

Asia: VN/23860/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (jälkikäteistarkistus, asiakasmaksumuutokset)

Lausunnonantajan lausunto

1. Jälkikäteistarkistusta koskevat ehdotukset / Förslag till justering i efterhand

Lausunto

Kanta-Hämeen hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä rahoituslain muuttamiseksi.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue tunnistaa hyvin valtion talouteen liittyvät haasteet ja haluaa omalla toiminnallaan tukea julkisen talouden sopeuttamista sekä varmistaa tavoitteiden saavuttamisen. Tämän vuoksi Kanta-Hämeen hyvinvointialue kokee velvollisuudekseen todeta, että esitetyn kaltainen muutos tulee todennäköisesti kansallisella tasolla johtamaan kulujen kasvun nopeutumiseen. Esitetty muutos voi kannustaa yksittäisiä alueita, mutta suurimmalle osalle se aiheuttaa vain velvoitteiden ja rahoituksen epäsuhdan kasvamisen, mikä vie järjestelmältä uskottavuuden. Alueet ovat muutoksen jälkeen tilanteessa, jossa demokraattisesti valitun valtuuston sijaan hyvinvointialueiden kaikki taloudellinen liikkumavara määritellään poikkeusmenettelyiksi tarkoitetuilla lainanottovaltuus- ja lisärahoitusmenettelyillä. Hyvinvointialueen näkökulmasta rahoitukseen liittyvien muutosesitysten valmistelu on ollut yksipuolista, eikä hyvinvointialueiden näkemyksiä ole huomioitu valmistelussa. On merkittävä riski, että muutokset vain vaikeuttavat hyvinvointialueiden tilannetta ja ajavat alueita rahoituskriisiin.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä on systeemiongelma, joka pitäisi ratkaista yhteistyössä ministeriöiden ja hyvinvointialueiden kanssa. Nykyisen rahoitusjärjestelmän käytännön toimivuus vuosina 2023–2024 ja erityisesti kunkin alueen mahdollisuudet muovata rakenteitaan saamansa kuntapohjaisen järjestelmän perintönä tulisi arvioida ennen omavastuun kaltaisten muutosten tuomista osaksi järjestelmää. Arvion pohjalta järjestelmää tulisi korjata siten, että sillä olisi yhteys hyvinvointialueiden tehtäviin. Lisäksi järjestelmän kannustimet tulisi määritellä järjestettävien

palveluiden ja julkisten varojen tehokkaan käytön kannalta. Ehdotettu muutos johtaa siihen, että rahaa kuluu kansallisella tasolla enemmän eivätkä alueet saa syntyneitä alijäämiään katetuksi. Hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön laatimisen jälkeen toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti, minkä vuoksi asetettua lainsäädäntöä tulisi uudelleen arvioida ja korjata esiin nousseet ongelmat nopeasti. On merkittävä riski, että pienillä lainsäädäntömuutoksilla ja uusilla rahoitusjärjestelmän elementeillä vain vaikeutetaan ja monimutkaistetaan järjestelmää, mikä voi vaarantaa hyvinvointialueiden päätehtävän väestön sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisen.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään liittyvät ongelmat perustuvat rahoituksen määrätymisvuosien poikkeukselliseen tilanteeseen (2021–2022). Kyseiset vuodet olivat koronan ja kustannusinflaation johdosta erittäin poikkeuksellisia ja vaikuttivat siihen, että hyvinvointialueiden lähtökohtainen rahoituksen taso jäi alhaiselle tasolle. Jos tätä tasovirhettä ei korjata tai sitä ei huomioida alijäämien kattamisvelvoitteissa, yksittäisillä laki- ja asetusmuutoksilla ei saada aikaiseksi toimivaa rahoitusjärjestelmää. Hyvinvointialueet ovat esittäneet ministeriöille yhteistyön tiivistämistä lakimuutosten valmistelun osalta.

Jälkikäteistarkistus (rahoituslaki 10 §)

Esityksessä ehdotetaan rahoituksen jälkikäteistarkistuksen muuttamista siten, että hyvinvointialueilla olisi omavastuuosuus, joka kasvaisi vuosittain. Vuonna 2026 omavastuu olisi 5 %, kasvaen portaittain 30 %:iin vuoteen 2029 mennessä.

Rahoituslain 10 §:n tekninen muutos vuonna 2022 muutti merkittävästi alkuperäistä lainkirjausta, jonka johdosta hyvinvointialueiden rahoitusta leikataan voimakkaasti seuraavien vuosien aikana. VM:n laskentaesimerkeistä käy ilmi, että tarkistus leikkaa rahoitusta 2,23–2,75 miljardia euroa aikavälillä 2025–2030. Omavastuuosuuden lisääminen rahoituslakiin pienentää leikkuria hieman VM:n esittämissä esimerkkilaskelmissa. On kuitenkin huomioitava, että esimerkkilaskelmien pohjana ovat epärealistiset talousluvut. Tämän johdosta vaikutukset voivat poiketa merkittävästi esitetyistä laskelmista.

Rahoituksen tason tarkistaminen rahoituslain 10 §:n mukaisesti korjaa hetkellisesti hyvinvointialueiden rahoituksen tasoa vuonna 2025. On kuitenkin huomioitava, että jälkikäteistarkistukseen liittyy rakenteellinen ongelma, joka on kasvattanut perusteetta hyvinvointialueiden alijäämiä. Jälkikäteistarkistus olisi pitänyt kirjata aiheuttamisperiaatteen mukaisesti vuodelle 2023, jolloin olisi vältytty hyvinvointialueiden alijäämäongelmalta ja rakenneuudistukset olisi voitu toteuttaa järkevässä aikaraamissa. Nyt alueet ovat pakotettuja nopeisiin ratkaisuihin, jotka vaarantavat koko sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisen alueiden väestölle.

Jälkikäteistarkistukseen kirjattu leikkuri vähentää hyvinvointialueiden rahoitusta samassa suhteessa kuin hyvinvointialueet valtakunnallisesti sopeuttavat toimintaansa. On riski, että hyvinvointialueiden on vaikeaa tai mahdotonta tasapainottaa talouttaan, kun leikkuri leikkaa syntyneet säästöt seuraavien vuosien rahoituspohjasta.

Olisi perusteltua arvioida rahoituslain 10 §:n mallia uudelleen ja muuttaa sitä niin, että hyvinvointialueiden pitkän aikavälin taloussuunnittelu mahdollistuisi. Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään ei välttämättä tarvitse merkittävää lisärahoitusta, vaan sen ennustettavuutta tulisi parantaa ja lakiin kirjattuja rahoituksen tarkistuspisteitä muuttaa. Nykyisellä rahoitusmallilla hyvinvointialueiden rahoituksen taso vaihtelee voimakkaasti talouden suunnittelukauden aikana, ja alueiden on tehtävä nopeita, ei tarkoituksenmukaisia säästöratkaisuja talouden tasapainottamiseksi.

Rahoitusjärjestelmässä on jo kannusteita, joita ei ole tuotu esiin lainvalmistelussa. Rahoituksen tarkistaminen hyvinvointialueindeksillä luo jo kannusteita alueille. Terveys- ja sosiaalihuollon kustannusinflaatio on pitkällä aikavälillä ollut korkeampi kuin yleinen talouden kustannusinflaatio. On riski, että rahoituksen taso ei seuraa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannuskehitystä. Erityisesti hintojen nousu ja henkilöstömenot kasvavat suurten sopimuskorotusten ja palkkaohjelmien vuoksi yleistä ansiotasoa nopeammin hyvinvointialueilla. Nykyinen laskentamalli HVA-indeksin osalta leikkaa hyvinvointialueiden rahoitusta eli lisää hyvinvointialueiden omavastuuta ja siten toimii hallituksen tavoitteiden mukaisena kustannusten kasvun hillitsijänä.

Muut toteutusvaihtoehdot

Tulisi arvioida, voisiko rahoituksen tasokorotuksen tehdä ensimmäisen kerran ja sen jälkeen hyvinvointialueiden rahoitusta ohjattaisiin palvelutarpeen muutoksella HVA-indeksillä ja tehtävämuutoksilla. Tässä järjestelyssä valtioneuvosto voisi muuttaa hyvinvointialueiden tehtäviä tai purkaa toimintaa rajoittavaa lainsäädäntöä ja saavuttaa asetetut säästötavoitteet. Tällä ratkaisulla hyvinvointialueiden lähtökohtaisen rahoituksen taso-ongelma korjattaisiin ja hyvinvointialueiden rahoituksen ennustettavuus parantuisi. Rahoituslakiin kirjattu lisärahoitusmalli mahdollistaa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin kytkeytyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisen.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue toteaa, että rahoituslain muuttaminen niin, että siihen tuodaan uusia muuttuvia elementtejä, vain monimutkaistaa tilannetta ja aiheuttaa ennakoimattomia tilanteita hyvinvointialueille talouden suunnittelukauden aikana. Omavastuuosuuden lisääminen rahoituslakiin on esitetty vaiheessa, jossa ei ole ollut tiedossa rahoitusjärjestelmän ja rahoituksen tasoon liittyvät ongelmat. Rahoituslain 10 §:n pitäisi kokonaan uudelleen arvioida ja muuttaa niin, että se kannustaa hyvinvointialueita toiminnan ja talouden yhteen sovittamisessa.

