

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

Yleistä

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan rahoitusmalliin ei tule tehdä nopeita ja laajamittaisia muutoksia. Hallituskaudella tulee toteuttaa vain ne välttämättömät muutokset, joilla alueiden todelliset palvelutarpeet voidaan ottaa paremmin huomioon. Toteutettavat muutokset eivät saa heikentää mallin ja rahoituksen tason kehityksen ennakoitavuutta. Kun rahoitusmallissa ei huomioida todellisia palvelutarpeita, rahoitusmallin jälkikäteistarkistusta koskevat ehdotukset johtavat tilanteeseen, jossa rahoituksen riittävyys edelleen heikkenee. Tämän vuoksi Helsingin kaupunki ei kannata esitettyjä, jälkikäteistarkistusta koskevia lakimuutoksia, vaan niitä on syytä lykätä ja ne tulisi toteuttaa aikaisintaan vuonna 2029 eli samanaikaisesti siirtymätasauksen siirtymäkauden päättyessä.

Ehdotetut muutokset lisääisivät hyvinvointialueiden riskejä talouden suunnittelussa. Rahoitusmalliin lisättävät jälkikäteistarkistusta koskevat elementit myös heikentäisivät tällä hetkellä rahoitusmallin sekä rahoituksen tason ja samalla myös koko julkisen talouden kehityksen ennustettavuutta. Lisäksi Helsingin kaupunki huomauttaa, että jälkikäteistarkistukseen tehtävät muutokset eivät saa johtaa myöskään siihen, että valtio siirtää omaa rahoitusvastuutaan riittävien sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen turvaamisesta hyvinvointialueille, joilla ei ole tosiasiallisia työkaluja rahoitusvajeen paikkaamiseksi.

Helsinki on koko uudistuksen valmistelun ajan sekä täytäntöönpanon jälkeen tuonut vahvasti esille, että rahoitusmallin palvelutarvekertoimia on kehitettävä siten, että ne eivät aliarvioi helsinkiläisten palvelutarvetta ja palveluiden tuotannosta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi Helsinki pitää tärkeänä, että suurten kaupunkien erityispiirteet ja haasteet huomioidaan rahoitusmallin kehittämisessä. Rahoitusmallin kehittämisessä tulee myös panostaa siihen, että rahoitusmalli reagoi joustavammin kustannustason muutoksiin.

1. Jälkikäteistarkistusta koskevat ehdotukset

Jälkikäteistarkistuksen omavastuun tavoitteena on rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen. Portaittain kasvava omavastuu tulisi voimaan vuodesta 2026 lukien, jolloin vuoden 2024 rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa huomioitaisiin vuosittaisesta rahoituksen lisäyksestä tai vähennyksestä 95 prosenttia. Vuonna 2027 tehtävässä tarkistuksessa 90 prosenttia, vuonna 2028 tehtävässä tarkistuksessa 80 prosenttia ja vuodesta 2029 lähtien 70 prosenttia. Esityksen mukaan omavastuuosuuden vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen riippuvat alueiden kustannuskehityksestä. Jos kustannusten kasvu on korkeaa, omavastuuosuus merkitsee rahoituksen vähennystä suhteessa täysimääräiseen jälkikäteistarkistukseen. Jos alueiden sopeuttamis- ja tehostamistoimet pitävät kustannusten kasvun maltillisena, omavastuuosuus lisää rahoitusta suhteessa täysimääräiseen tarkistukseen.

Helsingin kaupunki pitää kannatettavana, että hyvinvointialueiden rahoitusmalli kannustaa vastuulliseen taloudenpitoon ja tuottavuuden kehittämiseen. Rahoituksen lukuisat elementit sekä jälkikäteen tehdyt pysyvät ja tilapäiset muutokset tekevät kuitenkin mallin kannustavuuden arvioinnista erittäin vaikeaa.

