

VM/BO/VV 29.4.2018

Valinnanvapausehdotus (HE 16/2018 vp) – perustuslakivaliokunnan 20.4. toimittamat lisäksymykset valtiosääntöoikeuden asiantuntijoille

2. Perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp todennut maakuntien rahoituksesta muun muassa seuraavaa:

”Maakuntien rahoituksen riittävyydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.” (s. 22-23) ”Esityksen perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin, joiden mukaan budjet-tirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (s. 672). Perustuslakivaliokunta korostaa tämän näkökohdan merkitystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Lain 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon normaalirahoituksen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 7 §:ään sisältyy mahdollisuus maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korottamiseen ja 8 §:ään säännökset yksittäisen tai yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien valtion rahoituksesta. Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.” (s. 23) Miten arvioisitte tältä kannalta sote-palveluiden rahoitusta?

Rahoitusperiaatteen toteutuminen edellyttää, että annettaessa maakunnalle tehtäviä, on huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtäviensä hoitamiseen. Lähes täyteen valtion rahoitukseen perustuvassa järjestelmässä *rahoitusperiaatteen* merkitys korostuu. Toisaalta rahoituksen perustuminen lähes täyteen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Tämä puoltaa valtion maakuntien ohjausmahdollisuutta ja kustannusten kasvun hillinnälle asettamia tavoitteita. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteena on, että kasvavan palvelutarpeen palvelujärjestelmälle aiheuttamasta paineesta huolimatta julkisen talouden kestävyys ja siten peruspalvelujen järjestäminen myös tuleville sukupolville pystyttäisiin turvaamaan. *Rahoitusperiaatteen toteutumista ja rahoituksen riittävyyttä on tämän vuoksi tarkasteltava sekä suhteessa maakuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä tehtävistään, että siihen, miten talouden ohjausjärjestelmällä tähän vaikutetaan.*

Maakuntien rahoituksen määräytymisen keskeinen lainsäädäntöperusta sisältyy maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Maakuntien yleiskatteinen rahoitus kohdennetaan maakunnille maakuntien rahoituslakiehdotuksen nojalla. Pääosa rahoituksesta jaetaan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisilla perusteilla, jotka tukevat sosiaali- ja terveystalouden erityislainsäädännön tarveperusteista lähtökohtaa. Merkittävä osa laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista kytkeytyy tutkimustietoon perustuviin keskeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin sekä kustannuksiin vaikuttaviin olosuhdetekijöihin¹. Lisäksi maakunnille

¹ Lausuntokierroksella mainitut jakoperusteet saivat pääosin myönteisen vastaanoton, 74 prosenttia lausunnon antajista piti tarvetekijöitä ja niiden painokertoimia vähintään perusteltuina (<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79058/Yhteenvedo%20maakunta-%20ja%20sote-HE%20lausunnoista%202016-12-09%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>). Sosiaali- ja terveydenhuollon painokertoimet ovat kuitenkin ajassa muuttuvia, minkä vuoksi laskennallisen rahoituksen tarve- ja olosuhdekriteerit päivitetään asetukseen perustuen vähintään neljän vuoden välein. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on jo käynnistänyt projektin, jonka tulosten perusteella painokertoimia pystytään jatkossa tarkistamaan.

voidaan kohdentaa rahoitusta eri hallinnonalojen erityislainsäädännöllä ja valtion talousarviossa määrärahan käyttötarkoitusta ohjaamalla, siltä osin kuin kyse on maakuntien erillisrahoituksesta².

Maakuntien rahoitukseen kytkeytyvän *talouden kokonaisohjauksen*³ lainsäädäntöperusta koostuu useammasta lakiehdotuksesta, ensi sijassa, erityisesti sosiaali- ja terveystaloutta tarkasteltaessa, maakuntien rahoituslain ohella maakuntalaista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Niitä täydentävät uudistuksen eri lakeihin sisältyvät seuranta, arviointia, ohjausta ja valvontaa koskevat säännökset.

Valtion maakuntien taloudenohjaus

Valtion maakuntien talouden ohjaukseen sisältyy *yleisemmällä tasolla* ymmärrettynä maakuntien taloudellisen tilanteen jatkuva seuranta ja arviointi, tavoitteena kyky reagoida riittävän varhaisessa vaiheessa, jos jonkin maakunnan tilanteessa on havaittavissa selkeitä riskejä merkittävämpien taloudellisten ongelmien synnylle ja ennalta ehkäistä tilanteiden kriisiytymistä. Seuranta tapahtuu kuukausittain saatavien taloustietojen sekä muun vuorovaikutuksen perusteella. Tarkemmin ohjausta määrittää jäljempänä kuvattu sääntely, mutta laajemmin ohjaus on osa uudistuksen toimeenpanoa.

Lainsäädännön tasolla valtion maakuntien talouden ohjaus tarkoittaa rahoituslakiehdotuksen lisäksi erityisesti maakuntalakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvää maakuntien ja valtion suhteen sääntelyä. Maakuntataloutta käsitellään osana julkisen talouden suunnitelmaa (maakuntalakiehdotus 11 §). Julkisen talouden suunnitelmaa sisältää maakuntataloutta koskevan osan, jossa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista niin kokonaisuutena kuin maakunnittain. Ehdotus on linjassa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa siitä, että rahoitusperiaatteen arvioinnin olisi oltava selkeästi lakisäateistä (PeVL 34/2013 vp, s.2, PeVL 63/2014 vp).

Suunnitelmassa julkista taloutta, ja maakuntataloutta sen osana, tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja se muodostaa myöhemmälle lainsäädännön ja talousarvion valmistelulle perustan. Julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta. Valtioneuvosto arvioi maakuntien lakisäateisten tehtävien rahoitusperiaatteen toteutumista ja sitä kautta sosiaali- ja terveystaloutta rahoituksen turvaamista vuosittain osana julkisen talouden suunnitelmaa. Julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä on tarpeen arvioida perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiä siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 19/2016 vp todennut.

Maakuntien talouden ohjauksen kannalta keskiössä on myös valtion ja maakuntien välinen neuvottelu (maakuntalaki 13 §), jonka on tarkoitus maakuntien talouden ohjauksen lisäksi tukea julkisen talouden suunnitelman valmistelua ja päättämistä. Valtiovarainministeriön johtamassa neuvottelussa muun muassa arvioidaan sekä maakunnan kustannusten että rahoituksen toteutunutta ja tulevaa kehitystä sekä rahoituksen riittävyyttä hoidettaviin tehtäviin ja mahdollisia toimia kustannusten hillitsemiseksi. Rahoituksen riittävyyden arviointiin vaikuttavat moninaiset seikat, kuten maakuntien maantieteelliset ja muut olosuhteet, väestörakenne ja väestön tarpeet, uudistuksen toimeenpanon toteuttamisessa onnistuminen ja kyky sopeuttaa tarvittaessa toimintaansa. Maakuntia ohjaavat ministeriöt toimittavat oman toimialansa tehtävien osalta maakuntien tehtävien ja kustannusten arvioinnin valtiovarainministeriöön ennen neuvotteluita.

Neuvotteluissa tarkastellaan myös investointien vaikutuksia maakunnan talouteen ja toimintaan. Tarkemmin investointeja ohjattaisiin kuitenkin maakuntalakiehdotuksen 12 §:ään perustuen. Ehdotuksen mukaan valtio

² Maakuntien rahoituslakiehdotus 1 § 1 mom (HE 57/2017 vp). Erillisrahoituksen muodostumista on käsitelty esityksessä alkaen s.10. Rahoituslakiehdotuksen soveltamisalaa ja suhdetta erillisrahoitukseen on käsitelty esityksessä s.20. Rahoituslakiehdotuksen nojalla myönnettävää rahoitusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi maakuntien niihin tehtäviin, joiden rahoituksesta on säädetty erityislain nojalla tai joita ohjataan valtion talousarvioratkaisuin (käyttötarkoitus ja rahoitustaso) ja joiden määrärahat on budjetoitu talousarvioon valtiovarainministeriön pääluokkaan sisältyvien maakuntien rahoitusmomenttien (28.89.30-28.89.36) ulkopuolelle; eli käytännössä STM:n, LVM:n, MMM:n, YM:n tai TEM:n hallinnonalan pääluokkaan.

³ Talouden kokonaisohjausta ja sitä koskevaa lainsäädäntöä käsitellään tässä erityisesti prosessin näkökulmasta. Laajemmin talouden kokonaisohjaukseen vaikuttaa lisäksi eri hallinnonalojen maakuntien toimintaa koskeva lainsäädäntö.

ohjaisi maakuntien taloudellisesti merkittäviä ja muuten poikkeuksellisen laajakantoisia sekä palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisia tai toiminnallisesti merkittäviä investointeja. Tarkastelussa olisivat yhteistyösopimusalueilla valmisteltavat esitykset, jotka olisivat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi.

Maakuntaneuvottelua edeltää eri hallinnonaloilla tehtävä valmistelu tehtävien ja kustannusten arvioinnista. Sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen turvaamisen tarkastelun kannalta keskeiset säännökset sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakiehdotuksen 29 ja 30 §:ään. Ensin mainitussa ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jonka mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää ministeriön ja maakunnan välistä yhteistyötä. Neuvotteluissa käsitellään muun muassa lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Lisäksi neuvotteluissa arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisalakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista. Viimeksi mainitussa selvitetäisiin sosiaali- ja terveystalouden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi siinä arvioidaisiin maakunnassa toteutettavia kustannusten kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimia palvelujen turvaamisen ja rahoituksen yhteensovittamiseksi. Selvityksen tulisi sisältää myös ehdotukset toimenpiteistä mm. julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion laatimista sekä valtakunnallista ohjausta varten. Tämä selvitys on olennainen väline sen arvioimiseksi, riittääkö valtion rahoitus maakuntien järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen toteutukseen vaiko ei ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Selvityksen palvelujen saatavuudesta ja rahoituksen riittävyydestä tekee vuosittain sosiaali- ja terveysministeriö. Selvitystä taustatietoina ovat maakuntien laatimat raportit, Aluehallintovirastojen valvontatietojen perusteella laatimat raportit sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen edellä mainittujen raporttien pohjalta tekemä analyysi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen perusteella saadaan siten tietoa siitä, onko valtion maakunnille kohdentama rahoitus riittävä ja onko mahdollisissa ongelmatilanteissa maakunnilla mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa vai tarvitaanko palvelujen turvaamiseksi lisärahoitusta. Järjestämisalakiehdotuksen 30 §:n menettely edeltää julkisen talouden suunnitelman laatimista ja toimii siten sosiaali- ja terveystalouden osalta perustana tälle käsittelylle.

Lisäksi maakuntalakiehdotuksessa (14 §) esitetty maakuntatalouden neuvottelukunta seuraisi ja arvioisi maakuntien taloutta sekä käsitelisi maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä sekä näiden toimintaan, talouteen ja hallintoon vaikuttavia valtion toimenpiteitä.

Myös esimerkiksi maakuntalakiehdotuksen 13 lukuun sisältyy maakuntien talouden ohjausta, kuten talousarvion laadinnan sääntely (97 §) ja myös mahdollisuutta arviointimenettelyyn (106 §).

Maakuntien rahoituslaki ja uudistuksen kustannusten hillintää koskeva tavoite

Maakuntien rahoituslakiehdotus muodostaa tuen uudistuksen 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteelle. Asiantuntijakuulemisissa (erityisesti 13.4.) on argumentoitu rahoituksen joustamattomuudesta, mikä aiheuttaisi joko palvelujen leikkauksia tai asiakasmaksujen korotuksia (mm. Huttunen, Teperi, Pohjola). Rahoituslakiehdotus ei kuitenkaan sellaisenaan yksinään takaa kustannusten kasvun hillintää eikä siis itsenäisesti leikkaa kustannuksia ja maakuntien saamaa rahoitusta sanotulla määrällä. Sääntelyn lähtökohtana on, että tulevan varainhoitovuoden rahoitusta määrättäessä toteutuneet kustannukset otetaan huomioon rajoitetusti (ns. kustannusten kasvun hillinnän rajoitin; rahoituslakiehdotus 6 §). Ehdotukseen sisältyy kuitenkin myös säännökset siitä, että jos rajoittimen soveltaminen vaarantaisi peruspalvelujen järjestämisen, on rahoitusta korotettava. Edellä kuvatulla taloudenohjauksella on tarkoitus kerätä tätä arviointia varten jatkuvasti ja kattavasti tietoa. Viime kädessä uudistuksen toimeenpano, valtion maakuntien talouden ohjaus,

järjestämisen johtaminen maakunnissa sekä valtion ja maakuntien välinen vuorovaikutus ratkaisevat taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen. Tarkoituksena on turvata maakunnille riittävä rahoitus niille annettujen tehtävien hoitamiseen, mutta samalla hillitä maakuntien kustannusten kasvua ja ohjata maakuntia tarvittaessa toimintansa sopeuttamisessa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää palvelutarpeen kasvusta aiheutuvan kustannuskehityksen taittamista ja sitä, ettei samalla aiheudu muita merkittäviä lisäkustannuksia.

Maakuntien kokonaisrahoituksen korottaminen

Perustuslain turvaamien lakisääteisten palvelujen, 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen, toteutumisen kannalta on olennaista, että valtio osoittaa riittävän rahoituksen palveluihin. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 10/2015 vp. ja PeVL 37/2009 vp.). Perustuslain mukaisena lähtökohtana on myös, että säädettäessä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetuista sosiaali- ja terveyspalveluista otetaan huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 12/2015 vp., PeVL 25/2012 vp., s. 2-3 ja PeVL 34/1996 vp. s. 3/I). Hyvinvoinnin toteutumista ja sen käytännön edellytyksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tarkasteltava kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet voivat laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin puuttua myös perustuslain 19 §:n mukaisen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja etuisuuksien tasoon. Tämä ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perusoikeuksien toteuttamista (PeVL 10/2015 vp., PeVL 11/2015 vp., PeVL 12/2015 vp.). Lisäksi mahdollinen palvelujen sopeuttaminen taloudellisiin voimavaroihin täytyy rahoitusperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti tehdä palveluja ja etuisuuksia koskevassa substanssilainsäädännössä ja rahoituslailla täytyy osoittaa riittävät voimavarat lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen. (HE 15/2017 vp)

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 § kokoaa edellä kuvattua lähtökohtaa. Maakuntien kustannusten kasvua pyritään hidastamaan julkisen talouden ja palvelujärjestelmän kestävyys turvaamiseksi. Oletuksena rahoituksen tarkistamisessa on kustannusten kasvun hillintä. Kuitenkin, jos rahoituksen taso vaarantaisi peruspalvelujen järjestämistä, on rahoitusta erityissäännösten nojalla korotettava. Lisäksi rahoituslakiehdotuksen 5 §:ään sisältyy säännökset substanssilainsäädännön muutosten vaikutusten huomioinnista maakuntien rahoituksessa.

Käytännössä siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus tosiasiallisesti palvelujen järjestämiseen, voi vaikuttaa moni syy. Maakunnissa voi olla käytännössä esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoituksen riittävyyteen vaikuttaa myös se, miten uudistukseen liittyvää lainsäädäntöä osataan toimeenpanna ja johtaa. Lisäksi rahoituksen riittämättömyys voi johtua tilanteesta, jossa ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaisikaan alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Viimeksi mainitut tekijät ovat sellaisia, joihin maakunnilla on usein joko olemattomat tai hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet.

Rahoituksen riittävyys ja sen taustasyt selvitetään edellä kuvatussa järjestämislakiehdotuksen 29 ja 30 §:n sekä maakuntalakiehdotuksen 13 §:n ja maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaisessa menettelyssä.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaan toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa ns. kustannusten kasvun rajoittimen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lähtökohtana on valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointi. Rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen arvioidaan toteutuvan tilanteessa, jossa ongelmat ovat kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia.

Arviointi tarpeesta rajoittimen ylittävien kustannusten huomioon ottamiseen tehdään julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa. Siten rahoituksen riittävyyden arviointi on talousarvion yhteydessä myös vuosittain eduskunnan käsiteltävissä.

Niin maakuntien näkökulmasta, arvioinnin ennustettavuuden ja luotettavuuden kannalta, kuin myös valtioneuvostotasoisessa valmistelussa, toiminnan läpinäkyvyys on tärkeää. Valmistelussa oleva maakuntien taloustietojen raportoinnin automatisointi tulee tukemaan vertailukelpoisen maakuntakohtaisen talous- ja toimintatiedon tuotantoa. Osana sote- ja maakuntauudistusta on valmisteltu erilaisia mittareita maakunnan toiminnan ja talouden suunnitteluun ja toisaalta palvelujen saatavuuden, kustannusten ja vaikuttavuuden arviointiin. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksessa määritellään Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi seurata ja arvioida koko maan tasolla väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien palvelutoimintaa. Tavoitteena on muun muassa arvioida ja vertailla maakuntien väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä sekä kustannuksia ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tuotosten perusteella niin maakunnilla kuin valtion maakuntien talouden ohjauksessakin on mahdollisuus vertailla maakuntien toimintojen kustannuksia ja kustannustehokkuutta suhteessa toisiin maakuntiin. Tämän tiedon käyttö tukee maakuntien kustannustehokkuuden kehittämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannus- ja vaikuttavuusmittareja kokeiltiin keväällä 2018 toteutetuissa maakuntatalouden simulointiharjoituksissa. Niiden avulla muodostettua tietopohjaa käytettiin neuvottelujen tausta-aineistona. Käynnissä olevassa valmistelussa on tarkoitus edelleen yhteensovittaa eri vaiheissa tehtävää arviointityötä ja siinä hyödynnettäviä mittareita. Valtiovarainministeriö on helmikuussa 2018 asettanut työryhmän valmistelemaan maakuntien valtion rahoituksen riittävyyden arviointiprosessia. Työryhmän tehtävänä on muun ohella määrittää rahoituksen riittävyyden arviointiprosessissa käytettävät keskeiset mittarit, valmistella prosessikuvaus valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arvioinnista sekä arvioida valtion rahoituksen kokonaistason korottamisen sekä yksittäisten maakuntien tukemisen soveltamistilanteiden keskinäisyyhteitä. Työryhmän määräaika päättyy 31.5.2019.

Rahoituslain pysyvät joustoelementit

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus voisi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta, jos kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta tai maakunnille aiheutuu muutoin merkittäviä kustannuksia, koska maakuntien tulee palvelut joka tapauksessa järjestää. Rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointia on kuvattu edellä. On kuitenkin mahdollista, että rahoituksen riittävyyden ongelmat kohdentuvat yksittäisiin maakuntiin tai ajallisesti etäälle edellä kuvatusta selvitys-, neuvottelu-, JTS- ja talousarvioprosessista. Tämän vuoksi rahoituslakiehdotuksen joustoelementillä on merkittävä asema yksittäistilanteisiin vaikuttamiseksi.

Luonteeltaan lyhytaikaisissa ja pienimuotoisissa rahoitusongelmissa maakunta voi ottaa lyhytaikaista lainaa rahoituslaitoksilta maksuvalmiuden turvaamiseksi. Muissa tilanteissa joustomekanismit perustuvat maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Ehdotukseen sisältyy useampia erityissäännöksiä taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan auttamiseksi vaikeuksien luonteesta, laajuudesta ja ajankohdasta riippuen. Säännöksiä on, jo perustuslain 22 §:n velvoittamana, sovellettava, jos yhden tai useamman maakunnan talous on kriisiytymässä tai ongelmia on valtakunnan tasolla. Tieto tällaisesta tilanteesta pyritään saamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa alussa kuvattuun jatkuvaan talouden ohjaukseen perustuen.

Maakunnalle voidaan myöntää valtion laina tai takaus maksuvalmiusongelmien ehkäisemistä ja korjaamista varten (rahoituslakiehdotus 8 §). 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 (rahoituslakiehdotus 7 §) on tarkoitettu sellaisiin tilanteisiin, joissa lisärahoituksen tarpeen aiheuttaneet syyt ovat maakunnan toimista riippumattomia, äkillisiä, ennakoimattomia ja tilapäisiä. Lisärahoitus voi perustua myös maakunnan paikallisiin erityisolosuhteisiin. Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnalle 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 (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtionavustusta käytetään, jos yksittäisen maakunnan taloudellisten ongelmien ja kyvyttömyyden suoriutua velvoitteistaan arvioidaan aiheutuvan rahoituksen määrätymisperusteiden 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 (maakuntalakiehdotus 106 §).

Uudistuksen siirtymävaiheen muutuskustannukset

Siirtymävaiheen kustannusten kasvupaine, se että toiminnan käynnistämisestä voi aiheutua enemmän kustannuksia ja sopeuttaminen on mahdollista vasta asteittain, on huomioitu myös rahoituslakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä. Tämän vuoksi ns. rajoittimen osalta siirtymäsäännöksissä on ensimmäisten vuosien (2021 ja 2022) kustannusten kasvua koskevat erityissäännökset. Rahoituslakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettu valtion rahoituksen kokonaistason korottaminen on myös mahdollista jo siirtymäaikana, jos peruspalvelujen turvaaminen muutoin vaarantuisi. Lisäksi siirtymäsäännöksiin sisältyy erityissäännökset siitä, että 7 §:n harkinnanvaraista rahoitusta voidaan käyttää siirtymävaiheessa rahoitusjärjestelmän muutoksesta aiheutuviin taloudellisiin ongelmiin.

Maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaaminen

Hallituksen esityksellä 15/2018 vp on täydennetty maakuntien rahoituslakiehdotusta. Esityksellä on pyritty varmistamaan, että maakunnan verottoman tai arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävän hankinnan arvonlisäverokustannus ei jäisi maakunnan kustannukseksi nykyjärjestelmästä poikkeavasti. Esitys osaltaan vahvistaa maakunnan sosiaali- ja terveystalouden rahoitusta siten, ettei hankinnan verokustannus rasita maakuntaa.

Hallituksen kehysriihen 2018 linjaukset rahoituksen riittävyyden arvioinnista

Sen lisäksi, että maakuntien rahoituksen riittävyyttä on lakitasoisin ratkaisuin varmistettu, hallitus on maakuntien toiminnan käynnistymisen turvaamiseksi, siirtymävaiheen muutuskustannusten tukemiseksi ja valinnanvapauden toimeenpanon edistämiseksi linjannut kehysriihen 2018 yhteydessä seuraavaa (VN tiedote 183/2018):

- Muutuskustannuksia tarkastellaan vuoden 2018 aikana muun muassa osana maakuntatalouden simulointiin kuuluvaa koetalousarvion laadintaa. Jos uudistuksesta on tunnistettavissa yleiskatteellisen rahoituksen riittävyyden vaarantavia muutuskustannuksia, vuonna 2019 kehysprosessissa varaudutaan tähän.
- Aloituvuoden 2020 rahoituksen riittävyyttä palvelutarpeen kasvussa eräissä maakunnissa tarkastellaan osana maakuntien rahoituslain täydennysesityksen valmistelua. Jos valmistelutyössä on nähtävissä maakuntien toiminnan aloittamiseen vaikuttavia asioita, jotka vaarantavat laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisen, hallitus varautuu huomioimaan korjaustarpeen maakuntien rahoituslain täydennyksessä syksyllä 2018.
- Hallitus päätti kehysriihessä rahoittaa valinnanvapauspilottien alkamisvaihetta 200 milj. eurolla aiemmin päätetyn 100 milj. euron sijaan. Pilottien kautta tullaan vahvistamaan maakuntien yhtenäisiä käytäntöjä kokeilemalla eri valinnanvapautyökaluja ja erilaisia tietoteknisiä ratkaisuja.