

Olli Mäenpää
26.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp)

Arvonlisäverokustannusten korvaaminen

Esityksen keskeisenä sisältönä on lisätä maakuntien rahoituslakiehdotukseen säännökset arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyihin hankintoihin sisältyvien arvonlisäverokustannusten korvaamisesta. Ehdotuksen 9 §:n mukaan maakunnalla olisi verollisten hankintojen lisäksi oikeus saada laskennallisen arvonlisäveron korvaus verottomista terveyden- ja sairaanhoidon sekä sosiaalihuollon hankinnoista. Ilman tällaista korvausta yksityisen palvelun tuottajan maakunnalle tarjoaman verottoman palvelun hinta muodostuisi hankintatilanteessa vähentämättä jäävän veron määrän verran korkeammaksi kuin maakunnan itse tuottaman palvelun kustannukset.

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa arvonlisäverotuksen neutraliteettia siten, että se toteutuu kilpailu- ja hankintaneutraliteetin lähtökohdat huomioon ottaen. Ehdotuksen voidaan katsoa parantavan elinkeinovapauden (PL 18.1 §) edellytyksiä.

Maakunnallisen toiminnan hankintoihin sisältyvä arvonlisävero esitettäisiin talousarviossa arvonlisäverotuloina ja vastaavasti menona. Ehdotettu talousarvio-menettelyn käyttöönotto vahvistaisi valtion talousarvion avoimuutta ja informaatioarvoa. Tällä voidaan katsoa olevan julkisuutta (PL 12.2 §) turvaavaa merkitystä.

Lakiehdotuksen suhde muihin asiaa koskeviin esityksiin

Maakuntien rahoitusperiaate

Tämä esitys kohdistuu ensisijaisesti rahoituslakiehdotuksen sisältämiin arvonlisäverokustannusta korvaamiseen. Tässä yhteydessä ei siten tule arvioitavaksi valtiosääntöoikeudelliselta kannalta keskeinen kysymys siitä, miten rahoituslakiehdotus toteuttaa perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien turvaamisveloitteeseen kuuluvan valtion vastuun huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Tätä kysymystä on tarkoitus arvioida perustuslakivaliokunnan esittämän kysymyksen perusteella valinnanvapauslakiehdotusta koskevan hallituksen esityksen (HE 16/2018 vp) yhteydessä.

Muut rahoituslakia koskevat esitykset

Rahoituslakiehdotus sisältyy alkuperäisessä muodossaan esitykseen HE 15/2017 vp, jota on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp. Alkuperäiseen esitykseen on tehty täydennyksiä esityksellä HE 57/2017 vp. Nyt arvioitavan täydentävän esityksen taustalla on siten kaksi aikaisempaa hallituksen esitystä. Tämän esityksen perusteluissa ei juurikaan tehdä selkoa siitä, mikä on uusimman täydentävän esityksen suhde kahteen aikaisempaan esitykseen. Tämä seikka samoin kuin se, että täydentäviin esityksiin ei valitettavasti sisälly lainkaan sääätämisperusteluja, joissa olisi perusteltu perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia. Tämä puute on omiaan vaikeuttamaan esitysten arviointia. Joitakin perustuslain kannalta relevantteja huomioita voidaan kuitenkin tehdä esitysten vertailun perusteella.

Alkuperäisen rahoituslakiehdotuksen 1 §:n 1 momenttiin sisältyy seuraava säännös: ”Tämän lain mukaisesti myönnetään valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi.” Täydentävässä esityksessä HE 57/2017 vp säännös on muotoiltu seuraavasti: ”Valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi myönnetään tämän lain nojalla siltä osin kuin ei toisin säädetä tai valtion talousarviossa määrätä.” Säännös pysyisi tässä muodossa uusimman täydennyksesityksen mukaan.

Muutossäännöksen perusteluna on, että maakuntien tehtävien rahoitus toteutettaisiin rahoituslakiehdotuksen nojalla maakunnille kohdentuvana yleiskatteellisenä rahoituksena, jos ei toisin säädettäisi tai valtion talousarviossa määrättäisi (HE 57/2017 vp, s. 20). Tämä tarkoitus ei kuitenkaan käy ilmi säännöstekstistä. Sen sijaan muutettu säännös näyttäisi antavan avoimen valtuuden poiketa rahoituslaista kaikilta osin määräämällä siitä valtion talousarviossa. Vaikka eduskunta päättää valtion talousarviosta, säännösehdotus voisi käytännössä siirtää hallitukselle väljän toimivallan budjettimääräyksillä poiketa rahoituslaista. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää täysin poikkeuksellisenä ja hyvin ongelmallisena rajoituksena eduskunnan lainsäädäntövaltaan.

Alkuperäisen rahoituslakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa ehdotettiin säädettäväksi maakuntien rahoituksen osuudet laissa varsin tarkoin kertoimin. Tätä säännöstä on muutettu täydentävässä esityksessä HE 57/2017 siten, että osuuksista säädettäisiin lain sijasta valtioneuvoston asetuksella. Sen sijaan osuudet määriteltäisiin lain 30 §:ssä siten, että ne koskisivat vain vuosia 2019 ja 2020. Muutosehdotusta ei mitenkään perustella. Asetuksenantovaltuuden määrittelevä säännös pysyisi tässä muodossa uusimman täydennyksesityksen mukaan.

Rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveystaloudellisten turvaamisen kannalta. Tämän vuoksi ja koska julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta säädetään lailla perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan, asetuksentasoista sääntelyä ei voida pitää perustuslain asettamien vaatimusten kannalta riittävänä.