

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itse-hallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Teema: Maakunnan hallinto, toimielimet, johtaminen, liikelaitokset ja maakuntien yhteistoiminta

1. Yleistä

Maakuntalaki on kuntalain tapaan yleislaki, jolla luodaan edellytykset itsehallinnon toteutumiselle kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Ehdotus pohjautuu suurelta osin kuntalain sääntelyyn. Kuntalain valmistelun yhteydessä mm toimielimiä, johtamista, liikelaitoksia ja yhteistoimintaa koskevaa sääntelyä on perusteellisemmin arvioitu eikä maakuntalain valmistelun yhteydessä ole tullut esiin seikkoja, jonka perusteella niistä tulisi maakuntalain yhteydessä toisin arvioida. Maakuntalakiin on kuitenkin ollut syytä ottaa erityisesti säännöksiä, joiden taustalla on järjestämistä vastuu täsmentäminen, järjestämisen ja tuottamisen erottaminen sekä niistä aiheutuvat johtamisen erityispiirteet.

Nyt käsiteltävässä ja muussa valmisteltavana olevassa maakuntauudistukseen liittyvässä erityislainsäädännössä näyttäisi olevan vahvana suuntauksena säätää maakuntien tehtäviin liittyvästä hallinnosta ja ohjauksesta maakuntalaista poiketen. Nämä tavoitteet vaarantavat maakuntalain tarkoituksen toimia kuntalain tapaan peruslakina, jolla luodaan edellytykset maakuntien itsehallinnon toteuttamiselle.

2. Maakunnan toimielimet (6 luku)

Maakuntalakiehdotuksen luvun 6 maakunnan toimielimiä koskevat säännökset vastaavat sisältöään vuonna 2015 voimaan tuleen kuntalain säännöksiä. Kuntaliitolla ei ole niihin huomautettavaa.

3. Maakunnan johtaminen ja kunnanhallitus (7 Luku)

Maakuntalaki ehdotuksen luvun 7 johtamista ja maakuntahallitusta koskevat säännökset vastaavat sisältöään pääosin vuonna 2015 voimaan tuleen kuntalain säännöksiä.

Maakuntastrategiasta säädetään 35 §:ssä ja sitä täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 14 § palvelustrategiaa ja 15 § maakunnan palvelulupausta koskevat säännökset. Palvelustrategia on ja palvelulupausta voi olla osa palvelustrategiaa. Maakunnan tulee palvelustrategiassa päättää yksityisiltä palveluiden tuottajilta hankittavien palveluiden vähimmäismäärää koskevat tavoitteet ja siinä on määriteltävä, mikä osa palveluista kilpailutetaan palveluiden innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien ratkaisujen kehittämiseksi.

Maakunnan strategia on poliittisen johtamisen väline, ja voidaan perustellusti kysyä, tarvitaanko laissa sen yksityiskohtaista sisältöä ohjaavia säännöksiä.

Maakuntauudistuksen taustalla on näkemys monituottajamallista. Tämän vuoksi sekä maakuntalaissa että järjestämislaissa on useita säännöksiä, joiden tarkoituksena on tukea järjestämistä vastuussa olevan maakuntahallinnon toimintaa ja päätöksentekoa, kun kyse on sekä oman konsernin että muiden tuottajien ohjauksesta (Maakuntalaki 4 §, 7-9 §, 28 §, 42-43 §, 96-97 §, 104 §, 118 § ja järjestämislaki 9 §, 12-13 §, 21-23 §, 52 §).

Maakunta on vastuussa sille säädettyjen tehtävien ja palveluiden järjestämisestä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan järjestäminen ja tuottaminen on erotettava ja samaa mallia valmistellaan myös muihin maakuntien vastuulle tuleviin tehtäviin.

Järjestämistä vastuun ja tuottamisen erottaminen muuttaa olennaisesti myös maakuntahallituksen roolia. Järjestämistä vastuu edellyttää johtamisen kannalta oikeaa ja ajantasaista tietoa sekä sen analysointia johtamisen tueksi. Tiedolla johtaminen monituottajamallissa edellyttää sitä varten suunniteltuja järjestelmiä. Maakuntahallituksen tehtävänä vastata maakunnan toiminnan yhteensovittamisesta ja huolehtia maakuntakonsernin omistajaohjauksesta sekä maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta. Maakunnan johtamisessa korostuu omistajaohjaus, konsernijohtaminen sekä sopimusten hallinta ja niillä johtaminen. Uusi toimintamalli koskee myös maakunnan ja sen liikelaitosten suhdetta.

Hyvä johtaminen on uudistuksen onnistumisen keskeisin tekijä. On olennaista, että sekä poliittisella että ammatillisella johdolla on valmiudet ja niitä hankitaan uuteen toimintamalliin siirryttäessä. Muussa tapauksessa riskinä on, että järjestämistä ja tuottamista erottaminen ja liiketoiminnan periaatteilla toimivat palvelutoiminta johtaa tuotantoyksiköiden vahvaan asemaan toisin kuin uudistuksen tavoitteena on ollut.

4. Maakuntien yhteistoiminta (8 luku)

Maakuntalakiehdotuksen luvun 8 maakuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset vastaavat sisällöltään pääosin vuonna 2015 voimaan tuleen kuntalain säännöksiä lukuun ottamatta kuntayhtymäsääntelyä. Kuntaliitolla ei ole niihin huomautettavaa.

Sen sijaan maakuntalakiehdotuksesta puuttuvat maakuntien ja kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset. Maakunnilla ja kunnilla tulisi olla mahdollisuus sopia yhteistyöstä samaan tapaan kuin se nyt on ehdotuksen mukaan mahdollista maakuntien kesken tai kuntalaissa kuntien kesken.

Maakuntalakiluonnoksen 6 § 2 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtäviä voidaan siirtää kunnilta maakunnille vain kaikkien kuntien niin sopiessa, on liian tiukka. Sopimismahdollisuus pitää olla myös yksittäisillä kunnilla ja kuntaryhmillä.

Maakuntalakiluonnoksen 7 §:n mukaan maakunta voisi sopia järjestämistä vastuun siirrosta kunnalle, silloin kun siitä erikseen laissa säädetään. Sääntelytapaa tulisi muuttaa siten, että sopiminen olisi aina mahdollista, jollei sitä erikseen kielletä.

Maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan. Maakuntalakiin tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen. Mahdollisuus vapaaehtoiseen yhteistyöhön ei riitä. Tarvitaan lainsäädännön antamaa rakenteellista tukea.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjut, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, elinkeinojen kehittäminen, aluekehittämisviranomaisen tehtävät, maakäytön suunnittelu ja maakunta-kaavoitus sekä liikenneasiat ovat kunta-, maakunta ja asukasnäkökulmasta kokonaisuuksia, jota edellyttävät toimivaa yhteistyötä, yhteistä suunnittelua ja kehittämistä sekä palvelujen organisoimista

Maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskuskaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen annettavassa lainsäädännössä monien elinvoimatehtävien, kuten työllisyyden edistämisen, innovaatio- ja kilpailukyky politiikan sekä kotouttamisen tehokkaassa hoitamisessa alueelliset erityispiirteet huomioiden.

Maakuntalakiluonnos ei mahdollista palveluiden organisointia olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tämä voi johtaa siihen, että palveluiden tuottaminen tulee tehottomaksi ja kalliiksi. Olosuhteiden erilaisuus tulee ottaa huomioon ja mahdollistaa joustavat yhteistoimintamuodot palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä.

Maakuntalakiluonnoksen 15 §:ssä säädetään maakunnan ja sen alueen kuntien neuvottelunetittelystä valtuustokausittain. Säännös on tärkeä, mutta riittämätön. Se turvaa maakunnan ja sen alueen yhteistyön poliittisen tason tarkastelun, mutta ei mahdollista maakunnan ja kunnan sopimuksia tuotannon ja järjestämisvastuun siirrosta.

5. Maakunnan liikelaitos (9 luku)

Maakuntalakiehdotuksen luvun 9 maakunnan liikelaitosta koskevat säännökset vastaavat sisällöltään pääosin vuonna 2015 voimaan tuleen kuntalain säännöksiä. Kuntaliitolla ei ole niihin sinänsä huomautettavaa.

Liikelaitos on osa maakuntaa ja maakuntavaltuusto päättää maakunnan ja liikelaitoksen suhteesta. Se päättää toiminnan ja talouden tavoitteista, palvelujärjestelmän yhteensovittamisesta sekä muista tuotannon edellytyksistä ja velvoitteista, hankintavelvoitteista, johtokunnan valinnasta ja investoinneista. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen tapahtuu maakuntavaltuuston päätöksellä

Maakuntalakiehdotuksen mukaan maakunnalla voi olla yksi tai useampi liikelaitos. Sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan omasta palveluiden tuottamisesta vastaa maakunnan liikelaitos. Kaikki maakunnan omat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on annettava yhden liikelaitoksen tuotettavaksi.

Maakunnat ovat asukasmäärältään ja olosuhteiltaan erilaisia. Maakuntavaltuuston tulisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon osalta voida itse päättää, onko tarkoituksenmukaista tuottaa maakunnan asukkaiden suoran valinnan ulkopuolelle jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhdessä vai useammassa liikelaitoksessa.

Eri asia on, onko erityislainsäädännön lakiin perustuva velvollisuus erottaa järjestäminen ja tuottaminen yleensäkin tarkoituksenmukaista ja perusteltua. Kuntien kokemukset tilaaja-tuottajamallista eivät siihen kannusta. Kuntaliitto katsoo, että ehdotukset palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta kaventavat maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisointitavasta maakunnan erityispiirteet huomioiden.

Myös hallituksen esityksen perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että järjestämisen ja tuottamisen tiukka erottelu kaventaa maakuntien itsehallintoa sen lisäksi, ettei erottelun voida myöskään osoittaa edistävän uudistukselle asetettuja palveluiden integraatio-, yhdenvertaisuus- ja taloustavoitteita. Perusteluissa mm. todetaan, että ehdotetussa mallissa maakunnan liikelaitoksen asema suhteessa muuhun maakuntaan voi muodostua erittäin vahvaksi. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan "ehdotetussa mallissa liikelaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallassa ja samalla sen käyttämiseen välttämättömästä osaamisesta".

Perusteluissa todetaan lisäksi, että "tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä perustuminen ammattijohtoon olisivat kuitenkin toteutettavissa myös siten, että tuotantotavasta päättäminen jätettäisiin maakunnan päätösvaltaan. Ehdotettu sääntely kaventaa maakunnan itsehallintoa hallinnon järjestämistä koskevilta osilta eikä erottamiselle ole osoitettavissa perusoikeuksien turvaamiseen kiinnittyviä perusteita."

Useat kunnat ovat kokeilujen jälkeen luopuneet tilaajatehtävien ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista omassa toiminnassaan, niistä saatujen huonojen kokemusten vuoksi. Erottamisella ei myöskään ole saavutettu tavoiteltuja kustannussäästöjä. Maakunnan vastuulla olevan palvelutuotannon kaavamaiselle hallinnolliselle eriyttämiselle lakiluonnoksen mukaisella tavalla ei ole esitetty selkeää syytä eikä vakuuttavia perusteluita.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kirsi Mononen
Johtava lakimies