Esityksen mukaan lain 10 §:ssä säädettäisiin maakuntien seurannasta ja laillisuusvalvonnasta. Valtiovarainministeriöllä ei olisi esityksen mukaan toimivaltaa harjoittaa maakuntien yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Tarkoituksena on, että valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003) sisältyviä valtiovarainministeriön toimialaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin tämän mukaisesti. Maakuntien toiminnan lainmukaisuuden valvonta yksittäisissä tapauksissa olisi pykälän 2 momentin mukaan aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirasto voisi tutkia maakunnan toiminnan lainmukaisuutta sille tehtyjen hallintokanteluiden perusteella. Aluehallintovirastolla ei pykälän mukaan olisi yleistä toimivaltaa oma-aloitteisesti tutkia maakunnan toiminnan lainmukaisuutta, vaan asia voisi tulla aluehallintovirastossa vireille vain kantelun johdosta. Laillisuusvalvonta perustuisi vain kansalaisten aktiivisuuteen.

Esityksiin kuntalain muuttamiseksi siten, että lääninhallituksilla, myöhemmin aluehallintovirastoilla, olisi ollut laajat oikeudet kuntiin kohdistuvaan oma-aloitteisen yleisvalvontaan, on suhtauduttu negatiivisesti. Myös laillisuus-valvonnan yhdenmukaisuuden näkökulmasta olisi suotavaa, että

(24)

aluehallintovirastoilla olisi vastaavat oikeudet maakuntien oma-aloitteeseen yleisvalvontaan, kuin sillä on erillislakien nojalla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

- 5 Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

Uudistuksen tavoitteena on esitetty 1) sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto 2) luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille. Maakunnan tehtäviä koskevan pykälän (6 §) yksityiskohtaisten perustelujen valmistelu on hallituksen esityksen mukaan kesken. Maakunnan muista tehtävistä säädetään myöhemmin osana maakuntauudistusta (maakuntien muita tehtäviä koskeva lainsäädäntö on suunniteltu tulevan lausunnoille keväällä 2017). Lisäksi maakunnan tehtäviä koskeva erityislainsäädäntö tarkistetaan uudistuksen yhteydessä.

Suuret linjaukset on tehty tässä vaiheessa vain sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien näkökulmasta. Kunnan ja maakunnan tehtävien työnjako jää siten esityksessä useissa tehtäväkokonaisuuksissa varsin epäselväksi; tällaisia ovat mm. terveyden edistäminen ja elinkeinotoiminnan edistäminen. Esimerkiksi TE-palvelujen osalta kuntien roolia tullaan käsittelemään tarkemmin jatkovalmisteluissa (tarkistettavassa erityislainsäädännössä).

Esityksen mukaan maakunnille siirtyisivät myös ympäristöterveydenhuolto ja elintarvikevalvonta, eläinten terveys ja hyvinvointi ja sen valvonta. Tehtävän hoitamiseen riittävät voimavarat omaava kunta voi kuitenkin sopia maakunnan kanssa järjestämisvastuun siirtämisestä tältä osin kunnalle (yleensä kaupunki). Maakunnille siirtyvät ympäristöterveydenhuollon tehtävät yksilöittäisiin tarkemmin mainituissa erityislaeissa, mutta lähtökohtana olisi, että maakunnat huolehtisivat niistä tehtävistä, jotka tällä hetkellä hoidetaan aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa tai kunnissa. Se, että tehtäviä voi eri maakunnissa hoitaa maakunnan sijasta kunta, johtaa erilaisiin toimintatapoihin. Riskinä voivat olla epäselvyydet vastuukysymyksissä.

Valtion aluehallinnolle on kuulunut kuntien ohjauksen ja valvontan ja oikeusturvatehtävät monessa niistä tehtävistä, joita esityksessä ollaan siirtämässä maakuntien tehtäväksi. Tältä osin valtion rooli säilyy ilmeisesti samana maakuntiin nähden.

Hallituksen esityksen mukaan pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirretään maakunnille. Tällaisia ovat myös EU:n rakenne- ja muiden EU-tukien nykyisin ELY-keskuksissa hoidettavat tehtävät. Selvitettäväksi jää, tuleeko esim. EU:lta rajoitteita EU-rahoituksen hallinnoinnista. Lisäksi voidaan kysyä, miten *itsehallinnollisen* maakunnan toimivaltaan ylipäätään istuvat valtionaputehtävät?

Tehtävät, joissa on kyse oikeusharkintaisista tehtävistä ilman alueellista näkökulmaa, valtion tai yleisen edun valvonnasta taikka vaikutuksiltaan valtakunnallisista tehtävistä, organisoidaan valtionhallintoon. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole juurikaan esitetty, miten nyt valtiolta (ELYistä tai AVIsta) maakunnille siirrettäväksi esitetyissä tehtävissä ei olisi kyse oikeusharkintaisista tehtävistä ilman alueellista näkökulmaa tahi valtion tai yleisen edun valvonnasta.

(24)

Koska tehtävien määrittely on siis vielä kesken, esitettyyn kysymykseen ei voida ottaa tässä vaiheessa kantaa. Uudistuksen tavoitteeksi asetettu työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille edellyttää vielä tarkennuksia.

- 6 Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)
- 7 Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

Palvelukeskuksen toiminnasta säädetään myös muissa säädösesityksissä kuin maakuntalaissa sekä maakuntalaissa myös useissa muissa luvuissa kuin 9 luvussa. Toiminnan arvioinnista pelkästään maakuntalain 9 luvun perusteella ei voida muodostaa yksiselitteistä kantaa. Toisaalta 9 luvun perusteella ei saa myöskään yhtenäistä, riittävää ja tarkoituksenmukaista kuvaa palvelulaitoksesta. Palvelujen hankinta muilta tuottajilta sekä erityisesti tuottajan valintaperusteet palveluhankinnassa jäävät myös epämääräisiksi.

Maakunnan palvelulaitoksen tarpeellisuudesta ei ole lakiluonnoksessa tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty kattavia perusteluita. Tältä osin tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin ja analyttisesti organisaatiorakenteeseen perustettavia toimijoita ja näiden perustamisen hyötyjä ja haittoja. Maakunnan hallintorakenteen tulee tukea toimivaa tehtävien ja vastuiden organisointia. Organisaatiorakenne on myös perustettava toiminnan järkevän järjestämisen näkökulmasta.

Maakunta voi velvoittaa (55 §) palvelulaitoksen hankkimaan maakuntastrategiassa määritellyin perustein maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja muulta tuottajalta maakunnan omaa tuotantoa varten. Palvelulaitoksen on varmistettava, että muulla tuottajalla on ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia ko. palveluiden tuottamisesta. Asiakkaaseen nähdessä palvelulaitos vastaisi aina tuottamisvastuunsa perusteella palveluista.

Pykälästä ei kuitenkaan selviä, mitä nämä muut tuottajat voisivat olla ja mitä valintaperusteita palveluhankinnassa käytetään. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 1 luvun 3 §:ssä on sitä vastoin todettu, että palvelun tuottajalla tarkoitetaan kaikkia maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavia yhtiöitä, yhteisöjä, järjestöjä, yrittäjiä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia sekä muita toimijoita. Lainkohdan tarkoittamia palvelun tuottajia ovat siten muun muassa maakuntalaissa tarkoitettut maakunnan palvelulaitos sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavat yhtiöt, yhteisöt, järjestöt ja ammatinharjoittajat.

(24)

Maakunnan palvelulaitoksen palvelujen hankkiminen markkinoilta itsenäisenä oikeushenkilönä (52 §) on rajoitettua. Koska palvelulaitos on sidottu maakunnan järjestämisvastuunsa perusteella määrittelemiin reunaehtoihin (55 §), palvelulaitos ei voi sopia ostopalveluista muutoin kuin maakunnan asettamien järjestämisvastuun reunaehtojen mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan maakuntalain 15 luvussa säädettäisiin puolestaan maakunnan toiminnasta kilpailutilanteesta markkinoilla. VTV on lausunut (163/31/2014) kuntalain kokonaisuudistusta koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta kunnan toiminnasta markkinoilla koskevasta sääntelystä seuraavaa: ([https://www.vtv.fi/ajankohtaista/lausunnot/2014/lausunto\\_kuntalain\\_hallituksen\\_esitysluonnoksesta.5634.news](https://www.vtv.fi/ajankohtaista/lausunnot/2014/lausunto_kuntalain_hallituksen_esitysluonnoksesta.5634.news)).

Hallituksen esityksen päälinjauksiin kuuluu kansalaisten valinnanvapaus sekä se, että palvelut esitetään pääosin yhtiötettäviksi. Varsin suuressa osassa maata valinnanvapaus ei välttämättä toteudu markkinaehtoisesti, mikäli paikalliset markkinat ovat liian ohuet. Markkinaehtoisuuden kasvattaminen saattaa johtaa siihen, että se sulkee kolmannen sektorin pois palvelujen tarjoajista. Tämä olisi vastoin sitä, että kolmas sektori on uudistuksessa nähty merkittävänä palvelujen tarjoajana. 9 luvun 55 §:n mukaan palvelulaitoksen ja palveluntuottajan sopimuksessa sovitaan myös palveluiden käyttäjän ja maakunnan asukkaan oikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien käytännön toteuttamisesta tuottajan palvelutuotannossa. Lakiesityksessä ei käy ilmi, miten kansalaisten valinnanvapauden ja vaikutusmahdollisuuksien osalta esimerkiksi palvelujen läheisyysperiaate (subsidiariteettiperiaate) toteutuu.

Maakunnan hoidettavaksi esitetyissä tehtäväkokonaisuuksissa on myös suuri määrä tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa. Esityksen mukaan toimivallan siirtämistä koskevan 85 §:n 4 momentin mukaan maakuntavaltuusto hyväksyy palvelulaitoksen hallintosäännössä tarkemmat määräykset palvelulaitokselle osoitetun viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämistä ei kuitenkaan voitane jättää pelkästään maakuntavaltuuston päätettäväksi. 84 §:n (Hallintosääntö) mukaan lähtökohtana olisi lain 16 §:n 1 momentin mukaisesti, että maakunnan päätösvaltaa käyttää maakuntavaltuusto.

Lakiluonnoksen palveluiden hankintaa koskevan 55 §:n perusteella maakunta voi velvoittaa palvelulaitoksen hankkimaan maakuntastrategiassa määritellyin perustein maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja muulta tuottajalta maakunnan omaa tuotantoa varten. *Valtuusto määrittäisi tämän maakuntastrategiassa. Ilmeisesti tältä osin on tarkoituksena, että maakuntastrategia olisikin ohjausasiakirjana oikeudellisesti sitova. Tätä ei olisi voitu päätellä maakuntastrategiaa koskevasta säännöksestä ja sen yksityiskohtaisista perusteluista.*

Lakiluonnoksen palvelulaitoksen hallituksen tehtäviä koskevan 57 §:n perusteella hallituksen tehtävänä *ei kuitenkaan ole toteuttaa maakuntastrategiassa annettuja määräyksiä. Maakuntastrategian ohjausvaikutus jää tältä osin edelleen epäjohtomukaiseksi.*

Edelleen palvelulaitoksen hallituksen tehtävänä (57 §) on mm. perustaa tytäryhteisöt ja vastata niiden omistajaohjauksesta. *Lakiluonnoksen 4 §:ssä todetaan, että maakuntakonserniin kuuluvat maakunnan palvelulaitos ja sen tytäryhteisöt. Tältä osin omistajaohjausta maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisöihin voivat ilmeisesti toteuttaa sekä maakunnan palvelulaitoksen hallitus että maakunnan konsernijohto (44§). Edelleen on todettava, että osakeyhtiömuotoon perustetuilla maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisöillä tulee jo osakeyhtiölain perusteella olla toimitusjohtaja ja oma hallitus. Ohjaus- ja johtosuhteiden sisältöä tulisi tältä osin selkeyttää. Maakuntaorganisaation ja sen ohjussuhteiden tulisi olla niin selkeitä, että ne eivät synnytä organisaation sisäisiä epäselvyyksiä.*

Lakiluonnoksen palvelukeskuksen hallituksen kokoonpanoa koskevan 58 §:n perusteella palvelulaitoksen hallituksen jäsen ja johtaja eivät voi olla palvelulaitoksen tytäryhteisön hallituksen jäseniä. *Lakiluonnoksen perusteella on epäselvää palvelukeskuksen hallituksen jäsenten vastuun sisältö. Moniportaisessa konsermirakenteessa, jossa toimijoina on sekä viranomaisia, että mahdollisia*

(24)

*tytäryhteisöjä, esteettömään päätöksentekoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi on perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevassa lainsäädännössä esteellisyyssäännöt ovat sisällöltään erilaisia viranomaistoiminnassa ja yhteisöjen toiminnassa.*

- 8 Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

Maakuntalaissa ja Maakuntien rahoituslaissa esitetyn mukainen malli luo tiukat maakuntien talouden ohjausmenettelyt. Suoraan valtion budjettirahoitukseen pääosin perustuvaa rahoitusmallia voidaan pitää yhdessä voimakkaan valtion ohjauksen kanssa sikäli tarkoituksenmukaisena, että se edesauttaa maakuntien taloudenpidon kurin toteutumista käsillä olevassa tilanteessa, jossa julkisen talouden kestävyys on heikentynyt, velkaantuminen jatkuu ja talouskasvun ennakoitaan jatkuvan laimeana. Esitetty rahoitusmalli voi myös tukea yhdenvertaisuuden toteutumista maakuntien välillä, mutta samalla mallissa korostuu valtion vastuu riittävän rahoituksen takaajana. Rahoitusmallin ongelmana voi pitää sitä, ettei malli luo maakunnille riittävästi kannustimia kustannustehokkaiden ratkaisujen hakemiseen niille määrättyjen tehtävien järjestämisessä.

Rahoitus maakuntien hoitamaan tehtäväkokonaisuuteen suunnitellaan toteutettavaksi eduskunnan hyväksymän maakuntien rahoituslain ja eduskunnan talousarviossa myöntämän rahoituksen pohjalta. Kustannusten kasvun hillitsemiseksi ei ole sinällään välttämätöntä uudistaa koko palveluorganisaatiota. Kustannusten kasvun hillitsemisen mekanismi on esitetystä mallissa periaatteessa yksinkertainen. Malli perustuu osin siihen, että maakunnille ei osoiteta verotusoikeutta.

Kustannusten kasvun hillitsemisen tavoitteen mukaisesti toteutuu mallissa täysin siten, että maakuntien rahoituslaissa määritellyllä tavalla eduskunta myöntää maakunnille vuosittaisessa talousarviossa rahoitusta kustannusten kasvua hillitsevän tavoitteen mukaisesti. Maakunnilla ei ole kanavia hankkia tätä rahoitusta täydentävää olennaista lisärahoitusta ja näin kustannusten hillitsemistä koskeva tavoite voidaan esitettyllä lakiluonnoksella toteuttaa. Kustannusten kasvun hillitseminen on siten riippuvainen eduskunnan päätöksistä.

