

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE MAAKUNTIEN RAHOITUKSESTA (Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset asioista HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 15/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa maakunta- ja sote-uudistuksen maakuntien rahoitusta koskevasta sääntelystä siten, että käsittelyn kohteena on sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esityksiä 15/2017 vp, 57/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp koskevan mietintöluonnoksen maakuntien rahoitusta koskevat osat. Valiokunta on lausuntopyynnössään viitannut erityisesti aiemman lausuntonsa PeVL 15/2018 vp sivuihin 19-25. Maakuntien rahoitusta on pyydetty tarkastelemaan maakunnan itsehallinnon (PL 121.4 §), riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen (PL 19.3 §) ja julkisen vallan perusoikeuksien turvaamistehtävän (PL 22 §) kannalta.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävä saatavuus perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta on riippuvainen palveluihin käytössä olevista resursseista. Hallituksen esityksen mukaan myös esitetyn lainsäädäntökokonaisuuden perustuslain 6 §:ään kiinnittyvässä yhdenvertaisuusarvioissa keskeiseksi muodostuu maakuntien rahoituksen riittävyys ja se, kuinka hyvin maakuntien rahoituksessa kyetään huomioimaan maakuntien väliset olosuhde-erot, jotka heijastuvat palvelujen tuottamisen kustannuksiin. Rahoituksesta säädetään esitetyssä maakuntien rahoituslaissa, jonka valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 15/2018 vp, s. 20) mukaan kysymys siitä, miten rahoituslakiehdotus yhdessä muun sääntelyn kanssa toteuttaa perustuslain 22 §:ään perustuvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen kuuluvan valtion vastuun huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Valiokunnan mukaan ehdotettu rahoitusmalli on siten merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 6 ja 19 §:n sekä 121 §:n 4 momentin kannalta.

Perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan 15/2018 vp useita valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia, joita käsittelen alla yksitellen. Sen jälkeen esitän vielä muita huomiota mietintöluonnoksista. Rajaudun valiokunnan teemakuulemista koskeneessa pyynnössä esitettyihin näkemyksiin. Olen sivunnut rahoitusta aiemmassa lausunnossani asiakassuunnitelmasta. Palaan aiheeseen myös yleisesti mietintöluonnoksia koskevassa lausunnossani, jonka annan myöhemmin.

Lausuntonsa 15/2018 vp yhteenvedo-osassa valiokunta katsoi, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä. **Valiokunta edellytti, että maakuntien rahoituslain sääntelyä on muutettava siten, että se turvaa 1) asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja 2) poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.** Valiokunta teki siten käsitykseni mukaan ns. ponsihuomautuksen sekä rahoituslainsäädännön ns. normaalitilanteessa sovellettavista säännöksistä että ns. poikkeuspykälistä. Valiokunta huomautti samalla, ettei laajamittainen tehtävien siirto yksityisille ole yhteensopiva perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta ennen kuin rahoitusta koskevaa sääntelyä muutetaan.

Lausunnossaan 15/2018 vp perustuslakivaliokunta piti rahoitussääntelyä siinä määrin puutteellisenä, että

rahoitusta koskevan sääntelyn riittävyyden perusteellinen arviointi oli valiokunnan mielestä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta mahdollista vasta, kun asiaa voidaan arvioida sosiaali- ja terveysvaliokunnan rahoituslakiin tekemien muutosten perusteella. Tämä lausuntoni kiinnittyy tähän perustuslakivaliokunnan kannanottoon.

PeVL 15/2018 vp: ”Täydentävien esitysten mukaisena ehdotettu rahoituslain 1 § antaa avoimen valtuuden poiketa rahoituslaista kaikilta osin määräämällä siitä valtion talousarviossa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää poikkeuksellisenä ja ongelmallisen avoimena perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen kannalta, koska tällöin rahoituksen perusteista ei säädettäisi täsmällisesti laissa. Tämän epäkohdan korjaaminen on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”¹

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on muutettu rahoituslain 1 §:ää siten, että rahoituslaki voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Yleiskatteisella rahoituksella (rahoituslain perusteella) rahoitettava maakunnan tehtäväpiiri on rajattu erilleen tehtävistä, joiden rahoituksesta säädetään toisaalla, vaikkakin maakuntien yleiskatteinen rahoitus voi jossakin määrin ulottua maakuntalain 6.2 §:n alueelle, jossa raja yleiskatteisesti rahoitetun toiminnan ja muun toiminnan välillä ei ole täysin tarkka (ks. esim. sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen rahoituslain 2 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

PeVL 15/2018 vp: ”Hallituksen esityksen rahoituslaiksi 3 §:n 1 momentin mukaan maakunnille myönnetään valtion rahoitusta asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Valtioneuvoston asetuksella määriteltäisiin maakuntien osuuksien painotukset. Rahoitusosuuksien painoarvoilla voidaan katsoa olevan keskeinen merkitys maakuntien rahoituksen riittävyyden ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen kannalta. Tämän vuoksi ja koska julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta säädetään lailla perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan, asetuksentasoinen sääntely ei ole perustuslain asettamien vaatimusten kannalta riittävää. Tämän epäkohdan korjaaminen on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. ”

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on tehty rahoituslain 3 §:ään perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset. Säädöstasoa koskevat valtiosääntöongelmat ovat poistuneet ja rahoituslaki on tältä osin käsiteltävissä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

¹ Tässä lausunnossa sitaateissa esittämäni kohdat ovat tiivistyksiä perustuslakivaliokunnan lausunnosta 15/2018 vp, jotka pyrin esittämään mahdollisimman pitkälti käyttäen samoja termejä ja ilmaisuja, joita on käytetty perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

PeVL 15/2018 vp: ”Maakuntien rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa. Koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta, ja perustuslakivaliokunta on arvioinut maakuntien itsehallinnon suojan olevan kunnallisen itsehallinnon suojaa rajoitetumpaa, rahoitusperiaatteen merkitys maakuntia koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin arvioinnista kuntien osalta. Maakuntien kohdalla ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen.

Valtion rahoituksen perusteena käytetään rahoituslakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa. Toteutuneet kustannukset otetaan rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan huomioon siihen määrään asti, että käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on 5 momentissa tarkoitetun maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Rahoituslakiehdotuksen 33 § sisältää uudistuksen alkuvuosia koskevan valtion rahoituksen tasoa koskevan poikkeuksen vuosille 2020 ja 2021.

Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n perustana oleva maakuntaindeksi ei välttämättä ole perusteltu rahoituksen perusta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitykselle, koska se ei muodostu juuri ollenkaan sellaisista tekijöistä, jotka kuvaisivat sote-menojen kehitystä. Perustuslakivaliokunta toteaa epäkohdan olevan merkityksellinen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista on, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin.

Ehdotus rahoituslaiksi muodostaa perustan uudistuksen noin 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteelle (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 23), ja rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentti merkitsee kustannusten kasvun hillinnän oikeudellista rajoitinta. Perustuslakivaliokunta on esityskokonaisuutta arvioidessaan nojautunut hallituksen esitysten vaikutusarvioihin, hallitukselta saatuihin lisäselvityksiin ja sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden esittämiin arvioihin. Valiokunnan nyt saaman selvityksen mukaan 6 §:n 2 momentin ja 33 §:n mukaan määräytyvää rajoitinta on syytä pitää perusoikeuksien turvaamisen kannalta ennakoitavissa olevaan kustannusten nousukehitykseen nähden epäsuhtaisena.”

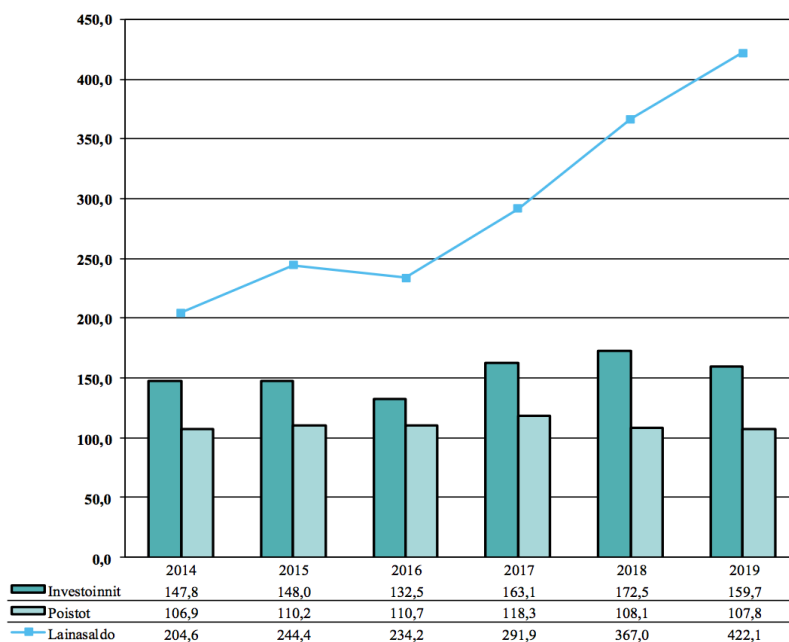
Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyy edelleen ns. sote-rajoitin. Rajoitinta koskevia perussäännöksiä (erityisesti rahoituslain 5 § ja 6 §:n 1-2 momentit) ei ole muutettu lainkaan. Rahoituslain 5 §:ään on kuitenkin lisätty säännös siitä, ettei yksittäisen maakunnan peruspalveluiden turvaamiseen tarvitsema lisärahoitus (rahoituslain 7 §), maakunnalle maksuvalmiusongelmien korjaamista varten annettava lisälaina tai valtiontakaus (rahoituslain 8.1 §) taikka maakunnan saama valtionavustus (rahoituslain 8.2 §) korota maakuntien saamaa ns. laskennallista rahoitusta eli ns. rajoittimen alaista rahoitusta. Se ei siten

myöskään nosta rajoitinta.

Ne edellä referoimani valtiosääntöoikeudelliset huomautukset, joita perustuslakivaliokunta on tehnyt ns. sote-rajoittimesta – sen suhteesta rahoitusperiaatteeseen ja maakuntien itsehallintoon (erityisesti tilanteessa, jossa maakunnilla ei ole verotusoikeutta) sekä riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden turvaamiseen ja yleisesti perusoikeuksien turvaamiseen – ovat relevantteja edelleen. Olen käsitellyt teemaa jo keväällä 2018 antamissani lausunnoissa, joissa esittämäni en lähde toistamaan. **Perustuslakivaliokunta edellytti sääätämijärjestystä koskevana ponsihuumiona vetäessään ponteen rahoituslain 6 §:n kokonaisuudessaan, että maakuntien rahoituslain sääntelyä on muutettava siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksen. Koska mietintöluonnoksessa ei ole tältä osin tehty perustuslakivaliokunnan edellyttämiä muutoksia, katson, että mietintöluonnosta ei voida käsitellä tavallisen lain sääätämijärjestyksessä.**

Sote-substanssiasiantuntijakuulemisen joulukuussa 2018 ja muun käytössäni olevan aineiston perusteella maakuntien rajoittimen alaista rahoitusta voi edelleen luonnehtia siinä määrin kireäksi tai epäsuhtaiseksi, että huomattava osa maakunnista (kenties jopa kaikki) täyttävät todennäköisessä tulevaisuudessa kriisimaakuntakriteerit ja/tai joutuvat heikentämään perusoikeusherkkien substanssilaeissa muutoin kuin subjektiivisina oikeuksina selvästi turvattujen talveluiden tasoa. Tämä tulee heikentämään perustuslain 19.3 §:n turvaamien riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden toteutumista erityisesti sosiaalihuollon alueella siten kuin osa substanssiasiantuntijoista omissa lausunnoissaan esitti. Koska hallituksen esitykseen tehdyt muutokset on valmisteltu eduskunnassa, mietintöluonnoksiin ei sisälly tavanomaisesti hallituksen esityksiin sisältyviä vaikutusarvioita, joissa olisi huomioitu valiokuntakäsittelyn aikaisten muutosten vaikutus ns. perusrahoitukseen. Ilman tällaisia vaikutusarvioita, perusrahoituksen riittävyden arviointi on käsillä olevan mietintöluonnoksen kohdalla vielä vaikeampaa kuin se oli hallituksen esityksen kohdalla. On kuitenkin perusteltua arvioida, ettei perusrahoituksen riittävyys ole kehittynyt ainakaan myönteisempään suuntaan.

HUS:n investoinnit ja poistot 2014-19 (tp2017)



Rahoituksen kireyttä / epäsuhtaisuutta voidaan lähestyä monesta näkökulmasta. Yksi esimerkiksi käyvä seikka on se, että rahoituslain 3 §:n mukaan maakuntien kustannuksiin sisällytetään myös poistot ja siten maakuntien rahoituksessa otettaisiin huomioon myös poistotasoa vastaavat investoinnit. Maakunnat rahoittaisivat tällä valtion rahoituksella suoraan omistukseensa tekemänsä investoinnit, jotka tulisivat todennäköisesti kohdistumaan pääasiassa laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon. Merkittävät toimitiloihin kohdistuvat investointihankkeet toteutettaisiin valtakunnallisen, maakuntien yhdessä omistaman toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskusosakeyhtiön kautta. Tämä merkitsee sitä, että investointien ja poistojen ero jää negatiiviselta osaltaan rahoituslain 3 §:n mukaisten kustannusten ulkopuolelle. Mitä tämä käytännössä tarkoittaa, käy ilmi esimerkiksi HUS:n kohdalla yllä olevasta kuviosta.

Tässä yhteydessä on syytä erikseen huomauttaa, ettei rahoituslain 33 §:n ns. käynnistämisvaiheen korotettua rahoitusta / rajoittimen rajoitusta ole pidennetty samassa suhteessa, kun valinnanvapausmallin käyttöönoton yhteydessä on pidennetty ns. vaiheistusta. Ne perusoikeuksien turvaamiseen maakunta- ja sote-uudistuksen käynnistysvaiheessa liittyvät perusteet, joiden johdosta rahoituslain 33 §:ssä säädetty korotettu rahoitus / rajoittimen rajoitus ovat olemassa ulottuvat kuitenkin pidemmälle ajanjaksolle. Olisi perusteltua näin ollen ulottaa myös 33 §:n poikkeussäännöksen ajallinen ulottuvuus pidemmälle. Se kuinka pitkälle se olisi ajallisesti ulotettava liittyy nähdäkseni yhtäältä ns. kriisimaakuntamenettelyn käytön ajalliseen rajoittamiseen (jota käsittelen myöhemmin tässä lausunnossa) sekä valinnanvapausmallin vaiheistuksen / sote-uudistuksen eri elementtien käyttöönoton lopulliseen aikatauluun.

PeVL 15/2018 vp: ”Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti mahdollistaa toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisen myös 2 momentissa säädetyn määrän ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännöksen välttämättömyysedellytys asettaa poikkeamisen kustannusrajoittimesta perustuslain 19 §:n 3 momentin sanamuoto (”riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”) huomioon ottaen ongelmallisen korkealle. Säännös on muutoinkin varsin tulkinnanvarainen, minkä lisäksi sen passiivimuoto korostaa soveltamisen harkinnanvaraisuutta. Säännöksen tulkinnanvaraisuutta lisää myös sen soveltamisen vaihtoehtoisuus valtion ja maakuntien neuvotteluun perustuvien, maakunnissa toteutettavissa olevien kustannusten hallinnan kannalta välttämättömien toimenpiteiden toteuttamisvelvollisuuden sekä maakuntien tehtävien vähennystarpeen arvioinnin kanssa. Perustuslakivaliokunta pitää lisärahoitusta koskevan 3 momentin soveltamisalaa kokonaisuutena arvioituna suppeana, mitä voidaan pitää varsin ongelmallisena perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös muiden ehdotettujen poikkeussäännösten soveltamiseen liittyy rajoituksia, joiden seurauksena niiden vaikutus voi jäädä vähäiseksi. Rahoituslain 7 §:n ja 8 §:n säännösten soveltaminen on perustuslain kannalta ongelmallista johtuen valtiovarainministeriön harkinnasta ja korkeasta soveltamiskynnyksestä.

Ehdotettu sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta, jos kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta tai maakunnille aiheutuu muutoin kestävämpiä kustannuksia.

Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin rahoituksen tarkistusperustetta menettelyineen ei ole määritelty niin, että se tosiasiallisesti vastaisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitustarvetta ja täyttäisi myös perustuslain säännökseen sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen. Myöskään poikkeustilanteita koskevat menettelysäännökset 7 ja 8 §:ssä eivät riittävän yksiselitteisesti toteuta perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla perustuslain 22 §:ään perustuvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään myös poikkeustilanteissa.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § huomioon ottaen ei ole mahdollista säätää turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen kannalta olennaisesta ja välttämättömästä rahoituksen viimesijaisesta, poikkeustilanteita koskevasta harkintavallasta menettelysäännöksissä siten, ettei sääntely asianmukaisesti turvaa vähimmäisedellytyksiä sille, että maakunnat kykenisivät toteuttamaan perusoikeudet perustuslain edellyttämällä tavalla. Valiokunta toteaa pitävänsä edellä todetuista syistä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa maakuntien rahoitussääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti ja muut poikkeusmekanismit eivät ole perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on muutettava rahoituslain sääntelyä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ja poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Tämä on edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Perustuslakivaliokunta jakaa lisäksi valtiovarainvaliokunnan ilmaiseman huolen maakuntien rahoituksen yleisen tason riittävydestä (VaVL 5/2018 vp, s. 9).”

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on uudistettu perinpohjaisesti rahoituksen ns. perälauppykälät. Koska ns. harkinnanvarainen korotus (7 §), laina ja takaus (8.1 §) sekä valtionavustus (8.2 §) eivät nosta ns. sote-rajoitinta, ne eivät varsinaisesti vastaa perustuslakivaliokunnan esittämiin yllä referoimiini valtiosääntöoikeudellisiin huomautuksiin, vaikka niitä muutoin voikin pitää perustuslain näkökulmasta tärkeitä, kun asiaa tarkastellaan maakunnan itsehallinnon (PL 121.4 §), riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen (PL 19.3 §) tai perusoikeuksien toteuttamisen (PL 22 §) näkökulmasta. Kuten valiokunta on lausunnossaan 15/2018 vp todennut tällaiset säännökset eivät yksinään riitä turvaamaan riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita perustuslain 19.3 §:n tarkoittamassa merkityksessä ns. poikkeustilanteissa. Tämän johdosta kyseissä lausunnossaan valiokunta veti säätämisympäristönsä koko rahoituslain 6 §:n. Tämä ponsihuomautus on rahoituslain 7 §:ään ja 8 §:ään tehtyjen muutosten jälkeen edelleen valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

Rahoituslain uusi 6.3 § on käytännössä ainoa ns. rajoittimen puhkaiseva rahoitussäännös. Se tulee sovellettavaksi, kun rahoituksen rajoittimen alainen perustaso vaarantaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sellaisella alueella, joka kattaa vähintään 40 % koko maan asukasluvusta. Kun tätä kriteeriä tarkastellaan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 15/2018 lausumaa, sitä perustuslakivaliokunnan toistuvasti lausumaa yleistä lähtökohtaa, että perusoikeudet ovat yksilön oikeuksia, ja perustuslain 6 §:ään liittyvää asuinpaikkaan kohdistuvan syrjinnän kieltoa vasten, kriteeriä voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti syrjivänä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei edes yritetä esittää sellaisia perusteluja, jotka

tekisivät tästä etenkin ns. pienien ja syrjäisempien maakuntien asukkaat eriarvoiseen asemaan väkirikkaiden maakuntien asukkaiden kanssa asettavasta kriteeristä, hyväksyttävän. Jos kriteerille ei ole olemassa hyväksyttäviä perusteita, pidän sitä yksiselitteisesti perustuslain vastaisena. Nähdäkseni tällaisten kriteerien esittäminen olisi ollut sosiaali- ja terveysvaliokunnan tehtävä, joten en käy pohtimaan tarkemmin millaisia ne voisivat olla.

