

Olli Mäenpää

4.10.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 70/2024 vp)

Toteutuneiden kustannusten määrän tarkistaminen

Määritettäessä hyvinvointialueiden saaman valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle sovelletaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lakia hyvinvointialueiden rahoituksesta (2021, rahoituslaki). Rahoituksen tasoa määritettäessä otetaan rahoituslain 10 §:n 1 momentin mukaan huomioon vuosittain hyvinvointialueiden tilinpäätöstietojen mukaiset toteutuneet kustannukset edeltäneeltä vuodelta siten, että kyseisen vuoden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus lisätään rahoitukseen tai vähennetään rahoituksesta.

Tähän laskentatapaan ehdotetaan muutosta 10 §:n 3 momenttiin tehtävällä lisäyksellä. Ehdotetun rahoitusmallin mukaan toteutuneiden kustannusten määrää tarkistettaisiin vähentämällä siitä vuosittain kasvava osuus vuosina 2026-2029. Toteutuneiden kustannusten määrän vähennys olisi ehdotetun laskentamallin mukaan 5 % vuonna 2026, 10 % vuonna 2027, 20 % vuonna 2028 ja 30 % vuonna 2029.

Ehdotettu rahoituslain 10 §:n 3 momentin sisältämä uusi rahoitusmalli on perustuslain kontekstissa merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkiseen valtaan kohdistuvan säännöksessä mainittujen oikeuksien turvaamisvelvollisuuden ja hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden vaatimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevaan rahoituslakiin tältä osin sisältyvää sääntelyä erityisesti lausunnossaan PeVL 17/2021 vp, joka rahoituksen riittävyyden arviointiperusteiden kannalta perustuu pitkälti lausuntoon PeVL 15/2018 vp. Ehdotettua sääntelyä arvioidaan seuraavassa keskeisesti näiden perustuslakivaliokunnan linjausten perusteella pitäen lähtökohtana sitä, että ne ovat edelleen valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja ja soveltamiskelpoisia.

Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa hyvinvointialueella ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 15/2018 vp, s. 24). Valiokunta on myös pitänyt olennaisena, 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).

Hyvinvointialuelakia ja rahoituslakia koskevaa hallituksen esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluvan valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Sosiaali- ja terveystalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 17/2021 vp, kappale 93). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22-23).

Sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on kuitenkin merkitystä hyvinvointialueilta puuttuvalla verotusoikeudella. Hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten ratkaisevassa asemassa nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 17/2021, kappale 94, PeVL 15/2018 vp, s. 21). Näiden lähtökohtien kannalta merkityksellisiä ovat valiokunnan mielestä rahoituslain 10 §:n säännökset toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta ja 11 §:n säännökset hyvinvointialueen oikeudesta lisärahoitukseen (PeVL 17/2021 vp, kappale 100).

Ehdotus merkitsisi, että valtion rahoituksen tasoa määritettäessä ei enää otettaisi täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia, vaan huomioon otettaisiin vain niiden laskennallisesti vähennetty (”tarkistettu”) määrä. Samalla otettaisiin käytännössä käyttöön hyvinvointialueiden omavastuu sitä kuitenkin säädännäisesti määrittelemättä. Palvelujen järjestämisestä aiheutuneiden todellisten kustannusten prosenttimääräinen leikkaus ja hyvinvointialueiden omavastuun käyttöönotto olisivat ainakin säännösten tasolla arvioituna omiaan vähentämään valtion rahoituksen suhteellista merkitystä ja vastaavasti lisäämään hyvinvointialueiden oman rahoituksen merkitystä. Tällä kustannusvastuun prosentuaalisesti määritellyllä siirrolla valtiolta hyvinvointialueille olisi vaikutusta valtion turvaamisvelvollisuuteen ja valtion rahoituksen riittävyyteen, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut olevan rahoituslain 10 ja 11 §:n perusteella ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa.

Perustuslakivaliokunnan viittamaan turvaamisvelvollisuuden säädännäinen perusta on perustuslain 19 §:n 3 momentissa, jonka mukaan ”[j]ulkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut”. Tämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamisedellytyksiä on arvioitu jonkin verran esityksen perusteluissa (s. 33, ks. myös s. 22-28).

Esityksen perustelujen mukaan ehdotetun rahoitusmallin ensimmäisiä toteuttamisvuosia koskee arvio, jonka mukaan ehdotettu valtion rahoituksen leikkaus (5-10 %) merkitsisi todennäköisesti valtion rahoituksen lisäystä vuonna 2026 tehtävässä jälkikäteistarkistuksessa suhteessa voimassa olevan lain mukaiseen täysimääräiseen tarkistukseen. Lisäksi vuonna 2026 tehtävän jälkikäteistarkistuksen

perusteena olevan vuoden 2024 alijäämä jäisi pienemmäksi kuin vuonna 2023. Perusteluissa esitetyn arvion mukaan ehdotettu rahoitusmalli käytännössä lisäisi alkuvuosina hyvinvointialueiden rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen, joskaan tällaista tarkistusta ei vielä ole tehty. Ehdotetun rahoitusmallin arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että perusteluissa ei selvitetä hyvinvointialueiden nousevan omavastuuosuuden vaikutuksia niiden mahdollisuuksiin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa kattaa omavastuun edellyttämällä omalla rahoituksella kustannuksiaan tai niiden talouden perusteisiin muutenkaan.

Perustelujen mukaan ehdotetun rahoitusmallin muutoksen vaikutuksia on saatavissa olevien tietojen perusteella mahdotonta pitkällä aikavälillä arvioida täsmällisesti (s. 33). Tosin ainakin nopeamman kustannuskehityksen perusteella arvioituna hyvinvointialueiden omavastuun lisääminen vähentäisi valtion rahoitukseen jälkikätestarkistuksena tehtävää lisäystä, mikä tarkoittaisi matalampaa valtion rahoituksen tasoa kuin täysimääräisellä jälkikätestarkistuksella (s. 12).

Lisäksi on paikallaan kiinnittää huomiota ehdotuksen tavoitteisiin. Perustelujen mukaan ehdotetulla tavalla toteutettavan toteutuneiden kustannusten määrän leikkaamisen tarkoituksena olisi kasvattaa hyvinvointialueiden omavastuuta niiden tehtävien toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista ja samalla lisätä rahoitusmallin kannustavuutta.

Koska hyvinvointialueiden mahdollisuus oman rahoituksen toteuttamiseen tai sen lisäämiseen on käytännössä varsin rajoitettu, niiden omavastuisuuden tai rahoituksen kannustavuuden lisäämiselle olisi rajalliset oikeudelliset ja tosiasialliset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on tältä osin myös korostanut, että sosiaali- ja terveystalouden palveluista perittävät asiakasmaksut eivät saa suuruudellaan siirtää palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 15/2018 vp, s. 23). Perusteluissa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiselle ei siten ilmeisesti olisi erityisen suotuisia edellytyksiä ainakaan rahoituksen tarkistamiselle ja omavastuuosuudelle ehdotetuja prosenttimääriä vastaavasti.

Arvioitaessa ehdotetun rahoitusmallin vaikutusta perustuslain 22 ja 19 §:n 3 momentissa säädetyn turvaamisvelvollisuuden ja valtion rahoituksen riittävyyden toteuttamisedellytyksiin, voidaan pitää todennäköisenä, että ehdotettu rahoituslain 10 §:n muuttaminen voisi etenkin toteutuneiden kustannusten vähennysten ja omavastuun noustessa 20-30 prosenttiin vaikuttaa perustuslaissa säädetyn turvaamisvelvollisuuden kannalta ongelmallisella tavalla hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyteen ja vastaavasti tämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamisedellytyksiin. Lisäksi ehdotettu rahoitusmalli sisältäisi budjettirajoitteen, jolla ei perustuslakivaliokunnan kannan mukaan voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22-23).

Joka tapauksessa ehdotetun rahoitusmallin ja sen tavoitteiden toteuttaminen merkitsisi valtion rahoitusvastuun kasvavaa siirtämistä hyvinvointialueille, joiden omat mahdollisuudet kustannusten kattamiseen ja omavastuun toteuttamiseen

ovat kuitenkin hyvin rajalliset. Siten myös ehdotetun rahoitusmallin reaaliset toteuttamisedellytykset vaikuttavat varsin ongelmallisilta.

Rahoituslain 10 §:n lisäksi kuitenkin myös rahoituslain 11 §:n säännökset hyvinvointialueen oikeudesta lisärahoitukseen ovat ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa (PeVL 17/2021 vp, kappale 100). Voimassa olevan säännöksen mukaan hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitus, joka on tarpeen sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi riittävien palvelujen järjestämisen. Tarpeellisuutta arvioitaessa otetaan huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät.

Voidaan arvioida, että hyvinvointialueen oikeus saada 11 §:ssä tarkoitettu lisärahoitus turvaisi viime kädessä ehdotetun rahoitusmallin toteuttamisesta mahdollisesti aiheutuvan riittävien palvelujen järjestämisedellytyksien rahoituksellisen heikkenemisen. Lisärahoituksen saaminen ei sen lakisääteisten edellytysten täytyessä ole myöskään riippuvainen valtioneuvoston harkinnasta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tältä kannalta huomiota rahoituslain 26 §:n 1 momentin sanamuotoon, jota on selvytyden vuoksi syytä muuttaa korvaamalla ilmaisu "voidaan myöntää" esimerkiksi ilmaisulla "myönnetään" (PeVL 17/2021 vp, s. 24).

Tätä rahoituslain 11 §:ään perustuvaa lisärahoitusoikeutta voitaneen näin ollen pitää viime kädessä riittävänä perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta. Lisärahoituksen merkityksen vahvistuminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Se voisi siirtää hyvinvointialueiden tehtävien rahoitusta laajalti yksittäistapauksellisen, lisärahoitusoikeutta koskevan päätöksenteon piiriin, mikä heikentäisi rahoituksen ennakoitavuutta ja mahdollisesti lisäisi siihen välttämättä liittyvää byrokratiaa. Toistaiseksi tällaista lisärahoitusta ei ole myönnetty. Lisärahoituksen myöntäminen voisi lisäksi sellaisenaan johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseen (HE 78/2024 vp), millä olisi merkitystä hyvinvointialueen itsenäisen aseman säilymisen kannalta.

Myös nämä ehdotetun rahoitusmallin toteuttamiseen liittyvät seikat huomioon ottaen on välttämätöntä seurata tarkasti sen toimivuutta. Perusteluissa todetun mukaisesti, "tulee omavastuuosuuden ja ehdotetun porrastuksen vaikutuksia hyvinvointialueiden rahoitukseen sekä rahoituksen riittävyteen myös aluetasolla arvioida jatkossa toteumatietojen perusteella ja tarvittaessa muuttaa omavastuuosuuden suuruutta" (s. 14). Perustuslakivaliokunta on vastaavasti kiinnittänyt huomiota siihen mahdollisuuteen, että valtion hyvinvointialueille osoittama rahoitus erkaantuu vähitellen palvelujen todellisista järjestämiskustannuksista, ja pitänyt tämän vuoksi välttämättömänä seurata rahoituksen perusteen ja todellisten järjestämiskustannusten vastaavuutta (PeVL 17/2021 vp, kappale 99). Tässä yhteydessä myös rahoituksen kokonaisuuden riittävyttä on välttämätöntä tarkastella (kappale 106).