Sanna Lehtonen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Asiantuntijapyyntönne 25.5.2022, Etäkuuleminen 2.6.2022, HE 68/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi

Hallituksen esitys liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta kesäkuussa 2021 annettujen lakien tarkistamiseen. Muutoksia esitetään sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitusta koskevaan sääntelyyn. Muutoksilla on vaikutus sekä kaikkien rahoitukseen että kaikkien hyvinvointialueiden rahoitukseen heti vuoden 2023 alusta alkaen. Lakiesitys on käsitelty kunnallishallinnon ja -talouden neuvottelukunnassa.

Luonnos hallituksen esityksestä lisättiin lausuntopalveluun 13.4.2022. Lausuntoaikaa oli 21.4.2022 saakka. Lausunnonantajilla oli tosiasiallisesti neljä (4) täyttä työpäivää mahdollisuutta tutustua hallituksen esitysluonnokseen ja antaa siitä lausuntonsa. Tämän lisäksi osaa esitysluonnokseen vaikuttaneista ja siinä viitatuista aineistoista ei ollut julkaistu lausuntoaikaan mennessä. Varsin poikkeuksellista lausuntomenettelyprosessia ja tälle varattua äärimmäisen lyhyttä aikaa ei voida pitää hyväksyttävänä.

Esitykseen sisältyvistä muutoksista suuri osa on ollut tiedossa jo varsinaisen lakipaketin hyväksymisestä kesäkuusta 2021 alkaen. Tällaisia ovat mm. kuntien veroprosentin leikkauksesta säätäminen ja siirtolaskennassa käytettävien kuntien kustannustietojen päivittyminen. Lisäksi osa kuntien valtionosuuslakiin kohdistuvista muutoksista ~~ovat~~ on muulla tapaa teknisluonteisia. Tällainen ~~ovat~~ on mm. kustannustenjaon tarkistuksen laskennasta säätäminen nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Hallituksen esitykseen liittyvät suurimmat muutokset liittyvät hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tällaisia ovat mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimuksen päivitys ja siihen liittyvät muutokset tarvekertoimen sisällössä ja painotuksissa.

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kustannustenjaon tarkistuksen laskentatavan täsmennys

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi myös kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 23 §:ää (kustannustenjaon tarkistus). Kuntaliitto kannattaa ehdotusta, joka parantaa kuntien kustannustenjaon tarkistukseen liittyvää laskentaa siten, että myös kuntien rahoitusjärjestelmän ajantasaisuutta ja tarkkuutta saadaan parannettua.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on jatkossa sekä kuntien että hyvinvointialueiden lakisääteinen tehtävä. Osana eri toimialojen palveluja tehtävän työn lisäksi kunnissa tehdään nyt ja jatkossa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvää asiantuntijapalvelu- ja tukityötä. Tällaista on esimerkiksi hyvinvointikoordinaattorin tai muun tehtävään nimetyn tekemä työ, hyvinvointisuunnitelman ja -kertomuksen laatiminen sekä avustusten myöntäminen järjestöille ja yksityishenkilöille. Jatkossa kunnilla on myös lainsäädännöllinen velvoite tukea hyvinvointialueita omalla asiantuntemuksellaan niiden hyte-työssä. Kuntiin jäävää osuutta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ei saada automaattisesti erotettua tilinpäätöstiedoista palveluluokittain, sillä se on osa hyvinvointialueille “siirtyvää” palveluluokkaa. Tätä ei ole huomioitu nyt hallituksen esityksessä.

Tilastokeskuksen valtiovarainministeriön toimeksiannosta vuodenvaiheessa toteuttaman tilinpäätösarvio 2021 sekä talousarvio 2022 kyselyn yhteydessä kuntia pyydettiin ilmoittamaan erikseen kuntiin jäävä osuus hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiantuntijapalvelusta ja tuesta. Kuntaliitto katsoo, että kuntiin jäävä rahoitus tälle tärkeälle tehtävälle tulisi turvata myös lopullista laskentaa tehtäessä. Teknisesti se voidaan toteuttaa erilliskyselyllä tai muulla luotettavalla tavalla.

Takautuvan palkkaharmonisoinnin ja alijäämien kattamisen vaikutukset

Useissa nykyään sote-kuntayhtymämuodossa toimivissa organisaatioissa on toteutettu ja ollaan parhaillaan toteuttamassa tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista (ns. palkkaharmonisointia) takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset harmonisointierät ovat kohdistumassa soteuudistuksen siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021-2022.

Tilanteessa, jossa nämä kumulatiiviset kustannuserät vaikuttavat kuntayhtymien jäsenkuntien sote-menoihin em. laskentavuosina, eikä näistä ole tehty aiemmille tilikausille kirjanpidollisia varauksia, vääristää tilanne siirtolaskentaa. Vastaava tilanne aiheutuu, mikäli kuntayhtymien aiemmilta vuosilta

peräisin olevat alijäämät, joihin ei ole tehty kirjanpidollisia varauksia, tulevat katettavaksi 2021 tai 2022. Takautuvan palkkaharmonisoinnin vaikutukset voivat olla aluekohtaisesti suuruusluokaltaan jopa useita kymmeniä miljoonia euroja.

Vuoden 2023 rahoituksen tarkistaminen kunnissa ja hyvinvointialueilla

Kunnista hyvinvointialueille siirtyvää rahoitusta koskevat laskelmat tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2022 tilinpäätösten valmistuttua, jolloin tiedossa ovat lopulliset siirtyvät kustannukset ja siirtyvä rahoitus. Kunnille vuonna 2023 mahdollinen liikaa tai liian vähän maksettu valtionosuus oikaistaan takautuvasti vuosien 2024 ja 2025 valtionosuusmaksatuksessa kaikkien kuntien kesken asukasta kohti yhtä suurella euromäärällä.

Kuntien vuoden 2023 valtionosuuden tarkistus on siis asukasta kohden yhtä suuri riippumatta siitä, miten siirtyvät kustannukset ja tulot ovat kussakin kunnassa vuonna 2022 toteutuneet suhteessa talousarvioon. Hyvinvointialueiden osalta korjaus tehdään kunnista poikkeavalla tavalla. Hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen tarkistus perustuu alueen kuntien vuoden 2022 lopullisiin kuntakohtaisiin tilinpäätöstietoihin.

Indeksikorotus hyvinvointialueiden palvelutarpeen kasvuun

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueiden palvelutarpeen kasvun sekä kustannusten jälkikäteisen tarkistuksen (kustannustason tarkistus) huomioimista osana vuosittaista rahoituksen tarkistamista.

Ehdotuksen mukaan sekä palvelutarpeen kasvu, että kustannustason tarkistus korotettaisiin indeksillä vastaamaan tulevan vuoden hintatasoa. Menettelytavan muutoksella pyritään parantamaan rahoitusjärjestelmän reaktiokykyä hintatasossa tapahtuviin muutoksiin. Tämän lisäksi kustannustason tarkistuksen laskentatavasta säädettäisiin laissa.

Pidämme ehdotettua indeksikorotuksen huomioimista perusteltuna muutoksena, joka parantaa rahoitusjärjestelmän kykyä reagoida hintamuutoksiin esimerkiksi nopean inflaation aikana. Koska hyvinvointialueet saavat rahoituksensa pääosin valtiolta, on erityisen tärkeää, että rahoitusjärjestelmän ajantasaisuuteen ja laskentatavan tarkkuuteen kiinnitetään erityistä huomioita. Kustannustason tarkistuksen kirjaaminen lakiin sekä laskentatavan avaaminen on myös perusteltua rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyden ja puolueettoman arvioinnin kannalta.

Hyvinvointialueiden valtionrahoituksen tarvekertoimet

Esitysluonnoksessa esitetään muutoksia hyvinvointialueiden palvelutarvekertoimia määrittäviin tarvetekijöihin ja niiden painokertoimiin. Rahoituslain 14 §:ssä tarkoitetut terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon tarvetekijät ja niiden painokertoimet ehdotetaan tarkistettavaksi uusimpien THL:n tutkimukseen perustuvien tietojen pohjalta. Tarvetekijöiden määrä kasvaisi huomattavasti edellisestä tutkimuksesta. Esitystä on myös täydennetty rahoituslain siirtymäsäännöksellä, joka koskee terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon tarvetekijöiden perusteella määriteltävien palvelutarvekertoimien laskennassa käytettäviä tietoja. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että poikkeuksellisimpien koronavuosien 2020 ja 2021 tiedot eivät yksinään vaikuta rahoituksen määräytymiseen.

Tilanteessa, jossa palvelutarvekertoimien merkitys hyvinvointialueiden tulopohjassa on keskeinen (>80%), on niiden jatkuva kehittäminen välttämätöntä. Kuntaliitto pitää myönteisenä sitä, että palvelutarvekertoimien laskentamalliin on tuotu mukaan esitysluonnoksessa kuvattuja täydennyksiä. Ehdotusten arviointi on kuitenkin haastavaa, koska muutosten taustalla olevia THL:n tutkimuksia ei ole toistaiseksi julkaistu, eikä tämän johdosta ole mahdollisuutta yksityiskohtaisesti arvioida, mistä tekijöistä aluekohtaiseen rahoituksen muutokset aiheutuvat. Tämä koskee myös terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon tarvetekijöiden laskentamalliin ehdotettua siirtymäaikasäännöstä. Kuntaliitto kiinnittää myös huomiota siihen, ettei hallituksen esitysluonnoksesta selviä, miltä osin ja millä perusteilla ehdotuksissa on jätetty huomioimatta kohdassa 5.1 (muut toteuttamisvaihtoehdot - hyvinvointialueen rahoituksen määräytymistekijät) mainitut olosuhdetekijät.

Katsomme, että hyvinvointialueiden rahoitusta koskevien muutosten valmistelussa olisi jatkossa välttämätöntä kiinnittää huomiota siihen, että päivitysten taustalla oleva aineisto olisi avoimesti saatavilla hyvissä ajoin ennen tähän perustuvien rahoituslainsäädännön muutosten lausuntopyyntöjä.

On oletettavaa, että palvelutarvekertoimien laskennassa käytettävissä aineistossa voi jatkossakin esiintyä eri syistä johtuvia muutoksia, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden rahoitukseen. Rahoitusmallin jatkokehittämisessä olisikin myös arvioitava, miten rahoitukseen vaikuttavien muutosten läpinäkyvyyttä, ennakoitavuutta ja hallittavuutta voidaan parantaa.

Hyvinvointialueen yliopistosairaalalisä

Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettiin säädettävän uudesta rahoituksen määräytymistekijästä, yliopistosairaalalisästä, jolla otettaisiin huomioon yliopistosairaala-alueiden muita

hyvinvointialueita korkeampia kustannuksia. Yliopistosairaalalisän osuus hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon koko maan rahoituksessa ehdotettiin olevan 1,7 prosenttia.

Lausuntopalautteen johdosta hyvinvointialueiden rahoituksen uutta määräytymistekijää yliopistosairaalalisää koskevaa ehdotusta ei ole kuitenkaan otettu hallituksen esitykseen, vaan sen osalta valmistelua jatketaan.

Katsomme, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävien hyvinvointialueiden erityisaseman huomiointi rahoitusjärjestelmässä on perusteltua niiltä osin, kun siihen liittyvillä tehtävillä on todennettavissa olevia kustannusvaikutuksia. Jatkovalmistelussa olisi yleiskatteellisen valtionrahoituksen lisäksi syytä huomioida myös muut tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituskanavat. Valmistelussa tulisi löytää ratkaisut, jotka turvaavat yliopistollisia sairaaloita ylläpitäville hyvinvointialueille mm. tutkimuksen ja koulutuksen järjestämisestä, yhteistoiminta-alueen koordinaatiotehtävistä ja päivystysvalmiuden ylläpidosta seuraavat ylimääräiset kustannukset selkeällä ja läpinäkyvällä tavalla. Yliopistollisia sairaaloita ylläpitävien hyvinvointialueiden rahoitus tulee toteuttaa siten, ettei se vaaranna palveluiden järjestämisen riittävää rahoitusta muilla hyvinvointialueilla.

SUOMEN KUNTALIITTO

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi