

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistusta muutettaisiin siten, että hyvinvointialueilla olisi omavastuuosuus, jolta osin toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotusta ei otettaisi huomioon. Vuonna 2026 vuoden 2024 tilinpäätöstietojen perusteella tehtävässä jälkikäteistarkistuksessa laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen perusteella lasketusta tarkistuksen määrästä otettaisiin huomioon 95 prosenttia, vuonna 2027 tehtävässä tarkistuksessa 90 prosenttia, vuonna 2028 tehtävässä tarkistuksessa 80 prosenttia ja vuodesta 2029 alkaen tehtävissä tarkistuksissa 70 prosenttia.

Hyvinvointiala HALI ry pitää omavastuun lisäämistä perusteltuna muutoksena rahoituksen jälkikäteistarkistukseen. Jälkikäteistarkistuksen ongelmana on ollut kannustavuuden puute, vaikka jälkikäteistarkistus tehdään valtakunnan, eikä yksittäisen alueen tasolla. Nyt ongelmaa korjataan hyvinvointialueiden valtakunnallisen tason omarahoitusosuudella. Esitysluonnoksessa kuvattujen skenaarioiden valossa omarahoitusosuuden aiheuttama muutos rahoituksessa on pienehkö. VM:n kevään 2024 hyvinvointialuetalouden kehitysarvion mukaisilla kustannuksilla arvioituna omarahoitusosuuden aiheuttama muutos rahoitukseen olisi 110 miljoonaa euroa eli 0,4 prosenttia hyvinvointialueiden rahoituksesta vuonna 2029. Rahoituksen ennakoitavuuden ja palvelujen turvaamisen näkökulmasta maltillinen lähestymistapa on perusteltu, joskin rahoitusmallin kannustavuutta tulisi kehittää laajemminkin. Rahoitus ei esimerkiksi kannusta väestön terveyden kehittämiseen tai nopean hoitoon tai hoivaan pääsyn takaamiseen. Rahoituksen hyte-kriteeri tulee voimaan 2026, mutta sen vaikutus on melko pieni ja pistemäinen. Omavastuu luo alueille taloudellista kannustinta, mutta sen lisäksi rahoitukseen tarvitaan suuremmin hyvinvointia luovaa kannustimia.

Esitysluonnoksen mukaan omavastuuosuus olisi laissa säädetty prosenttiosuus voimassa olevan rahoituslain mukaisella laskentatavalla määräytyvästä jälkikäteistarkistuksen määrästä. Hyvinvointialueiden omavastuusta puhuttaessa oikeampi osuus olisi oikeastaan toinen puoli laissa

säädetyt jälkikäteistarkistuksen määrästä, eli 100 prosenttia vähennettynä laissa säädetyllä prosenttiosuudella. Perustelutekstissä asia on kuitenkin todettu oikein päin, eli esim. vuodelle 2027 esitetään 10 prosentin omavastuuosuutta.

Esitysluonnoksen vaikutusarviossa vauhdikkaamman kustannuskasvun skenaariossa hyvinvointialueiden kustannukset kasvavat keskimäärin 3,7 prosenttia vuosina 2024–2028. KT:n arvion mukaan TES-korotukset lisäävät hyvinvointialueiden henkilöstökustannuksia 4,15 prosenttia vuonna 2024. Vuodesta 2025 alkaen TES-korotusten suuruus on auki. Lisäksi on hyvin mahdollista, etteivät hyvinvointialueet kykene realisoimaan kehysriihessä 2024 päätettyjä tehtävien kevennyksiä täysimääräisesti säästöiksi. On esimerkiksi merkittävä riski siitä, että ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoituksen keventämisen myötä Valvira palaa vanhaan määräykseensä, jonka mukaan hoiva-avustajia voi olla yksi kymmentä asukasta kohden, kun tällä hetkellä heitä voi olla kaksi. Tämä vaikeuttaa henkilöstömitoituksen alentamisella tavoiteltujen säästöjen realisointia. Hyvinvointialueilla voi olla suuria vaikeuksia myös hoitotakuun pidentämisellä tai sosiaalihuollon palvelujen rajaamisella tavoiteltujen säästöjen toteuttamisessa.

Edellä mainittujen riskien vuoksi hallituksen esityksessä olisi hyvä esittää myös negatiivinen skenaario, jossa hyvinvointialueiden kustannukset kasvaisivat esimerkiksi 4–5 prosenttia vuosina 2024–2028. Tällöin omavastuuosuuden aiheuttama muutos kasvaisi jo tuntuvaksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi, että yksittäiselle alueelle myönnettyä lisärahoitusta ei otettaisi huomioon rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa vuotta 2024 koskevasta jälkikäteistarkistuksesta lukien. Lisärahoitus koko maan tason rahoitukseen lisättynä kohdentuisi rahoituslain määräytymistekijöiden perusteella epätarkoituksenmukaisesti kaikille alueille. Lisärahoituksen huomioon ottaminen rahoitusohjelmassa ei siten käytännössä korjaisi yksittäisen alueen rahoitusongelmia. Valtion rahoituksen lisääminen hyvinvointialueiden rahoitukseen tällä perusteella ei siten ole rahoituksen turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä julkista taloutta koskevien säästötoimenpiteiden tarve huomioon ottaen perusteltua.

