Kunta- ja aluehallinto-osasto

24.1.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Valtiovarainministeriön vastine hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta (HE 309/2022 vp) annetuista lausunnoista

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta valiokunnan hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta (HE 309/2022 vp) saamista hallintovaliokunnan lausunnosta (HaVL 33/2022 vp) ja asiantuntijalausunnoista. Vastine on pyydetty valiokunnan 25.1.2023 kokoukseen.

1. Siirtymätasauksen enimmäismuutoksen rajaus -50 euroon asukasta kohden

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotus parantaa joidenkin niiden hyvinvointialueiden rahoitusasemaa, joilla alueen kuntien rahoitus vuoden 2022 tasossa on ollut suurempi kuin rahoituslain mukainen laskennallinen rahoitus. Toisaalta pysyvien siirtymätasausten kasvaessa rahoitusjärjestelmä etääntyy tarveperusteisesta mallista. Niille hyvinvointialueille, joiden laskennallinen rahoitus on siirtyviä kustannuksia suurempaa ja joihin kohdentuu siirtymätasausvähennys, siirtymäkauden rajaamisen ja porrastuksen muutoksella ei ole vaikutusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteavat, että ehdotettu muutos sitoo rahoitusta nykytilaan ja vie rahoitusta pois tarveperusteisuudesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, ettei hyvinvointialueiden rahoitusmuutosten enimmäismääriä tulisi rajoittaa pysyvillä siirtymätasauksilla. Väliaikainen siirtymätasausjärjestelmä on kuitenkin hyvin perusteltu, jotta rahoituksen muutokset eivät uhkaisi toiminnan vakautta.

Myös **useat hyvinvointialueet** nostavat lausunnoissaan esille sen, että siirtymätasausta koskevat ehdotukset ovat rahoituslain laskennallisuuden ja tarveperusteisuuden periaatteita vastaan. Lisäksi ehdotus kohtelee eri tavoin alueita, jotka ovat jo tehneet kustannusrakennetta keventäviä ratkaisuja verrattuna niihin alueisiin, joilla nuo toimenpiteet ovat vielä tekemättä.

Pirkanmaan hyvinvointialue tuo esille edellä mainittuja näkökohtia ja toteaa, että esitys siirtymätasauksen muutoksesta on ymmärrettävä niiden hyvinvointialueiden osalta, joiden siirtymätasausta esitys kasvattaisi. **Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Kanta-Hämeen hyvinvointialueet** katsovat, ettei esitettyä muutosta siirtymätasaukseen voi pitää kannatettavana, koska se heikentäisi rahoituksen periaatetta siitä, että resursseja kohdennetaan alueille palvelutarpeiden ja erityispiirteiden mukaisesti. Lisäksi muutos ei kohtele alueita tasa-arvoisesti. Jotkut alueet hyötyvät siitä merkittävästi ja perusteetta tai ainakin uudelleenjaon perusteet jäävät epämääräisiksi. Rahoituksen tulisi perustua puhtaasti väestön tarpeisiin, eikä vanhojen rakenteiden tukemiseen. Lisäksi Kanta- Hämeen hyvinvointialueen mukaan siirtymätasausjärjestelmää tulisi vuosien 2023-2024 aikana muuttaa niin, että pysyvä siirtymätasaus poistetaan ja kaikki alueet siirtyvät tarvepohjaiselle rahoitustasolle siirtymäajan jälkeen. Muutoin riskinä on, että merkittävät palvelurakenteen kehittämiseen liittyvät toimenpiteet jäävät tekemättä.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialue toteaa, että myös siirtymätasauksen ylärajoihin pitäisi tehdä vastaavanlainen muutos. Pohjois-Karjala kärsii eniten voimassa olevan lain siirtymätasauksesta (leikkaa 799 miljoonan euron rahoituksesta 85 miljoonaa). Sote-kuntayhtymän jo aiemmin perustaneena alueena sillä ei ole enää muita alueita vastaavaa keinovalikoimaa käytettävissä talouden sopeuttamiseen. Alue joutuu siten tulemaan pysyvästi toimeen muita pienemmällä rahoituksella.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esille nostetut kannanotot pitävät sinänsä paikkansa. Ehdotuksesta johtuen rahoitusmallin tarveperusteisuuden vaikutus heikkenee ja muutos nykytilaan pienenee. Esimerkiksi Helsingin kaupungilla muutos laskennalliseen rahoitusmalliin on suuri tämänhetkisten tietojen perusteella. Suurin osa euromääräisestä lisäyksestä ehdotuksen perusteella kohdistuisi käytännössä Helsinkiin. Muutos ei vaikuta niiden alueiden rahoitukseen, joilla laskennallinen rahoitus olisi kuntien toteutuneita kustannuksia suurempi. Kyseessä on viimekädessä poliittinen linjaus.

Lopulliset siirtymätasaukset lasketaan vasta kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella, joten lopulliset aluekohtaiset vaikutukset eivät ole tässä vaiheessa tiedossa.

Helsingin kaupunki pitää siirtymätasaussääntelyn muutosta tarpeellisena ja kannatettavana. Siirtymätasaussääntelyn muutos kasvattaa palvelutarpeesta aiheutuvien, todellisten korkeampia kustannuksia aiheuttavien tekijöiden painoarvoa hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymisessä ja tasaa laskennallisen rahoitusmallin puutteita. **HUS-yhtymä** pitää ehdotusta kannatettavana, koska laskennalliseen palvelutarpeeseen perustuva rahoitus, siirtyvien kustannusten laskeminen koko maan tasolla sekä Uudenmaan muuta maata korkeampi kustannustaso vaarantavat rahoituksen riittävyyttä ja

uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Tasauksen pysyessä vakiona sen vaikutus rahoituksen kokonaismäärään kuitenkin pienenee inflaation myötä.

> **Valtiovarainministeriö** toteaa, että hyvinvointialueiden valtion rahoitus perustuu laskennalliseen tarveperusteiseen rahoitukseen. Joillakin alueilla alueen kuntien toteutuneet kustannukset poikkeavat kuitenkin merkittävästi laskennallisen rahoituksen tasosta. Porrastetun siirtymäkauden tavoitteena on turvata alueille hallittu siirtymä kohti laskennallista rahoitusmallia. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin siirtymätasauksella ei ole siten tavoitteena tasata laskennallisen rahoitusmallin puutteita. Laskennallista rahoitusmallia arvioidaan ja arvioinnin pohjalta laskentakriteereitä kehitetään kuvaamaan mahdollisimman hyvin alueellisia kustannuksia aiheuttavia tekijöitä. Siirtymäkauden enimmäisrajauksen ja porrastuksen muutoksella rajataan rahoituksen muutosta suhteessa vuoden 2022 siirtyviin kustannuksiin. Siirtymätasauksen määrään ei kuitenkaan tehdä siirtymäkaudella rahoituslain mukaisia kustannustason tai palvelutarpeen muutoksia, eikä siinä oteta huomioon aluekohtaisia asukasmäärän muutoksia.

Hallintovaliokunta tähdentää esityksen perustelujen kirjausta siitä, että muutos toteutetaan vähentämättä rahoitusta niiltä hyvinvointialueilta, joihin muutos ei vaikuta. Valiokunta pitää tärkeänä, että vuosien 2024—2027 julkisen talouden suunnitelmaan varataan muutoksen tarvitsemat määrärahat.

Myös **Vantaan ja Keravan, Kymenlaakson ja Keski-Suomen hyvinvointialueet** pitävät tärkeänä, että siirtymätasauksen muutos toteutetaan vähentämättä rahoitusta niiltä hyvinvointialueilta, joihin muutos ei suoraan vaikuta. **Helsingin kaupunki** korostaa, että siirtymätasaussääntelyn muutosta ei saa rahoittaa leikkaamalla kuntien valtionosuuksia tai muutoin vähentämällä kuntien rahoitusta.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue kiinnittää huomiota siihen, että esitetty muutos kohtelee eriarvoisesti alueita, joilla rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia on jo aiempina vuosina tehty, ja siten saatu palvelutarpeeseen suhteutettu kustannuskehitys pidettyä maltillisina. Muutos heikentäisi siten hyvinvointialueiden rahoitusmallin jo tällä hetkellä rajallisia kannustinvaikutuksia. Muutos kasvattaisi myös julkisen talouden kokonaiskustannuksia ja satsauksia sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palveluihin, mutta lisäresursointi ei kohdentuisi alueille rahoituksen lähtökohtana olevan tarveperustaisuuden mukaisesti. Lähtökohtaisesti julkisen talouden kustannusten kasvattamiseen on tarpeen suhtautua varauksella.

Myös **Sosiaali- ja terveysministeriö** toteaa, että ehdotettu muutos lisää valtion rahoitustarvetta tulevina vuosina.

> **Valtiovarainministeriö** toteaa, että se on ottanut esityksestä aiheutuvat kustannukset huomioon esityksessään julkisen talouden suunnitelmasta

vuosille 2024-2027. Esityksestä aiheutuisi valtiolle 70 miljoonan lisärahoitustarve vuodesta 2029 lukien.

2. Muut siirtymätasausta koskevat huomiot

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ehdotus siirtymätasauksen valtion rahoittaman osuuden huomioon ottamisesta rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa täsmentää kustannusten tarkastuksen alkuperäistä tarkoitusta, jonka mukaan jälkikäteistarkistuksessa verrataan alueiden saamaa valtion rahoitusta toteutuneisiin kustannuksiin. Enimmäismuutoksen rajaus -50€/asukas kasvattaa siirtymätasauksia ja vaikuttaa sitä kautta kustannusten tarkastuslaskentaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan valtion siirtymätasauksista rahoittama osuus tulee huomioida ehdotusta vastaavasti hyvinvointialueiden koko maan tason rahoituksen jälkikäteistarkastuksessa, mikäli siirtymätasaus-järjestelmään sisältyy valtion kattamia alijäämäeriä. Tällöin vältetään kaksinkertainen kompensointi. Lisäksi siirtymätasauksen nettomäärän ollessa negatiivinen, tulisi tämä ylijäämä jakaa alueille asukasmäärän sijasta tarveperusteisesti.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan rahoitusjärjestelmän selkeyden vuoksi voisi olla perusteltua, että siirtymätasaukset summautuisivat nollaan alueiden kesken kunakin vuonna, jolloin myöskään valtiontaloudellisia vaikutuksia ei syntyisi. Yksi vaihtoehto olisi ensin päättää se asukaskohtainen euromäärä, jonka hyvinvointialueet voisivat korkeintaan menettää vuodessa. Tällöin eri alueiden yhteenlasketut rahoituksen vähennykset myös määrittäisivät sen, kuinka paljon rahaa olisi jaettavissa niille alueille, joiden laskennallinen rahoitus ylittää menneen menotason. Lisää rahoitusta saavien hyvinvointialueiden osalta vuosittainen kasvuvauhti kohti laskennallista rahoitusta määräytyisi siten, että siirtymätasaukset summautuisivat koko maan tasolla nollaan kunakin vuonna.

Valtiovarainministeriö toteaa että, valtion rahoitusosuudesta on päätetty osana rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta. Hyvinvointialueiden siirtymätasaukset kuittaavat toisensa vuonna 2023, kun vuoden 2022 tasossa laskettu aluekohtainen muutos on rajattu nollaan euroon per asukas. Vuodesta 2024 siirtymäkauden porrastus aiheuttaa sen, että hyvinvointialueiden siirtymätasaukset eivät summaudu nollaan koko maan tasolla. Rahoitusmallin tavoitteena on olla selkeä ja ennakoitava ja siirtymäkauden tarkoituksena on turvata hallittu siirtymä kohti laskennallista rahoitusmallia. Hyvinvointialueilla on etukäteen tiedossa, mikä on kunkin alueen siirtymätasauksen määrä siirtymäkauden aikana.

Mikäli siirtymäkauden sääntelyä muutettaisiin niin, että siirtymätasauslisät ja –vähennykset kuittaisivat toisensa koko siirtymäkaudella, tulisi mallin rakenteesta nykyistä monimutkaisempi ja vaikeammin ennakoitava. Siirtymätasauksen määrässä tulisi ottaa huomioon paitsi alueen oman

toteutuneet kustannukset, myös muiden alueiden toteutuneet kustannukset ja niiden suhde kunkin alueen laskennalliseen rahoitukseen.

Mikäli valtion rahoitusosuutta ei tulisi, selkeämpää olisi määritellä tasauksen nettoeuromäärä samalla tavoin kuin kuntien valtionosuusjärjestelmässä. Siellä järjestelmämuutoksen tasaukseen tarvittava euromäärä tasataan kaikkien kuntien kesken asukaskohtaisesti yhtä suurella määrällä vuosittain. Vuosittain tasattava määrä on etukäteen tiedossa koko siirtymäkaudelle.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue kannattaa ehdotettua, mutta esittää täydennyksenä siirtymätasauksen laskentaan, että vertailussa käytettävät siirtyvät kustannukset huomioidaan kokonaiskustannuksina vuoden 2022 osalta perusrahoituksena eikä tätä perusrahoituspohjaa pienennetä asukaslukujen muutoksesta aiheutuvalla leikkurilla. Mikäli rahoitusta määrättäessä vuodelle 2023 käytetään pienempiä asukaslukuja, jolloin vuoden 2023 perusrahoituspohja on pienempi kuin vuoden 2022 taso, niin vastaavasti siirtymätasausta tulisi lisätä, jotta lähtötilanteessa perusrahoituksen taso ei laske, vaan siihen saadaan täysimääräisesti inflaation, palvelutarpeen kasvun sekä uusien lakisääteisten tehtävien aiheuttamat lisäykset. Asukaslukujen muutos leikkaa rahoitusmallissa kohtuuttomasti ikääntyvien maakuntien rahoitusta eikä tarvekertoimet kompensoi tätä muutosta, koska ikäihmisten kustannukset ovat huomattavasti vähenevää työikäistä väestöä korkeammat.

Etelä-Savon hyvinvointialueen näkemyksen mukaan siirtymätasaus tulisi olla kiinteä niin, että se ei laske vuosittain. Mikäli se ei ole mahdollista, hallituksen muutosesitys on sen mukaan parempi kuin alkuperäinen säädösteksti.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueiden valtion yleiskatteinen rahoitus muodostuu kahdesta erästä: laskennallisesta rahoituksesta ja siirtymätasauksesta. Laskennallisen rahoituksen pohjaa korotetaan vuosittain kustannustason ja palvelutarpeen muutoksen sekä uusien ja laajenevien tehtävien mukaisesti. Aluekohtainen rahoitus lasketaan vuosittain uusimmilla käytettävissä olevilla väestörakennetilastojen tiedoilla ja THL:n laskemilla aluekohtaisilla tarvekertoimilla. Muutokset väestössä, sairastavuudessa ja muissa alueellisissa olosuhdetekijöissä tulee siis huomioiduksia rahoituksen määrässä vuosittain.

Siirtymätasauksen määrä siirtymäkaudelle ja sen jälkeen pysyväksi siirtymätasaukseksi lasketaan vuoden 2022 tasossa alueen kuntien siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen välisenä erotuksena. Siirtymätasauksen määrään siirtymäkaudella ei tehdä kustannustason tai palvelutarpeen mukaisia muutoksia, eikä siinä huomioida muutoksia asukasluvussa. Siirtymätasauksen osuus alueille myönnettävästä rahoituksesta siten pienenee siirtymäkauden porrastuksen ja laskennalliseen rahoitukseen tehtävien tasokorotusten myötä.

Mikäli siirtymätasauksen määrä asetettaisiin Etelä-Savon hyvinvointialueen ehdottamalla tavalla vuoden 2022 tasolle koko siirtymäkaudelle ja sen jälkeen pysyväksi siirtymätasaukseksi, heikentäisi se rahoitusmallin toimivuutta. Pysyvästi vuoden 2022 kustannustasoon perustuva siirtymätasaus heikentäisi alueiden kannustimia sopeuttaa toimintaansa, ja veisi rahoitusmallia pois tarveperusteisuudesta.

3. Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottaminen siirtymätasausten tarkistuksessa

Hallintovaliokunta korostaa, että kuntien tilinpäätöksiin sisältyvät, takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset tulee vähentää täysimääräisesti niin, että kunnilta siirtyvä kustannus kuvaa todellista vuosien 2021 ja 2022 kustannustasoa ja etteivät kyseisten alueiden kunnat jää pysyvästi eriarvoiseen asemaan muiden alueiden kuntiin nähden, ja että palkkaharmonisaatio ei saa vaikuttaa näiden kuntien valtionosuuksiin alentavasti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös vuodelta 2021 syntyneet takautuvat erät, jotka kirjataan vuodelle 2022, otetaan huomioon. Vuodelta 2022 syntyvät kustannukset otetaan huomioon nettokustannuksissa, koska ne kuvaavat tosiasiallista vuoden 2022 kustannustasoa.

Ehdotusta kannattavat **Helsingin kaupunki ja useat hyvinvointialueet.** Esimerkiksi **Vantaan ja Keravan hyvinvointialue** toteaa kuitenkin eri alueiden kuntien olevan eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty jo aiempina vuosina vai tehdäänkö ne vasta hyvinvointialueuudistuksen voimaantulon jälkeen.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan esitys on perusteltu ja parantaa siirtolaskelman tarkkuustasoa. Ministeriö korostaa, että asian jatkoselvittämisessä tulee kiinnittää huomiota erityisesti tietopohjan luotettavuuteen, minkä osalta on ilmeisiä haasteita.

Valtiovarainministeriö toteaa, että takautuvilla palkkaharmonisoinnin kustannuksilla tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa kunnan vuoden 2021 tai vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin sisältyy muiden kuin asianomaisen vuoden palkkakustannuksia. Takautuvat kustannukset voivat kohdistua myös vuosien 2021 ja 2022 kesken siten, että siirtyvä palkkakustannus ei vastaisi yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Vuotta 2021 koskevat palkkakustannukset vähennetään vuoden 2022 nettokustannuksista, sen sijaan vuodelta 2022 syntyvät kustannukset otetaan huomioon nettokustannuksissa, koska ne kuvaavat tosiasiallista vuoden 2022 kustannustasoa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) nojalla on tarkoitus valtioneuvoston asetuksella säätää, että tarkistettaessa lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden

suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään kesäkuun 30 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys edellä mainituista kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu.

Kymenlaakson hyvinvointialue tuo esille, että vuoden 2022 aikana kuntayhtymä ja kunnat ovat kärsineet henkilöstöpulasta, jolloin henkilöstökustannukset vuodelta 2022 ovat tarvetta pienemmät ja laskennallinen palkkakustannus on hyvinvointialueen käynnistyessä liian pieni. Henkilöstövaje pakottaa paikkaamaan henkilöstövajetta ostopalveluna ja valmistuvista ammattilaisista joudutaan kilpailemaan, mikä nostaa kustannuksia. Riittävä koulutuksesta valmistuva ammattihenkilöstön koulutusmäärä tulee varmistaa, jotta koulutusvastuu esim. oppisopimuskoulutuksena ei jää hyvinvointialueiden ratkaistavaksi, vastuulle ja kustannukseksi. **Vantaan ja Keravan hyvinvointialue** toteaa, että palkkaharmonisoinnin toteuttaminen ei yksin ratkaise sote-alan henkilöstöpulaa, vaan sote-henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi tarvitaan lisäksi mm. ministeriöiden, työmarkkinajärjestöjen sekä muiden toimijoiden laajaa yhteistyötä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on poistaa takautuvien, kertaluonteisten palkkaharmonisaatiokustannusten aiheuttamat kustannuspiikit siirtyvistä kustannuksista siten, että palkkakustannus vastaa vuoden 2021 ja 2022 kuntien todellisia kustannuksia. Muilta osin toteutuneet kustannukset otetaan rahoitusmallissa huomioon rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue toteaa, että välillisesti koko maan rahoituksen tasoa määriteltäessä edellä mainitulla asetuksella on vaikutuksia myös Pohjois-Pohjanmaalle. Hyvinvointialueiden talouden hallinta edellyttää pitkäjänteistä suunnittelua, eikä lainsäädäntöä täydentävillä asetuksilla tulisi heikentää rahoituksen ennakoitavuutta taloussuunnittelukauden sisällä.

Valtiovarainministeriö ymmärtää esitetyt näkökohdat ja pitää tärkeänä sääntelyn ennakoitavuutta. Takautuvia palkkaharmonisaatiokustannuksia koskevaa selvitystyötä on tehty valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä. Selvityksen aikataulusta johtuen sääntely on ollut mahdollista toteuttaa aikaisintaan vuoden vaihteessa voimaan tulleiden asetusten yhteydessä, ja tällöinkin vain siltä osin, kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin ja hyvinvointialueiden rahoituksesta annettuun lakiin sisältyy rahoituslaskelmien tarkistamista koskeva asetuksenantovaltuus. (Linkki asetuksia koskevaan tiedotteeseen)

Sääntelyn taloudellisten vaikutusten arvioidaan olevan koko maan tasolla vähäisiä, mutta sillä voi olla tärkeä merkitys erityisesti yksittäisten kuntien kannalta, jotta niiden valtionosuus ei jäisi kustannuspiikkien vuoksi pysyvästi liian alhaiselle tasolle.

4. Vuoden 2023 rahoituksen kertakorvausta koskevat muutokset

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu muutos täsmentää vuoden 2023 rahoituksen kirjautumista ja kohentaa vuoden 2023 tulosta, millä on vaikutusta muun muassa alijäämän kattamisvelvollisuuden alkamiseen siltä osin, mikäli alijäämäisyys on seurausta kuntien vuoden 2022 talousarvioiden ja lopullisten tilinpäätöstietojen välisestä erotuksesta. Samalla kertaerä vaikuttaa vuoden 2024 lainanottovaltuuksien laskentaan, mikä edistää hyvinvointialueiden mahdollisuuksia rahoittaa sote-investointejaan vuonna 2024. Osalla hyvinvointialueista tilanne voi kuitenkin johtaa siihen, että kertakorvauksen maksatusta vasta tammikuussa vuonna 2024 joudutaan paikkaamaan lyhytaikaisella lainalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan esitys on perusteltu. Se vaikuttaa muun ohella vuoden 2024 lainanottovaltuuksien laskentaan, millä edesautetaan hyvinvointialueiden mahdollisuuksia rahoittaa sote-investointejaan vuonna 2024.

Useat hyvinvointialueet kannattavat lausunnoissaan ehdotusta, mutta toteavat, että osalla hyvinvointialueista kertakorvauksen maksatuksen toteutumista vasta tammikuussa 2024 jouduttaneen paikkaamaan lyhytaikaisella lainalla. Muutos tasoittaisi vuosien 2023 ja 2024 rahoitusta ja varmistaisi osaltaan, että hyvinvointialueiden mahdollisen alijäämän kattamisen aikataulu ei muodostuisi aiheettomasti tarkoitettua nopeammaksi vaan se vastaisi todellisen kustannustason vaikutusta tulokseen. Kirjanpidon pääperiaatteisiin kuuluu, että menot ja tulot tulee kohdentaa oikein myös ajallisesti. Nykyisen lain mukainen kertaerän kirjaaminen vuodelle 2024 on sekoittamassa kahden peräkkäisen vuoden talouden tasapainon. Talouden kokonaistilanteen kuvaaminen päättäjille on myös hyvin hankalaa. Mikäli kertaerä saadaan kirjata vuodelle 2023, niin myös investointien suunnittelu tulee realistisemmaksi, kun lainanottovaltuus tulee laskettua todellisilla tiedoilla.

Usean hyvinvointialueen mukaan ehdotuksesta huolimatta alueille aiheutuu kuitenkin todennäköisesti maksuvalmiusongelmia. Alueiden on otettava lyhytaikaista lainaa maksuvalmiuden turvaamiseksi, mikä osaltaan lisää rahoituskuluja ja siirtää talouden tasapainottamista osaltaan kauemmaksi. Tasokorjaus olisikin perusteltua tehdä heti, kun valtiovarainministeriö on vahvistanut korjauksen tason aluekohtaisesti. Kertakorvauksen maksaminen vasta tammikuussa 2024 on hyvinvointialueen vuoden 2023 käytännön toiminnan näkökulmasta ongelmallinen, koska se ei auta tänä vuonna mahdollisesti toteutuvaan akuuttiin kassakriisiin. Olisi hyvä, jos myös kertaerän maksatus tapahtuisi vuoden 2023 aikana.

HUS-yhtymä kannattaa ehdotettua muutosta, mutta tuo esille rahoituksen viivästymisen voivan aiheuttaa todellisia kassan riittävyyteen liittyviä ongelmia vuoden 2023 aikana. HUS-yhtymä korostaa, että olisi ensisijaisen tärkeää saattaa taloudellisten tietojen käsittely sille tasolle, että tarvittavat rahoituspäätökset ja rahoituksen maksatus kyetään tekemään oikea-aikaisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kertakorvauksen maksamista varten tarvitaan lopulliset ja tarkistetut tiedot kuntien vuoden 2022 tilinpäätöksistä. Vuoden 2021 tilinpäätöstietojen saamisessa oli merkittäviä ongelmia, ja tietojen täydentämisen aikaa jouduttiin jatkamaan aina lokakuun 2022 loppuun. Mikäli kertakorvauksen maksatus ajoittuisi vuoden 2023 puolelle, tulisi vuoden 2023 viimeistä lisätalousarviota varten maksatuspäätökset tehdä jo käytännössä ennen lokakuun 2023 loppua ja maksu ehtisi tällöin joulukuulle. Kertaerän maksu voisi toteutua siten aikaisintaan yhtä kuukautta aikaisemmin kuin esityksen mukainen tammikuu 2024. Alueiden kassanhallintaan ja lyhytaikaisen lainan tarpeeseen kertaerän maksamisella vuoden tammikuussa 2024 ei siten ole suurta merkitystä.

Rahoituslain 35 a §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialuekohtaisesta korvauksesta vähennetään mahdollinen alueelle vuoden 2023 aikana maksettu lisärahoitus. Lisärahoituspyyntöjä voi tulla milloin tahansa kalenterivuoden aikana, ja on mahdollista, että jokin hyvinvointialue tekee lisärahoituspyynnön loppuvuodesta 2023. Mikäli kertakorvauksista tehtäisiin maksatuspäätös vuoden viimeiseen lisätalousarvioon, tulisi sen jälkeen myönnetyt lisärahoituspäätökset ottaa huomioon, jotta kaikkia alueita kohdeltaisiin rahoituksen osalta yhdenmukaisesti. Sen sijaan, jos kertakorvaus maksetaan tammikuussa 2024, ovat kaikki vuoden 2023 puolella myönnettävät ja maksettavat lisärahoituspyynnöt jo tiedossa, jolloin ne voidaan huomioida kertakorvauksen maksatuspäätöksissä.

5. Rahoitusjärjestelmän kehittäminen

Hallintovaliokunta toteaa, että sen saamasta selvityksestä ilmenee, että hyvinvointialueiden rahoitus kasvaa vuodesta 2022 vuoteen 2023. Lopullinen kasvu on tiedossa vasta, kun rahoitus tarkistetaan kuntien vuoden 2022 valmistuneiden tilinpäätöstietojen perusteella. Alueilta on kuitenkin kuulunut huolia siitä, että palveluja joudutaan priorisoimaan. Valiokunta viittaa aiempiin kannanottoihinsa valtioneuvoston velvollisuudesta huolella seurata hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä ja tarvittaessa antaa esitys sääntelyn muuttamiseksi, jos hyvinvointialueiden tehostamistoimista ja järjestelmän lisärahoitusmekanismista huolimatta perustuslailla turvattujen palvelujen toteutus vaarantuu (myös HaVL 28/2022 vp) sekä huolehtia siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen tavoitteiden toteutumista seurataan pitkäjänteisesti ja havainnoista raportoidaan säännöllisesti (HE 68/2022 vp — HaVM 15/2022 vp, EV 102/2022 vp).

Valiokunnan näkemyksen mukaan tarveperustaista rahoitusmallia tulisi jatkokehittää olosuhdetekijöiden aiheuttamat alueelliset erot paremmin huomioivaan suuntaan. Valiokunta viittaa esimerkiksi väestörakenteeseen, alueellisiin erityis-

piirteisiin sekä erilaisiin sosioekonomisiin ja muihin kustannustekijöihin. Merkitystä on myös esimerkiksi sairastavuuden ja sosiaalisia ongelmia kuvaavien tekijöiden valinnalla ja ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä. Valiokunta on käsitellyt rahoituksen tarve- ja olosuhdetekijöitä myös rahoituslain edellisen tarkistuksen yhteydessä (HaVM 15/2022 vp). Valiokunta korostaa, että rahoitusmallin kehittäminen ja taustalla olevan tarvemallin tutkimustyö on jatkuvaluonteista kehitystyötä.

Helsingin kaupungin lausunnon mukaan hyvinvointialueiden nykyinen rahoitusmalli ei huomioi riittävästi alueellisia eroja esimerkiksi palvelutuotannon olosuhteissa, kuten tuotantopanosten hinnoissa ja väestörakennetekijöissä, joten rahoitusmallia on välttämätöntä kehittää edelleen. Tarvepohjaista rahoitusmallia tulisi kehittää olosuhdetekijätutkimuksessa (Häkkinen et al.) esitettyyn, olosuhdetekijöiden aiheuttamat alueelliset erot paremmin huomioivaan suuntaan. Rahoitusmallia on välttämätöntä kehittää edellä hallintovaliokunnan lausunnossa todettujen tekijöiden osalta. Lisäksi rahoitusmallin jatkokehittämisessä tulee pyrkiä siihen, että rahoitus perustuu todellisiin kustannuksiin, eikä laskennallisiin arvioihin.

HUS-yhtymän mukaan rahoitusmallin kehityskohteita ovat alueellisten kustannus- ja tarve-erojen huomioiminen. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävien alueiden korkeampi kustannustaso tulee sisällyttää rahoitusmalliin siten, että tosiasiallista rahoitusta ei heikennetä muilla mallin komponenteilla. Mallin kannustimia tulee kehittää, koska nykyisessä mallissa mahdolliset säästöt tai budjetin ylitykset eivät kohdennu hyvinvointialueelle itselleen, jolloin toiminnan tehostamisen tavoitteet voivat jäädä saavuttamatta.

Kainuun hyvinvointialueen lausunnon mukaan tarveperustaisessa rahoitusmallissa on edelleen korjattavaa. Yliopistosairaalalisän ohella on rahoituksen määräytymistekijöitä edelleen kehitettävä erityisesti syrjäisyyden, palkkatekijän ja tyydyttämättömän palvelutarpeen osalta. Syrjäseuduille muodostuu vaikeista rekrytointitekijöistä johtuen yliopistokeskuksia korkeampi palkkataso. Lisäksi tyydyttämätön palvelutarve ja siitä aiheutuvat kerrannaiskustannukset ovat Kainuun maakunnalle tyypillinen ilmiö. Eri hyvinvointialueiden lähtökohtatilanne on erilainen. Tämän vuoksi eri olosuhdetekijöiden rahoitus tulisi rahoittaa perusrahoituksen ulkopuolelta.

Kymenlaakson hyvinvointialueen mukaan muuttotappioalueena ja ikääntyneiden osuuden kasvaessa seuraavan 10 vuoden aikana alueen haasteet tuottaa lakisääteiset, tasavertaiset palvelut kasvavat. Hyvinvointialueen omia, uusia ratkaisuja tarvitaan ja suunnittelu on käynnistetty. Nykyinen rahoitusmalli edellyttäisi kuitenkin varsin nopeiden tulosten saavuttamista haastavissa olosuhteissa kapitaatioperustan pienentyessä ikääntyvässä maakunnassa. Kymenlaakso on yksi niistä maakunnista, joissa on toteutettu ns. vapaaehtoinen sote-kuntayhtymä (Kymsote) ja suuret sopeutukset on tehty jo kuntayhtymän toiminta-aikana 2019 - 2022. Tulevaisuuden tarpeisiin pystyttäisiin alueella vastaamaan paremmin, jos asukaskohtainen siirtymätasaus pienenisi tarkastelujaksolla maltillisemmin.

Kanta-Häme toteaa, että etenkin integraatioon ja järjestelmien rakentamiseen liittyvät välttämättömät kustannukset ovat korkeammat ns. sirpalealueilla. Tämä tulisi huomioida rahoituksessa esimerkiksi määräaikaisena rahoitusosana.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä seurataan usealla eri tavalla. Hyvinvointialueista annetun lain 12 §:n mukaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain arvioidaan vuosittain tehtävässä julkisen talouden suunnitelmassa. Samassa yhteydessä tehdään painelaskelmat, joiden perusteella pystytään arvioimaan rahoituksen riittävyyttä myös muutama vuosi eteenpäin. Näiden lisäksi hyvinvointialueiden rahoitusta arvioidaan myös pitemmällä aikavälillä.

Säädösmuutosten tarvetta arvioidaan, mikäli näyttää että hyvinvointialueiden edellytykset tehtävien hoitamiseen voivat vaarantua. Koko rahoitusmallia on tarkoituksenmukaista arvioida vasta kun käytössä on tilinpäätöstiedot 1-2 ensimmäiseltä toimintavuodelta.

Rahoituslain mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöiden pohjana oleva tutkimus päivitetään vähintään neljän vuoden välein ja sen pohjalta tehdään tarvittavat muutokset rahoituslakiin. Kuten hallintovaliokunta toteaa, tutkimustyö on osa jatkuvaluonteista järjestelmän kehittämistä. Lausunnoissa viitataan myös olosuhdetekijöiden laajempaan huomioimiseen rahoitusmallissa. Nämäkin on tarkoitus jatkossa ottaa huomioon tarkemmin, kun olosuhdetekijöitä koskeva tilastotieto on kattavammin käytössä tutkimuksen tarpeisiin.

Helsingin kaupungin lausunnossa esitetään, että rahoitusmallin jatkokehittämisessä tulee pyrkiä siihen, että rahoitus perustuu todellisiin kustannuksiin, eikä laskennallisiin arvioihin. Rahoitusmallia ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tehdä kustannusperustaiseksi, koska se tarkoittaisi oletettavasti kustannusten kiihtyvää kasvua valtion maksaessa rahoituksen täysimääräisesti. Rahoitusmallin tavoitteena on kuvata mahdollisimman tarkasti erilaisia hyvinvointialueille kustannuksia aiheuttavia tekijöitä, mutta ei mennyttä kustannustasoa.

Kainuun hyvinvointialue tuo esiin, että tarvepohjaisen rahoituksen tasoa olisi tarkasteltava suhteessa vakioituihin kustannuseriin. Toimintatuottojen osalta on suurtakin eroavaisuutta valtakunnallisesti. Asiakasmaksujen tasossa on vaihtelua maksimimaksuista perimättä jättämiseen. Nettokustannuslaskennassa pitäisi käyttää valtakunnallisesti vakioituja suureita.

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen mukaan nettokustannukset kertovat osittain tarvepohjaisen rahoituksen tason, mutta toimintatuottojen osalta on eroavaisuutta valtakunnallisesti. Osa alueista kerää asiakasmaksut lakisääteisien maksimien mukaisesti ja osa on tehnyt huojennuksia maksuihin. On riski, että kansalaiset

eivät tältä osin ole yhdenvertaisessa asemassa. Tämän erän osalta nettokustannuslaskennassa pitäisi käyttää vakioitua tasoa valtakunnallisesti.

Valtiovarainministeriö toteaa, että rahoituslain 5 §:n mukaan nettokustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut sekä hyvinvointialueiden saamat myyntitulot ja avustukset. Vähennyksiä ei toteuteta hyvinvointialuekohtaisesti vaan koko maan tasolla. Tämä takaa sen, että jos hyvinvointialue esimerkiksi nostaa asiakasmaksuja, se saa pitää kasvaneet maksutulot itsellään. Ne kuitenkin vaikuttavat koko maan nettokustannusten tasoon, mutta niitä ei vähennetä samassa suhteessa hyvinvointialueelta itseltään.

Rahoitusmalli ottaa huomioon alueiden välisiä eroja kuten alueen asukkaiden sosioekonomisia ja tulotasoon liittyviä tekijöitä.

