

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 43/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Roosa Valkama, valtiovarainministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia.

Lakiin lisättäisiin uusi pykälä laskuvirheen korjaamisesta. Valtiovarainministeriö voisi itse tai hakemuksen perusteella korjata hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetuissa päätöksissä ja päätösten perusteena olevissa tiedoissa olevan laskuvirheen. Korjaamismenettelyyn sovellettaisiin muutoin hallintolain virheen korjaamista koskevaa sääntelyä.

Lisäksi täydennettäisiin hyvinvointialuekohtaisten siirtymätausten tarkistamista koskevaa sääntelyä. Siirtymätausten tarkistamisen yhteydessä vuonna 2023 oikaistaisiin sellaiset luonteeltaan kertaluonteiset tai takautuvat yksittäisten kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstiedot, jotka muutoin merkittävästi vääristäisivät siirtymätausten perusteena olevia kuntien toteutuneita sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksia.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 talousarvioksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan joulukuussa 2023.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Vuoden 2023 alussa voimaan tullessa hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa (617/2021) säädetään hyvinvointialueiden yleiskatteellisen valtion rahoituksen määräytymisestä, menettelystä rahoituksen myöntämisessä sekä rahoituksen maksamisesta. Lakiin sisältyvät myös säännökset saamatta jääneen etuuden suorittamisesta ja perusteettoman edun palauttamisesta sekä hyvinvointialueen mahdollisuudesta tehdä oikaisuvaatimus ja hakea muutosta rahoituslain perusteella tehtyihin päätöksiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin uudet säännökset laskuvirheen korjaamisesta. Lisäksi hyvinvointialuekohtaisten siirtymätaustien tarkistamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että hyvinvointialueiden rahoituksen myöntäminen ja maksaminen perustuvat oikeisiin tietoihin ja että tiedoissa olevat virheet voidaan korjata mahdollisimman nopeasti ja joustavasti tilanteissa, joissa niillä on vaikutusta hyvinvointialueiden rahoitukseen. Valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.

Laskuvirheen korjaaminen

Voimassa olevassa hyvinvointialueiden rahoituslaissa ei ole vastaavaa laskuvirheen korjaamista koskevaa erityissäännöstä kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021). Ilman erityissääntelyä hyvinvointialueiden rahoitusta koskevissa päätöksissä ja niiden perusteena olevissa laskelmissa havaittujen virheiden ja virheellisten tietojen korjaamiseen sovelletaan hallintolain (434/2003) säännöksiä asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamisesta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan hallintolain mainittu yleissääntely ei kaikilta osin mahdollista sitä, että havaitut virheet voidaan korjata erilaisissa soveltamistilanteissa kattavasti ja hyvinvointialueiden kesken oikeudenmukaisesti.

Valtiovarainministeriö voi ehdotetun 26 a §:n mukaan itse tai hakemuksen perusteella korjata hyvinvointialueiden rahoituslaissa tarkoitetuissa päätöksissä ja päätösten perusteena olevissa tiedoissa olevan laskuvirheen. Muilta osin laskuvirheen korjaamiseen sovelletaan hallintolain 8 luvussa säädettyä. Tarkoituksena on, että erityissäännöstä sovelletaan suhteessa hallintolaissa säädettyihin asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamisen edellytyksiin, kun taas korjaamisenmenetelyyn sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Valiokunta pitää ehdotettua laskuvirheen korjaamista koskevaa erityissääntelyä perusteltuna. Ehdotettu säännös vastaa asialliselta sisällöltään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 47 §:n säännöstä laskuvirheen oikaisusta. Valiokunta toteaa lisäksi, että viimeksi mainittu säännös ehdotetaan eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 42/2023 vp) muutettavaksi saman sisältöiseksi kuin nyt käsitellyssä oleva hyvinvointialueiden rahoituslakiin lisättävä säännös.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2023 vp

Siirtymätasausten tarkistaminen

Hyvinvointialueiden rahoituslain 35 §:ssä säädetään hyvinvointialuekohtaisista siirtymätasauksista. Siirtymätasauksena otetaan huomioon hyvinvointialueen laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus. Siirtymätasausten tarkistamisesta vuonna 2023 vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella säädetään 35 §:n 6 momentissa, jota on jo aiemmin täydennetty säännöksillä siitä, miten kuntien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöksiin kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon toteutuneita kustannuksia laskettaessa.

Vuosina 2021 ja 2022 toteutuvat palkkojen harmonisoinnin kustannukset otetaan huomioon niiltä osin kuin ne kuvaavat näiden vuosien todellista kustannustasoa. Sen sijaan ennen tarkasteluvoosia tehtyjä harmonisointeja, jotka tulevat takautuvasti kuntien maksettavaksi vuosina 2021 tai 2022, ei oteta siirtyvässä kustannuserässä huomioon. Valiokunta viittaa aiempiin kannanottoihinsa takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta (esim. HaVM 28/2022 vp, HaVM 15/2022 vp ja HaVL 28/2022 vp).

Valiokunta toteaa, että siirtymätasausten tarkistamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että siirtymätasausten perusteena olevat kunnilta siirtyvät nettokustannukset vastaavat yhden vuoden palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Uudistuksen yhteydessä kunnilta hyvinvointialueille siirtyvät kustannukset määräytyvät sen perusteella, mitä kunnat ovat raportoineet sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksiksi vuosina 2021 ja 2022. Saadun selvityksen mukaan kuntien raportoimat tiedot eivät kaikilta osin vastaa palvelujen järjestämisen yhden vuoden kustannuksia, vaan eräät kertaluonteiset ja takautuvat kustannukset saattavat vääristää siirtolaskelmaa. Nämä kustannukset on tarpeen oikaista laskelmissa, jotta hyvinvointialuekohtainen siirtymätasaus vastaa kuntien toteutuneita kustannuksia vuositasolla.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että valtiovarainministeriö on pyytänyt kunnilta, kuntayhtymiltä ja hyvinvointialueilta tiedot takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista ja muista uudistukseen liittyvistä rahoituksen siirtolaskelmaa vääristävistä eristä vuosina 2021 ja 2022. Hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on laadittu 31.8.2023 julkaistun rahoituksen siirtolaskelmaluonnoksen perusteella. Valiokunta on saanut asiantuntijakuulemisen yhteydessä päivitetyn selvityksen esityksen taloudellisista vaikutuksista. Muutokset ovat pieniä aiemmin tehtyihin laskelmiin nähden.

Siirtymätasausten perusteena olevien kustannustietojen oikaisut vähentävät uusimpien laskelmien mukaan kuntien vuoden 2021 kustannuksia 8 miljoonaa euroa ja lisäävät vuoden 2022 kustannuksia 212 miljoonaa euroa mainittujen vuosien tilinpäätöstietoihin verrattuna. Koska hyvinvointialueiden koko maan tason rahoituspohja määritellään vuoden 2022 siirtyvien kustannusten perusteella, kasvattaa oikaistujen erien huomioon ottaminen hyvinvointialueiden rahoitusta kokonaisuudessaan 212 miljoonaa euroa. Voimassa olevan lain mukaisesti siirtolaskelmassa oikaistavat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset lisäävät vuoden 2021 tilinpäätöstietojen mukaisia nettokustannuksia 5,1 miljoonaa euroa ja vähentävät vuoden 2022 kustannuksia 13,8 miljoonaa euroa. Rahoitus kasvaa neljällä hyvinvointialueella ja pienenee kaikilla muilla hyvinvointialueilla. Päivitettyjen laskelmien vaikutus vuoden 2024 hyvinvointialueiden rahoitukseen on tarkoitus ottaa huomioon täydentävässä talousarvioesityksessä.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2023 vp

Lain 35 §:n 6 momentin sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että tarkistuksen yhteydessä voidaan oikaista myös merkittävästi toteutuneita kustannuksia vääristävät kunnan yksittäiset tilipäätöstiedot. Ehdotetussa säännöksessä viitataan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 ja 6 momenttiin. Valiokunta katsoo, että ehdotetulla sääntelyllä mahdollistetaan se, että laskelmia vääristävät erät otetaan samalla tavalla huomioon sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitusta koskevissa laskelmissa.

Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueuudistukseen liittyvä kustannusten laskentamalli jättää muiden alueiden kuntiin nähden pysyvästi eriarvoiseen asemaan niiden alueiden kunnat, joissa palkkojen harmonisointi on jo toteutettu ennen uudistusta vapaaehtoisesti. Tällaisten vapaaehtoisesti kuntayhtymämuodossa palkkaharmonisaation toteuttaneiden kuntien valtionosuudet ovat pienemässä pysyvästi ja kuntien toimintakyky tätä kautta vaarantuu. Valiokunta katsoo, että mainittu epäkohta on pyrittävä korjaamaan mahdollisimman pian.

Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetut säännökset tulevat ehdotetuin tavoin voimaan viimeistään joulukuussa 2023, jotta niitä voidaan soveltaa kuluvan vuoden lopussa tehtävään siirtymätasausten tarkistamiseen ja ottaa huomioon vuotta 2024 koskevissa rahoituspäätöksissä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 43/2023 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö HaVM 4/2023 vp

Helsingissä 7.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Sanna Antikainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo