Lausunto perustuslakivaliokunnalle

HE 14/2018

YTT HEIKKI NIEMELÄINEN
Toimitusjohtaja
Kuntien takauskeskus

Sisältö:

Tiivistelmä säätämisjärjestykseen liittyvistä ongelmista 2

1. Lausunnon keskeinen sisältö 3
2. Maakuntien toiminnan valvonta ja rahoituksen riittävyys 5
3. Maakuntayhteisöjen EU-kilpailu-neutraliteetin valvonta 10
4. Omaisuudensiirrot 13

KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE[1]

Tiivistelmä säätämisjärjestykseen liittyvistä ongelmakohdista

Hallituksen esityksellä HE 14/2018 vp on tarkoitus siirtää eräitä nykyisiä valtion ja kuntien valvontatehtäviä uudelle valtion virastolle ja maakunnille. Lausunnossani olen tunnistanut seuraavia maakunta- ja sote-toimintojen valvontaan liittyviä valtiosääntöisiä tai sellaiseksi muodostuvia kehittämistarpeita.

1. Maakunnille tulee säännösperusteisesti varmistaa maksuvalmius ja rahoituksen riittävyys kaikissa olosuhteissa. Maakuntien maksuvalmiuden ja rahoituksen riittävyyden valvonta tulee kohdistaa valtioon ja rahoituksen käytön valvonta maakuntiin ja maakuntayhteisöihin. Perustelu tiivistyy perustuslakivaliokunnan PeVL 26/2017 vp (sivu 23) toteamuksessa: *”Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.”*

   Maakuntien maksuvalmiuden ja riittävän rahoituksen turvaaminen perusoikeuksien toteuttamistehtävässä ja valvonnan kohdentaminen niiden osalta valtioon on edellytys sille, että maakuntien rahoituslaki ja sen valvonta voidaan säätää tavallisten lakien säätämisjärjestyksessä.

2. Maakuntien ja maakuntayhteisöjen, erityisesti Maakuntien tilakeskus Oy:n toimintaan liittyy eri muodoissa valtiontukia, joiden EU-kilpailuneutraalisuuden valvonta on puutteellisesti järjestetty lakipaketissa HE 14/2018 vp. Valtiontukien muodostaminen ja välittäminen on julkisen vallan toimintaa, jossa tulee noudattaa tarkoin lakia (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 §). EU-kilpailuneutraliteetin valvonnan puute tulee korjata lisäämällä HE 14/2018 vp -lakipaketissa olevaan, valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiin (sivu 467) viraston tehtäväksi *maakuntayhteisöjen toimintaan liittyvien valtiontukien EU-kilpailuneutraliteetin valvonta*.

3. Toisena säätämisjärjestykseen liittyvänä asiana ovat omaisuusjärjestelyt (HE 14/2018 vp, sivu 457 ja sivu 1018, 11 §). Kuntien omaisuuteen kohdistuvia omaisuusjärjestelyjä koskee perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 26/2017 vp, sivu 30): *”Valiokunnan mielestä maakunta- ja sote-esityksen voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin lisätään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely.”*

   Valvontaa koskevan voimaanpanolain omaisuusjärjestelyt tulee laatia tavalla, jossa toteutuu perustuslakivaliokunnan hyväksymä kompensaatiosääntely, jotta laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta voidaan hyväksyä tavallisen lainsäädännön säätämisjärjestyksessä.

[1] Asiaa ei ole käsitelty Kuntien takauskeskuksen hallintoelimissä.

1. Lausunnon keskeinen sisältö

1.1. Lausunnon rajaukset ja keskeinen sisältö

Perustuslakivaliokunta on esittänyt hallituksen esitystä HE 14/2018 vp koskevan lausuntopyynnön, jossa esitetään siirrettäväksi eräitä nykyisiä valtion ja kuntien valvontatehtäviä uudelle valtion virastolle sekä maakunnille. Siirto liittyy lakiesitykseen HE 15/2017 vp, jolla perustetaan maakunnat ja jossa sosiaali- ja terveystoimen järjestämisvastuu siirretään kunnilta ja sairaanhoitopiireiltä maakunnille. Samalla siirretään kyseisten palveluiden rahoitusvastuu kunnilta valtiolle.

Rajaan lausuntoni sosiaali- ja terveystoimen valvontaan talouden näkökulmaa painottaen. Perusoikeuksien toteutumisen valvonta on kokonaisuus, jossa toiminnan valvonta liittyy erottamattomasti taloudellisten voimavarojen riittävyyteen. Tarkastelen, miten toiminnan ja talouden valvonta on toteutettu nykytilassa, jossa kuntien on turvattava toiminnan vaatimat voimavarat. Vertaan nykytilaa maakuntien järjestämisvastuun mukaiseen toimintaan, jossa valtion lakisääteinen vastuu voimavaroista on laskennallinen ja lisärahoituksen osalta harkinnanvarainen.

Arvioitavan lakiesityksen HE 14/2018 vp valtiosääntöisessä arvioinnissa (sivu 498) todetaan, että esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia perusoikeuksien toteutumisen valvonnan alaan ja sisältöön. Toteamus on valtiosääntöisesti ongelmallinen, sillä se ei ota huomioon valvonnan edellä todettua talouteen ulottuvaa luonnetta.

Toiminnan valvonnan talouteen ulottuva luonne on tunnistettu maakuntauudistuksen valmistelussa seuraavasti:[2]

> ”Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuu, järjestämisvastuu ja tuottaminen eriytyvät uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteessa siten, että rahoitusvastuu kuuluu valtiolle, järjestämisvastuu maakunnille ja vastuu palvelujen tuottamisesta maakunnan liikelaitokselle ja valinnanvapauspalveluja tuottaville maakunnasta erillisille toimijoille. Lisäksi valtion ohjausvalta suhteessa maakuntiin vahvistuu verrattuna nykyjärjestelmässä kuntiin kohdistettavaan ohjaukseen.
>
> Vastuiden eriyttämisestä voi seurata valvonnassa vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä. Valvonnan yhteydessä on arvioitava, kuuluuko vastuu havaitusta puutteesta tai epäkohdasta järjestäjälle vai tuottajalle vai kummallekin ja jos näin, miten vastuu eri toimijoiden välillä kohdentuu. Ratkaistavaksi voi esimerkiksi tulla, mikä taho kantaa vastuun palvelujen saatavuudessa esiintyvistä ongelmista. Palautuuko ongelma valtion rahoituksen niukkuuteen tai siihen, että valtion ohjaus ohjaa toimintaa tiettyyn suuntaan, maakunnan kykyyn toteuttaa järjestämisvastuuta ja kohdentaa rahoitusta tuottajille, vai palvelujen tuottajan toimintaan?”

Nykytilassa talouden voimavaroista päättävät kunnalliset toimijat, joten valvonta kohdistuu kuntatoimijoihin. Kun voimavaroista päättää jatkossa valtio, tulisi tämän muutoksen heijastua myös valvonnan järjestämisessä ja kohdistua voimavarojen riittävyyden osalta valtioon. Jotta valtioon kohdistuvalla valvonnalla olisi menestymisen edellytykset, tulee

[2] *Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta.* Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017 (Maaliskuu 2017).

eduskunnan velvoittaa toimeenpanevaa valtionhallintoa huolehtimaan voimavarojen riittävyydestä tavalla, joka vastaa kuntia nyt velvoittavaa terveydenhuoltolain 4 §:n sisältöä. On ilmeistä, että terveydenhuoltolain 4 §:n muutos tulisi käsitellä valvontaa koskevan muutoksen yhteydessä.

Toisena asiakokonaisuutena käsittelen maakuntien ja maakuntayhteisöjen kilpailuneutraliteettivalvontaa. Perustuslakivaliokunta on Stubbin hallituksen sittemmin rauenneeseen uudistushankkeeseen HE 324/2014 vp liittyvässä lausunnossaan PeVL 67/2014 vp (sivu 4/I) todennut seuraavaa:

> ”Edellä olevan perusteella perustuslakivaliokunta pitää esityksen perusratkaisua — laajaa integraatiota ja toimijoiden kantokyvyn vahvistamista — hyväksyttävänä ja pidemmällä tähtäimellä julkistalouden kantokyvyn ja siihen liittyen sosiaalisten perusoikeuksien sekä yhdenvertaisuuden turvaamisen kannalta perusteltuna. Toisaalta valiokunnan mielestä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti riittävää arvioida sääntelyä ainoastaan sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, vaan erityisesti järjestelmän uudistamisen hallinnollista toteuttamistapaa ja palvelujen rahoitusvastuuta on syytä tarkastella myös muiden perustuslain säännösten valossa (vrt. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 37/2006 vp, s. 3/I).”

Kilpailuneutraliteettivalvonta liittyy valtiontukien muodostumiseen ja välittämiseen, jotka molemmat ovat julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käytössä tulee noudattaa tarkoin lakia (PL 2 §). Lakipaketti 15/2017 vp sisältää valtiontukia muun muassa valtiontakausten muodossa.

EU-kilpailuneutraliteettivalvonta tulee järjestää suhteessa valtiontakauksiin, jotka liittyvät perustettavien maakuntien toimintaan. Lakipaketissa HE 14/2018 vp ennakoiva EU-kilpailuoikeudellinen valvonta on jätetty järjestämättä suhteessa Maakuntien tilakeskus Oy:n toimintaan.[3] Esimerkkinä hyvin järjestetystä EU-kilpailuoikeudellisesta valvonnasta on valtion harjoittaman sosiaalisen asuntotuotannon valvonta.

Kolmantena asiakokonaisuutena on syytä huomauttaa, että lakiesityksessä HE 14/2018 vp esitetyt omaisuusjärjestelyt tulee järjestää ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan PeVL 26/2017 vp säätämisjärjestystä koskevat huomautukset, jotka ovat olleet lakiesitystä valmisteltaessa jo käytössä.

1.2. Lausunnon käsittelyjärjestys, yksityiskohtaisempi sisältö sekä suhde perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin

Lausunnon yksityiskohtainen olennainen sisältö, käsittelyjärjestys ja suhde perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin on asiakokonaisuuksiin ryhmiteltynä seuraava:

Maakuntien maksuvalmiuden ja rahoituksen riittävyyden valvonta: Maakuntien maksuvalmiuteen ja rahoituksen riittävyyteen liittyy perutuslakivaliokunnan esittämä vaade, joka koskee perustuslain 19 ja 22 §:ien mukaista toimintaa (PeVL 26/2017 vp, sivu 23):

[3] Puute koskee muitakin yhtiömuotoisia maakuntayhteisöjä. Maakuntien tilakeskus Oy tulee olemaan valtiontakausten keskeinen hyödyntäjä, joten tarkastelu kohdistuu tässä lausunnossa siihen.

”Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.”

Perustuslakivaliokunnan edellä toteama perusoikeuksien toteuttamistehtävää koskeva vaade on perusteltua ulottaa taloudellisten edellytysten riittävyyden valvontaan. Vaade toteutuu, kun maakunnilla on lakiin perustuva oikeus maksuvalmiuteen ja riittäviin taloudellisiin voimavaroihin kaikissa olosuhteissa, erityisesti myös silloin, kun maakunta neuvottelee lisärahoituksesta valtion kanssa maakuntien rahoituslain 6, 7 ja 8 § tarkoittamalla tavalla. Maakuntien maksuvalmiutta ja rahoituksen riittävyyttä koskeva valvonta tulee kohdistaa rahoituksen riittävyydestä vastaavaan valtioon. Rahoituksen tarkoituksenmukaista käyttöä vastaava valvonta on perusteltua kohdistaa maakuntiin ja maakuntayhteisöihin.

EU-kilpailuneutraliteettivalvonta: Maakuntien toiminnassa olevien valtiontukien ennakkovalvonta on puutteellisesti järjestetty lakipaketissa HE 14/2018 vp ja jätetty olennaisilta osiltaan käsittelemättä lakipaketissa HE 15/2017 vp. Valtiontukien muodostaminen ja kohdentaminen on julkisen vallan käyttöä ja julkista toimintaa, jossa tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti noudattaa tarkoin lakia (PL 2 §). Vaade koskee EU-kilpailulakia, maakunta- ja soteuudistukseen sisältyviä valtiontukia ja niiden valvontaa eri maakuntayhteisöissä.

Omaisuuden siirrot: Kolmas asiakokonaisuus liittyy järjestämisvastuun ja omaisuuden siirtoihin maakuntien ja kuntien ja edelleen maakuntien ja maakuntien yhteistoimintaelimien välillä. Siirtoihin tulee liittää perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp toteama kompensaatiosääntely tavalla, joka luo edellytykset maakuntien ja kuntien välisille järjestämisvastuiden siirroille, eikä ainoastaan nyt tarkasteltavana kertaratkaisuna, vaan myös tulevaisuudessa.

2. Maakuntien toiminnan valvonta, maksuvalmius ja rahoituksen riittävyys

2.1. Maksuvalmiuden ja rahoituksen nykytilan arviointi kuntapohjaisessa järjestelmässä

Nykytilassa perusoikeuksien toteutumisesta vastaavat kunnat ja kuntayhtymät. Kunnissa toiminta on järjestetty lautakuntiin, jotka järjestävät palvelut kunnan lautakunnalle osoittaman talousarvion puitteissa. Mikäli talousarviossa varatut määrärahat eivät riitä, lautakuntien tulisi hakea lisämäärärahaa valtuustolta, koska kunnan taloudessa tulee noudattaa talousarviota (Kuntalaki 410/2015, 110 §). Menettelyssä lautakunta ja lautakunnan alaiset viranhaltijat voivat käyttää vain myönnettyjä määrärahoja.

Vaade etukäteen hyväksyttyyn talousarvioon pitäytymisestä ei kuitenkaan vastaa kuntatalouden todellisuutta sosiaali- ja terveysalalla. Näillä aloilla on muodostunut 1990-luvulta lähtien käytäntö, jossa talousarvio on kehys, jonka sisällä lautakunta on eri toimintoja keskenään sopeuttaen pyrkinyt hoitamaan sille annetut tehtävät. Jos talousarviossa osoitettu määräraha on osoittautunut riittämättömäksi, lautakunnalla viranhaltijoineen on ollut tosiasiallinen oikeus talousarviomäärärahan ylittävien sellaisten menojen muodostamiseen, jotka liittyvät perustuslain 19 ja 22 §:n mukaisten palvelujen järjestämiseen.

Muodostuneessa menettelyssä kuntalain 110 §:n vaade, jonka mukaan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota, on muuttunut usein etukäteishyväksynnän asemesta jälkikäteen tapahtuvaksi hyväksynnäksi. Syynä on puutteellinen ennakointi. Menettelyssä lautakunta ylittää talousarvion, jonka ylityksen kunnanvaltuusto puolestaan hyväksyy ennen tilinpäätöksen hyväksyntää. Muodostunut menettely on myös tilintarkastajien ja kuntien tarkastuslautakuntien laajasti hyväksymä. Menettely on rajoittunut vain perusoikeuksien ydinalueille sosiaali- ja terveystoimessa ja koulutoimessa. Muussa kunnallisessa toiminnassa toteutuu sääntö, jonka mukaan vain talousarviossa myönnettyjä määrärahoja käytetään.

Menettely toistuu kuntayhtymissä, jossa kunnan velvollisuus kattaa kunnan osuus kuntayhtymän menoista, riippumatta kunnan talousarviossa tarkoitukseen varatuista varoista, perustuu yhtymäsopimukseen ja kuntalakiin.

Valtionosuuksien riittävyyttä koskeva seuranta ja valvonta on järjestetty kuntien ja valtion välisellä neuvottelumenettelyllä, jossa rahoitusperiaatteella on keskeinen sija. Jos kunnille ei ole varattu riittävästi varoja johonkin lailla osoitettuun tehtävään ja kuntien talous on tältä osin heikentynyt, ovat kunnat voineet neuvotteluissa vedota kuntatalouden tilaa koskevalla aineistoilla valtioon ja poliittisiin päättäjiin tilanteen korjaamiseksi. Menettelyssä keskeinen sija on ollut tilastoaineistolla ja sillä, että kunnat ovat väliaikaisesti rahoittaneet valtionosuuksien vajauksen verotusoikeuteen nojautuvaa rahoitusjärjestelmäänsä käyttäen. Neuvottelujen kuluessa kuntien maksuvalmius on ollut turvattu.

Kuntapohjaisen järjestelmän maksuvalmius on suurelta osin järjestetty Kuntien takauskeskuksen takaamalla varainhankinnalla, jonka kuntien ja valtion omistama luottolaitos Kuntarahoitus Oyj on välittänyt kunnille ja kuntayhtymille. Kuntapohjainen järjestelmä, sen maksuvalmius ja rahoituksen neuvottelutoiminta valtion kanssa on kokonaisuudessaan osoittautunut toimivaksi eikä kunnilla ole ollut tarvetta riitauttaa valtionosuuksien riittävyyttä kuntien valtionosuuslain oikaisu- ja muutoksenhakumenettelyä käyttäen.

Näin muodostunut kokonaisuus, jossa perusoikeuksien ydinalueen turvaaminen käy talousarvion täydellisyysperiaatteen edelle ja johon liittyy joustava maksuvalmius ja rahoituksen neuvottelumenettely valtion ja kuntien välillä, on johtanut kansalaisten parissa laajaa tukea nauttivaan sosiaali- ja terveystoimen järjestämiseen. Järjestelmää tukee korkea veronmaksuhalukkuus.[4]

Talouden osalta edellä kuvatulla tavalla muodostunutta järjestelmää valvovat toiminnan osalta aluehallintoviranomaiset, lupahallinnon osalta Valvira ja omavalvonnan osalta kuntatoimijat. Valvonta on pääsääntöisesti toimivaa, joskin sitä on tarve kehittää ennakoivan valvonnan suuntaan.

[4] Kestävyysvajeen tarkastelu ei ole tässä yhteydessä perusteltua. Huomattavaa on, että lakipakettia HE 15/2017 vp käsittelevä perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp ei mainitse käsitettä ”kestävyysvaje”. Sivuuttaminen on perusteltua, koska käsitykseni mukaan kestävyysvajeen käsitteellä ei ole valtiosääntöistä sisältöä; se on eräs talouden seurantamittari, joka ei sovellu talouden tavoitemittariksi.

2.2. Maksuvalmiuden ja rahoituksen riittävyyden valvonta maakuntamallissa

Edellä kuvattua perusoikeuksien turvaamiseen tähtäävää, sosiaali- ja terveystoimeen muodostunutta kunnallista talousarviokäytäntöä on vuosien kuluessa haluttu palauttaa talousarvion täydellisyysperiaatteen mukaiseksi käytännöksi, jossa vain myönnettyjä määrärahoja voidaan käyttää.

Nämä yritykset ovat kilpistyneet kuitenkin laajaan konsensukseen, joka viime kädessä palautuu perustuslakivaliokunnan linjauksiin ja oikeuden päätöksiin (KHO 27.11.2000/3118, KHO 1997:90 sekä EOA 15.11.2002, dnro 488/4/00), joiden seuraamuksena perusoikeuksien ydinalueilla talousarvion täydellisyysperiaate väistyy: ihmiset tulee hoitaa riippumatta tarkoitukseen varatusta määrärahasta.

Nyt käsittelyssä olevan HE 15/2017 vp mukaisessa maakuntien rahoituksessa voidaan nähdä yritys saattaa maakuntien rahoitus valtion talousarvion täydellisyysperiaatteen alaisuuteen, jonka mukaan maakunta voisi käyttää vain sille myönnettyjä määrärahoja. Maakuntaan kohdistuvat perustuslain 19, 6 ja 22 §:ien mukaiset palvelujen turvaamisvelvoitteet johtaisivat lisäneuvotteluihin, joissa valtiolla olisi viime kädessä harkinta.

Muodostuvaa tilannetta on kuvattu esityksen HE 15/2017 vp valtiosääntöisessä arvioinnissa seuraavasti:

> ”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 tosiasiassa 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.”
>
> *HE 15/2017 vp: Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys (luku 4, sivu 674)*

Valtion harkintaan kohdistuvaa valvontaa ei ole järjestetty HE 14/2018 vp tai HE 15/2017 vp mukaisessa valvontatoimessa, vaikka talouden määrärahojen riittävyyttä koskevien määräysten ja valvonnan tulisi kohdistua asiassa toimivaltaiseen päättäjään. Vaade talouden voimavarojen riittävyyteen nykytilassa on kuvattu terveydenhuoltolaissa (1326/2010) kuntien osalta seuraavasti:

> **4 § Terveydenhuollon toimintaedellytykset**
>
> Kunnan on osoitettava riittävästi voimavaroja kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena olevaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin. Terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän käytettävissä on oltava riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilöitä.
>
> {-]

On ilmeistä, että terveydenhuoltolain 4 § tulee muuttaa. Terveydenhuoltolain muutoksessa tulisi osoittaa kuntia korvaava tahoja, jolla olisi velvollisuus osoittaa riittävästi voimavaroja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen ja terveydenhuollon palveluihin ja jonka toimintaan valvonta kohdistuisi talouden voimavarojen riittävyyden osalta.

Lakipaketeissa HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp terveydenhuoltolakia ei esitetä muutettavaksi, joten talouden voimavarojen riittävyyden osalta valvonnan kohde jää avoimeksi.[5]

Talouden voimavarojen riittävyydestä vastuullisen tahon, valtion, sijaan järjestämislain 20 §:ssä valvonta uhkamenettelyineen suunnataan maakuntiin, joilla ei kuitenkaan ole oikeutta omiin varoihin:

> ”Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan vastuulle säädettyjen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja terveyden edistämisen kannalta on välttämätöntä, että kaikilla maakunnilla on riittävät taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset järjestää ja huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollosta. Mikäli näin ei ole, voitaisiin maakuntia yhdistää riittävien edellytysten varmistamiseksi.”
>
> *HE 15/2017 vp (sivu 460)*

Koska valvonnan puute kohdistuu perusoikeuksien ydinalueeseen, on puute valtiosääntöisesti merkittävä ja maakunnallisen itsehallinnon osalta myös ongelmallinen (PL 121 §). Sama perustelu, joilla maakunta esittäisi tarvetta lisärahoitukseen, olisi samalla peruste saattaa maakunnan lakkauttaminen vireille. Asetelmassa maakunta joutuisi kohtuuttomaan punnintatilanteeseen, jossa vastakkain olisi perusoikeustehtävistä huolehtiminen ja asukkaiden itsehallinnon jatkuvuus; siinä määrin itsehallintoa maakunnissa olisi.

2.3. Maakuntien maksuvalmius ja rahoituksen riittävyys

Maakuntien rahoitus on yleiskatteellista ja perustuu laskennallisiin tarvetekijöihin. Hallituksen esityksessä HE 15/2017 vp tunnistetaan, että laskennallisiin tarvetekijöihin perustuva budjettirahoitus ei välttämättä ole riittävä, joten tarvitaan täydentäviä rahoitustoimia. Näistä perustuslakivaliokunta toteaa seuraavaa (PeVL 26/2017 vp, sivu 23):

> ”Esityksen perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin, joiden mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (sivu 672). Perustuslakivaliokunta korostaa tämän näkökohdan merkitystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan vaatimuksen esittäminen ei kuitenkaan vielä johda maksuvalmiuden turvaamisen ja rahoituksen riittävyyden toteutumiseen

[5] Ylipäätään voi kysyä voidaanko valvonnan järjestämistä koskevaa lakipakettia HE 14/2018 vp käsitellä ilman tietoa, miten terveydenhuoltolaki tulee muuttumaan. Nyt valvonta kohdistuu terveydenhuoltolakiin, jonka keskeinen laki 4 § käy maakuntauudistuksen myötä kuolleeksi kirjaimeksi.

perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla. Tämä on syytä todeta, sillä rahoituksen riittävyys on jäänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnossa PeVL 26/2017 vp varmistamatta.

Maksuvalmius on osittain riippumaton rahoituksen riittävyydestä siinä mielessä, että myös riittävästi rahoitettu maakunta voi joutua maksuvalmiusongelmiin tulojen ja menojen eritahtisuuden vuoksi.[6] Eritahtisuus on kirjoitettu sisään maakuntien rahoituslain 19 §:ään (HE 15/2017, vp, sivu 552):

> ”Valtion rahoitus maksettaisiin maakunnille varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä. Valtiovarainministeriö lähettäisi palvelukeskukselle tiedoksi 1 momentin mukaiset valtion rahoitusta koskevat päätökset.”

Yhtä suuret maksuerät edellyttäisivät yhtä suuria ja samalla tavoin ajoittuvia menoeriä, jotta maksuvalmiustarvetta ei tulisi. Elävän elämän menoerät ovat kuitenkin osin satunnaisia, josta koituu maksuvalmiuden tarve myös hyvin rahoitetuissa maakunnissa.

Riittävä maksuvalmius edellyttää, että maakunnalla on jokaisena pankkipäivänä hallitsemillaan tileillä varoja ja omistuksessaan rahaksi muutettavia arvopapereita ja maksuvalmiusluottoja. Näitä varoja käyttäen maakunta voi suoriutua kunakin päivänä erääntyvistä velvoitteistaan.

Selvää on, että maksuvalmiusongelma muodostuu riittävästi rahoitettujen maakuntien lisäksi maakunnissa, joissa laskennallinen rahoitus ei riitä. Maakuntien rahoituslaissa on esitetty erilaisia täydentäviä järjestelyjä, joilla maakuntien rahoitus turvattaisiin tilanteessa, jossa alun perin budjetoitu rahoitus kävisi riittämättömäksi. Näitä keinoja olisivat valtion maksuvalmiuslainat ja valtiontakaukset maakuntien maksuvalmiutta turvaaville lainoille. Näillä lainoilla ei turvattaisi kuitenkaan maakuntien lisärahoitusta, vaan lisärahoituksesta tulisi päättää erikseen.

Muodostuvan maksuvalmiusongelman ja rahoituksen riittämättömyyden tunnistaminen kuuluisi ilmeisesti maakunnan tehtäviin, joka ilmoittaisi tulossa olevasta maksuvalmius- ja rahoitusongelmasta valtiolle. Ilmoituksesta käynnistyisi neuvottelu maakunnan ja valtion välillä. Neuvottelu voisi johtaa lisärahoitukseen siinä määrin, että maakunta selviäisi perustuslain 19 ja 22 pykälien mukaisista palveluista. Riittävyys nojautuisi kuitenkin valtion harkintaan eikä maakunnalla olisi riittävyyttä koskevaa lakiin perustuvaa oikeutta.[7]

---

[6] Summittainen arvio maakuntayhteisöjen maksuvalmiusluottojen tarvittavasta määrästä on noin 1 miljardi euroa. Arvio muodostuu seuraavasti: maakuntayhteisöjen liikevaihto on noin 20 miljardia euroa vuodessa ja siten noin 1,7 miljardia euroa kuukaudessa. Kuukausierien maksatus tapahtuisi viimeistään kuun 11. päivänä, joten pelkästään maksatuksen rytmittäminen luo suuruusluokassa noin 500 miljoonan euron maksuvalmiustarpeen kunkin kuun alussa. Tähän arvioon tulee lisätä maksuvalmiustarve, joka aiheutuu maakuntien laskennallisten määrärahojen riittämättömyydestä ja menojen ajallisesta satunnaisuudesta. Kokonaissumma on suuruusluokassa noin 1 miljardi euroa, johon tekstissä päädytään nykytilaan nojautuvaa arviota käyttäen.

[7] Maakuntien rahoituksen riittävyyttä koskee muutoksenhakumenettely (Maakuntien rahoituslaki 23 ja 24 §, HE 15/2017 vp, sivu 553). Muutoksenhakumuotona olisi hallintovalitus valtion rahoituspäätöksestä. Rahoituksen riittämättömyyden osalta valituksen hallinto-oikeudellinen käsittely kohdistuisi rahoituksen harkinnanvaraiseen osaan, koska maakuntien varsinainen rahoitus perustuu laskennallisiin tarvetekijöihin, jossa olevat virheet tulisivat ilmeisesti oikaistuksi jo oikaisumenettelyssä.

Menettely jättää avoimeksi, miten maakuntien rahoitus on järjestetty tilanteessa, jossa lisärahoituksesta neuvotellaan. Arvion maakuntien ja maakuntayhteisöjen maksuvalmiustarpeesta voi esittää seuraavasti. Vuoden 2016 lopussa sairaanhoitopiireillä oli rahavaroja noin 475 miljoonaa euroa ja lyhytaikaisia korollisia velkoja noin 270 miljoonaa euroa. Lisäksi sairaanhoitopiireillä oli käytössään ainakin noin 550 miljoonan euron edestä muita maksuvalmiusjärjestelyjä.

Edellistä ja sitä täydentäviä arvioita käyttäen voidaan todeta maakuntien ja maakuntayhteisöjen kuten Maakuntien tilakeskus Oy:n maksuvalmiusjärjestelyjen kokonaistarpeen olevan suuruusluokaltaan noin 1 miljardi euroa. Maksuvalmiuden tarvetta korostaa perustettavien maakuntien toiminnan ennakoimattomuus erityisesti valinnanvapaustoimintojen osalta.

Maksuvalmius esitetään hoidettavaksi maakuntien rahoituslaissa seuraavasti:[8]

> **8 § Taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus**
>
> Maakunnalle voidaan maksuvalmiusongelmien korjaamista varten myöntää valtion laina tai valtiontakaus. Jos maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään eikä 1 momentissa tarkoitettua lainaa tai takausta voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena keinona maakunnan taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi, valtion varoista voidaan myöntää maakunnalle valtionavustusta valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti. Lisäksi valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että sitä voidaan pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi.

Edellä olevassa lainauksessa ei oteta huomioon, että maksuvalmiuden riittämättömyys voi toteutua myös hyvin rahoitetussa maakunnassa. Valtiontakausten käyttö maksuvalmiusjärjestelyissä on ongelmallinen tavalla, jota käsitellään tarkemmin tämän lausunnon seuraavassa luvussa. Jotta valtiontakaus olisi riidatta toimeenpanokelpoinen kansallisessa lainsäädännössä, siitä tulee olla EU-kilpailuoikeudellinen oikeusvarmuus. Tämän oikeusvarmuuden hankkimista ei kuitenkaan lakipaketissa ainakaan toistaiseksi ole aiottu tehdä. Oikeusvarmuutta koskevan puutteen vuoksi maakuntien rahoitushuoltoa ei voi laskea valtiontakausten varaan.

Valtiontakausten oikeusvarmuuteen liittyvien ongelmien vuoksi maakuntien maksuvalmiuden ongelmattomaksi vaihtoehdoksi jää valtion lainauksen käyttö.

Valituksen oikeudellisena perusteena olisi perustuslain 19, 6 ja 22 §:ien järjestämisen kannalta valtion myöntämä riittämätön harkinnanvarainen rahoitus ja valituksen kohteena valtion virheellinen harkinta. Tämä muutoksenhalumenettely ei sovellu maakuntayhteisöjen maksuvalmiuden turvaamiseen muun muassa aikaviiveiden vuoksi.

[8] On huomattava, että kirjanpidollisesti maksuvalmiusluotto aktivoidaan maakunnan taseessa vieraaseen pääomaan lainana. Valtiolta tuleva laskennallinen rahoitus ilmaistaan maakuntien tuloslaskelmassa ja rahoituksen riittämättömyys ei näy maakuntien kirjanpidossa lainkaan. Valtion budjettimenettely ei huomioi tasetta ja taseen erien muodostumista ja ehkä siksi maakuntien rahoituslaissa ei ole tehty riittävästi eroa maksuvalmiuden ja rahoituksen riittävyyden välillä.

Koska maakuntien maksuvalmiuden järjestäminen liittyy olennaisesti perusoikeuksien ydinalueen palveluista huolehtimiseen, tulee maksuvalmiudesta säätää lailla ja sitä koskeva lisäys tulisi tehdä maakuntien rahoituslakiin.

Perustuslakivaliokunnan esittämä maakunnan rahoituksen riittävyyttä koskeva vaade toteutuu käytännössä vain turvaamalla maksuvalmius kaikissa tilanteissa. Sen käytännöllisenä mittarina on maakuntien kassan riittävyys, jonka tunnusluvun tulee olla positiivinen jokaisena pankkipäivänä. Ilman maksuvalmiuden riittävää turvaamista perustuslain 19 ja 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuuksien toteutuminen asettuu vaaranalaiseksi.

Yhteenvetona esitän, että tarkasteltava maakunnan ja maakuntayhteisöjen valvontaan liittyvä lakikokonaisuus on sosiaali- ja terveystoimen valvonnan osalta käsiteltävissä tavallisena lakina vain, mikäli sosiaali- ja terveystoimen valvonta koskee myös maakuntien maksuvalmiuden ja rahoituksen riittävyyden valvontaa, valvonta kohdistuu rahoituksen riittävyydestä vastaavaan valtioon ja maakunnilla on laissa säädetty oikeus valtion rahoittamaan maksuvalmiuteen ja rahoituksen riittävyyteen perusoikeuksien toteuttamistehtävässä.

3. Maakuntayhteisöjen EU-kilpailuneutraliteetin valvonta

3.1. Maakuntien ei-taloudellinen ja taloudellinen toiminta

Maakuntayhteisöjen toiminta jakautuu julkisen sektorin ei-taloudelliseen ja taloudelliseen toimintaan. Jakoon liittyy EU-kilpailuneutraliteetin valvonta. Maakuntalakipaketissa on tunnistettavissa ainakin seuraavia valtiontakaukseen sisältyviä valtiontukia:[9]

1) Maakuntien ei-taloudellinen toiminta. Tässä toiminnassa on valtiontuen uutena elementtinä maakunnille annettavat valtiontakaukset, jotka ovat valtiontukia.

Valtiontakaukset poikkeavat EU-kilpailuoikeudelliselta luonteeltaan valtion maakunnille myöntämästä rahoituksesta tai valtionavustuksista, koska valtiontakaukset perustavat oikeussuhteen kolmansiin osapuoliin.[10] Toimivaltainen taho näitä valtiontukia koskevassa EU-kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa on Euroopan komissio, jolle valtiontakaukset tulee ilmoittaa EU-kilpailuoikeudellisen oikeusvarmuuden saavuttamiseksi.

Näissä valtiontuissa valvonnan olennaisena kohteena on valtiontuen päätyminen kohteeseen, johon se on tarkoitettu, siis maakunnalle ja sen palveluja käyttävälle asukkaalle.

Ongelma nousee esiin muun muassa, kun tarkastellaan kuntayhtymien lainojen siirtoa maakunnalle. Näille lainoille on tarkoitus antaa valtiontakaus (Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta, 28 §). Voimaanpanolaissa tai muussa lainsäädännössä ei ole

[9] Tässä keskitytään valtiontakauksissa oleviin valtiontukiin. Muita tukielementtejä sisältyy Maakuntien tilakeskus Oy:n mahdollisesti saamaan alihintaiseen omaisuuteen, oman pääoman markkinatuottoa vähäisempään tuottovaateeseen ja Maakuntien tilakeskus Oy:n tarjoamien palvelujen pakkokäyttöön. Lista ei ole tyhjentävä.

[10] Komission tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina (2008/C 155/02).

varmistettu, että valtiontakauksen sisältämä tuki menee sosiaali- ja terveystoimen asiakkaille ja selvitetty, ettei tuesta muodostu komission tiedonannon tarkoittamaa kiellettyä tukea luottolaitokselle tai luottolaitoksille.

Koska suuri osa lainoista siirtyy maakunnille ja edelleen Maakuntien tilakeskus Oy:lle yleiskatteellisena, tulisi Maakuntien tilakeskus Oy:n olla alisteinen jatkuva-aikaiselle viranomaisvalvonnalle. Nyt Maakuntien tilakeskus Oy:tä koskeva valvonta on jätetty rakentamatta.

2) Maakunnan taloudellinen toiminta. Hallituksen esitys HE 16/2018 vp luo maakunnille taloudellisia toimintoja mutta jättää niiden EU-kilpailuoikeudellisen luonteen avoimeksi. HE 14/2018 vp mukaisen valvonnan tulisi kattaa myös nämä toiminnat:[11]

> ”Valtion ohjauksessa ja valvonnassa sekä kilpailuneutraliteettivalvonnassa huolehditaan siitä, että maakunta ei aseta valinnanvapauden toteutumista ja tervettä kilpailua estäviä ehtoja valinnanvapaustuottajille. Maakunnan toiminnalle asettamien ehtojen ja hyväksymismenettelyn tulee siis kohdella kaikkia markkinoille pyrkiviä toimijoita yhdenvertaisesti niiden omistuspohjasta ja muista vastaavista seikoista riippumatta. Kilpailuneutraliteettitavoitteen toteutuminen edellyttää yhtäältä sellaista institutionaalista toimintaympäristöä ja sääntelyä, joka edistää kaikkien tuottajien tasapuolisia edellytyksiä päästä markkinoille ja toimia siellä ja toisaalta tehokasta jälkikäteisvalvontaa. Sääntelyn tulee olla mitoitettu siten, että tarpeettomia alalle pääsyn esteitä ei synny, mutta niin, että asiakas- ja potilasturvallisuus turvataan asianmukaisesti.
>
> Kilpailuneutraliteettivalvonta tullee vastaisuudessakin olemaan keskeisiltä osin kilpailu- ja kuluttajaviraston vastuulla, vaikkakin myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen tulee valvoa sitä, että maakunnan hyväksymismenettelyssä asettamat ehdot kohtelevat eri toimijoita lain edellyttämällä tavalla tasapuolisesti. Sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoiden valvontatehtävä edellyttää tämän alan asiantuntijuuden kehittämistä kilpailuja kuluttajavirastossa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisessa tarvitaan markkinoiden ja kilpailuoikeuden asiantuntemusta. Etenkin sosiaalihuollon markkinoiden ohjaukseen ja valvontaan liittyy avoimia kysymyksiä muun muassa toiminnan tietopohjan niukkuuden ja toiminnan tuotteistamisen ja kustannusten arvioinnin puutteellisuuden vuoksi, ja näiden aukkojen täyttäminen on kiireellinen tehtävä.”

Ottaen huomioon, että maakunnat ovat viranomaisina velvoitettuja EU-kilpailuneutraaliin toimintaan, koskee tarve valvonnan järjestämisestä Maakuntien tilakeskus Oy:tä ja muita maakuntayhteisöjä, joilla ei ole velvoitetta EU-kilpailulainsäädännön mukaiseen toimintaan ilman erillistä säädöstä ja siihen liittyvää valvontaa. Korkein hallinto-oikeus on huomauttanut EU-kilpailuoikeudellisista velvoitteista lausunnossaan valinnannavapauslakipaketista (H 567/17, 13.12.2017).

Maakuntalakipaketti tulisi soveltaa EU-ilmoitusmenettelyä valtiontukiin liittyviltä osiltaan. Menettelyn yhteydessä voitaisiin varmistua, että nyt tarkasteltavat toiminnat järjestetään

[11] *Vaikuttava valvonta osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta.* Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2017 (Maaliskuu 2017).

EU-kilpailuoikeudellisesti asianmukaisella tavalla siten kuin EU-kilpailuoikeutta sitä valvovassa Euroopan komissiossa tulkitaan.

Valtiontakausten suhdetta rahamarkkinasääntelyyn on perusteltua tarkastella vielä erikseen yksityiskohtaisesti.

3.2. Valtiontakauksen laadun varmistaminen ja EU-ilmoitus

Lakiesityksen HE 15/2017 vp mukaan Maakuntien tilakeskus Oy:n rahoitussopimuksille myönnettäisiin valtion omavelkainen takaus. Maakunnat voisivat saada maksuvalmiutensa tueksi valtiontakauksia, joiden turvin ne voisivat saada maksuvalmiusluottoja luottolaitoksilta. Valtiontakaus on tarpeen, koska sen myötä maakuntien ja Maakuntien tilakeskus Oy:tä rahoittavat luottolaitokset suojataan maakuntien talouteen liittyviltä riskeiltä. Valtiontakauksen myötä luotoille muodostuisi mahdollisuus tulla luokitelluksi nollariskiluokkaan rahoitusalan sääntelyssä. Edellytyksenä on, että valtiontakaus täyttää EU:n vakavaraisuusasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013) artikloissa 213 ja 215 todetut edellytykset.[12]

Merkityksellisiä tässä yhteydessä ovat artiklan 213 kohdat 1d ja 3:

> **213 Artikla**
> **Takauksia ja luottojohdannaisia koskevat yhteiset vaatimukset**
>
> [-]
>
> 1(d) luottosuojasopimuksen on oltava oikeudellisesti pätevä ja täytäntöönpanokelpoinen kaikilla luottosopimuksen tekohetkellä asian kannalta merkityksellisillä lainkäyttöalueilla.
>
> [-]
>
> 3. Laitoksen on täytettävä kaikki sopimuksiin ja lainsäädäntöön sisältyvät velvoitteet ja toteutettava toimet, joilla varmistetaan takauksen luonteisen luottosuojan täytäntöönpanokelpoisuus sen lainsäädännön mukaisesti, jota sovelletaan laitoksen luottosuojaa koskevaan osuuteen.
>
> Laitoksen on toteutettava riittävä oikeudellinen tarkastelu, jolla varmistetaan takauksen luonteisen luottosuojan täytäntöönpanokelpoisuus kaikilla asian kannalta merkityksellisillä lainkäyttöalueilla. Laitoksen on toistettava tällainen tarkastelu, jos se on tarpeen täytäntöönpanokelpoisuuden varmistamiseksi.

Takauksen merkityksellisiä lainkäyttöalueita ovat luottolaitoslainsäädäntö (valvojana Finanssivalvonta), Euroopan keskuspankkijärjestelmän vakuushallinto (valvojana Suomen Pankki) sekä kansallinen lainsäädäntö, mikäli luottolaitos joutuisi vetoamaan takauksen lainvoimaisuuteen.

[12] Laatuvaatimukset käyvät ilmi muun muassa Finanssivalvonnan hallintovaliokunnalle 7.12.2017 antamasta lausunnosta.

Artiklan mukaan luottolaitoksien tulee selvittää valtiontakausten suhde EU-kilpailuoikeuteen ja saada siitä oikeusvarmuus. Tämä käy ilmi Euroopan komission tiedonannosta 2008/C 155/02, jonka tässä yhteydessä merkityksellinen sisältö tiivistyy seuraavaan toteamukseen:

> ”Jos jäsenvaltio haluaa tarjota takauksen, joka ylittää 80 prosentin kynnyksen, ja väittää, ettei se ole tukea, sen on voitava perustella väitteensä, esimerkiksi koko rahoitustoimen järjestelyjen perusteella, ja ilmoittaa siitä komissiolle, jotta voidaan arvioida, onko takuu mahdollisesti luonteeltaan valtiontukea.”

Lakiesityksessä HE 5/2018 vp esitetty takaus kattaa 100 % rahoitussopimuksen velvoitteista. Mikäli valtiontakaus ei olisi EU-kilpailulainsäädännön näkökulmasta laillisesti moitteeton, takaus ei mahdollisesti johtaisi nollariskipainoon luottolaitoslain mukaisessa sääntelyssä. Samoin takauksen merkitys Euroopan keskuspankkijärjestelmän vakuushallinnossa olisi mahdollisesti heikompi kuin notifioidun takauksen. Lisäksi notifioimattoman valtiontakauksen täytäntöönpano kansallisessa lainkäytössä voi olla heikompi verrattuna notifioituun valtiontakaukseen.

Valtiontakauksen kilpailuoikeudellinen luonne on merkityksellinen kaikille niille luottolaitoksille, jotka rahoittavat maakuntayhteisöjä, joita koskee luottolaitossääntely ja jotka voivat käyttää rahoitussopimuksia keskuspankkirahoituksen maksuvalmiusjärjestelyjen vakuutena. Takauksen kilpailuoikeudellinen luonne on jätetty käsittelemättä maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lakiehdotuksessa HE 15/2017 vp.

Koska valtiontakausten oikeudelliseen luonteeseen liittyy edellä todettu epävarmuus, ei maakuntien ja maakuntayhteisöjen maksuvalmiutta voi luotettavasti perustaa valtion takaukseen.

Kokonaisarviona tulee tarkastella edellä todetun EU-kilpailuneutraliteettivalvonnan puutteen valtiosääntöistä merkitystä. Valtiontukien muodostaminen ja välittäminen on julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käyttöä tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti (PL 2 §) harjoittaa tarkoin lakiin perustuen.

EU-kilpailuneutraliteettivalvonnassa on kyse EU-kilpailuneutraalisuuden toteutumisesta. Kilpailuneutraalisuus ei välttämättä liity suoraan perusoikeuksien toteuttamistehtävään tässä arviointiyhteydessä merkityksellisellä tavalla. Maakuntien maksuvalmius ja rahoitushuolto voidaan järjestää valtion suoralla rahoituksella ja valtionkonttoriin nojautuvilla maksuvalmiusjärjestelyillä, jolloin tarve valtiontakausten käyttöön ja niiden EU-kilpailuoikeudelliseen valvontaan väistyy.

Mikäli maakuntien rahoitushuolto kuitenkin järjestetään keskeisiltä osin valtiontakausten varaan, EU-kilpailuneutraalisuuskontrollin merkitys kasvaa ja kontrollin puute muodostuu valtiosääntöiseksi.

4. Omaisuudensiirrot

Valvonnan uudelleenjärjestelyä on tarkoitus toteuttaa voimaanpanolailla (HE 14/2018 vp) ”Laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi”. Voimaanpanolaissa järjestellään julkisyhteisöjen omaisuutta uudelleen seuraavasti (HE 14/2018 vp, 4 luku, sivu 457):

Omaisuusjärjestelyt

11 §. *Omaisuusjärjestelyjen tavoitteet.*

Pykälässä säädettäisiin omaisuusjärjestelyjen tavoitteista ja järjestelyissä noudatettavista periaatteista. Säännös vastaa maakunta- ja sote-uudistuksen ehdotetun voimaanpanolain 17 §:ää. Omaisuusjärjestelyjen tavoitteena olisi turvata maakuntien käyttöön niiden järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus kokonaistaloudellisesti tehokkaalla tavalla. Lähtökohtaisesti omaisuus seuraisi toimintaa eivätkä järjestelyt saisi johtaa tilanteeseen, jossa veronmaksajan kokonaisveroaste uhkaisi kohota.

Edellä lainatussa lakiehdotuksessa ei ole otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 26/2017 vp (sivu 30), joka koskee edellä mainittua järjestämislakia ja siinä olevia omaisuusjärjestelyjä:

> ”Valiokunta katsoo kuitenkin, että hallinnon uudistamiseen liittyvissä omaisuusjärjestelyissä on perustuslain kannalta ongelmallisia piirteitä. Valiokunnan mielestä maakunta- ja sote-esityksen voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin lisätään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely.”

Perustuslakivaliokunnan edellä toteaman kannan mukaan valvontaa koskevan voimaanpanolain omaisuusjärjestelyt (HE 14/2018 vp, sivu 457 ja sivu 1018, 11 §) tulee laatia tavalla, jossa toteutuu perustuslakivaliokunnan hyväksymä kompensaatiosääntely, jotta laki maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanosta voidaan hyväksyä tavallisen lainsäädännön säätämisjärjestyksessä.

Professori Kaarlo Tuori on arvioinut perustuslakivaliokunnan kompensaatiosääntelyä koskevasta lausumasta koituvat valtiosääntöiset kehittämistarpeet. Tuorin lausunto päiväyksellä 23.2.2018 toimitetaan valiokunnalle tämän lausunnon yhteydessä.

Kompensaatiosääntelyn järjestämisen osalta olen päätynyt näkemykseen, jonka mukaan Kuntaliiton esitys asiasta ja Tuorin siihen liittämät valtiosääntöiset arviot, jotka molemmat ovat mukana Tuorin edellä mainitussa lausunnossa, luovat kestävän oikeudellisen perustan kuntien, maakuntien ja valtion välisiin omaisuusjärjestelyihin.

| KUNTIEN TAKAUSKESKUS | KOMMUNERNAS GARANTICENTRAL | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD |
Yrjönkatu 11 A 1 | FI-00120 Helsinki, Finland | Tel. +358 (9) 6227 2880 | Fax +358 (9) 6227 2882 | ID 1075583-7
www.kuntientakauskeskus.fi | www.muniguarantee.fi