

Asia: VN/13749/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Koko maan rahoituksen tasossa huomioon otettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu arvio vuosille 2027–2030 (7 § 1 mom.)

Kyseessä on teknisluonteinen SOME-malliin perustuva päivitys.

Hyvil pitää tärkeänä, että hyvinvointialueiden vuosittaista rahoitusta määrättäessä huomioidaan palvelutarpeen kasvu ja, että arvio palvelutarpeen kasvusta perustuu mahdollisimman ajantasaiseen tietoon ja tutkittuun malliin. SOME -malliin perustuvaa palvelutarpeen kasvun arvion osuvuutta tulee seurata ja arvioida huolellisesti, jotta rahoitus ja palvelutarpeen toteutuva kasvu eivät pääse erkanemaan toisistaan.

2. Palvelutarpeen kasvun huomioon ottamista koskevat säästötoimenpiteet (7 § 1 mom. ja 36 § 1 mom.)

Palvelutarpeen kasvusta ehdotetaan otettavaksi rahoituksessa huomioon 60 prosenttia vuodesta 2027. Määräaikaisesta 0,2 prosenttiyksikön korotuksesta luovuttaisiin vuodesta 2028.

Rahoituksen tulisi mahdollisimman tarkasti vastata rahoituksen tarpeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitystä, minkä toteutumista esitys horjuttaa. Kyseessä on puhdas valtiontalouden säästötoimenpide, jollaisten toteuttaminen esitetyllä tavalla heikentää rahoitusmallin uskottavuutta.

Jo nykyisellään arvioidusta palvelutarpeen kasvun vaikutuksista huomioidaan vain 80 %, jonka mukainen rajoitin kannustaa hyvinvointialueita kehittämään toimintaansa kasvaviin palvelutarpeisiin vastaamiseksi. Rajoittimen lisäkiristämistä ei voida pitää perusteltuna. Jatkossa jätettäisiin siis huomioimatta 40 % palvelutarpeen kasvusta ja vuosittain toistuvana sen vaikutukset tulevat kumuloitumaan merkittävästi.

Hyvilyn näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden talouteen ei tulisi kohdistaa lisäsäästöjä erityisestikään ajankohtana, johon ajoittuu jo valmiiksi mittava määrä hyvinvointialueiden omia talouden tasapainottamistoimia alijäämien kattamiseksi. Rahoitusta leikkaamalla toteutettavat säästötoimet kasvattavat suoraan hyvinvointialueiden sopeutustarpeita, mitä ei voi pitää perusteltuna. On myös huomioitava, ettei sopeutustoimia voida jatkaa loputtomasti samalla, kun palvelutarve kasvaa.

Julkisen talouden edellyttämät säästötoimet tulisi toteuttaa hyvinvointialueiden tehtävävelvoitteita keventämällä. Ilman velvoitteiden keventämistä toteutettavat säästötoimet muodostavat merkittävän riskin siitä, että painoarvo rahoitusjärjestelmässä siirtyy viiveellä tapahtuvaan jälkikätestarkistukseen, mikä edelleen vahvistaa alueiden talouden eriytymiskehitystä eikä tuota julkisen talouden kannalta toivottavaa lopputulosta.

3. Palvelutarpeen kasvun säästöjen kohdentaminen ja säästökompensaatio (3 § 1 mom.)

Palvelutarpeen kasvua koskeva säästö kohdennettaisiin kaikille hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymistekijöiden perusteella.

Säästötoimenpiteiden vaikutuksia kompensoitaisiin nostamalla palvelutarpeen määräytymistekijän rahoitusosuutta yhdellä prosenttiyksiköllä ja vastaavasti vähentämällä asukasperusteista osuutta vuonna 2028.

Ehdotus säästötoimien kohdentamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymistekijöiden perusteella on sinänsä perusteltu. Se ei kuitenkaan poista vaikutusta siitä, että puhtaiden säästötoimien kohdentaminen hyvinvointialueiden rahoitukseen voi muodostaa riskin palvelutarpeen todellisen kasvun aiheuttamien kustannusten ja rahoituksen kehityksen välisestä epäsuhdasta. Säästötoimet voivat siirtää rahoitusjärjestelmän painopistettä viiveellä tapahtuvaan jälkikätestarkistukseen, mikä edelleen vahvistaa alueiden talouden eriytymiskehitystä.

Ehdotettu säästökompensaatio voi myös osoittautua epävarmaksi keinoksi tasapainottaa hyvinvointialueiden välisiä rahoituksen kehityksen eroja. Palvelutarvekertoimien laskentamallin vakauttamisyrityksistä huolimatta, eroavaisuudet ja puutteet tietopohjassa voivat edelleen tuottaa ennakoimattomia muutoksia palvelutarpeen perusteella määräytyvään aluekohtaiseen rahoitukseen järjestelmään sisältyvän ns. nollasumma -pelin vuoksi ja siten muuttaa esityksen vaikutuksia. Tässä mielessä palvelutarpeen perusteella määräytyvän rahoituksen kasvattaminen voi samalla lisätä rahoituksen aluekohtaista heiluntaa, mikä on epätoivottavaa. Hyvil ei pidä perusteltuna muuttaa rahoituslain mukaisia määräytymistekijöitä vain siksi, että hyvinvointialueiden rahoitukseen voidaan kohdentaa lisää säästötoimia.

4. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvemallin päivitykset (14 § ja lain liite)

Tarvetekijöiden ja niiden kertoimien taustalla olevissa käyttö- ja kustannustiedoissa otettaisiin huomioon uusimmat tiedot ja nykyisiin tarvetekijöihin tehtäisiin eräitä tarkistuksia, mutta ei toteutettaisi tarvetekijöitä tai tietopoimintoja koskevia merkittäviä laajennuksia. Yksityisen terveydenhuollon diagnoositietojen huomioon ottamista rahoituksessa rajattaisiin osittain.

Palvelutarvekertoimissa on osoittautunut olevan perusteetonta vaihtelua vuosittain, mikä on johtanut merkittäviin aluekohtaisen rahoituksen vuosimuutoksiin. Keskeinen syy on laskennassa käytettävään tietopohjaan liittyvät ongelmat. Hyvinvointialueet ovat sen vuoksi laajasti kannattaneet vähäisiä muutoksia malliin ennen tietopohjan parantumista. Hyvil yhtyy tähän näkemykseen. Mallin kehittämistä ja arviointia tulee kuitenkin jatkaa aktiivisesti.

Valtion hyvinvointialueille osoittama rahoitus on rahoituslain soveltamisalan mukaisesti tarkoitettu hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen. Siten tässä käyttötarkoituksessa määriteltävän palvelutarpeen tulisi laskentamallissa mahdollisimman tarkasti kuvata sitä palvelukäyttöä ja kustannuksia, jotka järjestämisestä aiheutuu hyvinvointialueelle.

Samalla on kuitenkin tunnistettava, ettei hyvinvointialueen järjestämisvastuuta ole rajattu väestön yksityisen sektorin palvelujen käytön perusteella. Mikäli aiemmin yksityisen sektorin palvelujen piirissä oleva henkilö siirtyisi hyvinvointialueiden palveluihin, näkyisi tapahtuma muutoksen jälkeen palvelutarpeen laskennan kautta samanlaisella viiveellä, kuten muutkin laskentamallin tekijät. Mikäli alueella tapahtuisi ennakoimatonta ja laajamittaista äkillistä siirtymää yksityisen sektorin palveluista julkisiin palveluihin, voisi se aiheuttaa tällaisella alueella tilapäistä rahoitusvajetta em. viiveen vuoksi. Tätä ei voitane pitää kuitenkaan kovin todennäköisenä.

Esityksen mukaan yksityisten diagnoositietojen laaja sisältyminen laskentamalliin on todettu aiheuttavan rahoitusvajetta alueille, joilla yksityistä palvelutarjontaa ei ole muita alueita vastaavassa määrin. Hyvil pitää tärkeänä, että rahoitusjärjestelmä on kaikille hyvinvointialueille tasapuolinen ja oikeudenmukainen.

5. Palvelutarvekertoimien tietopohjan laadun turvaaminen (14 § 3 mom. ja 26 a § 2 mom.)

THL:n tehtävää tarkistaa tietopohjan laatua ja oikeutta korjata rekisteritiedoissa olevia selviä virheitä selkiytettäisiin. Valtiovarainministeriö voisi rahoituspäätöksessä ottaa huomioon rekisteritiedoissa olevia selviä virheitä, jotka vaikuttaisivat merkittävästi hyvinvointialuekohtaiseen rahoitukseen.

Ehdotus selkeyttää THL:n ja Valtiovarainministeriön oikeuksia ja velvollisuuksia käytettävän rekisteritiedon suhteen. Hyvil pitää ensisijaisen tärkeänä hyvinvointialueiden oikeusturvan kannalta, että palvelutarvekertoimien laskentaa varten on todennettu käytettävän laskentatiedon oikeellisuus ja riittävä laatu. Riittämättömään aineistolaatuun perustuvat laskentatiedot palvelutarvekertoimissa voivat johtaa merkittävään epäsuhtaan aluekohtaisen rahoituksen kohdentumisessa.

6. Saaristoisuus rahoituksen määräytymistekijänä (19 §)

Saaristolain määritelmän mukaiselle saaristoiselle hyvinvointialueelle laskettaisiin saaristoisuuskerroin, jonka perusteella määriteltäisiin hyvinvointialueille saaristoisuuden perusteella kohdennettava sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen rahoitus.

Ehdotettua määräytymistekijän muodostamistapaa voidaan pitää perusteltuna. Hyvil kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueiden aluekohtaisen rahoituksen olisi tarkoituksenmukaista kulloinkin perustua mahdollisimman ajantasaisiin tietoihin mm. alueiden olosuhteista. Saaristoisuuden perusteella alueille kohdennettava rahoitus olisi sidoksissa valtioneuvoston asetuksella viiden vuoden välein vahvistettaviin hyvinvointialueiden saamiin saaristoisuuspisteisiin. Rahoituksen kohdentamiseksi hyvinvointialueille mahdollisimman

ajantasaisten olosuhteiden mukaisesti asetuksen antamisen väliä tulisi vielä tarkastella kriittisesti. kts. kysymys 10.

7. Siirtymätasauksien porrastuksen muuttaminen (35 § 2–5 mom.)

Siirtymätasausten porrastusta muutettaisiin sekä siirtymätasausvähennysten että -lisien osalta kymmenellä eurolla asukasta kohden lisää vuosittain vuodesta 2027 siten, että pysyvien siirtymätasausten määrä vähenee noin neljäsosalla vuoden 2030 loppuun mennessä.

Todennetusti siirtymä tavoitteen mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen ei ole toteutumassa vaan pysyviä siirtymätasauksia (lisäys tai vähennys) jäisi enemmistölle eli 13 alueelle. Esitetyllä muutoksella pysyviä siirtymälisiä tai -vähennyksiä jäisi 12 alueelle. Arvio siirtymätasausjärjestelmän toimivuuden arviosta tulee liian myöhään, jolloin erityisesti siirtymälisät ovat muodostaneet useille alueille merkittävän osan alueen vuosittaisesta rahoituksesta. Tähän ohjaa myös hyvinvointialueiden talouden säännöstö, jonka mukaan alueen tulisi sopeutua rahoitusuran mukaiseen kehitykseen. Kun tähän yhdistyy vielä hyvinvointialueiden talouden eriytymiskehitys, muodostuu järjestelmän korjaamisesta koko ajan vaikeampaa.

Siirtymäkauden jälkeen rahoitus olisi kyettävä kohdentamaan alueille tavalla, joka ei jätä pysyväksi rahoituksen pohjatietoihin liittyviä eroja ja selkeitä virheitä, kuten siirryttäessä kuntapohjaisesta järjestelmästä hyvinvointialueille. Rahoitusjärjestelmän toimivuutta ja sen aluekohtaista jakaumaa ja rahoituksen riittävyyttä tulee arvioida kokonaisuutena eikä yksittäisien elementtien kautta. Nyky- ja esitetyssä muodossaan siirtymätasaukset heikentävät muiden rahoitusjärjestelmän määräytymisperusteiden toimivuuden arviointia.

Nyt ehdotettu muutos pienentää pysyviä siirtymätasauksia mutta ei poista jo muodostunutta ongelmaa rahoitusjärjestelmän kokonaisuudessa. Esityksestä ei myöskään ilmene selkeää tahtotilaa rahoitusjärjestelmän kehittämisen suunnasta, vaikka siirtymälisien todetaan lisäävän perusteettomasti alueiden välisiä eroja rahoituksessa ja palvelujen järjestämisen edellytyksissä. Hyvil painottaa, että rahoitusmallin laajempi uudistustyö tulisi saada liikkeelle ensi tilassa.

8. Siirtymätasauksia koskeva säästötoimenpide ja sen kohdentaminen (40 §)

Siirtymätasauksista valtion rahoittamasta osuudesta siirrettäisiin hyvinvointialueiden rahoitettavaksi 53 milj. euroa vuonna 2028, 91 milj. euroa vuonna 2029 ja 82 milj. euroa vuodesta 2030. Rahoituksen vähennys kohdistettaisiin asukasta kohden yhtä suurena kaikille hyvinvointialueille, lukuunottamatta niitä siirtymätasauslisää saavia hyvinvointialueita, joilla siirtymätasaus on laskennallisen rahoituksen kehityksen huomioon ottaen tarpeen palvelujen järjestämiseksi riittävän rahoituksen turvaamiseksi.

Hyvilin näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden talouteen ei tulisi kohdistaa lisäsäästöjä erityisestikään ajankohtana, johon ajoittuu jo valmiiksi mittava määrä hyvinvointialueiden omia talouden tasapainottamistoimia alijäämien kattamiseksi. Rahoitusta leikkaamalla toteutettavat säästötoimet kasvattavat suoraan hyvinvointialueiden sopeutustarpeita, mitä ei voi pitää perusteltuna.

Ehdotettu toteutustapa poikkeaa olennaisesti rahoituslain määräytymistekijöiden periaatteista ja lisää tarpeettomasti järjestelmän monimutkaisuutta ja tulkinnanvaraisuutta. Julkisen talouden

edellyttämät säästötoimet tulisi toteuttaa hyvinvointialueiden tehtävävelvoitteita keventämällä. Ilman velvoitteiden keventämistä toteutettavat säästötoimet voivat siirtää rahoitusjärjestelmässä tarpeettomasti painoarvoa jälkikätestarkistuksen mekanismiin, mikä edelleen vahvistaa alueiden talouden eriytymiskehitystä.

9. Kommenttinne koskien saariston käsitettä (saaristolain 3 §)

Käsite on selkeä ja se perustuu tilastolliseen ja paikkatietopohjaiseen saaristoluokitukseen.

10. Kommenttinne koskien saaristoista hyvinvointialuetta (saaristolain 9 a §) sekä siihen liittyvää valtioneuvoston asetusta

Määritelmä saaristoisesta hyvinvointialueesta on selkeä ja lisää läpinäkyvyyttä.

Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin saaristoisen hyvinvointialueen määrittämisestä, saaristoisuuspisteiden laskennasta sekä annettaisiin luettelo saaristoista hyvinvointialueista saaristoisuuspisteineen. Saaristoisuuspisteitä käytettäisiin hyvinvointialueiden rahoituksen saaristoisuus määräytymistekijän mukaisen rahoituksen aluekohtaisessa kohdentamisessa. Saaristoiseksi hyvinvointialueeksi kutsuttaisiin vähintään 70 pistettä saavat hyvinvointialueet. Pisterajan asettamista nimenomaisesti 70 pisteeseen ei ole kuitenkaan mitenkään muistiossa perusteltu.

Valmistelusta ei selviä, kuinka herkkää alueiden määrittäminen saaristoiseksi hyvinvointialueeksi arvioidaan olevan esimerkiksi väestömuutosten ja arvioidun kehityksen perusteella, miten 70 pisteen raja on päädytty ja voidaanko ylipäättään pitää perusteltuna aluekohtaisten saaristoisuuspisteiden kiinnittämistä valtioneuvoston asetuksella viideksi vuodeksi.

Rahoituksen kohdentamiseksi tarkoituksenmukaisesti hyvinvointialueille, saaristoisuuspisteiden tulisi perustua mahdollisimman ajantasaiseen tietoon. Tämän vuoksi tulisi harkita asetuksen päivittämistä tiiviimmällä syklillä kuin ehdotettu viisi vuotta.

11. Mahdolliset muut kommentit hallituksen esitysluonnoksesta

Rahoitusjärjestelmän ongelmat tunnistetaan mutta sen korjaaminen ilman kokonaisuudistusta on erittäin vaikeaa. Yksittäisen muutoksen vaikutuksia joudutaan usein liudentamaan muutosten kokonaisvaikutuksia arvioitaessa. Tämä heikentää muutosten vaikutuksia ja järjestelmän uskottavuutta. Uudistaminen on vaativa tehtävä mutta sen valmistelu tulisi käynnistää ensi tilassa.

Hyvillä kiirehtii myös sosiaalihuollon rahoituksen tietopohjan ja laskentamallin ajantasaistamista osana rahoitusmallin kehittämistä. Nykymuotoisessa ja myös nyt ehdotetussa mallissa edelleen käytettävä laskenta perustuu sosiaalihuollon osalta jopa 10 vuotta vanhaan suppeaan laskentaotokseen eikä siihen ehdoteta esityksessä muutoksia. Sosiaalihuollon palvelutarve ja lainsäädäntö ovat muuttuneet ja muuttumassa mallin muodostamisen jälkeen merkittävästi. Vuonna 2025 olisi käytettävissä 11 hyvinvointialueen sosiaalihuollon asiakastiedot ja muiltakin osin parantuneita rekisteritietoja olisi käytettävissä vähintään mallin tuoreistamiseksi. Sosiaalihuollon nykymuotoisten tekijöiden perusteella alueille kohdennettava rahoitus on yli 5 mrd euroa vuosittain. Tämänkin rahoituksen todellisen palvelutarpeen mukainen kohdentuminen alueille on hyvinvointialueiden toimintaedellytysten kannalta välttämätöntä.

Pesonen Arja
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy