

Minna Korkiakoski-Västi

Hallintovaliokunta HE 70/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Kuuleminen 6.11.2024 klo 11.15

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 kuuleminen.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki on kokonaisuus ja hyvinvointialueiden toimintaedellytysten peruspilari

Hyvinvointialueiden käynnistysvaiheen 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.

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 tai oikeammin sen tuottama rahoituspohja on tiiviisti riippuvainen sekä toimialaa koskevan substanssilainsäädännön 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, tulee samalla varmistaa, että lakisääteisen järjestämisvastuun toteuttaminen mahdollistuu niukkenevalla resurssilla. Säästötavoitteiset rahoituslain muutokset tulee toteuttaa siinä vaiheessa, kun pystytään todentamaan sellaiset järjestämisvastuuta keventävät ja toimintamahdollisuuksia vapauttavat toimet, jotka mahdollistavat säästöt hyvinvointialueiden nettomenorakenteessa. Rahoituslainsäädännön muutokset tulee toteuttaa nykyistä tiiviimmässä yhteydessä toimialaa koskevan substanssilainsäädännön muutosten kanssa; substanssilainsäädännön muutokset edellä eikä päinvastoin kuten pääosin nyt on tehty.

Lainsäätäjän asettamien vaatimusten lisäksi hyvinvointialueita velvoittavat viranomaisvalvonta, viranomaisohjaus sekä tosiasiallisesti myös erilaiset suositukset. On huolehdittava nykyistä paremmin siitä, ettei valvova viranomainen tai valtion yksityiskohtainen ohjaus johda lainsäädäntöä tiukempaan vaatimustasoon, mitä rahoituspohja ei huomioi.

Tässä vaiheessa rahoituslainsäädännön muutoksissa on kiinnitetty ensisijassa huomiota rahoituspohjan välttämättömiin säästöihin eli leikkauksiin. Talousvaikutukset on arvioitu kansallisella tasolla. Hyvinvointialueiden selviytymisen kannalta vähintäänkin yhtä oleellista on hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksen kohdentuminen hyvinvointialueiden kesken. Tarveperusteinen rahoitus kohdentuu eri hyvinvointialueille monimutkaisen järjestelyn kautta, mihin tällä hetkellä liittyy paljon epävarmuutta sekä epävakautta aiheuttavia nopeita aluekohtaisia rahoituksen muutoksia. Myös siirtymäkauden taseaus aiheuttaa tarveperusteiseen kohdentamiseen epäjohtamukaisuutta. Tämä rahoituslainsäädännön osa-alue edellyttää uudelleentarkastelua.

Rahoituslaki on kokonaisuus. 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 kuitenkin on, 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.

Laskennallinen ja ennustava vaikutusarviointi on ongelmallinen ja sisältää merkittäviä riskejä. Kokonaisvaikutus tulisi vähimmilläänkin pystyä toteuttamaan nettoperusteisena. Asiakasmaksukatto, asiakasmaksuvapautukset, maksuhäiriöistä johtuvat luottotappiot johtavat oleellisesti pienempiin maksutuottoihin kuin mahdollinen lakimuutos voisi antaa aihetta laskennallisesti ennustaa.

Käytännössä asiakasmaksujen tulovaikutus hyvinvointialueelle vaihtelee alueittain sen väestö- ja palvelurakennepohjasta. Pelkästään alueen väestön sosioekonominen asema tai palvelutarpeesta johtuvat palveluiden käyttövolyyymi vaikuttavat asiakasmaksujen kertymään oleellisesti.

Edellä todettu vaikeuttaa laskennallisen kustannusvaikutuksen ennustettavuutta kansallisella tasolla ja johtaa keskiarvoperusteisena hyvinvointialueiden eriarvoiseen asemaan rahoitusperusteissa kun asiakasmaksujen muutos todentuu hyvin eri tavoin eri hyvinvointialueilla.

Tässä yhteydessä on tarpeellista kiinnittää huomiota myös lainsäädännön muutosten aikataulutukseen. Asiakasmaksuja koskevat lainsäädännölliset muutokset tulee toteuttaa talousarvio- ja rahoitusvuotta ajatellen riittävän ajoissa, jotta muutokset ehditään laittaa hyvinvointialueilla täytäntöön ja asiakasmaksutuottojen ja valtion ennakkollisen rahoituksen muutos voisivat olla tasapainotettavissa.

Valtion rahoitusohjaus ohjaa hyvinvointialueet ottamaan käyttöön maksimi-asiakasmaksut ja vähentää samassa suhteessa hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeudellista asemaa. Toistaiseksi lainsäädännön lähtökohtana on, että asiakasmaksuista

päättää hyvinvointialue eikä asiakasmaksuja ole määritelty esim kansalaisten yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseksi kansallisesti.

Useissa yksityiskohdissa toteutettu valtion ohjauksen lisääminen johtaa kysymykseen siitä, missä vaiheessa valtion kokonaisohjaus saavuttaa sen mittakaavan, että hyvinvointialueilla ei ole enää hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä korostettua riittävää itsemääräämisoikeudellista asemaa.

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 rahoituslainsäädännön kokonaisarviointia ja nykyisen rahoituslain mukaisesti tässä vaiheessa sisällyttää osaksi jälkikäteistarkistusta.

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 lähtökohtaisesti perusteltu tavoite. Kannustavuus pohjautuu tässä yhteydessä pitkälti kansalliseen tuottavuuden kasvuun. Hyvilin näkemyksen mukaan kannustavuus-elementti ei kuitenkaan esitetyssä mallissa toteudu tavoitetulla tavalla.

Julkisen sektorin ja lakisääteisen järjestämisvastuun toteuttamisen tehtäväkentässä tuottavuuden kasvattamisella on reaaliset rajoitteet. Palvelutarpeen nopea kasvu, tiukka normiohjaus sekä perustehtävän luonne viimesijaisena palvelumuotona rajoittavat jatkuvan tuottavuuden parantamisen keinovalikkoa. Hyvilin näkemyksen mukaan ehdotuksessa asetettu jälkikäteistarkistuksen omavastuu on toimiala huomioiden vähintäänkin liian korkea, vailla numeerista perustetta ja kansallisena rakenteena osin ei-vaikuttava kannustin.

Lähtökohtana on hyvinvointialueiden alijäämäinen taloustilanne organisaatiorakenteen käynnistymisvaiheessa. Ei ole näyttöä siitä, että hyvinvointialueiden toiminnassa ja taloudessa olisi tällä hetkellä osoittavissa oleellista, esitettyjen

omavastuuprosenttien tasoista väljyyttä. Kysymys kuuluu, mihin talousanalyysiin perustuu se säästöpotentiaali, mistä kertoo jopa 30 % suuruinen omavastuu? Tiukka normiohjaus ei jätä hyvinvointialueille riittävästi pelivaraa, millä se todellisuudessa pystyisi kompensoimaan ja tehostamaan toimintaansa vaaditulla tasolla ja kattamaan omavastuuosuuden säästötoimenpiteillä tai lisätuloilla. Toisaalta käytettävissä ei myöskään ole vaihtoehtoisia tulovirtoja. Mikäli käytettävissä olisi hyvinvointialueiden verotusoikeus, voitaisiin omavastuuta pitää mahdollisena keinona.

Hyvilin näkemyksen mukaan kansallisesti toteutettu kannustinelementti ei ole toimiva rakenne. Kannustin tulisi pystyä kohdentamaan ensisijassa yksittäiselle hyvinvointialueelle, mikä motivoisi yksittäistä hyvinvointialuetta tekemään ratkaisuja, jotka hyödyttävät sen omaa taloudellista asemaa. Kansallisesti toteutettu rahallinen kannuste etäännytti liian kauaksi yksittäisen hyvinvointialueen omasta päätöksenteosta eikä riittävällä tavalla motivoi yksittäistä päättäjää tai viranhaltijaa.

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 tulopohjaa. Isojen alijäämien kattamisvelvollisuus, siirtymäkauden tasauksen vaikutus yhdistettynä jälkikäteistarkistuksen 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 rasitteena kulkee käynnistymisvuoden alijäämän kattamisvelvollisuus.

Tällä hetkellä hyvinvointialueita ohjaa ja kannustaa talouden hallintaan mm alijäämän kattamisvelvollisuus, lainanottovaltuuksien korotusehdot, talouden ennakollinen ohjaus, arviointimenettelyn kriteerit tai viime kädessä riski itsenäisyyden menettämisestä. Valitettavasti kannustavuus ilmenee tällä hetkellä pääosin negatiivisina ”pelokkeina” positiivisen kannusteen sijaan. Jälkikäteistarkistuksen omavastuu ei merkittävästi poikkea jo olemassaolevien ”kannusteiden” linjasta. Positiivisen kannusteen esimerkkejäkin kuitenkin on, ns hyte-kerroin.

On ilmeinen riski, että jälkikäteistarkistuksen 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 Hallintovaliokunta
Kirjaamo