Tuukka Holster

1.11.2024

Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta keskiviikko 06.11.2024 klo 11.15 / HE 70/2024 vp

Lausunto hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (jälkikäteistarkistus, asiakasmaksumuutokset)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (rahoituslaki) muuttamisesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Esityksessä koko maan tasolla tehtävää vuosittaista jälkikäteistarkastusta muokataan siten, että jatkossa portaittain vähenevä osuus alueiden ali- tai ylijäämistä huomioitaisiin lisäyksenä tai vähennyksenä tulevasta rahoituksesta. Tällä pyritään lisäämään rahoitusmallin kannustavuutta, kun hyvinvointialueet eivät jatkossa saisi täysimääräisesti alijäämäänsä hyvitetyksi jälkikäteistarkastuksessa, eikä toisaalta mahdollista ylijäämää täysin poistettaisi rahoituspohjasta (niin sanottu hyvinvointialueiden omavastuu). Esityksen mukaan alueille myönnettyjä lisärahoituksia ei enää huomioitaisi jälkikäteistarkastuksessa. Lisäksi esitetään rahoituslakia selvennettäväksi siten, että asiakasmaksuihin säädettävät muutokset olisi mahdollista ottaa hyvinvointialueiden rahoituksessa etukäteen huomioon niiden voimaantulovuodesta alkaen, tehtävämuutosten kanssa vastaavalla tavoin.

Hyvinvointialueiden rahoitus on suunniteltu laskennalliseksi kustannuskontrollin kannustimien turvaamiseksi. Hyvinvointialueindeksi ei seuraa suoraan alueiden tuotannontekijäkustannuksia, eikä tarveperusteista rahoitusta tarkasteta jälkikäteen perustuen tarvetekijöiden toteutuneisiin arvoihin. Laskennallisuuden ongelmana on, että hyvinvointialueiden kustannustaso voi erkaantua niiden rahoituksesta, jos tuotannontekijäkustannusten tai tarvetekijöiden todellinen muutos poikkeaa laskennallisesta muutoksesta hyvinvointialueiden toiminnasta riippumattomista syistä.

Tuukka Holster

1.11.2024

Jälkikäteistarkastuksella pyritään korjaamaan tämä ongelma, siten että heikentävä vaikutus kustannuskontrollin kannustimiin olisi mahdollisimman vähäinen. Siksi jälkikäteistarkastus tulee kahden vuoden viiveellä ja lasketaan vertaamalla koko maan rahoituksen kokonaistasoa kustannusten kokonaistasoon. Yksittäisen alueen ei siis kannata löysätä budjettikuria, koska siitä jälkikäteistarkastuksessa seuraava rahoituksen kasvu jaetaan alueille tavanomaisesti määräytymistekijöiden suhteessa ja valuu siksi pääosin muille alueille.

Periaatteessa jälkikäteistarkistus olisi mielekkäintä toteuttaa siten, että rahoitusta korjattaisiin jälkikäteen perustuen niihin väistämättömiin muutoksiin tuotannontekijäkustannuksissa ja tarvetekijöissä, joihin alueet eivät voineet vaikuttaa. Käytännössä tämä on vaikeaa, ja nykyisen kaltainen kustannusten ja rahoituksen vertailu on kohtuullinen kompromissi.

THL näkee silti huolestuttavana nykyisen tilanteen, missä heti hyvinvointialueuudistuksen jälkeen syntyy huomattavan suuri jälkikäteistarkastuksella korjattava alijäämä. Vaikka yksittäisen alueen ei kannatakaan tehdä alijäämiä, voi täysimääräinen jälkikäteistarkastus aiheuttaa tilanteen, missä kontrolli kustannuksista heikkenee yhteisesti. Hyvinvointialueiden alijäämien kattamisvelvoite vaatii hyvinvointialueita kattamaan vuosina 2023–2024 syntyvät alijäämät vuoden 2026 loppuun mennessä. THL katsoo, että rahoitusmallin uskottavuuden näkökulmasta on tärkeää, että alijäämien kattamisvelvollisuudesta pidetään kiinni. Vuoden 2023 jälkikäteistarkastus nostaa huomattavasti vuoden 2025 rahoitusta, mikä auttaa alijäämien kattamisessa.

Jälkikäteistarkastuksen madaltaminen lisäisi alueiden kannustimia välttää alijäämiä, sillä niitä ei katettaisi täysimääräisesti. Tämä lisäisi budjettikuria. Vaikutus budjettikuriin seuraisi käytännössä alueiden yhteisistä kannusteista, sillä jälkikäteistarkistus ei nykyisellääänkään kannusta yksittäistä aluetta alijäämien kasvattamiseen. Toisaalta tämä vaikeuttaa alueiden tilannetta entisestään siltä osin, kun kustannustason kasvu johtuu väistämättömästä muutoksesta tuotannontekijäkustannuksissa ja tarvetekijöissä. Lisäksi on riskinä, että jälkikäteistarkastuksen madaltaminen johtaa tulevaisuudessa kasvavaan määrään lisärahoitushakemuksia.

Tuukka Holster

1.11.2024

THL näkee aiheelliseksi tehdä esitetyn kaltaisia muutoksia jälkikäteistarkastusmenettelyyn, vaikkakin madaltaminen 70 prosenttiin voi olla liian suuri muutos. Jatkossa tulisi tehdä lisäselvitystyötä siitä, voisiko jälkikäteistarkistusta kehittää perustumaan tarvetekijöiden ja väistämättömien tuotannontekijäkustannusten muutoksiin. Jälkikäteistarkistuksen muutoksen tasapainottamiseksi arvio palvelutarpeen vuosittaisesta kasvusta tulisi huomioida rahoituksessa täysimääräisesti nykyisen 80 prosentin sijaan. THL myös muistuttaa, että hyvinvointialueiden verotusoikeus olisi pitävämpi ratkaisu pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan, kuin jälkikäteistarkastuksen madaltaminen.

Lisärahoituksen huomioimisesta jälkikäteistarkastuksessa THL katsoo, että palvelutarpeeseen suhteessa riittämättömän rahoituksen täydentämiseen myönnetty lisärahoitus tulisi huomioida osana jälkikäteistarkastusta. Vaikka rahoituslain mukaan lisärahoituksen tarve perustuu riittävien palvelujen tarjoamiseen tarvittavaan rahamäärään, ei palvelutarpeeseen riittämättömään rahoituksen kattamiseen, tulisi lisärahoitusmenettelyssä pystyä arvioimaan, onko alue ajautunut hakemaan lisärahoitusta yllättävän korkeasta palvelutarpeesta vai muista syistä. Esimerkiksi matalasta tuottavuudesta aiheutunutta lisärahoituksen tarvetta ei THL:n näkemyksen mukaan tulisi huomioida jälkikäteistarkastuksessa.

Asiakasmaksujen osalta THL näkee lain tarkennuksen tarkoituksenmukaiseksi, mutta korostaa, että alueiden tosiasiallisia mahdollisuuksia muuttaa asiakasmaksutulojaan tulee arvioida varsinaisten asiakasmaksujen sääntelymuutosten yhteydessä, huomioiden myös palvelujen järjestämistavat.

Pääjohtaja Mika Salminen

Johtajan sijainen,
kehittämisjohtaja Anu Muuri