

Asia: VN/25959/2022

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden rahoituksesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä asetuksesta

Asetusluonnos tarkentaa ja selkeyttää hyvinvointialueen rahoituslain erinäisiä pykäläiä, ja selkeyttää rahoituspohjan laskentaperusteita.

2. Hyvinvointialueindeksin laskenta (1 §)

Hyvinvointialue kannattaa esityksen mukaista hintaindeksin muodostumisen periaatetta, joka on mahdollisimman selkeä, yksinkertainen ja läpinäkyvä. Näiden kriteerien täyttämiseksi tulisi kehysrahoituksen muuttuessa VM:n informoida hyvinvointialueita tarkemmin esim. esittämällä indeksien muutosprosentit ja niiden euromääräiset vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tällä hetkellä vastaavat muutokset on esitetty maininnalla: ”Ennustevuosille 2024–2030 laskelmassa käytetään hyvinvointialueindeksin mukaista koko maan hintaennustetta”.

Esityksen mukaan hyvinvointialueen tulevan vuoden hintaindeksin ennusteen kustannustason tarkistusten julkaisu tuleville vuosille tapahtuu Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) huhtitoukokuussa ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä syyskuun alussa. Hyvinvointialueen talousarviovalmistelun näkökulmasta syyskuussa julkaistava tieto olisi ns. lopullinen tieto seuraavien vuosien hyvinvointialueindeksistä, vaikka se vahvistetaan eduskunnassa vasta joulukuussa.

Hyvinvointialueindeksin ennustaminen ja tarkistaminen etukäteen on välttämätöntä riittävän rahoituspohjan turvaamiseksi. Kuitenkin edelleen huolta aiheuttaa se, kuvaako hyvinvointialueindeksi (ennuste) riittävän hyvin hyvinvointialueiden todellisen kustannustason nousua. Tämän vuoden lokakuussa inflaatio eli kuluttajahintojen vuosimuutos oli 8,3 prosenttia, mikä väistämättä tulee näkymään myös esim. sähkön hintojen nousun myötä palvelutuotannon sopimushinnoissa. Valtiovarainministeriön syksyn 2022 ennusteen mukaan vuoden 2023 hyvinvointialueindeksin ennuste on 3,52 prosenttia.

Rahoituslain pykälässä 10 esitetään muutosta toteutuneiden kustannusten huomioon ottamiseen jälkikäteen. Esimerkiksi vuoden 2023 toteutuneita kustannuksia verrattaisiin vuonna 2023 maksettuihin laskennalliseen rahoitukseen. Tämä erotus (+/-) viettäisiin vuoden 2025 rahoituspohjaan ennen 8 §:ssä tarkoitettua indeksitarkistusta. Tämä menettelytapa on kannatettava, joskin hyvinvointialueille maksettavan kertakorvauserän saaminen jälkikäteen (korjauserä vuoden 2023 rahoitukseen maksettaisiin vasta vuonna 2025) voi johtaa siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen häiriöttömän toiminnan varmistamiseksi hyvinvointialueella joudutaan turvautumaan lyhytaikaiseen lainarahoitukseen.

3. Rahoituksen määräytymistekijöiden perushinnat vuodelle 2023 (2 §)

Asetusluonnoksen mukaisesti perushinnat vuodelle 2023 on määritelty Rahoituslain 13 §:n 5 momentin perustelujen mukaisesti ja tarkistettu rahoituslain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen kustannusten ja rahoituksen tason tarkistamisen sekä 3 luvussa säädettyjen perushintoihin vaikuttavien määräytymistekijöiden perusteella. Lausunnoilla olevassa asetuseräluonnoksessa perushinnat on laskettu lokakuussa 2022 käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Koska perushinnoista säädettäessä otetaan huomioon myös hyvinvointialueiden vuonna 2023 voimaan tulevat uudet ja laajenevat tehtävät, voidaan asetus antaa vasta kuluvan vuoden lopulla sen jälkeen, kun eduskunta on käsitellyt tehtävämuutoksia koskevat lakiesitykset.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan asetuseräluonnoksessa esitetty perushintojen tarkistus on perusteltua antaa vasta sen jälkeen, kun tehtävämuutoksiin liittyvät lakiesitykset on vahvistettu.

4. Hyte-kertoimen indikaattorit, niiden painokertoimet ja laskennassa käytettävät tilastotiedot (3 §)

Ehdotetun asetuksen 3 §:n 1-3 momentissa säädettäisiin lain 15 §:n 1 momentin ja sen perustelujen (HE 241/2022 vp, s. 959) mukaisesti HYTE-kertoimen indikaattoreista. Toimintaa kuvaavia indikaattoreita olisi 8 ja niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia, tulosindikaattoreita olisi 5 ja myös niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia.

Asetuksen mukaan toimintaa kuvaavat indikaattorit koskevat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevia hyvinvointialueen toimia ja tulosindikaattorit mittaisivat hyvinvointialueen väestön hyvinvoinnin ja terveydentilan muutosta. Muutoksen laskennassa tarvitaan useamman vuoden tietoja. Tästä johtuen hyvinvointialueen HYTE-kerroin otettaisiin lain siirtymäsäännösten mukaisesti käyttöön vasta neljäntenä hyvinvointialueiden toimintavuotena eli vuodesta 2026. Hyvinvointialueen kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana kertynyttä tietoa käytetään laskentaan, joka tehdään hyvinvointialueiden kolmantena toimintavuonna.

Indikaattorien valinnassa lähtökohtana olisi, että tiedot ovat saatavilla kaikilta hyvinvointialueilta ja että ensisijaisesti hyödynnetään rekisteritietoa. Kertoimeen sisällyttävien indikaattorien tulisi olla tulevaisuudessa myös muutettavissa, jolloin mahdollisuudet niitä koskevien tulosten manipulointiin vähenisivät.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue kannattaa asetuksen mukaista toimintatapaa, jossa on useita eri kriteerein valittuja, vertailukelpoisia, hyvinvointialueen väestön hyvinvoinnin ja terveydentilan indikaattoreita, ja joita voidaan tulevaisuudessa myös tarvittaessa muuttaa.

5. Pelastustoimen rahoituksen riskiruutujen riskitason laskenta, riskikertoimen tekijät ja niiden painokertoimet (4 §)

Asetusluonnoksessa todetaan, että pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialueen alue jaetaan yhden neliökilometrin suuruiseksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee regressiomallin avulla riskitason. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Riskitason perusteella riskiruudut jaetaan neljään riskiluokkaan I, II, III ja IV. Perustelutekstissä puolestaan todetaan, että riskikertoimen laskennassa otetaan huomioon ne riskiruudut, joiden Tilastokeskuksen laskema tai joilla tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella määräytyvä riskiluokka on I ja II tai joiden painokerroin ruudulla sijaitsevan riskikohteen tai sillä harjoitetun toiminnan perusteella on 1. Riskiluokan määräytymisestä tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella on ohjeistettu sisäministeriön toimintavalmiuden suunnitteluohjeessa, jossa riskiluokkien korotus on jätetty harkinnanvaraiseksi. Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje toteaa, että ruudut on arvioitava ja pelastuslaitos voi arvioinnin perusteella korottaa ruudun riskiluokkaa. Käytännössä korotusperusteet vaihtelevat pelastuslaitoksittain. Mikäli tapahtuneet onnettomuudet vaikuttavat rahoituksen riskiruutujen riskitasoon, pitäisi määritellä miten se tehdään ja arviointi toteuttaa valtakunnallisesti yhdenmukaisesti.

Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen malli sellaisenaan toteutettuna johtaa hyvin konservatiiviseen lopputulokseen eikä sillä ole loogista yhteyttä kustannusten muodostumiseen. On myös huomattava, että pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohje on uudistumassa eikä tässä vaiheessa ole tietoa, miten tapahtuneet onnettomuudet tulevaisuudessa vaikuttavat ruudun riskiluokkaan. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue esittää, että asetuksessa määritellään miten tapahtuneet onnettomuudet vaikuttavat ruudun riskitasoon. Korotusperusteet eivät voisi perustua pelkästään onnettomuusmääriin, vaan niissä olisi huomioitava myös tapahtuneiden henkilö- ja omaisuusvahinkojen määrä, joiden yhdistelmänä ruudun riskiluokan korotustarve määräytyisi. Tämä olisi loogista myös riskiajattelun näkökulmasta, jonka peruseriaatteisiin kuuluu, että riskitason määräytymisessä huomioidaan tapahtumatodennäköisyyden lisäksi myös seurauskomponentti.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue katsoo, että 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. Nyt lausuttavana olevassa asetusluonnoksessa ja hyvinvointialueen rahoituksesta annetussa laissa (617/2021) riskiluokkiin I ja II kuuluvia ruutuja käsitellään samanarvoisina. Tämä ei ole loogista, kun tavoitteena on säätää rahoituksen jakamisesta ja kohdentamisesta riskeihin perustuen.

Pelastustoimen järjestämislain (613/2021) mukaisesti pelastustoimen palvelutasopäätöstä tehtäessä on otettava huomioon kansallisesti merkittävät riskit, alueella esiintyvät uhkat ja arvioitava niistä

aiheutuvat riskit sekä määriteltävä toiminnan tavoitteet, käytettävät voimavarat, tuotettavat palvelut ja niiden taso. Nyt lausunnolla olevassa asetuksessa ja pelastustoimen rahoituksen määräytymisessä ei kuitenkaan huomioida kansallisesti merkittäviä riskejä. Näin ollen yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kriittisen infrastruktuurin kannalta kansallisesti merkittävät erityisen riskin kohteet eivät tule millään lailla huomioiduksi pelastustoimen riskikertoimen tekijöissä ja sitä kautta rahoituksen jakautumisessa.

Asetusluonnoksen 4 § mukaan sellaisten riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruutujen painokerroin, jolla sijaitsevalle kohteelle on pelastuslain 48 §:n nojalla laadittava erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma tai jolla sijaitsee kokonaishenkilömäärältään yli 1500 henkilön puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleva alue taikka jolla sijaitsee lentoasema, jolle on reitti- tai tilausliikennettä, on 1. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen mielestä on hyvä, että laskennallisen riskitason lisäksi asetuksessa pyritään huomioimaan myös erityisiä riskikohteita. Olisi kuitenkin vielä harkittava sitä, mitkä kohteet olisi tarkoituksenmukaista huomioida riskikertoimen määrittämisessä. Riskikohteiden painoarvot eivät myöskään riskin kannalta katsottuna ole yhteismitallisia. Asetuksessa huomioitavien riskikohteiden listaa tuleekin jatkossa vielä kehittää ja kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka korkean riskin kohteita ne ovat suhteessa toisiinsa.

Riskikohteiden määrittely olisi myös tehtävä valtakunnallisesti keskitetysti yhdenmukaisin perustein. Pelastuslaitoksissa on käytännössä havaittu, että riskikohteita sisältävien riskiruutujen huomioimisessa on olemassa riski erilaisille tulkinnoille pelastuslaitoksittain. Tämä johtuu muun muassa siitä, että riskiruudun ruutujaon asettumisella suhteessa kohteeseen voi olla suuri merkitys siihen, kuinka monen ruudun alueelle riskikohteen tulkitaan ulottuvan. Sisäministeriöltä saadun ohjeistuksen mukaan laajojen kohteiden tapauksessa huomioidaan ne ruudut, joiden alueesta kohde peittää vähintään 51 %. Esimerkiksi lentokenttäalue voi sijoittua usean riskiruudun alueelle siten, ettei se tule peittäneeksi yhtenkään ruudun pinta-alasta 51 prosenttia, eikä näin ollen tule näillä kriteereillä huomioiduksi. Lisäksi esimerkiksi lentoasemien ja laajojen ulkoisen pelastussuunnitelman laatimista edellyttävien kohteiden osalta tulkinta kohteen maantieteellisestä laajuudesta voi vaihdella. Pelastuslaitos toteaa, että riskikohteiden yhdenmukainen huomioiminen rahoituksen määräytymisen perusteena on erittäin tärkeää ja siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen mielestä nyt lausuttavana olevassa asetuksessa eikä hyvinvointialueen rahoituslaissa (617/2021) ole välttämättä tarkoituksenmukaista säätää, että pelastustoimen riskikertoimen laskee nimenomaan Tilastokeskus. Sen sijaan riskikertoimen laskemisen voisi hoitaa tarvittaessa muukin sisäministeriön osoittama taho. Pelastustoimella on ollut haasteita saada tarvittava riskiruutuaineisto asukas- ja rakennustietoineen ajoissa pelastustoimen palvelutasopäätösten pohjaksi laadittavien riskianalyyysien valmistelemiseksi Tilastokeskukselta. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021, 6 §) nojalla annettava asetus pelastustoimen palvelutasopäätöksestä (asetusluonnos lausunnolla, 6 §) velvoittaa pelastustoimen laatimaan riskiruudun sisältävän riskianalyyysin palvelutasopäätöksen valmistelun perustaksi. Tämän vuoksi olisi olennaista, että aineisto saataisiin käyttöön riippumatta siitä, kuka sen pelastustoimelle toimittaa.

6. Rahoituslaskelmien tarkistaminen vuonna 2023, kuntien takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottaminen (7 § 1 mom.)

Koska siirtyvät kustannukset vaikuttavat suoraan sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien, on erittäin tärkeää, että kustannustiedot kuvaavat todellista tilannetta vuosina 2021 ja 2022, joiden perusteella määritellään poikkileikkaustilanteen (vuosi 2022) siirtyvät kustannukset vuositasona.

Mikäli takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset jäisivät sellaisinaan siirtyviin kustannuksiin, seurauksena on, että hyvinvointialueiden rahoitus ei vastaisi vuositasona niiden vastuulle siirtyviä pysyviä palkkauskustannuksia. Näin myös hyvinvointialuekohtaiset siirtymätasaukset sekä kuntakohtaisesti määriteltävät valtionosuuksien muutostasaukset vääristyvät. Odotettavissa on, että takautuvien palkkaharmonisaatiokustannuksien euromäärä muuttuu.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla on tarkoitus valtioneuvoston asetuksella säätää, että tarkistettaessa lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään kesäkuun 30 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle tiedot edellä mainituista kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan takautuvat palkkaharmonisaatioerät 2021 ja 2022 koskevat pääsääntöisesti nykyisin sote-kuntayhtymämuodossa toimivia organisaatioita. Siitä huolimatta takautuvien palkkaharmonisoinnin todellisten kustannusten huomioiminen hyvinvointialueiden rahoituksessa, ja hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituslaskelmien tarkistaminen niiden mukaisesti on kannatettava ehdotus. Kuntia ja kuntayhtymiä koskevan tiedonantovelvoitteen varmistaminen asetusehdotuksen mukaisesti turvaa oikeellisten tietojen saamisen.

Liljeroos Riikka

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue - Aluehallitus 30.11.2022 § 249