

Eduskunnan hallintovaliokunta

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

Hallintovaliokunta 28.03.2017 / HE15/2017 vp / Teema: Hallinnon ja talouden tarkastus

Asiantuntijalausuntopyyntö 21.03.2017

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (jäljempänä tarkastusvirasto) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Tarkastusvirasto lausuu seuraavaa:

1 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Maakuntalain 109 §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston tarkastusoikeudesta.

Tarkastusviraston tarkastusoikeudesta on tällä hetkellä voimassa mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään. Tarkastusviraston tarkastusoikeus koskee nykyisin mm. oikeutta tarkastaa valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea tai etua saaneita kuntia, kuntayhtymiä, säätiöitä sekä muita yhteisöjä ja oikeushenkilöitä sekä yksityisiä henkilöitä sen selvittämiseksi, ovatko varojen tai muun taloudellisen tuen tai edun saamiseksi annetut tiedot oikeat, onko myöntämispäätöksessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko varat tai muu taloudellinen tuki tai etu käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu. Tarkastusoikeus perustuu ja kohdistuu siten valtiolta saatuihin varoihin tai muuhun saatuun taloudelliseen etuun.

Tarkastusvirasto esittää, että tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n 1 momentin uuden 2a kohdan säännös ”*Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa maakuntien sekä maakuntalain (xx/2017) 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä maakuntakonserniin kuulumattomien maakunnan toimintaa harjoittavien yhteisöjen ja säätiöiden toimintaa siltä osin kuin ne tuottavat sopimukseen perustuen maakunnan toimintaan kuuluvia palveluja.*”

Esityksen tavoitteena on varmistaa valtion mahdollisuus valvoa tosiasiallisesti pääosin valtion varoin rahoitettavien ja monin osin perusoikeuskytkentäisten palvelujen tuottamiseen liittyviä järjestelyjä riippumatta siitä, tuotetaanko palvelu maakuntakonsernin kuuluvassa yhteisössä tai säätiössä vai sen ulkopuolella. Eduskunnan valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävän kannalta olisi perusteltua, että eduskunta voi valvoa myös tarkastusviraston tarkastuksen avulla maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 1.3.2017 lausuntoja tarkastusvirastoa koskevan lain muutosesitykseen 3.4.2017 mennessä. Lain muutos on tarkoitettu sisällyttää asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhoidossa koskevaan hallituksen esitykseen, jonka lausuntokierros päättyi 28.3.2017.

2 Tarkastusviraston rooli maakuntien ulkoisessa tarkastuksessa

2.1 Maakuntien rahoitus

Hallituksen esityksen mukaan maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin maakunnan rahoituslailla. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti osin maakunnan asukasluvun ja osin palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valtion rahoitus maakunnille olisi pääosin yleiskatteellista.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä päätettyjen periaatelinjausten mukaan maakunnilla ei olisi omaa verotusoikeutta ainakaan välittömästi uudistuksen voimaantulon jälkeisinä vuosina. Tarkoituksena myös on, että maakunnilla olisi vain rajattu oikeus lainanottoon tai valtiontakaukseen lähinnä oman maksuvalmiutensa turvaamiseksi. Näin ollen maakuntien tulot koostuisivat käytännössä lähes yksinomaan valtion rahoituksesta sekä palvelujen tuottamisesta perittävistä asiakas- ja käyttömaksuista.

Valtion rahoituksen laskennallisten kustannusten perusteet tarkistettaisiin vuosittain ottamalla huomioon 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen maakuntien nettokustannukset. Vuoden 2019 osalta tarkistus tehtäisiin käyttäen vuosien 2016 ja 2017 kustannustietoja. Rahoituksen määräytymisperusteiden tarkistaminen tehtäisiin uusimpien käytettävissä olevien tietojen perusteella. Lisäksi rahoituksen tarkistuksessa tulisi huomioida mahdollinen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu tehtävien laajuuden tai laadun muutos.

Yksittäisen maakunnan rahoitusta voitaisiin korottaa harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti. Harkinnanvaraista rahoitusta voitaisiin myöntää tilanteissa, joissa maakunnalla olisi poikkeuksellisia tai tilapäisiä taloudellisia vaikeuksia. Tarkoituksena on, että harkinnanvaraista rahoitusta voitaisiin myöntää tilanteissa, jotka ovat ennakoimattomia, lähtökohtaisesti maakunnan omista toimista riippumattomia. Tällaisina tilanteina on arvioitu esimerkiksi äkillisistä rakennemuutoksista aiheutuvia elinkeinoelämän tarpeita. Harkinnanvaraista rahoitusta voitaisiin tarvittaessa myöntää myös paikallisten erityisoluhdeiden perusteella.

Valtion varoista voitaisiin myöntää maakunnalle valtionavustuslain mukaisesti valtionavustusta, jos maakunnan taloudelliset vaikeudet olisivat pitkäkestoisia ja uhkaisivat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään. Valtionavustuksen myöntäminen edellyttäisi, että avustusta voitaisiin pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi.

Valtiovarainministeriö päättäisi maakunnan valtion rahoituksesta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Koska valtiolla on viimesijainen vastuu maakunnan rahoituksesta, valtion riskejä ei voida kasvattaa ilman valtion omaa päätöksentekoa.

2.2 Maakuntien tilivelvollisuus eduskunnalle

Valtio käyttäisi olennaista vaikutusvaltaa maakuntiin rahoituksen asettamisen kautta. Lainsäädännössä määritetään maakunnan rahoituksen perusteet ja yleiset tehtävät. Valtio myös reagoisi eri alueiden muuttuviin tai muutoin alueellisiin rahoitustarpeisiin. Maakuntien yksityiskohtaisempi strategia- ja tavoiteasetanta osoitettaisiin maakuntavaltuuston tehtäväksi.

Maakuntavaltuusto organisoisi lainsäädännön puitteissa sille säädettyjen tehtävien ja sen asettamien tavoitteiden toteutuksen. Kuitenkin lainsäädännöllä olisi olennaisesti rajoitettu maakunnan tehtävien toteuttamiseen liittyvää organisaation järjestämisen toimivaltaa ja itsehallintoa. Maakunnan organisaatiota ja siihen liittyvää itsehallintoa ohjattaisiin sekä maakuntalain että myös valinnanvapauteen liittyvän lainsäädännön kautta merkittävästi.

Budjettirajoite maakunnan toiminnalle olisi asetettu maakunnan ulkopuolisella päätöksellä. Maakuntavaltuuston rooliksi jäisi taloudellisen itsehallinnon ulottuvuuden osalta pitäytyä sille asetetussa budjettirajoitteessa. Sillä ei olisi itsenäistä päätösvaltaa talousarvionsa kokonaistason (ns. loppusummaan). Voidaan myös ennakoida, että maakuntavaltuuston ja sen alaisen hallinnon eräs rooli olisi huolehtia maakuntansa taloudellisesta edunvalvonnasta myös eduskunnan ja ministeriöiden suuntaan.

Tämä asetelma määrittäisi osaltaan maakunnalle sen itsehallinnon sisällön sekä taloudellisen tilivelvollisuussuhteen. Taloudellisen ulottuvuuden osalta maakuntavaltuuston tulisi toimia valtion sille osoittaman budjettirajoitteen puitteissa. Tältä osin se olisi tilivelvollinen taloudestaan suoraan tai valtionhallinnon toimijoiden välityksellä viime vaiheessa eduskunnalle.

Maakunnan tilinpäätöksen keskeinen tilivelvollisuutta toteuttava ulottuvuus eduskunnalle ja ministeriölle olisi osoittaa, että maakunta on pitäytynyt sille asetetussa budjettitavoitteessa ja noudattanut myös muita valtion vastuisiin ja talouteen vaikuttavia säännöksiä. Tilinpäätöksen kautta toteutuvan maakunnan ulkopuolisen tilivelvollisuuden valvojana eivät voisi toimia pelkästään maakunnan itsensä asettamat tilintarkastajat, jotka toimisivat myös maakuntavaltuuston ohjauksessa.

Edelleen Tarkastusvirastolla olisi siitä annetun lain perusteella mahdollisuus arvioida uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista.

2.3 Maakunnan (oman) ulkoisen tarkastuksen näkökulma

Maakuntalain mukaan maakunnan tilintarkastusyhteisön valitsisi maakuntavaltuusto. Maakunnan tilintarkastajan päämies olisi yksiselitteisesti maakuntavaltuusto.

Maakunnan tilintarkastajan olisi toukokuun loppuun mennessä tarkastettava julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan mukaisesti kunkin tilikauden hallinto, kirjanpito ja tilinpäätös. Tilintarkastajan on tarkastettava:

- 1) onko maakunnan hallintoa hoidettu lain ja maakuntavaltuuston päätösten mukaisesti;
- 2) antavatko maakunnan tilinpäätös ja siihen kuuluva konsernitilinpäätös sekä toimintakertomus tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimista koskevien säännösten ja määräysten mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta;
- 3) ovatko maakunnan rahoituksen perusteista ja käytöstä annetut tiedot oikeita;
- 4) onko maakunnan sisäinen valvonta ja riskienhallinta sekä konsernivalvonta järjestetty asianmukaisesti; ja
- 5) ovatko tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tiedot ristiriidattomia.

Maakunnan tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluisi valmistella maakunnan omaa tarkastusta koskevat asiat. Sen tehtäviin ei kuitenkaan sisältyisi varsinaisia tarkastustehtäviä. Edelleen tarkastuslautakunnan tiedonsaantioikeudet eivät ulottuisi maakuntakonserniin kuuluviin maakunnan yhteisöihin.

2.4 Tarkastusviraston näkökulma

Tarkastusvirasto voi tuottaa eduskunnalle puolueetonta ja riippumatonta tietoa myös maakuntien taloudesta ja toiminnasta. Tarkastusviraston toteuttamalla tarkastuksella on merkittävä rooli tilivelvollisuuden toteutumisessa maakunnan taloudesta sen rahoittajalle. Edelleen tarkastusviraston maakunnista tuottama objektiivinen tarkastustieto palvelee myös ministeriöitä sekä valtion virastoja ja laitoksia niiden laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisessa.

Tarkastusviraston tarkoituksenmukaisen tarkastustehtävän määrittelyn näkökulmasta on syytä huomioida myös muiden viranomaisten ja maakuntien tilintarkastajien toteuttama valvonta ja tarkastus. Olennaista on kuitenkin huomioida, että esimerkiksi maakunnan tilintarkastajat valitsisi maakuntavaltuusto ja tilintarkastajat raportoisivat suorittamastaan tarkastuksesta maakuntavaltuustolle ja sen alaiselle hallinnolle. Maakunnan tilintarkastajat noudattaisivat maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan ohjeita elleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Maakunnan tilintarkastuksen sisältöön, painopisteisiin tai tarvittaessa erityisiin tarkastuskysymyksiin ei eduskunnalla, ministeriöllä tai toimintaa valvovalla viranomaisella olisi ohjausmahdollisuuksia. Edelleen on tarpeen huomioida, että maakunnat perustamisensa jälkeen muodostuisivat lainsäädännön puitteissa erilaisiksi taloudellisiksi kokonaisuuksiksi. Tilivelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta tarkastusvirastolla olisi mahdollisuus tuottaa eduskunnalle ja valtionhallinnolle tietoa kaikkien maakuntien toiminnasta, taloudellisesta asemasta sekä tarvittaessa yhteisesti asetetuista erityiskysymyksistä.

Tarkastusviraston tarkastusoikeudet ja aktiivinen rooli osaltaan varmistavat, että eduskunta ei jatkossa ole ainoastaan maakuntien ja niitä ohjaavien valtion viranomaisten tiedontuotannon varassa arvioidessaan maakuntien toimintaa ja maakuntia koskevan lainsäädännön uudistustarpeita.

Liitteessä 1 on kuvattu yksityiskohtaisia maakuntalakiluonnoksen säännöksiä, joihin Tarkastusviraston näkökulmasta olisi mahdollista ja eduskunnan tietojensaantioikeuksien varmistamiseksi syytäkin suunnata koordinoituja, kaikkia maakuntia yhdenvertaisesti kohtelevia tarkastuskysymyksiä.

3 Tarkastusviraston näkemyksiä sote- ja maakuntauudistuksesta julkisen talouden kestävyuden ja maakunnille suunnattavan valtionrahoituksen ohjauksen näkökulmasta

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi yhteensä 10 miljardin euron suuruiseksi arvioidun julkisen talouden kestävyysvajeen korjaaminen vuoteen 2030 mennessä. Tästä tavoitteesta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen sekä tuottavuustoimien osuudeksi on arvioitu 3 miljardia euroa. Lisäksi kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentämisen osuudeksi on arvioitu 1 miljardia euroa. Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019–2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksella pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi edellä mainittua matalammaksi. Osana uudistusta tavoitteena on luoda selkeä maakuntien ohjausjärjestelmä, joka varmistaa saavutettavissa olevien tehokkuushyötyjen toteuttamisen ja kustannuskehityksen hidastumisen.

Tarkastusvirasto pitää kustannusten hillinnän tavoitetta tärkeänä. Voidaan arvioida, että hallituksen esityksen mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus pystyisi potentiaalisesti toimimaan nykymallia tehokkaammin ja jonkinasteisten kustannussäästöjen toteutuminen on realistista pitkällä aikavälillä. Asetettu säästötavoite on kuitenkin suuruudeltaan ja aikataulultaan erittäin kunnianhimoinen, ja vastaisi hallituksen esityksen mukaan (HE 15/2017, kuvio 2, s. 228) yli kymmenen pro-

sentin säästöä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen käytettäviin menoihin vuonna 2029. Säästötavoitteen realistisuutta tukevaa kansainvälistä vertailutietoa ei liene saatavilla valtioista, joissa Suomen tavoitteita vastaava sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä olisi pystytty toteuttamaan aikaansaaden suunnilleen samantasoiset kustannussäästöt. Viimeaikaisten kansainvälisten vertailujen mukaan Suomen terveydenhuollon kustannustehokkuus on korkealla tasolla. Tämä korostaa haasteellisuutta asetetun säästötavoitteen saavuttamisessa.

Hallituksen esityksen mukaan täysimääräisesti menojen kasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan vasta useiden vuosien kuluttua. Näitä toimenpiteitä ovat mm. kalliiden laitospalvelujen vähentäminen, perustason palvelujen tuottavuuden kasvattaminen, kalliissa erikoistuneissa terveyspalveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen sekä resurssitarpeen vähentäminen koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla. Menojen kasvun hillintä edellyttää vahvaa valtion ohjausta. Uudistuksen alkuvaiheessa merkittäviä muutuskustannuksia aiheutuu muun muassa henkilöstön palkkausjärjestelmien yhtenäistämistä sekä tieto- ja viestintäteknisten järjestelmien yhtenäistämistä ja muutoksista.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan säästötavoitteen suuruusluokan lisäksi säästöjen toteutumisen mekanismit ovat sen luonteisia, että säästöjen toteutuminen edellyttää onnistumisia useilla eri osa-alueilla. Säästötavoitetta on syytä peilata myös uudistuksen aiheuttamia siirtymäkustannuksia vasten. On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä kuvattujen siirtymä- tai muutuskustannusten (palkkaharmonisointi, ICT) toteutumiseen vaikuttaa liittyvän enemmän automatiikkaan kuin pidemmällä aikavälillä toteutuviin säästöihin. Tämä kohottaa uudistuksen riskiastetta julkisen talouden tasapainolle ja korostaa kustannussäästömekanismien toteutumisen tarkkaa seurantaa ja tukemista.

Tarkastusvirasto korostaa, että säästöjen toteutuminen edellyttää olemassa olevan säästöpotentiaalin hyödyntämistä. Tämä puolestaan riippuu tehokkaiden käytäntöjen leviämisestä, sosiaalipalvelujen ja terveyspalvelujen integraation käytännön onnistumisesta ja kokonaisuutta tukevien ICT-ratkaisujen toteutumisesta. Merkittävän lisänsä näihin edellytyksiin tuovat lisäksi valinnanvapausmallia koskevat ratkaisut, jotka eivät ole vielä tarkalla tasolla tiedossa tässä vaiheessa. Hallituksen valinnanvapautta koskevan esitysluonnoksen mukaan valinnanvapaus kuitenkin heikentää edellytyksiä palveluintegraation. Uudistuksen tavoitteiden mukaisella ICT-järjestelmien integroinnilla voidaan saavuttaa pidemmällä tähtäimellä kustannushyötyjä, mutta samalla uudistuksen toimeenpano lisää ICT- ja muiden investointien tarvetta ja hallinnon kustannuksia alkuvaiheessa.

Tarkastusvirasto esittää, että kustannusten kasvun hillitsemiseksi asetettu tavoite muodostuisi eri osa-alueille jaetuista osatavoitteista ja niiden välitavoitteista, jotka ottaisivat huomioon myös siirtymävaiheen kustannusten kehittymisen. Lisäksi tulisi laatia suunnitelma säästötavoitteen toteutumisen seuraamiseksi. Tämä tukisi tavoitteen saavuttamisen arviointia sekä tarvittaessa korjaavien toimien käynnistämistä.

Tarkastusvirasto pitää maakuntatalouden kytkemistä omana kokonaisuutenaan osaksi julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) tarkoituksenmukaisena julkisen talouden kokonaisuuden hallinnan ja tavoitteiden yhteensovittamisen sekä maakuntien rahoituksen ja tehtävien suunnittelun näkökulmasta. Julkisen talouden tilan huomioiva yhteensovittaminen maakuntalain 11 §:n mukaisesti on perusteltua tehdä vaalikauden ensimmäisessä JTS:ssa.

Maakuntien rahoitusta koskevien neuvottelujen liittäminen lain 13 §:n mukaisesti osaksi JTS:n valmisteluprosessia ja maakuntien rahoituksen ja tehtävien asettaminen rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla tasapainoon on myös tarkoituksenmukaista. JTS:aan sisältyvän maakuntatalouden tulisi kuitenkin kattaa kaikki ne maakuntahallintoon kuuluvat yhteisöt, jotka tullaan luokittelemaan julkisyhteisöihin. Tässä mielessä ohjauksen kohdejoukko (maakuntakonsernit ja yhteiset palvelukeskukset) on oikeansuuntainen, mutta ei riittävän täsmällisesti määriteltä. Maakuntatalouden erillistarkastelu on aiheellista riippumatta siitä, mihin julkisyhteisöjen luokitusasteelle maakuntahallinnon yhteisöt tullaan luokittelemaan. JTS:ssa keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite maakunnille olisi asetettava sym-

metrisesti muiden julkisen talouden osakokonaisuuksien kanssa, perustuen kansantalouden tilinpidon mukaista ali-/ylijäätävää kuvaavaan nettoluotonanto-käsitteeseen.

Maakuntalain 12 §:n mukainen investointien ohjausmenettely alistaisi päätöksenteon laajakantoisista ja taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista valtioneuvoston päättävältään. Niiden toteuttaminen keskitettäisiin esityksen mukaan maakuntien yhteisen toimitila- ja kiinteistönhallinnan palvelukeskukseen. Esitetty menettely rajoittaisi 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 olisi tarkoituksenmukaista. Edelleen on syytä huomioida, että maakunnan, sen liikelaitoksen, maakunnan tytäryhteisön tai maakunnan liikelaitoksen tytäryhteisön solmimat pitkäaikaiset palvelusopimukset voivat olla taloudellisesti laajakantoisia ja merkittäviä. Näille ei kuitenkaan ole hallituksen esityksessä muodostettu vastaavaa ohjausmekanismia kuin investoinneille. Maakuntien rahoituslakiin (97 §) kirjattujen velanottoa koskevien rajoitteiden voidaan nähdä toimivan yhtenäisesti ohjauksen tavoitteiden kanssa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan maakuntien rahoituksen ja talouden ohjausmallit tukevat säästötavoitteen toteutumista ja kustannusten hillinnän tavoitetta, koska ne sitovat valtionrahoituksen ennalta määriteltyyn kehitykseen. Toisaalta rahoitusjärjestelmä sisältää takaporttina ylimääräisen valtionavustuksen taloudellisiin vaikeuksiin joutuville maakunnille, ja lisäksi valtionrahoituksen vuosittaisissa tarkistuksissa otetaan huomioon 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. Tämänkin vuoksi hallituksen esitykseen sisältyvä arvio uudistuksen säästövaikutuksista on lähinnä tavoitteen luonteinen.

Maakuntalaissa ja maakuntien rahoituslaissa esitetyn mukainen malli loisi tiukat maakuntien talouden ohjausmenettelyt. Suoraan valtion budjettirahoitukseen pääosin perustuvaa rahoitusmallia yhdessä voimakkaan valtion ohjauksen kanssa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena siksi, että se edesauttaa maakuntien taloudenpidon kurin toteutumista tilanteessa, jossa julkisen talouden kestävyys on heikentynyt ja velkaantuminen uhkaa jatkaa huolimatta talouden elpymisestä. Esitetty rahoitusmalli voi myös tukea yhdenvertaisuuden toteutumista maakuntien välillä, mutta samalla mallissa korostuu valtion vastuu riittävän rahoituksen takaajana. Rahoitusmallin ongelmana on, ettei malli ei sisältäisi maakunnille riittävästi kannustimia innovatiivisten, kustannustehokkaiden ratkaisujen hakemiseen niille määrättyjen tehtävien järjestämisessä. Rahoitusmalli ei loisi maakunnilla kanavia hankkia valtion rahoitusta täydentävää lisärahoitusta.

Maakuntalaissa maakuntien talousarviota ja -suunnitelmaa koskeva osa (97 §) sisältäisi 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 olisi johdonmukainen tämän veloitteen kanssa. Tarkastusvirasto pitää tiukkaa budjettirajoitetta esitetyssä muodossa perusteltuna rahoitusmalliin liittyvien riskien hallinnan näkökulmasta. On lisäksi kannatettavaa, että taloussuunnittelu koskisi koko maakuntakonsernia ja että alijäämän kattamisvelvoite perustuisi toiminnan ja investointien rahavirtaan, mikä tuo säännöstöön käsitteellistä yhtenevyyttä julkisen talouden kokonaisuuden suunnittelun (JTS) osana asetettaviin maakuntatalouden rahoitusasematavoitteisiin nähden. Maakuntalaissa säädettäisiin myös arviointimenettelystä (103 §) niitä tilanteita varten, joissa maakunnan taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään on heikentyneet. Menettelyn käynnistämisestä päättäisi valtiovaraministeriö erilaisten talouden tunnuslukujen raja-arvojen perusteella tai jos maakunta on joutunut turvautumaan valtionavustukseen. Tunnuksina käytettäisiin maakunta-konsernin vuosikatetta, toiminnan ja investointien rahavirtajäämää sekä lainanhoitokatetta. Esitetyt tunnusluvut raja-arvoineen olisivat osaksi päällekkäisiä (vuosikate ja rahavirtajäämä) ja selkeyden vuoksi voisi harkita, riittäisikö kriteeriksi pelkästään rahavirran alijäämäisyys lainanhoitokatekriteerin ohella. Arviointimenettelyn aikana maakunnan viranomaisten toimintaval-

tuuksia rajoitettaisiin. Menettely olisi tarkoituksenmukainen ja olisi lisäksi tärkeää, että arvioinnin tuloksena syntyvä ehdotus ohjaa ja sitoo riittävästi maakuntavaltuustoja korjaaviin toimenpiteisiin. Sitovuuden osalta hallituksen esitys jää jossain määrin väljäksi.

Tarkastusvirastolla ei ole huomautettavaa kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyistä ta-sausjärjestelyistä 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.

4 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukainen ilmoitus

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on Suomea oikeudellisesti sitova ja sen saatettu voimaan lailla. Peruskirjan 13 artiklan mukaan peruskirjassa olevat paikallisen itsehallinnon periaatteet koskevat kaikkia sopijapuolen alueella olevien paikallishallintoviranomaisten ryhmiä. Sopimusosapuoli voi kuitenkin allekirjoittaessaan peruskirjan tai tallettaessaan ratifioimis- ja hyväksymiskirjansa määritellä ne paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmät, joihin se aikoo rajata peruskirjan soveltamisen tai jotka se aikoo sulkea soveltamisalan ulkopuolelle. Peruskirjan 13 artiklan mukaan sopijapuoli voi myös sisällyttää peruskirjan soveltamisalaan muita paikallis- tai aluehallintoviranomaisten ryhmiä Euroopan neuvoston pääsihteerille myöhemmin tehtävällä ilmoituksella.

Hallituksen esityksen mukaan tallettaessaan ratifioimiskirjansa Euroopan neuvoston pääsihteerille Suomi ei sisällyttänyt siihen peruskirjan 12 tai 13 artiklassa tarkoitettua ilmoitusta. Tämä merkitsisi sitä, että Suomi sitoutui noudattamaan peruskirjaa kokonaisuudessaan kaikkien paikallis- ja aluehallintoviranomaisten osalta. Käytännössä peruskirjassa tarkoitettuja itsehallinnollisia viranomaisia ovat Suomessa olleet kunnat.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntahallinto ei täyttäisi kaikkia peruskirjassa määriteltyjä paikallisen itsehallinnon edellytyksiä. Maakunnille ei olisi yleistä toimialaa, verotusoikeutta, tai mahdollisuutta päästä kansallisille pääomamarkkinoille. Suomi antaisi Euroopan neuvostolle sopimuksen 12 ja 13 artiklaan perustuvan ilmoituksen, jossa todettaisiin, että hallintorakenteiden muuttuessa Suomi sitoutuisi soveltamaan peruskirjaa jatkossa kokonaisuudessaan paikallishallintoon eli kuntiin. Perustettavien maakuntien osalta Suomi sitoutuisi noudattamaan peruskirjan määräyksiä lukuun ottamatta 4 artiklan kappaletta 2 sekä 9 artiklan kappaletta 3 ja 8.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tällaisen jälkikäteen rajoitusilmoituksen tekeminen on periaatteessa mahdollista. Hallituksen esityksessä mainitaan, että Tanska on vuonna 2006 rajannut perustamiskirjan soveltamisen kunta- ja aluehallintouudistuksen yhteydessä kuntiin. Tanska on kuitenkin vuonna 2007 toteutetun kuntareformin yhteydessä sulkenut aluetasot kokonaisuudessaan pois paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamisalasta. Valtion taloudellinen ohjaus aluetasoon on siellä tiukkaa. Suomessa sen sijaan, toisin kuin Tanskassa, maakunnat rajattaisiin vain osittain peruskirjan soveltamisalan ulkopuolelle. Ruotsissa peruskirjaa sovelletaan sekä kuntiin että maakuntiin. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miltä osin ilmoituksella voidaan sitoutua noudattamaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa vain osittain.

Pääjohtaja

Tytti Yli-Viikari

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö

Anna-Liisa Pasanen

LIITE

Eräitä esimerkinomaisia maakuntalakiluonnoksen säännöksiä, joihin Tarkastusvirastolla olisi mahdollista suunnata tarkastuksia

Liite 1

Eräitä esimerkinomaisia maakuntalakiluonnoksen säännöksiä, joihin tarkastusvirastolla olisi mahdollista suunnata tarkastuksia

	HE 15/2017 vp	Tarkentavat tiedot	VTV:n tarkastusköku
11§	Julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntien taloutta koskevan osan. Julkisen talouden suunnitelmasta säädetään talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa laissa (869/2012) ja sen nojalla.	Julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä maakuntien tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja maakunnittain (rahoitusperiaate). Lisäksi käsitellään maakuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön muutoksia, maakuntien investointeja, kustannuskehitystä, maakuntien ohjausta sekä valtion maakuntalouteen liittyviä taloudellisia vastuita. Julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.	1) Onko maakuntien tiedot sisällytetty julkisen talouden suunnitelmaan oikein? 2) Onko maakuntien rahoituksen riittävyyttä arvioitu oikealla tietopohjalla? 3) Onko maakuntien valtionalouteen liittyvät taloudelliset vastuut esitetty oikein?
12§	Maakuntien on vuosittain laadittava yhteistyöalueen yhteinen esitys seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista taloudellisesti merkittävistä tai muuten poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. Esitykseen on lisäksi sisällytettävä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan tai palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoiset investoinnit, joista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 19 §:ssä.	Esityksessä on otettava huomioon maakuntien tytäryhteisöjen investointisuunnitelmat. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin euromäärästä, jonka ylittävää investointia on pidettävä maakunnan eri tehtävälajoilla taloudellisesti merkittävänä, sekä siitä, milloin investointia on pidettävä muuten poikkeuksellisen laajakantoisena. Käytännössä kyse olisi investoinnista, jonka taloudellinen arvo olisi n. 30 M€. Kyse on ennakkolisesta finanssivalvonnasta ja valtion näkökulmasta valtion rahoittaman toiminnan taloudellisen toiminnan ohjausmekanismista.	1) Onko maakuntien merkittävien investointien ilmoittaminen ml. tytäryhteisöt tapahtunut lain vaatimusten mukaisesti? 2) Onko maakuntien yhteisten investointien ilmoittamisenetely järjestetty lain vaatimusten mukaan?
12§	Maakunta saa toteuttaa (edellä 1 momentissa) tarkoitetun investoinnin vain, jos se on hyväksytty edellä 2 momentissa tarkoitetussa valtioneuvoston päätöksessä maakuntien investointisuunnitelmasta. Maakunnan on 42 §:ssä tarkoitetulla omistajaohjauksella huolehdittava, että maakuntakonsernin investoinnit eivät ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa.	Valtioneuvoston päätöksentekomenttely rajoittaa maakuntien ja niiden tytäryhteisöjen toimivaltuuksia päättää toimintansa järjestämisestä. Tällä tavoiteltaneen koordinaation lisäksi rahoittajan vastuiden rajaamista.	1) Ovatko maakunnat noudattaneet investoinneissaan maakuntalain 12 §:n vaatimuksia?
13 §	Julkisen talouden suunnitelmassa tapahtuvan valtioneuvoston päätöksenteon tueksi ja maakuntien taloudellista ohjausta varten on valtion ja maakunnan välinen neuvottelu. Neuvottelua johtaa valtiovarainministe-	Valtion ja maakunnan neuvottelussa: 1) arvioidaan maakunnan kustannusten toteutumusta ja tulevaa kehitystä;	1) Onko neuvottelun valmisteluaineisto koottu oikeiden ja riittävien tietojen pohjalta maakuntien taloustilanteesta ja

	riö. Neuvottelua ja ministeriössä tapahtuvaa talouden ja toiminnan suunnittelua varten kukin maakuntien tehtävien ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelee toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin.	2) arvioidaan valtion maakunnalle osoitettaman rahoituksen ja maakunnan muun tulo- ja rahoituksen toteutunutta ja tulevaa kehitystä; 3) arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä ja niitä muita toimenpiteitä, joilla tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voidaan käytettävissä olevalla rahoituksella turvata; 4) tarkastellaan maakuntien investointien vaikutuksia maakuntien talouteen ja toimintaan; ja 5) käsitellään tarvittavassa laajuudessa muita maakunnan toimintaan ja talouteen liittyviä tekijöitä, kuten maakuntien tietohallinnon tilaa ja digitalisointikehitystä sekä niihin liittyviä kehittämisehdotuksia.	tehtävien kustannuskehityksestä?
35 §	Maakunnalla on oltava strategia, jossa maakuntavaltuusto päättää maakunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Maakunnan strategian tulee perustua arvioon maakunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista maakunnan tehtävien toteuttamiseen. Strategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.	Maakuntastrategian yhteyttä valtion toimesta tapahtuvaan ohjaukseen (lainsäädäntö, neuvottelumenettely, investointien ohjaus, maakuntien palvelukeskukset, maakuntien ja maakunnan ja kuntien yhteistoiminta) ei erityisesti käsitellä. Oletuksena kuitenkin voidaan pitää, että maakuntastrategia noudattaa ainakin jossain määrin rahoittajan ohjauksessaan esittämiä toiveita ja tarpeita. Maakunnan toimintaa johdetaan kuitenkin maakuntastrategian mukaisesti (36§). Talousarvion tavoitteiden on toteutettava maakuntastrategiaa (103 §).	1) Onko valtion maakunnan toiminnalle asettamat tavoitteet ja muu ohjaus huomioitu maakuntastrategiassa?
97 §	Maakuntavaltuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä maakunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon maakuntakonsernin talouden vastuut ja veloitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelman kauden toisen vuoden päättyessä.	Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään maakunnan ja maakuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Tavoitteiden on toteutettava maakuntastrategiaa. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei voida kattaa pitkäaikaisella lainalla.	1) Onko maakunnan talousarvio / taloussuunnitelma laadittu tulojen ja menojen osalta tasapainoon? 2) Onko maakunnan talouden tasapainossa huomioitu koko maakuntakonsernin yhteisöt? 3) Onko pitkäaikaisen lainan ottamisen kieltoa tosiasiallisesti noudatettu maakunnan talousarviossa?
99 §	Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot maakunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot	98 § Maakunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, kirjanpitolakia. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset maakunnan tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta	1) Ovatko maakunnat tosiasiallisesti pitäytyneet niille asetetuissa budjettirajoitteissa? 2) Onko maakuntien tilinpäätöksissä esitetty tieto niiden taloudellisesta asemasta keskenään

