

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

17.3.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

HE 241/2020 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Lausuntopyynnössä on tarkennettu, että lausuntojen tulisi keskittyä erityisesti uudistuksen taloudellisiin vaikutuksiin, rahoitusmallin toimivuuteen ja hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyteen, muutuskustannuksiin sekä uudistuksen kipupisteisiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voima-panolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Uudistuksen taloudellisista vaikutuksista

Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2021–2024¹ on nostanut esiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tärkeän roolin Suomen pitkän tähtäimen yhteiskunnallisessa kehityksessä. Koronapandemian lisäksi julkista taloutta heikentävät rakenteelliset ongelmat, kuten väestörakenteen muutos ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistaminen on kriittistä julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta. Julkisen talouden suunnitelmassa on painotettu olevan *tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus saadaan hyväksytyä ja toimeenpantua julkisen talouden kestävyttä tukien.*

¹ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024, VN/11322/2019.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

17.3.2021

Hallitus on vuoden 2020 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä julkaisut hallituksen julkisen talouden kestävyystiekarttaa koskevan kannanoton². Kannanotto liittyy julkisen talouden tiekarttaan, jonka tarkoituksena on osoittaa ne pitkän aikavälin toimet, jotka vahvistavat julkisen talouden kestävyyttä.

Hallitus on jakanut julkisen talouden vahvistamisen potentiaalin neljään rakenneuudistusta edustavaan osakokonaisuuteen; työllisyyden lisääminen ja työttömyyden vähentäminen, talouskasvun edellytysten vahvistaminen, julkisen hallinnon tuottavuuden kasvattaminen ja kustannustehokkuus -toimet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Julkisen talouden vahvistamisen potentiaali on yhteensä 4,5 miljardia euroa.

Kannanoton mukaan kunnan ja valtion hallinnon kustannustehokkuuden sekä tuottavuuden kasvattamisen vaikutus julkiseen talouteen olisi noin miljardi euroa. Näihin keinoihin luetaan kestävyystiekartassa sote-palveluiden kustannustehokkuutta parantavat toimet, mutta tähän kokonaisuuteen kuuluvat myös digitalisaatio, hankintaosaaminen ja tilaratkaisut. Kannanotossa on tuotu esiin, kuinka näiden toimien on tarkoitus vahvistaa kuntataloutta jo ennen varsinaisen sote-maakuntauudistuksen voimaantuloa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, tarkemmin sanottuna rahoitusmallin, mahdollinen vaikutus julkiseen talouteen olisi 0,5 miljardia euroa kustannusten kasvun hillitsemisen kautta. Kyseessä on enimmäisarvio vuoteen 2029 suhteessa valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelman perusuraan. Puolen miljardin arvio rakentuu olettamalle, että hyvinvointialueille ei lisätä uusia tehtäviä tai velvoitteita tai alueet eivät ylittäisi niille etukäteen myönnettyä rahoitusta. On kuitenkin huomionarvoista, että maakuntien tehtävien laajentamista selvittänyt komitea³ on esittänyt, että hyvinvointialueiden tehtäviä laajennettaisiin koskemaan myös ympäristöterveydenhuoltoa. Näin ollen **hyvinvointialueiden tehtäväkenttä tulee laajenemaan tulevaisuudessa.**

Kestävyystiekartan kannanoton mukaisesti sote-uudistus hillitsisi menojen kasvua vasta 2030-luvulta alkaen. Kumulatiivisesti uudistus voisi hallituksen esityksen mukaan vahvistaa julkista taloutta vuoden 2035 jälkeen. Valtion rahoituksen tason vuosittainen nousu palvelutarpeen mukaan ja muutuskustannukset vaikuttavat omalta osaltaan siihen, että uudistuksen alkuvaiheessa sote-kustannukset kasvavat. Lisäksi alueilla on olemassa olevaa hoitovelkaa, jota koronapandemia on lisännyt. **Hoitovelan**

² Talousarvioneuvottelut 16.9.2020, Marinin hallituksen julkisen talouden kestävyystiekarttaa koskeva kannanotto.

³ Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö. Valtiovarainministeriön julkaisuja - 2021:1.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

17.3.2021

myötä muun muassa työntekijöiden työssä jaksaminen tarvitsee lisää tukea. Menojen kasvujen hillitsemisen arvioitu aikaikkuna on monilta osin altis muutoksille, esimerkiksi mahdollisen hyvinvointialueiden verotusoikeuden käyttöönottoaikataulun myötä. Hallituksen esitys toteaaakin, kuinka arvioita on vaikea tehdä vuodesta 2035 eteenpäin.

Sote-palveluiden kustannustehokkuuden kehittämisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen harteille on merkitty suuri vastuu julkisen talouden vahvistamisesta. Tämänhetkisten selvitysten, tutkimuskirjallisuuden ja hallituksen esityksen arvioiden perusteella voinee todeta, että **sote-uudistuksen säästövaikutukset julkiseen talouteen 2020-luvulla jäävät vähäisiksi. Hallituksen esityksen arvio julkisen talouden säästövaikutuksista lienee ylimitoitettu, koska hoitovelan purkaminen ja halu parantaa sote-palveluiden saatavuutta sekä nopeuttaa hoitoon pääsyä lisäävät kustannuspainetta.**

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut kaikille Suomessa asuville sekä parantaa näiden palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Näiden tavoitteiden voidaan nähdä olevan ensisijaisina talouteen liittyviin tavoitteisiin nähden.

Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteluna sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteet ovat osittain jopa ristiriidassa julkisen talouden vakauttamisen kanssa. Julkisen talouden vakauttaminen vaatii myös muita politiikkatoimia. **SAK:n näkemyksen mukaan nykyistä sote-uudistusta ei kuitenkaan tule tarkastella ensisijaisesti taloudellisen linssin, vaan hyvinvointi- ja terveyserojen sekä palveluiden saatavuuden ja laadun kautta.**

Rahoitusmallista ja hyvinvointialueiden rahoituksesta

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu yleiskatteelliseen rahoitukseen. Itsehallinnon myötä alueet päättäisivät rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsenäisesti. Rahoitus jakautuisi siten, että tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi yhteenlaskettuna 84,410 prosenttia, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus yhteensä 14,613 prosenttia sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 0,977 prosenttia. **SAK haluaa korostaa, että tarve- ja olosuhdetekijöiden kehittymistä tulee seurata tulevaisuudessa sekä tarvittaessa reagoida muutostarpeisiin.**

Valtion vastuulla on huolehtia, että maakunnilla tulee olla käytännön edellytykset suoritua tehtävistään perustuslain 22 §:n mukaisen

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

17.3.2021

toteuttamisveloitteen vuoksi.⁴ Jotta hyvinvointialueet voivat asianmukaisesti vastata sote-palveluiden järjestämisestä, valtion rahoituksen tulee olla riittävää ja kohdennettu oikein. Rahoituksen tulee vastata palvelutarvetta. Jos rahoituslain mukainen rahoitus ei riittäisi turvaamaan hyvinvointialueen palvelujen rahoitusta perustuslain vaatimalla tavalla, hyvinvointialueilla on oikeus saada lisärahoitusta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti valtion tulee viime kädessä turvata kansalaisten oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin tilanteessa, jossa hyvinvointialueilla ei ole tähän edellytyksiä⁵.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö edellisen hallituksen sote-esityksestä osoittaa, että alueiden rahoituksen tason tarkistamiseen ei saa olla epäsuhtaista mekaanista rajoitinta⁶. Hyvinvointialueiden arvioitu talouskehitys huomioiden eteen voi tulla tilanteita, joissa hyvinvointialueella ei olisi taloudellisia edellytyksiä turvata oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin.

SAK:n näkemyksen mukaan rahoitusmallia voidaan alun muutosvaiheessa pitää tarkoituksenmukaisena. Rahoitusmalli sisältää kustannuksia hillitsevän elementin esimerkiksi valtion kustannusseurannan ja arviointimenettelyn käynnistymisen uhkan kautta. On kuitenkin huomioitava, että esitetty rahoitusmalli sisältää riskin pehmeän budjettirajoituksen ongelmasta. Hyvinvointialueilla on tämän myötä rajoitetumpi kannustin tavoitella säästöjä tai tehostaa palvelutuotantoa, koska alueiden rahoitus päätetään valtion tasolla vuosittain ja rahoitusta lisätään tarvittaessa. **Rahoitusmallia on tarpeen kehittää viimeistään keskipitkällä aikavälillä saatujen kokemusten perusteella.**

Muutuskustannuksiin tulee varautua

Eri kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön siirtyminen hyvinvointialueen palvelukseen synnyttää tarpeen palkkojen yhteensovittamiseen; maksettavan palkan taso samasta tehtävästä tai saman vaatavuustason tehtävästä voi vaihdella uudistuksen tullessa voimaan. Palkkaharmonisointiin liittyvien kustannusten arviot ovat vaihdelleet noin 123–434 miljoonan välillä. Arvioiden epävarmuutta kasvattavat myös mahdolliset juridiset erimielisyydet⁷. **SAK:n mukaan palkkaharmonisointiin tulee varautua riittävästi.**

Sote-uudistuksen välittömät ICT-kustannukset (taloushallinto, henkilöstöhallinto, päätöksenteko, rekisterit sekä asiakas- ja potilastietojärjestelmät) arvioidaan 350 miljoonan euron suuruiseksi

⁴ Esim. PeVL 26/2017 vp.

⁵ Esim. PeVL 15/2018 vp.

⁶ PeVL 15/2018 vp.

⁷ Kts. esim. työtuomioistuimen ratkaisu TT 2019:82.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

17.3.2021

vuosien 2021 ja 2022 osalta. Muutuskustannukset vuodesta 2023 eteenpäin arvioidaan noin 190 miljoonan suuruiseksi. Hallituksen esityksen mukaisesti luvut sisältävät suurta epävarmuutta; esimerkiksi **tekniset ratkaisut itsessään eivät tuo säästöhyötyä, vaan olennaista on toimintatapojen muuttuminen tehokkaampaan suuntaan.**

Vertailun vuoksi esimerkiksi asiakas- ja potilastietojärjestelmä Apotin hankintahinta oli 380 miljoonaa euroa ja kymmenen vuoden jaksolla kokonaiskustannukset noin 600 miljoonaa euroa. Jos nämä Apotin vaatima kustannustaso skaalattaisiin koko maahan, uudistuksen kustannukset samalta vuosikymmenen ajanjaksolta olisivat 2,2–3,3 miljardia euroa.⁸ Vaikka muutuskustannukset eivät ole suoraan vertailukelpoisia, asiakas- ja potilastietojärjestelmän käyttöönotto antaa arviointihorisontin sille, missä sote-uudistuksen ICT-kustannukset liikkuvat. Palkkaharmonisoinnin ja ICT-kustannusten lisäksi uudistuksesta muodostuisi kustannuksia muun muassa hallinnollisesta valmistelusta, suunnittelu- ja valmistelutyöstä sekä poliittisesta päätöksenteosta. **Muutuskustannuksiin liittyy epävarmuutta ja ne ovat todennäköisesti alimitoitettuja.**

Sote-uudistuksen haasteista

Hallitusohjelman mukaan uudistuksen myötä tapahtuvat verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kuntien asukkaiden verotus ei lähtökohtaisesti saisi kiristyä tai keventyä hallinnollisen muutoksen vuoksi; verojärjestelmän muutoksen tulisi verovelvollisen näkökulmasta olla mahdollisimman neutraali. **SAK pitää tärkeänä, että veroasteikkomuutokset eivät muutosten tullessa voimaan kiristä palkansaajan verotusta. Veroasteen kehitystä alueittain tulee tarkkailla myös uudistuksen käyttöönoton jälkeen.**

Esityksessä on tuotu esiin, kuinka kunnat saattavat uudistuksen seurauksena alentaa kunnallisveroprosentteja oma-aloitteisesti. Tätä perustellaan sillä, että uudistuksen myötä kunnilta siirtyy pois merkittäviä tehtäviä. Lisäksi yksi kuntalain lähtökohdista on, että kuntataloudessa pyritään tasapainotilaan. **Kuntien tilanne ei kuitenkaan ole samanlainen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon menojen osalta, joten kunnallisveron tason muutokset voivat olla erilaisia eri kunnissa.** Hallituksen esityksessä pidetään todennäköisenä, että kunnallisveroprosentit alenisivat eri kunnissa eri tavalla. Käytetty muotoilu viittaa näkökulmaan, jonka mukaisesti kunnat kaikissa tilanteissa alentaisivat veroprosenttejaan. Näkemys ei ole uskottavasti perusteltu. On otettava huomioon, että kuntien nykyisestä taloudellisesta tilanteesta ja

⁸ Liite 2. Digitalisaatio ja tiedonhallinta sote-uudistuksessa: muutuskustannukset, kehittämistarpeet, kustannushyödyt ja ohjaus.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

17.3.2021

omaisuuden tulevasta siirtymisestä hyvinvointialueille seuraa kuntien taseiden merkittävä heikkeneminen. Hallituksen esityksen mukaisesti kunnille tai kuntayhtymille ei suoritettaisi korvausta omaisuussirroista. Poikkeus tähän olisi kompensatiosäätely, jonka mukaan valtio korvaisi omaisuusjärjestelyistä aiheutuneita kustannuksia kunnille täysimääräisesti siltä osin kuin kyse on 0,5 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävstä osuudesta. Säädösperusteinen kompensatiomekanismi on välttämätön myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta⁹. Kuntien ja kuntayhtymien taloudellinen tilanne huomioiden on mahdollista, että osa kunnista joutuu uudistuksen jälkeen ja kompensatiosta huolimatta korottamaan kunnallisveroprosenttia laskemisen sijaan.

Kuntatalous, sisältäen kunnat ja kuntayhtymät, on heikentynyt viime vuosina. Vuonna 2020 ja 2021 koronapandemialla on ollut merkittäviä välittömiä ja välillisiä vaikutuksia kuntien toimintaan sekä talouteen. Hallitus on koronapandemiasta johtuen päättänyt tukea kuntia toimenpidekokonaisuudella, jonka tarkoitus on vahvistaa kuntataloutta vähintään miljardilla eurolla. Tuet ovat määräaikaista ja kohdistuvat ensisijaisesti vuoteen 2020.

Kuntien tilinpäätösperusteiset taloustiedot vuodelta 2019 osoittavat, kuinka kuntayhtymien vuosikate on heikentynyt viime vuosina merkittävästi erityisesti verotulojen maltillisen kehityksen ja toimintakulujen voimakkaan kasvun seurauksena. Kuntayhtymistä 27:llä oli alijäämäinen tase vuonna 2019. Isossa kuvassa kriisikuntien määrä on kasvussa. Kuntatalouden haasteet liittyvät suurempiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin, kuten ikärakenteen muutokseen, syntyvyyden laskuun ja työvoiman vähenemiseen. Hallituksen kuntatalousohjelma¹⁰ toteaa, että *sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on välttämätön, mutta uudistus ei ratkaise kaikkia kuntatalouden ongelmia. SAK:n näkemyksen mukaan kuntien elinvoimaisuuteen ja kuntatalouden kehitykseen tulee kiinnittää huomiota tulevaisuudessa.*

Hyvinvointialueiden verotusoikeudesta

Maakuntaveron käyttöönottoa selvittänyt parlamentaarinen komitea sai mietintönsä¹¹ valmiiksi 11.3.2021. Lopputulemana komitea on lausunut seuraavaa:

Komitea toteaa, että maakuntaveron käyttöönoton tarpeellisuutta tulisi arvioida siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueiden rahoitusmallin

⁹ Esim. PeVL 26/2017 sekä PeVL 65/2018.

¹⁰ Kuntatalousohjelma 2021–2024, kevät 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2020:30.

¹¹ Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö. Valtioneuvoston julkaisu – 2021:15.

toimivuudesta on saatu riittävästi kokemusta ja jos tehtäväkenttää mahdollisesti olennaisesti laajennetaan. Tällöin tulisi tarkastella laajasti julkisen sektorin tehtäviä, rahoitusta ja veronsaajien asemaa.

Komitea on tuonut esiin, kuinka keskeiset maakuntaveron käyttöönottoa vastaan puhuvat tekijät ovat työn verotukseen aiheutuva kiristymispaine sekä tulevien hyvinvointialueiden erilaisuus. Alueiden veroprosenttien arvioidaan tulevaisuudessa eriytyvän, minkä kuvaillaan vaarantavan hyvinvointialueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden sekä palveluiden, että verotuksen tason suhteen.

Kuten aikaisemmin on tuotu esiin, alueiden välillä on nyt jo voimakasta eriytymiskehitystä. Kehitys johtuu ensisijaisesti kuntien ja kuntayhtymien taloudellisen tilanteen heikkenemisestä, joka on jatkunut useamman vuoden ajan. Tästä kehityksestä yksi esimerkki on kunnallisveroprosenttien eriytyminen; korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin ero oli vuonna 2020 peräti seitsemän prosenttia.

Komitean mietinnössä on tuotu esiin, kuinka verotuksen kiristämispaine olisi erilainen eri alueilla, joten veroprosentit saattavat eriytyä samassa suhteessa. Komitean mietintö pitää tätä eriytymistä yhdenvertaisuutta heikentävänä, koska se kasautuisi jo olemassa olevien alueellisten erojen päälle. Kuitenkin kuntien taloustilanteen heiketessä ja sote-menojen kasvaessa sopeuttamistarve lisääntyy. **Eriytymiskehitykseen voidaan kuitenkin vaikuttaa valtion rahoitusosuuden kohdentamisella, joten ei ole selvää, että maakuntaveron heikentäisi tilannetta verrattuna nykyiseen. Vaikka maakuntaveron kohdistuisi ansiotuloihin, sen ei tarvitse tarkoittaa verotuksen painopisteen siirtoa työn verotukseen.** Valtio voi halutessaan kompensoida maakuntaveron ja sen mahdollista tulevaa nousua siirtämällä valtion verojen painopistettä pois työn verottamisesta.

Mietinnössä on todettu, että verovelvollisten olisi vaikea hahmottaa eri veronsaajien osuutta omasta kokonaisverorasituksestaan. Ajatuskulkua voidaan pitää kummallisena. Alkuvaiheessa hyvinvointialueiden tehtäväkenttä olisi verrattain kapea. **Kansalaiselle lienee verrattain selkeää, mihin maakuntaverosta saadut verotulot käytetään, koska käyttökohteiden määrä on rajattu.** Hyvinvointialueiden vastuiden määrää voi verrata esimerkiksi kuntiin ja kuntien lakisääteisiin tehtäviin; kuntien lakisääteisiä tehtäviä on yli viisisataa¹². **Maakuntaveron perustuu myös yhteen selkeään parametriin, joten siihen liittyvät poliittiset päätökset on helppo ymmärtää.** Näin ollen maakuntaveron taso olisi luonteva ja kansalaisen näkökulmasta ymmärrettävä teema esimerkiksi maakuntavaaleissa.

¹² Kts. esim. Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto

17.3.2021

Hallituksen esityksen rahoitusjärjestelmä sisältää sosiaali- ja terveysmenojen kustannusten kasvua hillitseviä elementtejä, mutta verotusoikeus vahvistaisi näitä merkittävästi. Hyvinvointialueiden suurempi vastuu omasta toiminnastaan tasapainottaisi rahoitusmallia. Alueiden verotusoikeus tukisi myös esityksen muita tavoitteita esimerkiksi hyvinvointialueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyen. Kunnan jäsenet voisivat muun muassa äänestämällä osoittaa näkemyksensä sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen tasosta ja käytöstä tilanteessa, jossa näistä tekijöistä päättäminen on hyvinvointialueiden, eikä valtion, vastuulla. Ideaali rahoitusmalli yhdistää valtionrahoituksen ja hyvinvointialueiden verotusoikeuden.

SAK:n näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden verotusoikeuden hyödyt ylittävät siihen liittyvät haasteet.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry