

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

Lähtökohtaisesti kannustavuuden lisääminen ennaltaehkäisevälle työlle on kannatettavaa ja edistää perustason palvelujen vahvistamista, mikä on myös keskeisimpiä sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita. Hyte-rahoitusosuuden painoarvon kasvattamista Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ei kuitenkaan pidä hyväksyttävänä, sillä hyte-rahoituksen laskentatiedon oikeellisuus ei ole riittävä tällä hetkellä, joka osaltaan vahvistaisi rahoituksen vääristymää hyvinvointialueiden välillä. Ennakoituja eroja hyte-rahoituksessa hyvinvointialueiden välillä selittääkin laajasti hyvinvointialueittaiset erot hyte-toiminnan kirjaamiskattavuudessa eikä palvelutuotannon tosiasiallinen suorituskykyisyys. Hyte-rahoituksen painoarvon kasvattamista on syytä tarkastella vasta silloin, kun varmistutaan siitä, että hyte-työn kehittämisen tasoon vaikuttavat nimenomaisesti hyvinvointialueen omaehtoiset strategiset päätökset eivätkä hyvinvointialueuudistuksen käynnistysvaiheeseen liittyvät hyvinvointialueista riippumattomat seikat. Indikaattoridatan oikeellisuus on tärkeä varmistaa valtakunnallisesti jo kuluvan vuoden aikana.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue lisäksi korostaa, että mittaristo nykyisellään ei riittävän laajalaisesti kuvaa tosiasiallista terveyden edistämisen tasoa tai kehitystä hyvinvointialueella. Liian kapealainen mittaristo rahoituksen määrittelyssä johtaa vääjäämättä pistemäisiin kehittämistoimiin heikentäen kehittämistyön laajuutta ja edelleen vaikuttavuutta. Mittariston laajuutta on edellisen perusteella arvioitava uudelleen tulevaisuudessa hyte-rahoituksen perustavoitteet huomioiden.

Hyte-rahoituksen 0,5%-yksikön painoarvon kasvattaminen tulee rahoittaa kompensoimalla se kaikkien rahoituksen määräytymistekijöiden kautta. Mikäli kompensointi tapahtuu yksin asukasperusteisesta rahoituksesta, heikentää se väestömäärältään kasvavien hyvinvointialueiden kykyä selviytyä väestön kasvun aiheuttamasta menojen kasvupaineesta.

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

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

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan esitetty laskentatavan muutos on perusteltu sillä se vähentäisi vuosittaisten vaihteluiden vaikutuksia rahoitukseen luoden paremmat kannusteet ja ennustettavuuden hyte-rahoitukselle.

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

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

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan esitys on peruslähdekohdiltaan perusteltu sillä se varmistaisi hyte-toiminnan kehittämisen kannustusvaikutuksen niillä hyvinvointialueilla, jotka ovat siirtymätasauksen piirissä vielä vuonna 2026. Yleisesti tulevaisuudessa on syytä arvioida siirtymätasausmekanismista luopuminen, sillä se on tarveperusteisen rahoituksen toimintalogiikan vastainen ja osaltaan vääristää rahoituksen jakautumista hyvinvointialueiden välillä.

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

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

Esitystä kertaluonteisten säästöjen toteuttamisesta siirtymätasauksiin ei Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan voida pitää hyväksyttävänä sillä ne väistämättä rikkoisivat perustavanlaatuisia periaatteita rahoituksen ennustettavasta ja teknisestä laskentavasta. Tämä osaltaan heikentäisi hyvinvointialueiden yleistä luottamusta rahoitusmallin pysyvyyteen ja edelleen sitoutumista talouden tasapainottamiseen. Erityisesti sellaisilla hyvinvointialueilla talouden tasapainottamiseen liittyvät jarruttavat insentiivit vahvistuisivat, jotka ovat jo onnistuneet tasapainottamaan talouttansa valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti.

Esitetyt leikkaukset herättävät kysymyksiä siitä, miten välttyttäisiin vastaavilta pistemäisiltä kertaleikkauksilta jatkossa, millä tavoin objektiivisesti kyettäisiin määrittelemään tehdäänkö leikkauksia, ja jos tehdään, niin mikä on leikkausten taso ja miten ne kohdentuvat.

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

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

Esitetty painotusten päivitys on siltä osin kannatettava, että sillä pyritään tarveperusteisen rahoituksen määräytymisen tarkkuuden kasvattamiseen tosiasiallisten kustannusten perusteella.

Esitetyt painotusten muutokset ovat merkittäviä, etenkin muutoksen tarkasteluajanjänne huomioiden, ja herättävät kysymyksen painotusten laskennassa sovelletun tiedon oikeellisuudesta. Hyvinvointialueet ovat valtakunnallisesti tunnistaneet virheitä muun muassa rahoituksen laskennassa sovellettavissa diagnoositiedoissa. Muun muassa yksin Varsinais-Suomen hyvinvointialueen vuoden 2025 rahoitus kasvoi diagnoositietojen päivittämisen perusteella lähes 100 milj. euroa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue näkee välttämättömänä, että ennen painotusten päivittämistä kansallisesti tulee varmistua siitä, että painotusten muutokset perustuvat validoituun tietoon.

Painotusten laskennassa on ehdotettu huomioivan valtakunnallisesti säädetty tehtävämuutosten vaikutukset ennakoitujen säästöolettamien perusteella. Tätä ei voida pitää perusteltuna sillä tehtävämuutosten kustannussäästöolettamat poikkeavat tosiasiallisista vaikutuksista. Muun muassa hoitotakuun heikentämisellä ei tosiasiassa saavuteta valtakunnallisesti lainsäätäjän ennakoimia säästövaikutuksia, sillä palveluiden saatavuuden heikentämisellä nykyisestä ei ole todettu olevan kustannusvaikuttavia perusteita. Yleisesti hyvinvointialueen rahoituksen laskenta perustuu toteutuneisiin talous-, suorite- ja väestötietoihin, jolloin tehtävämuutosten vaikutusten ennakkollinen huomiointi poikkeaisi muusta laskentalogiikasta. Painotusten tarkastelu tuleeikin tehdä edellisten seikkojen perusteella pelkästään hyvinvointialueiden palveluluokkakohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Poikkeaminen tilinpäätösperusteisesta laskentaperiaatteesta pitäisi tehdä vain painavasta perustellusta syystä.

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

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

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan esitetty muutos palvelutarvekertoimien laskemisesta kahden vuoden keskiarvona on perusteltu sillä se tasoittaisi suuria vuosikohtaisia muutoksia, joka osaltaan parantaisi rahoituksen kehityksen ennakoitavuutta. Vuoden 2026 rahoituksen osalta on kuitenkin ongelmallista, että vuoden 2022 tietopohjassa on todennäköisesti virheitä, sillä hyvinvointialueiden diagnoositietojen jälkikäteinen rikastaminen on painottunut pääasiassa vuoteen 2023. Vuoden 2022 huomioiminen siten mahdollisesti voisi vääristää hyvinvointialueetasolla tarvekertoimia ja edelleen rahoituksen laskentaa. Hyvinvointialueille tulisi siten varata mahdollisuus rikastaa 2022 vuotta koskevat diagnoositiedot kuluvan vuoden aikana.

Aluekohtaisten tarvekertoimien laskennassa keskeinen ongelma on, että käytettävät rahoitukseen vaikuttavat tarvekertoimien laskentatiedot ovat useita vuosia vanhoja, joka johtaa kasvavilla tai nopeasti ikääntyvillä alueilla krooniseen, noin 2 prosentin rahoitusvajeeseen.

Rahoituksen määräytymisen oikea-aikaisuutta suhteessa palvelutarpeen kasvusta johtuvien kustannusten kasvuun tulisi parantaa siten, että laskennassa hyödynnettäisiin tuoreempia käytettävissä olevia tietoja. Esimerkiksi 2026 vuoden rahoitus voisi pohjautua 2023-2024 vuoden toteumatietoihin.

Edellisen lisäksi laskentaan olisi syytä sisällyttää joko ennakoiva väestöennustekorjaus, jolla tarkennettaisiin rahoitusta ennakoivasti huomioimaan väestömäärän kasvusta johtuvaa palvelutarpeen ja edelleen kustannusten kasvua. Vaihtoehtona olisi myös toteuttaa korjaus jälkikäteen toteutuneella väestömäärän kasvulla.

Ennakoiva väestöennustekorjaus poikkeaisi yleisestä tilinpäätösperusteisesta rahoituksen laskentaperiaatteesta, mutta rahoituksen ja palvelutarpeen kasvusta johtuvan kustannustason kohtaannon vahvistumista voidaan pitää painavana ja perusteltuna syynä.

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

Pelastustoimen riskikertoimen tekijöiden ja niiden painokertoimien tarkistaminen (23 §)

Pelastustoimen rahoituksen muutoksista ei ole laadittu vaikutusarviota, jolloin on mahdotonta arvioida, miten rahoitusperusteiden muutokset vaikuttavat rahoitukseen. Muutosten vaikutukset tulisi arvioida hyvissä ajoin ennen muutosten esittämistä lakiin ja asetuksiin.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan esitystä öljy- tai aluskemikaalivahinkoriskien huomioimisesta erikseen pelan rahoituksen laskennassa voidaan pitää perusteltuna sillä tämän tyyppisiin riskeihin varautuminen edellyttää kallista erikoiskalustoa. Kaluston hankkimisella ja ylläpidolla operoidaan hyvinvointialuetta laajempaa varautumista.

Asetuksessa esitetään, että riskiruudun välittömässä läheisyydessä pitäisi olla valmiudessa pelastustoimen öljyntorjuntakäyttöön tarkoitettu alus. Esityksessä pitäisi poistaa välittömän läheisyyden vaatimus, koska öljyntorjuntaveneet on tarkoituksenmukaista sijoittaa riskikohteisiin niin, että niiden toimintasäde kattaa laajempia alueita.

Muita huomioita lausunnoilla olevasta esitysluonnoksesta

Väestöperusteisuuden painoa rahoituslaskennassa ei pidä heikentää, jotta voidaan varmistua kasvien alueiden rahoituksen riittävydestä palvelutarpeen kasvun synnyttämään menopaineeseen nähden. Lisäksi edellisen perusteella on tarpeen myös selvittää mahdollisuutta käyttää laskennassa asukasperusteisuuden osalta aluekohtaisia Tilastokeskuksen väestömääräennusteita. Muidenkin rahoituksen määräytymistekijöiden osalta olisi tarkoituksenmukaista, että rahoituksen määräytymisessä käytettäisiin mahdollisimman ajantasaista tietoa.

Rahoituksen kohdentamisperusteena oleva pohjatieto tulisi avata kokonaisuudessaan hyvinvointialueille, jotta tietojen oikeellisuutta olisi mahdollista arvioida hyvinvointialueella. Lisäksi HILMO-datan oikeellisuuden varmistamiseksi pitäisi luoda valtakunnallinen kontrolliprosessi, jonka avulla voidaan koko maan kattavasti varmistaa, että laskennassa käytettävä data on oikeellista ja ajantasaista. On myös tarpeen täsmentää ajankohdat, jolloin rahoituksen laskennassa käytettävä lähdeaineisto kerätään eri järjestelmistä. Näin hyvinvointialueet voivat varmistaa, että kaikki data on ajantasaistettu alueiden omissa järjestelmissä ennen datan käyttöä rahoituslaskelmissa.

Rahoituslakiin tehtävät muutokset on tärkeä suunnitella ennakoivasti ja hyvinvointialueille tulee varmistaa riittävä aika vaikuttaa tosiasiallisesti omaan toimintaansa ennen kuin vaikutuksiltaan merkitykselliset lakimuutokset astuvat voimaan. Yleisesti hyvinvointialueuudistuksen toimeenpano on alkuvaiheessa ja hyvinvointialueiden toiminnan suunnittelun sekä talouden tasapainottamisen kannalta on tärkeää, että rahoituksen kehityksen ennakoitavuutta parannetaan rauhoittamalla rahoitusmallin muutokset tulevana lähivuosina.

Nurvo Tiina
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue