

Perustuslakivaliokunnalle

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

SÄÄTÄMISJÄRJESTYS JA SUHDE PERUSTUSLAKIIN

Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa tässä muistiossa esiin *ne keskeiset näkökohdat, jotka liittyvät erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamiseen ja perusoikeuksien turvaamiseen* hallituksen esityksen 15/2017 vp Sääntämismääräys ja suhde perustuslakiin - osiossa.

1. Keskeiset PL-säännökset

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden ja palvelujärjestelmän toteutuksen kannalta keskeisimmät perustuslakisäännökset ovat:

- PL 19 §:n tarkoittamien sosiaalisten oikeuksien turvaaminen
- PL 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti
- PL 121 §:n 4 momentin tarkoittamilla kuntaa suuremmilla itsehallintoalueilla
- PL 22 §:n julkisen vallan velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (ml. rahoitusperiaate).

2. Uudistuksen tarve yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi

Nykyinen pirstaleinen palvelujärjestelmä ei enää turvaa PL 19 §:n tarkoittamia sote-palveluja PL 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti. Sekä väestöryhmien väliset että alueelliset erot sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa ovat lisääntyneet ja eriarvoisuuden myötä kasvanut suureksi. Hyvinvointi-palvelujen saatavuudessa on perustuslain näkökulmasta oikeudellisesti merkittäviä eroja. Sote-uudistukselle on siten olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (ks. PeVL 30/2016 vp, PeVL 75/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 67/2014 vp, s. 3—4).

Julkisen vallan toimintavelvoite ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden ja riittävien palveluiden saatavuuden kannalta ongelmallisen kehityksen muuttamiseksi perustuu perustuslain 6 ja 19 §:iin sekä perustuslain 22 §:n veloitteeseen edistää ja turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Ehdotettu sääntely, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräys ja rahoitusvastuu siirtyvät kunnilta merkittävästi suuremmille maakunnille, luo edellytykset parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja kaventaa pitkällä aikavälillä alueellisia ja väestöryhmien välisiä hyvinvointi- ja terveyseroja. Järjestäjien koon kasvattaminen vahvistaa järjestäjien kantokykyä ja järjestämiseen tarvittavaa osaamista. Ehdotettu malli myös kokoaa yhteen samalle järjestäjälle sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä perustason ja erikoistason palvelut, joten



järjestämisen ja rahoituksen tasolla tapahtuu integraatio, jonka on arvioitu olevan yksi keskeinen keino uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Pääosa maakuntien rahoituksesta tulee valtiolta yhtenäisin, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta painottavien kriteerien perusteella. Siten hallituksen esityksen mukainen rahoitusratkaisu korostaa valtion vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoittajana.

Siten ehdotetun mallin voidaan lähtökohtaisesti arvioida parantavan olennaisesti perustuslain 6 §:n tarkoittamaa yhdenvertaisuutta 19 §:n mukaisten palvelujen saatavuudessa. Kun sekä kantokyky että osaaminen järjestäjillä parantuu, voidaan sen arvioida parantavan myös palvelujen laatua.

Perustuslain 19 §:n toteutumisen kannalta merkityksellistä on erityisesti se, miten perustason palveluiden järjestäminen ja saatavuus toimivat. Näin ollen hallituksen linjaaman monituotajamallin toteutuksella ja valinnanvapausjärjestelmän sisällöllä on olennainen vaikutus siihen, kuinka palvelujen saatavuus tosiasiallisesti toteutuu. Valinnanvapausjärjestelmän yksityiskohdat sisältyvät valinnanvapaudesta valmisteltavaan erilliseen esitykseen. Uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta on tästä syystä vielä vaikea arvioida ja vaikutukset riippuvat olennaisesti toimeenpanossa maakunnissa tehtävistä ratkaisuista.

3. Maakuntajako ja perusoikeuksien toteutuminen

PL 121 §:n 4 momentissa on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita, kuten maakuntia, itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Säännöksestä ei ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja näiden hallintoalueiden suuruudesta. Ehdotettujen säännösten perusteella maakuntia muodostettaisiin 18 pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella.

Sote-järjestelmän sekä näiden palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta perustuslain näkökohdat liittyvät erityisesti siihen, onko tulevilla maakunnilla edellytykset huolehtia riittävästi sosiaali- ja terveyspalveluista (PL 19 §) yhdenvertaisesti (PL 6 §). Aluejakoratkaisun on osaltaan turvattava riittävästi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisella tavalla.

Hallituksen esityksen mukaisessa aluejakoratkaisussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjien määrä vähenee nykyisestä olennaisesti ja kantokyky kasvaa. Palveluiden järjestäjien määrä jää kuitenkin THL:n asiantuntija-arvioinnin ja lainvalmistelun yhteydessä laadittujen arviointien perusteella osin edelleen liian suureksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen järjestämisen kannalta. Osa maakunnista on jo uudistuksen alkuvaiheessa voimaroiltaan ja järjestämiseen tarvittavalta osaamiseltaan heikkoja.

Hallituksen esityksen mukainen malli edellyttää näin ollen enemmän maakuntien välistä yhteistyötä, kuin jos alueita olisi vähemmän. Palveluita on ehdotetussa mallissa tarpeen koota melko laajasti maakuntien rajat ylittävällä tavalla ja tällöin myös yksittäisten palveluketjujen toteutuksessa tulee maakuntarajat ylittäviä tilanteita. Tämä koskee erityisesti erikoissairaanhoidon päivystystä sekä kapeampaa erityisosaamista sekä kalliimpia toimenpiteitä vaativia palveluja. Kuten vuonna 2016 säädetyssä terveydenhuoltolain muutoksessa, myös tässä hal-



lituksen esityksessä on lähtökohtana vaativimpien ja harvinaisimpien sekä kalliimpien hoitojen kokoaminen 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen keskussairaalaüksiköihin ja työnjakojen kehittäminen, mikä osaltaan tukee myös pienempien maakuntien mahdollisuuksia hoitaa järjestämistehtävänsä. Palvelujen kokoamisessa olennainen merkitys on myös terveydenhuoltolain sekä ehdotetun lain nojalla annettavalla asetuksella, jossa säädettäisiin suuremmiksi kokonaisuuksiksi koottavista palveluista sekä niistä maakunnista, joihin kyseiset palvelut kootaan. Terveydenhuoltolain nojalla annettavaa asetusta ei ole vielä annettu.

Lisäksi maakunnat voivat sopia ehdotetun järjestämislain 16 pykälän mukaisesti yhteistyöalueittain (5 kpl) palvelujen järjestämiseen liittyvästä työnjaosta. Valtioneuvostolle on säädetty toimivalta päättää sopimuksen sisällöstä, jos alueet eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä tai sopimus ei vastaa lain edellytyksiä taikka asukkaiden yhdenvertaisuus tai palvelujen saatavuus, saavutettavuus sekä laatu vaikuttavuus ja tuottavuus vaarantuvat yhteistyöalueella.

Yhteistyöalueittain tehtävä sopimus rinnastuu osin nykyisin erityisvastuualueella tehtävien järjestämissopimusten kanssa. Koska nykykäytäntö on osoittautunut liian tehottomaksi, on ehdotettu sääntely sopimuksen edellytysten osalta osin tiukempaa. Lisäksi valtioneuvostolla olisi toimivalta puuttua yhteistyösopimuksen sisältöön laissa säädetyillä perusteilla. Valtioneuvoston toimivalta rajoittaa sinänsä maakunnan asukkaiden itsehallintoa, mutta 18 alueen mallissa tiukempia ohjausmekanismeja pidetään välttämättöminä, jotta turvataan yhdenvertaisten palvelujen saatavuutta.

Se maakunta, jonka tehtäväksi kootut palvelut tai laajan ympärivuorokautisen päivystyksen tehtävät on osoitettu, vastaa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, palvelun tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa.

Yhtäältä valtioneuvoston toimivalta rajoittaa maakunnan itsehallintoa sekä toisaalta myös koottavissa palveluissa vastuumaakunnan päätösvalta rajoittaa muiden maakuntien päätösvaltaa. Mutta 18 alueen mallissa tiukemmat ohjauskeinot ovat välttämättömiä, jotta turvataan yhdenvertaisten palvelujen saatavuutta. Palvelujen kokoaminen on katsottu jo nykylaisäädännössä mahdolliseksi.

4. Kielelliset oikeudet ja saamelaisten oikeudet

Kielellisiin oikeuksiin ja saamelaisten oikeuksiin liittyvistä kysymyksistä on toimitettu STM:stä erikseen muistio perustuslakivaliokunnan 28.3.2017 kokoukseen, joten tässä muistiossa ei käsitellä näitä aiheita.

5. Kansanvaltaisuus

PL 121 §:n näkökulmasta sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistapa ei saa kokonaisuutena arvioiden olla itsehallintoa toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Arviointiin vaikuttavat monet tekijät. Sote-järjestelmän näkökulmasta eräs keskeisin on linjaus järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta.



Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen rajoittaa maakunnan päätösvaltaa sen toiminnan ja hallinnon järjestämisestä. Siksi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta merkitystä on annettava sille, voidaanko sitä pitää perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamisen kannalta perusteltuna ratkaisuna.

Ehdotetun maakuntalain mukaan maakuntavaltuustolla olisi päätösvaltaa liikelaitoksen keskeisissä asioissa. Maakuntavaltuusto päättää liikelaitoksen perustamissopimuksesta sekä asettaa senkin jälkeen vuosittain keskeiset liikelaitoksen taloudelliset ja toiminnalliset reunaehdot, päättää tilinpäätöksestä ja myöntää vastuuvapauden sekä päättää investointisuunnitelmasta. Käytännössä liikelaitoksen asema voi kuitenkin muodostua erittäin vahvaksi, etenkin jos maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja riittävää osaamista järjestämistehtävän toteuttamiseen. Ehdotetussa mallissa liikelaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvalasta ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen vastaisi monilta osin eräissä kunnissa kokeiltuja tilaaja-tuottaja -malleja. Näitä malleja ei kuitenkaan voida pitää sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän kannalta perusteltuina, koska kaikista niistä on luovuttu siitä syystä, että ne on todettu hallinnollisesti raskaiksi ja kustannuksiltaan kalliiksi.

6. Julkisen vallan käyttö ja julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Perustuslain 124 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä luovutetaan muille kuin viranomaisille. Ehdotetussa mallissa erotetaan järjestäminen ja tuottaminen siten, että järjestämisestä vastaa maakunta ja tuottamisesta maakunnan liikelaitos. Liikelaitos olisi viranomainen, joten se voisi hoitaa perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkista hallintotehtävää ja käyttää julkista valtaa.

Valmisteilla olevan valinnanvapauslainsäädännön myötä muodostuvan hallituksen linjamaan monituottajamallin ratkaisut voivat vaikuttaa olennaisesti muodostuvan järjestelmän arvioon perustuslain 124 §:n näkökulmasta, kun tuotantotehtävän on linjattu perustason ja soveltuvin osin myös erityistason osalta rakentuvan lähtökohtaisesti markkinaehtoisen toiminnan varaan. Valinnanvapausjärjestelmän myötä muodostuvaa palvelukokonaisuutta ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa vielä mahdollista arvioida.

7. Maakuntien rahoitus

Maakuntien rahoitus perustuisi valtaosaltaan valtion rahoitukseen eikä maakunnalla olisi omaa verotusoikeutta. PL 19 §:n turvaamien palvelujen toteutumisen kannalta on olennaista, että valtio osoittaa riittävän rahoituksen näihin palveluihin. Valtiolla on siten vastuu huolehtia maakunnan rahoituksen riittävydestä eli rahoitusperiaatteen toteutumisesta sekä maakuntien tehtävien hoitamisen kannalta riittävien taloudellisten edellytysten olemassaolosta.

Järjestämislain 30 §:ssä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia varten vuotuinen menettely, jossa arvioidaan toteutuuko palvelujen saatavuus yhdenvertaisesti koko maassa ja onko rahoituksen taso riittävä rahoitusperiaatteen toteutumiseksi. Selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveystalvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi selvityksessä arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpitei-



tä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulo-rahoituksella turvata. Selvityksen palvelujen saatavuudesta ja rahoituksen riittävydestä tekee vuosittain STM. Selvitystä taustatietoina ovat maakuntien laatimat raportit, Aluehallintovirastojen valvontatietojen perusteella laatimat raportit sekä THL:n näiden pohjalta tekemä analyysi. Järjestämislain 30 §:n menettely edeltää julkisen talouden suunnitelman laatimista ja toimii siten sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta perustana tälle käsittelylle.

Siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus tosiasiallisesti palvelujen järjestämiseen, voi vaikuttaa moni syy. Alueilla voi olla esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoituksen riittämättömyys voi johtua myös tilanteesta, jossa ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaisikaan alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja siitä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Viimeksi mainitut tekijät ovat sellaisia, joihin maakunnilla on usein joko olemattomat tai hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet.

Ehdotuksen mukaisen järjestämislain 29 §:ssä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi menettelystä, jonka mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta.

Rahoituslain 5 §:n mukaan maakuntien rahoitus perustuisi lähtökohtaisesti toteutuneisiin kustannuksiin. Tällä rahoitusmekanismilla voitaisiin varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen. Rahoituslain 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin kuitenkin rajauksesta toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisessa (ns. 3 mrdin rajoitin) vuoteen 2029. Sen mukaan toteutuneet kustannukset huomioitaisiin siihen määrään asti, että lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Ehdotetun maakuntien rahoituslain 30 §:n mukaisesti siirtymäajalla vuosina 2020–2021 kustannustason nousu huomioitaisiin maakuntaindeksin ja yhden prosenttiyksikön lisäyksellä.

Vaikka uudistuksella tavoitellaan säästöjä, tiedetään em. rajoitin erittäin tiukaksi. Maakuntien mahdollisuudet sopeuttaa samalla talouttaan ja selviytyä lakisääteistä velvoitteista ovat rajatut, sillä niillä on vain rajallinen mahdollisuus käyttötalouden liikkumavaraan. Perustuslailla suojattuja sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva erityislainsäädäntö rakentuu tarveperusteiselle järjestelmälle, jossa jokaisella lain soveltamisalan piirissä olevalla henkilöllä on oikeus saada ne palvelut, jotka hän ammattihenkilön arvioon perustuen tarvitsee.

Ehdotetun rahoitusjärjestelmän laskennalliset perusteet maakuntien välisessä rahoituksen jakautumisessa tukevat sosiaali- ja terveyspalvelujen erityislainsäädännön tarveperusteista lähtökohtaa. Merkittävä osa laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista kytkeytyy tutkimustietoon perustuviin keskeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin sekä kustannuksiin vaikuttaviin olosuhdetekijöihin. Maakunnilla on mahdollisuus itsehallinnollisen päätösvallan piirissä sekä perustuslaissa ja erityislainsäädännössä säädetyissä rajoissa myös jossain määrin vaikuttaa palvelujen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin lähinnä lakisääteisten palvelujen tuotannon tehostamisen kautta. Tarveperusteinen rahoituksen jakautuminen maakuntien välillä ei kuitenkaan vaikuta siihen, miten maakuntien kokonaisrahoitus muodostuu, vaan kokonaisrahoitus määritettäisiin edellä kuvatusti siten, että toteutu-



neita kustannuksia (rahoituslain 5 §) rajoitettaisiin säästötavoitteen toteutumiseksi (rahoituslain 6 §:n 1 momentti sekä 30 §).

Tilanne voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain kannalta, jos näitä kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta. Maakunnat eivät voi rahoituksen puutteen vuoksi jättää palveluja antamatta.

Rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi:

- 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon normaali-rahoituksen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi.
- 8 §:ään sisältyy säännökset yksittäisen tai yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien valtion rahoituksesta. Säännöksen perusteella maakunnalle voitaisiin myöntää valtion lyhytaikaista lainaa tai valtioneuvoston maksuvalmiusongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä pidempikestoissa ongelmissa valtionavustusta.
- 7 §:ään sisältyy mahdollisuus maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korottamiseen.

Nämä erityissäännökset mahdollistavat joustavamman reagoinnin yksittäisissä ongelmatilanteissa ja turvaavat osaltaan maakunnan edellytyksiä järjestää riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Menojen kasvuvauhdin alentamistavoite tiedetään jo etukäteen siinä määrin kireäksi, että maakuntien rahoituksesta annettavan lain 6 §:n 2 momentissa ehdotettuun poikkeussäännökseen yleiseen rahoituksen määräytymisessä tai ainakin yksittäisiä maakuntia koskevaan 8 §:n poikkeussäännökseen jouduttaneen turvautumaan. Jos näin ei tehtäisi, johtaisi riittämättömän rahoituksen alimitoitettuihin palveluihin tai alijäämäisiin budjetteihin. Rahoituksen tarkistukseen asetettuja rajoituksia voidaan pitää kuitenkin myös perusteltuina, koska ehdotetussa mallissa palvelujen pääasiallinen rahoitusvastuu olisi valtiolla. Täysin toteutuneiden kustannusten mukainen rahoitusjärjestelmä ilman lähtökohtaista rajoitinta ei kannustaisi toiminnan tehostamiseen eikä tukisi kustannustehokkuuden parantamistavoitetta. Se myös poistaisi valtiolta vaikutusmahdollisuudet sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä valtion maksettavaksi.

Rahoitusperiaatteen kannalta ei kuitenkaan voida pitää täysin ongelmattomana sitä, että maakuntien rahoitus mitoitetaan lähtökohtaisesti 10 vuoden ajaksi siinä määrin alhaiseksi, että ei ole varmuutta miten maakunnat kykenevät lakisääteisestä palvelujen järjestämisvastuusta selviämään. Arvioinnin ongelmallisuutta korostaa edelleen se, ettei valmisteilla olevan valinnanvapausmallin kustannusvaikutuksia ole vielä mahdollista arvioida. Valinnanvapausratkaisulla on kuitenkin olennainen merkitys maakunnan kokonaiskustannusten ja siten myös maakunnan liikelaitoksen rahoituksen muodostumiselle. Ehdotetun sääntelyn kautta muodostuvan maakuntien rahoituksen niukkuutta lisää edelleen uudistuksesta aiheutuvat muutuskustannukset, jotka tulevat maakuntien katettavaksi palveluihin varatusta rahoituksesta, jollei niihin erikseen myöhemmin myönnetä rahoitusta.

Ehdotetun rahoitusmallin osalta jää siten punnittavaksi turvaako maakuntien rahoituslain 6 §:n 2 momentin sekä 7 ja 8 §:n mukaiset, valtion laajaan harkintavaltaan (suhteessa tarvepe-



rusteisiin laskennallisiin kriteereihin) perustuvat poikkeussäännökset rahoitusperiaatteen toteutumisen. Ehdotettu sääntely on jossain määrin ongelmallinen myös siksi, että maakuntien rahoituslain 6 §:n 2 momentin nojalla rahoitusta voidaan myöntää perusoikeuksien turvaamiseksi vain kokonaisuutena kaikille maakunnille siten, että lisäraha jakautuu maakuntien välillä säädetyillä tarveperusteisilla kriteereillä. Käytännössä tilanne saattaa kuitenkin olla sen kaltainen, että vain osa maakunnista on tilanteessa, jossa säädetty laskennallinen rahoitusmalli on riittämätön eikä perusoikeuksia saada normaaliin laskennalliseen menettelyyn perustuvalla rahoituksella turvatuksi. Säännökset jättävät valtiolle harkintavaltaa, milloin näissä tilanteissa käytettäisiin 6 §:n 2 momentin menettelyä ja milloin 7 tai 8 §:n lisärahoituskeinoja. Maakuntien kannalta ei kuitenkaan ole merkityksetöntä mitä keinoa käytetään. Jos rahoitusvaje yhdellä tai osalla maakunnista johtuu siitä, etteivät tarvekriteerit huomioi riittävässä määrin sellaisia olosuhteita, joihin maakunta ei voi omilla päätöksillään olennaisesti vaikuttaa, voisi tilanteen korjaaminen lainalla myös syventää talousvaikeuksia ja sitä kautta lisätä eriarvoisuutta palvelujen järjestämisessä. Näissä tilanteissa 6 §:n 2 momentin mukainen lisärahoitus puolestaan tarkoittaisi, että osa maakunnista saisi perusteettomasti lisärahoitusta, jota ne eivät palvelujen järjestämiseksi tosiasiallisesti tarvitsisi. Tämä asettaa käytännössä 6 §:n 2 momentin käyttämiselle valtion puolelta varsin korkean kynnyksen. Jos tällöin kuitenkin käytettäisiin tätä lisärahoituskeinoa, lisäisi myös se maakuntien välisiä eroja rahoituksen riittävyyden osalta.