Mahdollinen lisärahoitus siis rajattaisiin ulos varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden toteutuneesta rahoituksesta, kun toteutuneiden kustannusten ja rahoituksen erotusta lasketaan. Hyvinvointiala HALI ry pitää esitettyä muutosta perusteltuna.

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

Hyvinvointialueiden rahoituslain 9 §:n mukaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan täysimääräisesti huomioon, jos muutos aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Pykälästä tai sen esitöistä ei käy ilmi, voidaanko sitä soveltaa tilanteissa, joissa hyvinvointialueiden tehtäviä ei sinänsä muuteta, mutta niistä perittäviin asiakasmaksuihin säädetään muutoksia.

Asiakasmaksujen muutokset voivat olla indeksikorotuksia, joiden tarkoituksena on ylläpitää asiakasmaksujen reaaliarvoa ja niiden osuutta kokonaisrahoituksessa. Tällöin asiakasmaksujen muutosta ei ole syytä huomioida rahoituksessa etukäteen. Toisaalta asiakasmaksujen tasoon, laajuuteen tai perusteisiin voidaan tehdä muutoksia, joiden huomioiminen voimaantulon alusta on perusteltua. Rahoituslaissa on siis tarpeen täsmentää, milloin asiakasmaksujen muutokset huomioidaan rahoitusta määrittäessä, ja milloin ei.

Esitysluonnoksessa ehdotettu rahoituslain uusi 9 § 2 mom. olisi seuraava:

"Valtion rahoitusta korotetaan tai alennetaan 1 momentissa tarkoitettulla tavalla hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle kuuluvasta tehtävästä perittävän asiakasmaksun tasoon, perusteisiin tai alaan säädetyn muutoksen perusteella, jos muutoksen vaikutus rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen turvaavalla tavalla."

Esitysluonnoksen keskeisissä ehdotuksissa (s. 14) todetaan, että asiakasmaksujen indeksitarkistuksia ei otettaisi huomioon etukäteen. Indeksitarkistuksen voidaan katsoa olevan asiakasmaksun tasoon vaikuttava muutos, jonka vaikutus rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen turvaavalla tavalla. Tällä tulkinnalla myös indeksitarkistus olisi uuden pykälän mukainen muutos, joka edellyttäisi valtion rahoituksen korottamista tai alentamista. Uuden momentin muotoilu on syytä tarkentaa tai vähintään tarkentaa asia perustelutekstiin

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

Pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialueet on jaettu yhden neliökilometrin kokoisiksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee regressiomallin avulla riskitason. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Hyvinvointialueen riskikerroin on alueen riskiruututiheys jaettuna koko maan riskiruututiheydellä.

Riskiruutujen määräytymisperusteita ollaan parhaillaan päivittämässä vastaamaan paremmin todellista palvelutarvetta. Tästä johtuen hyvinvointialueiden rahoituslain 23 §:n 1 momentti olisi perusteltua muuttaa siten, että jatkossa Tilastokeskuksen tuottamien väestö- ja rakennustietojen lisäksi riskitason laskennassa otettaisiin huomioon muitakin seikkoja, mikä mahdollistaisi paremmin todellisen palvelutarpeen huomioimisen ja sen vaikutuksen rahoitukseen. Tästä syystä pykälässä olevaa mainintaa, jonka mukaan Tilastokeskus laskee riskiruutujen riskitason, ehdotetaan muutettavaksi laajemman tietopohjan huomioon ottamiseksi. Riskikertoimen laskennassa otettaisiin huomioon ne riskiruudut, joiden Tilastokeskuksen tietojen ja tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella laskettu riskiluokka on I ja II. Niiden lisäksi otettaisiin huomioon riskiruudut, joilla yhdellä tai useammalla ruudulla kokonaisuutena sijaitsevaan riskikohteeseen tai harjoitettuun toimintaan perustuva painokerroin on vähintään 1.

Hyvinvointialueiden rahoituslain 23 §:n 1 momentin mukaan kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta. Pykälän muotoiluun on jäänyt virhe, joka tarkoittaa viittausta sellaisen ajankohdan tietoihin, jotka eivät ole vielä käytettävissä kerrointa laskettaessa, eli Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tiedot asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta. Kerrointa laskettaessa tulisi käyttää Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden lopussa.

Hyvinvointiala HALI ry pitää rahoituslain 23 §:ään esitettyjä muutoksia perusteltuina.

Kuuva Joel
Hyvinvointialan liitto