Lisäselvitys

Ville-Veikko Ahonen/VM
Pasi Leppänen/VM
Mervi Kuittinen/VM

18.9.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 78/2024 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta, ennakkokuuleminen 17.9.2024.

Lisäselvityksenä ennakkokuulemisen yhteydessä esitettyihin kysymyksiin, valtiovarainministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa.

Hyvinvointialueen rahoituksen jälkikäteistarkistuksen huomioiminen hyvinvointialueen talousarvion ja –suunnitelman laadinnassa

Talousarvion vakiintuneisiin laadintaperiaatteisiin kuuluvan täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava hyvinvointialueen rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Rahan käyttö ja rahan lähteet on esitettävä talousarvion laadintahetkellä käytössä olevien tietojen mukaisina.

Valtiovarainministeriö julkaisee vuoden 2025 aluekohtaisen rahoituksen 23.9.2024 ja samalla arvion rahoituksen hyvinvointialuekohtaisesta kehityksestä vuosille 2026-2028. Hyvinvointialueiden tulee sisällyttää talousarvioon ja –suunnitelmiin valtion rahoitus näiden laskelmien mukaisena. Valtion rahoitus sisältää ministeriön arvion jälkikäteistarkistuksesta. Jälkikäteistarkistus esitetään hyvinvointialueen talousarviossa ja –suunnitelmassa sinä varainhoitovuonna, kun se sisällytetään hyvinvointialueiden rahoitukseen. Esimerkiksi vuoden 2023 toteutuneisiin kustannuksiin perustuva jälkikäteistarkistus otetaan huomioon vuoden 2025 rahoituksessa ja hyvinvointialueen kyseisen vuoden talousarviossa.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn käynnistyminen

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin esitetty ennakollinen talouden ohjauksen menettely (13 b §) on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Neuvottelumenettely voitaisiin käynnistää laissa säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen, muissa prosesseissa annettujen ehtojen toteutumisen tai talousarvion ja -suunnitelman sisältöä ja toteutumista koskevien kriteerien perusteella. Menettelyn käynnistävät talouden tilanteen vaarantumista kuvaavat kriteerit ovat yhteydessä muuhun voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen hyvinvointialeen taloutta koskevaan sääntelyyn ja ohjausprosesseihin. Ehdotetulla sääntelyllä täydennettäisiin lainaottovaltuuden muuttamisen ja lisärahoituksen ehtojen sekä arviointimenettelyn johdosta päätettyjen toimenpiteiden seurantaa.

Menettely olisi tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan yksittäisissä tilanteissa hyvinvointialueen talouden tilanteen vaarantuessa, ja se ei olisi osa säännöllistä vuosittaista ohjausta. Säännöllistä ohjausta ovat esimerkiksi vuotuiset, hyvinvointialuelakiin perustuvat, neuvottelut valtion ja hyvinvointialueiden välillä sekä niiden yhteydessä annettava toimenpidesuositukset. Ehdotetun sääntelyn avulla pyritään välttämään hyvinvointialueen itsehallintoon puuttumista tarkoittavaa arviointimenettelyä.

Menettelyn käynnistäminen olisi valtiovarainministeriön harkinnassa. Harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi hyvinvointialueen talouteen vaikuttavat kertaluonteiset tekijät, joilla ei olisi pysyvää vaikutusta hyvinvointialueen talouteen. Menettely voitaisiin jättää käynnistämättä esimerkiksi, jos on selvää, että ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin tunnuslukuihin vaikuttavat sellaiset tekijät, joihin hyvinvointialueet eivät ole voineet itse vaikuttaa ja jotka eivät ole olleet ennakoitavissa. Nämä tekijät heijastuvat tyypillisesti kaikkien hyvinvointialueen talouteen kyseisenä tilivuotena, ja niistä aiheutuvat kustannukset tulevat huomioiduksi rahoituksen jälkikäteistarkastuksessa. (HE 78/2023 vp, s. 24).

Esimerkiksi esitetyn ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn 13 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tunnusluvut kuvaisivat tilannetta, jossa vuosikate ei riitä poistoihin tai tulorahoitus ei riitä lainojen hoitamiseen. Mikäli talouskehitys ei korjautuisi, voisi olla mahdollista, että arviointimenettelyn edellytykset täyttyisivät. Käytettävissä olevien tilinpäätös- sekä talousarvio- ja suunnitelmatietojen perusteella esimerkiksi tunnusluku konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde alle 100 prosenttia toteutuisi vuoden 2023 tilinpäätöstietojen perustella kaikilla hyvinvointialueilla, talousarviotietojen 2024 perustella miltei kaikilla alueilla. Taloussuunnitelmatietojen perusteella tunnusluku ei täyttyisi yhdelläkään alueella ja vuonna 2026 yhdellä alueella.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen alkuvuosien jälkeen on oletettavaa, että kriteerit täyttyisivät harvemmin ja vain osalla alueista, ja kuvaisivat tarkemmin kunkin hyvinvointialueen talouden kehitystä. (HE 78/2024 vp. s. 21).

13 b §:n 1 momentin 2 kohdassa edotettujen kriteerien toteutumista ei voitane käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida tarkkaan. Vuonna 2022 valtioneuvosto muutti kolmen hyvinvointialueen sekä HUS-yhtymän vuoden 2023 lainanottovaltuutta. Kahdentoista hyvinvointialueen vuoden 2024 lainanottovaltuutta on muutettu vuonna 2023 tai 2024. Jo tehdyissä valtioneuvoston päätöksissä on käytetty hyvinvointialuelain 15 § 4 momentin mukaista mahdollisuutta ehtojen asettamiselle, ja kaikissa jo annetuissa valtioneuvoston päätöksissä on edellytetty päätöksiä talouden tasapainotussuunnitelmista tai muista vastaavista suunnitelmista sekä niiden toteutumisen raportoinnista. Käytettävissä olevan tiedon mukaan suunnitelmista on ehtojen mukaisesti päätetty kyseisillä alueilla, mutta toistaiseksi ei ole käytettävissä täsmällisempää tietoa siitä, miten suunnitelmat ovat toteutuneet, koska toimenpiteet ovat hyvinvointialueilla parhaillaan käynnissä ja siten keskeneräisiä. Yksi hyvinvointialue on hakenut keväällä 2024 hyvinvointialueiden rahoituslaissa tarkoitettua lisärahoitusta, joten arvioita ehdoista ja niiden kohdistumisesta ei voida esittää. (HE 78/2024 vp. s 16).

Hallituksen esityksessä on (s. 11-12) käsitelty hyvinvointialueiden taloustilannetta, joka vaikuttaa ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn 3 ja 4 kohtien kriteerien toteutumiseen. Tilanne on ollut toiminnan käynnistymisvuonna haastava. Myös vuosi 2024 näyttää talousarvioiden perusteella hyvin haastavalta. Kokonaisalijäämän arvioidaan hyvinvointialueiden talousarvioiden perusteella olevan noin 860 miljoonaa euroa. Alueelliset erot ovat kuitenkin merkittävät. Viisi hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki arvioivat vuosikatteen olevan positiivinen. Helsingin kaupungin eriytettävien tehtävien tuloksen ennakoidaan olevan positiivinen. Taloussuunnitelmavuoden 2025 tulos olisi kuitenkin noin 800 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Kehityksen taustalla ovat valtion rahoituksen jälkikäteistarkastus ja alueiden muutosohjelmien kautta saavutettava maltillisempi toimintamenojen kasvu. Tähän kehitykseen liittyy kuitenkin vielä huomattavaa epävarmuutta. Ehdotetun 13 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja hyvinvointialueen yksilöityjä toimenpiteitä ja perusteita sekä 4 kohdassa tarkoitettua kehitystä voidaan tarkemmin arvioida kunkin hyvinvointialueen talousarvio- ja -suunnitelma tietojen perusteella lain voimaan tultua.