



Kunta- ja alueosasto/
Hallitusneuvos Eeva Mäenpää
Finanssiasiantuntija Roosa Valkama

5.11.2024

Hallintovaliokunnalle

HaV asiantuntijakuuleminen 6.11.2024

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriötä kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa valiokunnan kokoukseen 6.11.2024. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Esityksen sisällöstä

Käsittelyssä olevassa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (617/2021). Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa linjatulla tavalla rahoituksen jälkikäteistarkistusta (10 §) ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueilla olisi jälkikäteistarkistuksessa omavastuuosuus. Muutoksen tarkoituksena on rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen.

Vuonna 2026 vuoden 2024 laskennallisten kustannusten ja tilinpäätöstietoihin perustuvien toteutuneiden kustannusten erotuksen perusteella tehtävässä jälkikäteistarkistuksesta omavastuu olisi 5 prosenttia, vuonna 2027 tehtävässä tarkistuksessa 10 prosenttia, vuonna 2028 tehtävässä tarkistuksessa 20 prosenttia ja vuodesta 2029 alkaen tehtävissä tarkistuksissa 30 prosenttia.

Omavastuuosuuden vaikutus rahoitukseen riippuu kullekin vuodelle tehtävän jälkikäteistarkistuksen määrästä ja omavastuu voi siten käytännössä tarkoittaa joko rahoituksen vähentämistä tai lisäämistä. Esitykseen sisältyvien vaikutusarvioiden mukaan kesäkuussa 2024 saatavissa olleiden tietojen perusteella arvioitiin, että vuodelle 2026 tehtävässä, kuluvan vuoden rahoitusta koskevassa jälkikäteistarkistuksessa omavastuun vaikutus olisi rahoitusta lisäävä. Elokuussa 2024 saatujen vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaan hyvinvointialueiden yhteenlaskettu kuluvan vuoden alijäämä näyttäisi kuitenkin olevan ennakoitua suurempi ja ylittävän vuoden 2023 alijäämän määrän. Tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2026 tehtävässä vuoden 2024 rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa omavastuun vaikutus kääntyisi rahoitusta vähentäväksi. **Muistiossa jäljempänä (kohta 3) on valtiovarainministeriön päivitystä esityksen vaikutusarvioihin siltä osin, miten uusimmat saatavissa olevat tiedot niitä muuttavat.**

Hallitusohjelman linjausten mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että yksittäiselle alueelle myönnettyä rahoituslain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta ei otettaisi jälkikäteistarkistuksessa huomioon koko maan tason rahoitusta korottavana

eränä. Jälkikäteistarkistuksessa huomioon otettava lisärahoitus kohdentuisi määräytymistekijöiden perusteella epätarkoituksenmukaisesti kaikille alueille. Lisärahoituksen huomioon ottaminen rahoitusohjelmassa ei siten käytännössä korjaisi lisärahoitusta saaneen alueen tilannetta.

Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi rahoituslain 9 §:n sääntelyä siitä, milloin asiakasmaksuihin säädettävät muutokset otettaisiin rahoituksessa etukäteen huomioon niiden voimaantulovuodesta lukien, vastaavalla tavalla kuin tehtävämuutokset. Tällaisia muutoksia olisivat asiakasmaksuja koskevassa sääntelyssä asiakasmaksujen tasoon, perusteisiin tai maksullisuuden alaan tehtävät muutokset, joiden vaikutus rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen turvaavalla tavalla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan teknisluonteista korjausta pelastustoimen riskikertoimen laskennassa käytettäviä tietoja koskevaan rahoituslain 23 §:n 1 momenttiin. Muutos koskisi sitä, minkä vuoden tietoja laskennassa käytetään.

Asiakasmaksumuutosten huomioon ottamista koskevan muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025 ja muiden muutosten 1.1.2026.

2. Rahoitusmallin jatkokehittäminen

Valtiovarainministeriön marraskuussa 2023 asettamassa hyvinvointialueiden rahoituksen kehittämistyöryhmässä valmistellaan parhaillaan hallitusohjelmassa linjattuja muita hyvinvointialueiden rahoitusta koskevia muutoksia. Valmisteluryhmän työn tueksi on asetettu tammikuussa 2024 myös hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän edustajista koostuva neuvonantajaryhmä.

Rahoitusmallin uudistamisen II vaiheen muutoksia koskeva esitys on tarkoitus antaa eduskuntaan keväällä 2025 ja muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta. Esitys sisältäisi muutosehdotuksia rahoituksen aluekohtaiseen määräytymiseen vaikuttaviin sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin, olosuhdetekijöihin ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimeen (hytekerroin) sekä siirtymätaustien tarkastelun.

Esitys sisältäisi muutosehdotuksia myös pelastustoimen riskikertoimen määrittämisessä käytettävän tietopohjan laajentamiseksi siten, että käytettävissä olisi Tilastokeskuksen laskemien riskiruutujen lisäksi laajemmin asetuksella tarkemmin säädettäviä riskiruutujen laskennassa huomioon otettavia palvelutarpeeseen vaikuttavia tietoja. Sisäministeriö on päivittämässä ohjetta Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelusta, jonka muutokset huomioitaisiin hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain ja valtioneuvoston asetuksen tarkentamisessa. Pelastustoimen muutosehdotusten valmisteluun on perustettu hanke, jonka toimikausi on 28.10.2024–31.12.2025. Hanke toteutetaan sisäministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehittämisen valmistelutyöryhmän kanssa.

3. Jälkikäteistarkistuksen omavastuun vaikutusarvion päivitystä uusimmilla saatavissa olevilla tiedoilla

Esitykseen sisältyvissä vaikutusarvioissa (luku 4.2.1.2 Jälkikäteistarkistusta koskevat muutokset) ehdotetun jälkikäteistarkistuksen omavastuun vaikutuksia

hyvinvointialueiden rahoitukseen on arvioitu kahdella erilaisella kustannuskehityksellä.

Alueiden raportoimiin vuoden 2024 talousarvio- ja vuosien 2025–2026 taloussuunnitelmatietoihin perustuvan kustannuskehityksen on arvioitu olevan maltillista, keskimäärin n. 1,3 % vuosina 2024–2026. Maltillisen kustannuskehityksen seurauksena alueiden tulos kohentuisi vuoden 2023 jälkeen, jolloin rahoituksen pohjaan sisältyvää jälkikätestarkistusta vuosittain vähennettäisiin vuodesta 2026 alkaen. Tässä tapauksessa omavastuuosuus pienentäisi rahoituksesta vuosittain vähennettävää määrää, eli lisäisi rahoitusta suhteessa täysimääräisesti tehtävään tarkistukseen.

Taloussuunnitelmien mukaisen kustannuskehityksen toteutuessa omavastuuosuuden arvioitiin lisäävän rahoitusta portaittain suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen siten, että jälkikätestarkistuksen omavastuu lisäisi rahoitusta noin 27 milj. euroa vuonna 2026, 89 milj. euroa vuonna 2027 ja 206 milj. euroa vuonna 2028 suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen. Tämä omavastuuosuuden kautta tehtävä rahoituksen lisäys edellyttäisi hyvinvointialueilta kuitenkin hyvin voimakasta kustannusten kasvun hillintää vuosina 2024–2026.

Jälkikätestarkistuksen omavastuun vaikutuksia on arvioitu esityksessä myös toisella, alueiden taloussuunnitelmia nopeammalla kustannuskehityksellä. Valtiovarainministeriön kevään 2024 hyvinvointialuetalouden kehitysarvion mukainen kustannuskehitys oli keskimäärin 3,7 % vuosina 2024–2028. Tällä kustannuskehityksellä hyvinvointialuetalouden tulos heikkenisi, jolloin rahoituksen pohjaan sisältyvää jälkikätestarkistusta vuosittain lisättäisiin ja omavastuuosuus siten vähentäisi rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen.

Jälkikätestarkistuksen omavastuun päivitetty vaikutusarvio vuoden 2026 osalta

Vaikutusarviossa käytetyt kustannuskehitykset perustuivat kuluvan vuoden keväällä käytössä olleisiin tietoihin. Tämän jälkeen hyvinvointialueet ovat raportoineet vuoden 2023 tilinpäätöstiedot ja vuoden 2024 tilinpäätösennustetiedot.

Vuonna 2025 rahoitukseen lisättävä jälkikätestarkistus olisi vielä täysimääräinen, ja se jäisi korottamaan hyvinvointialueiden koko maan rahoituksen pohjaa vuodesta 2025 lukien. Vuoden 2023 tilinpäätöstietojen mukaan hyvinvointialuetalous on n. -1,32 mrd. euroa alijäämäinen vuonna 2023. Korotettuna vuoden 2025 tasolle hyvinvointialueindeksillä ja palvelutarpeella, tämä tarkoittaa n. 1,41 mrd. euron suuruista jälkikätestarkistusta vuoden 2025 rahoitukseen.

Uusimpien, vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaan vuoden 2024 tulos on n. -1,42 mrd. euroa alijäämäinen. Vuoden 2024 tulos on siten heikentynyt alueiden vuoden 2024 talousarviotiedoista. Koska tilinpäätösennustetietojen mukaan hyvinvointialueiden vuoden 2024 tulos heikkenee vuodesta 2023, vuoden 2026 jälkikätestarkistuksessa rahoituksen pohjaan vuonna 2025 lisättyä jälkikätestarkistusta lisättäisiin. 112 milj. euroa. Vuodelle 2026 ehdotettu omavastuuosuus olisi viisi prosenttia jälkikätestarkistuksena tehtävästä rahoituksen lisäyksestä tai vähennyksestä, jolloin omavastuu vähentäisi rahoitukseen tehtävää lisäystä noin 6 milj. euroa. Omavastuu siten vähentäisi rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen. Vuonna 2026 rahoitukseen sisältyisi yhteensä n. 1,6 mrd. euroa jälkikätestarkistusta (korotettuna vuoden 2026 tasolle hyvinvointialueindeksillä ja palvelutarpeen kasvulla).

Mikäli hyvinvointialueiden kustannuskehitys toteutuisi vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaisena, **omavastuuosuus (5 %) vähentäisi siten rahoituksen jälkikäteistarkistusta n. 6 milj. euroa vuonna 2026**. Tämä poikkeaa keväällä arvioidusta alueiden talousarvio- ja taloussuunnitelmätietoihin perustuvasta vaikutusarviosta, jossa omavastuuosuuden arvioitiin lisäävän rahoitusta vuonna 2026.

Taulukko 1. Omavastuun vaikutus koko maan rahoitukseen vuosina 2025 ja 2026, hyvinvointialueiden vuoden 2023 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2024 tilinpäätösennustetietojen mukaisella kustannuskehityksellä, milj. euroa

100% jälkikäteistarkistus	2023	2 024	2025	2026
Rahoitus ilman jälkikäteistarkistusta	23 169	24 084	24 823	25 776
Nettokustannukset	24 485	25 504		
Tulos ilman jälkikäteistarkistusta	-1 316	-1 420		
Jälkikäteistarkistuksen lisäys/vähennys			1 413	112
Jälkikäteistarkistus yhteensä			1 413	1 578
Rahoituksen määrä jälkikäteistarkistuksella	23 169	24 084	26 236	27 354

Jälkikäteistarkistus omavastuulla	2023	2 024	2025	2026
Rahoitus ilman jälkikäteistarkistusta	23 169	24 084	24 823	25 776
Nettokustannukset	24 485	25 504		
Tulos ilman jälkikäteistarkistusta	-1 316	-1 420		
Jälkikäteistarkistuksen lisäys/vähennys			1 413	106
Jälkikäteistarkistus yhteensä			1 413	1 572
Rahoituksen määrä jälkikäteistarkistuksella	23 169	24 084	26 236	27 348

Erotus rahoituksessa 100% tarkistukseen				-6
--	--	--	--	-----------

Alueiden raportointiin tietoihin perustuvan kustannuskehityksen mukaista omavastuun vaikutusarviota ei ole mahdollista päivittää jatkovuosien 2027-2028 osalta, sillä vuosien 2025-2026 kustannuskehityksestä ei ole saatavilla päivitettyä tietoa. Hyvinvointialueet raportoivat vuoden 2025 talousarvio- ja vuosien 2026-2027 taloussuunnitelmätiedot Valtiokonttorille tammikuussa 2025.

Hyvinvointialueiden tulee sopeuttaa talouttaan voimakkaasti vuosina 2025 ja 2026, jotta hyvinvointialueiden taseeseen kertynyt alijäämä tulisi katetuksi vuoden 2026 loppuun mennessä. Mikäli hyvinvointialueet saavat omilla sopeuttamis- ja tehostamistoimillaan hillittyä kustannusten kasvua riittävästi vuosina 2025–2026 siten, että alijäämien kattamisvelvoite toteutuu, merkitsee jälkikäteistarkistus rahoituksen vähentämistä vuosittain vuosina 2027–2028. Omavastuuosuus kasvattaisi hyvinvointialueiden rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen vuosina 2027–2028.

Hyvinvointialuetalouden kehitysarvioon perustuva vaikutusarvio ei ole olennaisesti muuttunut kevästä. Valtiovarainministeriön syksyn 2024 hyvinvointialuetalouden kehitysarvion mukainen kustannuskehitys on keskimäärin 4,0 % vuosina 2024–2028. Tällä kustannuskehityksellä hyvinvointialuetalouden tulos heikkenisi, jolloin jälkikäteistarkistuksella lisättäisiin rahoitusta ja omavastuuosuus vähentäisi rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen.

Asteittain nousevan prosenttiosuuden mukaan määräytyvän jälkikäteistarkistuksen omavastuun vaikutus ei kuitenkaan pidemmällä aikavälillä kasvaisi euromääräisesti niin suureksi, että omavastuu suhteessa rahoituksen kokonaismäärään koko maan tasolla tai alueittain vaarantaisi hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä. Olennaista tältä osin on huomata, että omavastuu vaikuttaa vain jälkikäteistarkistuksen vuosittaiseen lisäykseen tai vähennykseen. Mikäli hyvinvointialueiden kustannuskehitys toteutuisi nopeana ja jälkikäteistarkistusta lisättäisiin vuosittain, vähentäisi omavastuu vain tätä rahoitukseen vuosittain lisättävää määrää. Vaikka omavastuun määrä nousee ehdotuksen mukaan 30 prosenttiin, myös esityksen vaikutusarvioissa esitetystä nopeammassa kustannuskehitysarviossa omavastuun rahoitusta vähentävä vaikutus jäisi vuoteen 2030 mennessä alle yhteen prosenttiin koko maan rahoituksen tasosta. Jälkikäteistarkistuksen omavastuu ei siten vähentäisi rahoituksen tasoa merkittävästi suhteessa täysimääräisen jälkikäteistarkistuksen mukaiseen rahoituksen tasoon.

Jälkikäteistarkistuksen määrä ja siten omavastuun vaikutus riippuu hyvinvointialueiden toteutuneiden kustannusten kehityksestä. On huomioitava, että tässä vaiheessa tehtävään arvioon omavastuuosuuden vaikutuksesta sisältyy hyvin paljon epävarmuutta. Tulevien vuosien kustannuskehityksestä ei ole täsmällistä tietoa. Koska jälkikäteistarkistuksen määrä tarkistetaan aina vuosittain edeltävän vuoden lopullisten tilinpäätöstietojen perusteella, myös omavastuuosuuden vaikutus hyvinvointialueiden rahoitukseen tarkentuu kunkin vuoden toteumatietojen perusteella.

Koska vaikutuksia on tällä hetkellä saatavissa olevien tietojen perusteella mahdotonta pitkällä aikavälillä arvioida täsmällisesti, tulee omavastuuosuuden ja ehdotetun porrastuksen vaikutuksia hyvinvointialueiden rahoitukseen sekä rahoituksen riittävyyteen myös aluetasolla arvioida jatkossa toteumatietojen perusteella ja tarvittaessa muuttaa omavastuuosuuden suuruutta.