Tuukka Holster

THL/6220/4.00.02/2024

22.10.2024

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto

Kunta- ja hyvinvointijaosto torstai 24.10.2024 klo 09.30 / HE 109/2024 vp

Lausunto sote-palveluiden rahoitusmallin ja tarveperusteisuuden toimivuuden tilannekuvasta ja seuraavista päivityksistä

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto on pyytänyt lausuntoa hyvinvointialueiden rahoitusmallin ja erityisesti tarveperusteisen rahoituksen toimivuudesta sekä mallien seuraavista päivityksistä. THL kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Tilannekuva rahoitusmallin toimivuudesta ja vuosimuutoksista tarvelaskelmissa

THL katsoo hyvinvointialueiden rahoituksessa käytetyn tarvemallinnuksen kehittyneen yhä kattavampaan suuntaan, ja jatkossa mallilla voidaan tuottaa yhä tarkempia tuloksia. Kansainvälisessä vertailussa, huomioiden rekisteriaineistojen kattavuuden ja mallin tilastollisen suorituskyvyn, suomalaisen tarvemallinnuksen voi todeta pärjäävän hyvin. Mallinnukseen liittyy silti epävarmuuksia, joita on tarpeellista raportoida aiempaa monipuolisemmin. Rahoitusmallin kokonaisuudessa THL kiinnittäisi huomiota myös asukasperusteisen osan painoarvon pienentämiseen ja olosuhdetekijöiden painoarvojen tarkistamiseen. Asukasmäärä huomioidaan tällä hetkellä rahoituksessa kahteen kertaan (palvelutarpeen ja asukasperusteisen osan kautta), mikä suosii runsaslukuisempia hyvinvointialueita ja heikentää rahoitusmallin tarveperustaisuutta. Olosuhdetekijöiden painoarvot eivät puolestaan perustu täysin tutkimukseen.

Tarvelaskelmissa esiintyy vuosittain muutoksia. Vuoden 2025 rahoituksessa käytettyjen, syksyllä 2024 julkaistujen lopullisten tarvelaskelmien (joissa käytetään vuoden 2022 aineistoja) suurehko ero verrattuna keväällä 2024 julkaistuihin ennakollisiin tarvelaskelmiin ja edellisen vuoden tarvelaskelmiin (joissa käytetään vuoden 2021 aineistoja) on herättänyt keskustelua.

Hyvinvointialueiden tarvekertoimien vuosimuutosten syyt voidaan jakaa kolmeen luokkaan:

- Käytetyn rekisteriaineiston kattavuudessa on puutteita, jotka johtuvat puutteista hyvinvointialueiden tietotoimituksissa tai diagnoosien kirjaamisessa. Alueilla on velvollisuus huolehtia, että oikeelliset aineistot toimitetaan THL:een määräajassa.

- Alueen sairastavuus (tai muut tarvetekijät) muuttuu selvästi, johtuen aidoista muutoksista eri sairauksien esiintyvyydessä. Tähän vaikuttaa myös hyvinvointialueen väestöpohja – pienillä alueilla vuosittaisen vaihtelun voi odottaa olevan suurempaa kuin isoilla alueilla.

- Tarvemalleja päivitetään esimerkiksi sisältämään aiempaa enemmän tarvetekijöitä.

On ilmeistä, että suuri osuus viime vuosien muutoksista tarvelaskelmissa johtuu THL:n ylläpitämien hoitoilmoitusrekisterien kattavuuden parantumisesta. Alueilla on vaiheittain parannettu tietotoimituksia, mikä on lisännyt hoitoilmoitusrekistereissä näkyviä palvelutapahtumia ja diagnooseja.

Vuoden 2025 rahoituksen tarvelaskelmien muutoksiin vaikuttivat huomattavasti Varsinais-Suomen toimittamat täydennykset hoitoilmoitusrekistereihin vuosia 2021–2022 koskien. Koska tarvelaskelmat ovat suhteellisia (sillä alueille jaettu kokonaisrahoitus on kiinteä), yhden alueen tarvemuutokset aiheuttavat muutoksia myös kaikkien muiden alueiden tarvelaskelmiin ja siten rahoitukseen. Koska tiedot toimitettiin hoitoilmoitusrekisteriin vasta vuoden 2023 lopussa, ne eivät ehtineet vaikuttaa vuoden 2024 rahoitukseen. Rekisterien kattavuuden paranemisesta johtuvia muutoksia tarvelaskelmissa voi odottaa tulevan vielä lähivuosina, ja on vaikeaa arvioida, milloin kattavuuden paraneminen hidastuu.

Tuukka Holster

22.10.2024

Tarvelaskelmiin tulee muutoksia myös silloin, kun tarvevakiointimallia päivitetään. Vuoden 2026 rahoitusta koskeviin tarvelaskelmiin voi odottaa tulevan muutoksia, jos tarvemalleja päivitetään pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Tarvemallien seuraavat päivitykset

THL tekee parhaillaan tarvemallien päivittämiseksi työtä, josta raportoidaan alkuvuonna 2025. Valtiovarainministeriön hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehittämisen valmisteluryhmä on seurannut työn etenemistä. Mallipäivityksessä tarkennetaan ja laajennetaan sairausluokitusta ja sen tietolähteitä olennaisesti. Myös muiden lisätekijöiden sisällyttämistä tarkastellaan, koskien esimerkiksi palvelutarjontaa. Erityisesti pyritään parantamaan sosiaalihuollon palvelutarpeen mallintamista, mistä on alustavien tarkastelujen perustella saatu jo lupaavia tuloksia. Käynnissä olevan päivityskierroksen jälkeen on mahdollisuuksia yhä parantaa tarvemallinnusta, kun sosiaalihuollon seurantarekisterin, ensihoitorekisterin, kansallisen RAI-tiedonkeruun ja TAHTO-yksikkökustannusten aineistot tulevat lähiaikoina saataville, ja ulkomailla kehitettyjä sairausluokituksia saadaan kokeiluun.

THL:lla tunnistetaan se, että hyvinvointialueiden voi olla vaikea suunnitella talouttaan pitkäjänteisesti, jos rahoituspohja vaihtelee vuodesta toiseen merkittävästi. Vaihtelu voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista, jos se seuraa riittävän tarkasti todellisia muutoksia palvelutarpeessa: rahoituksen vakaus ei nimittäin takaa toiminnan vakautta, jos alue ei saa riittävästi resursseja vastatakseen kasvavaan palvelukysyntään.

Raportissa selvennetään aikaisempaa paremmin mallinnukseen ja tarvelaskelmiin liittyvää epävarmuutta. THL julkaisee raportissa simulaatiotuloksia tarvelaskelmien vuosivaihtelun odotetusta vaihteluvälistä. Simulaatiotulokset antavat arvion, minkä suuruisiin muutoksiin hyvinvointialueiden tarvelaskelmissa on syytä varautua puhtaasti todellisten tarvetekijämuutosten vuoksi. Samassa yhteydessä esitetään simulaatiotuloksia siitä, miten suurta ennustevirhettä tarvelaskelmissa voi vuosittain odottaa.

Alueille myös tarjotaan parempia työkaluja ymmärtää, mistä tekijöistä muutokset tarvelaskelmissa johtuivat. Epävarmuuden arviointia on tarkoitus jatkaa säännöllisesti myös seuraavissa raporteissa.

Kun tarpeen todellista vaihtelua ja sen ennustevirhettä ymmärretään paremmin, on mahdollista arvioida myös rahoituksen muutosrajoittimen tarkoituksenmukaisuutta. Mitä suuremman osan vuosivaihtelusta voidaan arvioida johtuvan todellisista tarvemuutoksista, sitä suuremmat vuosivaihtelut rahoituksessa ovat perusteltuja. Toisaalta mitä suurempaa virhettä tarpeen ennustemalleissa on, sitä aiheellisempaa on rajoittaa muutosta rahoituksessa.

Yksi vaihtoehto vuosittaisen vaihtelun pienentämiseen on käyttää tarvekertoimista liukuvaa, esimerkiksi kahden vuoden keskiarvoa. Tarveperusteisuus voisi jossain määrin heikentyä, kun todellisetkin muutokset tarpeessa tulisivat rahoitukseen aiempaa suuremmalla viiveellä. Tulee myös huomata, että tuoreemmat, kattavuudeltaan parempiin aineistoihin perustuvat laskelmat heijastavat paremmin todellista palvelutarvetta. Toisaalta liukuvan keskiarvon mukainen rahoitus olisi vakaampaa. Liukuvan keskiarvon painotusta voitaisiin muuttaa ajan oloon, kun rekisterien kattavuuden kasvusta johtuvat suuret muutokset ovat väistyneet, mutta vuosimuutoksia haluttaisiin ehkä silti hillitä rahoitusvakauden vuoksi. Toinen keino vähentää rahoituksen epävakautta olisi lukita alueelliset tarvelaskelmat muutamille tuleville vuosille seuraamaan ennustettua palvelutarvetta. THL myös muistuttaa, että yksi tapa parantaa rahoitusvakautta olisi antaa hyvinvointialueille verotusoikeus. Verotusoikeus myös auttaisi tiukentamaan hyvinvointialueiden budjettirajoitetta, mikä voi olla valtiolle vaikeaa puhdasta valtionrahoitusta käyttäessä.

Pääjohtaja Mika Salminen

Johtaja Piia Aarnisalo