Rahoituslain 6.3 §:n valtiosääntöoikeudelliset ongelmat eivät tyhjene 40 % väestöstä kriteeriin. Pidän rahoituksen tason korottamista koskevaa (kokonais)harkintaa ja sen kytkeytymistä maakuntalain mukaiseen maakuntatalouden neuvottelumenttelyyn edelleen aivan liian epämääräisenä ja väljänä. Käytännössä neuvottelumenettelyn yhteydessä maakuntaa voidaan ohjata perusoikeuksien turvaamisen kannalta kyseenalaisiin (etenkin liikelaitosten sosiaalihuollon palveluihin kohdistuviin) sopeutustoimiin, joiden toteuttaminen voidaan asettaa ns. lisärahoituksen ehdoksi. Vaikka lisärahoituksen määrästä päättäminen tuleekin viime kädessä eduskunnan päätettäväksi talousarvio- tai lisätalousarviopäätöksen muodossa, on tätä päätöksentekoa edeltänyt sellainen arviointi-, neuvottelu- ja ohjausprosessi, joka tosiasiasa saattaa eduskunnan päätöksenteossaan ns. jo tapahtuneiden ohjausratkaisujen eteen miltei kumileimasimena. Tämä liittyy keskeisesti niihin perusratkaisuihin, joille maakuntien talouden ohjausmalli rakentuu. Tässä kohtaa tulee esiin se, kuinka ohjausjärjestelmä ja valtion talousarviopäätöksenteko ovat molemmat monessa mielessä alisteisia julkisen talouden suunnitelmaan kiinnittyvälle laajemmalle talouspoliittiselle ohjausjärjestelmälle. Kysymys siitä, että missä määrin maakunnille myönnetään ns. rajoittimen ylittävää rahoitusta määrittyy sitä kautta, kuinka perustuslain 19.3 §:n sisältö abstraktisti määritellään. Kun sille ei ole annettu mitään yleistä ja kiinteää muotoa, lipeää sen määrittelyvalta mietintöluonnoksen mukaisessa mallissa valtiovarainministeriölle tavalla, joka on perustuslakivaliokuntalähtöisen perusoikeuskontrollin kannalta ongelmallista ellei valiokunta tule jatkossa ottamaan julkisen talouden suunnitelmaa, valtion talousarviota ja muutoinkin talouspoliittista ohjausta vahvemmin perustuslakikontrollin alaisuuteen. Mitä tuo käytännössä tarkoittaisi? Kysymykseen on vaikea vastata, sillä vallitseva valtiosääntöparadigma on vierastanut tämän tyyppistä ajattelua. Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista maakuntien rahoituslaissa onkin, että se liittyy aivan uudenlaisen ohjausjärjestelmän luomiseen erityisen perusoikeusherkälle alueelle.

Edellä sanotun perusteella – ja tulen käsittelemään teemaa vielä kokoavasti myöhemmässä lausunnossani perustuslakivaliokunnalle, jossa yhdistän muun muassa nyt ja asiakassuunnitelmaa koskevassa teemakuulemisessa käsitellyn – **katson, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei ole tehty rahoituslain 6 §:n, 7 §:n ja 8 §:n muodostamaan ns. rahoituksen perälautasäännöstöön perustuslakivaliokunnan edellyttämiä muutoksia, minkä johdosta mietintöluonnosta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tässä tilanteessa erityisesti laajamittainen tehtävien siirto yksityisille ole yhteensopiva perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta.**

Kiinnitän tässä yhteydessä huomion siihen, että mietintöluonnoksen sivun 94 perusteella sellaisia ns. koetalousarvioita, joiden perusteella voitaisiin tehdä pidemmälle meneviä laskelmia maakuntatalouden ennakkoidusta tilanteesta ei ole olemassa. Pidän valitettavana, että maakuntien rahoituslakia koskevaa arviointia joudutaan tekemään näin ohuen tietoperustan varassa, sillä erityisesti perustuslain 124 §:ään kiinnittyvä valtiosääntöarviointi olisi helpompaa asianmukaista empiiristä aineistoa vasten. Kysymys kun ei ole niinkään pykälien teknisestä hyvyydestä vaan sääntelykokonaisuuden tosiasiallisesta kyvystä turvata perusoikeudet erilaisissa epätoivotuissa mutta silti mahdollisissa tulevaisuudenskenaarioissa. Näissä tilanteissa olisi optimaalista perustaa asian arviointi oikeus- ja taloustieteellisen tiedon dialogille, johon nyt ei ole mahdollisuutta.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion vielä ns. kriisimaakuntakriteereihin ja niiden soveltamiseen. Kuten mietintöluonnoksen sivulla 59 todetaan kriisimaakuntamenettely eli maakuntalain 104 §:n mukainen arviointimenettely turvaa perusoikeuksien toteutumisen tilanteessa, jossa maakuntien kantokyky on erilainen ja monissa asiantuntija-arvioissa (mukaan lukien joulukuun sote-substanssiasiantuntijakuulemisessa esitetyt arviot) on pidetty 18 maakunnan mallia taloudellistoiminnallisesti hyvin haasteellisena.

