



Kunta- ja alueosasto
Hallitusneuvos Eeva Mäenpää
Finanssiasiantuntija Roosa Valkama

3.10.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 4.10.2024

Hallituksen esitys 70/2024 vp hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriötä kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa valiokunnan kokoukseen 4.10.2024.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 Esityksen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (617/2021, jäljempänä rahoituslaki). Pääministeri Orpon hallitusohjelman linjausten mukaisesti rahoituksen jälkikäteistarkistusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että **hyvinvointialueilla olisi rahoituslain 10 §:ssä tarkoitettussa vuosittaisessa rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa omavastuuosuus**. Muutoksen tarkoituksena on rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen.

Esityksen mukaan omavastuuta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2026 vuoden 2024 tilinpäätöstietoihin perustuvien toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävään jälkikäteistarkistukseen. Ensimmäinen, vuodelle 2025 tehtävä jälkikäteistarkistus olisi siten vielä täysimääräinen. Vuonna 2026 vuoden 2024 laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotukseen perustuvassa jälkikäteistarkistuksessa omavastuu olisi 5 prosenttia, vuonna 2027 tehtävässä tarkistuksessa 10 prosenttia, vuonna 2028 tehtävässä tarkistuksessa 20 prosenttia ja vuodesta 2029 alkaen tehtävissä tarkistuksissa 30 prosenttia.

Omavastuuosuuden vaikutus rahoitukseen riippuu kullekin vuodelle tehtävän jälkikäteistarkistuksen määrästä ja omavastuu voi siten käytännössä tarkoittaa joko rahoituksen vähentämistä tai lisäämistä. Esitykseen sisältyvien vaikutusarvioiden mukaan kesäkuussa 2024 saatavissa olleiden tietojen perusteella arvioitiin, että vuodelle 2026 tehtävässä, kuluvan vuoden rahoitusta koskevassa jälkikäteistarkistuksessa omavastuun vaikutus olisi rahoitusta lisäävä. Elokuussa 2024 saatujen vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaan hyvinvointialueiden yhteenlaskettu kuluvan vuoden alijäämä näyttäisi kuitenkin olevan ennakoitua suurempi ja ylittävän vuoden 2023 alijäämän määrän. Tämä tarkoittaisi sitä, että vuonna 2026 tehtävässä vuoden 2024

rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa omavastuun vaikutus kääntyisi rahoitusta vähentäväksi. Muistiossa jäljempänä (kohta 4) on valtiovarainministeriön päivitystä esityksen vaikutusarvioihin uusimpien saatavissa olevien tietojen perusteella.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman linjausten mukaisesti, että yksittäiselle alueelle myönnettyä rahoituslain 11 §:ssä tarkoitettua **lisärahoitusta ei otettaisi jälkikäteistarkistuksessa huomioon**. Jälkikäteistarkistus tehdään koko maan tason rahoitukseen, jolloin siinä huomioon otettu lisärahoitus kohdentuisi määräytymistekijöiden perusteella kaikille alueille. Lisärahoituksen huomioon ottaminen rahoitusohjelmassa ei siten käytännössä korjaisi lisärahoitusta saaneen yksittäisen alueen rahoitusongelmia, vaan kohdistaisi rahoituksen epätarkoituksenmukaisesti kaikille alueille. Valtion rahoituksen lisääminen hyvinvointialueiden rahoitukseen tällä perusteella ei siten ole rahoituksen turvaamisen kannalta välttämätöntä.

Lisäksi rahoituslaissa ehdotetaan täsmennettäväksi 9 §:n sääntelyä siitä, miten **asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otettaisiin rahoituksessa etukäteen huomioon niiden voimaantulovuodesta lukien, vastaavalla tavalla kuin tehtävämuutokset**. Tällaisia muutoksia olisivat asiakasmaksujen tasoon, perusteisiin tai maksullisuuden alaan säädettävät muutokset, joiden vaikutus rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen turvaavalla tavalla. Esimerkiksi indeksikorotuksia, joiden tarkoituksena on säilyttää maksutaso kustannusten kasvua vastaavalla tasolla, ei kuitenkaan otettaisi huomioon etukäteen. Ehdotetun muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025.

2 Perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot

2.2 Voimassa oleva hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki

Voimassa oleva rahoituslaki perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen esittämään hyvinvointialueuudistusta koskevaan esitykseen (HE 241/2020 vp). Uudistuksen valmistelussa pyrittiin ottamaan huomioon edellisellä vaalikaudella ehdotettua maakuntauudistusta koskevat perustuslakivaliokunnan kannanotot ja erityisesti varmistamaan, että ehdotettu hyvinvointialueiden rahoitusmalli turvaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoituksen. Siten rahoituksessa otetaan huomioon kullekin varainhoitovuodelle etukäteen lakisääteisesti palvelutarpeen kasvu 80 prosenttisesti (7 §), kustannustason muutos hyvinvointialueindeksiin mukaisesti (8 §) sekä hyvinvointialueiden tehtäviin säädetyt muutokset (9 §). Lisäksi kahden vuoden viiveellä tilinpäätöstietojen mukaisten toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävällä jälkikäteistarkistuksella on tarkoitus varmistaa, että laskennalliset kustannukset eivät liiaksi pääse erkaantumaan toteutuneista kustannuksista.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevaa rahoituslakia lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp, s. 23), jossa valiokunta viittaa keskeisiltä osin edellisen vaalikauden maakuntauudistuksesta antamiinsa lausuntoihin. Nyt käsittelyssä olevassa esityksessä esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa osuudessa (kohta 11.1) tuodaan esille tiivistetysti näitä valiokunnan rahoituslakia koskevia kannanottoja.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa voimassa olevaa rahoituslakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp, s. 24) todennut muun ohella edellisen vaalikauden esityksestä antamaansa lausuntoon viitaten, että maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille saattoi valiokunnan mukaan muodostua rakenteellinen jännite, mihin vaikuttivat kuitenkin eräät muutkin tuolloiseen esitykseen sisältyneet ehdotukset, kuten se, että palvelutarpeen kehitystä ei tuolloin olisi ennakoon otettu huomioon (PeVL 15/2018 vp, s. 22, PeVL 65/2018 vp, s. 26—27). Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin myös voimassa olevaa rahoituslakia koskien mahdollisena, että valtion hyvinvointialueille osoittama rahoitus erkaantuu vähitellen palvelujen todellisista järjestämiskustannuksista erityisesti sellaisilla alueilla, joissa kustannustaso on korkea.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut (PeVL 17/2021 vp, s. 24), että vain osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otetaan rahoituslain 7 §:n mukaan huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä. Valiokunta on arvioidessaan edellisen vaalikauden maakuntaesitykseen sisältynyttä maakuntien rahoituslakia todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 15/2018 vp, s. 24). Tältä kannalta merkityksellisiä ovat nyt ehdotetut rahoituslain 10 §:n säännökset toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta ja 11 §:n säännökset hyvinvointialueen lisärahoituksesta.

Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 17/2021 vp, s. 25), että hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin vielä huomiota tarpeeseen jatkossa seurata rahoitussääntelyn toimivuutta sekä tarkastella rahoituksen kokonaisuuden riittävyyttä.

2.2 Pääministeri Sipilän kauden maakuntien rahoituslaki

Pääministeri Sipilän hallituskauden maakuntauudistuksessa esitettiin perustettavaksi lähtökohtaisesti nykyisiä hyvinvointialueita vastaavia perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja alueellisen itsehallinnon yksiköitä, maakuntia. Maakuntien rahoitus olisi perustunut nykyisten hyvinvointialueiden rahoitusta vastaavasti yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen sekä asiakas- ja käyttömaksutuloihin. Maakuntien rahoitusmallissa (HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp) oli kuitenkin nyt käsittelyssä olevien kysymysten osalta eräitä hyvin olennaisia eroja suhteessa voimassa olevaan hyvinvointialueiden rahoituslakiin.

Maakuntien valtion rahoituksen perusteena olevat sosiaali- ja terveydenhuollon toteutuneet kustannukset olisi varainhoitovuoden rahoituksessa otettu huomioon ainoastaan siihen määrään asti, että käyttökustannusten vuosittainen kasvu olisi vastannut enintään prosenttimäärää, joka olisi ollut maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä (rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 mom.). Uudistuksen alkuvuosina 2021 ja 2022 näin tehtävä lisäys olisi ollut enintään yhden prosenttiyksikön (rahoituslakiehdotuksen 33 §). Ehdotus rahoituslaiksi muodosti perustan uudistuksen noin 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteelle ja edellä mainittu sääntely merkitsi kustannusten kasvun hillinnän oikeudellista rajoitinta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 23). Perustusvaliokunta totesi (PeVL 15/2018 vp, s.22) saamansa selvityksen perusteella, että edellä kuvattua rajoitinta oli syytä pitää perusoikeuksien turvaamisen kannalta ennakoitavissa olevaan kustannusten nousukehitykseen nähden epäsuhtaisena.

Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentti sisälsi yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset olisi otettu huomioon myös 2 momentissa säädetyn määrän ylittävältä osalta, jos se olisi ollut välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Korotusperuste olisi aktualisoitunut tilanteessa, jossa ongelmat olisivat olleet kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia ja ne olisivat johtuneet siitä, että rahoituksen perusteena olevat määräytymisperusteet eivät toimi. Perustuslakivaliokunta (PeVL 15/2018, s. 23) totesi säännökseen sisältyvän välttämättömyysedellytyksen asettavan poikkeamisen kustannusrajoittimesta perustuslain 19 §:n 3 momentin sanamuoto ("riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut") huomioon ottaen ongelmallisen korkealle. Se piti säännöstä muutoinkin varsin tulkinnanvaraisena. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu menettely vaikutti koskevan tilanteita, joissa palvelujen tuotantoa turvaava rahoitus on ainakin jollakin tasolla jo vaarantunut. Lisäksi se arvioi säännöksen merkitsevän, että jos rahoituksen riittämättömyys aiheuttaa ongelmia vain yhdessä maakunnassa, 6 §:n 3 momentin poikkeussäännöstä ei sovellettaisi. Edellä todetut näkökohdat huomioiden perustuslakivaliokunta piti lisärahoitusta koskevan 3 momentin soveltamisalaa kokonaisuutena arvioituna suppeana, mitä voidaan pitää varsin ongelmallisena perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta.

Myös yksittäisen maakunnan lisärahoituksen rooli rahoituksessa olisi ollut erilainen kuin voimassa olevan rahoituslain mukaan. Rahoituslakiehdotuksen 7 §:n mukaan maakunnan rahoitusta olisi voitu korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti valtion talousarvion rajoissa, jos maakunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi olisi ollut lisärahoituksen tarpeessa. Rahoituslakiehdotuksen 8 § puolestaan koskee taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitusta. Perustuslakivaliokunta (PeVL 15/2018, s. 23-24) piti edellä mainittujen säännösten soveltamista perustuslain kannalta ongelmallisena johtuen valtiovarainministeriön harkinnasta ja korkeasta soveltamiskynnyksestä.

Rahoituslakiehdotuksen 7 §:n sääntely olisi myös merkinnyt sitä, että yhden maakunnan rahoituksen korotus olisi vaikuttanut alentavasti kaikkien maakuntien vuosittaisen rahoituksen tasoon. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan, että riittävien taloudellisten resurssien turvaaminen maakunnille on välttämätöntä, jotta maakunnat pystyvät varmistamaan perustuslain mukaiset riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille asukkailleen. Valiokunnan mukaan ehdotettu sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus olisi voinut muodostua ongelmalliseksi perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta, jos kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei olisi pystytty palvelujen tehostamisen kautta saavuttamaan tai maakunnille olisi aiheutunut muutoin kestävämmästä kustannuksista. Käytännössä valtion osoittaman rahoituksen riittävyyteen palvelujen järjestämiseen voivat vaikuttaa myös sellaiset syyt, joihin maakunnilla olisi hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet.

Perustuslakivaliokunta totesi, että rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin rahoituksen tarkistusperustetta menettelyineen ei ollut määritelty niin, että se olisi tosiasiallisesti vastannut perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitustarvetta ja täyttäisi myös perustuslain säännökseen sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen. Myöskään poikkeus-tilanteita koskevat menettelysäännökset 7 ja 8 §:ssä eivät riittävän yksiselitteisesti toteuttaneet perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla (ks. PeVL 26/2017 vp) perustuslain 22 §:ään perustuvaa valtion vastuuta huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään myös poikkeus-tilanteissa. Valiokunta edellytti säätämisyjärjestyskannanottona sääntelyä muutettavaksi.

Perustuslakivaliokunta arvioi vielä muutettua rahoituslakiehdotusta lausunnossaan PeVL 65/2018 vp (s. 29) ja katsoi tällöin, että maakuntien rahoituksen korottamista koskeva erityissääntely oli yhä perustuslain kannalta ongelmallinen, eikä se edelleenkään ollut perusoikeuksien turvaamiseksi aivan riittävä. Rahoituksen korottamista koskevan sääntelyn tulee turvata riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn ongelmallisuus voitiin korjata esimerkiksi poistamalla 6 §:n 3 momentissa mainittu raja-arvo ("40 % koko maan asukasmäärästä" ja "useammassa kuin seitsemässä maakunnassa") tai väljentämällä niitä. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että laki maakuntien rahoituksesta voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

3. Arviointia suhteessa nyt kyseessä olevaan esitykseen

3.1 Jälkikäteistarkistusta koskevat muutokset

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunta ei ole edellä mainitussa aiemmassa lausuntokäytännössään ottanut nimenomaisesti kantaa erityisesti siihen, tulisiko rahoituksen jälkikäteistarkistuksen olla täysimääräinen. Sen sijaan edellisten vaalikausien esityksistä annettujen lausuntojen perusteella voidaan arvioida, että kategorista vaatimusta täysimääräisestä rahoituksen tarkistamisesta suhteessa toteutuneisiin kustannuksiin ei ole edellytetty.

Erityisesti pääministeri Sipilän hallituskaudella esitetty maakuntien rahoitusmalli oli varsin kaukana siitä, että toteutuneet kustannukset olisi otettu täysimääräisenä huomioon. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta ei lausunnoissaan jo lähtökohtaisesti pitänyt ehdotettua mallia perustuslain vastaisena, vaan kiinnitti huomiota siihen, että rahoitusmallin tulisi kokonaisuutena turvata perustuslaissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen edellyttämä rahoitus.

Voimassa olevaa rahoituslakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti muun ohella huomiota siihen, miten rahoituksen kullekin vuodelle etukäteen tapahtuvassa tarkistuksessa palvelutarpeen arvioitu kasvu otetaan huomioon, sekä siihen, miten käytetty indeksi vastaa sisällöltään kustannustason muutosta siten, ettei laskennallinen rahoitus pääse liiaksi erkaantumaan tosiasiallisesta kustannuskehityksestä. Perustuslakivaliokunta näki kokonaisuuden arvioinnissa tältä osin olevan merkitystä myös 10 §:ssä säädetyllä jälkikäteistarkistuksella sekä 11 §:ssä säädetyllä yksittäisen hyvinvointialueen oikeudella saada lisärahoitusta. Ehdotettu rahoitusmalli sisälsi jo lähtökohtaisesti täysimääräisen rahoituksen jälkikäteistarkistuksen toteutuneiden kustannusten perusteella. Tällöin kysymys siitä, missä määrin tätä alhaisempi jälkikäteistarkistus voisi edelleen olla perustuslain mukaan mahdollinen, ei noussut esityksen valiokuntakäsittelyssä esille.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan nyt kyseessä olevassa esityksessä ehdotetun jälkikäteistarkistuksen omavastuun perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta olennaista on arvioida nimenomaan rahoitusmallin kokonaisuutta ja sitä, turvaako hyvinvointialueiden rahoitus kokonaisuutena perustuslaissa tarkoitettujen perusoikeuksiin liittyvien palvelujen järjestämisen. Esitykseen sisältyvässä arvioinnissa esityksen perustuslainmukaisuudesta (kohta 11.3) arvioidaan siten ehdotetun jälkikäteistarkistuksen merkitystä rahoitusmallin kokonaisuuden näkökulmasta.

Esityksen keskeisiä ehdotuksia koskevassa osuudessa (kohta 4.1) kuvataan sitä, miten omavastuu toimii. Mikäli hyvinvointialueiden kustannusten kasvu pysyy korkealla tasolla, laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotukseen perustuvaa jälkikäteistarkistusta lisättäisiin rahoitukseen vuosittain ja ehdotettu omavastuu vähentäisi tätä vuosittaista tarkistusta. Omavastuu merkitsee tällöin rahoituksen vähennystä suhteessa voimassa olevan lain mukaiseen täysimääräiseen jälkikäteistarkistukseen. Mikäli kustannusten kasvu taas on maltillista, jälkikäteistarkistus kääntyy rahoitusta vähentäväksi, jolloin omavastuu pienentää vähennystä eli kasvattaa rahoitusta.

Esityksen vaikutusten arviointia koskevassa osuudessa (kohta 4.2.1.2) on kuvattu yksityiskohtaisemmin ehdotetun omavastuun vaikutuksia hyvinvointialueiden rahoitukseen. Rahoituksen riittävyyden näkökulmasta on otettava huomioon, että vuodelle 2025 tehtävä, mittaluokaltaan varsin suuri jälkikäteistarkistus (1,4

miljardia euroa) olisi vielä täysimääräinen ja se jäisi korottamaan hyvinvointi-alueiden koko maan rahoituksen pohjaa vuodesta 2025 lukien. Uusimpien, vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaan vuoden 2024 alijäämä olisi noin 1,4 miljardia euroa. Vuonna 2026 jälkikäteistarkistuksessa rahoituksen pohjaan vuonna 2025 lisättyä jälkikäteistarkistusta lisättäisiin siten noin 112 miljoonaa euroa, Vuodelle 2026 ehdotettu omavastuuosuus olisi viisi prosenttia jälkikäteistarkistuksena tehtävästä rahoituksen lisäyksestä tai vähennyksestä, jolloin omavastuu vähentäisi rahoitukseen tehtävää lisäystä noin 6 miljoonaa euroa. Vuonna 2026 rahoitukseen sisältyisi yhteensä noin 1,6 miljardia euroa jälkikäteistarkistusta (korotettuna vuoden 2026 tasolle hyvinvointialueindeksillä ja palvelutarpeen kasvulla).

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan asteittain nousevan prosentti-osuuden mukaan määräytyvän jälkikäteistarkistuksen omavastuun vaikutus ei myöskään pidemmällä aikavälillä kasvaisi euromääräisesti niin suureksi, että omavastuu suhteessa rahoituksen kokonaismäärään koko maan tasolla tai alueittain vaarantaisi hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä. Olennaista tältä osin on huomata, että omavastuu vaikuttaa vain jälkikäteistarkistuksen vuosittaiseen lisäykseen tai vähennykseen. Mikäli hyvinvointialueiden kustannuskehitys toteutuisi nopeana ja jälkikäteistarkistusta lisättäisiin vuosittain, vähentäisi omavastuu vain tätä rahoitukseen vuosittain lisättävää määrää. Vaikka omavastuun määrä nousee ehdotuksen mukaan 30 prosenttiin, myös esityksen vaikutusarvioissa esitetystä nopeammassa kustannuskehitysarviossa omavastuun rahoitusta vähentävä vaikutus jäisi vuoteen 2030 mennessä alle yhteen prosenttiin koko maan rahoituksen tasosta. Jälkikäteistarkistuksen omavastuu ei siten vähentäisi rahoituksen tasoa merkittävästi suhteessa täysimääräisen jälkikäteistarkistuksen mukaiseen rahoituksen tasoon.

Jälkikäteistarkistuksen määrä ja siten omavastuun vaikutus riippuu hyvinvointialueiden toteutuneiden kustannusten kehityksestä. Koska vaikutuksia on tällä hetkellä saatavissa olevien tietojen perusteella mahdotonta pitkällä aikavälillä arvioida täsmällisesti, tulee omavastuuosuuden ja ehdotetun porrastuksen vaikutuksia hyvinvointialueiden rahoitukseen sekä rahoituksen riittävyyteen myös aluetasolla arvioida jatkossa toteumatietojen perusteella ja tarvittaessa muuttaa omavastuuosuuden suuruutta.

Jälkikäteistarkistuksen omavastuuosuuden säätämisen tavoitteena on rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen. Omavastuuosuus toimii kumpaan suuntaan, eli se voi merkitä myös rahoituksen lisäämistä, erityisesti tilanteessa, jossa hyvinvointialueet saavat taloutensa tasapainoon tulevana vuosina. Rahoitusmallin kannustavuutta ei ole kuitenkaan pidetty sellaisena tavoitteena, jolla itsessään olisi merkitystä mallin perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta (ks. esityksestä 241/2020 vp annetut asiantuntijalausunnat).

Jätkikäteistarkistuksen omavastuun lisäksi esityksessä ehdotetaan muutosta, jonka mukaan yksittäiselle alueelle myönnettyä rahoituslain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta ei otettaisi jätkikäteistarkistuksessa huomioon. Jätkikäteistarkistus tehdään koko maan tason rahoitukseen, jolloin siinä huomioon otettu lisärahoitus kohdentuisi määrätymistekijöiden perusteella kaikille alueille. Lisärahoituksen huomioon ottaminen rahoituspohjassa ei siten käytännössä korjaisi lisärahoitusta saaneen yksittäisen alueen rahoitusongelmia, vaan kohdistaisi rahoituksen epätarkoituksenmukaisesti kaikille alueille. Valtion rahoituksen lisääminen hyvinvointialueiden rahoitukseen tällä perusteella ei siten valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ole rahoituksen turvaamisen kannalta välttämätöntä.

3.2 Asiakasmaksuihin säädettävien muutosten huomioon ottaminen

Lisäksi esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi rahoituslain 9 §:n sääntelyä siltä osin, miten asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otettaisiin rahoituksessa etukäteen huomioon niiden voimaantulovuodesta lukien, vastaavalla tavalla kuin tehtävämuutokset. Sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on turvata rahoitusperiaatteen toteutuminen myös asiakasmaksuja koskevien muutosten kohdalla.

Koko maan tason rahoituksessa etukäteen huomioon otettavia muutoksia olisivat asiakasmaksujen tasoon, perusteisiin tai maksullisuuden alaan säädettävät muutokset, joiden vaikutus rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen turvaavalla tavalla. Esimerkiksi indeksikorotuksia, joiden tarkoituksena on säilyttää maksutaso kustannusten kasvua vastaavalla tasolla, ei kuitenkaan otettaisi huomioon etukäteen. Ellei tällainen korotus jäisi täysimääräisesti hyvinvointialueiden käytettäväksi, niiden kokonaisrahoitus käytännössä pienenisi. Sen sijaan ehdotetun sääntelyn mukaan rahoituksessa etukäteen huomioon otettavia muutoksia olisivat esimerkiksi maksuperusteiden tai maksullisuuden muutokset tai vastaavasti maksujen alentamista merkitsevät muutokset.

Muutoksen vaikutukset otettaisiin huomioon rahoituksessa siitä lukien, kun niiden arvioidaan todellisuudessa realisoituvan maksutulojen muutoksena. Koko maan tason vaikutusten lisäksi muutosten yhteydessä on arvioitava perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatteen soveltamista koskevien kantojen edellyttämällä tavalla myös vaikutuksia rahoituksen kohdentumiseen eri alueille.

Asiakasmaksuun säädetty muutos voisi edellä mainittujen edellytysten täytyessä perustua lakiin tai lain nojalla asetuksen säännökseen, vastaavalla tavalla kuin rahoituslain 9 §:n mukaan rahoituksessa etukäteen huomioon otettavat tehtävämuutokset.

Maksumuutoksen valmistelun yhteydessä valmistelusta vastaavien ministeriöiden tulee kulloinkin arvioida ja varmistaa, ettei ehdotettava muutos maksuihin johtaisi siihen, että palvelusta perittävä maksu suuruudellaan siirtäisi palveluja niitä

tarvitsevien ulottumattomiin. Perustuslakivaliokunta on hyvinvointialueiden rahoitusta koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 15/2018 vp, s. 23).

4. Jälkikäteistarkistuksen omavastuun vaikutusarvion päivitystä uusimmilla saatavissa olevilla tiedoilla

Esitykseen sisältyvissä vaikutusarviossa (luku 4.2.1.2 Jälkikäteistarkistusta koskevat muutokset) ehdotetun jälkikäteistarkistuksen omavastuun vaikutuksia hyvinvointialueiden rahoitukseen arvioidaan kahden erilaisen kustannuskehityksen perusteella.

Alueiden raportoimiin vuoden 2024 talousarvio- ja vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmatietoihin perustuvan kustannuskehityksen on arvioitu olevan maltillista, keskimäärin n. 1,3 % vuosina 2024–2026. Maltillisen kustannuskehityksen seurauksena alueiden tulos kohentuisi vuoden 2023 jälkeen, jolloin jälkikäteistarkistus merkitsisi rahoituksen vähennystä vuodesta 2026 alkaen. Tällöin omavastuuosuus pienentäisi rahoituksesta vuosittain vähennettävää määrää, eli lisäisi rahoitusta suhteessa täysimääräisesti tehtävään tarkistukseen.

Taloussuunnitelmien mukaisen kustannuskehityksen toteutuessa omavastuuosuuden arvioitiin lisäävän rahoitusta portaittain suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen siten, että jälkikäteistarkistuksen omavastuu lisäisi rahoitusta noin 27 milj. euroa vuonna 2026, 89 milj. euroa vuonna 2027 ja 206 milj. euroa vuonna 2028 suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen. Tämä omavastuuosuuden kautta tehtävä rahoituksen lisäys edellyttäisi hyvinvointialueilta kuitenkin hyvin voimakasta kustannusten kasvun hillintää vuosina 2024–2026.

Jälkikäteistarkistuksen omavastuun vaikutuksia arvioitiin myös toisella alueiden taloussuunnitelmia nopeammalla kustannuskehityksellä. Valtiovarainministeriön kevään 2024 hyvinvointialuetalouden kehitysarvion mukainen kustannuskehitys oli keskimäärin 3,7 % vuosina 2024–2028. Tällä kustannuskehityksellä hyvinvointialuetalouden tulos heikkenisi, jolloin jälkikäteistarkistuksella lisättäisiin rahoitusta ja omavastuuosuus vähentäisi rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen.

Vaikutusarviossa käytetyt kustannuskehitykset perustuivat keväällä käytössä olleisiin tietoihin. Tämän jälkeen hyvinvointialueet ovat raportoineet vuoden 2023 tilinpäätöstiedot ja vuoden 2024 tilinpäätösennustetiedot.

Vuoden 2023 tilinpäätöstietojen mukaan hyvinvointialuetalous on n. -1,32 mrd. euroa alijäämäinen vuonna 2023. Tämä tarkoittaa n. 1,41 mrd. euron suuruisia jälkikäteistarkistusta vuoden 2025 rahoitukseen. Tämä määrä jäisi rahoituksen pohjaan vuodesta 2025 lukien.

Vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaan vuoden 2024 tulos on n. -1,42 mrd. euroa alijäämäinen ja on siten heikentynyt alueiden vuoden 2024 talousarviotiedoista. Koska tilinpäätösennustetietojen mukaan hyvinvointialueiden vuoden 2024 tulos heikkenee vuodesta 2023, **jälkikäteistarkistuksena lisättäisiin rahoituksen pohjaan jälkikäteistarkistusta noin 112 miljoonaa euroa vuonna 2026.** Vuodelle 2025 tehty lisäys huomioon ottaen vuoden 2026 rahoitukseen sisältyisi siten yhteensä noin 1,6 miljardia euroa jälkikäteistarkistusta.

Mikäli hyvinvointialueiden kustannuskehitys toteutuisi vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaisena, **omavastuuosuus (5%) vähentäisi siten rahoituksen jälkikäteistarkistusta noin 6 miljoonaa euroa vuonna 2026.** Tämä poikkeaa keväällä arvioidusta alueiden talousarvio- ja taloussuunnitelmätietoihin perustuvasta vaikutusarviosta, jossa omavastuuosuuden arvioitiin lisäävän rahoitusta vuonna 2026.

Taulukko 1. Omavastuun vaikutus koko maan rahoitukseen vuosina 2025 ja 2026, hyvinvointialueiden vuoden 2023 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaisella kustannuskehityksellä, milj. euroa

100% jälkikäteistarkistus	2023	2 024	2025	2026
Rahoitus ilman jälkikäteistarkistusta	23 169	24 084	24 823	25 776
Nettokustannukset	24 485	25 504		
Tulos ilman jälkikäteistarkistusta	-1 316	-1 420		
Jälkikäteistarkistuksen lisäys/vähennys			1 413	112
Jälkikäteistarkistus yhteensä			1 413	1 578
Rahoituksen määrä jälkikäteistarkistuksella	23 169	24 084	26 236	27 354

Jälkikäteistarkistus omavastuulla	2023	2 024	2025	2026
Rahoitus ilman jälkikäteistarkistusta	23 169	24 084	24 823	25 776
Nettokustannukset	24 485	25 504		
Tulos ilman jälkikäteistarkistusta	-1 316	-1 420		
Jälkikäteistarkistuksen lisäys/vähennys			1 413	106
Jälkikäteistarkistus yhteensä			1 413	1 572
Rahoituksen määrä jälkikäteistarkistuksella	23 169	24 084	26 236	27 348

Erotus rahoituksessa 100% tarkistukseen				-6
--	--	--	--	-----------

Alueiden raportoimiin tietoihin perustuvan kustannuskehityksen mukaista omavastuun vaikutusarviota ei ole mahdollista päivittää jatkovuosien 2027-2028 osalta, sillä vuosien 2025-2026 kustannuskehityksestä ei ole saatavilla päivitettyä tietoa. Hyvinvointialueet raportoivat vuoden 2025 talousarvio- ja vuosien 2026-2027 taloussuunnitelmätiedot Valtiokonttorille tammikuussa 2025.

Hyvinvointialueiden tulee sopeuttaa talouttaan voimakkaasti vuosina 2025 ja 2026, jotta hyvinvointialueiden taseeseen kertynyt alijäämä tulisi katetuksi vuoden 2026 loppuun mennessä. Mikäli hyvinvointialueet saavat omilla sopeuttamis- ja tehostamistoimillaan hillittyä kustannusten kasvua riittävästi vuosina 2025–2026 siten, että alijäämien kattamisvelvoite toteutuu, merkitsee jälkikätestarkistus rahoituksen vähentämistä vuosittain vuosina 2027–2028. Omavastuuosuus kasvattaisi hyvinvointialueiden rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen vuosina 2027–2028.

Hyvinvointialuetalouden kehitysarvioon perustuva vaikutusarvio ei ole olennaisesti muuttunut viime keväästä. Valtiovarainministeriön syksyn 2024 hyvinvointialuetalouden kehitysarvion mukainen kustannuskehitys on keskimäärin 4,0 % vuosina 2024–2028. Tällä kustannuskehityksellä hyvinvointialuetalouden tulos heikkenisi, jolloin jälkikätestarkistuksella lisättäisiin rahoitusta ja omavastuuosuus vähentäisi rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen.

On huomioitava, että tässä vaiheessa tehtävään arvioon omavastuuosuuden vaikutuksesta sisältyy hyvin paljon epävarmuutta. Tulevien vuosien kustannuskehityksestä ei ole täsmällistä tietoa. Koska jälkikätestarkistuksen määrä tarkistetaan aina vuosittain edeltävän vuoden lopullisten tilinpäätöstietojen perusteella, myös omavastuuosuuden vaikutus hyvinvointialueiden rahoitukseen tarkentuu kunkin vuoden toteumatietojen perusteella.