EDUSKUNTA
Sosiaali- terveysvaliokunta
stv@eduskunta.fi

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA 3.10.2024 / HE 70/2024 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Asiantuntijalausunto: Markku Pekurinen, tutkimusprofessori (emeritus), DPhil (economics)

Lakiesitys muuttaa asiakasmaksujen roolia hyvinvointialueiden rahoituksessa ja supistaa rahoituksen jälkikäteistarkistusta

Asiakasmaksujen muutos kohentaisi valtiontaloutta, mutta kohdistuisi hyvinvointialueisiin mahdollisesti rahoituslain periaatteiden vastaisesti

1. Lakiesityksen mukaan asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otettaisiin huomioon hyvinvointialueiden rahoituksessa etukäteen. Käytännössä asiakasmaksutuottojen arvioitu lisäys vähennettäisiin hyvinvointialueiden valtion rahoituksesta.

2. Muutoksen myötä hyvinvointialueet joutuisivat käytännössä määräämään perittävät asiakasmaksut enimmäismäärään, vaikka hyvinvointialueella olisi perustellut syyt määrätä maksut alhaisemmiksi (esimerkiksi jättämällä maksuja perimättä pienituloisilta).

3. Esitys kaventaisi tosiasiallisesti hyvinvointialueiden itsehallintoa rajoittamalla tosiasiallisesti alueiden mahdollisuutta määrätä maksuista tavoitteidensa mukaisesti. Hyvinvointialueilta poistuisi myös kannuste ohjata palvelujen kysyntää ja käyttöä maksuja säätelemällä.

4. Esitys ei kohenna hyvinvointialueiden taloutta, mutta parantaa valtiontaloutta esityksen mukaan 150 miljoonalla eurolla. Käytännössä osa valtiontalouden vahvistumisesta saavutettaisiin pienituloisten maksurasitusta korottamalla.

5. Esitys vähentäisi hyvinvointialueiden rahoitusta epäyhtenäisesti ja esityksen vaikutusarvioinnin mukaan ilmeisesti sote-rahoituslain perusajatuksen vastaisesti. Mitä korkeampi on hyvinvointialueen palvelujen tarve sitä enemmän valtion rahoitus vähenisi asukasta kohti.

Hyvinvointialueiden rahoituksessa luovutaan täysimääräisestä jälkikäteistarkistuksesta

6. Esityksen mukaan hyvinvointialueen rahoituksen täysimääräisestä jälkikäteistarkistuksesta luovuttaisiin vuodesta 2026 alkaen. Toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotuksesta otettaisiin huomioon vuonna 2026 95 prosenttia, vuonna 2027 90 prosenttia, vuonna 2028 80 prosenttia ja vuodesta 2029 alkaen tehtävissä tarkistuksissa 70 prosenttia. Yksittäiselle alueelle myönnettyä lisärahoitusta ei otettaisi jälkikäteistarkistuksessa huomioon koko maan tason rahoitustarvetta määriteltäessä.

7. Rahoituksen jälkikäteistarkistusmenettely ja sen huomioon ottaminen seuraavien vuosien rahoituksen tasoa määriteltäessä on sinänsä loogista ja perusteltua.

8. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan jälkikäteistarkistus tehdään täysimääräisesti, tarkoituksena varmistaa, ettei valtion rahoitus erkane todellisesta kustannuskehityksestä. Lakiesityksen toteutuessa riski rahoituksen erkanemisesta todellisesta kustannuskehityksestä kasvaa.

9. Lakiesityksen myötä hyvinvointialueiden rahoitukseen tulisi kolmas tekijä, joka ei enää kuvaa alueiden todellista kustannuskehitystä: 1) Palvelutarpeen muutoksesta johtuva rahoitustarve kattaa vain 80 prosenttia ennakoidusta menopaineesta. 2) Hyvinvointialueindeksi kuvaa hyvin etäisesti alueiden kohtaamaa hintakehitystä. 3) Rahoituksen jälkikäteistarkistukseen ehdotettava muutos etäännyttää rahoituksen toteutuneesta kustannuskehityksestä. Nämä tekijät yhdessä rajoittavat hyvinvointialueiden edellytyksiä hoitaa niille lainsäädännössä osoitettuja tehtäviä.

10. Jälkikäteistarkistusta koskevien muutosten tavoitteena on lakiesityksen perustelujen mukaan rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen. On kuitenkin epäselvää, miten jälkikäteistarkistuksen heikentäminen kannustaisi yksittäistä hyvinvointialuetta parantamaan talouttaan, kun mahdollinen rahoitushyöty jaettaisiin kaikkien hyvinvointialueiden kesken.

11. Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen vakaannuttua, vielä nyt käynnissä olevan alueiden perustamisvaiheen jälkeen, esitys voisi kannustaa hyvinvointialueita tavoittelemaan nollatulosta. Tämä on tavoiteltavaa. Tosin nollatuloksen tavoite pätee ilman esitettävää lakimuutostakin.

12. Kaiken kaikkiaan ehdotuksen kannustevaikutusten syntylogiikka on kuvattu epäselvästi. Taloudellisten vaikutusten arviointiin sisältyy myös merkittävää epävarmuutta.

13. Hyvinvointialueiden toiminnan ensimmäisten vuosien aikana syntyneen siirtymävaiheen alijäämän kattaminen vie useamman vuoden. Ehdotetun rahoituksen jälkikäteistarkistusmenettelyn käyttöönotto voi joidenkin hyvinvointialueiden kohdalla lisätä pitempikestoisen rahoitusvajeen ja arviointimenettelyyn joutumisen riskiä.

14. Yksittäiselle alueelle myönnettyä lisärahoitusta ei otettaisi jälkikäteistarkistuksessa huomioon koko maan tason rahoitustarvetta määriteltäessä vuotta 2024 koskevasta jälkitarkistuksesta lukien. Tätä voi pitää perusteltuna, koska lisärahoitus kohdentuisi epätarkoituksenmukaisesti myös muille kaikille hyvinvointialueille ja vain vähäiseltä osin ongelma-alueelle.

15. Rahoituksen ennakoitavuus on koko maan tasolla vielä hyvin heikkoa. Hyvinvointialuekohtaiset ennakkotiedot rahoituksesta muuttuvat (tarkentuvat) taloussuunnittelun kannalta usein ja merkittävästi. Jälkikäteistarkistuksen muutos lisäisi jo ennestään monimutkaisen rahoitusmallin monimutkaisuutta ja heikentäisi rahoituksen ennakoitavuutta.

16. Rahoituslain vaikutuksista on vasta niukasti kokemusta. Uudistuksen varhaisessa vaiheessa tulisi pidättäytyä muutoksista, jotka muuttavat olennaisesti hyvinvointialueiden rahoitusta ja alueiden toiminta-edellytyksiä.

Hyvinvointialueiden ohjauksessa löydettävä talouden ja toiminnan tasapaino

17. Vahvistuvan taloudellisen ohjauksen ja rahoituksen hienosäädön myötä sisällölliset ja taloudelliset tavoitteet jatkavat eriytymistään.

18. Hyvinvointialueiden käynnistämisvaiheessa syntynyt rahoituksen alijäämä murentaa taloudellisen ohjauksen uskottavuutta ja tehokkuutta, riippumatta siitä miten syntynyttä tilannetta pyritään ratkaisemaan taloudellista ohjausta tai rahoitussäännöksiä tiukentamalla. Valtiovallan on joka tapauksessa turvattava hyvinvointialueille väestön palvelutarpeiden edellyttämä riittävä rahoitus.

19. Onkin ilmeistä, että ellei rahoituksen tason riittävyyttä ratkaista uskottavasti, hyvinvointialueiden rahoitusmallin uskottavuus ja sitä kautta valtionohjauksen teho rapautuu nopeasti.

20. Valtion ja hyvinvointialueiden ensisijainen taloudellinen vastuu koskee väestön tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen järjestämistä kustannusvaikuttavasti (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 1 §, laki pelastustoimen järjestämisestä 613/2021 1§).

21. Hyvinvointialueiden rahoituksen ja toiminnan epäsuhdan korjaaminen edellyttää pitkällä aikavälillä julkisen palvelulupauksen selkeää määrittämistä ja julkisen palveluvalikoiman rajaamista kustannusvaikuttavuuden perusteella. Ei niinkään hyvinvointialueiden rahoituksen teknisten määräytymisperusteiden hienosäätöä.

Helsingissä 2.10.2024

Markku Pekurinen, tutkimusprofessori (emeritus), DPhil (economics)
markku@pekurinen.com