Perustuslakivaliokunta

Perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen tietopyyntö 10.4.2017

Perusoikeuksien toteutumisen ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden valvonta maakunta ja sote-uudistuksessa

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvostolle osoittamassaan tietopyynnössä pyytänyt yhtenäisen selvityksen uudistukseen sisältyvistä perusoikeuksien toteutumista maakuntien toiminnassa koskevasta valvonnasta ja sote-palvelujen valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumista koskevasta valvonnasta. Valvontajärjestelyjen toimivuuden ja riittävyyden tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös maakunnan käytettävissä olevien resurssien mahdollinen merkitys ja kysymys ko. järjestelyjen toimivuudesta uudistuksen täytäntöönpanosta alkaen.

Valvontaa koskevat säännökset

Perusoikeuksien valvonta

Perusoikeuksien sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen yhdenvertaisuuden valvonnasta on nykyisellään säädetty useissa eri laeissa. Maakunta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa valvontaa koskevia säännöksiä uudistetaan, mutta sääntelyä on jatkossakin useissa eri laeissa.

Ihmisten perusoikeuksien valvontaa koskevat säännökset säilyvät uudistuksessa periaatetasolla ennallaan. Kuitenkin viranomaisrakenne muuttuu. Keskeinen muutos on aluehallintovirastojen hoitaman valvonnan siirtyminen perustettavan uuden Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) tehtäväksi. Ehdotus laiksi Valtion lupa- ja valvontaviranomaisesta sisältyy hallituksen esitykseen maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleen organisoimista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp.). Hallituksen esityksen perusteella Luovan tehtävänä oli turvata perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista koko maassa hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- lupa, rekisteröinti- ja valvontatehtäviä. Luovan toimialueena on koko Suomi.

Kokoamalla valvontatehtävä yhden viranomaisen hoidettavaksi, voidaan viranomaisvalvonnan yhdenmukaisuus varmistaa nykyistä järjestelmää paremmin. Sosiaali- ja terveyspalvelujen valvonnan aineellinen sisältö määräytyy jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan erityislainsäädännön perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön tehdään maakunta- ja sote-uudistuksesta ja siihen liittyen myös Luovan perustamisesta aihetuvat muutokset syysistuntokaudella 2018 annettavalla hallituksen esityksellä.

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkittäviä ovat myös säännökset kantelumenettelystä sekä eduskunnan oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista. Näihin ei esitetä muutoksia uudistuksen yhteydessä. Maakunta- ja sote-uudistus ei vaikuta myöskään lapsiasiavaltuutettua, tasa-arvovaltuutettua, tietosuojavaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua koskevaan lainsäädäntöön. Kantelumenettelyyn liittyy valinnanvapauslain 82 §:ssä oleva säännös asian saattamisesta maakunnan käsiteltäväksi. Säännöksen perusteella asiakas voi saattaa maakunnan käsiteltäväksi kokemansa epäkohdan palveluntuottajan palveluissa, palveluihin pääsyssä tai saamassaan kohtelussa. Säännöksen perusteella maakunnan on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin todettujen epäkohtien korjaamiseksi.

Maakunta- ja sote-uudistus ei edellä olevan perusteella aiheuta suuria sisällöllisiä muutoksia perusoikeuksien valvontaan. Merkittävin muutos koskee viranomaisvalvonnan keskittämistä Valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle.

Valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen valvonta

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspolitiikasta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa. Ministeriössä on ohjausyksikkö yleisen ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen toimeenpanoa varten. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen tehtävänä on varmistaa maakuntien rahoituksen riittävyys sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen saatavuus ilman, että palveluiden tasossa on merkittäviä eroja eri maakunnissa.

Maakuntavaltuusto päättää maakunnan järjestämiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat keskeiset linjaukset. Maakuntastrategiaan sisältyvässä palvelustrategiassa maakuntavaltuusto päättää muun muassa oman tuotannon ja yksityisiltä hankittavien palvelujen osuuden kokonaisuudesta. Valtuuston hyväksymä talousarvio määrittelee myös

rahoituksen kohdistumisen. Maakuntahallitus vastaa valtuuston päätösten toimeenpanosta ja valvoo tuottajien toimintaa. Maakuntalain 78 §:n mukaisessa hallintosäännössä maakuntavaltuusto antaa tarpeelliset määräykset palvelujen järjestämisvastuuta ja muuta viranomaispäätöksentekoa koskevan toimivallan jakautumisesta maakunnassa eri toimielinten ja viranhaltijaorganisaation kesken. Lisäksi hallintosäännössä annetaan määräykset muun muassa hallinnon ja talouden tarkastuksesta ja sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 31 §:n 1 momentin mukaan maakunnan on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä sitä, miten asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen on toteutunut. Lisäksi maakunnan on seurattava palvelutuotantonsa toimintaa ja taloutta sekä verrattava sitä muiden tuottamien palvelujen laatuun, vaikuttavuuteen ja tuottavuuteen.

Järjestämislain 31 §:n 2 momentin perusteella Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on seurata ja arvioida väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos laatii sosiaali- ja terveysministeriölle valtakunnallisten tavoitteiden laadinnassa ja maakuntien kanssa käytävissä neuvotteluissa tarvittavat selvitykset sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta ja toteutumisesta.

Valinnanvapauslain 57 §:n mukaan maakunnan tulisi kirjanpidossaan eriyttää suoran valinnan palvelut muusta liikelaitoksen toiminnasta. Suoran valinnan palveluista on tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niitä koskevat liitetiedot. Lisäksi suoran valinnan palveluista on laadittava toimintakertomus, jossa tulee esittää tiedot suoran valinnan palvelujen kustannuksia, tehokkuutta, laatua ja vaikuttavuutta kuvaavista tunnusluvuista.

Vastaavasti valinnanvapauslain 58 §:n perusteella yksityisen palveluntuottajan olisi kirjanpidossaan eriytettävä suoran valinnan palvelujen kustannukset ja palveluihin saatu julkinen rahoitus. Eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen olisivat julkisia. Yksityisellä suoran valinnan palveluntuottajalla ja asiakassetelipalveluntuottajalla olisi myös velvollisuus tilinpäätös- ja verotustietojen antamiseen ja myös nämä tiedot olisivat julkisia.

Myös yksityisten palveluntuottajien valinnanvapauslain mukaisessa toiminnassa sovellettaisiin hallintolakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Hallinnon yleislakien säännöksiä sovellettaisiin annettaessa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja palveluja sekä niihin liittyvässä palvelun tuottajan hallinnollisessa päätöksenteossa. Hallinto-

laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Julkisuuslaissa säädetään viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta ja muun muassa oikeudesta saada tieto asiakirjasta. Lisäksi myös yksityisten palveluntuottajien palveluksessa oleviin henkilöihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä henkilöiden suorittaessa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja tehtäviä.

Muuton voidaan todeta, että palveluntuottajien toimintaan sovellettaisiin jatkossa eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan olevaa lakia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp.), jäljempänä *palveluntuottajalaki*. Lain mukaiset säännökset koskevat sekä julkisia että yksityisiä palveluntuottajia.

Maakunnan vastuulle kuuluu palveluntuottajien toiminnan seuranta ja valvonta. Lisäksi maakunnalla sekä maakunnan palveluiden tuottajilla tulee olla omavalvontaohjelma. Maakunnalla tulee valvontavelvoitteen lisäksi olla oma sisäinen tarkastustoiminto ja maakuntahallintoon kuuluva tarkastuslautakunta. Maakuntalain 45 §:n perusteella maakunnan pitää järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus. Tarkemmat säännökset maakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta on lain 14 luvussa (106 - 111 §:ssä). Maakunnassa on lisäksi tarkastuslautakunta, jonka jäsenten vaalikelpoisuudesta säädetään 64 §:ssä ja tehtävistä 106 §:ssä. Lisäksi maakunnan tilintarkastuksesta säädetään 107 ja 108 §:ssä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ylimpinä laillisuusvalvojina, sosiaali- ja terveysministeriö sekä jatkossa valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova), joka muodostetaan nykyisistä kuudesta aluehallintovirastosta ja joka perustetaan sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulon yhteydessä 1.1.2020. Luovalla olisi käytössään palveluntuottajalaissa säädetyt valvontakeinot ja toimivalta puuttua palvelujen tuottamisessa havaittuihin epäkohtiin.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeutta laajennettaisiin koskemaan maakuntia ja maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kuten maakunnan omistamien osaketayhtiöiden ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastusvirastolla olisi lisäksi oikeus tarkastaa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen muiden yhteisöjen (esimerkiksi muiden kuin julkisomisteisten yhtiöiden), säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämisvastuulle ja siten maakunnan rahoitusvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä tarkastus ei korvaisi tarkastusoikeuden piiriin kuuluvan yhteisön tai säätiön omaa lakisääteistä tilintarkastusta tai maakunnan tarkastuslautakunnan toimintaa,

vaan turvaisi valtion etua luonteeltaan julkisen tehtävän varainkäytön valvonnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto huolehtisi tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä maakuntien tilintarkastajien, tarkastuslautakuntien ja sisäisen tarkastuksen kanssa.

Maakuntien ohjaus ja seuranta

Maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjaus ja yhdenvertaisuus koko maan tasolla

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä maakuntauudistus muuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja seurantajärjestelmää. Valtio ohjaa ja seuraa maakuntia ja maakunnat palveluntuottajia. Vuorovaikutuksellisuus tulee lisääntymään uuden järjestelmän ohjaamisessa. Ohjausjärjestelmässä on kyse niin sanotusta hybridiohjauksesta, jossa yhdistyvät normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus ja jossa seurannan ja arvioinnin merkitystä vahvistetaan. Keskeisessä asemassa yhdenvertaisuuden varmistamaa ohjausta ovat ministeriöiden ja maakuntien väliset vuotuiset neuvottelut, joista säädetään maakuntalaissa ja sote-järjestämislaissa.

Maakunta- ja sote-järjestämislaeissa mainittuja valtakunnallisia ja alueellisia neuvotteluja ovat muun muassa maakuntataloutta koskevat neuvottelut (maakuntalaki 13 §), maakuntien järjestämisvastuuta koskevat neuvottelut (järjestämislaki 29 §), ja maakuntien yhteistyösopimuksen neuvottelut (järjestämislaki 10 §). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevissa keskusteluissa käsitellään muun muassa toiminnan tavoitteita, palvelutuotannon työnjakoa ja omavalvontaa. Taloutta koskevissa neuvotteluissa käsitellään muun muassa maakuntien tehtäviä ja velvoitteita, laajakantoisia investointeja sekä kustannuskehitystä. Järjestämislaissa ja maakuntalaissa säädettyihin valtion ja maakuntien erilaisiin neuvotteluihin liittyy velvoittavan lopputuotoksen, kuten rahoituksen kohdentamista koskevan tai muun päätöksen tai sopimuksen syntyminen.

Sote-järjestämislain 29 §:n mukaisten STM:n ja erikseen kunkin maakunnan kanssa käytävien neuvottelujen tarkoituksena ja tavoitteena on seurata, miten maakunta on toteuttanut sosiaali- ja terveyspalvelut alueellaan. Tarkoituksena on myös verrata maakunnan suoriutumista koko maan ja naapurimaakuntien toimintaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on sote-järjestämislain 31 §:n 2 momentin perusteella seurata ja arvioida väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien järjestämää sosiaali– ja terveydenhuol-

toa. Säännöksen perusteella THL myös laatii tämän seurannan perusteella STM:lle selvitykset sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta ja toteutumisesta mm. edellä todettuihin neuvotteluihin. Lisäksi lain 30 §:n perusteella kukin maakunta omalta osaltaan ja aluehallintovirasto (jatkossa Luova) laatii vuosittain selvityksen alueensa maakuntien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. THL analysoi noiden selvitysten perusteella maakuntien palvelujen saatavuuden toteutumisesta yhdenvertaisesti.

STM:n ja maakuntien vuosittaisista neuvottelusta laaditaan pöytäkirja, jossa muun muassa sovitaan niistä toimenpiteistä, joihin neuvottelujen ja niiden tausta-aineiston perusteella on tarvetta.

