ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Raija Huhtanen
28.4.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hyvinvointialueiden rahoituksesta. Asia liittyy hallituksen esitykseen *HE 241/2020 vp* hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Lähtökohta

Hyvinvointialueiden rahoituksesta ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esitykseen HE 241/2020 vp sisältyvässä *laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta* (7. lakiehdotus). Rahoituksen liittyviä säännöksiä on muissakin saman esityksen lakiehdotuksissa, kuten laissa hyvinvointialueesta (1. lakiehdotus), jossa säädettäisiin mm. hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta (15 §), investointisuunnitelmasta (16 §) ja valtiontakauksesta (17 §) sekä hyvinvointialueen arviointimenettelystä (122–124 §). Investointisuunnitelman hyväksymisestä säädettäisiin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (2. lakiehdotus 25 ja 26 §) ja laissa pelastustoimen järjestämisestä (3. lakiehdotus 11 §). – Rajoitun lausunnossani tarkastelemaan vain ensin mainittua lakiehdotusta (laki hyvinvointialueen rahoituksesta).

Lähtökohta hallituksen esityksessä on, ettei hyvinvointialueilla olisi verotusoikeutta, vaan niiden rahoituksesta vastaisi pääosin valtio. Muu rahoitus muodostuisi hyvinvointialueen perimistä asiakas- ja käyttömaksuista sekä myyntituotoista. Ratkaisu tarkoittaa lakisääteistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan järjestämis- ja toisaalta rahoitusvastuun eriytymistä, kun ensin mainittu kuuluisi hyvinvointialueille ja viimeksi mainittu valtiolle.

Valtion rahoitus olisi yleiskatteellista, eli hyvinvointialue päättäisi itse sen kohdentamisesta tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa (rahoituslaki 4 §). Rahoitus määräytyisi laskennallisesti laissa etukäteen määriteltyjen kriteerien perusteella. Rahoituslaissa säädettäisiin valtion rahoituksesta ja sen myöntämisestä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen (1 § 1 mom.). Valtion rahoitus ei kattaisi hyvinvointialueen itselleen ottamia eli sen yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä (ks. 1. lakiehdotus 6 § 1 mom.), vaan hyvinvointialue joutuisi rahoittamaan nämä tehtävät muista tulonlähteistään (perustelut s. 933). Rahoituslakia sovellettaisiin myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien rahoitukseen. HUS-yhtymän järjestettäväksi kuuluvien tehtävien (ks. 5. lakiehdotus 5–8 §) rahoitus katettaisiin Uudenmaan hyvinvointialuei-

den ja Helsingin kaupungin saamalla valtion rahoituksella (rahoituslaki 1 § 2 mom.). Rahoituslakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa (rahoituslaki 1 § 3 mom.).

Hyvinvointialueen järjestettäväksi tulevilla tehtävillä – lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi – on yhteyksiä moniin perusoikeuksiin. Merkityksellisiä perustuslain säännöksiä ovat tässä yhteydessä ainakin *yhdenvertaisuus* (PL 6 §), *oikeus elämään ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen* (PL 7 §), *omaisuudensuoja* (PL 15 §), *vastuu ympäristöstä* (PL 20 §), *oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin* (PL 19 § 3 mom.) sekä *julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen* (PL 22 §). Koska valtio vastaisi pääosasta hyvinvointialueiden rahoitusta, tärkeä kysymys perusoikeuksien kannalta on *valtion rahoituksen riittävyys*. Asiaa on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausunnoissa *PeVL 26/2017 vp*, *PeVL 15/2018 vp* ja *PeVL 65/2018 vp*. Lausunnot liittyvät hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp[1]. Nyt ehdotettu rahoitusmalli muistuttaa monessa suhteessa kyseiseen esityksen sisältynyttä ehdotusta maakuntien rahoituksesta mutta myös poikkeaa siitä joissakin tärkeissä kohdissa.

