

Asia: VN/20084/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettavan rahoituksen osuuden nostaminen 1 prosentista 1,5 prosenttiin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta ja asukasperusteisen osuuden vähentäminen 0,5 prosenttiyksiköllä (3 §)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painoarvon maltillinen kasvattaminen on kannustavuuden lisäämiseksi kannatettavaa. Esityksen mukaan hyte-rahoituksen osuus vähennettäisiin asukasperusteisesta rahoituksesta. Keusoten näkemyksen mukaan vähennyksen tulisi kohdentua tarveperusteiseen rahoitukseen, koska hyte-toimenpiteiden tavoite on näkyä hyvinvointia ja terveyttä lisäävänä elementtinä ja sitä kautta tarvekertoimia alentavana tekijänä.

2. Hyte-kertoimen laskentatavan täsmentäminen kannustavammaksi (15 § ja asetus)

Ottaen huomioon jo hyvinvointialueiden käynnistysvaiheessa ilmenneet erilaisiin tietopohjiin ja kirjaamiskäytäntöihin liittyvät eroavaisuudet ja tietopohjien poikkeavuudet, tulee myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tietopohjan laatu varmentaa riittävällä tavalla. Hyvinvointialueilla tulisi olla mahdollisuus osaltaan varmentaa laskennassa käytetty aineisto siltä osin, kuin se on sidoksissa hyvinvointialueiden tuottamiin tietoihin.

Laskentamallilla ja tietopohjan määrittelyllä tavoitellaan kannustavuutta. Tämän vuoksi tulisi harkita asetusta täydennettäväksi siten, että se sisältäisi myös indikaattoreiden tavoitearvot, joita vasten hyvinvointialueiden tuloksia tarkastellaan. Asetusluonnoksen esitettyä sanamuotoa ”kaikille tulosindikaattoreille asetetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioihin perustuvat tavoitetasot” ei voi pitää riittävän läpinäkyvänä ja ennakoitavana hyvinvointialueiden kannalta. Tavoitetasojen tulisi myös perustua tutkimustietoon toimien vaikuttavuudesta.

3. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella vuodesta 2026 kohdennettavaa rahoitusta ei otettaisi huomioon aluekohtaisissa siirtymätasauksissa (35 § 8 mom.)

Siirtymätasausjärjestelmä on alun perin muodostettu tukemaan hyvinvointialueiden hallittua siirtymää aiemmasta kuntien rahoitukseen perustuvasta rahoitusmallista rahoituslain mukaiseen

laskennalliseen rahoitukseen. Siirtymäkaudeksi asetettiin 2023 - 2029. Tänä aikana kaikkien hyvinvointialueiden rahoitus ei kuitenkaan tosiasiallisesti toteudu laskennallisen rahoitusmallin mukaisesti vaan tarveperusteiseen laskennalliseen rahoitukseen kohdistuu rahoituksen lisäyksiä tai vähennyksiä. Siirtymäkauden lopussa vain 9 aluetta on saavuttanut laskennallisen rahoitusmallin ja muilla alueilla on edelleen joko rahoituksen lisäystä tai vähennystä. Tämä muodostaa merkittävän epäsuhdan hyvinvointialueiden kesken alueille asetettujen vaatimusten, valtionohjauksen, rahoituksen kannustavuuden ja palvelujen turvaamisen kannalta.

Hyvinvointialueiden rahoituslaki on vaativa ja laaja kokonaisuus ja jo alun perin tiedostettiin, että rahoitusmallin toimivuutta tulee tarkastella hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä. Myös siirtymätasausmallin toimivuutta ja vaikutuksia on todettu olevan tarpeen arvioida uudistuksen voimaan tulon jälkeen ja tämä tarve on todettu myös Orpon hallitusohjelmassa.

Rahoituksen siirtymäjärjestelmän toimivuutta tulisikin arvioida kokonaisuutena ja ensi tilassa sen sijaan, että tehdään yksittäisiä linjauksia sen päivittämisestä tai päivittämättä jättämisestä. Vaikutusarvio myös päivittämättä jättämisestä tulisi tehdä esityksen arvioimiseksi.

4. Kertaluontoisten säästöt siirtymätasauksista vuosina 2026 ja 2027 (35 § uusi 6 mom.)

Muutos koskisi käytännössä vain Helsingin kaupunkia, jolle jälkikätestarkistus kohdentaa laskennallista rahoitusta toteutuneita kustannuksia huomattavasti enemmän. Muutoin siirtymätasauksia ei muutettaisi.

Keusote tuo esiin, että rahoitusjärjestelmää tullee kehittää kokonaisuutena, ei yksittäisten elementtien kautta.

5. Lakisäätöinen päivitys terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon laskennallisten kustannusten painotuksiin vuoden 2023 kustannustietojen perusteella (13 §)

Tehtäväkohtaisten painotusten tarkastelu tulee tehdä voimassa olevan lain mukaan vähintään kolmen vuoden välein. Painotuksista on säädetty viimeksi vuonna 2023, joten ne tulee päivittää viimeistään vuonna 2026. Tiedot pohjautuisivat hyvinvointialueiden Valtiokonttorille raportoimiin palveluluokkakohtaisiiin tilinpäätöstietoihin vuodelta 2023. Lisäksi sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa siinä käytettäisiin tehtäväkohtaisten painotusten sijasta käsitettä terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon laskennallisten kustannusten painotukset. Edellisten lisäksi vuoden 2026 rahoituksessa otettaisiin huomioon vuosina 2024 ja 2025 hyvinvointialueiden tehtävien muutokset vaikuttavat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon kustannusten jakaumaan.

Yleiskatteisen rahoituksen periaatteen mukaan rahoituksen muutokset eivät suoraan kerro toteutuneiden kustannusten jakaumasta ja voivat näin ollen vääristää todellista, palvelutarpeisiin

perustuvaa tilannetta alueilla. Painotusten tarkastelu tulee tehdä pelkästään hyvinvointialueiden palveluluokakohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella.

6. Aluekohtaisten terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon tarvekertoimien laskenta kahden vuoden tietojen perusteella (14 §)

Hyvinvointialueiden kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että rahoituksen määräytymisessä kyettäisiin käyttämään mahdollisimman ajantasaista tietoa, jolloin kytkös toteutuneen toiminnan ja sen perusteella määräytyvän rahoituksen välillä olisi mahdollisimman tiivis ja vuosittaisien muutosten merkittäviä vaihteluja ei pääsisi muodostumaan.

Hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien rahoituksen tarvekerrointen laskennassa käytettyjen tietojen tietopohjassa on ilmennyt merkittäviä eroavaisuuksia alueiden välillä. Kahden vuoden tietojen perusteella tehtävä tarvekertoimien laskenta on kannatettavaa rahoituksen heilahtelujen välttämiseksi siihen saakka, kun voidaan olla vakuuttuneita hoitoilmoitusaineistojen laadukkuudesta.

Datapohjan parantuessa rahoituksenjaossa tulisi pyrkiä käyttämään mahdollisimman ajantasaisia tietoja. Hyvinvointialueilla tulisi lisäksi olla mahdollisuus täydentää ja varmentaa rahoituksen pohjana käytettävien tietojen oikeellisuus ennen kuin tietoja käytetään rahoituksen kohdentamiseen.

7. Pelastustoimen riskikertoimen tekijöiden ja niiden painokertoimien tarkistaminen (23 §)

Hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät säädöshankkeilta huolellista vaikutusarviointien laatimista. Pelastustoimen rahoituksen muutoksista ei ole laadittu vaikutusarvota, jolloin on mahdotonta ottaa kantaa siihen, ovatko esitetyt rahoitusperusteiden muutokset vaikutuksiltaan perusteltuja. 23 § ja siihen liittyvän muun alempitason sääntelyn osalta muutoksista tulisi pidättäytyä, kunnes hyvinvointialueilla on mahdollisuus tarkastella niiden vaikutusta rahoituksen muuttumiseen.

Jatkotyöskentelyssä hyvinvointialue pyytää kiinnittämään huomiota seuraaviin seikkoihin.

-Mikäli muutokset toteutetaan esitetyn kaltaisina, irtautuu rahoituksen määräytymisperusteet merkittäväällä tavalla palvelutarpeesta ja palveluiden suunnittelua linjaavista sisäministeriön ohjeista.

