Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kirjallinen lausuntopyyntö

Asia: HE 70/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+70/2024

Tausta

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti rahoituksen koko maan tasolla tehtävään jälkikäteistarkistukseen lisättäväksi vuodesta 2026 portaittain kasvava hyvinvointialueiden omavastuu. Tavoitteena on rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen.

Jälkikäteistarkistuksena tehtävästä vuosittaisesta rahoituksen lisäyksestä tai vähennyksestä otettaisiin huomioon vuodelle 2026 tehtävässä vuoden 2024 rahoituksen jälkikäteistarkistuksesta 95 prosenttia, vuonna 2027 tehtävässä tarkistuksesta 90 prosenttia, vuonna 2028 tehtävässä tarkistuksesta 80 prosenttia ja vuodesta 2029 alkaen tehtävistä tarkistuksista 70 prosenttia.

Omavastuuosuuden vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen riippuvat alueiden kustannuskehityksestä. Mikäli kustannusten kasvu pysyy korkeana, omavastuuosuus merkitsisi rahoituksen vähennystä suhteessa täysimääräiseen jälkikäteistarkistukseen. Mikäli alueet kuitenkin saavat omilla sopeuttamis- ja tehostamistoimillaan pidettyä kustannusten kasvun maltillisena, omavastuuosuus lisäisi rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen.

Lisäksi yksittäisille alueille myönnettyä lisärahoitusta ei otettaisi jatkossa huomioon jälkikäteistarkistuksessa.

Hyvinvointialueiden tehtävämuutosten huomioiminen rahoituksessa

Rahoituslain mukaan hyvinvointialueiden tehtävämuutokset otetaan rahoituksessa huomioon etukäteen niiden voimaantulosta lukien. Laissa ehdotetaan täydennettäväksi sääntelyä siitä, miten tehtävämuutoksista erillään säädettävät asiakasmaksujen muutokset tulisi ottaa huomioon rahoituksessa. Asiakasmaksujen tasoa, perusteita tai maksullisuutta koskevat muutokset ehdotetaan otettavaksi huomioon muutoksen voimaantulovuodesta lukien etukäteen.

Lisäksi tarkistettaisiin pelastustoimen riskikertoimen laskennassa käytettäviä tietoja koskevaa sääntelyä.

Hallituksen esitys on tarkoitus antaa kesäkuussa 2024. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025 lukuun ottamatta jälkikäteistarkistusta koskevia muutoksia, joita sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2026 vuoden 2024 rahoituksen perusteella tehtävään tarkistukseen.

Lausunto

Jälkikäteistarkistusta koskevat ehdotukset

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue suhtautuu kielteisesti esitetyn kokoluokan mukaisiin jälkikäteistarkastuksen muutoksiin.

Merkittävän omavastuuosuuden lisääminen kasvattaisi riskiä alueiden todellisten kustannusten ja rahoituksen erkaantumiselle. Omavastuuosuuden vaikutusten arvioinnissa alueiden kustannuskehitys on aliarvioitu. Vaikutustenarvioinnista ei käy ilmi, että realistisemmalla nettokustannusten kasvutahdilla omavastuuosuuden lisäämisestä voisi aiheutua huomattava alueiden rahoituksen heikkeneminen tarkastelukaudella.

Omavastuuosuus kasvattaisi riskiä rahoituksen ja kustannusten erkaantumiselle

Esityksen mukainen merkittävä alueiden "omavastuuosuus" jälkikäteistarkastukseen lisäisi merkittävästi riskiä kustannusten ja rahoituksen erkaantumiselle. Alun perin jälkikäteistarkastus on tehty lainsäädäntöön, jotta todelliset kustannukset ja rahoitusmallin mukainen rahoitus eivät erkaantuisi toisistaan. Pienen omavastuuosuuden (esim. 10 %) lisääminen voisi olla perusteltu muutos, mutta esitetty 30 %:iin nouseva omavastuu aiheuttaisi alueiden riittävälle rahoitukselle merkittäviä riskejä.

Jälkikäteistarkistus on mahdollistanut sen, että hyvinvointialueiden tehtävämuutoksiin liittyvissä rahoituksen muutosten laskennassa on voitu käyttää keskitetysti tehtyjä karkeita vaikutusarviointeja. Ajatus on ollut, että mikäli tehtävämuutoksen todellinen kustannus poikkeaa esimerkiksi alueellisista syistä merkittävästi sen rahoituksessa huomioidusta tasosta, tulee tämä erotus joka tapauksessa huomioitua jälkikäteistarkastuksen kautta syntyneiden ali- tai ylijäämien myötä.

Esityksen mukainen omavastuuosuus poistaisi tämän mekanismin. Tällöin ehdottomana edellytyksenä on, että tulevien tehtävämuutosten kustannusarvioissa huomioidaan täysimääräisesti muutosten alueellisesti eriävät vaikutukset ja muutoksista syntyvät välilliset kustannukset, jotka nykyisin jäävät usein huomioimatta. Tämä edellyttää valtiovarainministeriöltä huomattavasti nykyistä merkittävämpää työpanosta vaikutusten arvioinnissa ja todennäköisesti lisäisi myös alueiden hallinnollista taakkaa.

Omavastuuosuuden vaikutuksen arviointi perustuu optimistisiin taloussuunnitelmiin

Esityksen vaikutusten arvioinnissa omavastuuosuuden vaikutusta arvioidaan alueiden ilmoittamien taloussuunnitelmien mukaisella kustannuskasvulla ja VM:n ennusteen mukaisilla kustannuksilla, joista viimeksi mainitussa nettokustannusten kehitys on noin 2 prosenttiyksikköä taloussuunnitelmien mukaista kehitystä nopeampaa.

On nähtävissä, että osalla hyvinvointialueista taloussuunnitelmien kustannuskehitys on ylioptimistisen matalaa. Syynä tähän on hyvinvointialuelain 115 §:n vaatimus, jonka mukaan taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen. Kun alueille on kertynyt vuonna 2023 suuria alijäämiä on taloussuunnitelma lain mukaan ollut välttämätöntä laatia maltillisella kustannuskasvulla, vaikka toimenpiteitä kyseisen kustannuskasvun saavuttamiseksi ei olisi vielä tunnistettu.

Hyvinvointialue arvioi, että tosiasiallinen kustannustaso nousee vielä merkittävästi nopeammin kuin vaikutustenarviointiin sisältyvässä VM:n ennusteen mukaisessa arviossa. Tällaisessa skenaariossa omavastuuosuus jälkikäteistarkistukseen tulisi leikkaamaan alueiden rahoitusta voimakkaasti, arviolta satoja miljoonia euroja tarkastelukaudella.

Asiakasmaksumuutosten huomioon ottaminen rahoituksessa

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kannattaa lähtökohtaisesti asiakasmaksumuutoksiin liittyvää esitystä, joka on nykyisen lainsäädännön hengen mukainen.

Alue esittää, että muutos astuisi voimaan vasta vuoden 2027 alussa, jolloin se vakauttaisi valtion taloutta keskipitkällä aikavälillä, mutta ei hankaloittaisi akuutisti hyvinvointialueiden heikkoa taloudellista tilannetta samanaikaisesti voimaan astuvien muiden rahoitusta vähentävien muutosten kanssa (ml. kehysriihen päätökset).

Erityistä huomiota tulee kuitenkin kiinnittää siihen, että päätökset rahoitukseen vaikuttavista asiakasmaksumuutoksista on tehtävä riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta ne tosiasiallisesti ehditään saattamaan voimaan siihen mennessä, kun rahoituksen lasku tulee voimaan.

Muussa tapauksessa on riskinä, että hyvinvointialueiden rahoitusta heikennetään, mutta ne eivät ehdi valmistelemaan, viemään päätöksentekoon ja toimeenpanemaan kyseisiä maksumuutoksia ennen kuin rahoituksen määrä jo tosiasiallisesti vähenee.

Tavoitteen tulisi olla, että seuraavaa vuotta koskevat asiakasmaksumuutokset on päätetty ja hyvinvointialueiden tiedossa viimeistään edellisen vuoden kesäkuuhun mennessä.

Alue kiinnittää huomiota siihen, että esitys asiakasmaksumuutosten huomioimisesta rahoituksessa heikentää hyvinvointialueiden rahoitusta tilanteessa, jossa ne ovat jo ennestään tehneet erittäin suuret alijäämät.

Tästä syystä tulisi vielä tarkastella, onko nyt oikea aika tehdä samanaikaisesti useita hyvinvointialueiden taloutta heikentäviä lakimuutoksia, vai olisiko kyseinen muutos mahdollista ottaa voimaan esimerkiksi vasta 2027 alusta. Näin päätös voitaisiin tehdä nyt, ja muutos vakauttaisi voimaan astuessaan valtion taloutta keskipitkällä aikavälillä, mutta ei hankaloittaisi akuutisti hyvinvointialueiden jo etukäteen heikkoa taloudellista tilannetta.

Pelastustoimen riskikertoimen tietopohjan tarkentaminen

Tietopohjan tarkentaminen ja esitetyt tekniset korjaukset ovat perusteltuja. Esityksen vaikutusarvioinnit puuttuvat, ne tulisi saada hyvinvointialueiden käyttöön mahdollisimman pian.