



Lausuntopyyntö VN/20084/2024

## Hallituksen esitys laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

### Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Rahoituslain muutosten tarkoituksena olisi hallitusohjelman mukaisesti kannustaa hyvinvointialueita asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöihin ehdotetaan muutoksia, joiden on perusteltua tulla voimaan vuonna 2026. Esityksellä toteutettaisiin myös julkisen talouden suunnitelmassa linjatut siirtymätasauksia koskevat kertaluontoiset säästötoimenpiteet vuosille 2026 ja 2027.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettavan rahoituksen osuutta ehdotetaan nostettavaksi 1,5 prosenttiin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Samalla asukasmäärän mukaan määräytyvää osuutta laskettaisiin 0,5 prosenttiyksikköä. Lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen laskentatapaa ehdotetaan täsmennettäväksi alueita kannustavammaksi.

Aluekohtaisten hyte-kertoimien perusteella rahoitusta kohdennetaan ensimmäisen kerran vuonna 2026. Esityksessä ehdotetaan, että hyvinvointialuekohtaisissa siirtymätasauksissa ei otettaisi huomioon hyte-kertoimen perusteella kohdennettavaa rahoitusta. Muutoksen tarkoituksena on varmistaa kannusteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimiin kaikille alueilla.

Hyvinvointialuekohtaisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen määräytymistekijöiden osalta päivitetäisiin terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon laskennallisten kustannusten määrittelyssä käytettäviä painotuksia. Kyseessä on lakisääteinen päivitys, joka perustuisi tilinpäätöstietoihin vuodelta 2023. Terveydenhuollon osuus olisi 55,29 prosenttia, vanhustenhuollon 21,20 prosenttia ja sosiaalihuollon 23,51 prosenttia kustannuksista.

Lisäksi tarveperusteisen rahoituksen ennakoitavuuden parantamiseksi ehdotetaan, että hyvinvointialuekohtaisten terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekertoimien laskennassa otettaisiin vuosittain huomioon hyvinvointialueen tiedot saatavissa olevalta kahdelta viimeisimmältä vuodelta.



Pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöiden osalta tarkistettaisiin pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettäviä tekijöitä ja niiden painokertoimia.

Julkisen talouden suunnitelmassa linjattujen valtiontaloudellisten säästöjen (15 milj. euroa vuonna 2026 ja 20 milj. euroa vuonna 2027) toteuttamiseksi siirtymätasauksia leikattaisiin kertaluonteisesti vuosina 2026 ja 2027. Vuoden 2022 kuntien kustannusten ja alueen laskennallisen rahoituksen erotusta tasaavan siirtymätasauslisän porrastusta muutettaisiin 25 eurolla asukasta kohden vuonna 2026 ja 30 eurolla asukasta kohden vuonna 2027. Muutos koskisi vain niitä siirtymätasauslisää saavia hyvinvointialueita, joilla laskennallinen rahoitus suhteessa kustannuksiin on rahoitusmallin toimivuudesta saadun tiedon perusteella turvattua eikä vähennyksen siirtymätasauslisään siten arvioida vaarantavan palveluiden järjestämiseksi riittävää rahoitusta. Tällöin vähennys koskisi käytännössä vain Helsingin kaupunkia. Muutoin siirtymätasausmalli pysyisi ennallaan.

Esitys on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi huhtikuussa 2025. Lakimuutokset tulisivat voimaan 1.1.2026.

Keski-Suomen hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua muutoksista ja esittää seuraavan lausunnon.

### **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 §)**

Rahoituksen kannustavuuden lisäämistä voidaan pitää kannatettavana ja on perusteltua, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettavan rahoituksen osuuden nostamista vastaava rahoituksen lasku kohdennetaan asukasmäärän mukaan määräytyvään rahoitusosuuteen.

Vaikka hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen rahoituksella kannustaminen on tärkeää, vähentää parhaimmillaankin onnistunut hyvinvoinnin ja terveyden edistämien 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 ylipäätään tulee turvata riittävä rahoitus palvelujen järjestämiseen.



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

Ottaen huomioon hyvinvointialueiden käynnistysvaiheessa ilmenneet erilaisiin tietopohjiin ja kirjaamiskäytäntöihin liittyvät eroavaisuudet ja tietopohjien poikkeavuudet, tulee myös hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tietopohjan laatu varmentaa riittävällä tavalla. Aineiston oikeellisuus ja kattavuus tulee varmentaa ja yhteensovittaa hyte -kertoimen laskennassa käytettävät tiedot mm. hoitoilmoitusaineistojen täydentämiseen hyvinvointialueille varattujen määräaikojen kanssa, ennen tietojen käyttämistä rahoituksen kohdentamien perusteena.

Hyvinvointialueilla tulisi olla mahdollisuus osaltaan varmentaa laskennassa käytetty aineisto siltä osin, kuin se on sidoksissa hyvinvointialueiden tuottamiin tietoihin. Tällä hetkellä esimerkiksi Sotkanetin kautta julkaistuissa tilastoissa on hyte- indikaattoreiden tiedoissa merkittäviä puutteita, joten hyte -kertoimen laskenta-aineistot, joilla esityksen vaikuttavuusarvioissa käytetyt hyte-kriteerien arvot on muodostettu, jää epäselväksi.

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

Voimassa olevan rahoituslain mukaan hyte-kertoimen vaikutus rahoituksen otetaan huomioon siirtymätasauksissa. Ehdotuksen mukaan hyte-kerrointa ei otettaisi jatkossa huomioon siirtymätasauksissa mallin kannustavuuden lisäämiseksi. Esiitetty muutos olisi perusteltu siinä tilanteessa, että alueiden rahoitus lähtökohtaisesti vastaisi niiden järjestämisvastuulla olevien palveluiden kustannuksia. Tällöin muutoksen kannustava vaikutus olisi tarkoituksenmukaista.

Esiitetty muutos on kuitenkin ongelmallinen rahoituksen nykytilanteessa. Osalla alueista, kuten Keski-Suomen hyvinvointialueella, yleiskatteinen valtion rahoitus jää pysyvästi pienemmäksi kuin lakisääteisten tehtävien järjestämisen kustannukset. Koelaskelmien mukaan Keski-Suomen hyvinvointialueella hyte-kertoimen käyttöönotto edelleen vähentää rahoitusta, samoin hyte-rahoituksen osuuden kasvattaminen. Mikäli hyte-kertoimen mukaisen rahoituksen vaikutusta ei huomioitaisi siirtymätasauksessa, jäisi rahoitus aiempaa enemmän alijäämäiseksi. Rahoituslainsäädäntöön ei tule tehdä sellaisia muutoksia, joilla edelleen heikennetään yksittäisten alueiden osalta rahoitusperiaatteen toteutumista jo valmiiksi alijäämäisen rahoituksen tilanteessa.

## **4. Kertaluonteisten säästöt siirtymätasauksista vuosina 2026 ja 2027 (35 § uusi 6 mom.)**

Kertaluonteisten säästöjen kohdentaminen ainoastaan niille alueille, joilla rahoitus suhteessa kustannuksiin on arvioitu turvatuksi, vaikuttaa perustellulta. Niiden alueiden



rahoitusta, joilla rahoituksen vaje suhteessa lakisääteisten tehtävien kustannuksiin jatkuu myös tulevina vuosina rahoitusmallista johtuen, ei tule entisestään pienentää.

## **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.

Terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon laskennallisten kustannusten painotusten säännöllinen tarkistaminen ja tietojen muodostaminen palveluluokkakohtaisista hyvinvointialueiden tilinpäätöstiedoista on perusteltua ja kyseiset tiedot ovat kattavimmat ja yhdenmukaiset kaikilla hyvinvointialueilla. Sen sijaan hyvinvointialueiden rahoitukseen tehtyjen muutosten huomioiminen edellisten lisäksi, on ongelmallista. Hyvinvointialueiden rahoitukseen tehtävät muutokset eivät kerro vastaavista palvelujen kustannusten muutoksista eri palveluluokissa.

Hyvinvointialueiden rahoitus on itsessään yleiskatteista eikä velvoita kohdentamaan rahoitusta sellaisenaan määräytymisperusteen mukaiseen tehtävään, vaan hyvinvointialueet päättävät itsehallintonsa perusteella yleiskatteisen rahoituksen kohdentamisesta. Toisaalta aiempien muutosten lausuntopalautteista ilmenee, että hyvinvointialueiden tehtäviin tehtyjen rahoituksen muutosten vaikutusten euromääräiset arvioinnit ovat olleet osin puutteellisia eikä hyvinvointialueet ole arvioineet rahoitukseen tehtyjen muutosten vastaavan tehtävämuutoksen aiheuttamaa nettokustannusmuutosta. Tämä korostui erityisesti asiakasmaksuihin tehtyjen rahoitusmuutosten yhteydessä.

Edellä kuvatuista syistä tehtävämuutoksien huomioiminen vääristäisi tosiasiallisesti laskennallisten kustannusten todellista jakaumaa. Painotusten tarkastelu tulee tehdä pelkästään hyvinvointialueiden palveluluokkakohtaisten 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. Myös THL:n ohjeistus tietopohjaan liittyen on ollut ristiriitaista suhteessa laskennassa käytettyyn tietopohjaan. Alueilla ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta tarkistaa omien tietojensa luotettavuutta. Tästä syystä kahden vuoden tietojen käyttäminen laskennan perusteena on ongelmallista. Mikäli alueiden rahoituksen määräytymistekijöissä käytetyt tarvekertoimet eivät kuvaa oikein alueen palvelutarvetta suhteessa muihin alueisiin tietopohjan eroavaisuuksien vuoksi, virheellisten pohjatietojen käyttö useampana vuonna kertaa virheen suuruuden.

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

On tarkoituksenmukaista, että esitysluonnoksen mukaisesti riskiluokkaan III ja IV kuuluvan ruudun painokerroin on vähintään 1, jos yhdellä tai useammalla ruudulla kokonaisuudessaan sijaitsee riskikohde tai harjoitettua toimintaa, mikä aiheuttaa riskiperusteisesti pelastustoimen palvelutarvetta. Esitysluonnos huomioi paremmin tosiasiallisesti pelastustoimen palvelutarvetta nostavia kansallisia, alueellisia ja paikallisia riskejä.

Uutena toimintana esitysluonnoksessa rahoitusasetukseen lisättäisiin matkailutoiminta sekä toiminta, jossa on kohonnut riski öljy- tai aluskemikaalivahingolle. Tämä on pelastustoimen rahoituksen perusteena käytettävän riskikertoimen tekijöiden ja niiden painokertoimien tarkistamiseksi kannatettava uudistus.

### **Muita huomioita lausunnoilla olevasta esitysluonnoksesta**

Kokonaisuutena on syytä kiinnittää huomiota siihen, että rahoitusjärjestelmän pääpaino on tarkoituksenmukaisesti palvelutarpeeseen perustuvassa aluekohtaisessa rahoituksessa. Rahoitusjärjestelmää säädettäessä on tehty myös tietoinen valinta siitä, että rahoituksen jälkikäteistarkistus tapahtuu kansallisella tasolla ja kohdennetaan alueille määräytymistekijöiden pohjalta. Rahoituslaki muodostaa kokonaisuuden, jonka yksittäisten yksityiskohtien muuttamisella ei saavuteta sille asetettua



alkuperäistä tavoitetta vaan koko järjestelmää tulee kehittää havaittujen epäkohtien poistamiseksi.

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. Rahoitusjärjestelmää tulee yksittäisien muutosten sijaan kehittää siten, että yhtenäinen rahoitusperiaate voidaan saavuttaa hyvinvointialueiden rahoituksen kannalta kannustavasti, ennakoivasti, maltillisesti ja rahoituksen kannalta kestävällä tavalla. Rahoitusperiaatteen tulee toteutua kaikilla hyvinvointialueilla.

Rahoitusjärjestelmässä määräytymistekijöiden tarkoituksena on huomioida alueiden välisiä olosuhde-eroja ja kohdentaa rahoitus oikeudenmukaisesti alueiden kesken. Hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien rahoituksen perusteella on nähtävissä, että rahoitusmalli ei toimi kaikilta osin tarkoituksenmukaisesti. Hyvinvointialueiden rahoituksen laskennallisissa määräytymistekijöissä asukasluku huomioidaan yhtenä tekijänä. Tämän lisäksi asukasluku vaikuttaa kaikkiin muihinkin määräytymistekijöihin. Asukasluvun vaikutus rahoituksen jakautumiseen on siten ylikorostunut verrattuna muihin tekijöihin. Malli suosii niitä alueita, joilla väestömäärä kasvaa. Tämä epäkohta tulee huomioida rahoituslainsäädännön uudistamisen yhteydessä.

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