106§	<p>on ilmoitettava liitetiedoissa.</p> <p>Maakunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa konsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätös tulee laatia samalta päivältä kuin maakunnan tilinpäätös.</p>	<p>ta, tilinpäätöksen liitetiedoista, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta, taseesta, konsernitilinpäätöksestä ja sen liitetiedoista, osavuositilinpäätöksestä sekä palvelukohtaisista kustannustiedoista.</p> <p>Olennaista on huomioida, että maakunnan tilintarkastajien päämies on maakunnan valtuusto.</p>	<p>vertailukelpoista?</p> <p>3) Ovatko maakuntien erilaiset konserniratkaisut vaikuttaneet niiden taloudelliseen asemaan vertailukelpoisuutta vähentävästi?</p> <p>4) Onko tilinpäätöksessä esitetty riittävät tiedot valtion rahoituksen perusteita ja käytöstä?</p> <p>5) Ovatko maakuntien toimintakertomuksissa esitetyt tiedot keskenään vertailukelpoisia?</p>
115§	<p>Maakunnan myöntämä laina, takaus tai muu vakuus ei saa vaarantaa maakunnan kykyä vastata sille laissa säädettyistä tehtävistä. Maakunta ei saa myöntää lainaa, takausta tai muuta vakuutta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski. Päätöstä tehtäessä on arvioitava maakunnan taloudellisten vastuiden yhteismäärää niin, että maakuntakonsernin lainanhoitokatteen tunnusluku säilyy mahdollisen riskin toteutuessaakin 110 §:n 1 momentissa tarkoitetun tunnusluvun mukaisena. Maakunnan edut tulee turvata riittävän kattavilla vastavakuuksilla.</p> <p>Maakunta voi myöntää takauksen tai muun vakuuden kilpailutilanteessa markkinoilla toimivan yhteisön velasta tai muusta sitoumuksesta ainoastaan, jos yhteisö kuuluu maakuntakonserniin tai se on maakuntien tai maakuntien ja valtion yhteisessä määräysvallassa.</p>		<p>1) Onko maakuntien antamista lainoista, takauksista tai muista vakuuksista esitetty oikeat ja riittävät tiedot?</p>
116§	<p>Maakunta voi antaa määräaikaisen julkisen palveluvelvoitteen maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Ennen palveluvelvoitteen antamista maakunnan on selvitettävä, toimivatko markkinat riittävästi.</p> <p>Palveluvelvoite on annettava kirjallisesti ja siinä tulee määritellä palvelun tuottamiseen ja korvauksen määräytymiseen liittyvät keskeiset ehdot. Palvelun turvaamiseksi maksettavissa korvauksissa on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan komission yleistä taloudellista etua koskeissa valtioneuvoston päätöksissä säädetään.</p>	<p>Palveluvelvoitteen lähtökohtana olisi, että niiden saatavuuden turvaaminen on yhteiskunnallisesti niin tärkeää, että viranomaisen asettaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen. Tällöin yrityksen on tarjottava viranomaisen ennalta määrittelemää palvelua julkisista varoista suoritettua korvausta vastaan. Pykälän mukaan maakunta voi antaa määräaikaisen palveluvelvoitteen maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palvelujen turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista.</p>	<p>1) Onko julkisesta palveluvelvoitteesta tehty päätös ja maksettava korvaus valtioneuvoston päätöksen mukaisesti?</p>
118§	<p>Maakunnilla on seuraavat valtakunnalliset palvelukeskukset:</p>	<p>Valtakunnallisista palvelukeskuksista sekä niiden toiminnan perusteista on välttämättömyyttä säättävä, koska maakunnat olisivat</p>	<p>1) Ovatko maakunnat ja maakuntakonsernien tytäryhtiöt laissa määritet-</p>

<p>1) toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus;</p> <p>2) talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus;</p> <p>3) tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus (ICT-palvelukeskus).</p> <p>Palvelukeskukset ovat maakuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja maa-kuntalain voimaannpanosta annetussa laissa (/) säädetyllä tavalla maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiötä, joissa valtio voi olla osakkaana.</p> <p>Edellä 1 momentissa tarkoitettujen palvelukeskusten asiakkaita ovat maakunnat, maakuntien palvelukeskukset ja muut maakuntien hankintayksiköt sekä 4 §:ssä tarkoitettut maakuntakonsernin tytäryhteisöt.</p>	<p>uusi julkisen hallinnon taso ja ne olisivat itsenäisiä myös suhteessa toisiinsa. Kun maakuntien osalta rajoitetaan niiden itsenäisyyttä tai mahdollisuuksia itse järjestää toiminnassa tarvittavien palveluiden tuotantoa ja niiden rakenteita, se olisi tehtävä samalla säädöstarolla kuin niiden toiminnasta muutenkin säädetään.</p> <p>Valtakunnallisista palvelukeskuksista sekä niiden toiminnan perusteista on välttämättöntä säätää, koska maakunnat olisivat itsenäisiä myös suhteessa toisiinsa. Kun maakuntien osalta rajoitetaan niiden itsenäisyyttä tai mahdollisuuksia itse järjestää toiminnassa tarvittavien palveluiden tuotantoa ja niiden rakenteita, se olisi tehtävä samalla säädöstarolla kuin niiden toiminnasta muutenkin säädetään.</p>	<p>tyjen palvelukeskusten asiakkaita?</p> <p>2) Ovatko maakunnat ja maakuntakonsernin tytäryhtiöt tuottaneet itse palvelukeskuksilta hankittavia palveluita?</p> <p>3) Ovatko maakunnat ja maakuntakonsernin tytäryhtiöt investoineet niiden tehtävien omaan tuotantoon, mitä palvelukeskukset tuottavat?</p>
--	--	---