6. Pelastustoimen rahoitus

Hallintovaliokunta ottaa lausunnossaan esille pelastustoimen rahoituksen riittävyyden ja yleiskatteisen rahoituksen kohdentumisen pelastustoimeen. Myös pelastustoimessa on alueellisia erityispiirteitä. Määräytymistekijöiden ja niiden painokerrointen tulee ottaa alueiden erityispiirteet huomioon, jotta hyvinvointialueen pelastustoimen kustannukset kyetään mahdollisimman luotettavasti määrittelemään. Pelastustoimen rahoituksessa tulee huomioida myös kokonaisturvallisuuden tarkastelu, kriisiaikojen valmiuksien luominen, ympäristöonnettomuuksiin varautuminen mukaan lukien öljyntorjunta, sekä väestönsuojelu.

Kymenlaakson hyvinvointialueen lausunnon mukaan pelastustoimeen hyvinvointialueille osoitettu rahoitus on pelastuslaitoksien ja Sisäministeriön arvion mukaan noin 100 miljoonaa euroa liian pieni, eikä rahoituksessa ole huomioitu edellä myös hallintovaliokunnan lausunnossa mainittuja tekijöitä. Kymenlaakson hyvinvointialue on varautumisen ja pelastustoimen osalta erittäin vaativa kokonaisuus. Alueella on eniten erityistä vaaraa aiheuttavia laitoksia, ydinvoimalan varautumisalue, kolme kemikaaliratapihaa, Suomen suurin yleissatama, rannikko- ja merialueen toimintaan sekä Venäjän raja-alueeseen liittyviä vaatimuksia, mutta näitä ei rahoituksessa huomioida. Öljysuojarahaston rahoitus poistettiin vuoden 2023 alusta ja koska kunnat eivät ole öljyntorjuntaa rahoittaneet, ei se näy kuntien pelastustoimen kustannuksina eikä vastaavana siirtyvänä rahoituksena.

Valtiovarainministeriö toteaa sisäministeriön asiantuntijoilta saadun tiedon perusteella seuraavaa:

Sisäministeriön selvityksessä (2022) on tunnistettu, että pelastustoimen kustannustason nousupaine voi olla hyvinvointialueilla vuoteen 2030 mennessä kokonaisuutena jopa 100 miljoonaa euroa eli noin 20 prosenttia nykyisestä kustannustasosta. Nousupaineet koostuvat ensisijaisti päätoimisen, sivutoimisen ja sopimushenkilöstön lisätarpeista, mutta myös vuokrakustannusten

noususta, materiaalisista lisätarpeista, teknisen ICT-investointivelan korjaamisesta ja keskeisten rahastojen avustusten myöntöperusteiden muutoksista.

Hyvinvointialueet tekevät päätöksensä pelastustoimen palvelutasosta ja henkilöstöratkaisuista ja vasta nämä päätökset tulevat linjaamaan todellisia hyvinvointialueiden pelastajien lisätarpeita vuodesta 2023 alkaen. Hyvinvointialueet päättävät itse yleiskatteellisen rahoituksen pelastustoimen tehtäviin. Hyvinvointialueiden panostukset pelastustoimen palveluihin saadaan sisäministeriön ja aluehallintovirastojen käyttöön ja arvioitavaksi vasta vuonna 2024. Rahoituksen riittävyyttä pelastustoimen lakisääteisiin tehtäviin ei voida arvioida etukäteen, ennen hyvinvointialueiden kunnollista käynnistymistä.

Riittävän rahoituksen turvaamiseksi hyvinvointialueiden rahoituslain mukaiseen rahoitusmalliin sisältyy useita tasoittavia elementtejä. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu hyvinvointialueen edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Kustannustason muutos otetaan etukäteen huomioon. Lisäksi rahoituksen tasossa huomioidaan vuosittain jälkikäteen hyvinvointialueiden tilinpäätöstietojen mukaiset kustannukset. Esimerkiksi pelastustoimen keskeisten rahastoavustusten (Palosuojelurahasto ja Öljysuojarahasto) poistuminen tulee toteutuneiden kustannusten kautta katetuksi valtion laskennallisessa rahoituksessa. Nämä ovat osa lakisääteisten tehtävien kustannuksia.

Rahoitusmalliin sisältyy lisäksi siirtymätasaus, joka mahdollistaa kaikille hyvinvointialueille hallitun toiminnan mukauttamisen laskennallisen rahoituksen tasoon. Mikäli rahoituksen taso vaarantaisi pelastustoimen palvelujen järjestämisen, olisi hyvinvointialueella oikeus saada 11 §:n mukaisesti lisärahoitusta palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset palvelut.

Hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitusmalli ei ole täydellinen heti uudistuksen lähtövaiheessa. Sisäministeriö on sitoutunut hyvinvointialueen pelastustoimen rahoitusmallin toimivuuden seurantaan sekä rahoitusmallin tutkimukseen ja kehittämiseen siirtymäkauden aikana.

7. Yliopistosairaalalisää koskevat huomiot

Eräät lausunnonantajat kuten **HUS-yhtymä** ja **Hyvil Oy** ottavat lausunnoissaan kantaa myös yliopistosairaalalisään. Eduskunnalle annettiin 19.1.2023 erillinen hallituksen esitys hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (322/2022 vp), joka sisältää yliopistosairaalalisää koskevat ehdotukset. Tästä syystä tässä vastineessa ei oteta kantaa lausuntoihin tältä osin.