Vaikka maakuntien rahoituslainmukainen lisärahoitus laukaiseekin mietintöluonnoksen mukaisessa sääntelyssä arviointimenettelyn, voi menettelyn lopputuloksena esitettyjen säännösten perusteella käydä niin, että yhtäältä lisärahoitusta ei myönnetä maakunnalle tarpeeksi ja toisaalta taloudellisesti toimintakyvyttömäksi tullutta maakuntaa ei myöskään pakkoliiteta toiseen maakuntaan (asian jäädessä poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, ks. maakuntalain 105 §:n ja maakuntajakolaki). Tämä tilanne on nähdäkseni perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n näkökulmasta hyvin ongelmallinen eikä sitä voida oikeuttaa perustuslain 121.4 §:n turvaamisella.

Katsonkin, että mietintöluonnoksen mukaiseen rahoitusmalliin pitäisi sisällyttää mekanismi, jossa ainakin rahoituslain 7 §:n lisärahoituksen piiriin ajautunut taloudellisesti toimintakyvytön maakunta pakkoliitettäisiin paljon ehdotettua ripeämmin johonkin lähimaakuntaan automaattisesti ilman maakuntajaon muutoksin alistamista poliittiselle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle. Tällaisen muutoksen tekeminen on nähdäkseni perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n näkökulmasta erityisen olennaista siinä tilanteessa, että valiokunta vastoin edellä esittämäni kantaa pitää rahoituslain 6-8 §:n muodostamaa kokonaisuutta mietintöluonnoksen mukaisessa muodossa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä käsiteltävissä olevana.

Erityisesti on syytä huomata, että mietintöluonnoksessa maakuntalain 105 §:ään tehtyjen muutosten johdosta ennen vuotta 2025 annettu rahoituslain 7 §:n mukainen lisärahoitus ei laukaise edes arviointimenettelyä (7 §:n mukainen lisärahoitus laukaisee sen siis vuonna 2026 ensimmäisen kerran) eikä arviointimenettelyä voida ylipäänsä käynnistää ennen vuotta 2025 (ks. maakuntalain 105.5 §). Pidän näistä jälkimmäistä erittäin ongelmallisena ottaen huomioon se, mitä olen edellä todennut rahoituslain 6-8 §:ien muodostamasta kokonaisuudesta. Kummeksun myös sitä, ettei rahoituslain 33 §:n siirtymäaika vaikuta olevan linjassa arviointimenettelyä koskevan maakuntalain 105 §:n siirtymäaikojen kanssa. Vuosina 2023-2024 maakunnilla ei ole käytössä rahoituslain 33 §:n mahdollistamaa lisärahoitusta eikä niiden taloudellisessa toimintakyvyssä esiintyviä ongelmia saa maakuntalain estäessä ratkoa maakuntajakoa arviointimenettelyn kautta muuttamalla. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 15/2018 vp maakuntien rahoituksesta lausuma, asia on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Maakunnan arviointimenettelyn yhteydessä laaditaan (ks. maakuntalain 104 §) ehdotus maakunnan talouden tervehdyttämishjelmaksi. Tämän ohjelman suhde rahoituslain 6-8 §:ään jää hyvin epämääräiseksi.

Sote-uudistuksen vaikutuksia julkisen talouden kokonaisuuteen on selvitetty varsin niukalti ja esimerkiksi valtiovarainvaliokunta totesikin (VaVL 5/2018 vp), ettei uudistuksen vaikutuksista ole kokonaisarviota edes eri skenaarioiden tasolla.