-Juuri lausunnolla olleen sisäministeriön ohjeen "Pelastustoimen toimintavalmiuden suunnitteluohjeen" mukaisesti pelastustoiminnan palvelut (eli paloasemaverkosto) toteutetaan neliluokkaiseen riskiruudukkoon ja suorituskyykohtaisen palvelupalvelutarpeen arvioinnin perusteella. Ohjeen riskiruudukon määrittelyt eroavat nyt esitetystä rahoitusperustana olevan ruudun määrittelyistä. Tämä tulee aiheuttamaan sen, että sisäministeriö ohjeella edellyttää palvelua eli käytännössä paloaseman jollekin alueelle ja AVI määrää sen toteutettavaksi uhkasakon uhalla – mutta rahoituksessa sitä ei huomioida, koska perusteet ovat erilaiset.

-Käytännön esimerkiksi voidaan ottaa lausuntoaineistossa esille nostetut lentokentät. Rahoituksen perusteeksi laskettaisiin Helsinki-Vantaan lentokentän osalta 1 neliökilometrin kokoinen ruutu. Kuitenkin alue, jossa toimimiseen pelastustoimen pitää varautua on monikymmenkertaisesti suurempi – ja se pitää ottaa sisäministeriön ohjeen mukaisesti huomioon suorituskyykohtaisen palvelutarpeen arvioinnissa.

-Lausuntoaineiston mukaan jokainen Suomen lentokenttä, jossa on reittiliikennettä, lasketaan vaikuttavan rahoitukseen 1 ruudun verran. Kuitenkin Helsinki-Vantaalla on vuosittain yli 12 000 lentoa ja pienimmällä kentällä 57 lentoa vuodessa. Rahoituslaissa nämä kaksi lentokenttää rinnastetaan yhtä suuriksi riskeiksi, vaikka ero palvelutarpeessa on valtava.

-Lausuntoaineistossa esitetään perusteluissa jatkossa huomioitavan mm. Puolustusvoimien kohteita, matkailutoiminnan vuodepaikkoja, öljy- ja aluskemikaalivahinkojen riskin omaavia ruutuja. Näille lisäyksille ei ole esitetty mitään laskennallisia riskinarviointeja tai muita perusteluja, näin ollen on mahdotonta suhteuttaa niitä muihin riskejä aiheuttaviin tekijöihin, joita ei ole nyt lausuntoaineistossa erikseen huomioitu.

-Lausuntoaineistossa sivulla 12 todetaan, että "Rahoituksen kohdentaminen alueille, joilla tapahtuu paljon onnettomuuksia, vähentää kannusteita ehkäistä onnettomuuksia tulevaisuudessa. Tämän vuoksi riskikertoimen laskennassa ei tulisi ottaa huomioon tapahtuneita onnettomuuksia." Tämä on täysin ristiriidassa edellä mainitun "Pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohjeen" kanssa ja tulee johtamaan rahoituksen ja palvelutarpeen kasvavaan eriytymiseen.

Hyvinvointialue toivoo, että lainsäädännönvalmistelua jatketaan pelastustoiminnan rahoituksen perusteiden osalta ja muutokset toteutetaan siten, että ne eivät ole ristiriidassa muun sisäministeriön ohjeistuksen kanssa.

Muita huomioita lausunnoilla olevasta esitysluonnoksesta

Rahoitusmallia ja sen toimivuutta tulisi tarkastella kokonaisuutena. Mallin tulisi pitää sisällään kannustavia elementtejä ja olla ennakoitavaa ja vakaata pitkäjänteisellä tavalla. Nykyinen malli on vaikeatulkintainen ja muun muassa rahoituslaissa oleva jälkikätestarkastuksen elementti liian hidas rahoitusmuoto, sillä kahden vuoden viive vaikeuttaa toiminnan johtamista ja kehittämistä. Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään tarvitaan lisää ennustettavuutta ja realistisia muutoksia, jotka tukevat alueiden taloudellista vakautta ja mahdollistavat tehokkaan johtamisen.

Tarsia Päivi

Keski-Uudenmaan hyvinvointialue - kohta 7. Jussi Rahikainen, Keski-Uudenmaan pelastuslaitos