Maakuntien rahoituslakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, ettei maakunnille ehdotetun valtion rahoituksen riittävyydestä ole olemassa kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuteen kuului kuitenkin valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Maakuntien rahoituksen lähtökohtana valiokunta piti sitä, että maakunnan tehtävistä säädettäessä huolehditaan rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korosti perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Maakuntien rahoitusta tuli arvioida soveltuvin osin kuntien rahoitusperiaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Koska maakunnille ei ehdotettu verotusoikeutta ja maakuntien itsehallinnon suoja (PL 121 § 4 mom.) on kunnallisen itsehallinnon suojaa (PL 121 § 1–3 mom.) rajoitetumpaa, rahoitusperiaatteen merkitys maakuntia koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkesi arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa oli nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. (PeVL 65/2018 vp s. 26 ja siinä viitatut lausunnot) Näillä näkökohdilla on merkitystä myös hyvinvointialueiden rahoitusta arvioitaessa.

Valtion rahoituksen taso

Hyvinvointialueille osoitetun *valtion rahoituksen määräytymisperusteista ja niiden painoarvoista* säädettäisiin rahoituslain 3 §:ssä. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti alueen asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen, olosuhdetekijöiden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä pelastustoimen riskitekijöiden perus-

[1] Hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Esitys raukesi keväällä 2019 eduskunnan päättäessä toimintansa (EK 56/2018 vp).

teella. Selvästi tärkein peruste olisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve. Sen painoarvo hyvinvointialueelle myönnettävässä rahoituksessa olisi noin 80 prosenttia (3 § 1 mom.). Palvelutarpeen määrittämisestä säädettäisiin rahoituslain 13 ja 14 §:ssä sekä lain liitteessä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimesta sekä olosuhdetekijöistä säädettäisiin lain 15–20 §:ssä ja pelastustoimen rahoitukseen vaikuttavista asukastiheydestä ja riskikertoimesta 21–23 §:ssä.

Ehdotettu sääntely on arvioni mukaan näiltä osin riittävän täsmällistä, kun sekä rahoituksen määräytymisperusteet että niiden painoarvot vahvistettaisiin lain tasolla (ks. PeVL 15/2018 vp s. 21–22, PeVL 65/2018 vp s. 25). Myös rahoituksen perustuminen pääasiassa sosiaali- ja terveydenhuollon ennakoituun palvelutarpeeseen täyttää nähdäkseni perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n vaatimukset[2].

Valtion rahoituksen perusteena olevista kustannuksista säädettäisiin rahoituslain 5 §:ssä. Kustannukset muodostuisivat käyttökustannuksista sekä suunnitelman mukaisista poistoista ja arvonalentumista. Kustannuksiin eivät sisältyisi pitkäaikaiset investoinnit, joiden rahoitus riippuisi valtioneuvoston myöntämästä lainanottovaltuudesta siten, kuin hyvinvointialueesta annettavassa laissa tarkemmin säädettäisiin. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi hyvinvointialueiden edellisen vuoden yhteenlaskettuihin laskennallisiin kustannuksiin (6 §). Tasoa korotettaisiin (tai alennettaisiin) rahoituslain 7–10 §:n mukaisesti. Muutokseen vaikuttaisivat muutokset palvelutarpeessa, kustannustasossa ja hyvinvointialueen järjestettäväksi kuuluvissa tehtävissä. Palvelutarpeen muutos vaikuttaisi sosiaali- ja terveydenhuollon mutta ei pelastustoimen rahoitukseen (6 § 2 mom.). Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi vuosille 2023–2026 vahvistettaisiin laissa noin yksi prosentti/vuosi (7 § 1 mom.). Jatkossa palvelutarpeen arvioidusta vuosittaisesta kasvusta säädettäisiin vähintään neljän vuoden välein. Arvio perustuisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimukseen (ns. SOME-malli) (7 § 2 mom., perustelut s. 939–941).

Lukuun ottamatta poikkeusvuosia 2023 ja 2024 arvioitu *palvelutarpeen kasvu* ei vaikuttaisi valtion rahoitukseen täysimääräisesti, vaan siitä otettaisiin huomioon *vain 80 prosenttia* (7 § 1 mom., 36 § 2 mom.). Säännös on merkityksellinen rahoituksen riittävyyden ja siten lakiehdotuksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta. Sitä perustellaan kannustevaikutuksella: palvelutarpeen kasvun huomioiminen vain osaksi kannustaisi hyvinvointialueita hillitsemään sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua ja palvelisi näin uudistuksen yhdeksi tavoitteeksi asetettua julkisen talouden kestävyyden turvaamista (s. 940). Perustelujen mukaan hyvinvointialue voi vaikuttaa omilla päätöksillään kustannuskehitykseen kehittämällä palveluprosessejaan. Lisäksi viitataan esityksen sisältämiin muihin uudistuksiin, joiden tarkoitus on hidastaa kustan-

[2] Tutkimusprofessori *Markku Pekurinen* arvioi perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (20.4.2021) ehdotetun tarveperusteisen rahanjakomallin perustuvan ”poikkeuksellisen laajaan ja monipuoliseen rekisteriaineistoon sekä yksityiskohtaiseen, huolelliseen ja asiantuntevaan tutkimukseen”. Rahoitusmalli kattaa hänen mukaansa ”terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon palvelujen järjestämisen kannalta olennaisimmat tekijät, joista ylipäätään on saatavilla kattavasti luotettavaa yksilötason tietoa”. Malli on suunnattu tukemaan ensisijaisesti palvelujen järjestämistä, ei palvelujen tuottamista. Pääosin väestön palvelutarpeisiin pohjautuva rahoitusmalli on Pekurisen mielestä tähän tarkoitukseen ”sopiva ja perusteltu” (s. 2).

nusten kasvua ja edistää resurssien tehokasta kohdentamista (s. 941). Kompensoivana tekijänä todetaan säätämisjärjestysperusteluissa, että palvelun järjestäjän mahdollisia tuottavuustoimenpiteitä, kuten kalliiden laitospalvelujen vähentämistä ja digitalisaatiota, ei otettaisi huomioon palvelutarpeen kasvua arvioitaessa (s. 1125). Tutkimusprofessori *Markku Pekurinen* pitää perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa (20.4.2021) tarkistusmenettelyä ongelmallisena perusoikeuksien toteutumisen kannalta mm. sen vuoksi, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen ennakoitua kasvua oteta valtion rahoituksessa huomioon täysimääräisesti (s. 3–4).

Kustannustason muutoksen vaikutus valtion rahoitukseen määräytyisi *hyvinvointialueen hintaindeksin* perusteella (8 §). Indeksi muodostuisi yleisestä ansiotasoindeksistä (0,60), kuluttajahintaindeksistä (0,30) ja hyvinvointialuetyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuisesta muutoksesta (0,10). Arvioidessaan ehdotusta maakuntien rahoituslaiksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota ehdotettuun maakuntaindeksiin, joka ei muodostunut juuri ollenkaan sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä. Tällä oli merkitystä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta. Maakuntaindeksin ja rahoitusperiaatteen välille saattoi muodostua rakenteellinen jännite, mihin vaikuttivat tosin eräät muutkin esitykseen sisältyneet ehdotukset (PeVL 15/2018 vp s. 22, PeVL 65/2018 vp s. 26–27).

Perustuslakivaliokunta viittasi rakenteellisella jännitteellä käsittääkseni mahdollisuuteen, että valtion maakunnille osoittama rahoitus erkaantuisi vähitellen palvelujen todellisista järjestämiskustannuksista. Tällainen kehityskulku lienee nytkin mahdollinen, muistuttaahan ehdotettu hintaindeksi maakuntaindeksiä siinä, että myös se muodostuisi pääosin muista kuin sote-menojen kehitystä kuvaavista tekijöistä (ks. tutkimusprofessori Pekurisen lausunto s. 4). Lisäksi vain osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otettaisiin huomioon valtion rahoituksesta päätettäessä. Ehdotettua hintaindeksiä perustellaan selkeydellä ja läpinäkyvyydellä sekä sillä, että palveluntuottajat eivät voi suoraan vaikuttaa näin muodostetun indeksin kehitykseen, mikä myös estää palkkakilpailua. Kyse on siten myös palkkakustannusten kasvun hillitsemisestä (s. 941–942).

Hyvinvointialueen järjestettäviksi kuuluvissa *tehtävissä tapahtuvien muutosten* vaikutuksesta valtion rahoitukseen säädettäisiin rahoituslain 9 §:ssä. Muutos otettaisiin huomioon, jos se aiheutuu ”asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta”. Valtion talousarviosta johtuvan muutoksen huomioon ottaminen edellyttäisi, että ”hyvinvointialueen tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä ei muuta aiheudu”. Perustelujen mukaan valtion talousarviossa voitaisiin muuttaa tehtävän laajuutta tai laatua vain silloin, kun tehtävän järjestäminen on lainsäädännössä sidottu valtion talousarviossa varattuun määrärahaan tai kun rahoituksen vähimmäistaso ei perustu lainsäädäntöön. Myös rahoitusperiaate rajoittaisi vain talousarvioon perustuvia rahoitusratkaisuja (s. 942–943).

Perustuslakivaliokunnan mukaan maakunnille osoitetun valtion rahoituksen perusteista tuli säätää laissa, eikä rahoituslaissa voitu antaa avointa valtuutta poiketa rahoitus-

laista määräämällä poikkeamisesta valtion talousarviossa (PeVL 15/2018 vp s. 21, PeVL 65/2018 vp s. 25). Ehdotettu sääntely täyttää arvioni mukaan vaatimuksen laissa säätämisestä siltä osin, kuin kysymys on valtion talousarviosta (ks. myös ehdotettu 1.1 §). 9 §:n viimeisessä virkkeessä olisi kuitenkin selvyyden vuoksi syytä viitata lakiin lainsäädännön sijasta. Viittaukset asetukseen herättävät sitä vastoin kysymyksiä tässä suhteessa. Pykälän mukaan valtion rahoitukseen vaikuttavasta tehtävämuutoksesta voitaisiin määrätä asetuksella tai asetukseen perustuvalla valtion viranomaisen määräyksellä. Minkälaisesta asetuksesta olisi tarkemmin kysymys, ei ilmene pykälästä tai 9 §:n perusteluista. Pidän ehdotusta ongelmallisena niin rahoitusperiaatteen kuin lakiehdotukseen liittyvien perusoikeuksien ja perustuslain 22 §:n näkökulmasta siltä osin, kuin siinä valtuutettaisiin määräämään valtion rahoitukseen vaikuttavista tehtävämuutoksista asetuksella ja asetukseen perustuvilla valtion viranomaisen määräyksillä. (Rahoituslain 1.1 §:n jälkimmäisen virkkeen loppuosan tulisi kuulua samasta syystä seuraavasti: ” … joiden rahoituksesta on erikseen muualla *laissa* säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarviossa erikseen määrätty.”)

Rahoituslain 10 §:ssä säädettäisiin *toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta* ja 11 §:ssä *hyvinvointialueen lisärahoituksesta*. Kummallakin säännöksellä lievitettäisiin jossain määrin edellä selostettuja lain 7 ja 8 §:ään liittyviä ongelmia. Valtion rahoituksen tasoa tarkistettaisiin jälkikäteen pitämällä perusteena hyvinvointialueiden tilinpäätöstietojen mukaisia toteutuneita kustannuksia varainhoitovuotta edeltävää vuottaa edeltäneeltä vuodelta (10 §). Toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotus lisättäisiin jälkikäteen valtion rahoitukseen tai vastaavasti vähennettäisiin siitä. Tarkistus tapahtuisi koko maan tasolla, ja lisäys (tai vähennys) kohdennettaisiin hyvinvointialueille laskennallisten perusteiden mukaisesti. Perustelujen mukaan menettelyn tarkoitus on turvata perusoikeuksien toteutumista (s. 944). Menettely ehkäisisi osaltaan laskennallisesti määräytyvän rahoituksen erkaantumista todellisista kustannuksista mutta ei takaisi yksittäiselle hyvinvointialueelle toteutuneita kustannuksia vastaavaa rahoitusta.

Yksittäisen hyvinvointialueen oikeudesta saada valtiolta *lisärahoitusta*, lisärahoituksen edellytyksistä ja lisärahoitukseen liitettävistä ehdoista säädettäisiin rahoituslain 11 §:ssä. Edellytys lisärahoituksen saamiselle olisi, että rahoitus muutoin vaarantaisi perustuslaissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perusoikeuskytkentäisten pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Lisärahoitusta olisi oikeus saada sen verran, kuin on tarpeen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseksi perustuslain mukaisesti. Myöntämisestä päättäisi valtioneuvosto (26 § 1 mom.). Päätöksen tulisi perustua ”hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon” (26 § 2 mom.). Myönnetty lisärahoitus sisältyisi rahoituslain 10 §:ssä tarkoitettuihin toteutuneisiin kustannuksiin ja voisi vaikuttaa näin hyvinvointialueiden rahoitukseen koko maan tasolla. Se ei toisaalta vaikuttaisi korottavasti sitä saaneen hyvinvointialueen seuraavan vuoden rahoitukseen, vaan edellytysten täyttyessä lisärahoitusta myönnettäisiin uudelleen (perustelut s. 944, 969). Kahdesti saatu lisärahoitus kolmen peräkkäisen tilikauden aikana voisi johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseen ja edelleen hyvinvointi-

alueen muuttamiseen (1. lakiehdotus 122 § 4 mom. ja 123 § 1 mom. 4 kohta; 4. lakiehdotus 2 luku).

Lisärahoitusta koskeva ehdotus poikkeaa edelliseen sote-esitykseen (HE 15/2017 vp) ja sen täydennysesityksiin sisältyneistä vastaavista ehdotuksista mutta muistuttaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältynyttä ehdotusta maakunnan lisärahoituksesta (7 §) (PeVL 15/2018 vp s. 23–25, PeVL 65/2018 vp s. 27–30).

Lisärahoituksen saamiseen olisi edellytysten täyttyessä oikeus, eikä myöntäminen riippuisi tältä osin valtioneuvoston harkinnasta. Tällä on merkitystä hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden kannalta. (Ehdotetun 26 §:n 1 momentin sanamuotoa on syytä muuttaa tämän mukaisesti korvaamalla ilmaisu ”voidaan myöntää” esimerkiksi ilmaisulla ’myönnetään’.) Lisärahoituksen edellytyksistä ja määrästä säädettäisiin toisaalta tulkinnanvaraisesti. Päätös lisärahoituksesta perustuisi kokonaisarvioon, jonka tietoperusta muodostuisi keskeisesti hyvinvointialuelakiehdotuksessa ja sote-järjestämislakiehdotuksessa tarkoitetuissa neuvottelu- ja arviointimenettelyissä (perustelut s. 945–946; PeVL 65/2018 vp s. 28–29). Perustuslakivaliokunta on moittinut tällaista sääntelytapaa, koska sääntely ”siirtää perustuslaissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sisällön määrittelyä lainsäätäjältä lainsoveltajalle ja talousarviopäätöksentekoon tavalla, joka ei ole aivan ongelmatonta” (PeVL 65/2018 vp s. 28). Lisärahoituksen saaminen ja määrä sidottaisiin palvelujen järjestämisen vaarantumiseen ja toisaalta tarpeeseen eikä esimerkiksi siihen, mikä on välttämätöntä palvelujen järjestämiseksi. Kynnys lisärahoituksen saamiseen ei muodostuisi tässä suhteessa liian korkeaksi (PeVL 15/2018 vp s. 23, PeVL 65/2018 vp s. 27). Hyvinvointialueella olisi oikeus hakea oikaisua lisärahoitusta koskevaan valtioneuvoston päätökseen ja valittaa oikaisupäätöksestä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (rahoituslaki 30 ja 31 §; laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 8 § 1 mom.).

Siirtymäsäännökset

Rahoituslaki on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan koko uudistuksen kanssa 1.1.2023 (perustelut s. 970). Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset määräytyisivät vuosina 2023 ja 2024 koko maan tasolla kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien todellisten kustannusten perusteella (34 §). Rahoitus kohdennettaisiin hyvinvointialueille laskennallisin perustein lain voimaantulosta alkaen. Siirtymää laskennallisiin kustannuksiin perustuvaan rahoitukseen pehmennettäisiin hyvinvointialuekohtaisesti 35 §:ssä säädettävällä portaittaisella siirtymätasauksella. Tasausta sovellettaisiin vuosina 2023–2029, joten siirtymäaika olisi varsin pitkä. Pysyvästi sitä sovellettaisiin niihin hyvinvointialueisiin, joissa laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus olisi suurin (35 § 3 ja 5 mom.). Siirtymätasaus helpottaisi arvioni mukaan etenkin niiden hyvinvointialueiden tilannetta, joiden ongelmat rahoituksen riittävyydessä olisivat suurimmat. Se hidastaisi siirtymäaikana laskennallisten kustannusten mahdollista erkaantumista todellisista kustannuksista mutta ei voisi estää sitä kokonaan.

Toisesta vuosina 2023–2029 sovellettavasta siirtymäjärjestelystä säädettäisiin rahoituslain 36 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan 7 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arvioitua kasvua korotettaisiin siirtymäaikana 0,2 prosenttiyksiköllä. Korotuksella olisi tarkoitus kattaa ainakin osa niistä muutoskustannuksista – kuten palkkojen ja asiakasmaksujen harmonisoinnista johtuvista kuluista –, jotka tulevat hyvinvointialueiden maksettaviksi. Tilanne saattaisi kuitenkin vaihdella hyvinvointialueittain sen suhteen, missä määrin korotus riittää kattamaan nämä kustannukset (perustelut s. 328, 342–344). Lisäksi vuosina 2023 ja 2024 sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu otettaisiin huomioon, 7 §:n pääsäännöstä poiketen, täysimääräisenä, kun rahoituksen tasoa tarkistettaisiin (36 § 2 mom.).

Kokonaisarviona edellä esitetystä totean seuraavaa. Kun valtion rahoituksen riittävyyttä arvioidaan koko maan tasolla, ongelmia liittyy yhtäältä siihen, että rahoitusta varainhoitovuodelle määrättäessä ennakoidusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otettaisiin huomioon vain 80 prosenttia, ja toisaalta ehdotettuun hintaindeksiin, joka kuvaisi huonosti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannusten kehitystä. Lieventävä seikka olisi, että rahoitusta tarkistettaisiin jälkikäteen toteutuneiden kustannusten perusteella. Kahtena ensimmäisenä vuotena (2023 ja 2024) samaan suuntaan vaikuttaisi ennakoidun palvelutarpeen kasvun huomioon ottaminen täysimääräisesti samoin kuin se, että vuosina 2023–2029 palvelutarpeen vuosittaista kasvua korotettaisiin 0,2 prosenttiyksiköllä. Korotuksella olisi toisaalta tarkoitus kattaa hyvinvointialueiden maksettaviksi tulevia muutoskustannuksia. Toisentyyppinen ongelma on se, että rahoituksen tasoon vaikuttavista hyvinvointialueiden tehtävien muutoksista voitaisiin määrätä asetuksella tai asetuksen nojalla valtion viranomaisen määräyksellä. Tältä osin ehdotettua sääntelyä tulisi nähdäkseni muuttaa.

Laissa on huolehdittava myös yksittäisen hyvinvointialueen tosiasiallisista edellytyksistä järjestää lakisääteiset palvelut perustuslain vaatimalla tavalla. Edellisessä kappaleessa mainitut ongelmat ovat huomionarvoisia myös tässä suhteessa. Toteutuneiden kustannusten huomioon ottaminen ei korjaisi välttämättä yksittäisen hyvinvointialueen tilannetta, koska tarkistus tehtäisiin koko maan tasolla. Hyvinvointialueella olisi toisaalta oikeus saada lisärahoitusta, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi palvelujen järjestämisen. Hyvinvointialueelle voitaisiin lisäksi myöntää valtionavustusta valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti (rahoituslaki 12 §). Myöntäminen olisi harkinnanvaraista, eikä sitä huomioitaisi rahoituksen perusteena olevassa kustannuspohjassa (perustelut s. 969). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt vastaavia maakunnan rahoitusta koskevia, sosiaali- ja terveysvaltiokunnan mietintöluonnokseen sisältyneitä säännöksiä ongelmallisina perustuslain näkökulmasta, vaikka se arvostelikin lisärahoitusta koskevan säännöksen tulkinnanvaraisuutta (PeVL 65/2018 vp s. 30). Yksittäisen hyvinvointialueen kannalta merkitystä olisi lisäksi siirtymätasauksella, joka vähentäisi siirtymäkaudella sitä rakenteellista jännitettä, joka uhkaisi muutoin muodostua rahoitusperiaatteen ja laskennallisesti määräytyvän valtion rahoituksen välille.

Oikeusturva

Oikaisumenettelystä ja *muutoksenhausta* säädettäisiin rahoituslain 30 ja 31 §:ssä. Oikaisuvaatimusta sovellettaisiin ”valtiovarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen tai hyvinvointialueen lisärahoituksen myöntämisestä” (30 § 1 mom.). Epäselväksi jää mielestäni se, voisiko hyvinvointialue hakea oikaisua 27 §:ssä tarkoitettuun valtiovarainministeriön päätökseen saamatta jääneen etuuden suorittamisesta. Tarkoitus ilmeisesti on, ettei oikaisuvaatimus olisi sovellettavissa 28 §:ään perustuvaan valtiovarainministeriön päätökseen, joka koskee hyvinvointialueen velvoittamista palauttamaan liikaa saatu rahoitus tai hyvinvointialueen vapauttamista palauttamisvelvollisuudesta. Jälkikäteisten oikeusturvakeinojen käyttö tulisi olla mielestäni mahdollista kummassakin mutta erityisesti jälkimmäisessä tapauksessa. Kysymys on viime kädessä riittävän rahoituksen varmistamisesta perustuslaissa tarkoitettujen palvelujen järjestämiseen.

Hyvinvointialueen lisärahoituksesta päättäisi valtioneuvosto (rahoituslaki 26 § 1 mom.). Asian esittelystä vastaisi valtiovarainministeriö (perustelut s. 968). Valtioneuvostolla tarkoitettaneen 26 §:ssä valtioneuvoston yleisistuntoa. Ristiriitaisesti tähän nähden säädettäisiin 30 §:ssä, sillä sen mukaan hyvinvointialue voisi hakea oikaisua valtiovarainministeriön päätökseen lisärahoituksen myöntämisestä. Ehdotettu sääntely kaipaa tältä osin selventämistä.

Tampereella 28.4.2021

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)