Sote-järjestämislaissa on säännöksiä myös siitä, miten valtion voi ohjata maakuntien palvelurakennetta, investointeja ja ICT-hakkeita. Maakuntien rahoituksen lisäksi valtioneuvosto voi tehdä velvoittavia päätöksiä muun muassa maakuntien välisestä työnjaosta (järjestämislaki 18 §) ja maakunnan palvelurakenteesta, jos se ei varmista palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta tai valinnanvapauden toteutumista (19 §). Tällä sääntelykokonaisuudella velvoitetaan valtio ja maakunnat seuraamaan palvelujen toteutumista ja reagoimaan palveluissa ilmenneisiin puutteisiin. Näin varmistetaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja se, että maakuntien sisäiset ja niiden väliset erot eivät kasva liian suuriksi.

Maakunnan keskeisenä järjestämisvastuuseen perustuvana ohjausmekanismina suhteessa valinnanvapaustuottajiin ovat maakunnan hallintopäätöksessään asettamat palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevat ehdot sekä toisaalta palvelutuottajalle maksettavat korvaukset. Hallintopäätöksen ehdot eivät ole sopimuksenvaraisia, vaan niitä tulee valinnanvapaustuottajien noudattaa. Muiden palvelutuottajien osalta keskeisessä asemassa ovat sopimukset, joissa maakunta määrittää eri palvelujen tuottamistavat ja tuottajien ehdot sekä sopii palvelutuotantoon liittyvästä vastuunjaosta palveluntuottajien kanssa sekä tuottajille maksettavista korvauksista (maakuntalaki 8 § ja 9 §; valinnanvapauslaki 8 luku ja 10 luku). Näillä keinoilla maakunta sitouttaa palvelujen tuottajat toimimaan valtion ja maakunnan linjausten mukaisesti.

Nykyiseen kuntapohjaiseen järjestelmään verrattuna sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun osoittaminen maakunnille on omiaan edistämään perustuslain edellyttämien riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden ja laadun paranemista ja yhdenvertaisuuden toteutumista alueellisia eroja vähentämällä. Alueelliset olosuhteet poikkeavat kuitenkin eri puolella Suomea niin paljon, että maakunnista muodostuu väestöpohjansa ja palvelurakenteensa osalta

toisiinsa nähden hyvin erilaisia. Tämän johdosta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja etenkään niiden saavutettavuus ei voi toteutua täysin samalla tavalla eri maakunnissa. Olennaista on, että erot eivät muodostu yhdenvertaisuuden näkökulmasta liian suuriksi. Tästä näkökulmasta keskeiseksi muodostuu maakuntien rahoituksen riittävyys ja se, kuinka hyvin maakuntien rahoituksessa kyetään huomioimaan maakuntien väliset olosuhde-erot, jotka heijastuvat palvelujen tuottamisen kustannuksiin. Lausunnossaan PeVL 26/2017 vp perustuslakivaliokunta totesi maakuntien rahoitusta koskevaa sääntelyä käsitellessään, että maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana on, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (s. 22—23). Valiokunta kiinnitti huomiota sääntelyyn sisältyvän rahoitusleikkurin ongelmallisuuteen ja siihen, että maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ovat rajatut. Toisaalta valiokunta totesi, että rahoituslakiehdotus sisältää säännöksiä sen varalta, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntien taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät (PeVL 26/2017 vp s. 23) ja tämän velvoitteen toteuttamiseksi rahoituslaissa säädetään keinoja.

Maakuntien toiminnan valtionohjaus osana julkisen talouden suunnitelmaa

Perusoikeuksien turvaaminen maakuntien järjestämisvastuulla olevissa tehtävissä varmistetaan valvonnan lisäksi maakuntien ohjauksella. Maakuntien toimintaan ja talouteen kohdistuu strategista ohjausta, yksittäisiin operatiivisiin tehtäviin liittyvää sopimusohjausta sekä yleisesti säädösohjausta. Maakuntien ohjausta koskevat säännökset sisältyvät maakuntalakiin, maakuntien tehtäviin liittyviin järjestämislakeihin (ml. sote- ja pelastustoimen järjestämislait) sekä maakuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön.

Maakuntalaki sisältää valtion ja maakunnan suhdetta koskevat säännökset, jotka määrittävät valtion ohjausta maakuntiin. Maakuntalakiesityksen 11 §:ssä säädetään maakuntatalouden käsittelystä julkisen talouden suunnitelmassa. Sen mukaan julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntataloutta koskevan osan, jossa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista eli rahoituksen riittävyyttä maakuntien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen niin kokonaisuutena kuin maakunnittain. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on olennainen osa perusoikeuksien turvaamista.

Maakuntalaissa säädetyn mukaisesti julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.

Valtioneuvosto arvioi maakuntien lakisääteisten tehtävien rahoitusperiaatteen toteutumista ja sitä kautta peruspalveluiden turvaamista vuosittain osana julkisen talouden suunnitelmaa.

Maakuntalain 13 § mukainen neuvottelu

Maakuntalain 13 §:ssä esitetään säädettäväksi valtiovarainministeriön johdolla käytävistä maakuntien ja valtion välisistä neuvotteluista. Neuvottelumenettelyssä arvioidaan talousarviovuotta ja pitemmällä aikavälillä maakuntien yleiskatteista rahoitusta ja niillä rahoitettavien tehtävien kustannuskehitystä kussakin maakunnassa. Ministeriöiden raporteissa arvioidaan tarkemmin myös tehtävien sisältöä ja arviointiin sisältyy tehtävien hoitamisen sisällöllinen ja laadullinen yhdenvertaisuusulottuvuus. Näin rahoituksella on ohjauksessa kytkentä tehtävien hoitoon tasolla, joka turvaa yhdenvertaisuuden maakuntien välillä. Neuvotteluja varten kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelee toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin. Valtiovarainministeriö laatii ennen neuvotteluja maakunnittaisen tilannekuvan maakuntien taloustietojen sekä ministeriöiden arviointien pohjalta.

Maakuntalain 13 § mukaisissa neuvotteluissa arvioidaan myös rahoituksen kehitystä pitkällä aikavälillä ja toimenpiteitä, joilla tehtävien hoito voidaan turvata olemassa olevan rahoituksen puitteissa. Prosessissa syntyy arvio siitä, miten eri maakunnat pystyvät turvaamaan palvelut ja mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua ajoissa.

Neuvotteluprosessissa tulee esiin myös investointien ja muiden muutosten vaikutus rahoitukseen ja tehtäviin, jolloin näiden yhteisvaikutusta eri maakunnissa pystytään ohjamaan.

Maakuntalain 13 § mukaisen neuvottelun tarkoituksena on syventää maakuntien taloudesta tilasto- ja muun tietopohjan perusteella muodostunutta kuvaa, varmentaa rahoitusperiaatteen toteutumista koskevaa arviointia sekä tuottaa lisätietoa valtion toimenpiteitä koskevaan päätöksentekoon osana julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Valtion ja maakunnan välisessä neuvottelussa ei siis käsitellä ministeriöiden JTS-ehdotuksia, eikä siinä päätetä maakuntien rahoituksesta.

Maakuntatalouden neuvottelukunta

Maakuntalain 14 §:n mukaisesti perustettaisiin maakuntatalouden neuvottelukunta, joka edistää yhteistyötä ja tukee edellä kuvattua ohjausprosessia.

Maakuntatalouden neuvottelukunnan tehtävät painottuvat erityisesti JTS- ja TAE valmisteluun liittyvään maakuntatalouden valmisteluun. Lisäksi neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida valtion ja maakunnan neuvottelua sekä neuvoa antavasti käsitellä neuvotteluista laadittua asiakirjaa. Asiakirjaan kirjataan johtopäätökset maakuntien kustannusten kehittymisestä, toimenpiteistä ja maakuntien investointien yhteensovittamisesta. Lisäksi maakunnan tehtävänä on käsitellä maakuntia koskevaa lainsäädäntöä sekä periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia maakuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä.

Neuvottelukunnan puitteissa ohjauksen prosessi on käynnissä jatkuvasti ja eri muutoksiin voidaan reagoida nopeasti. Tämä osaltaan edistää palvelujen yhdenvertaisen toteuttamisen tavoitteita.

Maakuntien alkuvuosien toiminnan rahoitus ja muutoskustannukset

Valtioneuvoston päätti julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019 – 2022 perjantaina 13.4.2018. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä hallitus julkaisi kannanoton maakunta- ja sote-uudistuksesta. Kannanotossa todetaan, että valtiovarainministeriö kävi maaliskuussa rahoitukseen ja kustannuskehitykseen liittyvät neuvottelut kaikkien maakuntien kanssa. Neuvottelukierroksen perusteella on syytä tarkemmin arvioida muutoskustannusten, kuten tila- ja ict-kustannusten sekä palkkaharmonisaation todellista tasoa.

Hallituksen kannanotossa todetaan, että muutoskustannuksia tarkastellaan vuoden 2018 aikana muun muassa osana koetalousarvion laadintaa. Jos uudistuksesta on tunnistettavissa yleiskatteellisen rahoituksen riittävyyden vaarantavia muutoskustannuksia, vuonna 2019 käytävässä kehysprosessissa varaudutaan tähän.

Aloitusvuoden 2020 rahoituksen riittävyyttä palvelutarpeen kasvussa eräissä maakunnissa tarkastellaan osana maakuntien rahoituslain jatkovalmistelua. Jos valmistelutyössä on nähtävissä maakuntien toiminnan aloittamiseen vaikuttavia asioita, jotka vaarantavat laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisen, hallitus varautuu huomioimaan korjaustarpeen maakuntien rahoituslakia koskevana muutosesityksenä syksyllä 2018.

Edellä kuvatut mekanismit maakuntien toiminnan alkuvuosien rahoituksesta ja muutoskustannusten huomioimisesta turvaavat osaltaan maakuntien rahoituksen riittävyyden ja peruspalvelut maakunnissa.

Maakuntien rahoituksen tarkistaminen ja peruspalvelujen saatavuuden turvaaminen

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään sisältyy säännökset valtion rahoituksen vuosittaisesta tarkistamisesta. Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on turvata maakunnille riittävä rahoitus niille annettujen tehtävien hoitamiseen, mutta samalla hillitä maakuntien kustannusten nousua ja ohjata maakuntia tarvittaessa sopeuttamaan toimintojansa. Tämän varmistamiseksi säännöksiin sisältyy niin kutsuttu kustannusten kasvua hillitsevä rajoitin.

Rahoituslaissa on otettu huomioon myös se, että rahoitusperiaate voi rajoittimen vuoksi vaarantua. Rahoituslain 6 §:n toisen momentin mukaan rajoittimesta voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lähtökohtana on valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointi. Arviointi tarpeesta rajoittimen ylittävien kustannusten huomioon ottamiseen tehdään julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa. Arviointi perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ssä tarkoitettuun sosiaali- ja terveysministeriön selvitykseen ja muihin julkisen talouden suunnitelmaa tai valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa käytettävissä oleviin maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin selvityksiin ja tietoihin. Rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen arvioidaan toteutuvan tilanteessa, jossa ongelmat ovat kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia ja ne johtuisivat siitä, että rahoituksen perusteena olevat määräytymisperusteet eivät toimi.

Valtiovarainministeriö on helmikuussa 2018 asettanut työryhmän valmistelemaan maakuntien valtion rahoituksen riittävyyden arviointia. Työryhmän tehtävänä on muun ohella määrittää arviointiprosessissa käytettävät keskeiset mittarit, valmistella prosessikuvaus valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arvioinnista sekä arvioida valtion rahoituksen kokonaistason korottamisen sekä yksittäisten maakuntien tukemisen soveltamistilanteiden keskinäissuhteita.

Huomioitava on, että viime kädessä rahoituksen riittävyyden arviointi ja siihen liittyvä peruspalveluiden turvaamisen näkökulma on myös eduskunnan arvioitavissa osana kunkin vuoden talousarvioesityksen käsittelyä.

Maakuntien rahoituslain mukainen lisärahoitusmekanismi

Hallituksen esitykseen maakuntien rahoituslaista sisältyy useampia erityissäännöksiä taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan auttamiseksi vaikeuksien luonteesta, laajuudesta ja ajankohdasta riippuen.

Luonteeltaan lyhytaikaisissa ja pienimuotoisissa rahoitusongelmissa maakunta voi ottaa lyhytaikaista lainaa rahoituslaitoksilta maksuvalmiuden ylläpitämiseksi. Maakunta ei voi ottaa rahoituslaitoksilta pitkäaikaiseksi (yli vuosi) katsottavaa lainaa. Rahoituslaitoksilta otettava lyhytaikainen laina on käytännössä nopein ja yksinkertaisin keino maakunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi, eikä se varsinaisesti ole maakuntien rahoituslain mukainen joustoelementti.

Maakuntien rahoituslaissa säädetään useasta menettelystä, joita voidaan käyttää edellä kuvattua vakavammissa ongelmatilanteissa. Maakunnalle voidaan myöntää valtion laina tai takaus maksuvalmiusongelmien ehkäisemistä ja korjaamista varten. Valtion laina tai takaus on ensimmäinen vaihtoehto sellaisessa tilanteessa, jossa maakunnan taloudelliset ongelmat aiheutuisivat lähtökohtaisesti sen omista toimista.

Maakunnalle voidaan myöntää harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti hakemuksesta lisärahoitusta valtion talousarvion rajoissa joko valtionrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena tai valtionavustuksena.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen on tarkoitettu sellaisiin tilanteisiin, joissa lisärahoituksen tarpeen aiheuttaneet syyt ovat maakunnan toimista riippumattomia, äkillisiä, ennakoimattomia ja tilapäisiä. Lisärahoitus voi perustua myös maakunnan paikallisiin erityisolosuhteisiin. Siirtymäaikana 2021 – 2024 rahoitusta voidaan korottaa harkinnanvaraisesti myös rahoitusjärjestelmän muutoksen aiheuttamien taloudellisten vaikeuksien vuoksi. Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Maakunnalle voidaan myöntää taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi myös valtionavustusta, jos se on välttämätöntä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi. Valtionavustusta käytetään, jos yksittäisen maakunnan taloudellisten ongelmien ja kyvyttömyyden suoriutua velvoitteistaan arvioidaan aiheutuvan rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta. Lisäksi valtionavustus soveltuu tilanteisiin, joissa maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä palvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään, eikä lainan tai takauksen arvioida olevan tilanteessa riittävä. Siirtymäajan jälkeen vuodesta 2025 lukien valtionavustuksen myöntäminen käynnistää aina arviointimenettelyn.

Valtiovarainministeriö seuraa maakuntien taloudellista tilannetta kuukausittain saatavien taloustietojen perusteella.

Yhteenveto

Maakunta-, sote- ja valinnanvapausuudistus muodostavat laajan kokonaisuuden, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on turvata perustuslain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti sosiaali- ja terveyspalvelut koko maassa. Tämän toteuttamiseksi, ohjaamiseksi, seuraamiseksi ja valvomiseksi on monia eri säännöksiä useassa eri laissa. Säännökset muodostavat yhdessä kokonaisuuden jotka sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan turvaavat perusoikeuksien toteutumisen ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden koko Suomessa.

Uudistuksen merkitys ja sen perusoikeusvaikutukset huomioon ottaen valmistelussa on pyritty luomaan valvontarakenne, joka takaisi mahdollisimman monipuolisesti paitsi maakuntiin kohdistuvan valtakunnallisen ohjauksen ja valvonnan toteutumisen myös maakuntien ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet niiden järjestämisvastuusta eriytettyyn sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoon. Ehdotettu monituottajamalli merkitsee kuitenkin sitä, ettei julkista valvontaa ole mahdollista toteuttaa kaikilta osin samalla tapaa välittömästi kuin jos palveluita tuottaisi viranomainen. Valinnanvapausjärjestelmän rakenteesta johtuen palveluntuottajien valvonta jakautuu usealle eri viranomaistaholle ja valmistelussa on jouduttu kehittämään maakunnan toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi myös erityisiä ohjauksen ja valvonnan keinoja. Toisaalta palveluntuottajien hyväksyminen rakentuu ilmoitusperusteisen järjestelmän varaan ja toiminnan asianmukaisuuden varmistaminen jäisi osin myös valinnanvapauslain mukaisten yksityisten palveluntuottajien vastuulle. Suoran valinnan palveluntuottajien tehtävänä olisi muun ohella varmistua siitä, että niiden käyttämät alihankkijat täyttävät valinnanvapauslaissa säädetyt toimintaedellytykset. Tältä osin on syytä painottaa, että yksityiset palveluntuottajat toimisivat rikosoikeudellisen virkavastuun alaisina valinnanvapauslain mukaisia tehtäviä hoitaessaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudistuksen toteutuessa valvontajärjestelmän toimivuutta seurataan ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan tarvittaessa lainsäädäntöä tarkistamalla.