Rahoitusmallin haasteena on kustannuskehityksen ennustaminen. Valtiovarainministeriön laskelmat tulevien vuosien jälkikäteistarkistuksesta perustuvat hyvinvointialueiden talousarvioihin ja -suunnitelmiin, jotka on laadittu rahoituslain mukaisesti siten, että alijäämät katetaan lain edellyttämässä määrääjassa. Valtiovarainministeriön vaikutusarviossa näytetään oletettavan, että koko maan tasolla hyvinvointialueiden tulos ilman jälkikäteistarkistusta kääntyisi ylijäämäiseksi vuonna 2026. Mikäli hyvinvointialueiden talouskehitys jatkuu nykyisellä uralla ja sopeuttamistoimet eivät onnistu oletetulla tavalla, muodostuu hyvinvointialueiden todellinen kustannuskehitys toisenlaiseksi kuin valtiovarainministeriön vaikutusarviossa. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan skenaario, että jälkikäteistarkistuksen omavastuu lisäisi kokonaisrahoitusta ei vaikuta todennäköiseltä. Helsinki korostaa, että omavastuun lisääminen lisää jo ennestään monimutkaisen rahoitusmallin monimutkaisuutta. Lisäksi Helsinki huomauttaa, että esitetty jälkikäteistarkistuksen muutos heikentää talouden ennustettavuutta. Kustannuskehityksen ennusteet nojaavat muutoksen myötä entistä useampiin oletuksiin ja vaikeuttavat täten talouden pitkäjänteistä suunnittelua.

Helsinki huomauttaa, että esityksen todelliset kannustimet kustannusten hillintään alueilla ovat heikot, koska jälkikäteistarkistus tehdään koko maan tasolla, ei aluekohtaisesti. Omavastuun lisääminen ei tarkoita, että alueen oman toiminnan tehostamisella saadut säästöt realisoituisivat välttämättä alueen jälkikäteistarkistuksessa samaan osuuteen, koska jälkikäteistarkistus allokoituu rahoituksen määräytymistekijöiden kautta alueille.

Mikäli esitetyt muutoksen toteutetaan, niin Helsingin näkemyksen mukaan on ennustettavuuden näkökulmasta perusteltua, että alueen saamaa lisärahoitusta ei oteta huomioon jälkikäteistarkistuksessa.

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

Hyvinvointialueiden tehtävämuutokset otetaan rahoituslain mukaan rahoituksessa huomioon etukäteen niiden voimaantulosta lukien. Esityksessä ehdotetaan, että asiakasmaksujen tasoa, perusteita tai maksullisuutta koskevat muutokset ehdotetaan otettavaksi huomioon muutoksen voimaantuloavuodesta lukien etukäteen.

Helsingin kaupunki pitää kannatettavana, että tehtävämuutoksien lisäksi asiakasmaksuja koskevat muutokset huomioidaan hyvinvointialueiden rahoituksessa. Valtiovarainministeriön toimittamien

materiaalien perustella näin on jo osin toimittukin. Kaupunki haluaa kuitenkin korostaa, että asiakasmaksujen ja muidenkin tehtävämuutoksien arvioiden tulee olla realistisia ja perustua yhteistyössä Helsingin kaupungin ja hyvinvointialueiden kanssa tehtyihin laskelmiin. Tehtävämuutoksien vuoksi tehtävät rahoituksen vähennykset ovat osoittautuneet olemassa olevan kokemuksen mukaan epärealistiksi ja ylimitoitetuiksi. Lisäksi on huomioitava, että tehtävä- ja asiakasmaksumuutoksia ei voi huomioida kokovuotisina, jos lainsäädäntöaikataulu ei käytännössä mahdollista niihin siirtymistä vuoden alusta alkaen. Lisäksi kaupunki huomauttaa, että lainsäädännön perusteella Helsingin kaupungilla ja hyvinvointialueilla on ollut mahdollisuus jättää asiakasmaksuja perimättä kokonaan tai olla perimättä niitä pienituloisilta. Myös maan hallitus on kehysriihipäätöksen yhteydessä kannustanut vapauttamaan pienituloiset asiakasmaksuista kokonaan. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että pienituloisten asiakasmaksuista vapauttaminen huomioidaan asiakasmaksumuutoksista säädettyä.

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

Helsingin näkökulmasta pelastustoimen rahoitusmallissa riskikerroin on suuri epäkohta. Se on painoarvoltaan liian suuri suhteessa alueen asukaslukuun. Helsingin pelastustoimen riskikerroin on laskelmien mukaan Suomen alhaisin. Laskelmissa myös pääkaupungin korkea asukastiheys heikentää Helsingin pelastustoimen rahoitusasemaa suhteessa muihin alueisiin.

Rahoitusmallissa riskikertoimen laskenta painottaa kertoimen taustalla vaikuttavien riskiruutujen summan aluekohtaisella asukasluvulla ja tämä laskutekninen toteutus heikentää suhteettomasti Helsingin riskikerrointa verrattuna muihin alueisiin. Asukaslukuun ja -tiheyteen perustuva laskutapa ei myöskään huomioi Helsingissä vierailevien ja työskentelevien ihmisten suurta määrää, mikä lisää onnettomuusriskejä ja Helsingin pelastustoimen tehtävämäärää.

Edellä mainitut tekijät johtavat merkittävään rahoitusvajeeseen Helsingin kaupungin pelastustoimessa. Rahoituksen jakoperusteet eivät vastaa Helsingin pelastustoimen riskeihin varautumiseen perustuvaa tarvetta. Pelastustoimelle asetettavien viranomaisvaatimusten ja rahoituksen välillä on epäsuhta.

Helsingin riskikertoimeen perustuva rahoitus on vuoden 2025 ennakkollisessa rahoituslaskelmassa selvästi matalin koko maassa, 12 euroa/asukas. Esimerkiksi Vantaa-Keravalla ja Länsi-Uudellamaalla vastaava rahoitus on 25 euroa/asukas sekä Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa 31 euroa/asukas. Edellä kuvattu rahoituksen ero muihin suuriin hyvinvointialueisiin verrattuna ei ole Helsingin erityispiirteet huomioiden mitenkään perusteltu. Laskennallisen riskitason perusteella yli 24 % Suomen riskiluokan I ruuduista sijaitsee Helsingissä, joka on enemmän kuin 13 muun hyvinvointialueen alueilla sijaitsee riskiluokan I ruutuja yhteensä. Esimerkiksi Vantaa-Keravan ja Pirkanmaan alueelle sijoittuu kummallekin noin 9 %, Länsi-Uudenmaan alueelle noin 11 % ja Varsinais-Suomen alueelle noin 8,5 % Suomen riskiluokan I ruuduista.

Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan riskiluokkaan I kuuluvia ruutuja tulee painottaa rahoitusmallissa korkeammalla painoarvolla kuin riskiluokkaan II kuuluvia ruutuja. Riskiluokkien I ja II ruutujen tulee saada rahoituksen määrittelyssä erilainen painoarvo, koska ne ovat riskeiltään ja pelastustoiminnan toimintavalmiuden vaatimuksiltaan eritasoisia. Voimassa olevassa lainsäädännössä riskiluokkiin I ja II kuuluvia ruutuja käsitellään samanarvoisina. Tavoitteena on säätää rahoituksen jakamisesta ja kohdentamisesta riskeihin perustuen, joten riskiluokkiin I ja II kuuluvien riskiruutujen käsittelyminen lainsäädännössä samanarvoisesti ei ole perusteltua. Suuri riskiluokan I ruutujen lukumäärä edellyttää Helsingissä muihin alueisiin verrattuna huomattavan

tiheää palveluverkostoa ja vahvaa, aina valmiudessa olevaa päätoimista pelastajaresurssia, mikä kasvattaa henkilöstömenoja.

Pelastustoimen järjestämislain (613/2021) mukaan pelastustoimen palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, selvitettävä alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Helsingin kaupunki pitää merkittävänä puutteena, että nykyisessä hyvinvointialueiden rahoituslainsäädännössä pelastustoimen rahoituksen määräytymisessä ei huomioida kansallisesti merkittäviä riskejä. Helsingissä on huomattavan paljon yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kriittisen infrastruktuurin kannalta kansallisesti merkittäviä erityisen riskin kohteita, jotka eivät tule millään lailla huomioiduksi pelastustoimen riskikertoimen tekijöissä ja sitä kautta rahoituksessa. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan on sekä kannatettavaa että perusteltua, että laskennallisen riskitason lisäksi asetuksessa pyritään huomioimaan erityisiä riskikohteita. Asetuksessa huomioitujen riskikohteiden joukko on kuitenkin melko suppea, ja Helsingin kaupunki pitää oleellisena, että asetuksessa huomioitavien riskikohteiden listaa kehitetään jatkossa ja kiinnitetään erityistä huomiota siihen, kuinka korkean riskin kohteita ne ovat suhteessa toisiinsa.

Salminen Kaarina

Helsingin kaupunki - Helsingin kaupunginhallitus 27.5.2024 § 316