

Janne Salminen

3.10.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia, jossa ehdotetaan säädettäväksi siitä, milloin tehtävämuutoksista erilliset asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otettaisiin rahoituksessa etukäteen huomioon niiden voimaantulovuodesta lukien. Lisäksi rahoituksen jälkikätestarkistusta muutettaisiin siten, että hyvinvointialueilla olisi jälkikätestarkistuksessa omavastuuosuus, jolta osin toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotusta ei otettaisi rahoituksessa huomioon. Yksittäiselle alueelle myönnettyä lisärahoitusta ei otettaisi jälkikätestarkistuksessa huomioon koko maan tason rahoitusta korottavana eränä.
2. Hallituksen esityksen mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025, kuitenkin siten, että lain 10 §:n on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026.
3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Arviointia

4. Muutosehdotusten kohteena on laki valtion rahoituksesta hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi, siis laki hyvinvointialueiden rahoituksesta.
5. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2021 vp). Kyseisen lain 9 ja 10 §:ien myöhemmät muutokset eivät havaintojeni mukaan ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana.
6. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä Suomen perustuslain 19.3 §:n ja 121.4 §:n kannalta.
7. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön ter-

veyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin on perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintunut oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan lisäksi perustuslaki edellyttää, että palveluja on riittävästi, vaikka mitään tiettyä palvelua perustuslaki ei turvaakaan (PeVL 26/2017 vp, PeVL 12/2015 vp). Säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (PeVL 26/2017 vp).

8. Perustuslain 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Kyseistä perustuslain säännöstä on erityisesti arvioitu hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, lisäksi aiemmin PeVL 65/2018 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Kansanvaltaisuuden rinnalla hyvinvointialueiden sääntelyssä ilmenee pitkälle menevää valtionohjausta. Se ja alueiden rahoitusmalli ka-ventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa ja vaikuttavat kyseiseen itsehallintoon. (PeVL 17/2021 vp).

9. Kuntia suurempien hallintoalueiden rahoituksen riittävyyttä koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö on vähäistä (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp). Valiokunta on lähtenyt siitä, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 26/2017 vp). Rahoitusperiaatteen merkitystä tällä alalla korostaa perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Selvää on, kuten perustuslakivaliokuntakin on korostanut, että ”valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi” (ks. PeVL 14/2024 vp, ks. PeVL 17/2021 vp).

10. Kun käytäntö on vähäistä ja koska alueellinen itsehallintoosin on saman tyyppistä kuin kunnissa, perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvien osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 15/2018 vp).

11. On kuitenkin huomattava, että rahoitusperiaatteella on toisenlainen sisältö ja myös merkitys kuntia suuremmilla hallintoalueilla muun muassa, koska verotusoikeus puuttuu. Keskeisessä asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan mukaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 17/2021 vp, PeVL 15/2018 vp).

12. Hallituksen esityksessä viitataan asianmukaisesti siihen, että perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että vain osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otetaan rahoituslain 7 §:n mukaan huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä (PeVL 17/2021 vp) pitäen samanaikaisesti selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (myös PeVL 15/2018 vp). Tähän liittyen perustuslakivaliokunta katsoi, että nyt muutoksen kohteena olevan lain 10 § (toteutuneiden kustannusten huomioon ottaminen) ja 11 § (hyvinvointialueen lisärahoitus) ovat relevantteja.

13. Ehdotetut muutokset kohdistuvat mainittuun 10 §:ään ja on siten valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen. Myös 9 §:ään kohdistuva muutos on samoista syistä valtiosääntöoikeudellisestikin huomionarvoinen.

14. Lain 9 §:n muutoksen taustalla on tarkoitus silloin, kun se on konkreettisesti nähtävissä, mahdollistaa etukäteinen asiakasmaksujen tasomuutoksia merkitsevien muutosten huomioon ottaminen. Muutokset voivat joko lisätä tai vähentää valtion rahoitustarvetta hyvinvointialueille. Oman tulkintani mukaan ehdotetussa laissa on rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla määritelty, mistä tekijöistä ja miten tasomuutokset otetaan huomioon (”asiakasmaksun tasoon, perusteisiin tai alaan säädetyn muutoksen perusteella, jos muutoksen vaikutus rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen turvavalla tavalla”).

15. Kun hyvinvointialueilla on itsellään myös vaikutusvaltaa asiakasmaksuihin, hahmotan tilannetta myös niin, että mekanismi voisi vaikuttaa myös palvelujen tosiasialliseen saatavuuteen. Hyvinvointialueilla on itsellään mahdollisuus muuttaa asiakasmaksutulojaan. Tällöin on muistutettava siitä, että palveluista perittävät asiakasmaksut tulee asettaa sille tasolle, että niiden suuruus ei merkitse palvelujen siirtymistä asiakkaiden ulottumattomiin (PeVL 17/2021 vp ja 15/2018 vp).

16. Ehdotukset hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain niin sanottuun jälkitarkastusta koskevaan 10 §:ään tarkoittavat eräänlaisen omavastuun asettamista hyvinvointialueille. Rahoituksessa ei otettaisi huomioon vuoden laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotusta. Lisäksi yksittäisen alueen saamaa rahoituslain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta ei otettaisi huomioon jälkikäteistarkistuksessa koko maan rahoitusta korottavana eränä.

17. Käsillä olevan lain 10 §:n sääntelyn keskeisiin tarkoituksiin kuuluu sen varmistaminen, että rahoitus ei pääse liiaksi erkaantumaan toteutuneista kustannuksista.

18. Voimassa oleva laki sinänsä jo sisältää sen perusajatuksen, että vain osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otetaan huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä (ks. lain 7 §). Toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisen mekanismi on perustuslakivaliokunnassa arvioitu tältä kannalta myös valtiosääntöoikeudellisesti merkittäväksi. Omavastuuosuus on hankalasti perusteltavissa asetelmassa, jossa hyvinvointialueiden rahoitusasema on riippuvainen valtionrahoituksesta. (Vuodelle 2029 tehtävästä vuoden 2027 rahoituksen tarkistuksesta lukien 70 prosentin madaltaminen on käsitykseni mukaan huomattava.) Toisaalta perustuslain 121.4 §:stä ei juuri johdu kriteereitä, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että valtiosäännöstä asettuu esteitä nyt ehdotetulle muutokselle. Rahoitusperiaate on lisäksi siinä määrin erityyppinen kuin kuntien yhteydessä sovellettu, että silläkään perusteella olisi hankala päätyä siihen, että ehdotus olisi tässä valtiosääntöoikeudellisesti rahoitusperiaatteen kanssa ristiriidassa. Perusoikeuksien kannalta asiaa puolestaan tarkasteltaessa on joka tapauksessa aina myös perustuslakivaliokunnan käytännön valossa selvää, että valtion on kuitenkin viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 17/2021 ja PeVL 15/2018 vp, s. 24) siten tämänkaltaiset muutokset eivät yhtäältä ole vain rahoitusperiaatteen kannalta tarkasteltavia ja toisaalta niihin liittyy tämä varmistus yksityisten oikeuksien kannalta. Nyt käsillä oleva ehdotus voi osoittaa perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitetuilla alueilla rahoitusperiaatteen kannalta verotusoikeus voisi paremmin turvata perustuslain tarkoittaman itsehallinnon.

19. Arvioni mukaan muutosehdotukset hallituksen esityksessä eivät olennaisesti muuta hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa eikä muutoksilla ei ole välitöntä vaikutusta hyvinvointialueiden itsehallinnon perusteisiin kuuluvan, lakisääteisen rahoitusperiaatteen toteutumiseen. On kuitenkin huomattava, että muutoksen kohteena olevan lain soveltamisesta ei ole vielä juurikaan käytäntöä, ja hallituksen esityksen perustelut ovat osin spekulatiivisia. Nyt ehdotettuja muutoksia voidaan pitää myös perusteltuina ja uuden lainsäädännön soveltamiseen ja tuoreeseen käyttöönottoon liittyviin tarkistustarpeisiin kytkeytyvinä reagoineja. Samalla ne alleviivaavat edelleen tarvetta seurata ja arvioida tarkoin sitä, millaiseksi kyseinen lainsäädäntö osoittautuu suhteessa tarkoitukseensa.