Tarkastusvirasto huomauttaa, että valtion voimakas talouden ohjaus pitää sisällään rahoituspohjaa koskevan neuvottelumenettelyn, investointien ohjauksen, velkaantumista koskevat rajoitteet sekä tiukan taloussuunnittelua säätelevän budjettirajoitteen kaventaa merkittävästi maakuntien taloudellista autonomiaa ja siten heikentää jossain määrin edellytyksiä maakuntien itsehallinnon toteutumiselle.

Maakuntatalouden kytkeminen omana kokonaisuutenaan osaksi Julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) (11 §) on julkisen talouden kokonaisuuden hallinnan ja tavoitteiden yhteensovittamisen sekä maakuntien rahoituksen ja tehtävien suunnittelun näkökulmasta perusteltua. Julkisen talouden tilan huomioiva yhteensovittaminen on esitetyn mukaisesti perusteltua tehdä vaalikauden ensimmäisessä JTS:ssa. Maakuntien rahoitusta koskevien neuvottelujen liittäminen osaksi JTS:n valmisteluprosessia tarkoituksenmukaista.

JTS:aan sisältyvän maakuntatalouden tulisi kattaa kaikki ne maakuntahallintoon kuuluvat yhteisöt, jotka tullaan luokittelemaan julkisyhteisöihin. Tässä mielessä esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu kohdejoukko (maakuntakonsernit ja yhteiset palvelukeskukset) on

(24)

oikeansuuntainen, mutta ei riittävän täsmällisesti määritelty. Maakuntatalouden erillistarkastelu on aiheellista riippumatta siitä, mihin julkisyhteisöjen luokitusasteelle maakuntahallinnon yhteisöt tullaan luokittelemaan. JTS:ssa keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite maakunnille olisi asetettava symmetrisesti muiden julkisen talouden osakokonaisuuksien kanssa, perustuen kansantalouden tilinpidon mukaista ali-/ylijäämää kuvaavaan nettoluotonanto-käsitteeseen. Tätä ei ole lakiesitykseen tai sen perusteluihin selkeästi sisällytetty.

Investointien ohjausmenettely (12 §) alistaisi päätöksenteon laajakantoisista ja taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista valtioneuvoston päättäntävaltaan. Niiden toteuttaminen keskitettäisiin esityksen mukaan maakuntien yhteisen toimitila- ja kiinteistönhallinnan palvelukeskukseen. Esitetty menettely rajoittaa merkittävästi maakuntien itsenäistä päätöksentekovaltaa, mitä voidaan tarkastusviraston näkemyksen mukaan kuitenkin pitää perusteltuna ottaen huomioon lähtökohtana oleva rahoitusmalli. Investointien ohjauksen pitävyyden näkökulmasta maakuntien tytäryhteisöjen investointien sisällyttäminen menettelyyn on tarkoituksenmukaista. Edelleen on syytä huomioida, että maakunnan, sen palvelulaitoksen, maakunnan tytäryhteisön tai maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisön solmimat pitkäaikaiset palvelusopimukset voivat olla taloudellisesti laajakantoisia ja merkittäviä. Näille ei kuitenkaan ole muodostettu vastaavaa ohjausmekanismia kuin investoinneille. Rahoituslakiin (103 §) kirjattujen velanottoa koskevien rajoitteiden voidaan nähdä toimivan yhtenäisesti ohjauksen tavoitteiden kanssa.

Maakuntalaissa säädettäisiin myös Maakuntatalouden neuvottelukunnasta (14 §). Neuvoa antavaksi elimeksi tarkoitetun neuvottelukunnan tehtävät ja sen toiminnalla tavoiteltavat hyödyt jäävät lakiesityksessä osin epäselviksi.

Maakuntien rahoituslaissa maakuntien talousarviota ja -suunnitelmaa koskeva osa (103 §) luo esitetyssä muodossa hyvin tiukan budjettirajoitteen maakuntien taloussuunnittelulle. Siihen johtaisi erityisesti maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirran alijäämän kattamisvelvoite jo sen syntymistä seuraavan vuonna. Velanoton rajoittaminen vain lyhytaikaiseen lainanottoon likviditeetin turvaamiseksi on johdonmukainen tämän veloitteen kanssa. Tiukkaa budjettirajoitetta esitetyssä muodossa voidaan perustella rahoitusmalliin liittyvien riskien hallinnan näkökulmasta. On lisäksi kannatettavaa, että taloussuunnittelu koskee koko maakuntakonsernia ja että alijäämän kattamisvelvoite perustuu toiminnan ja investointien rahavirtaan, mikä tuo säännöstöön käsitteellistä yhtenevyyttä julkisen talouden kokonaisuuden suunnittelun osana asetettaviin maakuntatalouden rahoitusasematavoitteisiin nähden. Tarkastusvirasto muistuttaa, että uudistetun Kuntalain kuntien taloussuunnittelua koskeissa säännöissä vastaava käsitteellinen yhtenäisyys ei täysin toteudu.

Rahoituslaissa säädetään myös arviointimenettelystä (109 §) niitä tilanteita varten, joissa maakunnan taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään ovat heikentyneet. Menettelyn käynnistämisestä päättäisi valtiovarainministeriö erilaisten talouden tunnuslukujen raja-arvojen perusteella tai jos maakunta on joutunut turvautumaan valtionavustukseen (110 §). Tunnuslukuina käytettäisiin maakuntakonsernin vuosikatetta, toiminnan ja investointien rahavirtajäämää sekä lainanhoitokatetta. Esitetyt tunnusluvut raja-arvoineen ovat osaksi päällekkäisiä (vuosikate ja rahavirtajäämä) ja selkeyden vuoksi voisi harkita, riittäisikö kriteeriksi pelkästään rahavirran alijäämäisyys lainanhoitokatekriteerin ohella. Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi tunnusluvut laskettaisiin juuri Tilastokeskuksen ylläpitämistä tiedoista, eikä maakuntien tilinpäätöstiedoista.

Arviointimenettelyn aikana maakunnan viranomaisten toimintavaltuuksia rajoitettaisiin (111 §). Menettely on tarkoituksenmukainen ja olisi lisäksi tärkeää, että arvioinnin tuloksena syntyvä ehdotus ohjaa ja sitoo riittävästi maakuntavaltuustoja korjaaviin toimenpiteisiin. Sitovuuden osalta esitys jää jossain määrin väljäksi.

## 9 Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

(24)

*Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista:*

- 10 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

Säännöksen mukaan palveluja kootaan suurempiin kokonaisuuksiin silloin, kun siihen on lain kohdassa nimenomaisesti todetut perusteet. Ensimmäinen peruste liittyy palvelujen saatavuuden ja laadun turvaamiseen. Palvelun tuottamista kootaan yhteen silloin, kun saatavuus ja laatu edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja. Toisena erikseen mainittuna perusteena ovat palvelujen tarkoituksenmukaisen toteutuksen, kustannusvaikuttavuuden ja tehokkaan tuottamisen asettamat vaatimukset.

Perusteiden toteaminen laissa on kannatettava. Erityisesti on hyvä määritellä, mitä palveluiden tarkoituksenmukaisen toteutuksen, kustannusvaikuttavuuden ja tehokkaan tuottamisen asettamilla vaatimuksilla tarkoitetaan.

Palveluja toteutettaessa on myös edistettävä esteettömyyttä. Esteettömyydessä on kyse periaatteesta, jonka mukaan rakennetun ympäristön, palvelujen ja viestinnän on oltava kaikkien saavutettavissa. Ihmisten eliniän pidetessä ja iäkkäiden ihmisten lukumäärän lisääntyessä esteettömyyden merkitys korostuu entisestään elämänlaatua parantavana tekijänä.

Esteettömyys on olennainen osa palveluiden saavutettavuutta, mutta sen lisäksi on oleellista määritellä, mitä palveluiden saatavuudella ja saavutettavuudella tarkoitetaan: eroavatko saatavuus ja saavutettavuus käsitteinä toisistaan jollakin tavalla ja minkälaisilla ulottuvuuksilla niitä tarkastellaan.

Palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta voidaan tarkastella esimerkiksi 1) alueellisen saatavuuden, 2) esteettömyyden ja 3) kustannusten näkökulmasta. Alueelliseen saatavuuteen voivat vaikuttaa a) etäisyys ja b) liikenneyhteydet palveluihin, esteettömyyteen c) rakennetun ympäristön esteettömyys, ns. sosiaalinen saavutettavuus, kuten d) kieli, sekä e) palveluiden saatavuus erilaisissa elämäntilanteissa oleville ihmisille ja kustannuksiin f) palveluiden hinta erilaisille käyttäjille.

Alueelliset erot ovat eri ulottuvuuksilla arvioituna tällä hetkellä huomattavat, ja olennaista olisikin arvioida palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta maan eri osissa kaikilla mainituilla saatavuuden ja saavutettavuuden ulottuvuuksilla. Päätöksiä tehtäessä tulisi muistaa, että kysymyksessä on paitsi terveys- myös sosiaalipalveluiden saatavuus ja saavutettavuus.

- 11 Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä



(24)

palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova. Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Yhteistyöalueisiin kuuluvien maakuntien väestölliset ja myös muut erot voivat olla suuriakin, mikä tekee sopimuksen laatimisesta haasteellista. Toisaalta juuri maakuntien väliset erot ovat merkittävä syy siihen, että sopimuksen tulee olla niitä sitova. On mahdollista, että vain sitovalla sopimuksella kyetään tehokkaaseen yhteistyöalueen palvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen. Yhteistyösopimuksen heikkona puoleena on sen tuottama hallinnollinen taakka.

Yhteistyösopimuksessa määrätään mm. toimenpiteistä vaikuttavan, laadukkaan ja kustannustehokkaan sekä asiakkaan valinnanvapauden huomioon ottavan sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakenteen varmistamisesta, maakuntien työnjaosta ja yhteistyöstä ympärivuorokautisen päivystyksen tuottamisessa, ensihoidon ja muun toiminnan yhteensovittamisesta, investoinneista ja tiedonhallinnasta sekä sähköisten palvelujen kehittämisestä. Ilman sitovaa sopimusta riskinä on, että maakunnat kehittävät ja suunnittelevat toimintaa itsenäisesti, josta voi seurata esimerkiksi resurssien epäoptimaalista kohdentumista sekä päällekkäisiä investointeja. Sitovuus auttaa myös siinä, että yhteistyösopimuksen piiriin kuuluvien maakuntien toiminta järjestetään maakuntien vahvuudet täysimääräisesti hyödyntäen.

12 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Uudistuksen mainittuina tavoitteina on mm. tuottaa palvelut vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti, pienentää eroja ihmisten hyvinvoinnissa ja taittaa kustannusten kasvua. Näiden tavoitteiden kannalta on keskeistä, että palvelut toteutetaan asiakaslähtöisesti ja integroidusti. Nykyjärjestelmässä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistoiminta ei vastaa tarpeisiin. Valtiontalouden tarkastusvirasto on useissa tarkastuksissa kiinnittänyt huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön ja integraation ongelmiin. Esimerkiksi kuntoutuksen integrointi saumattomasti terveydenhuoltoon on puutteellista ja aiheuttaa sekä huonoja hoitotuloksia että kustannuksia yhteiskunnalle.

Uudistuksessa palveluiden asiakaslähtöinen integraatio pyritään varmistamaan monella eri velvoitteella ja järjestelyllä. Näihin kuuluvat mm. se, ettei maakuntaraja saa muodostaa estettä palvelujen tarpeen mukaiselle käytölle, maakunnan on huolehdittava asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisesta, on sovittava siitä, miten asiakkaat voivat osallistua ja vaikuttaa palveluihin ja palvelujärjestelmään sekä palvelun tuottajien on toimittava asiakaskeskeisen integraation

(24)

edellyttämässä yhteistyössä toistensa kanssa. Uudistuksessa edellytetään myös, että kaikki asiakas- ja potilastiedot ovat palvelun tuottajan käytössä.

Uudistuksessa on pyritty huolehtimaan asiakaslähtöisestä integraatiosta mainittujen pykälien useissa momenteissa. Sekä maakunnille että palvelujen tuottajille on asetettu velvoitteita tavoitteen saavuttamiseksi. Toimivan asiakaslähtöisen integraation saavuttamiseksi onkin luotu hyvä lainsäädännöllinen perusta. Siitä huolimatta on hyvin vaikeaa ennalta arvioida, ovatko säännökset riittäviä jotta asiakaslähtöinen integraatio toteutuu toivotulla tavalla.

13 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Valtion ohjauksen vahvistaminen on perusteltua, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuut siirtyvät uudelle tasolle. Muutoksen myötä valtio rahoittaa valtaosan palveluiden järjestämisestä. Kuten hallituksen esityksestäkin ilmenee, ohjausta tarvitaan monessa asiassa. Ohjauksessa tulee erityisesti varmistaa sosiaalihuollon palvelujen huomioiminen ja integroiminen kokonaisuuteen, kun järjestämisvastuu rakentuu pitkälti sairaanhoitopiirien muodostamien organisaatioiden pohjalta. Ohjaus on keskeisessä asemassa myös tietojärjestelmien toimivuuden takaamisessa sekä valinnanvapausmalliin sisältyvän palveluintegraation varmistamisessa.

Keskushallinnon ohjausyksikön näkökulmasta kokonaisuuden hallinta voi osoittautua haastavaksi. Ohjauksen riskeinä ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen muodostaman kokonaisuuden mittavuus sekä alueellisten ja paikallisten toimijoiden kyky luoda toimivia kokonaisuuksia. Tarkempi ohjaus voi lisätä myös koko toimintaan kohdistuvaa hallinnollista taakkaa, kun aiemmin itsehallinnollista toimintaa pyritään ohjaamaan varsin tarkalla tasolla. Normien purkamisen tavoitteista ollaankin siirtymässä varsin tarkan normatiivisen ohjauksen malliin. Tarkemman ohjauksen sekä tilaaja-tuottaja-mallin myötä myös erilaisiin neuvottelumenettelyihin kulunee aiempaa enemmän aikaa ja voimavaroja.

14 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22§:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassa erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen. VTV on useissa tarkastuksissa huomauttanut sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen puutteista. Järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen ja eri toimijoiden vastuun jakautumiseen sekä palvelurakenteen ja tuottajien ohjaamiseen liittyy epäselvyyksiä. Lakiluonnoksessa määritellyjä toimijoita ohjaavia tahoja ja menettelyjä on esityksessä monia, niiden keskinäiset suhteet ovat vielä epäselviä ja ohjauksen

(24)

toteuttaminen voi olla mutkikasta. Maakunnan toimielinten ja maakunnan lakisääteisen palvelulaitoksen välinen työnjako ja toimivalta palvelujen järjestäjänä ja viranomaisena jäävät lakiluonnoksessa jossain määrin epäselväksi. Omistajaohjauksen ja järjestämisvastuun hallintaa mutkistaa myös se, että palvelujen tuottajat voivat olla maakunnan ja/tai palvelulaitoksen konserniin kuuluvia tai niiden ulkopuolisia osakeyhtiöitä, säätiöitä, osuuskuntia tai yhdistyksiä, joita koskee oma lainsäädäntönsä. On mahdollista, että uudistuksen tarkoituksenmukaisia tavoitteita ei saavuteta, mikäli työnjakoa ja vastuita ei määritellä selkeämmin.

- 15 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitettun laajan valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

Maakunnan on annettava palvelujen tuottaminen maakunnan palvelulaitoksen omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi silloin, kun maakunta hoitaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai palvelut ovat asiakkaan valinnanvapauden piirissä. Tämä linjaus on tarkoituksenmukainen, jotta järjestämisvastuu ja palvelujen tuottaminen voidaan erottaa läpinäkyvästi toisistaan sekä palvelujen tuottamisen kilpailuneutraliteetti ja palvelujen saatavuus on mahdollista varmistaa. Yhtiöittämisen tarkoituksena on taata tasapuoliset toimintaedellytykset tuottajien kesken markkinoilla tapahtuvassa toiminnassa sekä varmistaa näin valinnanvapauden edellytysten toteutuminen.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen ja palvelutuotannon yhtiöittäminen tuovat uuden asetelman potilas- ja asiakastietojen käsittelyyn ja tiedon integraatioon. Tavoitteen saavuttamisen kannalta on tärkeää, että potilaskohtainen tieto liikkuu ja että asiakkaiden palvelukokonaisuudet toimivat saumattomasti. Palvelukokonaisuuksien toteutuminen edellyttää erilaisia palvelujen integraatiota turvaavia menetelmiä, kuten velvoitteen kuvata palvelukokonaisuudet ja -ketjut, tarjota neuvontaa ja ohjausta, toteuttaa palvelutarpeen arviointia ja laatia asiakas- ja omavalvontasuunnitelmia.

Haasteena on järjestää ja tuottaa monia eri palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelukokonaisuudet monituottajamallissa ja sovittaa yhteen kuntiin jäävät palvelut ja maakuntien järjestämisvastuulle siirtyvät palvelut.

- 16 Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

*Kysymyksiä voimaanpanolaista:*

- 17 *Kysymys vain kunnille:* Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?
- kyllä (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

(24)

- 18 Kysymys vain kunnille: Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen ei, mihin maakuntaan kunnan tulisi kuulua ja miksi? (Kunnan tulee toimittaa valtuuston päätössiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön)
- 19 Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
- 20 Voimaanpanolain 14 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
- 21 Voimaanpanolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
- 22 Jos vastasitte edelliseen kysymykseen ei tai ei pääosin, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?
- 23 Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätkö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
- 24 Voimaanpanolain 42 §:n mukaan maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittamat maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat lailla erikseen säädetyn laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita siten, että yhtiöittäminen on toteutettu 31.12.2020. Onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoinniseksi?
- kyllä (avotila)

(24)

- b. ei (avotila)
- c. ei kantaa (avotila)

25 Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

#### *Kysymykset maakuntien rahoituslaista*

26 Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Uudistuksen tarkoituksena on nykyaikaistaa palveluja, pienentää eroja ihmisten hyvinvoinnissa ja parantaa julkisen talouden kestävyyttä. Palvelut integroidaan asiakaskeskeisesti ihmisten tarpeiden mukaisesti. Näiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta on tärkeää, että rahoitus on yksikanavaista. Toisaalta maakuntalailla on tarkoitus mm. luoda edellytykset maakunnan itsehallinnolle. Itsehallinnon yhteyteen valtionrahoitus ei välttämättä sovi hyvin.

Yksikanavainen rahoitus mahdollistaa toiminnan ohjaamisen nykyistä paremmin. Nykyisessä monikanavaisen rahoituksen tilanteessa valtio on kyennyt ohjaamaan kunnallisia sosiaali- ja terveyspalveluja lähinnä "pehmein" keinoin, erityisesti informaatiota tuottamalla. Tällaisen ohjauksen teho on usein havaittu vähintäänkin puutteelliseksi, monesti heikoksi. Uudistuksen myötä ohjaus muuttuu aiempaa selvästi tiukemmaksi ja se lienee välttämätöntä, jotta asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

Rahoituksen siirtyminen valtiolle tuo myös varmuutta palveluiden tuottamiseen ja siirtää kustannusvastuun vakaammalle pohjalle. Varsinkin pienissä kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon, erityisesti erikoissairaanhoidon ja joidenkin sosiaalihuollon erityispalveluiden, rahoittaminen on tullut jatkuvasti yhä haasteellisemmaksi. Jopa yksittäiset vaikeat terveydenhuollon tapaukset ovat saattaneet horjuttaa pienen kunnan taloutta. Uudistus poistaa kyseisen ongelman.

27 Maakuntien tuloja ovat valtion rahoitus (3 §) sekä asiakas- ja käyttömaksutulot (4 §). Lisäksi maakunnat voivat ottaa lyhytaikaista lainaa (3 §). Valtion rahoituksen kasvua rajoitetaan vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden kantokyvyn turvaamiseksi (6 ja 29 §). Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisäätelisistä tehtävistä?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

28 Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)

(24)

- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotilaa)

Palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät ja niiden painokertoimet ovat perusteltuja ja ne on määritelty parhaan käytettävissä olevan tiedon perusteella.

Keskeistä maakuntatasolla on kuitenkin se, miten hyvin sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen jakautuminen rahoituksen eri osa-alueille ja terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotukset sekä eri sairauksien painokertoimet vastaavat todellisuudessa palvelujen järjestämisen tarpeita maakunnissa sekä miten hyvin hyvinvoinnin ja terveyden edistävää toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosindikaattorit kuvaavat maakunnan asukkaiden todellista hyvinvoinnin ja terveyden tilaa ja miten hyvin maakunta onnistuu palvelujen integroinnissa ja asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien järjestämisessä.

- 29 Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa siirrytään asteittain menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2019–2023 esitetty siirtymäaika (27–28 §) riittävä?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

VTV ei ota kantaa siirtymäajan riittävyyteen. Sitä on hyvin vaikea arvioida.

- 30 Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

*Kysymykset muista lakiluonnoksista*

*Maakuntajakolaki*

- 31 Pidätkö esitettyjä tapoja maakuntajaon muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena? (erityisesti maakuntajakolain 2 ja 10 §)
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

VTV pitää maakuntajaon muuttamiseen liittyviä käsitelmäärittelyjä (maakuntien yhdistyminen, kunnan siirtäminen toiseen maakuntaan) toimivina. Se, että yhden maakunnan toimintoihin voidaan liittää yhdistyvän tai yhdistyvien maakuntien toiminnot ilman, että täytyy luoda alusta asti kokonaan uusi organisaatio, on tarkoituksenmukaisempaa kuin kokonaan uuden organisaation luominen. (Maakuntajakolaki, 2 §)

Maakuntajaon muuttamisen neljän vaihtoehtoisen edellytyksen (maakuntien toimintakyvyn, talouden ja palvelujen järjestämisen, asukkaiden elinolosuhteiden, elinkeinojen toimintamahdollisuuksien parantamiseen sekä yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantamiseen liittyvät tekijät) täyttymisen arviointi edellyttää mahdollisimman selkeän kriteeristön määrittelemistä, jotta asiaa koskeva päätöksenteko olisi riittävän läpinäkyvää. (Maakuntajakolaki, 5 §)

32 Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

*Kunnan peruspalvelujen valtionosuus*

- 33 Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§)?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

Tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyistä tasausjärjestelyistä ja muista muutoksista. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin tarpeellisena sitä, että kuntakohtaisia muutoksia seurataan riittävästi uudistuksen toteuduttua ja valmistaudutaan tekemään korjauksia, mikäli yksittäinen kunta kärsii tai hyötyy uudistuksesta kohtuuttomasti. Kyseessä on niin suuri muutos, että sen vaikutuksia yksittäisten kuntien asemaan ei voi täydellisesti arvioida etukäteen.

- 34 Ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

Tarkastusvirasto ei ota kantaa valtionosuuskriteereihin ja niiden painotuksiin. Valtionosuuskriteerien käytännön toimivuutta on tarpeen seurata uudistuksen toteuduttua.

35 Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

*Verotus*

- 36 Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

37 Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

*Henkilöstö ja eläkkeet*



(24)

- 38 Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
- 39 Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
- 40 Vapamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

#### *Uudistuksen vaikutukset*

- 41 Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?
- 42 Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua?

#### *Uudistuksen tuki*

- 43 Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen?
- sote-integraatio
  - talous
  - hallinto ja johtaminen
  - omaisuusjärjestelyt
  - tietohallinto ja ICT
  - viestintä ja osallisuus
  - henkilöstösiirrot
  - palvelutarpeen arviointi, tilaaminen
  - muuta, mitä?

#### *Muut kysymykset*

- 44 Muut vapamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.
- 45 Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Lakiluonnoksen taloudellista eriyttämistä ja hinnoittelua maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla koskevan 120 §:n mukaan Maakunnan toimiessa 122 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti sekä eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito. Säännösten välinen yhteys jää epäselväksi.

(24)

*Kirjanpidon eriyttäminen maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla voitaisiin lakiluonnokseen muotoilla samoin kuten se on esitetty yksityiskohtaisissa perusteluissa. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan taloudellinen eriyttäminen tarkoittaisi, että toiminnan kirjanpito tulisi eriyttää siten, että hinnoittelun markkinaehtoisuus voitaisiin varmistaa.*