

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta (HE 309/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jenni Jaakkola, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jaana Määttä, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Väisänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- talousjohtaja Kati Kälviäinen, Kymenlaakson hyvinvointialue
- toimiala- ja kehitysjohtaja Lauri Lehto, Kymenlaakson hyvinvointialue
- kehitys- ja resurssi johtaja Anu Vuorinen, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
- talousjohtaja Hanna Heinikainen, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
- hallintoylilääkäri Sari Raassina, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Helsingin kaupunki
- Etelä-Savon hyvinvointialue
- Pohjois-Savon hyvinvointialue

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuntoa:

- Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Rahoituslakiin esitetyt muutokset

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (617/2021, jäljempänä rahoituslaki) sovelletaan valtion rahoituksen myöntämiseen hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitettujen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen. Rahoituslakia sovelletaan myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien rahoitukseen.

Hyvinvointialueuudistuksen tultua voimaan 1.1.2023 on siirrytty suoraan täysimääräiseen laskennalliseen, tarveperustaiseen rahoitusmalliin. Hyvinvointialueiden rahoitus koko maan tasolla vuonna 2023 pohjautuu kunnilta siirtyviin vuoden 2022 nettokustannuksiin. Tätä rahoituspohjaa korotetaan hyvinvointialueindeksillä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon arvioidulla palvelutarpeen kasvulla. Lisäksi rahoitusta korottavat hyvinvointialueiden uudet ja laajenevat lakisääteiset tehtävät.

Siirtymävaiheessa kunnilta siirtyvien kustannusten ja hyvinvointialueen laskennallisen rahoituksen välistä eroa tasataan siirtymätasauksella portaittain. Jos hyvinvointialueen laskennallinen rahoitus on suurempi kuin siirtyvät kustannukset, rahoitusta vähennetään siirtymätasausvähennyksellä. Jos hyvinvointialueen laskennallinen rahoitus on pienempi kuin siirtyvät kustannukset, rahoitusta lisätään siirtymätasauslisällä. Siirtymätasaukset tarkistetaan vielä kuntien tilinpäätöstiöiden perusteella vuonna 2023.

Esityksessä ehdotetaan sääntelyyn eräitä tarkistuksia siirtymätasausmallin vaikutuksista saadun uusimman tiedon perusteella. Siirtymätasausausta ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueen laskennallisten kustannusten ollessa toteutuneita kustannuksia pienemmät erotus tasataan siirtymätasauksella pysyvästi enintään -50 euroon asukasta kohden (voimassa olevassa laissa enintään -100 euroon asukasta kohden). Myös siirtymätasauksen porrastusta muutetaan tältä osin. Siirtymäkauden porrastuksen muutos rajaa laskennallisen rahoituksen ja siirtyvien kustannusten välistä muutosta voimassa olevaa rahoituslakia enemmän vuodesta 2025 eteenpäin (35 §).

Valiokunta toteaa, että ehdotus parantaa joidenkin niiden hyvinvointialueiden rahoitusasemaa, joilla alueen kuntien rahoitus vuoden 2022 tasossa on ollut suurempi kuin rahoituslain mukainen laskennallinen rahoitus. Toisaalta pysyvien siirtymätasauksen kasvaessa rahoitusjärjestelmä etäännyty tarveperusteisesta mallista. Niille hyvinvointialueille, joiden laskennallinen rahoitus on siirtyviä kustannuksia suurempaa ja joihin kohdentuu siirtymätasausvähennys, siirtymäkauden rajaamisen ja porrastuksen muutoksella ei ole vaikutusta. Valiokunta tähdentää esityksen perustelujen kirjausta siitä, että muutos toteutetaan vähentämättä rahoitusta niiltä hyvinvointialueilta, joihin muutos ei vaikuta. Valiokunta pitää tärkeänä, että vuosien 2024—2027 julkisen talouden suunnitelmaan varataan muutoksen tarvitsemat määrärahat.

Esityksessä lisäksi ehdotetaan, että kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin sisältyvät takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon, kun siirtymätasaukset tarkistetaan vuonna 2023. Asiasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2022 vp

Takautuvia palkkaharmonisaatiokustannuksia koskeva ehdotus liittyy siihen, että eräissä sote-kuntayhtymämuodossa toimineissa organisaatioissa on toteutettu tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset harmonisointierät ovat kohdistumassa sote-uudistuksen siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021—2022. Tilanteessa, jossa nämä kumulatiiviset kustannuserät vaikuttavat kuntayhtymien jäsenkuntien sote-menoihin mainittuina laskentavuosina eikä näistä ole tehty aiemmilte tilikausille kirjanpidollisia varauksia, vääristää tilanne siirtolaskentaa. Takautuvan palkkaharmonisoinnin vaikutus voi yksittäisellä alueella olla suuruusluokaltaan jopa useampi kymmenen miljoonaa euroa. Kustannukset vaikuttavat oleellisesti uudistuksen siirtolaskelmaan, mutta myös uuteen valtionosuusjärjestelmään sisältyviin suuriin tasauselementteihin, muutosrajoittimeen ja järjestelmämuutoksen tasaukseen. Palkkaharmonisaatio lisää edellä tarkoitettujen alueiden kuntien kustannustasoa, mikä pienentää kunnan valtionosuutta muutosrajoittimen kautta. Lisäksi se heikentää kunnan talouden tasapainotilaa, joka on järjestelmämuutoksen tasauksen laskennan perusta. Eri alueiden kunnat ovat siten eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty ennen uudistuksen voimaantuloa vai tehdäänkö ne vasta sen jälkeen (esim. HaVM 28/2022 vp, HaVL 28/2022 vp ja HaVM 15/2022 vp).

Valiokunta korostaa, että kuntien tilinpäätöksiin sisältyvät, takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset tulee vähentää täysimääräisesti niin, että kunnilta siirtyvä kustannus kuvaa todellista vuosien 2021 ja 2022 kustannustasoa ja etteivät kyseisten alueiden kunnat jää pysyvästi eriarvoiseen asemaan muiden alueiden kuntiin nähden ja että palkkaharmonisaatio ei saa vaikuttaa näiden kuntien valtionosuuksiin alentavasti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös vuodelta 2021 syntyneet takautuvat erät, jotka kirjataan vuodelle 2022, otetaan huomioon. Vuodelta 2022 syntyvät kustannukset otetaan huomioon nettokustannuksissa, koska ne kuvaavat tosiasiallista vuoden 2022 kustannustasoa.

Esitykseen sisältyy myös ehdotus valtion siirtymätasauksista rahoittaman osuuden huomioon ottamisesta hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa sekä eräitä teknisluonteisia muutosehdotuksia.

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitus perustuu osittain vielä kuntien vuoden 2022 talousarviotietoihin. Rahoitus korjataan jälkikäteen vuonna 2023 kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistuttua koko maan tasolla vuoden 2024 rahoituksesta lukien. Vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella korjataan myös hyvinvointialuekohtainen vuoden 2023 rahoitus (nk. kertakorvaus, 35 a §). Esityksessä ehdotetaan sääntelyä muutettavaksi siten, että kertakorvauksen kirjaaminen on mahdollista jo vuoden 2023 rahoitukseen ja maksuajankohdaksi säädettäisiin tammikuuta 2024.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu muutos täsmentää vuoden 2023 rahoituksen kirjautumista ja koventaa vuoden 2023 tulosta, millä on vaikutusta muun muassa alijäämän kattamisvelvollisuuden alkamiseen siltä osin, mikäli alijäämäisyys on seurausta kuntien vuoden 2022 talousarvioiden ja lopullisten tilinpäätöstietojen välisestä erotuksesta. Samalla kertaerä vaikuttaa vuoden 2024 lainanottovaltuuksien laskentaan, mikä edistää hyvinvointialueiden mahdollisuuksia rahoittaa sote-investointejaan vuonna 2024. Osalla hyvinvointialueista tilanne voi kuitenkin johtaa siihen, että kertakorvauksen maksatusta vasta tammikuussa vuonna 2024 joudutaan paikkaamaan lyhytaikaisella lainalla.

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2022 vp

Seuranta ja kehittäminen

Valiokunnan saamasta selvityksestä ilmenee, että hyvinvointialueiden rahoitus kasvaa vuodesta 2022 vuoteen 2023. Lopullinen kasvu on tiedossa vasta, kun rahoitus tarkistetaan kuntien vuoden 2022 valmistuneiden tilinpäätöstietojen perusteella. Alueilta on kuitenkin kuulunut huolia siitä, että palveluja joudutaan priorisoimaan.

Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston on huolella seurattava hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyttä ja tarvittaessa annettava esitys sääntelyn muuttamiseksi, jos hyvinvointialueiden tehostamistoimista ja järjestelmän lisärahoitusmekanismista huolimatta perustuslailla turvattujen palvelujen toteutus vaarantuu (myös HaVL 28/2022 vp). Rahoituslain edellisen tarkistuksen yhteydessä eduskunta on lisäksi edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen tavoitteiden toteutumista seurataan pitkäjänteisesti ja havainnoista raportoidaan säännöllisesti (HE 68/2022 vp — HaVM 15/2022 vp, EV 102/2022 vp).

Valiokunnan näkemyksen mukaan tarveperustaista rahoitusmallia tulisi jatkokehittää olosuhdetekijöiden aiheuttamat alueelliset erot paremmin huomioivaan suuntaan. Valiokunta viittaa esimerkiksi väestörakenteeseen, alueellisiin erityispiirteisiin sekä erilaisiin sosioekonomisiin ja muihin kustannustekijöihin. Merkitystä on myös esimerkiksi sairastavuuden ja sosiaalisia ongelmia kuvaavien tekijöiden valinnalla ja ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä. Valiokunta on käsitellyt rahoituksen tarve- ja olosuhdetekijöitä myös rahoituslain edellisen tarkistuksen yhteydessä (HaVM 15/2022 vp). Valiokunta korostaa, että rahoitusmallin kehittäminen ja taustalla olevan tarvemallin tutkimustyö on jatkuvaluonteista kehitystyötä.

Hyvinvointialueuudistuksessa huomio on pitkälti kohdistunut sosiaali- ja terveystoimen rahoitukseen. Valiokunta kantaa huolta myös pelastustoimen rahoituksen riittävydestä ja siitä, miten yleiskatteinen rahoitus kohdentuu pelastustoimeen. Valiokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota pelastustoimen rahoitusvajeeseen ja pitänyt välttämättömänä, että uudistuksessa huolehditaan pelastustoimen riittävästä rahoituksesta (HaVL 28/2022 vp, HaVL 16/2022 vp, HaVM 15/2022 vp, HaVL 12/2021 vp). Myös pelastustoimessa on alueellisia erityispiirteitä. Määräytymistekijöiden ja niiden painokerrointen tulee ottaa alueiden erityispiirteet huomioon, jotta hyvinvointialueen pelastustoimen kustannukset kyetään mahdollisimman luotettavasti määrittelemään. Pelastustoimen rahoituksessa tulee huomioida myös kokonaisturvallisuuden tarkastelu, kriisiaikojen valmiuksien luominen, ympäristöonnettomuuksiin varautuminen, mukaan lukien öljyntorjunta, sekä väestönsuojelu.

Yhteenveto

Valiokunta toteaa, että hyvinvointialueuudistuksessa alkuvuosina syntyy ylimääräisiä kustannuksia. Pidemmällä tähtäimellä uudistuksella on tarkoitus hillitä kustannusten kasvua. Uudistuksen rakenteet ja rahoitusmalli kannustavat toiminnan tehostamiseen.

Rahoituksen ohella toinen merkittävä kysymys on työvoiman saatavuus. Suuri haaste on esimerkiksi se, miten sote-alan työntekijöitä saadaan lisää. Tähän liittyy osaltaan palkkauskysymys, mutta myös monta muuta asiaa, kuten työolojen kehittäminen ja johtaminen ja digitalisaation

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2022 vp

hyödyntäminen, joiden kehittämisessä toimintansa juuri aloittaneet hyvinvointialueet ovat keskeisessä asemassa. Uudistus antaa alueille mahdollisuuden tarkastella myös uudenlaisia toimintatapoja ja -prosesseja.

Vastaavasti pelastajien valtakunnallinen ja alueellinen saatavuus ja koulutus on ajankohtainen kansallinen haaste, jonka taustalla ovat henkilöstön eläköityminen, pelastustoimen toimintavalmiuden saattaminen lakisääteiselle tasolle ja pelastustoimen varallaolopäivystyksen korvaaminen uusilla ratkaisulla. Yhtä lailla hyvinvointialueilla tulee miettiä ratkaisuja pelastajien vetovoima- ja pitovoimatekijöihin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mika Kari sd (osittain)
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Kari Tolvanen kok
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne