

Minna Korkiakoski-Västi

Sosiaali- ja terveystoimen HE 70/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Kuuleminen 3.10.2024 klo 10

Asiantuntijalausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 70/2024 vp)

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikossa mainitussa asiassa. Seuraavassa asiaa on käsitelty erityisesti hyvinvointialueiden (ml. Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymä) kannalta sisältäen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävän. Lausuntoa täydentää etäkuuleminen.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki on kokonaisuus ja hyvinvointialueiden toimintaedellytysten peruspilari

Hyvinvointialueiden heikko taloudellinen tila on laajasti tunnistettu ilmiö. Hyvinvointialuelainsäädäntö ja sen oleellisena osana oleva rahoituslaki valmisteltiin ja hyväksyttiin ajassa, joka ei pystynyt tunnistamaan sitä yhteiskunnallista murrosta, mihin hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen tulisi ajoittumaan. Tämän vuoksi on ilmeistä, että rahoituslainsäädäntö edellyttää uudelleentarkastelua.

Rahoituslaki tai oikeammin sen tuottama rahoituspohja eri hyvinvointialueille on tiiviisti riippuvainen sekä toimialaa koskevan subsanssilainsäädännön muutoksista että yhteiskunnallisesta toimintaympäristöstä, mihin hyvinvointialueilla ei ole välitöntä vaikutusmahdollisuutta. Rahoituslainsäädäntöä tulee tarkastella osana hyvinvointialueita sääntelevää lainsäädäntö- ja ohjauskokonaisuutta, ei erillisenä osana. Mikäli rahoituslakia muutetaan siten, että sen ensisijaisena tavoitteena on saavuttaa kansallisesti välttämättömiä säästöjä, tuleen samalla varmistaa, että lakisääteisen järjestämisvastuun toteuttaminen mahdollistuu niukkenevalla resurssilla. Rahoituslain muutokset, joilla tavoitellaan rahoituspohjan pienentämistä, tulee toteuttaa



siinä vaiheessa, kun pystytään todentamaan sellaiset järjestämisvastuuta keventävät toimet, jotka johtavat säästöihin hyvinvointialueiden nettomenorakenteessa. Kun toteutetaan rahoituspohjan leikkaus, näkyy tämä lähes poikkeuksetta myös palvelulupauksessa väestölle. Rahoituslainsäädännön muutokset tulee toteuttaa nykyistä tiiviimmässä yhteydessä toimialaa koskevan substanssilainsäädännön muutosten kanssa.

Rahoituslainsäädännön ensisijainen tehtävä on turvata hyvinvointialueille niiden järjestämisvastuullisen tehtävän hoitamiseksi vaadittavat perusresurssit. Hyvinvointialueiden toimintaedellytysten mahdollistamiseksi oleellista on talouden ja toiminnan ohjauksen ja sääntelyn tasapaino.

Rahoituslaki on kokonaisuus, mikä edellyttää uudelleentarkastelua. Uudistusta ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa yksittäisiä pykälä koskevalla muutoksella vaan uudistettava rahoituslakikokonaisuus tulisi ensisijaisesti tuoda käsiteltäväksi kokonaisuutena.

Asiakasmaksuja koskevien muutosten vaikutus hyvinvointialueiden rahoitukseen

Ehdotetulla lakimuutoksella mahdollistettaisiin se, että asiakasmaksuja koskevassa sääntelyssä asiakasmaksujen tasoon, perusteisiin tai maksullisuuden alaan tehtävät muutokset, joiden vaikutus rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen turvaavalla tavalla voidaan huomioida rahoituksessa etukäteen.

Periaatteellisesti ehdotus voidaan nähdä rahoituslainsäädännön hengen mukaisena. Haasteena voi kuitenkin olla, miten toteutetaan lain täytäntöönpanovaiheessa kirjauksen ehdot ”muutoksen vaikutus rahoitustarpeeseen voidaan arvioida etukäteen” tai ”hyvinvointialueen rahoituksen turvaavalla tavalla”. Valtion rahoitus on hyvinvointialueiden rahoituksen perusta ja samalla merkittävä ohjausväline. Mahdollinen asiakasmaksujen perusteiden muutos huomioitaisiin kansallisesti hyvinvointialueiden kokonaisrahoitus pohjassa laskennallisena eränä. Lähtökohtaisesti ehdotus todentaa sitä, että näennäisestä itsemääräämisoikeudesta huolimatta valtion rahoitusohjaus ohjaa hyvinvointialueet ottamaan käyttöön maksimi-asiakasmaksut.

Laskennallinen vaikutus on ongelmallinen. Laskennallinen ja ennustepohjainen kokonaisvaikutus tulisi vähimmilläänkin pystyä toteuttamaan nettoperusteisena. Laskennallinen ja ennustava laskentamalli sisältää runsaasti riskitekijöitä. Käytännössä asiakasmaksujen tulovaikutus hyvinvointialueelle vaihtelee alueittain sen väestö- ja palvelurakenneperusteisesti. Pelkästään alueen väestön sosioekonominen asema tai palvelutarpeesta johtuvat palveluiden käyttövolyyymi vaikuttavat

asiakasmaksujen kertymään oleellisesti. Asiakasmaksukatto, asiakasmaksuvapautukset, maksuhäiriöistä johtuvat luottotappiot johtavat oleellisesti pienempiin maksetuottoihin kuin mahdollinen lakimuutos voisi antaa aihetta laskennallisesti ennustaa.

Edellä todettu vaikeuttaa laskennallisen kustannusvaikutuksen ennustettavuutta kansallisella tasolla ja johtaa tarkoituksenvastaisesti hyvinvointialueiden eriarvoiseen asemaan rahoitusperusteissa.

Edellä todetuista riskeistä johtuen on tarpeellista kysyä, onko ehdotettu yksittäistä pykälää ja asiakasmaksuerää koskeva muutos sillä tavoin merkittävä, kiireellinen ja välttämätön, että siitä tulisi säätää ehdotetulla tavalla erikseen. Vai voitaisiinko asiakasmaksukysymys huomioida osana rahoituskokonaisuutta ja nykyisen rahoituslakikokonaisuuden mukaisesti huomioida edelleen osana jälkikäteistarkastelua.

Jälkikäteistarkastelun muutos kannustavuuden lisäämiseksi

Ehdotuksen mukaan jälkikäteistarkasteluun sisällytettäisiin omavastuuosuus. Ehdotuksen mukaan vuonna 2026 vuoden 2024 laskennallisten ja tilinpäätöstietoihin perustuvien toteutuneiden kustannusten erotuksen perusteella tehtävässä jälkikäteistarkistuksesta otettaisiin rahoituksessa huomioon 95 prosenttia, vuonna 2027 tehtävässä tarkistuksessa 90 prosenttia, vuonna 2028 tehtävässä tarkistuksessa 80 prosenttia ja vuodesta 2029 alkaen tehtävissä tarkistuksissa 70 prosenttia.

Kannustavuuden lisääminen rahoitusperusteissa on perusteltu tavoite. Kannustavuus pohjautuu tässä yhteydessä pitkälti tuottavuuden kasvuun. Tuottavuuden parantaminen on jatkuvan kehittämisen edellytys.

Julkisen sektorin ja lakisääteisen järjestämisvastuun toteuttamisen tehtäväkentässä tuottavuuden kasvattamisella on kuitenkin myös reaaliset rajoitteet. Palvelutarpeen nopea kasvu, tiukka normiohjaus sekä perustehtävän luonne myös viimesijaisena palvelumuotona rajoittavat jatkuvan tuottavuuden parantamisen keinovalikkoa. Ehdotuksessa asetettu tuottavuusvaatimus on toimiala huomioiden korkea ja tulee arvioida, onko tavoitetaso ja omavastuun suuruusluokka kohtuullinen.

Tai onko aikataulu oikea? Hyvinvointialueiden poikkeuksellisen heikko taloudellinen lähtötilanne ja yleisesti kasautuvat alijäämät aiheuttavat periaatteellisesti hyväksyttävälle tavoitteelle erityisesti toiminnan ensimmäisinä vuosina merkittävän riskin. Myös siirtymäkauden tasaus monimutkaistaa erityisesti ensimmäisinä vuosina alueiden keskinäistä asemaa rahoituksessa ja vaikuttaa näiden taloudelliseen tilanteeseen haastaen erityisesti alueita, jotka menettävät siirtymäkauden tasauksessa tulo-pohjaa. Isojen alijäämien kattamisvelvollisuus, siirtymäkauden tasauksen vaikutus

yhdistettynä jälkikätestarkistuksen leikkaukseen voi johtaa hyvinvointialueilla epäonnistumisen kierteeseen, jossa kansallinen talouden tasapainotustavoite siirtyy aikataulullisesti perusteettoman kauas. Nyt tunnistetaan, että jo ensimmäiseltä tarkastelukaudesta 2024 on syntymässä ennakoitua selvästi suuremmat alijäämät ja lisäksi rasisiteena kulkee käynnistymisvuoden alijäämän kattamisvelvollisuus. On ilmeinen riski, että jälkikätestarkistuksen merkittävä ja nopeasti käyttöön otettava omavastuu johtaa alijäämien kattamismahdollisuuksien siirtymiseen tavalla, mikä ei ole kansallinen etu.

Lopuksi

Rahoitusjärjestelmän toiminnallisuutta tulee arvioida ja uudistaa, jotta järjestelmä tukisi nykyistä paremmin ennakoiden ja oikeasuuntaisesti rahoitustarvetta eikä johtaisi poikkeusjärjestelyjen ensisijaisuuteen tai merkittävien pitkittyvien takautuvien rahoitusmekanismien käyttöön. Oikea-aikainen ja ennakoitavissa oleva rahoitusmalli on hyvinvointialueiden toiminnan onnistumisen ja suunnitelmallisuuden edellytys. Myös jälkikätestarkistuksen ja mahdollisen lisärahoituksen tarve tulee toteuttaa mahdollisimman lyhyellä aikajänteellä. Ei ole tasapainossa vähentää ennakkoivasti ja laskennallisesti rahoitusta, mikäli vastaavasti lisärahoitusratkaisut toteutetaan kahden vuoden viiveellä ja omavastuulla täydennettynä. Hyvinvointialue toimii täysimääräisesti valtion rahoituksen varassa.

Rahoituslainsäädäntö edellyttää kokonaisvaltaista tarkastelua. Rahoituslainsäädännön uudistaminen tulee toteuttaa tiiviissä yhteistyössä toimialan substanssilainsäädännön uudistamisen kanssa siten, että toiminnan ja talouden sääntely ja ohjaus ovat keskinäisessä tasapainossa. Toiminnan sääntelyssä toteutettavan muutoksen mahdollistama nettokustannussäästö tulee kyetä todentamaan ensin, sen jälkeen tulee toteuttaa rahoituksen tosiasiallinen muutos.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Minna Korkiakoski-Västi
toimitusjohtaja

Jakelu Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Kirjaamo