

19.11.2015

Khal 14.12.2015 aha 297

Jakelussa mainitut

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN LINJAUKSISTA ITSEHALLINTOALUEJAON PERUSTEIKSI JA SOTE-UUDISTUKSEN ASKELMERKEIKSI

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on linjannut 20.10. ja 7.11.2015 tekemillään päätöksillä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamisesta sekä perustettavien itsehallintoalueiden määrästä ja aluejaosta.

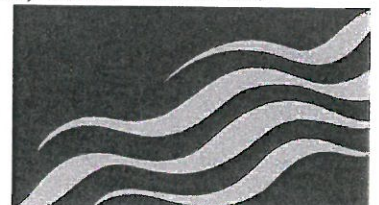
Itsehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädetty kolme itsehallintoaluetta tukeutuen lailla säädettyyn työnjaon mukaisesti vaativimmissa palveluissa muiden itsehallintoalueiden palvelurakenteisiin siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään. Hallituksen aluejakoa koskeva linjaus sekä sitä perustelevalle muistio ovat lausuntopyynnön liitteinä.

Hallituksen rahoituksen uudistamista koskevan linjauksen mukaan kunnilla ei voi jatkossa olla merkittävää vastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Itsehallintoalueiden rahoitusta valmistellaan ensisijaisesti valtion rahoitusvastuun pohjalta, minkä lisäksi myös osittain alueiden omaan verotusoikeuteen perustuvaa ratkaisua selvitetään. Hallituksen rahoituslinjaus on liitteenä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, itsehallintoalueiden perustamista ja aluehallintouudistusta valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön ja valtionvarainministeriön yhteisessä hankkeessa, jota hallinnoidaan teknisesti sosiaali- ja terveysministeriössä. Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö pyytävät Manner-Suomen kunnilta, kuntayhtymiltä sekä muilta jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot hallituksen linjauksista. Myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa asiassa lausuntonsa. **Lausuntopyyntöön tulee vastata sähköisellä kyselyllä, jossa on kohdennettuja kysymyksiä hallituksen linjauksista.** Kyselyyn annettuja vastauksia on mahdollista perustella, minkä lisäksi kyselyyn on varattu runsaasti tilaa myös vapaamuotoiselle kommentoinnille.

Lausuntopyynnön materiaalit löytyvät Internet-osoitteesta:
<http://alueuudistus.fi/lausuntopyynnot>

Hallituksen linjauksen mukaan itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. **Kuntia pyydetään ottamaan lausunnossaan kantaa siihen, minkä maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen kunta katsoo kuuluvansa sekä perustelemaan kannanottonsa. Sen vuoksi kunnille osoitettu lausuntopyyntö on kohdistettu valtuustoille.** Itsehallintoalueeseen sijoittumista koskevaan kannanottoon suhtaudutaan kunnan virallisena kantana, minkä vuoksi sitä



koskevasta valtuuston päätöksestä tulee toimittaa päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön.

Päätösasiakirjan voi toimittaa joko sähköpostitse osoitteeseen kirjaamo@stm.fi tai postitse osoitteeseen Kirjaamo, sosiaali- ja terveysministeriö, PL 33, 00023 Valtioneuvosto. Päätösasiakirjaan tulee merkitä viite STM068:00/2015.

On mahdollista menetellä myös niin, että valtuusto ottaa kantaa ainoastaan sille osoitettuihin, itsehallintoalueeseen kuulumista koskeviin kysymyksiin ja toimittaa kannasta päätösasiakirjan STM:öön. Tällöin lausuntopyynnön muihin kysymyksiin voidaan ottaa kantaa muussa kunnan toimielimessä. Mikäli kunta katsoo, ettei sen ole tarpeen ottaa alueiden muodostumiseen virallista kantaa, lausuntopyyntöön voidaan vastata kokonaisuudessaan kunnan valitsemassa toimielimessä eikä päätösasiakirjan toimittaminen ole tällöin tarpeen.

Annetut lausunnot otetaan huomioon hallituksen esityksen laatimisessa. Hallituksen esityksestä pyydetään lausunnot keväällä 2016. Kyselyyn voi vastata suomeksi tai ruotsiksi. Ruotsinkieliset lausuntomateriaalit toimitetaan viikolla 48.

Lausunnot pyydetään antamaan **28.1.2016 klo 16.15** mennessä. Annetut vastaukset ovat julkisia. Lausuntoyhteenvedossa otetaan huomioon vain määräaikaan sähköisesti saapuneet lausunnot.

Sähköinen kysely löytyy Internet-osoitteesta:

<https://www.webropolsurveys.com/S/23CD4E7D9E3E90FB.par>

Kysely ei välttämättä aukea kaikilla selaimilla.

Lisätietoja kyselystä antavat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p. 0295163012, tuomas.poysti@stm.fi
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, pekka.jarvinen@stm.fi
Finanssineuvos Teemu Eriksson, p. 02955 30177, teemu.eriksson@vm.fi

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osastosihteeri Riikka Friberg, p. 02951 63629, riikka.friberg@stm.fi
Osastosihteeri Jaana Aho, p. 02951 63395, jaana.aho@stm.fi

Alivaltiosihteeri

Tuomas Pöysti

Sosiaalineuvos

Kari Haavisto

Finanssineuvos

Teemu Eriksson



LIITTEET

Hallituksen aluelinjaus
 Aluelinjauksen perustelumuistio
 Diaesitys aluelinjauksesta
 Hallituksen rahoituslinjaus
 Kysely tekstitiedostona
 Luettelo Manner-Suomen maakunnista

JAKELU

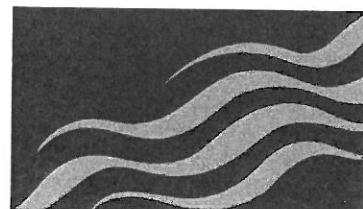
Manner-Suomen kunnat
 Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon kuntayhtymät
 Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet
 Maakuntien liitot
 Pelastuslaitokset
 Kansaneläkelaitos
 Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto
 Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos
 Aluehallintovirastot
 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset
 Ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet
 Sosiaalialan osaamiskeskukset
 Saamelaiskäräjät
 Suomen ympäristökeskus
 Liikennevirasto
 Metsähallitus
 Maaseutuvirasto
 Poliisihallitus
 Tilastokeskus
 Verohallinto
 Tekes

Valtioneuvoston kanslia
 Oikeusministeriö
 Sisäministeriö
 Opetus- ja kulttuuriministeriö
 Maa- ja metsätalousministeriö
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Ympäristöministeriö

Suomen Keskusta
 Perussuomalaiset
 Kansallinen Kokoomus
 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
 Vihreä liitto
 Vasemmistoliitto
 Suomen ruotsalainen kansanpuolue
 Suomen Kristillisdemokraatit

Valtakunnanvoudinvirasto
 Valtakunnansyyttäjänvirasto
 Korkein hallinto-oikeus

Helsingin yliopisto

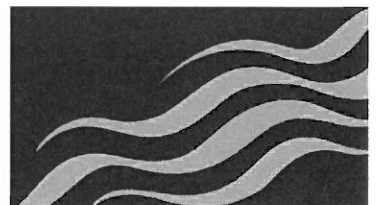


Tampereen yliopisto
 Turun yliopisto
 Itä-Suomen yliopisto
 Oulun yliopisto
 Arene

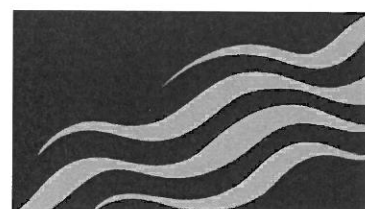
Suomen Kuntaliitto
 Kunnallinen työmarkkinalaitos
 Akava
 Elinkeinoelämän keskusliitto
 Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK
 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
 Julkisalujen koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO
 Julkis- ja yksityisalujen toimihenkilöliitto Jyty
 KEVA
 Kilpailu- ja kuluttajavirasto
 Suomen yrittäjät
 Keskuskauppakamari
 Lääkäripalveluyritykset LPY
 Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
 Sosiaalialan Työnantajat ry
 SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
 STTK
 Suomen Hammaslääkäriliitto
 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer
 Suomen Lääkäriliitto
 Suomen Yrittäjät
 Svenska Finlands Folkting SFF
 Tehy ry
 Terveyspalvelualan liitto
 Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet
 Valtakunnallinen vammaisneuvosto
 Vammaisfoorumi
 Suomen pelastusalan keskusjärjestö

TIEDOKSI

Perhe- ja peruspalveluministeri Juha Rehula
 Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä
 Valtiovarainministeri Alexander Stubb
 Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen
 Erityisavustaja Hanna-Maija Kause
 Erityisavustaja Eeva Salmenpohja
 Erityisavustaja Niina Perälä
 Erityisavustaja Tiina Ullvén-Putkonen
 Erityisavustaja Joonas Turunen
 Erityisavustaja Laura Manninen
 Erityisavustaja Sami Miettinen
 Erityisavustaja Tuomas Vanhanen
 Virkamiesohjausryhmän jäsenet
 Projektiryhmän jäsenet



STM osastot
- Kirjaamo
- Hare
VM osastot
VM kirjaamo



Lausuntopyyntökysely

Ohjeet:

Sähköisessä kyselylomakkeessa voi liikkua edestakaisin painamalla Edellinen- tai Seuraava -painikkeita. Kysely on mahdollista lähettää vastaamatta kaikkiin kysymyksiin, mutta osa kysymyksistä on merkitty pakollisiksi. Mahdolliset kysymyksiin annetut perustelut huomioidaan vastauksia analysoitaessa. Kyselyn lopussa on runsaasti vastaustilaa lausujen vapaamuotoisille kommenteille. Vastauksia on mahdollista muokata ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Kyselyn voi tarvittaessa keskeyttää painamalla Keskeytä-painiketta ja jatkaa vastaamista myöhemmin. Keskeytä-painikkeesta kysely vie automaattisesti sivulle, jossa on linkki jatkettavaan kyselyyn. Sivulla voi myös lähettää linkin sähköpostiisi. Viimeisen kysymyksen lopussa on Yhteenvedo-painike, josta pääset tarkastelemaan laatimiasi vastauksia. Yhteenvedosivulta pääset muokkaamaan (Muokkaa vastauksia -painike) ja tulostamaan (Tulosta-painike) kyselyn. Tämän jälkeen kysely pitää vielä lähettää.

Vastauksien lähetys: Kun kyselyyn vastaaminen on valmis, paina kyselylomakkeen yhteenvedosivun lopussa olevaa Valmis-painiketta. Lähettämisen jälkeen kyselyvastausta ei ole enää mahdollista täydentää tai muokata.

Tämä on kyselyn tekstitiedostoversio, jota voi käyttää lausuntopyynnön käsittelyn helpottamiseksi. Toimielimen käsittelyssä voidaan noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa lausuntoa työstetään tekstitiedostomuotoisena ja käsittelyn lopuksi tekstitiedostoon laaditut vastaukset syötetään kyselyyn.

Sähköisen kyselyn Internet-osoite:

<https://www.webropolsurveys.com/S/23CD4E7D9E3E90FB.par>

Lisätietoja lausuntopyynnöstä antavat:

Alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p. 0295163012, s-posti tuomas.poysti@stm.fi
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, s-posti pekka.jarvinen@stm.fi
Finanssineuvos Teemu Eriksson, p. 02955 30177, s-posti teemu.eriksson@vm.fi

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osastosihteeri Riikka Friberg, p. 02951 63629, s-posti riikka.friberg@stm.fi
Osastosihteeri Jaana Aho, p. 02951 63395, s-posti jaana.aho@stm.fi

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Lausuntopyynnön käsittelypäivämäärä toimielimessä

Toimielimen nimi

Onko vastaaja*

kunta

sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue

maakunnan liitto

muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

valtion viranomainen

järjestö

joku muu

Kysymykset

1. Hallituksen aluejakolinjauksen mukaan perustettavat itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Onko nykyinen maakuntajako oikea peruste itsehallintoalueiden muodostamiselle?
Kyllä
Ei
Ei kantaa
2. Voitte perustella edellistä vastaustanne.
3. **Tämä kysymys vain kuntien valtuustoille:** Hallituksen aluejakolinjauksen mukaan perustettavat itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Minkä nykyisen maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen kuntanne katsoo perustelluksi kuulua? (liite: Manner-Suomen maakunnat)
Etelä-Karjala
Etelä-Pohjanmaa
Etelä-Savo
Kainuu
Kanta-Häme
Keski-Pohjanmaa
Keski-Suomi

Kymenlaakso
Lappi
Pirkanmaa
Pohjanmaa
Pohjois-Karjala
Pohjois-Pohjanmaa
Pohjois-Savo
Päijät-Häme
Satakunta
Uusimaa
Varsinais-Suomi

4. Voitte perustella edellistä vastaustanne.
5. Itsehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädettyjen kolmen itsehallintoalueen täytyy järjestää palvelut yhdessä sopimalla toisen itsehallintoalueen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on jatkossa maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään. Miten arvioitte tehtyä ratkaisua?
6. Minkä kriteerien perusteella tulisi päättää siitä, mitkä kolme itsehallintoaluetta järjestävät sosiaali- ja terveystalvet muiden itsehallintoalueiden kanssa? Voit valita yhden tai useampia.
- Väestömäärä ja sen ennustettu kehitys
 - Huoltosuhde ja sen ennustettu kehitys
 - Taloudelliset edellytykset
 - Mahdollisuudet varmistaa yhdenvertainen sosiaali- ja terveystalvetuiden saatavuus
 - Mahdollisuudet varmistaa kattava sosiaali- ja terveystalvetuiden saatavuus
 - Mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa toimiva palveluverkko
 - Mahdollisuudet toteuttaa kustannustehokas tuotantorakenne
 - Kielelliset erityispiirteet
 - Maakuntien välinen luontainen yhteistyö ja työssäkäynti- tai asiointisuunnat
 - Jokin muu, mikä?
7. Kaikki itsehallintoalueet tulevat tarvitsemaan yhteistyökumppaneita palveluiden järjestämisessä. Mikä tai mitkä ovat alueellenne luontaiset yhteistyösuunnat?
8. Jos se itsehallintoalue, johon katsotte kuntanne kuuluvan, osoittautuu myöhemmin tehtävän päätöksen johdosta sellaiseksi itsehallintoalueeksi, joka ei vastaa itsenäisesti sote-palvelujen järjestämisestä, onko sillä vaikutusta kunnan kantaan siitä, mihin itsehallintoalueeseen kunnan tulisi kuulua?
- Kyllä
 - Ei
 - Ei kantaa
9. Voitte perustella edellistä vastaustanne.

10. Hallituksen linjauksen mukaan itsehallintoalueille osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät: pelastustoimen tehtävät, maakuntien liittojen tehtävät ja ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät sekä lisäksi mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Mitä muita tehtäviä olisi mielestänne tarkoituksenmukaista siirtää itsehallintoalueille?
11. Millä keinoin tulisi varmistaa itsehallintoalueiden ja kuntien yhteys hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä?
12. Vapaamuotoisia huomioita hallituksen aluelinjauksesta.
13. Vapaamuotoisia huomioita hallituksen rahoituslinjauksesta.

Hallituksen linjaus 7.11.2015

Aluejaon perusteet ja sote-uudistuksen askelmerkit

Hallitus on sopinut neuvottelussaan itsehallintoalueiden määräksi 18 ja sote-palvelut järjestettäväksi 15 alueen puitteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden eri tuotantotapojen vertailtavuutta lisätään.

Hallitus on sopinut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (sote-uudistus) tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeimmistä aluejakoon ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvistä asioista. Linjausten tarkoituksena on luoda edellytykset kestävyysvajeen vähentämiseksi 3 miljardilla eurolla tarvittavalle kustannusten kasvun hidastamiselle sekä perustuslain 19 §:n sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden laadulle ja yhdenvertaiselle saatavuudelle. Linjauksilla on myös tarkoitus luoda edellytykset palvelujärjestelmän uudistumiskyvylle.

Vastuu sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle. Itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajoon pohjalta. Itsehallintoalueet vastaavat sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisestä lain ja sen nojalla tehdyn valtioneuvoston järjestämispäätöksen mukaisesti. Itsehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädettävät kolme itsehallintoaluetta tukeutuen lailla säädettävän työnjaon mukaisesti vaativimmissa palveluissa muiden itsehallintoalueiden palvelurakenteisiin siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään. Liitteenä on tarkempi kuvaus. Mikäli itsehallintoalue arvioi alueensa taloudellisen tai muun kantokyvyn riittämättömäksi sote-palveluiden järjestämiseen, voi se hakea valtioneuvostolta mahdollisuutta järjestää palvelut sopimalla ne toisen itsehallintoalueen kanssa. Valtioneuvosto voi käynnistää tämän menettelyn tai itsehallintoaluetta koskevan kriisimenettelyn laissa tarkasti säädettyjen kriteerien täyttyessä. Asiaa arvioidaan ainakin järjestämispäätöksen yhteydessä.

Hallitus on päättänyt, että laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköitä (keskussairaaloita ja niihin liittyviä vaativan sosiaalipäivystyksen yksiköitä) on 12. Muut nykyiset keskussairaalat jatkavat ympärivuorokautisen suppeamman päivystystoiminnan yksikköinä, joita 12 laajan päivystystoiminnan sairaalayksikön verkosto ja ensihoitojärjestelmä tukevat. Näin maan eri osissa on etäisyydet ja muut alueelliset erityispiirteet huomioon ottaen on saatavilla ympärivuorokautisen päivystyksen palveluita ja muita erikoistason palveluita. Yliopistollisina sairaaloina jatkavat Helsingin seudun yliopistollinen keskussairaala Hyks, Tampereen yliopistollinen sairaala Tays, Turun yliopistollinen keskussairaala Tyks, Oulun yliopistollinen sairaala OYS ja Kuopion yliopistollinen sairaala KYS.

Yliopistosairaaloiden ja vastaavien sosiaalialan osaamiskeskusten toiminnalle ja kehittämiselle sekä alan yliopistoissa ja korkeakouluissa tehtävän tutkimuksen ja opetuksen hyödyntämiselle sosiaali- ja terveystalouden palveluiden käytännön kehittämisessä luodaan tarvittavat perusteet.

Itsehallintoalueet tekevät sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotuksen alueensa järjestämispäätökseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä valtioneuvosto tekee sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämispäätöksen. Itsehallintoalueet vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä valtioneuvoston tekemän järjestämispäätöksen mukaisesti.

Valtionohjausta vahvistetaan. Valtioneuvosto tekee sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä järjestämis päätöksen määrävuosittain (esimerkiksi joka viides vuosi). Järjestämis päätöksessä määritellään lain perusteella muun muassa:¹

- 1) lainsäädäntöä tarkentava sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen palvelulupaus;
- 2) valtakunnallisten erityisyksiköiden tehtävät ja työnjako;
- 3) itsehallintoalueiden rajat ylittävien alueellisten tehtävien työnjako ja osana sitä yliopistollisten sairaaloiden ja muiden osaamiskeskusten työnjako;
- 4) sote-palveluiden kehittämistä koskevat valtakunnalliset strategiset tavoitteet;
- 5) laajakantoisia investointeja ja tuotantorakennetta sekä eri tuotantotapojen hyödyntämistä koskevat yleiset linjaukset;
- 6) itsehallintoalueiden palveluiden yhteensovittaminen asiakaslähtöisen integraation toteuttamiseksi siltä osin kuin itsehallintoalueet eivät ole asiasta sopineet; ja
- 7) sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden toteutumisen, asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä kielellisten oikeuksien turvaamiseksi välttämättä edellyttämät muut toimenpiteet.

Hallitus laajentaa sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuutta. Itsehallintoalue tuottaa tarvittava palvelut itse tai voi käyttää yksityisen tai kolmannen sektorin palveluita. Jatkovalmistelussa huolehditaan julkisen palvelulupauksen piiriin kuuluvien julkisesti ja yksityisesti tuotettujen palveluiden kustannusten, kustannustehokkuuden, laadun ja vaikuttavuuden vertailtavuudesta eri palvelutuottajien kesken sekä innovaatioiden ja kokeilujen edellytyksistä. Julkisten ja julkisesti rahoitettujen yksityisten sote-palveluiden laatu- ja kustannustietojen tulee olla julkisia avoimen vertailun mahdollistamiseksi. Itsehallintoalueen tulee ennen palveluiden tuottamista itse vertailla oman palvelutuotannon tehokkuutta ja mahdollisuuksia hyödyntää yksityisen ja kolmannen sektorin tuotantoa sekä mahdollisuuksia järjestää palvelutuotanto yhteistyössä muiden itsehallintoalueiden kanssa.

Itsehallintoalueet erottavat sisäisessä valmisteluprosessissaan ja -organisaatiossaan sote-järjestämistehtävien valmistelun itsehallintoalueen oman tuotannon johtamisesta. Tämä tarkoittaa, että tuotantoa johtavat ammattijohtajat erillään järjestämistä koskevasta päätöksenteosta. Itsehallintoalueiden järjestämistehtävään kuuluu palvelutuotantostrategian laatiminen. Strategiassa muun muassa määritellään, miten alueen palvelut tuotetaan. Itsehallintoalueet arvioivat säännöllisesti palvelutuotantostrategian tarkoituksenmukaisuutta valtakunnallisten arviointikriteerien mukaisesti.

Itsehallintoalueet arvioivat myös säännöllisesti itsehallintoalueen oman tuotannon tarkoituksenmukaisuutta suhteessa yksityisiltä ja kolmannen sektorin tuottajilta saatavissa oleviin palveluihin valtakunnallisten arviointikriteerien mukaisesti.

Lainvalmistelussa ja sote-uudistuksen alueellisessa toteutuksessa huolehditaan kilpailun toimivuudesta ja monipuolisesta sote-palveluiden tarjonnasta. Kuluttaja- ja kilpailuvirasto valvoo kilpailun toteutumista sote-palveluiden markkinoilla ja sen osana myös PK-yritysten toimintamahdollisuuksia. Valmistelussa luodaan menettelyt ja edellytykset, joilla turvataan uusien toimijoiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuudet tarjota palveluita. Itsehallintoalueiden tulee ottaa tuotantoa järjestäessään huomioon alueelliset erityisolosuhteet ja siinä nykyisin toimivaksi osoittautuneet, integroitua palveluita tarjoavat toimintamallit ja -yksiköt. Tavoitteena on hyödyntää kilpailun antamia mahdollisuuksia siltä osin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannossa on edellytyksiä eri palveluntarjoajien kilpailulle.

¹ Luettelo on alustava ja perustuu laajalti perusteltuna pidettyyn, hallituksen esitykseen 324/2014 vp. sisältyneeseen ehdotukseen järjestämis päätöksen sisällöstä. Luettelossa on kuitenkin otettu huomioon se, että nyt järjestämis päätöksen tekisi valtioneuvosto ja sen kohteina olisivat itsehallintoalueet, joilla on suorilla vaaleilla valittu ylin päätöksentekoeelin. Tämän vuoksi valtioneuvoston ohjaus kohdistetaan peruspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaamisen ja kustannusten hallinnan kannalta olennaisimpiin kysymyksiin ja muuten jätetään itsehallintoalueilla harkintaa toteuttaa niille kuuluva sote-palveluiden järjestämistehtävä.

Sote-uudistusprojektissa on parhaillaan valmisteltava, miten omaisuuden ja henkilöstön siirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä itsehallintoalueille voitaisiin parhaiten toteuttaa. Tästä päätetään erikseen valmistelussa selvitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen pohjalta. Erityisen tärkeää on, että henkilöstön asema muutostilanteessa huomioidaan. Henkilöstön aseman muutokset pyritään toteuttamaan mahdollisimman taloudellisesti ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Itsehallintoalueiden yhteistyölle ja tehokkaalle toiminnalle luodaan puitteet perustamalla itsehallintoalueiden omistama valtakunnallinen yhteishankintayksikkö, jonka tehtävänä on lisäksi laatia asiantuntija-arvioita itsehallintoalueiden oman tuotannon kustannustehokkuudesta suhteessa laatuun ja vaikuttavuuteen. Yhteishankintayksikkö ratkaisee itsehallintoalueiden päättämissä yhteishankinnoissa kilpailutukseen ja hankintaan liittyvät asiat mutta muuten yhteishankintayksikkö antaa asiantuntija-arvioita ja tekee valmistelua kullekin itsehallintoalueelle itsehallintoalueen omaa päätöksentekoa varten. Yhteishankintayksikkö antaa tuotantotapoja koskevat asiantuntija-arvioinnit myös sosiaali- ja terveysministeriölle valtioneuvoston järjestämis päätöksen valmisteluun. Lisäksi itsehallintoalueille perustetaan niiden omistuksessa olevat, yhteiset valtakunnalliset toimitilapalvelut, henkilöstö-, talous- ja tietohallinto- ja ICT-palvelut, tutkimuksen koordinaatiopalvelut ja mahdolliset yhteiset laiteinfrastruktuuripalvelut. Itsehallintoalueiden yhteisen valtakunnallisen tietohallinto- ja ICT-palvelun tärkeänä käytännön tehtävänä toteuttaa tiedon integraatiolle ja palveluiden sujuvuudelle tarvittava yhtenäinen ICT-alusta.

Täydellisellä asiakas- ja potilastiedon sekä ohjaustiedon integraatiolla luodaan edellytykset asiakaslähtöisille, integroiduille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille. Itsehallintoalueiden tietohallinto ja sähköinen asiointi järjestetään siten, että se liittyy saumattomasti osaksi kansallista palveluväylää ja siihen liittyviä muita palveluita. Itsehallintoalueiden tietojärjestelmien rajapinnat ja arkkitehtuurit määritetään ja tietojärjestelmät toteutetaan siten, että tiedon ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus yksityisen ja julkisen sektorin muiden tietojärjestelmien kanssa on varmistettu.

Osana uudistusta säädetään valinnanvapauslainsäädäntö, joka mahdollistaa, että käyttäjä valitsee itse palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan. Valinnanvapaus toteutetaan pääsääntönä perustasolla ja soveltuvin osin erikoistason sote-palveluissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamisen ja valinnanvapauden laajentamisen valmistelu aloitetaan marraskuussa 2015. Muutokset valmistellaan hallitusohjelman mukaisessa aikataulussa osana sote-ratkaisua siten, että hallituksen esitykset annetaan mahdollisimman pian sote-järjestämislain jälkeen niin, että monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamista koskeva ja valinnanvapautta laajentava lainsäädäntö saadaan voimaan 1.1.2019. Tämä otetaan huomioon rahoitusjärjestelmän uudistuksessa. Tulevan valinnanvapausmallin tavoitteena on vahvistaa erityisesti perustason palveluita ja turvata nopea hoitoon pääsy sekä tukea yksilöiden valinnan mahdollisuuksia palveluiden yhtenäisillä laatuksilla ja valintaa tukevalla julkisella tiedolla.

Itsehallintoalueet perustetaan monitoimialaisiksi. Niille osoitetaan 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät:

- pelastustoimen tehtävät ottaen kuitenkin huomioon mahdolliset tarpeet järjestää itsehallintoaluetta laajempaa aluetta ja väestöpohjaa vaativat tehtävät laajemmalla alueella
- maakuntien liitoille kuuluvat alueiden kehittämisen ja sen rahoituksen mukaan lukien EU:n ohjelmaperusteisen rahoituksen välittämisen tehtävät sekä alueellisen maankäytön suunnittelun tehtävät
- ELY-keskuksissa hoidettavat alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämistehtävät mukaan lukien maaseutuelinkeinojen kehittäminen ja rahoitustehtävät
- mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto

Sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö arvioivat tarkemmin siirrettävien tehtävien sisältöä ja siirron toteuttamistapaa. Selvitys kohdistuu erityisesti alueellisiin ja

kuntien lakisääteisessä yhteistyössä hoidettuihin tehtäviin. Valmistelussa selvitetään ja turvataan mahdollisuudet hoitaa osaa siirrettävistä tehtävistä itsehallintoalueiden yhteistyönä yhtä itsehallintoaluetta laajemmalla alueella. Samalla selvitetään voidaanko joitakin aluehallinnon ja alueellisesti hoidettuja tehtäviä siirtää kokonaan tai joiltain osin kunnille. Selvitysten pohjalta hallitus tekee erillisen päätöksen tammikuussa 2016 aluehallintouudistuksen valmistelusta ja itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä. Valtiovarainministeriö yhteensovittaa valmistelutyötä yhteistyössä sote- ja aluehallintouudistuksen projektijohtajan kanssa. Työtä ohjaa reformiministerityöryhmä.

Hallitus linjasi 20.10.2015 sote-uudistuksen rahoitusratkaisujen valmistelua. Hallituksen linjauksen mukaan lähtökohtana rahoitusuudistuksen valmistelussa ovat hallitusohjelman kirjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Sote-uudistuksen rahoitusratkaisua valmistellaan hallitusohjelman linjaukset huomioiden ensisijaisesti valtion rahoitusvastuuseen perustuvana ratkaisuna, koska kunnan pääasiallisen rahoitusvastuun voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Jatkovalmistelussa arvioidaan valtion rahoitusvastuun rinnalla myös ratkaisu, joka perustuisi joltakin osin alueen omaan verotusoikeuteen.

Sote-uudistuksella on parlamentaarinen seurantaryhmä. Parlamentaarisen seurantaryhmän tehtävänä on seurata sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen, rahoitusuudistuksen sekä valinnanvapaus selvityksen valmistelua, toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista. Seurantaryhmä voi myös antaa näkemyksiään valmistelun ja toimeenpanon tueksi sekä uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

LIITE HALLITUKSEN LINJAUKSEEN 7.11.2015

Sote- aluejakomalli (itsehallintoalueet huolehtivat sote-palveluiden järjestämisestä 15 alueen puitteissa, 18 itsehallintoaluetta):

Perustuslakiin liittyvät reunaehdot

Ratkaisun perustuslain mukaiset edellytykset ovat, että:

- 1) järjestämisvastuun osoittamisen (ei siis yksinomaan aluejaon) tulee yhdessä sote-palveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevien muiden järjestelyiden ja erityisesti rahoitusta koskevien ratkaisujen kanssa kokonaisuutena mahdollistaa perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien yhdenvertainen toteuttaminen. Ratkaisevaa on näin, miten sote-ratkaisu sitä koskevine lainsäädäntöineen kokonaisuutena pystyy turvaamaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen, 19 §:ssä säädetty sosiaaliset perusoikeudet ja käytännössä siis niitä toteuttavien sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisen saatavuuden sekä perustuslain 22 §:ssä säädetyn julkisen vallan velvoitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen ja edistää sitä. Ratkaisevaa on siten lainsäädännön kokonaisuus, ei pelkästään aluejako.
- 2) perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiselle itsehallinnolle tulee jäädä riittävästi liikkumatilaa päätöksentekoon. Perusteluna on, että tältä osin itsehallinto toteuttaa perustuslain 14 §:ssä säädettyjä osallistumisoikeuksia ja lainsäädännössä tulee hakea ratkaisua, joka toteuttaa yhdenvertaisella tavalla perusoikeuksia toteuttavat palvelut ja samanaikaisesti mahdollisimman hyvin toteuttaa osallistumisoikeudet
- 3) aluejaon tulee täyttää perustuslain 122 §:n vaatimukset eli tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin ja turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluita samojen perusteiden mukaan

Aluejakoratkaisu

Aluejakoa koskeva ratkaisu on tarkemmin seuraava:

- itsehallintoalueita, joilla on ylimpänä päätöksentekoelementinä vaaleilla valittu valtuusto, on 18 maakuntajaon pohjalta
- jokainen itsehallintoalue toimii lain ja valtioneuvoston järjestämis päätöksen osoittamissa puitteissa sote-palveluiden järjestäjänä jäljempänä olevalla tarkennuksella
- sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu osoitetaan tarkemmin lailla siten, että palveluiden järjestäminen tapahtuu käytännössä 15 alueella. Lailla säädettyjen 3 itsehallintoalueen täytyy järjestää palvelut yhdessä sopimalla toisen itsehallintoalueen kanssa. Tässä tapauksessa kyseisten itsehallintoalueiden työnjaon perusteesta ja yhteistyövelvoitteesta säädetään suoraan laissa, jossa samalla säädetään yhteistyöhön velvoitettujen itsehallintoalueiden vaikutusmahdollisuuksista. Työnjakoa tarkennetaan valtioneuvoston järjestämis päätöksessä. Nämä 3 itsehallintoaluetta sopivat tarkemmin yhteistyöstä.
- valtion rahoituksella ja valtioneuvoston järjestämis päätöksellä määritellään perusoikeuksia toteuttavien peruspalveluiden ja asukkaiden kielellisten oikeuksien ja osallistumisoikeuksien turvaamiseksi välttämättömät toimenpiteet.
- terveydenhuoltolailla ja jatkossa osaksi sote-järjestämislailla määritellään laajan ympärivuorokautisen päivystyksen palveluita tuottavat yksiköt sekä säädetään siitä, että itsehallintoalueiden tulee järjestämistehtäväänsä täyttäessään tukeutua näihin. Tällöin voidaan näillä tukeutumista ja työnjakoa koskevilla säännöksillä poistaa laista kokonaan erillinen erityisvastuualue

(erva) ja säättää yleisemmin tukeutumisesta sekä työnjako- ja yhteistyövelvoitteista. Ratkaisumalli antaa mahdollisuuden säätää, että laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalayksiköitä / osaamiskeskuksia olisi 12.

- jokainen itsehallintoalue tekee omalta osaltaan ehdotuksen sosiaali- ja terveysministeriölle järjestämisspätökseksi.

Valtio ohjaa sote-palveluiden järjestämistä ja toimii ensisijaisena rahoittajana (rahoituksesta annettu hallituksen päätös 20.10.2015; mahdollinen itsehallintoalueen rajoitettu verotusoikeus ei poista valtion merkittävää roolia rahoituksessa) sekä siten vastaa viime kädessä palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta ja toteuttamisesta taloudellisten reunaehtojen eli budjettirajoitteen puitteissa. Valtio toteuttaa roolinsa erityisesti tekemällä valtioneuvostossa itsehallintoalueiden ehdotusten ja niiden kanssa käydyn neuvottelumenettelyn pohjalta sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä järjestämisspätöksen. Järjestämisspätöksen sisällössä jätetään tilaa itsehallintoalueiden omalle päätösvalalle.

Ratkaisun perustuslainmukaisuus yksityiskohtaisemmin ja siihen sen johdosta mahdollisesti tarpeelliset muutokset arvioidaan yksityiskohtaisesti lainvalmistelun yhteydessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistus – vaihtoehtojen arviointia

Yhteenveto

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa rahoitetaan Suomessa pääasiassa kuudesta eri rahoituslähteestä: valtion ja kuntien verotuloilla, pakollisilla (lakisääteisillä) ja vapaaehtoisilla vakuutusmaksuilla sekä työnantaja- ja asiakasmaksuilla. Sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu siirtyy nykyisiä kuntia laajemmille itsehallintoalueille. Samalla uudistetaan myös sosiaali- ja terveystalouden rahoitusjärjestelmä ja puretaan nykyinen monikanavainen rahoitus. Rahoitusuudistuksen valmistelu on aloitettu syksyllä 2015 ja linjaus uudesta rahoitusmallista on tarkoitus tehdä alkuvuodesta 2016.

Vaihtoehdot sote-rahoituksen järjestämiseksi ovat kuntien rahoitus, valtion rahoitus tai itsehallintoalueille myönnettävä verotusoikeus. Hallitusohjelman mukaan rahoitus toteutetaan valtion ja/tai kuntien toimesta. Kuntien rahoitusmallin on kuitenkin katsottu olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kuntien itsehallinnon kanssa, eikä sitä näin ollen voida pitää toteuttamiskelpoisena. Heti rahoitusuudistuksen valmistelun alkuvaiheessa olisi tällä perusteella hyvä tehdä linjaus, että kuntien rahoitusmalli suljetaan pois.

Itsehallintoalue on oma juridinen oikeushenkilö ja kyseessä on uusi hallinnontaso, jonka päätöksenteko ei perustu enää kuntien valitsemiin edustajiin vaan vaaleilla valittuun itsehallintoalueen omaan hallintoon. Tehtävä ei ole enää kunnallinen, vaan itsehallintoalueelle säädetty tehtävä. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta rahoitusvastuu tarkoittaisi, että kunnat rahoittaisivat muulle taholle säädettyä tehtävää ja tällaista on pidetty perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä jo aiemmin ongelmallisena jopa huomattavasti vähäisemmän määrän osalta. Kuntapohjainen itsehallintoalueen rahoitusmalli tarkoittaisi, että noin puolet kuntataloudesta päättäisi itsehallintoalue. Itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin merkittävästi kunnan taloudellista liikkumavaraa ja itsehallintoalueen päätös vaikuttaisi merkittävästi kunnallisveroprosentin määräytymiseen. Siten pääosin kuntarahoitukseen perustuvan rahoitusjärjestelmän voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida erilaiset tarpeet ja mahdollisuudet kuntien osittaiseen rahoitusvastuuseen sekä siirtymäkauden rahoitusjärjestelyihin.

Näin ollen sote-palveluiden rahoitusmalliksi jäisi valtion rahoitus. Valtion rahoitus voitaisiin toteuttaa ainakin kolmella tavalla: uudella ansiotuloista perittävällä sote-verolla, nykyisiä ansiotuloveroperusteita muuttamalla tai toteuttamalla laajempi verouudistus, jossa myös muita kuin tuloverotusta muutettaisiin. Näistä valtion rahoituksen vaihtoehtoista erillisen sote-veron käyttöönotto olisi helpoimmin toteutettavissa. Valtion rahoitusvaihtoehdon rinnalla vaihtoehtoisena rahoitusvaihtoehtona tarkastellaan myös vaihtoehtoa, jossa itsehallintoalueille myönnettäisiin verotusoikeus eli ne vastaisivat itsenäisesti sekä palveluiden järjestämisestä että niiden rahoituksesta. Lisäksi tarkastellaan vaihtoehtoa, jossa itsehallintoalueiden rahoitus toteutettaisiin valtionrahoituksen ja itsehallintoalueiden verotusoikeuden yhdistelmänä. Yhtenä valtion rahoitukseen kuuluvana vaihtoehtona on tuotu esille verorahoitteinen rahastomalli tai vakuutusyhtiöpohjainen malli. Näihin vaihtoehtoihin liittyy monenlaisia rahoituksen keräämiseen ja palvelujen järjestämiseen ja ohjaukseen liittyviä ratkaistavia kysymyksiä. Vakuutusyhtiöpohjainen malli muuttaisi syvällisellä tavalla palveluiden järjestämistä.

Lähtökohtana rahoitusuudistuksen valmistelussa on oltava hallitusohjelman linjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Sekä valtion että itsehallintoalueiden rahoitusmalleissa kuntien rahoitusvastuu sote-menoista poistuu, eli kuntien menot pienevät. Sote-palveluiden myötä lähes puolet kuntien nykyisistä menoista siirtyy valtion tai itsehallintoalueiden rahoitettavaksi ja valtion tai itsehallintoalueiden kasvaneet menot on katettava verotusta kiristämällä. Tästä seuraa, että kunnallisverotusta on vastaavasti kevennettävä eli kuntien on alennettava kunnallisveroprosenttejaan, jotta kokonaisveroaste ei nouse.

Merkittävimmät rahoitusuudistuksen valmistelussa ratkaistavaksi tulevat kysymykset liittyvätkin siihen, miten verotuksen painopisteen siirtäminen kunnilta valtiolle tai itsehallintoalueille pystytään toteuttamaan ilman, että uudistuksella loukataan perustuslailla turvattuja kuntien verotusoikeutta ja kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Kunnallisveroprosenttien alentamisesta näyttäisi seuraavan, toteutustavasta riippuen, joko merkittäviä eroja eri kunnissa asuvien verovelvollisten välillä siinä, miten uudistus vaikuttaisi heidän verotuksensa tasoon tai merkittäviä eroja kuntien välillä siinä, miten kunnallisveron tuotolla pystytään rahoittamaan kunnille jäävät tehtävät uudistuksen jälkeen. On selvittävää, ovatko nämä erot hyväksyttävissä tai voidaanko niitä pienentää jotenkin. Toinen tärkeä kysymys on se, miten kunnallisveroprosenttien alentaminen on toteutettavissa perustuslain turvaama kuntien verotusoikeus huomioiden. Mikäli kunnallisveroprosenteille ei voida asettaa kattoa, on riskinä kokonaisveroasteen nousu ja työn verotuksen kiristymien sekä verotuksen alueellisten erojen kasvaminen kohtuuttoman suuriksi.

Lähtökohtaisesti kunnallisverotukseen asetettavan katon voidaan nähdä olevan pulmallinen perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden näkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulee selvittää onko kunnallisveron katto toteutettavissa, kun merkittävä osa kuntien vastuulla olevista tehtävistä siirtyy uudistuksen myötä itsehallintoalueille.

Ehdotus

Lähtökohtana rahoitusuudistuksen valmistelussa on oltava hallitusohjelman linjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Sote-uudistuksen rahoitusratkaisua valmistellaan hallitusohjelman linjaukset huomioiden ensisijaisesti valtion rahoitusvastuuseen perustuvana ratkaisuna, koska kunnan pääasiallisen rahoitusvastuun voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Valtion rahoitusvastuun toteutuksen eri vaihtoehdot selvitetään jatkovalmistelussa. Rahastomallin jatkovalmistelu ei uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa kuitenkaan ole taroituksenmukaista, koska se ei tuo tasaustarpeen näkökulmasta palvelujärjestelmän rahoitusratkaisuun lisäarvoa. Rahastomallin mahdollinen tarkastelun tarve liittyy uudistuksen toiseen vaiheeseen, kun valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen purkamista.

Perustuslain reunaehtojen huomioon ottaminen ja hyvä lainvalmistelu edellyttävät myös vaihtoehtojen rahoitusratkaisujen selvittämistä. Sen vuoksi jatkovalmistelussa arvioidaan valtion rahoitusvastuun rinnalla myös ratkaisu, joka perustuisi joltakin osin alueen omaan verotusoikeuteen. Näiden vaihtoehtojen ratkaisujen vaikutuksia arvioidaan ja verrataan niitä keskenään.

Vaihtoehtojen tarkempaa arviointia

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa rahoitetaan Suomessa pääasiassa kuudesta eri rahoituslähteestä: valtion ja kuntien verotuloilla, pakollisilla (lakisääteisillä) ja vapaaehtoisilla vakuutusmaksuilla sekä työnantaja- ja asiakasmaksuilla.

Sosiaali- ja terveyspalveluja merkittävästi rahoittavia tahoja ovat kunnat, valtio, kotitaloudet, Kansaneläkelaitos, työnantajat ja yksityiset vakuutusyhtiöt. Lisäksi Asumisen rahoitus ja kehittämiskeskus ARA osallistuu erityistä tukea tarvitsevien asumiseen ja sosiaali- ja terveysministeriö päättää Raha-automaattiyhdistyksen tekemän ehdotuksen pohjalta raha-automaattivastustusten jaosta terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.

Sote-uudistuksen yhteydessä luodaan ensivaiheessa uusi rahoitusmalli palvelujärjestelmän rahoitukselle. Toisessa vaiheessa monikanavarahoitus puretaan ja korvataan selkeämmällä ja tehokkaammalla rahoitusmallilla.

Vaihtoehdot sote-rahoituksen järjestämiseksi ovat

1. Kuntien rahoitus
2. Itsehallintoalueiden verotusoikeus (itsehallintoalueiden sote-vero)
3. Valtion rahoitus
 - a. Erillinen valtion sote-vero
 - b. Rahoitus kiristämällä valtion tuloverotuksen olemassa olevia perusteita ilman erillistä sote-veroa
 - c. Rahoitus kiristämällä valtion tulo- ja muuta verotusta ilman erillistä sote-veroa, eli verotuksen kokonaisvaltainen uudistaminen

Vaihtoehdoissa 1. ja 2. tarvittaisiin lisäksi valtion rahoitusta.

Hallitusohjelman mukaan rahoitus toteutetaan valtion ja/tai kuntien toimesta. Kuntien rahoitusoikeudesta todetaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta selvittäneiden selvityshenkilöiden raportissa seuraavasti: ”Perustuslaissa säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon suojan perusteella kunnilla ei voi olla pysyvää rahoitusvastuuta sellaisesta toiminnasta, jonka järjestäminen ei kuulu niille. Tämä olisi tarpeen vahvistaa nopeasti uudistuksen ensimmäisen vaiheen valmistelun alussa.” Selkeän valmistelua ohjaavan ja kunnissa ja kuntayhtymissä uudistukseen valmistautumista koskevan viestin antamiseksi tämä olisi perusteltua myös todeksi hallituksen lokakuussa tehtävässä linjauksessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistuksen lähtökohdat ja aikataulu

Rahoitusuudistuksen valmistelu ja toteutus on riippuvainen koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutuksesta ja aikataulusta. Täsmällisiä arvioita eri rahoitusvaihtojen kunn- tai verovelvolliskohtaisista lopullisista vaikutuksista ei voida esittää, ennen kuin itsehallintoalueiden määrä ja rajat ovat selvillä. Rahoitusmallin valmistelussa on alusta saakka mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen, sekä mahdollinen aluehallintouudistus siten, että ensivaiheen ratkaisuille ei suljeta pois järkeviä ratkaisuja myöhemmissä vaiheissa toteutettavien kokonaisuuksien yhteydessä.

Riippumatta siitä, toteutetaanko sote-rahoitus valtion vai itsehallintoalueiden rahoituksena, kyseessä on merkittävä uudistus erityisesti vero- mutta myös valtionosuusjärjestelmään. Tässä johtuen rahoitusuudistuksessa ei voida ottaa keskeisten päälinjojen osalta käyttöön ensin ns. välivaiheen rahoitusmallia, vaan rahoitusuudistus on valmisteltava siten, että uusi rahoitusmalli täyttää myös myöhemmin toteutettavan yksikanavaisen rahoitusmallin vaatimukset.

Jos uusi rahoitusmalli on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2019 alussa, lopulliset veroparametrit sisältävä hallituksen esitys annetaan vuonna 2018. Sekä verotuksen parametrit että veropohja muuttuvat vuosittain, eikä vuoden 2019 tasoisia parametreja voida lyödä lukkoon aikaisemmin.

Sote-rahoitusuudistuksen valmistelu on vasta alkamassa, joten eri vaihtoehtoja voidaan tässä vaiheessa kuvata vain hyvin yleisellä tasolla. Keväällä 2016 on tavoitteena esittää tarkkoja arvioita erillisen sote-veron käyttöönoton vaikutuksista kunnille ja verovelvollisille. Nämä vaikutusarviot on todennäköisesti mahdollista tehdä sekä itsehallintoalueille että valtiolle kohdennettavasta sote-verosta (vaihtoehdot 2. ja 3 a.). Laajempaa selvitystä vaativien valtion rahoitusvaihtoehtojen (3 b. ja 3 c.) osalta työtä olisi hyvä jatkaa ainakin vuoden 2016 loppuun saakka. Näistäkin vaihtoehtoista on kuitenkin tavoitteena pystyä kuvaamaan pääpiirteet keväällä 2016 niin että voidaan ratkaista, miten niiden jatkovalmistelu etenee. Syksyn 2015 aikana tehdään eri vaihtoehtojen valtiosääntöoikeudellinen arviointi.

Lähtökohtana kaikissa rahoitusmalleissa on oltava hallitusohjelman linjaukset joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Kaikissa muissa vaihtoehtoissa paitsi kuntien rahoitusmallissa kuntien rahoitusvastuu eli kuntien menot pienevät ja muiden tahojen, joko valtion tai itsehallintoalueiden, rahoitusvastuut vastaavasti kasvavat ja kasvaneet menot on katettava verotusta kiristämällä. Tästä seuraa, että kunnallisverotusta on vastaavasti kevennettävä eli kuntien on alennettava kunnallisveroprosenttejaan.

Keskeinen kysymys rahoitusuudistuksen valmistelussa on se, miten kuntien verotuksen keventäminen on toteutettavissa. Mikäli kunnallisveron tasoa ei voida rajoittaa verokatolla, sote-verotusta ei ole mahdollista toteuttaa siten, että verotuksen tasoa koskevat reunaehdot täyttyvät ainakaan pitkällä aikavälillä.

Eri sote-rahoitusvaihtoehtojen kuvaus

Tässä kuvataan lyhyesti eri vaihtoehtoja. Valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä käsitellään erikseen muistion lopussa.

Kuntien rahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus kuntien budjeteista on nykyisin noin puolet. Kunnat kattavat menoistaan omilla verotuloillaan noin puolet kunnan budjetista. Valtio osallistuu tehtävien rahoitukseen maksamalla valtionosuutta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan valtionosuusprosentti on noin 25 prosenttia ja valtionosuuksien osuus kuntien tuloista on noin 17 prosenttia. Valtionosuusprosentti kuvaa kuntien saamaa valtionosuutta koko kuntatasolla, yksittäisten kuntien valtionosuusprosentit vaihtelevat muutamasta prosenttiyksiköstä jopa 60 prosenttiin. Lisäksi valtionosuusjärjestelmä perustuu laskennal-

lisuuteen ja valtionosuuslaskennassa käytettävät laskennalliset kustannukset eivät kuvaa kunnan todellisia kustannuksia. Todelliset kustannukset voivat olla valtionosuusjärjestelmässä käytettyjä laskennallisia kustannuksia suurempia tai pienempiä. Kuntien asukaskohtaisten todellisten kustannuksien ero on 2 200 – 5 600 euroa asukasta kohti.

Itsehallintoalueen kuntarahoitusmallissa kuntien rahoitusvastuulle jäisivät ilmeisesti ne kustannukset, jotka nykyisin katetaan kuntien verotuloilla ja asiakasmaksuilla eli kustannukset, joiden kattamiseen valtionosuudet eivät riitä. Koska sosiaali- ja terveyspalveluiden osuus kuntien budjeteista on noin puolet ja kuntien tuloista niiden verorahoitus on puolet, tarkoittaisi kunnan rahoitusmalli ilmeisesti sitä, että itsehallintoalue päättäisi noin puolesta kuntien budjetista. Tämä päätös sitoisi olennaisesti kunnan taloudellista liikkumavaraa ja kuntien veroprosentin määräytymistä. Osalla kunnista itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin lisäksi enemmän kuin puolesta kuntien budjeteista. Täten rahoitusmallia on arvioitava kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti kunnan verotusoikeuden näkökulmasta.

Itsehallintoalueiden verotusoikeus

Itsehallintoalueille myönnettäisiin verotusoikeus. Alueet määräisivät oman sote-veroprosenttinsa valtion mahdollisesti asettamien rajojen sisällä. Veropohjasta säädettäisiin lailla. Sote-verosta puhuttaessa on yleensä lähdetty siitä, että veropohja olisi sama kuin kunnallisveron veropohja nykyisin. Tämä perustuu siihen, että näin kohtaanto verovelvollisille vastaisi nykyistä kunnallisveron kohtaantoa. Sote-vero voitaisiin kantaa nykyisen ennakkoperrinnän yhteydessä ja tilittää sote-alueille verontilitysjärjestelmän kautta. Uudistus lisäisi Verohallinnon kustannuksia jonkin verran.

Mikäli itsehallintoalueiden verotusoikeus otettaisiin käyttöön, kuntien veroprosentteja pitäisi alentaa vastaavasti. Kuntien veroprosenttien alentamista käsitellään erikseen jäljempänä.

Itsehallintoalueiden rahoitusmallissa alueet vastaisivat niiden vastuulle asetettujen tehtävien toteutuksesta ja rahoituksesta itsenäisesti, jolloin päättäjät olisivat suoraan vastuussa äänestäjille sekä palveluista että niiden rahoituksesta. Itsehallintoalueiden verotusoikeutta puoltava argumentti on se, että valta ja vastuu olisivat siinä lähtökohtaisesti tasapainossa. Itsehallintoalueiden vaaleilla valittu valtuusto päättäisi veroprosentista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Tällöin sillä olisi myös vastuu toiminnasta ja rahoituksesta kokonaisuutena. Taloustieteellinen fiskaalista federalismia koskeva kirjallisuus antaa itsehallintoalueiden omaa verotusoikeutta ja siihen liittyviä vallan ja vastuun tasapainoa puoltavia argumentteja. Kirjallisuuden perusteella kuitenkin merkittävä perustelu mahdolliselle omalle verotusoikeudelle on informaation asymmetrisyys, jossa aluetason päätöksentekijällä on valtiota parempi tieto järjestämis- ja tuotantotehtävänsä sisällöstä. Avoimeen dataan ja yhtenäisiin tieto- ja raportointimalleihin perustuva tiedontuotanto ja raportointi poistavat kuitenkin osin informaatiota koskevan epätasapainon ja siten vähentävät taloustieteellisiä perusteluita itsehallintoalueen omalle verotusoikeudelle. Alueiden väliset tasausjärjestelyt voivat vähentää oman verotusoikeuden hyötyjä riippuen tasausjärjestelyiden rakenteesta. Samalla ne voivat heikentää myös vastuunkantoa. Mitä merkittävämpiä myös alueiden väliset tasausjärjestelyt ovat, sitä vähemmän vallan ja vastuun tasapainoon liittyvät perustelut puoltavat itsehallintoalueen omaa verotusoikeutta. Vallan ja vastuun tasapainoon vaikuttavat myös itsehallintoalueelle ja sen poliittiselle ja virkamiesjohdolle asetetut kannustimet toiminnan ja talouden johtamiseen sekä talouden pitämiseen tasapainoisena. Itsehallintoalueen talouden hoitoa koskevat säännökset ovat tässä keskeisiä.

Keskeinen peruste verotusoikeudelle tulee siitä, että kansalaiset voisivat vaalien kautta reagoida niin verotuksen tasoon kuin palveluiden laajuuteen ja laatuun. Verotusoikeus voisi tuoda kannustimia toiminnan taloudellisuuteen. Tehokkaat ratkaisut johtaisivat alempaan verorasitukseen alueella. Toiseen suuntaan verotusoikeus antaisi mahdollisuuden vastata palveluiden lisätarpeeseen muutoinkin kuin velkaantumalla.

Itsehallintoalueiden verotus voisi olla alueiden ainoa rahoituslähde. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, vaan verotusoikeuden edut saataisiin myös sellaisissa ratkaisuissa, joissa rahoituksen päälähde on valtion rahoitus, jota itsehallintoalueiden oma rahoitusoikeus täydentää.

Itsehallintoalueiden veronsaaja-asemaan liittyy monia mahdollisia ongelmia, jotka tulee selvittää. Merkittävimpiä näistä ovat itsehallintoalueiden väliset erot verotuksen tasossa, verojärjestelmän monimutkaistuminen, sekä etenkin pidemmällä aikavälillä kokonaisveroasteen mahdollinen nousu, kun verotuksen tasosta päättävien tahojen määrä lisääntyisi. Ongelmia voisi ilmetä liittyen valtion ohjausvallan heikkenemiseen, sekä itsehallintoalueiden verotusoikeuteen liittyvien perustuslakikysymysten yhteydessä. Myös verotuksen ennakoitavuus vaikeutuisi.

Itsehallintoalueet tulevat olemaan asukaspohjaltaan erilaisia, joten sosiaali- ja terveydenhuollon menot kehittyisivät eri tavoin eri alueilla. Tämä johtaisi myös rahoitustarpeen eriytymiseen alueiden välillä, mistä etenkin pidemmällä aikavälillä saattaisi seurata merkittäviäkin eroja verotuksen tasossa eri itsehallintoalueiden välillä, ellei asukaspohjaan liittyviä eroja oteta huomioon valtion rahoituksen jakoperusteissa. Kun lisäksi huomioidaan erot kunnallisveroprosenteissa, voisivat erot korkean sote-veron ja korkean kunnallisveron sekä matalan sote-veron ja matalan kunnallisveron alueiden välillä kehittyä huomattaviksi. Jos pääosa rahoituksesta perustuisi valtion rahoitukseen, alueiden välisiä eroja voitaisiin torjua valtion perimällä kaikille samansuuruisella sote-verolla, jolloin valtion verotuksen taso olisi sama kaikilla itsehallintoalueilla, mikä tasaisi kustannuksia koko maan tasolla. Rahoitustarpeiden eroja alueiden välillä voitaisiin lieventää myös ottamalla käyttöön alueiden välinen tasausjärjestelmä, joka toisaalta heikentäisi kannusteita hoitaa asioita tehokkaasti.

Jos veronsaajina tuloverotuksessa olisi nykyisten valtion ja kuntien lisäksi myös itsehallintoalueet, verotuksen tason kontrollointi vaikeutuisi. Sote-vero, samoin kuin kunnallisvero, perittäisiin verovelvollisilta ennakonpidätyksen yhteydessä eli ne sisältyisivät ennakonpidätysprosenttiin. Verovelvolliselle ei välttämättä aina olisi itsestään selvää, miten ennakonpidätys jakaantuisi sote-veron, kunnallisveron ja valtion verojen kesken. Mikäli asukkaille jäisi epäselväksi, mitkä palvelut olisivat kuntien ja mitkä itsehallintoalueiden vastuulla, yhteys palveluiden ja rahoituksen tason välillä voisi olla vaikea hahmottaa. Vaikka päättäjät olisivatkin suorassa vastuussa asukkaille, yksittäisen kunnan tai itsehallintoalueen näkökulmasta rakennne, jossa tuloverotuksen tasoon vaikuttavia toimijoita olisi useita, saattaisi johtaa tilanteeseen jossa yksittäinen toimija ei tunne olevansa vastuullinen verotuksen kokonaistasosta. Vastuun kokonaisveroasteesta sekä tuloverotuksen tasosta mielletään usein viime kädessä kuuluvan valtiolle.

Itsehallintoalueiden ensi vaiheessa ainoa ja jatkossakin merkittävin tehtävä olisi sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen. STM:n laskelmien mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden menot kasvavat seuraavina vuosikymmeninä tasaisesti väestön ikääntyessä ja vanhuspalveluiden menojen kasvaessa. Tämä merkitsee staattisessa tarkastelussa sitä, että myös itsehal-

lintoalueiden verotus kiristyisi menojen kasvua vastaavasti, jos itsehallintoalueiden koko rahoitus järjestettäisiin niiden verotusoikeudella. Valtion tehtäväksi jäisi helposti yleisestä verotuksen tasosta huolehtiminen valtion verotusta keventämällä. Käytännössä tämä tarkoittaisi veropolitiikan päätöksentekovallan osittaista liukumista pois valtion käsistä. Esimerkiksi verotuksen painopisteen siirtäminen tuloverotuksesta haittaverotukseen voisi osoittautua vaikeaksi, koska tuloverotus ei välttämättä kevenisi kokonaisuutena, vaikka valtio alentaisikin omaa osuuttaan.

Rahoitusmallin jatkovalmistelussa on ratkaistava, miten kunnallisveroprosenttien alentaminen rahoitusuudistuksen yhteydessä on toteutettavissa. Mikäli kunnallisveroprosenteille ei voida asettaa kattoa, voi olla vaikea saada kaikki kunnat alentamaan kunnallisveroprosenttejaan täysin sote-veroa vastaavasti. Kunnallisveroprosenttien keskitetty pakollinen alentaminen voisi olla yksi ratkaisu. Lisäksi kunnallisveroprosenttien ollessa uudistuksen jälkeen selvästi nykyisiä kunnallisveroprosentteja alemmat, niiden korottaminen kuntien muiden rahoitustarpeiden kasvaessa saattaisi joissakin kunnissa olla päättäjille nykyistä helpompaa, koska veroprosentin taso olisi edelleen selvästi entistä, totuttua tasoa alempi.

Itsehallintoalueista tulisi kuntia merkittävämpiä veronsaajia, mutta vain valtio ja kunnat mainitaan veronsaajina perustuslaissa. Perustuslaki ei tällöin antaisi oikeaa kuvaa verotusoikeudesta Suomessa, mistä mahdollisesti pitkällä aikavälillä seuraisi tarve muuttaa perustuslakia.

Valtion rahoitus – tulojen kerääminen

SOTE-menojen rahoittamiseksi tarvittavien tulojen kerääminen valtion toimesta voitaisiin toteuttaa ainakin kolmella tavalla: ottamalla käyttöön erillinen SOTE-vero, kiristämällä nykyisiä tuloveroperusteita tai kiristämällä valtion verotusta laajemmin, eli tulo- ja kulutusverotusta.

a. Erillinen sote-vero

Sote-veron veropohja voisi olla sama kuin kunnallisverotuksessa eli kunnallisverotuksen verotettava tulo ja vakuutetun sairaanhoitomaksun perusteena oleva tulo. Tällöin kunnallisveroprosenttien alentaminen ja sote-vero kohdistuisivat samoille henkilöille. Sote-vero kannettaisiin ennakkoperinnän yhteydessä ja se tilitettäisiin valtiolle verontilitysjärjestelmässä. Sote-vero voisi lähtökohtaisesti olla sama kaikille verovelvollisille mutta tarvittaessa veroprosentti voitaisiin mahdollisesti määrittää kullekin itsehallintoalueelle erikseen. Sote-veron tuottoa ei kohdennettaisi suoraan sote-alueille vaan se kertyisi valtiolle kuten muutkin valtion verotulot. Sote-menot rahoitettaisiin budjettimenona. Uudistuksen alkuvaiheessa sote-veron määrä mitoitettaisiin vastaamaan kunnilta valtiolle siirtyvää sote-menojen rahoittamiseksi tarvittavaa määrää. Tämän jälkeen kytkentää ei olisi, vaan sote-vero olisi budjetin tulona yleiskatteinen, eikä veron tasoa suoraan kytkettäisi sote-menojen tasoon. Mikäli sote-vero otettaisiin käyttöön, kuntien veroprosentteja pitäisi alentaa vastaavasti. Tähän liittyisi kunta-/verovelvolliskohtaisia kohtaanto-ongelmia. Kuntien veroprosenttien alentamista käsitellään erikseen jäljempänä.

Jos ei oteta huomioon kuntien verotuksen veroprosenttien alentamiseen liittyvää perustustalailista problematiikkaa ja kuntien välisten sote-menojen sekä kunnallisveroprosenttien eroihin liittyviä ongelmia, erillistä valtion sote-veroa voidaan pitää suhteellisen helposti toteutettavissa olevana vaihtoehtona. Sen veropohja olisi helposti määriteltävissä ja sen taso voisi olla sama kaikille verovelvollisille tai kaikille saman sote-alueen verovelvollisille.

Toisaalta sote-vero toisi valtionverotukseen uuden komponentin, jonka veropohja olisi eri kuin valtion nykyisen ansiotuloveron tai yleisradioveron. Kaiken kaikkiaan tuloverotuksen verolajien määrä lisääntyisi, mikä tekisi verojärjestelmästä entistä monimutkaisemman ja vaikeammin hahmotettavan.

Sote-veron yhteydessä olisi selvitettävä myös mahdollinen sairausvakuutuksen sairaanhoito- vakuutusmaksun poistaminen ja korvaaminen ns. sote-maksulla. Sairaanhoitomaksun pohja on kunnallisverotuksen verotettava tulo, eli sama veropohja, kuin mitä tällä hetkellä pidetään luontevana veropohjana sote-verolle. Mikäli sairaanhoitomaksu poistetaan monikanavarahoituksen yhteydessä, tilalle tuskin olisi perusteltua ottaa Kelalle tilitettävää ja sitä kautta itsehallintoalueille ohjattavaa sote-maksua, vaan myös sairausvakuutusmaksulla nykyisin katettavat menot rahoitettaisiin valtiolle kannettavalla sote-verolla.

b. Rahoitus kiristämällä valtion tuloverotuksen olemassa olevia perusteita ilman erillistä sote-veroa

Valtion ansiotuloverotusta kiristettäisiin ja kunnallisverotusta kevennettäisiin vastaavasti tuloveroperusteita uudistamalla ja kunnallisveroprosentteja alentamalla. Tarkasteluun otettaisiin ainakin kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja perusvähennys, valtionverotuksen työtulovähennys sekä valtion tuloveroasteikko. Mikäli sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu poistettaisiin monikanavarahoituksen purkamisen yhteydessä, myös se huomioitaisiin tässä yhteydessä.

Tässä vaihtoehdossa olisi todennäköisesti mahdollista yksinkertaistaa verojärjestelmää. Yksi selvitettävä vaihtoehto olisi kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen poistaminen. Mm. tämän vähennyksen johdosta kuntien nimelliset ja efektiiviset veroprosentit eroavat huomattavasti toisistaan, mitä kunnat ovat toistuvasti kritisoineet. Käytännössä mitä ilmeisimmin jouduttaisiin uudistamaan koko henkilöverotuksen vähennysjärjestelmä ja valtion tuloveroasteikko.

Tähän vaihtoehtoon, samoin kuin muihinkin rahoitusvaihtoehtoihin paitsi kuntien rahoitukseen, liittyisi kunta- ja verovelvolliskohtaisia kohtaanto-ongelmia. Valtionverotuksen veropohja eroaa nykyjärjestelmässä kuntien veropohjasta huomattavasti, mistä johtuen uudistuksen kohtaanto-ongelmat verovelvollisille olisivat merkittävästi suuremmat kuin sote-veron käyttöönotossa. Tässä vaihtoehdossa jouduttaisiin käytännössä joko hyväksymään verotuksen kiristyminen joillakin verovelvollisilla tai toteuttamaan uudistus mittavan tuloverokevennyksen yhteydessä, jolloin verotuksen kiristyminen voitaisiin välttää. Verotuksen keveneminen olisi kuitenkin erilaista eri henkilöillä.

Tässä vaiheessa on vaikea kuvailla tätä vaihtoehtoa tarkemmin, koska selvitystyötä ei ole edes aloitettu. Vaihtoehto on kuitenkin selvittämisen arvoinen. Kun kyseessä on niin suuri verojärjestelmän uudistus kuin mitä sote-rahoitusuudistuksesta väistämättä seuraa (ellei valita kuntien rahoitusmallia) mahdollisuudet verojärjestelmän yksinkertaistamiseen ja mahdollisimman hyvään vaikutusten kohtaantoon olisi syytä selvittää perusteellisesti.

c. Rahoitus kiristämällä valtion tulo- ja muuta verotusta ilman erillistä sote-veroa, eli verotuksen kokonaisvaltainen uudistaminen

Kuten vaihtoehdossa b, tämän vaihtoehdon kuvaus on vaikeaa ennen kuin laajempi selvitystyö on tehty, mutta mahdollisuudet verojärjestelmän kehittämiseen kannattaisi selvittää. Verotuksen kokonaisvaltainen tarkastelu ja uudistaminen tarjoaisi mahdollisuuden harkita verotuksen kohtaantoa ja verotuksen painopistettä. Valtion verotusta voitaisiin kiristää myös siten, että tuloverotuksen osuutta valtion verotuloista pienennettäisiin ja verotuksen kiristäminen toteutettaisiin ainakin osittain välillistä verotusta kiristämällä.

Valtion rahoitus – rahoituksen kohdentaminen itsehallintoalueille

Itsehallintoalueen omassa verotusoikeudessa itsehallintoalue olisi lähtökohtaisesti veronsaajana, mutta verotuksen toimeenpanon tehokkuuden kannalta valtion veronhallinnon olisi kunnallisverotuksen tapaan perusteltua kerätä verot. Valtion rahoitusmalleissa sen sijaan on ratkaistava, millä tavalla rahoitus kohdennetaan itsehallintoalueille. Valtion rahoitus voidaan kohdentaa itsehallintoalueille useilla eri tavoilla, joilla kaikilla on yhteys myös monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamiseen.

Rahoituksen kohdentaminen voidaan tehdä esimerkiksi:

- 1) säätämällä laki itsehallintoalueiden yleisestä valtionosuudesta ja valtionavustuksista, jonka mukaisesti itsehallintoalueet saisivat valtion keräämän rahoituksen yleisesti toimintaansa yleisillä laskennallisilla valtionosuuskriteereillä, joihin myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus sisältyisi yhtenä osana. Lain edellyttämä rahoitus otettaisiin valtion talousarvioon ja siihen yhdistettäisiin nykyisin kuntien peruspalveluiden valtionosuuksissa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen osuus
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin otetaan laskennalliset valtionosuuskriteerit, joiden mukaisesti itsehallintoalueille osoitetaan valtion rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Rahoitus otettaisiin valtion talousarvioon ja siihen yhdistettäisiin nykyisin peruspalveluiden valtionosuuksissa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen osuus. Tämä malli vastaisi pitkälti myös itsehallinnon omaavien yliopistojen rahoitusjärjestelmää.
- 3) valtion rahoitusosuudet jaetaan HE 324/2014 vp:ssä olevilla perusteilla toteutuneiden kustannusten perusteella itsehallintoalueille
- 4) valtion keräämä sote-rahoitus kootaan Kansaneläkelaitoksen hallinnoimaan sairausvakuutusrahastoon tai perustettavaan valtion sosiaali- ja terveysrahastoon, joka tasaa vuosittaiset mahdolliset vaihtelut ja josta laskennallisilla valtionosuuskriteereillä rahoitus osoitetaan itsehallintoalueille.

Hallituksen linjausten mukaiseen ratkaisuun, jossa toinen taho (itsehallintoalueet) järjestävät palvelut ja toinen taho (valtio) rahoittaa ne, liittyy vallan ja vastuun tasapainon mukanaan tuoma kannustinongelma. Tämä korostuu erityisesti vaihtoehdossa 3, jossa rahoitus kohdennetaan toteutuneiden kustannusten perusteella. . Vaihtoehdon 4 rahastomalleissa ei ole saatavissa valtiontalouden kokonaisuuden näkökulmasta etuja. Käytännön kokemus on osoittanut, että talousarvion ulkopuolisten rahastojen kautta tapahtuvassa rahoituksessa kustannusten hallinta ja rahoituksenjaon taloudellinen tehokkuus jäävät heikommiksi kuin talousarvion kautta tapahtuvassa rahoituksessa. Valtio on talousarvionsa kautta myös tehokain kantamaan rahoitukseen liittyvän suhdanneriskin ja hoitamaan siten suhdanteiden tasoittamisen tehtävän. Rahastointiratkaisu veisi uudistusta selkeästi vakuutus pohjaisen järjestämISRatkaisun suuntaan, eikä siten tue hallituksen linjaamaa perusratkaisua sote-alueiden integroidusta järjestämisvastuusta. Rahastomallin ongelmanallisuutta lisää se, että perustuslain 87 §:n mukaan talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahast-

ton tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Kun rahoituksen perusteista kuitenkin säädetään laissa, antavat vaihtoehdot 1 ja 2 samalla tapaa kuin rahastovaihtoehdot vakauden ja ennustettavuuden itsehallintoalueille niiden rahoituksen määrästä ja samalla eduskunta voi valtion talousarviosta päättämisen yhteydessä tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kokonaisuutta. Toisaalta näissä vaihtoehdoissa asetelma, jossa järjestäjä ja rahoittaja ovat eri tahot, saattaa johtaa siihen, että rahoittaja kohdentaa tehtävään liian niukan rahoituksen eikä järjestäjä kykene tosiasiaassa tehtäväänsä hoitamaan.

Valtion rahoitusmalliin liittyy ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelma. Pehmeä budjettirajoite muodostuu, kun ylempi organisaatio ottaa kokonaan tai osittain kannettavakseen alemman organisaation budjettivajeen. Tämä on merkittävä hajauttamiseen liittyvä kannustinongelma ja vastapaino hajauttamisen hyödyille.

Paikallistason pehmeän budjettirajoitteen mahdollisuutta lisää paikallistason suuri riippuvuus valtionosuuksista. Jos paikallistaso ei kykene rahoittamaan tehtävistään aiheutuvia menoja pääosin omilla tuloillaan ja jos sille on valtion taholta määrätty yhteiskunnallisesti tärkeitä tehtäviä, valtion on lähes mahdotonta välttää bailout-tilannetta. Myös rahoitusmarkkinoiden epätäydellinen toiminta lisää pehmeän budjettirajoitteen riskiä. Hyvin toimiva hajauttaminen edellyttää paitsi rahoitukseltaan itsenäistä paikallishallintoa ja toimivaa paikallisdemokratiaa, myös vahvaa valtiota, joka kykenee tarvittaessa vastustamaan bailout-rahoitusta.

Kansallinen sosiaali- ja terveysrahasto

Suomessa on esitetty erilaisia kansallisia sosiaali- ja terveysrahastomalleja. Rahastoja voitaisiin hallinnoida joko kansallisen julkisoikeudellisen yhteisön tai yksityisten vakuutusyhtiöiden kautta.

Verorahoitteinen rahasto

Verorahoitteinen rahastomalli voi olla monenlainen. Yksi olennainen ratkaistava asia on rahaston ja itsehallintoalueiden roolien ja työnjaon määrittely, etenkin rahaston rooli suhteessa palvelujen järjestämiseen ja sekä se, minne ulottuu itsehallintoalueen päätösvalta palvelujen rahoituksesta suhteessa rahastoon.

Varat rahastoon voidaan kerätä osana nykyistä tuloverotusta tai erillisenä sote-verona/maksuna. Jos rahasto olisi budjetin ulkopuolinen rahasto, se vaatisi oman erillislainsäädäntönsä. Samalla siirrettäisiin huomattava osa päätöksentekoa verorahoituksen käyttöä kauemmas eduskunnan päätösvalasta. Uuden budjettirahoitteisen rahaston perustaminen myös merkittävästi monimutkaistaisi palvelujen järjestämisen ja rahoituksen kokonaisuutta, jos rahasto ei olisi palvelujen järjestäjä, vaan itsehallintoalueet vastaisivat siitä.

Verorahoitteisessa mallissa riskien taseaus tapahtuisi valtakunnallisesti eli tässä suhteessa ”hartiat olisivat leveät”. Rahoituksen kohtaanto eri väestöryhmien välillä riippuu progressiivisuudesta. Muutoinkin veroina tai sote-maksuna keräämiseen kohdistuu samat huomiot

kuin edellä verojen keräämisen yhteydessä on selostettu. Koska kustannuksia tasattaisiin koko väestön tasolla, ei erillistä alueellista kustannusten tasausjärjestelmää tarvittaisi.

Rahastomallissa olisi ratkaistava, perustuuko se jakojärjestelmään vai rahastoivaan järjestelmään, jolloin rahastoon kerättäisiin varoja menovaihtelujen tai maksua maksamattomien väestöryhmien aiheuttamien kustannusten tasoittamiseksi. Rahastoinnin tarvetta ja tarkoitusta olisi valtion rahoituksen tapauksessa tarkasteltava vielä tarkemman.

Rahastomalliin on ns. Sitran mallissa tai aiemmassa ns. Kelan mallissa yhdistetty monikavarahoituksen purkaminen, jossa rahasto vastaa myös sairaanhoitovakuutuksen menoista. Monikanavarahoituksen purkamisen näkökulmaa olisi selvitettävä eri malleissa rinnakkain erikseen.

Jos rahasto olisi myös palvelujen järjestäjä, tuotannon organisoinnista vastaisi suoraan yksittäiset tuottajat, joita voisivat olla kuntien yhtiöt, yritykset ja järjestöt. Tämä järjestelmä olisi pitkälle verrannollinen vakuutusjärjestelmään, jossa olisi yksi rahastomuotoinen ”vakuutusyhtiö”. Hallitusohjelma linjaa vastuun palvelujen järjestämisestä nimenomaan itsehallintoalueille. Palvelujen järjestämisvastuuseen sisältyy olennaisesti myös vastuu resurssien ohjaamisesta ja alueen palvelujärjestelmän toimivuudesta, eli itsehallintoalueiden rooli jäisi hyvin pieneksi. Jos järjestämisvastuu olisi rahastolla, mikä taho vastaisi siitä, että palveluja on saatavilla kaikkialla Suomessa? Tuottajien välinen kilpailu ja asiakkaan valinnanvapaus tukisivat kustannusten alentamistavoitetta, jos kilpailu olisi toimivaa, ja mahdollisesti myös tasarvoisemman palvelujen alueellista saatavuutta, jos tarjoajia olisi kaikkialla terveen kilpailun takaamiseksi.

Jos itsehallintoalueet olisivat jonkinlaisessa vastuussa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannosta sekä sairaanhoitoetuuksien kustannuksista, rahoituksen kohdentamisen vaihtoehtoina voisi olla kierrättää rahat itsehallintoalueiden kautta yksittäisille tuottajille tai luoda aluekohtaiset aluetilit, joita tuottajatahot laskuttaisivat. Itsehallintoalue vastaisi rahan riittävydestä, mutta samalla rahasto voisi kontrolloida menojen kasvua. Tuottajat laskuttaisivat rahastoa kansallisesti säädettyjen yhtenäisten periaatteiden mukaisesti (suoriteperusteisesti). Rahaston ja itsehallintoalueiden olisi huolehdittava, että laskutukseen sisältyy myös laatu-, tehokuus- ja vaikuttavuusvaatimuksia. Keskeistä olisi myös velvoittaa tuottajat tietotuotannon kehittämiseen.

Rahasto- ja vakuutusperusteisissa malleissa on tyypillistä suoriteperusteinen laskutus, joka voi johtaa kustannusten kasvuun, joka johtaisi alijäämiin, vaikkakin menoja voitaisiin hillitä sote-maksua säätelemällä. Kustannusten kontrollointi voidaan nähdä haastavampana kuin järjestelmässä, jossa itsehallintoalueiden rahoitus järjestetään valtion toimesta laskennallisesti. Rahastolla pitäisikin olla itsenäistä päätös- ja ohjausvaltaa, joka mahdollistaisi menojen kasvun kontrolloinnin, jolloin melko merkittävä asia siirtyisi legitiimin poliittisen päätöksen ulkopuolelle.

Riippuen rahaston ja itsehallintoalueiden työnjaosta rahastomalli voisi parantaa ohjausmahdollisuuksia, jos se voisi päättää kohdentamisen perusteista. Järjestelmä loisi myös edellytykset rakentaa kannusteita hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Laskutusjärjestelmä olisi yhden rahaston tapauksessa yksinkertaisempi kuin usean itsehallintoalueen tapauksessa.

Vakuutusyhtiöpohjainen malli

Vakuutusyhtiöpohjaista mallia on esitelty lyhyesti monikanavarahoituksen purkamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa. Rahoitus kerättäisiin lakisääteisillä vakuutusmaksuilla yksityisiin vakuutusyhtiöihin, jotka valtio olisi hyväksynyt vakuuttajiksi. Lakisääteinen veronluonteinen maksu voi olla joko tasasuuruinen tai progressiivinen tuloverotuksen tyyppinen maksu. Vakuutuksella katettaisiin kaikki sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä sairaanhoitovakuutuksen menot.

Valtio kuitenkin vastaisi eräiden erityisryhmien vakuutusmaksuista sekä eräiden erityispalveluiden rahoituksesta. Koska yhtiöt eivät voisi kieltäytyä asiakkaista, olisi näiden välillä riskien taseus. Näin taloudellista riskiä poolattaisiin siis sekä yli yksilöiden että yli vakuutuslaitosten.

Vakuutuksen piiriin kuuluvista palveluista ja vakuutuksen reunaehdoista päätettäisiin valtakunnallisesti. Käytännössä tämä edellyttäisi yhtenäistä kansallista palveluvalikoimaa kaikissa vakuutusyhtiöissä. Asiakas voi tyypillisesti vakuutusjärjestelmässä valita hoitopaikkansa vapaasti vakuutusyhtiön hyväksymistä palveluntarjoajista. Järjestelmän ulkopuolisia palveluja varten voisi ottaa ylimääräisen vakuutuksen.

Palveluntuottajina voisivat toimia kuntien yhtiöt, yksityiset yritykset ja järjestöt sekä myös vakuutusyhtiöiden omat yhtiöt. Kunnat eivät voisi toimia suoraan palveluntuottajina kilpailulainsäädännön takia, vaan niiden olisi yhtiöitettävä sote-toimintansa.

Vakuutusyhtiö maksaisi korvaukset suoraan palvelun tuottajille tyypillisesti suoriteperusteisesti. Tämä edellyttäisi yhtenäisen korvausjärjestelmän luomista.

Vakuutusyhtiöpohjaisen mallin käyttöönotto voisi johtaa kokonaismenojen kasvuun, mm. siksi että vakuutusyhtiöillä ei välttämättä olisi kannusteita keskinäiseen kilpailuun, myös hallinto voisi olla verorahoitteista järjestelmää kalliimpi. Se olisi myös haasteellinen ohjauksellisesti näkökulmasta eikä todennäköisesti mahdollistaisi budjettikehystenettelyä. Riippuen vakuutusmaksun suuruudesta malli voisi johtaa parempaan laatuun, ja asiakkaan valinnanvapauden lisääntymiseen, mutta samalla johtaa ylihoitoon ja sitä kautta kustannusten kasvuun. Kansainväliset kokemukset tukevat sitä, että vakuutusmallinen sairaudenhoito on verorahoitteista kalliimpaa.

Kannustimien rakentaminen ennaltaehkäiseviin toimiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatioon vaikeutuisi. Yleensä vakuutusmallisessa järjestelmässä sairauden hoito ja vanhuuden hoiva on vakuutettu erikseen, sikäli kuin hoiva on vakuutuksen piirissä. Käyttöönotto edellyttäisi myös mittavia muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön.

Kunnallisveroprosenttien alentamisen toteutus

Kunnallisveroprosenttien alentamiseen on kaksi vaihtoehtoista lähestymistapaa: veroprosentteja alennetaan joko kaikissa kunnissa saman verran, tai veroprosentteja alennetaan kussakin kunnassa sote-rahoituksen määrää vastaavasti.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kuntien veroprosentteja alennettaisiin sote-veron tasoa vastaavasti. Tällöin muutos voitaisiin toteuttaa niin, että verovelvollisten kannalta verotus ei muuttuisi. Tällöin kuitenkin yksittäisten kuntien näkökulmasta kunnallisveroprosenttien

muutokset eivät välttämättä vastaisi kuntien vastuulta poistuvien sote-menojen määrää. Jos taas kuntien veroprosentteja alennettaisiin kunkin kunnan sote-rahoitusosuutta vastaavasti, kunnallisveroprosenttien alentaminen ei kaikissa kunnissa vastaisi valtion (tai itsehallintoalueiden) verotuksen kiristymistä. Erot kuntien välillä voisivat olla suuriakin. Tämä olisi verovelvollisten näkökulmasta epätasa-arvoista ja johtaisi siihen, että joillakin verovelvollisilla verotus kevenisi ja joillakin kiristyisi. Kuntien väliset erot kunnallisveroprosenttien alentamistarpeessa voisivat muodostua huomattavan suuriksi. Alustavien laskelmien perusteella osalla kunnista sote-menot vastaavat laskennallisesti koko kunnallisveron tuottoa ja jopa ylittävät sen. Joillakin kunnilla puolestaan sote-menot katetaan nykyisin laskennallisesti lähes täysin valtionosuuksilla.

Vaihtoehtoisesti periaatteessa voitaisiin valtion/itsehallintoalueiden verotuksen kiristyminen mitoittaa siten, että kiristymä vastaisi pienintä kunnallisverotuksen kevenemää. Tällöin verovelvollisilla verotuksen taso joko jäisi ennalleen tai kevenisi, mutta sote-menoja ei pystyittäisi kokonaan kattamaan tuloverotuksen kautta.

Kuntien veroprosenttien alentamisen kuntakohtaisia vaikutuksia ei voida arvioida pelkästään veroprosenttien alentamisen perusteella, vaan kuntien asemaan vaikuttavat olennaisesti myös erilaiset kuntien sote-menot sekä kuntien erilaisten sote-valtionosuuksien siirtyminen pois kunnilta. Kunnallisveroprosenttien alentamiseen liittyy perustuslaillisia kysymyksiä, joita käsitellään jäljempänä eri rahoitusvaihtoehtojen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhteydessä. Lisäksi on huolellisesti mietittävä verotulojen tasauksen merkitys rahoitusuudistuksessa, samoin kuin mahdollinen itsehallintoalueiden välinen tasausjärjestelmä.

Eri rahoitusvaihtoehtojen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Arvioitaessa edellä kuvattuja eri rahoitusvaihtoehtoja, merkitystä on perustuslain 121 §:ssä säädettyllä kuntien verotusoikeudella sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteella. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka.

Yleistä kuntien verotusoikeudesta

Kuntien verotusoikeutta on käsitelty muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 41/2002 vp. Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta toisaalta totesi uuden perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I).

Verosta säätäminen kuuluukin perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lähtökohdiltaan selvästi lainsäädännön alaan. Tämä koskee verorasituksen eri osatekijöiden, kuten veropohjan, verokannan mahdollinen progressiivisuus mukaan luettuna ja huojennusten sääntelyä sekä verotusmenettelyn sääntelyä. Lainsäätäjälle kuuluu verojärjestelmän yleinen kehittäminen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja vanhoista luopumisista, verojen yhdistämisestä, nimikkeiden muuttamisesta ja verotuksen kiristämisestä. Lainsäätäjä saattaa myös joutua mukauttamaan verotusta kansainvälisen kehityksen ja kansainvälistyvän talouselämän vaatimuksiin. Lainsäätäjän toimivaltaan voi toisaalta kohdistua rajoituksia esimerkiksi perusoikeuksista ja kunnallisesta itsehallinnosta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kunnallinen verotus ei voi tällaisessa asetelmassa olla kokonaan itsenäinen, muista seikoista täysin irrallinen tekijä. Tästä myös seuraa, että kunnallisessa verotuksessa jollakin hetkellä vallinnut järjestelmä tai siitä saatu verotuotto ei voi sellaisenaan olla itsehallintoon luettavan kunnan verotusoikeuden kautta perustuslain suojaama. Käytännöstä voidaan mainita, että liiketulon harkintaverotus poistettiin 1990-luvun alussa kunnallisverotuksesta ja että kiinteistöverolain säätäminen samana vuonna kuin yhteisöverouudistus merkitsi yhtenäistä kunnallista kiinteistövero-aiempien kiinteistöjen harkintaverotuksen, asuntotulon verotuksen ja katumaksun tilalle.

Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan. Tämän perusteella kunnallisen verotusoikeuden keskeisenä sisältönä on oikeus päättää veroprosentistaan.

Kunnan oikeus päättää itsenäisesti taloudestaan

Kunnan oikeutta päättää taloudestaan on perustuslainsuojan näkökulmasta tarkasteltava verotusoikeuden sekä muun taloudellisen toimintavapauden näkökulmista.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnan verotusoikeuteen eli itseverotusoikeuteen lähinnä välillisesti arvioidessaan kunnan taloudellista toimintavapautta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei ole sellaista tapausta tai tapauksia, joiden perusteella voitaisiin yksiselitteisesti määritellä itseverotusoikeuden perustuslainsuoja. Ottaessaan kantaa kunnan oikeuteen päättää taloudestaan valiokunta on arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen,

- onko tarkoituksena murtaa tai mitätöidä kunnallinen itsehallinto;
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiaa mahdottomaksi; tai
- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.¹

Perustuslakivaliokunnan tulkintatilanteet ovat liittyneet varsinkin sellaisiin tilanteisiin, joissa kunnallisverotuottoa on ollut tarkoitus käyttää muiden kuin kunnan omien tehtävien rahoi-

¹ PeVL9/1984 vp.

tukseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kunnan verotusoikeus nauttii perustuslain suojaa varsinkin, jos kunnan verotuloja on tarkoitus siirtää suoraan lailla laajasti muiden kuin kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 13/1993 vp) todennut, että kuntien maksuosuuksien lisäys kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.²

Kunnilla on oikeus määrätä kunnan tuloveroprosentti sekä kerätä kunnallista tuloveroa kunnan tehtävien rahoittamista varten. Lähtökohtaisesti kunnalla on myös oikeus käyttää keräämänsä verot vapaasti eikä veroja voida määrätä käytettäväksi valtion tai toisen kunnan verojen suorittamiseen. Kunnan varojen käyttöä rajaa kunnan yleistä toimialaa rajoittavat periaatteet sekä lakisääteisistä velvoitteista aiheutuvat rajoitukset.

Arviointi kuntapohjaisesta rahoituksesta

Sote-uudistuksen edellisessä vaiheessa perustuslakivaliokunta piti kansanvaltaisuuden kannalta ongelmallisena ehdotuksen mukaisia suuria kuntayhtymiä, joissa erityisesti pienten kuntien vaikutusmahdollisuudet jäivät hyvin pieniksi. Ehdotetussa ratkaisussa rahoitusvastuu olisi säilynyt kunnilla, jolloin hieman alle puolet kuntien budjetista olisi siirtynyt kuntayhtymien päätösvaltaan (PeV 67/2014 vp s.6 II ja 7 I).

Hallitusohjelman mukaiset uudet itsehallintoalueet poikkeavat aiemmin esitetyistä kuntayhtymäpohjaisesta esityksestä, koska itsehallintoalueiden hallinto perustuu omiin vaaleihin. Täten edellisellä hallituskaudella kaatuneen sote-uudistuksen perustuslakivaliokunnan lausuntoja ei voida soveltaa suoraan tämän uudistuksen perustuslakitulkinnassa.

Itsehallintoalue on oma juridinen oikeushenkilö ja kyseessä on uusi hallinnon taso, jonka päätöksenteko ei perustu enää kuntien valitsemiin edustajiin, vaan vaaleilla valittuun itsehallintoalueen omaan hallintoon. Kyse ei ole siis enää kuntapohjaisesta hallinnosta. Tehtävä ei ole enää kunnallinen, vaan itsehallintoalueelle säädetty tehtävä. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta rahoitusvastuu tarkoittaisi, että kunnat rahoittaisivat muulle taholle säädettyä tehtävää ja tällaista on pidetty perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä jo aiemmin ongelmallisena jopa huomattavasti vähäisemmän määrän osalta. Kuntapohjainen itsehallintoalueen rahoitusmalli tarkoittaisi, että noin puolesta kuntataloudesta päättäisi itsehallintoalue. Itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin merkittävästi kunnan taloudellista liikkumavaraa ja itsehallintoalueen päätös vaikuttaisi merkittävästi kunnallisveroprosentin määräytymiseen. Siten pääosin kuntarahoitukseen perustuvan rahoitusjärjestelmän voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida erilaiset tarpeet ja mahdollisuudet kuntien osittaiseen rahoitusvastuuseen sekä siirtymäkauden rahoitusjärjestelyihin. Osittainen rahoitusmalli voitaisiin kytkeä kunnan jäljelle jäävien tehtävien (erit. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen) kannustimeksi siten, että säädettäisiin kriteereistä, joihin kunnat voivat päätöksillään vaikuttaa. Koska kuntien kustannustasot vaihtelevat huomattavasti ja palvelujärjestelmäkustannukset riippuvat kuntien omista päätöksistä, voi olla tarpeen luoda siirtymäkaudeksi osittainen kuntapohjainen rahoituseroja tasaava rahoitusmalli.

² PeVL 13/1993 vp: Valiokunta katsoi, että kuntien maksuosuuksien lisäys kansaneläkkeiden rahoitukseen siten, että kunnan rahoitusosuus olisi noin kymmenesosa kunnallisveron tuotosta, oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Kuntien verotusoikeuden rajoittaminen

Kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja rahoitusvastuu irrotetaan kunnista, tulee kuntien veroprosentteja samalla alentaa siten, että uudistus ei johtaisi kohtuuttomiin alueellisiin eroihin verotuksen tasossa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan lähtökohtana kaikissa rahoitusmalleissa on oltava, ettei kokonaisveroaste saa nousta ja työn verotus kiristyä millään tulotasolla.

Valtion rahoituksessa ja itsehallintoalueiden verotusoikeudessa keskeiseksi kysymykseksi muodostuukin se, miten kunnallisverotuksen tasoa voitaisiin laskea siten, että kokonaisveroaste ei nousisi eikä tason laskemisella loukattaisi perustuslaissa turvattuja kuntien verotusoikeutta ja yhdenvertaisuusperiaatetta.

Kuntien verotusoikeutta koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja on käsitelty edellä tässä muistiossa. Perustuslain turvaaman kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut se, että verotusoikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan ja että kunnalla on tämän perusteella oikeus päättää veroprosentistaan

Oikeuskirjallisuudessa kunnallisen verotusoikeuden sisältöä ja laajuutta on käsitelty niukasti. Professori Matti Myrsky on edellä mainitun lisäksi todennut, että mikään kunnallisen verotuksen laji ei nauti perustuslaillista suojaa erikseen, vaan lailla tulee taata kunnille oikeus sellaiseen verotulojen kokonaisuuteen, jolla on käytännön merkitystä ("Kunnallisverotuksemme kysymyksiä" Verotus-lehti 5/2010). Kunnallisveron suojaksi on oikeuskirjallisuudessa (mm. Toivo Holopainen: Kunnan asema valtiossa, 1969) katsottu, että kunnalla on oikeus veroäyrin hinnan määräämiseen ja että veroäyrin hinnalle ei voida asettaa ylärajaa.

Jos kunnallisverotuksen tasoa ei voida laskea ilman perustuslain muutosta, ei tässä muistiossa esiteltyjä valtion rahoitusvaihtoehtoja tai itsehallintoalueen verotusoikeutta voida todennäköisesti toteuttaa ilman perustuslain muutosta.

Kunnallisverotuksen katto

Selvityshenkilöryhmän raportissa esitettiin mahdollisena ratkaisuna kunnallisverotuksen kattoa. Kunnilla on oikeus määrätä kunnan tuloveroprosentti sekä kerätä kunnallista tuloveroa kunnan tehtävien rahoittamista varten. Verokatto merkitsisi sitä, että kuntien oikeutta päättää veroprosentistaan ja siten taloudestaan rajattaisiin.

Kunnille kuuluvan kiinteistöverotuksen osalta on jo kiinteistöverolaissa säädetty verotuksen tasolle ylä- ja alaraja. Tuloverotuksen puolella vastaavaa kattoa ei ole, eikä tämän tyyppisen toimenpiteen perustuslainmukaisuudesta ole olemassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Mahdollisen tuloverotusta koskevan verokaton osalta tulisi siten jatkovalmistelussa arvioitavaksi, rajoitettaisiinko sillä kuntien verotusoikeutta perustuslain vastaisesti. Uudistuksen toteutuksen kannalta on tarpeen arvioida myös mahdollisuudet tietyille siirtymäkaudelle asetettavalle väliaikaiselle verokatolle.

Lähtökohtaisesti kunnallisverotukseen asetettavan katon voidaan nähdä olevan ongelmallinen perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden näkökulmasta. Tämän perusteella

erityisesti pysyvän verokaton säätäminen on vaikeaa ja väliaikaisenkin katon asettamiseen on oltava painavia perusteita. Erityisesti väliaikaisen katon mahdollisuutta puoltaisi se, että kunnilta poistuisi samalla merkittävä tehtävä. Alueellisen itsehallinnon luominen ja sen rahoituksen järjestäminen edellyttää mittavia muutoksia verojärjestelmään, joka luo uudenlaisia tulkinta-asetelmia. Lainsäätäjällä on myös vastuu siitä, että uudistuksella ei loukattaisi yhdenvertaisuutta siten, että verotuksen alueelliset erot muodostuisivat kohtuuttomiksi. Kokonaisarviointiin vaikuttaisi myös olennaisesti se, millaiset kuntavaikutukset tällaisella muutoksella olisi yksittäisillekin kunnille.

Kunnallisverotuksen tason laskemisen vaikutukset perustuslain näkökulmasta

Edellä tässä muistiossa on kuvattu kahta eri vaihtoehtoa, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen siirtäminen pois kunnilta voitaisiin huomioida kunnallisverotuksen tason laskemisessa. Lähtökohtaisesti kunnallisveroprosentteja tulisi alentaa valtion tai itsehallintoalueen verotusta vastaavasti, jotta kokonaisveroaste ei nousisi. Sosiaali- ja terveyspalveluiden osuus kuntien kokonaisrahoituksesta on kuitenkin eri kunnilla erisuuruinen. Verotuksen samansuuruinen laskeminen kaikkien kuntien kohdalla johtaisi siihen, että joidenkin kuntien kunnallisverotus laskisi enemmän kuin mitä heiltä poistuu tehtäviä. Tällöin näille kunnille syntyisi rahoitusvaje, joka ei johtuisi kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksista. Jos taas kunnallisverotusta alennettaisiin jokaisen kunnan kohdalla siten, että se vastaisi kunnan osuutta sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksesta, laskisi kunnallisveron taso eri kunnissa eri määrän. Kunnallisveron lasku ei tällöin vastaisi valtion tai itsehallintoalueen verotuksen kiristymistä kaikkien kuntien kohdalla. Käytännössä siis joidenkin kuntien asukkaiden verotus kiristyisi ja joidenkin kevenisi.

Edellä kuvatuilla kunnallisverotuksen tason laskemisesta syntyvillä vaikutuksilla olisi merkitystä perustuslaissa säädettyjen kuntien verotusoikeuden sekä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Laskettaessa kunnallisverotusta, kunnallisverotuksen tason kuntakohtaiset erot voisivat muodostua huomattavaksi.

Hallituksen esityksessä 324/2014 ehdotettu sote-ratkaisu yhdessä aiempien valtionosuusmuutosten sekä leikkausten kanssa olisi esitettyjen laskelmien perusteella johtanut siihen, että kunnallisveroprosenttien välinen ero olisi voinut kasvaa vuoden 2014 kuudesta prosenttiyksiköstä 11 prosenttiyksikköön. Sote-uudistuksen osalta veronkorotuspaineet olivat +/- 2 prosenttia. Perustuslakivaliokunta totesi, että rahoitusmallia ei sinällään voitu pitää mielivaltaisena, mutta lainsäädäntö asettaisi eri kuntien asukkaat ainakin jossain määrin sattumanvaraisesti hyvin erilaiseen taloudelliseen asemaan. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt nykyistä kunnallisveroprosenttien eroa perustuslain vastaisena, mutta mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nouseva ero eri kuntien välillä olisi jo varsin suuri.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 67/2014, että lainsäätäjällä on perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säätää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Tästä huolimatta valiokunta katsoi, että osaan kunnista kohdistuvat ehdotetusta lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet olivat jo niin merkittäviä, että sääntely muodostui koko-

naisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi.

Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa oli keskeistä se, että kunnallisveron korotuspaine ei johtunut kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksista. Kunnallisverotuksen tason alentaminen lainsäädännöllä johtaisi tilanteisiin, joissa kunnille voisi syntyä rahoitusvajetta, joka ei johtuisi kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista vaan yksinomaan lainsäätäjän toimien yhteisvaikutuksista. Kunnallisverotuksen tason alentaminen voisi johtaa myös kunnallisverotuksen tason huomattavaan kuntakohtaiseen vaihteluun.

Itsehallintoalueiden verotusoikeus perustuslain näkökulmasta

Yhtenä selvitettävänä rahoitusvaihtoehtona on itsehallintoalueiden verotusoikeus. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetään, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Näiden alueiden verotusoikeudesta ei kuitenkaan säädetä perustuslain tasolla mitään. Perustuslain tasolla verotusoikeudesta on säädetty valtion ja kuntien kohdalla. Jos itsehallintoalueille säädettäisiin verotusoikeus, niistä tulisi ansiotulojen verotuksessa merkittävin veronsaaja. Niiden verotusoikeudesta ei kuitenkaan säädettäisi perustuslain tasolla, mikä olisi ongelmallista perustuslain merkittävyyden näkökulmasta.

Toisaalta esimerkiksi seurakunnat ja Kansaneläkelaitos ovat lailla säädettyjä veronsaajia. Heidän asema veronsaajina on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin mikä itsehallintoalueilla olisi. Lisäksi seurakunnasta on mahdollista erota ja näin välttyä veron maksamiselta.

Yhteenveto valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista

Kuntapohjainen itsehallintoalueen rahoitusmalli tarkoittaisi, että hieman alle puolesta kuntataloudesta päättäisi itsehallintoalue. Itsehallintoalueen päätöksellä sidottaisiin merkittävästi kunnan taloudellista liikkumavaraa ja itsehallintoalueen päätös vaikuttaisi merkittävästi kunnallisveroprosentin määräytymiseen. Tällaisen rahoitusjärjestelmän voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Järjestettäessä sosiaali- ja terveystalouden rahoitus valtion tai sote-alueen oman verotuksen kautta, muodostuu keskeiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi kunnallisveron tason alentaminen siten, että ratkaisulla ei loukattaisi perustuslain 121 §:ssä säädettyä kuntien verotusoikeutta eikä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta. Arvioitavaksi tulisi ensinnäkin se onko ylipäättään mahdollista asettaa kaavaillun kaltaisia kattoja kunnallisveroprosenteille sekä onko verokatto väliaikaisena mahdollinen. Lähtökohtaisesti näitä voidaan pitää ongelmallisena perustuslaissa turvatun kuntien verotusoikeuden kannalta. Lisäksi arvioitavaksi tulisivat samat verotuksen alueellisia eroja sekä kuntien taloudellista itsehallintoa koskevat kysymykset kuin hallituksen esityksen 324/2014 yhteydessä. Järjestettäessä rahoitus verotuksen kautta, kunnallisveroprosenttien välinen ero voisi kasvaa hyvin suureksi.

Edellä mainittujen lisäksi jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tulisiko uusien itsehallintoalueiden mahdollisesta verotusoikeudesta säätää perustuslain tasolla.

Manner-Suomen maakunnat 2015

Etelä-Karjala Imatra Lappeenranta Lemi Luumäki Parikkala Rautjärvi Ruokolahti Savitaipale Taipalsaari	Etelä-Pohjanmaa Alajärvi Alavus Evijärvi Ilmajoki Isojoki Jalasjärvi Karijoki Kauhajoki Kauhava Kuortane Kurikka Lappajärvi Lapua Seinäjoki Soini Teuva Vimpeli Ähtäri	Etelä-Savo Enonkoski Heinävesi Hirvensalmi Joroinen Juva Kangasniemi Mikkeli Mäntyharju Pertunmaa Pieksämäki Puumala Rantasalmi Savonlinna Sulkava
Kainuu Hyrnsalmi Kajaani Kuhmo Paltamo Puolanka Ristijärvi Sotkamo Suomussalmi Vaala	Kanta-Häme Forssa Hattula Hausjärvi Humppila Hämeenlinna Janakkala Jokioinen Loppi Riihimäki Tammela Ypäjä	Keski-Pohjanmaa Halsua Kannus Kaustinen Kokkola Lestijärvi Perho Toholampi Veteli
Keski-Suomi Hankasalmi Joutsa Jyväskylä Jämsä Kannonkoski Karstula Keuruu Kinnula Kivijärvi Konnevesi Kuhmoinen Kyyjärvi Laukaa Luhanka Multia Muurame Petäjävesi	Kymenlaakso Hamina Iitti Kotka Kouvola Miehikkälä Pyhtää Virolahti	Lappi Enontekiö Inari Kemi Kemijärvi Keminmaa Kittilä Kolari Muonio Pelkosenniemi Pello Posio Ranua Rovaniemi Salla Savukoski Simo Sodankylä

Keski-Suomi Pihtipudas Saarijärvi Toivakka Uurainen Viitasaari Äänekoski		Lappi Tervola Tornio Utsjoki Ylitornio
Pirkanmaa Akaa Hämeenkyrö Ikaalinen Juupajoki Kangasala Kihniö Lempäälä Mänttä-Vilppula Nokia Orivesi Parkano Pirkkala Punkalaidun Pälkäne Ruovesi Sastamala Tampere Urjala Valkeakoski Vesilahti Virrat Ylöjärvi	Pohjanmaa Kaskinen Korsnäs Kristiinankaupunki Kruunupyy Laihia Luoto Maalahti Mustasaari Närpiö Pedersören kunta Pietarsaari Uusikaarlepyy Vaasa Vöyri	Pohjois-Karjala Ilomantsi Joensuu Juuka Kitee Kontiolahti Lieksa Liperi Nurmes Outokumpu Polvijärvi Rääkkylä Tohmajärvi Valtimo
Pohjois-Pohjanmaa Alavieska Haapajärvi Haapavesi Hailuoto Ii Kalajoki Kempele Kuusamo Kärsämäki Liminka Lumijoki Merijärvi Muhos Nivala Oulainen Oulu Pudasjärvi Pyhäjoki Pyhäjärvi	Pohjois-Savo Iisalmi Juankoski Kaavi Keitele Kiuruvesi Kuopio Lapinlahti Leppävirta Pielavesi Rautalampi Rautavaara Siilinjärvi Sonkajärvi Suonenjoki Tervo Tuusniemi Varkaus Vesanto Vieremä	Päijät-Häme Asikkala Hartola Heinola Hollola Hämeenkoski Kärkölä Lahti Nastola Orimattila Padasjoki Sysmä

Pohjois-Pohjanmaa Pyhäntä Raahe Reisjärvi Sievi Siikajoki Siikalatva Taivalkoski Tyrvävä Utajärvi Ylivieska		
Satakunta Eura Eurajoki Harjavalta Honkajoki Huittinen Jämijärvi Kankaanpää Karvia Kokemäki Köyliö Luvia Merikarvia Nakkila Pomarkku Pori Rauma Siikainen Säkylä Ulvila	Uusimaa Askola Espoo Hanko Helsinki Hyvinkää Inkoo Järvenpää Karkkila Kauniainen Kerava Kirkkonummi Lapinjärvi Lohja Loviisa Myrskylä Mäntsälä Nurmijärvi Pornainen Porvoo Pukkila Raasepori Sipoo Siuntio Tuusula Vantaa Vihti	Varsinais-Suomi Aura Kaarina Kemiönsaari Koski Tl Kustavi Laitila Lieto Loimaa Marttila Masku Mynämäki Naantali Nousiainen Oripää Paimio Parainen Pyhäranta Pöytyä Raisio Rusko Salo Sauvo Somero Taivassalo Turku Uusikaupunki Vehmaa

Pohjois-Pohjanmaa Pyhäntä Raahe Reisjärvi Sievi Siikajoki Siikalatva Taivalkoski Tyrnävä Utajärvi Ylivieska		
Satakunta Eura Eurajoki Harjavalta Honkajoki Huittinen Jämijärvi Kankaanpää Karvia Kokemäki Köyliö Luvia Merikarvia Nakkila Pomarkku Pori Rauma Siikainen Säkylä Ulvila	Uusimaa Askola Espoo Hanko Helsinki Hyvinkää Inkoo Järvenpää Karkkila Kauniainen Kerava Kirkkonummi Lapinjärvi Lohja Loviisa Myrskylä Mäntsälä Nurmijärvi Pornainen Porvoo Pukkila Raasepori Sipoo Siuntio Tuusula Vantaa Vihti	Varsinais-Suomi Aura Kaarina Kemiönsaari Koski Tl Kustavi Laitila Lieto Loimaa Marttila Masku Mynämäki Naantali Nousiainen Oripää Paimio Parainen Pyhäranta Pöytyä Raisio Rusko Salo Sauvo Somero Taivassalo Turku Uusikaupunki Vehmaa