Ehdotetun rahoituslain 7 §:ssä ehdotettu sääntely mahdollistaisi valtion talousarvion rajoissa tällaisissa yksittäisen tai yksittäisten maakuntien toimista riippumattomissa tilanteissa rajatussa määrin maakuntien rahoituksen harkinnanvaraisen korottamisen. Menettelyllä voitaisiin väliaikaisesti turvata rahoituksen riittävyyttä ja antaa lisäaikaa maakunnan tilanteen korjaamiselle. Jos tämä ei olisi mahdollista, tulisi lisärahoitus tällaisessa tilanteessa toteuttaa ensisijassa 8 §:ään perustuvana valtionavustuksen myöntämisenä. Rahoituslakiluonnoksen 7 §:ssä ehdotetun lisärahoituskeinojen käyttö tulee vaikuttamaan alentavasti kaikkien maakuntien vuosittaiseen rahoituksen tasoon. Koska harkinnanvaraisen rahoituksen vuosittainen kokonaistaso on tarkoitettu hyvin maltilliseksi, lähinnä yksittäisten ongelmatilanteiden varalle, myös sen yksittäisen maakunnan yleiskatteisen rahoituksen tasoa vähentävä vaikutus tulisi kuitenkin olemaan varsin marginaalinen. Jos yksittäisten maakuntien rahoitusvaje olisi huomattava, heikentäisi 7 §:n mukainen menettely niiden maakuntien tilannetta, joissa rahoitus olisi kutakuinkin riittävä.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun rahoituslain normaali laskennallinen rahoitusmalli tulee olemaan kaikkien maakuntien osalta äärimmäisen kireä. Ehdotus sisältää säännöksiä, jotka mahdollistavat erilaisia keinoja lisärahoituksen myöntämiselle. Niiden käyttöalaa on kuitenkin eri tavoin säännöksissä rajattu. Näin ollen ei voida pitää poissuljettuna, että syntyy tilanne, jossa lisärahoitus yksittäisille maakunnille ei ole mahdollista yksittäisten maakuntien lisärahoituskeinoja koskevien säännösten nojalla siten, että maakunnan rahoitusvaje tosiasiallisesti pysyväisluonteisesti korjaantuisi. Sääntely jättää jossain määrin avoimeksi sen käytettäisiinkö tällöin 6 §:n 2 momentin tarkoittamaa kaikille maakunnille kohdentuvaa lisärahoitusta. Kyseisen säännöksen sanamuoto on valtiota kaiketi velvoittavin (”otetaan huomioon”), kun muiden lisärahoituskeinojen sääntely jättää laajempaa harkintavaltaa valtiolle, kun se ”voi korottaa” tai ”voi myöntää” lisärahoitusta. Lisäksi vain rahoituslain 6 §:n 2 momentin tarkoittama mekanismi, jolla on tarkoitus lisätä kaikkien maakuntien kokonaisrahoitusta, sisältää edellytyksenä sen, että turvataan perusoikeuksien toteutuminen. Muiden, yk-



sittäisten maakuntien lisärahoitusta varten säänneltyjen, lisärahoitusmekanismien kohdalla ei tätä edellytystä mainita laissa.

8. Omaisuusjärjestelyt

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamisen näkökulmasta omaisuusjärjestelyillä on merkitystä ennen kaikkea siitä näkökulmasta, turvaavatko omaisuudensiirtojärjestelyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteutuksen tulevissa rakenteissa. Uudistuksen seurauksena kuntien irtainta omaisuutta sekä sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymissä oleva, viime kädessä kuntien omistukseen kuuluva omaisuus siirtyisi maakunnan omistukseen. Tämä lakisääteisten kuntayhtymien omaisuus siirtyy varoineen, velkoineen ja sitoumuksineen maakunnalle.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tilojen osalta maakunnalle säädettäisiin velvoite vuokrata kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tiloja kolme vuotta (sekä sen lisäksi säännökset sisältävät yhden optiovuoden vuokraukselle).

Edellä mainittujen säännösten voidaan katsoa turvaavan omaisuusjärjestelyjen kautta muodostuvan infrastruktuurin maakunnille toiminnan käynnistyessä. Lisäksi voidaan olettaa, että kunnilla on jatkossakin intressi vuokrata maakunnalle omistuksessaan olevia sosiaali- ja terveydenhuollon tiloja.

9. Asetuksenantovaltuudet

Esitys sisältää lukuisia asetuksenantovaltuuksia, joiden katsotaan olevan perusteltuja ja perustuslaissa edellytetyllä tavalla tarkkarajaisia ja tarkentavat lakiehdotuksessa olevia säännöksiä.

10. Valmisteltava kokonaisuus ja valmisteluprosessi

Valinnanvapautta ja monituottajamallia koskevat linjaukset vaikuttavat olennaisesti siihen, millainen malli kokonaisuudesta muodostuu, miten ihmiset lopulta saavat palvelut ja miten rahoitusmalli toimii. Koska valinnanvapautta koskevaa sääntelyä ei vielä ole kokonaisuudessaan valmisteltu, on muodostuvan kokonaisuuden vaikutuksia tässä vaiheessa vaikea kaikilta osin arvioida. Myös maakuntien muita tehtäviä koskeva aluehallintouudistus valmistuu erikseen myöhemmin.

Perustuslain 19 §:n toteutumisen kannalta merkityksellistä on erityisesti se, miten perustason palveluiden järjestäminen ja saatavuus toimivat. Näin ollen hallituksen linjaaman monituottajamallin toteutuksella ja valinnanvapaussääntelyn sisällöllä on olennainen vaikutus siihen, kuinka palvelujen saatavuus tosiasiasa toteutuu. Uudistuksen eri vaiheista muodostuvan kokonaisuuden yhteisvaikutusta erityisesti PL 19 §:n tarkoittamien palvelujen yhdenvertaiseen (PL 6 §) saatavuuteen on tästä syystä vielä vaikea arvioida ja vaikutukset riippuvat olennaisesti toimeenpanossa maakunnissa tehtävistä ratkaisuksista. Valinnanvapauslailla on olennainen vaikutus myös maakuntien rahoituksen riittävyyden arviointiin sekä PL 124 §:n julkisen hallintotehtävän siirron edellytysten arviointiin.



Hallitus on linjannut, että valinnanvapauslain HE annetaan eduskunnalle huhti-toukokuun 2017 vaihteessa ja maakuntien muita tehtäviä koskeva HE elokuussa 2017.

11. Yhteenveto

Hallituksen käsityksen mukaan kokonaisarvio on, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyksikössä. Esityksellä on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin ja sillä luodaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan perustuslain 121 §:n 4 kohdassa tarkoitettu asukkaiden itsehallinto kuntaa suuremmalla alueella. Perustuslain kannalta on tulkinnan varaista erityisesti:

- yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden turvaaminen ehdotetulla alueella,
- maakunnan itsehallinnon rajaaminen järjestämisen ja tuottamisen erottamisen osalta maakunnan ja sen liikelaitoksen välisessä suhteessa sekä
- rahoitusperiaatteen toteutuminen perusoikeuksien turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä on näistä syistä todettu olevan tarpeellista pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallitusneuvos

Päivi Salo