Esitettyyn maakunta-sote -sääntelykokonaisuuteen kuuluu paljon julkisen talouden kokonaiskustannuksia kasvattavia elementtejä. Esimerkiksi nykyinen henkilöasiakkaille maksettava Kela-korvauksiin perustuva sairaanhoito korvattaisiin järjestelmällä, jossa julkisen talouden rahoitusvastuu kasvaa moninkertaiseksi nykyisestään. Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä joudutaan myös käytännössä tekemään koko terveydenhuollon henkilöstön osalta uudet työsopimukset, jossa syntyy huomattava paine palkkausjärjestelmien yhteensovittamiseen. Investointikustannuksissa aiheutuu ylimääräistä korkorasitusta, koska sote-investointeja ei voida enää rahoittaa kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kautta, jonka nollariskisyys on perustunut tekijöihin, joita ei voida siirtää uudessa mallissa maakuntien tilakeskuksen hyödyksi. Kuntaliiton arvion mukaan uudistuksen vuosittaisiksi lisäkustannuksiksi julkiseen talouteen muodostuu runsas miljardi euroa nykytilanteeseen verrattuna. Vaikka kysymys onkin vain summittaisesta arviosta, on selvää, että käsillä olevalla lakikokonaisuudella on merkittäviä ja tällä hetkellä tyystin vailla asianmukaisia arvioita olevia vaikutuksia julkistalouden kokonaisuuteen.

Ennen kaikkea siinä tilanteessa, jossa maakuntien rahoituslain 6.3 §:n kautta korotetaan huomattavasti ns. rajoittimen tasoa, uudistuksen vaikutuksia julkisen talouden kokonaisuuteen voidaan luonnehtia hyvinkin ennustamattomiksi, sillä kireän julkisen talouden suunnitelman (kehysten) puitteissa yhtäältä sosiaaliturvajärjestelmän (ks. indeksileikkauksien perustuslainmukaisuutta koskevat perustuslakivaliokunnan linjaukset erityisesti ns. KEL-indeksin osalta) ja toisaalta kuntatalouden roolina on sopeuttaa itsensä niihin kohdistuviin merkittäviin tasapainottamisvaateisiin. Tämä julkistalouden kokonaisuuden tematiikka yhtäältä lipeää käsillä olevasta pistemäisestä mietintöluonnosten valtiosääntökysymysten arvioinnista ja toisaalta muodostaa samalla tälle arvioinnille merkityksellisen taustatarinan.

Maakuntien rahoituslaki koskee myös muita perusoikeusherkkiä aihealueita kuin sote-palveluita. Tätä vasten pidän jossakin määrin ongelmallisena (ottaen huomioon edellä rahoituslain 6 §:n perusrahoitussäännösten / rajoittimen kireydestä toteamani), että ns. perälautasäännökset (rahoituslain 6.3 §, 7 §) ovat käytettävissä vain, jos rahoituksen taso vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen. Tällöin mitenkään muiden perusoikeusherkkien palveluiden vaarantuminen ei mahdollista rajoittimen korottamista ja niiden yhteydessä on käytettävissä lisärahoitusinstrumentteina vain 8 §:n mukaiset laina, takaus ja valtionavustus. Katsonkin, että rahoituslain ns. perälautasäännöksistä 6.3 §:ää ja 7 §:ää tulisi muuttaa siten, että niissä viitataan lisärahoituksen perusteena yleisesti kaikkiin yleiskatteisella rahoituksella rahoitettaviin peruspalveluihin ja niiden riittävän tason vaarantumiseen – ei yksinomaan sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Rahoitussääntelyyn ei sisälly kriteerejä, joissa huomioidaan saamenkielisten tai viittomakielisten palveluiden tarjoaminen maakunnan alueella. Näin näitä perustuslain 17 §:n tunnistamia kieliryhmiä kohdellaan heikommin kuin ruotsinkielistä kieliryhmää (ks. rahoituslain 16 §). Kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta asetelma on ongelmallinen. Kuten mietintöluonnoksessa tuodaan esiin, ryhmien kielellisten

oikeuksien turvaaminen voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista toteuttaa jollakin muulla kuin rahoituslain 16 §:n kaltaisella säännöksellä ryhmien pieni koko huomioiden. On kuitenkin tärkeää, että kielellisten oikeuksien turvaaminen erityisrahoitusta kohdentamalla ei jää vain hurskaaksi toiveeksi (jollainen mielikuva mietintöluonnosta lukevalle helposti syntyy) vaan myös tosiasiallisesti toteutuu. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi syytä kiinnittää tähän seikkaan – johon palaan myöhemmässä lausunnossani käsitellessäni kielellisiä oikeuksia laajemmin – huomio.

Helsingissä 9. tammikuuta 2019

Pauli Rautiainen

julkisoikeuden apulaisprofessori

Tampereen yliopisto