2. Asiakasmaksumuutosten huomioon ottaminen rahoituksessa / Beaktande av ändringar i klientavgifterna i finansieringen

Asiakasmaksut

Asiakasmaksujen tason muutos ei muuta hyvinvointialueiden taloudellista asemaa. Asiakasmaksuihin säädettävät asiakasmaksujen enimmäismäärää koskevat muutokset tai vastaavat asiakasmaksutulojen tasoon vaikuttavat muutokset ehdotetaan otettavaksi huomioon rahoituksessa tehtävämuutoksia vastaavalla tavalla. Muutoksen vaikutus leikataan koko maan tasolla hyvinvointialueiden yleiskatteellisesta rahoituksesta ja vaikutukset yksittäisen alueen kohdalta voivat vaihdella leikkauksen kohdennusperiaatteen mukaan.

Rahoituksen leikkaaminen alueilta pakottaa hyvinvointialueiden aluevaltuustot tilanteeseen, jossa niiden on leikattava kyseinen erä palveluista tai korotettava asiakasmaksuja.

Asiakasmaksumuutoksen laskeminen terveydenhuollon palvelukertoimen kautta aiheuttaa tilanteen, jossa alueita kohdellaan eriarvoisesti. Mitä korkeampi palvelutarvekerroin alueella on, sitä enemmän alueelle kohdistuu terveydenhuollon palvelutarpeen kriteerin kautta jakautuvasta valtion rahoituksen vähennyksestä. Kanta-Hämeen osalta muutos on -9 €/asukas ja eteläisten hyvinvointialueiden osalta muutos on -8 €/asukas.

Laskennallinen rahoituksen muutos ei korreloi todellisen toimintatulojen toteuman kanssa. Asiakasmaksujen noustessa maksukattojen ja maksuvapautusten osuus todennäköisesti kasvaa, joten tuotto ei välttämättä vastaa aluetasolla leikattua rahoitusosuutta. Erityisesti heikommassa asemassa olevat väestöryhmät voivat kärsiä, jos asiakasmaksujen nousu estää heitä hakeutumasta tarvittaviin palveluihin.

Kuntapohjaisessa järjestelmässä verotusoikeus mahdollisti tulojen ja menojen tasapainottamisen, kun valtionosuuksia muutettiin. Hyvinvointialueilla ei ole muita tasapainottamistoimenpiteitä kuin toimintakulujen leikkaaminen.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue toteaa, että asiakasmaksujen enimmäismäärän korotus ja rahoituksen leikkaaminen ovat alueen näkökulmasta ongelmallisia päätösesityksiä, koska todennäköisesti asiakasmaksujen korottaminen ei alueellisesti kata leikattua rahoitusta. Leikkauksen kohdentaminen palvelutarvekertoimeen myös eriarvoistaa alueita.

3. Pelastustoimen riskikertoimen tietopohjan tarkentaminen / Precisering av dataunderlaget för riskkoefficienten för räddningsväsendet

Pelastustoimen Riskikerroin

Pelastustoimen riskikertoimen laskentaperusteiden taustalla olevan tietopohjan laajentaminen on askel oikeaan suuntaan, mutta esityksen toteutus jättää avoimeksi kysymyksiä tietojen luotettavuudesta ja kattavuudesta. Esityksessä jää avoimeksi, mitkä ovat muut palvelun tarvetta kuvaavat tekijät. Riskikertoimen laskennassa olisi huomioitava todellinen palvelutarve ja varmistettava, että kaikki merkittävät riskitekijät otetaan asianmukaisesti huomioon. Rahoituslain muutos ei saa aiheuttaa tilannetta, jossa laskentaperusteiden laajentaminen aiheuttaa viivettä hyvinvointialueen rahoitustietojen saantiin valtionvarainministeriöltä.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue toteaa, että riskikertoimien laskentaperusteiden laajentaminen on perusteltua, mutta ennen rahoituslain perusteiden muuttamista pitäisi esittää, mitä tarkoitetaan muilla tekijöillä. Riskikertoimen laskentaperusteiden mukaisen rahoituksen tulee vastata pelastustoimen toimintavalmiudelta edellytettävää tasoa.

Kurvinen Outi

Kanta-Hämeen hyvinvointialue - Aluehallitus 27.5.2024 § 225