

Olli Mäenpää  
29.4.2021

Perustuslakivaliokunnalle

**Hallituksen esitys hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)**

Perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään pyytänyt arvioimaan hyvinvointialueiden rahoitusta. Lausuntopyynnön taustamateriaaliksi on toimitettu Prof. Teemu Malmin, prof. Markku Pekurisen ja VATTin lausunnot sekä valtiovarainministeriössä laaditut muistiot Hyvinvointialueiden rahoitusmallin vertailua viime vaalikauden rahoitusmalliin ja Hyvinvointialueiden rahoituksen aluekohtaiset painelaskelmat.

## **Hyvinvointialueiden rahoitus**

### *Rahoitusmallin perusteet*

Hyvinvointialueiden rahoitusta määrittelee ehdotus laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta. Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Hyvinvointialueiden rahoitusmalli perustuisi siten valtion rahoituksen laskennallisuuteen ja yleiskatteellisuuteen. Rahoituksen laskentamalli perustuisi keskimääräiseen asukaskohtaiseen vuotuisen sote-kustannukseen, jota korjattaisiin tarvevakiolla. Hyvinvointialueen rahoitus tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tarkistus tehdään hintaindeksillä, jossa otettaisiin huomioon kustannuskehityksen alueelliset eroavuudet.

Rahoituksessa otettaisiin rahoituslain 7 §:n mukaan huomioon 80 % ennustetusta alueen palvelutarpeen kasvusta, millä on perustelujen mukaan tarkoitus kannustaa toimintojen kehittämiseen ja tehostamiseen. Täysimääräisesti otettaisiin kuitenkin lakiehdotuksen 9 §:n mukaan huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu lainsäädännöstä viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Hyvinvointialueen lisärahoitusta määrittelevän lakiehdotuksen 11 §:n mukaan, hyvinvointialueella olisi oikeus saada lisärahoituksena valtiolta rahoitusta se määrä, joka on kyseisellä hyvinvointialueella tarpeen sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Oikeus lisärahoitukseen muodostuu, jos valtiolta saadun rahoituksen taso vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja

terveyspalvelujen järjestämisen. Tämä merkitsee, että yksittäiselle hyvinvointialueelle kohdennetun rahoituksen osoittautuessa riittämättömäksi tarvittavien palveluiden tuottamiseen, valtiolla olisi velvollisuus myöntää tarpeen edellyttämä lisärahoitus kyseiselle hyvinvointialueelle.

### *Rahoitusperiaatteen toteutuminen*

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitusta määrittelevän lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on lähtökohtana rahoitusperiaatteen merkitystä korostava perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Keskeisenä voidaan tältä osin pitää sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen riittävyttä edellyttävää perustuslain 19 §:n 3 momentin velvoitetta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut siten kuin lailla tarkemmin säädetään. Olennainen merkitys on myös sillä, miten rahoitus turvaa sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla.

Arvioinnissa on perusteltua tukeutua myös perustuslakivaliokunnan arviointikäytäntöön, jonka kohteena on erityisesti aikaisempien sote-uudistusten rahoitusmallien arviointi. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi maakuntien rahoituksesta muun muassa seuraavan: ”Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.” (PeVL 26/2017 vp, s. 22-23)

Edellistä sote-uudistusta koskevassa arviossaan perustuslakivaliokunta totesi rahoituksen arvioinnissa olevan kysymys ”siitä, miten rahoitusta koskeva sääntely yhdessä muun sääntelyn kanssa toteuttaa perustuslain 22 §:ään perustuvan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen kuuluvan valtion vastuun huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Rahoitusmalli on siten merkityksellinen perustuslain, ennen kaikkea sen 6 ja 19 §:n sekä 121 §:n 4 momentin kannalta. ... Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunta katsoo, että maakuntien rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa.” (PeVL 15/2018 vp, s. 20)

Perustuslakivaliokunnan mielestä oli ”olennaista, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palve-

luja niitä tarvitsevien ulottumattomiin.” (s. 23) Perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan arvioon, jonka mukaan maakuntien rahoituslakia oli perustuslain 19 §:n 3 momentti ja 22 § huomioon ottaen muutettava ”siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksiin riittävien sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen ja poikkeustilanteissa maakunnan edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.” (s. 25).

Edellä tarkastelujen, perustuslaissa määriteltyjen lähtökohtien perusteella ja perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen voidaan yleisenä arviona todeta, että lakiehdotuksen mukainen rahoitusmalli turvaisi perustuslain 19 §:n 3 momentin toteuttamisen edellyttämän riittävän rahoituksen hyvinvointialueille sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen. Lakiehdotus määrittelee myös perustuslain edellyttämällä tavalla valtiolle vastuun huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua järjestämistehtävistään.

Yleistä arviota tukee erityisesti lakiehdotuksen 6 §:n mukainen hyvinvointialueen rahoituksen perustuminen laskennallisesti toteutuneisiin kustannuksiin ja 11 §:n mukainen yksittäisen hyvinvointialueen oikeus saada lisärahoitus, mikäli se on tarpeen riittävien sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen. Rahoitusmallin perusteiden toimivuutta on joka tapauksessa paikallaan seurata huolellisesti ja tehdä välttämättömyksi osoittautuvat korjaukset.

### *Rahoitusmallin kannustavuus*

Perustuslakivaliokunnan kuulemien talouden ja rahoituksen asiantuntijoiden lausunnoissa kiinnitetään huomiota muun muassa rahoitusmallin sisältämän pehmeän budjettirajoitteen aiheuttamaan negatiiviseen kannustimeen. Kun valtio viime kädessä kattaa kustannukset eli pelastaa taloudelliseen ahdinkoon joutuneet hyvinvointialueet myöntämällä niille lisärahoitusta, asiantuntijoiden arvioiden mukaan hyvinvointialueilla ei ole riittävää kannustinta tehostaa toimintaansa. Prof. Pekurisen mukaan on ilmeistä, että pelkästään valtion rahoitukseen nojautuminen heikentää hyvinvointialueiden kannusteita toimia taloudellisesti. Prof. Malmi arvioi mukaan tämä voi merkitä, että mahdolliset tehostamisesta syntyvät säästöt käytetään täysimääräisesti hyvinvointialueen sote-palveluihin, mutta malli ei johda säästöihin hyvinvointialueilla johtuen kannusteesta investoida tehokkuushyödyt takaisin toimintaan. Hyvinvointialueilla olisi lähtökohtaisesti kannusteet elää yli varojen ja hankkia ylimääräistä rahoitusta valtiolta.

Kannustavuutta voidaan epäilemättä pitää tärkeänä ja huomion arvoisena hyvinvointialueen rahoituksen perusteiden kannalta. Rahoitusperiaate sinänsä ei kuitenkaan välittömästi edellytä sitä. Toisaalta ehdotetussa rahoitusmallissa on myös kannustavuuselementti, jota toteuttaisi lähinnä se, että vuosittaista arvioitua sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvua ei vuodesta 2025 lähtien otettaisi rahoituksessa huomioon täysimääräisesti etukäteen, vaan vuosittaisesta pal-

velutarpeen kasvusta huomioitaisiin 80 %. Lisäksi kannustavuutta voitaneen ainakin jossain määrin tehostaa hyvinvointialuetta koskevan 1. lakiehdotuksen 122-124 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä, joka voidaan aloittaa, jos hyvinvointialue toistuvasti tekee rahoitusaliijäämää kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana.

Jos kuitenkin kannustavuudella tarkoitettaisiin sitä, että valtion myöntämä rahoitus ei rahoituslain – erityisesti sen 11 §:n mukaisella tavalla – joustaisi riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen turvaamistarpeen mukaisesti, on vaarana, että tiukassa taloudellisessa tilanteessa jokin hyvinvointialue joutuisi tinkimään palvelujen saatavuudesta tai laadusta (PeVL 15/2018 vp, s. 22-23; ks. myös perustuslakivaliokunnan viittaama VaVL 5/2018 vp, s. 9). Tämä voisi johtaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisen turvaamisvelvollisuuden vastaiseen tilanteeseen.

Keskeisenä parannuksena pehmeän budjettirajoitteen aiheuttamiin ongelmiin asiantuntijat pitävät myös hyvinvointialueen verotusoikeutta. Rahoitusperiaatteen toteuttaminen ei kuitenkaan edellytä kuntaa suuremman hallintoalueen verotusoikeutta. Myöskään perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun alueelliseen itsehallintoon ei perustuslain edellyttämänä elementtinä kuulu verotusoikeus, jonka perustaminen kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan. Toisaalta valtion rahoitusta voidaan ainakin uudistuksen alkuvaiheessa pitää yhtenä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n edellyttämän turvaamisvelvollisuuden ennakoitavan toteuttamisen välineenä.

### *Kustannusten kasvu*

Toisena ongelmana asiantuntijat pitävät hyvinvointialueiden kustannusten kasvun haasteita. Prof. Pekurisen arvion mukaan esitetyn hyvinvointialueiden hintaindeksin soveltamisen ilmeisenä riskinä on valtion rahoittamien laskennallisten kustannusten erkaantuminen vuosien saatossa hyvinvointialueiden todellisten kustannusten kehityksestä:

”Väestön sosiaali- ja terveystalvelujen tarpeen ennakoidaan kasvavan lähi-vuosina noin 1,0–1,2 prosenttia vuodessa. Tätä ei kuitenkaan oteta huomioon valtion rahoituksessa täysimääräisesti, vaan jo tiedossa olevasta hyvinvointialueiden rahoitustarpeen kasvusta jätetään 20 prosenttia huomioon ottamatta vuodesta 2025 alkaen.

Kun keskimääräisen väestönkasvun arvioidaan koko maan tasolla jäävän vuoteen 2030 mennessä yhteen prosenttiin, hyvinvointialueiden rahoituksessa varaudutaan käytännössä ainoastaan väestönkasvusta aiheutuvien palvelutarpeiden muutoksiin. Kun samaan aikaan vanhusväestön määrän arvioidaan kasvavan 24 prosenttia ja ikääntyneiden hoivan kustannusten noin

50 prosenttia, on hyvinvointialueiden rahoitukseen syntymässä ilmeinen rahoitusongelma.”

Kuvatunlainen kustannusten kasvu muodostaa haasteen myös rahoitusperiaatteen noudattamisedellytysten turvaamiselle tulevaisuudessa. Se ei todennäköisesti voine toteutua ehdotetun uudistuksen alkuvuosien aikana, kun myös otetaan huomioon, että Suomen sosiaali- ja terveystalouden kustannukset ovat eurooppalaisessa vertailussa edelleen varsin matalalla tasolla. On kuitenkin aiheellista ottaa huolellisesti ja ennakoidusti huomioon rahoitusmallin toimivuutta ennakoitaessa ja arvioitaessa. Se voi myös edellyttää rahoitusmallin perusteiden lainsäädännöllistä tarkistamista näiden arvioiden perusteella.

### *Vaikutukset kuntien rahoitukseen*

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 20). Rahoitusperiaatteen kannalta on siten arvioitava myös kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirtyviin tehtäviin sisältyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannukset, joiden yhteismäärä olisi noin 19,863 miljardia euroa. Kuntien tuloja siirrettäisiin siirtyviä kustannuksia vastaavasti koko maan tasolla. Kuntien tuloveroprosenttiin tehtäisiin kaikkien kuntien osalta 13,26 prosenttiyksikön leikkaus, jonka seurauksena kunnallisveron määrä vähenisi 12,82 miljardia euroa (s. 238).

Ehdotuksen lähtökohtana on, että verotulojen ja valtionosuuksien siirron kokonaismäärä kunnilta hyvinvointialueille vastaa kunnilta siirtyvän järjestämisvastuun kustannuksia koko maan tasolla. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kuntien tehtävien rahoitukseen muodostuisivat siten neutraaliksi. Tähän vaikuttaa myös valtionosuusjärjestelmään liitettäväksi ehdotettu järjestelmämuutoksen tasaus ja kuntakohtaisen muutoksen euromääräinen raja, joilla pyritään rajaamaan ja lieventämään tehtävien ja valtionosuuksien siirrosta aiheutuvaa muutosta kunnan talouteen. Esityksen perustelujen mukaan uudistuksen tullessa voimaan kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi koko maan tasolla lähtökohtaisesti ennallaan, yksittäisten kuntien osalta muutos voi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohti (s. 1158).

Tältä osin talouden ja rahoituksen asiantuntijoiden lausunnoissa arvioidaan kuntien verotulojen laskevan, mutta tämän tulevan kompensoitua menojen pienenemisenä, kun sote-menot siirtyvät pois kuntien vastuulta. Niiltä osin, kun tulojen ja menojen siirtyminen ei ole tasapainossa, valtio korvaa osan. Prof. Pekurinen arvioi lausunnossaan, että ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu tulisi ilman uudistusta aiheuttamaan merkittäviä paineita sote-menojen kasvuun epäsuotuisen

väestökehityksen kunnissa. Samalla näiden kuntien mahdollisuudet rahoittaa kasvavia menoja omilla verotuloilla heikkenisivät. VATTin arvion mukaan sote-kustannusten ja rahoitusvastuun siirtyminen laajemmalle alueelle vähentää painetta veroasteiden nousuun epäsuotuisen väestökehityksen kunnissa, ja vähentää riskiä niiden ajautumisesta kriisiin.

Ehdotettua sääntelyä voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen pitää kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän rahoitusperiaatteen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Prof. Malmi kiinnittää lisäksi erikseen huomiota siihen, että ”hallituksen esityksenkin (s. 241-242) mukaan muutos vaikuttaisi negatiivisesti yli 100.000 asukkaan kuntiin, pienempien kuntien hyötyessä muutoksesta. Voi hyvin kysyä kuinka oikeudenmukaista ja erityisesti kuinka viisasta on rakentaa malli, jossa rahaa siirretään kasvukeskuksista pois. ... Ongelmallisena pidän sitä, että uudistus näyttäisi kohtelevan kasvukuntia taantuvia alueita huonommin.” Siltä osin kuin kuntien rahoitusmalli aiheuttaisi selviä eroja yli 100.000 asukkaan kuntien ja niitä pienempien kuntien rahoitusaseman välillä, erolla voi olla vaikutusta myös kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun.

Perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä edellyttänyt, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2-3). Kasvukuntien ja taantuvien kuntien asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun takeisiin tulisi vastaavasti kiinnittää vakavaa huomiota myös tämän uudistuksen toimeenpanossa.

Tällaisen eroavuuden perusteena olisivat lähtökohtaisesti rahoituslakiehdotuksen 3 §:n mukaiset hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijät, joiden mukaan tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi 84,410 %, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus 14,613 % ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 0,977 %. Ehdotetulle rahoitusperusteiden laintasoiselle sääntelylle on esitetty hyväksyttävät syyt, jotka perustuvat riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuuden turvaamiseen eri hyvinvointialueilla. Rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on epäilemättä myös tältä osin seurattava huolellisesti.