

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 §)

Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden mukaan hyvinvointialueita pyritään kannustamaan panostamaan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden kannalta keskeisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Siten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte) -kertoimen painoarvoa kasvatetaan nykyisestä. Rahoituksen kannustavuuden lisäämistä voidaan pitää kannatettavana.

On kuitenkin todettava, että vaikka hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen rahoituksella kannustaminen on tärkeää, vähentää parhaimmillaankin onnistunut hyvinvoinnin ja terveydenedistämien työ vasta pitkällä aikavälillä jo olemassa olevaa palvelutarvetta. Alueiden väestön sairastavuuskuorma ja olemassa oleva palvelutarve tulee huomioida palvelujen järjestämisen turvaamiseksi rahoituksen pääasiallisena määräytymisperusteena myös jatkossa ja ylipäättään tulee turvata riittävä rahoitus palvelujen järjestämiseen.

On syytä kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että samaan aikaan hyte -rahoituksen painoarvon kasvattamisen kanssa myös hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen rahoituksen määräytyminen hyte -kertoimen perusteella tapahtuu ensimmäistä kertaa. Mallin ollessa uusi, ei käytännössä ole tietoa sen toimivuudesta, pisteytyksestä, kannustavuudesta tai indikaattorivalintojen osuvuudesta.

Jotta rahoituslain muutoksen henki ja tavoitteet toteutuisivat, tulisi hyte- kertoimen indikaattoreiden ja niiden taustalla olevien määräytymistekijöiden olla sisällöltään sellaisia, että ne tosiallisesti mittaisivat hyvinvointialueiden hyte-työtä ja kannustaisivat vaikuttavien palveluiden kehittämiseen ja käyttöönottamiseen.

Vastinparina olevaa asukasperustaisen määräytymistekijän osuuden pudottamista voidaan pitää perusteltuna alueiden yhdenvertaisuus huomioiden.

Suuria ja äkillisiä rahoituksen muutoksia tulee ennaltaehkäistä.

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

Hyte-kertoimen kehittämisen ja kannustavuuden lisääminen pitkäjänteisesti on kannatettavaa. Rahoitusasetuksessa tarkemmin säädetyn mallin indikaattorit muodostuvat esityksen perusteluosan mukaan niistä tiedoista, jotka ovat saatavilla kaikista hyvinvointialueista. Perusteluissa on todettu, että tietopohjassa on vielä kehittämistarpeita ja uusia indikaattoreita on mahdollista ottaa käyttöön, kun uutta luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa on saatavilla. Perusteluista ei ilmene, missä määrin nyt esitetty laskentamalli ja asetuksella jo säädetty indikaattorit tuottavat tavoitellun vaikuttavuuden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Hyte-kertoimen laskemisen logiikka ei saa monimutkaistua, vaan hyte-kertoimen osalta asetettavien tavoitearvojen tulee perustua tutkittuun vaikuttavuusarviointitietoon. Tietopohjan oikeellisuuden varmistamisen tulee olla yksi keskeinen prioriteetti toteutettavassa arvioinnissa. 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.

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

Rahoituksen siirtymäjärjestelmän toimivuutta tulisi 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.)

kts. kohta 3.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmää tulisi arvioida ja kehittää kokonaisuutena ja tunnistaa myös tilanteet, joissa rahoituksen niukkuus, sen tosiasiallinen kohdentuminen ja hyvinvointialueille muodostuneet alijäämät yhdistettynä talouden tasapainottamisvelvollisuuteen muodostavat selkeän riskin palvelujen turvaamiselle hyvinvointialueilla.

5. Lakisääteinen 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 palveluluokkakohtaisiin 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.

Sen sijaan rahoitukseen tehtäviä muutoksia ei tule huomioida osana tarkastelua. 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 palveluluokkakohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella.

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

Aluekohtaisten tarvekertoimien laskennassa käytettävien diagnoosien vaihtelulla on ollut merkittäviä vaikutuksia aluekohtaisen rahoituksen vuosittaiseen kehitykseen. Aluekohtaiset tarvekertoimet ehdotetaan laskettavaksi kahden viimeisimmän vuoden tietojen perusteella laskettujen tarvekertoimien keskiarvona.

Vuoden 2026 rahoitus määräytyisi ilman muutosta ensimmäistä kertaa hyvinvointialueiden toimittamien tietojen perusteella, kun tähän asti tarvekertoimet on muodostettu kuntien vuosina 2019 - 2022 toimittamien diagnoositietojen perusteella. Tämän arvioidaan voivan johtaa merkittäviinkin muutoksiin aluekohtaisissa tarvekertoimissa. Kun lausuntoaineistossa ei kuitenkaan ole käytettävissä vielä hyvinvointialueiden diagnoositietoja vuodelta 2023 eikä niiden perusteella muodostettuja tarvekertoimia ja niiden vaikutuksia, jää riski todentamatta.

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. Nyt aikaviive toteutuneesta toiminnasta siihen, kunnes toiminta vaikuttaa rahoitukseen, on liian pitkä.

On rahoitusjärjestelmän uskottavuuden kannalta tärkeää, että rahoituksen kohdentamisperustana käytettävä lähdeaineisto on mahdollisimman ajantasaista, kattavaa ja laadukasta eikä perusteettomia rahoituksen vuosikohtaisia vaihteluja pääse syntymään aineiston heikon laadun vuoksi.

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

Vaikutusten arviointi

Huomio:

Lakiesitykseen kirjatun mukaan olisi vaikutusta siihen, miten pelastustoimen laskennallinen rahoitus jakautuisi hyvinvointialueiden välillä.

Kuitenkaan asiassa (pelastustoimen riskikerroin) EI OLE esitetty minkäänlaisia laskelmia muutosten vaikutuksesta, toisin kun sote rahoituksen osalla on laskelmia vaikutuksista. Pelastustoimessa palvelutarpeen, eli riskitekijöiden osuus on 30 %, eli merkittävässä osassa.

Esitys otettavaksi huomioon:

Pelastustoimen riskikertoimen vaikutukset laskennalliseen rahoitukseen tulee laatia ennen lainvalmistelun jatkamista. Pelastustoimen laskennallisen rahoituksen muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueille.

Rahoituksen ja palveluvaatimusten välille syntyvä epäsuhta

Huomio 1:

Sisäministeriön uusi pelastustoiminnan toimintavalmiuden suunnitteluohje määrittää riskiruudut selittäjinään onnettomuushistoria ja kerrosala. (hyväksyntäkäsittelyssä tätä kirjoittaessa)

Lakiesityksen mukaan muuttuu myös hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §, jonka mukaa ”hyvinvointialueen alue jaetaan yhden neliökilometrin suuruiseksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee regressiomallin avulla riskitason. Regressiomallin

selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus.”. Tässä on erityisen tärkeä huomioida, että tämä ei tunnista onnettomuushistoriaa, kuten sisäministeriö vaatii toimintavalmiuden toteutumisen suunnitteluohjeessa.

Huomioiden edellä olevat voi niiden välille syntyä tilanne, jossa pelastustoimen laskennallinen rahoitus ei vastaa sisäministeriön pelastustoimen toimintavalmiudelle asettamia vaatimuksia. Käytännössä SM toimintavalmiuden suunnitteluohje voi vaatia onnettomuushistorian takia korkeamman riskialueen toimintavalmiutta, mutta rahoituslain myötä rahoitus tulee alemman riskiluokan mukaisesti.

Esitys otettavaksi huomioon:

Rahoituslaissa tulee huomioida Sisäministeriön ohje pelastustoimen toimintavalmiuden suunnittelusta, niin että onnettomuushistorian vaikutukset riskiluokkiin huomioidaan rahoituksessa täysimääräisesti.

Huomio 2:

Rahoituslaissa on 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.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin riskiruutujen riskitason laskennasta, pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden paino-kertoimista ja sen mukaan riskiluokkaan I ja II kuuluvan riskiruudun painokerroin on 1. Riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin on 0.

Esitys otettavaksi huomioon:

Toimintavalmiuden suunnitteluohje edellyttää riskiruutuihin III toimintavalmiusaika-vaatimuksen ja sen takia valtioneuvoston asetuksen (1392/2022) § 4 on muutettava niin, että riskiluokkaan III kuuluvan riskiruudun painokerroin on vähintään 0,5.

Hyvänä pidetään

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue on maaseutuvaltaista aluetta, ja elinkeinorakenne on rakentunut maatalouden ympärille. Vuosittain usea pelastustoimen tehtävistä liittyykin maatalouteen ja esimerkiksi suurpaloja on usein sattuneet maatalouden rakennuksiin. Maatalousrakennusten kerrosalan huomioiminen riskiruutujen määrittelyssä pidetään kannatettavana ja hyvänä asiana. Kuitenkin maatalouden rakennuskanta on niin hajautunut laajalle alueelle, että niiden vaikutusta pelastustoimen laskennalliseen rahoitukseen voidaan pitää pienenä. Toki yksittäisiä riskiruutuja lähes varmasti nousee riskiluokasta kolme riskiluokkaan kaksi.

Muita huomioita lausunnoilla olevasta esitysluonnoksesta

Luottamus rahoitusjärjestelmään ja sen kannustavuuden sekä rahoituksen ennakoitavuuden kasvattaminen tulisi priorisoida tulevan kehittämistyön pohjaksi. Lähtökohtana tulee olla, että siirtymäkauden jälkeen kaikkien alueiden rahoitus perustuu yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen yhtenäiseen tarveperusteiseen malliin. Rahoitus järjestelmää tulee yksittäisien muutosten sijaan kehittää siten, että yhtenäinen rahoitusperiaate voidaan saavuttaa hyvinvointialueiden rahoituksen kannalta kannustavasti, ennakoivasti, maltillisesti ja rahoituksen kannalta kestäväällä tavalla.

Vaativa rahoitusjärjestelmän kehitystyö tulisi aloittaa ensi tilassa ja etsiä ratkaisuja, joilla kaikki alueet saatetaan samojen rahoitusperiaatteiden piiriin hallitusti ja samalla ennaltaehkäisten liian suuria aluekohtaisia muutoksia. Yksittäistoimenpiteet ovat omiaan rapauttamaan luottamusta rahoitusjärjestelmää kohtaan ja sellaisten toteuttamista tulee välttää.

Helin Anu
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue