

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia.

Siirtymätasauksista muutettaisiin siten, että asukasta kohden - 50 euroa ylittävä laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Samalla siirtymätasauksen porrastusta muutettaisiin tältä osin.

Kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin sisältyvät takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otettaisiin huomioon, kun siirtymätasaukset tarkistetaan vuonna 2023. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, miten siirtolaskelmaan vaikuttaville vuosille kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon niin, etteivät ne väärinä siirtyviä kustannuksia.

Valtion siirtymätasauksista rahoittama osuus säädettäisiin otettavaksi huomioon hyvinvointialueiden koko maan tason rahoituksen jälkikäteisessä tarkistamisessa. Valtion rahoittama osuus siirtymätasauksista otettaisiin jälkikäteistarkistuksessa huomioon laskennallisen rahoituksen lisäksi, jolloin se ei korottaisi laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen perusteella maksettavaa määrää.

Lisäksi siirtymätasausääntelyyn tehtäisiin teknisluonteisia sanamuodon korjauksia.

Hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoitus korjataan jälkikäteen kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella hyvinvointialuekohtaisella kertakorvauksella. Kertakorvaus olisi mahdollista kirjata hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoitukseen ja se maksettaisiin tammikuussa 2024.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.1.1 Siirtymätasaukseen ehdotetut muutokset	7
4.1.2 Vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjaaminen	8
4.2 Taloudelliset vaikutukset	8
4.2.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen	8
4.2.1.1 Siirtymätasauksen muutokset ja valtion rahoittama osuus.....	8
4.2.1.2 Siirtymätasauksen tarkistaminen vuonna 2023	15
4.2.1.3 Vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjaaminen	16
4.2.2 Vaikutukset valtiontalouteen.....	16
5 Lausuntopalaute	17
5.1 Johdanto	17
5.2 Yliopistosairaalaisä	17
5.3 Siirtymätasauksen muutokset.....	19
5.4 Vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjaaminen	20
6 Säännöskohtaiset perustelut	21
7 Lakia alemman asteinen sääntely	24
8 Voimaantulo	24
9 Toimeenpano ja seuranta	25
10 Suhde muihin esityksiin.....	25
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	25
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	25
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	25
LAKIEHDOTUS	27
Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta	27
LIITE	30
RINNAKKAISTEKSTI.....	30
Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta	30

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Eduskunnalle annettiin toukokuussa 2022 hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamisesta (HE 68/2022 vp). Lausunnoilla ollut esitysluonnos sisälsi ehdotuksen uudesta hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijästä yliopistosairaalisästä, jonka perusteella otettaisiin huomioon yliopistolista sairaalaa ylläpitävien hyvinvointialueiden muita hyvinvointialueita korkeampia kustannuksia. Sote-ministerityöryhmä linjasi 28.4.2022 edellä mainitun hallituksen esityksen sisällön lausuntopalautteen perusteella ja totesi samalla, ettei yliopistosairaalisää sisällytetä esitykseen, vaan sen osalta valmistelua jatketaan siten, että eduskunnalle annetaan erillinen esitys syysistuntokaudella 2022. Esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta (StVL 8/2022 vp) ja hallintovaliokunta (HaVM 15/2022 vp) kiirehtivät esityksen valmistelua.

Lisäksi sote-ministerityöryhmä linjasi 8.9.2022, että hyvinvointialueiden rahoituksen siirtymätasausääntelyä tarkistettaisiin siten, että asukasta kohden - 50 euroa ylittävä laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Samalla siirtymätasauksen porrastusta muutettaisiin tältä osin.

Edellä mainitut ehdotukset sisältävä luonnos hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta oli lausuntokierroksella 31.8. – 12.10.2022 Lausuntopalvelussa. Esityksen valmistelua koskevat tiedot ja saatu lausuntopalaute on julkaistu verkkoosoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM077:00/2022>. Sote-ministerityöryhmä käsitteli esityksen sisältöä lausuntopalautteen perusteella lokakuussa 2022.

Hallituksen asettama lainsäädäntösuunnitelmaa koordinoiva epävirallinen ministerityöryhmä linjasi 17.11.2022, että laissa säädetyn pysyvän siirtymätasauksen alarajaa esitetään nyt kyseessä olevassa esityksessä muutettavaksi 100 eurosta asukasta kohden 50 euroon asukasta kohden. Muutos toteutetaan vähentämättä rahoitusta niiltä hyvinvointialueilta, joihin muutos ei suoraan vaikuta. Valtioneuvosto varaa vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmaan muutoksen tarvitsemat määrärahat. Lisäksi ministerityöryhmä linjasi, että valtiovarainministeriö valmistelee vielä erikseen rahoituslakiin lisättäväksi vuodesta 2024 eteenpäin käyttöön otettavan uuden rahoituksen määräytymistekijän, jolla osoitetaan lisärahoitusta yliopistosairaaloita ylläpitäville hyvinvointialueille näiden asukasmäärien suhteessa. Muutos on tarkoitus toteuttaa vähentämättä muiden hyvinvointialueiden rahoitusta. Lisärahoituksen suuruus koko maan tasolla olisi 116 miljoonaa euroa vuonna 2029 vuoden 2022 tasossa laskettuna. Muutoksen tuotama lisärahoitustarve katetaan rahoitusjärjestelmään osoitettavalla lisärahalla. Valtioneuvosto varaa vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmaan tarvittavat määrärahat.

Kuntien takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista mahdollisesti aiheutuvat vääristymät rahoituksen siirtolaskelmiin nousivat esille edellä mainittua esitystä (HE 68/2022 vp) koskevassa lausuntopalautteessa sekä esityksen eduskuntakäsittelyn aikana keväällä 2022. Joissakin nykyisin kuntayhtymämuodossa toimivissa organisaatioissa on toteutettu tai ollaan toteuttamassa tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset harmonisointierät ovat kohdistumassa uudistuksen rahoituksen siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021—2022. Hallintovaliokunta kiinnitti asiaan huomiota edellä mainittua esitystä koskevassa mietinnössään (HaVM 15/2022 vp) sekä uudelleen syksyllä 2022 valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2023 antamassaan lausunnossa (HaVL 28/2022

vp). Tilanteessa, jossa nämä kumulatiiviset kustannuserät vaikuttavat kuntayhtymien jäsenkuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin edellä mainittuina laskentavuosina eikä näistä ole tehty aiemmille tilikausille kirjanpidollisia varauksia, vääristää tilanne siirtolaskentaa. Kustannukset vaikuttavat myös uuteen valtionosuusjärjestelmään sisältyviin tasauselementteihin, muutosrajoittimeen ja järjestelmämuutoksen tasaukseen. Eri alueiden kunnat ovat siten eri asemassa riippuen siitä, onko palkkaratkaisut tehty vai tehdäänkö ne vasta uudistuksen voimaantulon jälkeen. Valiokunta piti välttämättömänä, että tilanteeseen löydetään asianmukaiset ratkaisukeinot.

Lisäksi uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on käynyt ilmi, että hyvinvointialuekohtaisen vuoden 2023 rahoituksen korjaamiseksi vuonna 2024 maksettava kertakorvaus tulisi voida ottaa huomioon jo vuoden 2023 rahoituksessa. Muutoin kertakorvaus aiheuttaa rahoituksen epätarcoituksenmukaista vaihtelua vuosien 2023 ja 2024 välillä ja vaikuttaa myös hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksiin vuodelle 2024 sekä mahdollisen alijäämän kattamiskauden alkamiseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä yhteistyössä sosiaali- ja terveystministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijoiden kanssa. Ehdotuksia on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriön toimikaudeksi 27.8.2019 – 31.5.2023 asettamassa rahoitusjaostossa ja sote-johtoryhmässä sekä valtioneuvoston sote-ministerityöryhmässä.

Esitysluonnos on ollut lausuttavana Lausuntopalvelussa ajalla 31.8. – 12.10.2022. Lausuntopyyntöä täydennettiin 13.9.2022 siirtymätasauksen alarajan muuttamista koskevilla ehdotuksilla.

Kuntien tilinpäätöksiin vuosille 2021 ja 2022 kohdistuvien takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten määrää on selvitetty valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyössä kunnille syksyllä 2022 tekemällä kyselyllä. Kysely on tarkoitus tehdä uudestaan alkuvuodesta 2023. Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta rahoituslaskelmien tarkistamisessa vuonna 2023 on tarkoitus säätää nyt kyseessä olevan esityksen ohella hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) nojalla annettavilla valtioneuvoston asetuksilla. Luonnokset valtioneuvoston asetuksista ovat lausunnoilla ajalla 14.11. – 2.12.2022 Lausuntopalvelussa.

Ehdotusta vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjauserän kirjaamisesta ja maksuajankohdasta on käsitelty hyvinvointialueiden edustajien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnassa 26.10.2022 ja hyvinvointialueiden talousverkostossa 25.10.2022 ja siitä pyydettiin lisäksi toimittamaan valtiovarainministeriölle kirjallista palautetta ajalla 21.– 31.10.2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (617/2021, jäljempänä *rahoituslaki*) sovelletaan valtion rahoituksen myöntämiseen hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) tarkoitettujen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta hyvinvointialueiden kustannusten kattamiseen sellaisissa tehtävissä, joiden rahoituksesta on erikseen muualla säädetty tai muualla laissa säädetyn nojalla valtion talousarviossa erikseen määrätty. Rahoituslakia sovelletaan myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien rahoitukseen. Sosiaali- ja tervey-

denhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa (615/2021) tarkoitettujen HUS-yhtymän järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien rahoitus katetaan Uudemaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin rahoituslain nojalla saamalla rahoituksella.

Rahoituslain yksityiskohtaiset perustelut sisältyvät hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen 241/2020 vp sekä edellä mainittuun esitykseen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi (HE 68/2022 vp).

Rahoituslain 34 §:n mukaan koko maan valtion rahoituksen taso vuodelle 2024 tarkistetaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietoja vastaavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan rahoituksen taso tarkistetaan kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten osalta vuoden 2022 kuntien Valtiokonttorille toimittamien palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Vuoden 2022 talousarviotietoihin ja tilinpäätöstietoihin perustuvien kustannusten erotus otetaan huomioon korjaamalla 6 §:ssä tarkoitettuja vuoden 2023 laskennallisia kustannuksia. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun ohella laskelmia koskevien tietojen keräämisestä ja laskelmien tarkistamisesta.

Siirtymätasauksesta säädetään rahoituslain 35 §:ssä. Siirtymätasauksella otetaan huomioon hyvinvointialueen laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus vuoden 2022 tasossa siten, että vuosien 2023—2029 aikana rahoitus muuttuu porrastetusti kohti laskennalliseen rahoitukseen perustuvaa rahoitusta. Asukasta kohden + 200 euroa ylittävä erotus ja vastaavasti asukasta kohden - 100 euroa ylittävä erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella (3 ja 5 momentti). Pykälän 2 ja 4 momentissa säädetään siirtymätasauksen porrastuksesta erikseen niin kutsuttujen siirtymätasausvähennysten ja siirtymätasauslisien osalta.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia suuremmat, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoituksesta vähennetään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja vuosina 2024—2029 erotuksesta asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 30 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 60 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 90 euroa vuonna 2027;
- 5) enintään 150 euroa vuonna 2028;
- 6) enintään 200 euroa vuonna 2029.

Pykälän 3 momentin mukaan enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Pykälän 4 momentin mukaan, jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia pienemmät, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoitukseen lisätään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja erotukseen asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 30 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 60 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 75 euroa vuonna 2027;

- 5) enintään 90 euroa vuonna 2028;
- 6) enintään 100 euroa vuonna 2029.

Pykälän 5 momentin mukaan enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Pykälän 6 momentin mukaan siirtymätasauksen perusteena oleva laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus lasketaan vuoden 2022 tasolla. Hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneet kustannukset otetaan huomioon kuntakohtaisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvoina, jotka korotetaan vuoden 2022 koko maan tasolle. Keskiarvon laskennassa käytetään vuodelta 2021 kuntien Valtiokonttorille toimittamia tilinpäätöstietoja ja vuodelta 2022 kuntien talousarvioitietoja. Toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2024 rahoituksesta luki kuntien Valtiokonttorille toimittamien vuoden 2022 palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella.

Siirtymätasauksista koskevaan pykälään ei sisälly asetuksenantovaltuutta, jonka perusteella voitaisiin säätää tarkemmin esimerkiksi siirtymätasauksen tarkistamisesta vuonna 2023 käytettävistä tiedoista ja menettelyistä.

Pykälän 7 momentin mukaan hyvinvointialueen siirtymätasaus tarkistetaan vuoden 2026 rahoituksesta alkaen siten, että siirtymätasaukseen lisätään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen kanssa lasketun laskennallisen rahoituksen ja ilman kerrointa lasketun laskennallisen rahoituksen erotus.

Siirtymätasaukset rahoitetaan lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden kesken. Pykälän 8 momentin mukaan, jos hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtymätasauksena yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset, ei tätä erotusta vähennetä hyvinvointialueiden koko maan rahoituksesta, vaan hyvinvointialueiden rahoitukseen lisätään erotusta vastaava määrä. Rahoituksen lisäys on kaikilla hyvinvointialueilla asukasta kohti yhtä suuri. Jos sen sijaan siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset ovat suuremmat kuin vähennykset, hyvinvointialueiden koko maan rahoitukseen lisätään erotusta vastaava määrä ja se kohdennetaan hyvinvointialuekohtaisten siirtymätasauksena tehtävien lisäysten mukaisesti. Rahoituslaissa ei erikseen säädetä siitä, että valtion rahoittama osuus siirtymätasauksista otettaisiin huomioon 10 §:ssä tarkoitetussa hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteisessä tarkistamisessa, koska siirtymätasaus ei sisälly laissa tarkoitettuun laskennalliseen rahoitukseen, vaan on siitä erikseen maksettava erä.

Rahoituslain 35 §:n perusteluissa (HE 241/2020, s. 971) todetaan, että siirtymätasausääntelyn toimivuutta ehdotetaan arvioitavaksi viimeistään vuonna 2027 tai tätä aikaisemmin hyvinvointialueiden verotusoikeuden yhteydessä. Vahvistetun rahoituslain siirtymätasausääntely perustuu vuoden 2020 rahoituksen tason perusteella tehtyihin laskelmiin. Perustelujen mukaan siirtymätasausmallin toimivuutta ja vaikutuksia on tarpeen arvioida uudistuksen voimaantulon jälkeen, kun hyvinvointialueiden välillä tasattavasta rahoituksen muutoksen euromäärästä ja toisaalta uudistuksen toimeenpanon etenemisestä hyvinvointialueilla saadaan tarkempaa tietoa. Myös mahdollisen hyvinvointialueiden verotusoikeuden säätämisen yhteydessä on tarpeen arvioida siirtymätasausmallin toimivuutta ja tarpeellisuutta.

Rahoituslakiin lisättiin kesällä 2022 vahvistetulla lailla 700/2022 uusi 35 a §, jonka mukaan myös hyvinvointialuekohtainen rahoitus tarkistetaan kunkin alueen kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Tarkistuksen perusteella hyvinvointialueen rahoitukseen tehdään vuonna 2024 erillinen kertaluonteinen lisäys tai vähennys, jolla vuoden 2022 talousarvion ja tilinpäätöstietojen erotuksen vaikutus vuoden 2023 rahoitukseen korjataan jälkikäteen.

Rahoituslain 35 a §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen rahoitukseen tehdään vuonna 2024 erillinen kertaluonteinen lisäys tai siitä tehdään erillinen kertaluonteinen vähennys, jos hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnetyn valtion rahoituksen euromäärä on 35 §:n 6 momentissa tarkoitettun tarkistuksen perusteella ollut hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneita kustannuksia pienempi tai suurempi. Lisäys tai vähennys lasketaan siten, että hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnettyä valtion rahoitusta verrataan euromäärään, joka hyvinvointialueelle olisi myönnetty valtion rahoituksena, jos laskennassa olisi vuoden 2022 kuntien talousarvio tietojen sijasta käytetty vuoden 2022 palveluluokkakohtaisia tilinpäätöstietoja. Lisäys tai vähennys on näin saadun erotuksen suuruinen.

Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, miten edellä mainitusta vuonna 2024 maksettavasta rahoituksen korjauserästä tulee vähentää vuodelle 2023 mahdollisesti samalle alueelle maksettu rahoituslain 11 §:ssä tarkoitettu lisärahoitus.

Pykälän 3 momentissa säädetään korjauseränä maksetun rahoituksen huomioon ottamisesta rahoituksen koko maan tason jälkikätestarkistuksessa. Momentin mukaan pykälässä tarkoitettujen rahoituksen lisäysten yhteismäärä vähennetään hyvinvointialueiden toteutuneista kustannuksista ja rahoituksen vähennysten yhteismäärä lisätään hyvinvointialueiden toteutuneisiin kustannuksiin laskettaessa 10 §:ssä tarkoitettua laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotusta varainhoitovuoden 2025 rahoitukseen.

3 Tavoitteet

Esityksessä tarkistettaisiin siirtymätasausääntelyä siirtymätasausmallin vaikutuksista saatavissa olevan uusimman tiedon perusteella.

Siirtymätasauksen tarkistamista vuonna 2023 koskevan ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että siirtymätasauksen perusteena olevat kuntien kustannukset perustuvat hyvinvointialueiden vastuulle siirtyvään yhden vuoden suoriteperusteiseen palkkakustannukseen ja että siirtymätasauksen perusteena olevat toteutuneet kustannukset eivät vääristy takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten aiheuttamien kustannuspiikkien vuoksi.

Hyvinvointialuekohtaisen vuoden 2023 rahoituksen korjaamista koskevan muutoksen tavoitteena on tasoittaa rahoituksen jakautumista vuosien 2023 ja 2024 välillä ja parantaa hyvinvointialueiden vuoden 2023 tulosta. Ehdotus vaikuttaisi sitä kautta myös muun muassa hyvinvointialueiden vuoden 2024 lainanottovaltuuksien määrittelyyn ja mahdolliseen alijäämän kattamiskauden alkamiseen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Siirtymätasaukseen ehdotetut muutokset

Siirtymätasaukseen ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueen laskennallisten kustannusten ollessa toteutuneita kustannuksia pienemmät, erotus tasataan siirtymätasauksella pysyvästi enintään -50 euroon asukasta kohden. Siirtymätasauksen porrastusta muutettaisiin myös tältä osin. Vahvistettua lakia vastaavasti vuonna 2023 erotus tasattaisiin vielä kokonaan ja vuonna 2024 siirtymätasauslisää vähennettäisiin enintään kymmenen euroa asukasta kohden. Esityksen mukaan vuodesta 2025 lukien siirtymätasauslisää vähennettäisiin vuosittain lisää enintään kymmenen euroa asukasta kohden, kunnes vuonna 2028 saavutettaisiin pysyvästi tasattava erotus enintään - 50 euroa asukasta kohden.

Ehdotuksen taustalla on uudistusta koskevan lainsäädännön valmistelun (HE 241/2020 vp) yhteydessä todettu tarve tarkastella myöhemmin siirtymätasaus sääntelyä vielä uusimpien saata-
vissa olevien vaikutusarvioiden perusteella.

Siirtymätasaukset tarkistetaan vielä kuntien tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2023. Tarkis-
tuksessa ehdotetaan otettavaksi huomioon kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin si-
sältyvät takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että hyvinvointialueille siirtyvä
kustannus vastaa todellista yhden vuoden palkkakustannusta eikä ole vääristynyt takautuvien
kustannusten aiheuttamien kustannuspiikkien vuoksi. Lisäksi rahoituslain 34 §:n nojalla annet-
tavalla valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää takautuvien palkkaharmonisaatiokustan-
nusten huomioon ottamisesta tarkistettaessa hyvinvointialueiden koko maan rahoituslaskelmia
vuonna 2023. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n nojalla on tarkoitus
säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella siitä, miten takautuvat palkkaharmonisaatiokus-
tannukset otetaan huomioon tarkistettaessa kunnilta siirtyviä kustannuksia vuonna 2023.

Lisäksi ehdotetaan täydennettäväksi siirtymätasausausta koskevaa sääntelyä siltä osin, miten mah-
dollista valtion rahoittamaa osuutta siirtymätasauksista tulisi käsitellä rahoituksen jälkikäteis-
tarkistuksessa. Jälkikäteistarkistuksessa hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan ta-
soa tarkistetaan toteutuneiden kustannusten ja laskennallisen rahoituksen erotuksen perusteella.
Valtion rahoittama osuus siirtymätasauksista otettaisiin jälkikäteistarkistuksessa huomioon las-
kennallisen rahoituksen lisäksi, jolloin se ei korottaisi laskennallisten ja toteutuneiden kustan-
nusten erotuksen perusteella maksettavaa määrää.

4.1.2 Vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjaaminen

Rahoituslain 35 a §:n sääntelyä hyvinvointialuekohtaisen vuoden 2023 rahoituksen korjaami-
sesta kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella ehdotetaan muutettavaksi siten, että
siinä mahdollistetaan kertakorvauksen kirjaaminen jo vuoden 2023 rahoitukseen ja maksuajan-
kohdaksi säädetään tammikuu 2024.

Vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella lasketaan hyvinvointialuekohtainen laskennallisen
rahoituksen jakautuminen. Lisäksi hyvinvointialuekohtainen siirtymätasaus lasketaan vuosien
2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Hyvinvointialuekohtainen kertakorvaus lasketaan
vuonna 2023 maksetun valtion rahoituksen ja vuoden 2022 tilinpäätöstiedoilla vuodelle 2023
lasketun rahoituksen välisen erotuksen perusteella.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen

4.2.1.1 Siirtymätasauksen muutokset ja valtion rahoittama osuus

Rahoituslain mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen muutoksia
rajataan siten, että vuoden 2022 perusteella lasketun hyvinvointialuekohtaisen laskennallisen
rahoituksen ja kuntien siirtyvien kustannusten välinen erotus rajataan nolnaan euroon vuoden
2022 tasossa. Siirtymäkausi vuosille 2023 – 2029 on porrastettu siten, että vuonna 2029 vuoden
2022 tasossa lasketun hyvinvointialuekohtaisen laskennallisen rahoituksen ja siirtyvien kustan-
nusten erotus voi olla enintään -100/200 euroa asukasta kohti. Sen yli menevä osa on toistaiseksi
pysyvää siirtymätasausausta, jonka nettosumman (tasauslisät ja –vähennykset) valtio rahoittaa hy-
vinvointialueille.

Taulukoissa 1 ja 2 kuvataan vahvistetun rahoituslain mukainen vuosien 2023 – 2029 siirtymäkausi. Laskelmat on tehty marraskuussa 2022 kuntien vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Euromääräiset vaikutukset muuttuvat vielä hyvinvointialuekohtaisesti ja koko maan tasolla, kun kuntien vuoden 2022 palveluluokkakohtaiset tilinpäätöstiedot valmistuvat.

Taulukossa 1 kuvataan hyvinvointialuekohtainen siirtymätasaus euroa asukasta kohti laskettuna siirtymäkaudelle 2023 – 2029. Laskennan perusteena on vuoden 2022 mukainen rahoituksen taso. Mikäli hyvinvointialueen laskennallinen rahoitus on korkeampaa kuin alueen kuntien siirtyvät kustannukset vuoden 2022 tasossa, vähennetään alueen saamaa laskennallista rahoitusta euroa asukasta kohti laskettuna taulukon kuvaamalla tavalla. Mikäli siirtyvät kustannukset ovat laskennallista rahoitusta korkeammat, lisätään alueen saamaan laskennalliseen rahoitukseen siirtymätasaukselta euroa asukasta kohti laskettuna taulukon kuvaamalla tavalla. Vuodesta 2026 eteenpäin siirtymätasauksen määrässä huomioidaan hyvinvointialuekohtainen hyte-kerroin. Arviolaskelmissa hyte-kerroin perustuu kuntien tietoihin.

Enimmäismuutokset (-100/200 euroa/as) vuonna 2029 ja sen jälkeen toistaiseksi pysyvänä siirtymätasauksena täytyvät yhteensä yhdeksän hyvinvointialueen osalta. Helsingin kaupungin ja kolmen hyvinvointialueen kuntien siirtyvät kustannukset ovat asukasta kohden laskettuna yli 100 euroa korkeammat kuin niiden laskennallinen rahoitus vuoden 2022 tasossa laskettuna. Näiden alueiden osalta jää vuodesta 2030 eteenpäin toistaiseksi voimassa oleva siirtymätasauslisä. Viidellä hyvinvointialueella laskennallinen rahoitus on asukasta kohden laskettuna yli 200 euroa korkeampaa kuin niiden kuntien siirtyvät kustannukset vuoden 2022 tasossa laskettuna. Näiden alueiden osalta jää vuodesta 2030 eteenpäin toistaiseksi voimassa oleva siirtymätasausvähennys.

Taulukko 1. Siirtymätasauksen määrä hyvinvointialueittain, euroa/asukas.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Siirtymätasaus min/max euroa/asukas	+/- 0 €/as	+/- 10 €/as	+/-30 €/as	+/-60 €/as	+90/-75€/as	+150/-90 €/as	+200/-100 €/as
Helsinki	343	333	313	289	274	259	249
Vantaa ja Kerava	-22	-12	0	0	0	0	0
Länsi-Uusimaa	11	1	0	0	0	0	0
Itä-Uusimaa	-253	-243	-223	-195	-165	-105	-55
Keski-Uusimaa	84	74	54	39	24	9	0
Varsinais-Suomi	-174	-164	-144	-114	-84	-24	0
Satakunta	97	87	67	26	11	0	0
Kanta-Häme	-84	-74	-54	-25	0	0	0

Pirkanmaa	29	19	0	0	0	0	0
Päijät-Häme	-257	-247	-227	-201	-171	-111	-61
Kymenlaakso	134	124	104	66	51	36	26
Etelä-Karjala	57	47	27	0	0	0	0
Etelä-Savo	239	229	209	174	159	144	134
Pohjois-Savo	27	17	0	0	0	0	0
Pohjois-Karjala	-525	-515	-495	-482	-452	-392	-342
Keski-Suomi	-20	-10	0	0	0	0	0
Etelä-Pohjanmaa	-16	-6	0	0	0	0	0
Pohjanmaa	59	49	29	0	0	0	0
Keski-Pohjanmaa	-302	-292	-272	-228	-198	-138	-88
Pohjois-Pohjanmaa	-60	-50	-30	-1	0	0	0
Kainuu	137	127	107	50	35	20	10
Lappi	-281	-271	-251	-222	-192	-132	-82
Manner-Suomi yhteensä	-0	-1	-2	-2	1	10	17

Taulukossa 2 kuvataan vahvistetun rahoituslain mukainen siirtymätasauksen määrä yhteensä vuosille 2023 – 2029 hyvinvointialueittain ja siirtymäkauden vaikutus valtiontalouteen.

Vuoden 2022 tasossa laskennallinen rahoitus on kuntien siirtyviä kustannuksia alhaisempaa yhteensä kymmenellä hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla. Nämä saavat siirtymätasaukselta vuonna 2023 yhteensä 371 miljoonaa euroa. Vuonna 2029 vastaava summa on yhteensä 186,5 miljoonaa euroa, mikä jää pysyvänä siirtymätasauksena hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Yhteensä 11 hyvinvointialueella laskennallinen rahoitus on kuntien siirtyviä kustannuksia korkeampaa, millä perusteella niiden rahoitus pienenee siirtymätasausvähennyksen myötä. Vuonna 2023 vähennykset ovat -371 miljoonaa euroa. Vuoteen 2029 mennessä ne kuitenkin pienenevät -94 miljoonaan euroon.

Taulukossa 2 esitetään nettomääräinen siirtymätasaus vuosina 2024 - 2029. Siirtymätasauksen nettosumma vuonna 2024 on -4,7 miljoonaa euroa, mistä se kasvaa 92 miljoonaan euroon vuonna 2029. Tämä jää valtion rahoitusosuudeksi toistaiseksi pysyvänä siirtymätasauksena vuodesta 2029 eteenpäin. Siirtymätasauksen valtion rahoittaman osuuden huomioon ottaminen hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa voi osaltaan vähentää valtion rahoit-

tuksen tarvetta. Hyvinvointialueille myönnettävä valtion rahoitus muodostuu laskennallisen rahoituksen ja siihen lisättävän tai siitä vähennettävän siirtymätasauksen yhteismäärästä. Vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella siirtymätasauksen nettomäärä on negatiivinen vuosina 2024 - 2026. Tätä ei kuitenkaan vähennetä alueiden rahoituksesta, vaan kyseinen erotus lisätään hyvinvointialueiden rahoitukseen euroa per asukasta kohden kullekin alueelle. On perusteltua olettaa, että mikäli siirtymätasauksen yhteismäärä on positiivinen, kuten laskelmien perusteella olisi vuodesta 2027 eteenpäin, lisää tämä nettomääräinen siirtymätasauslisä myös hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia, koska alueet käyttävät valtion rahoittaman siirtymätasauksen nettosumman. Mikäli jälkikäteistarkistuksessa toteutuneita kustannuksia verrataan ainoastaan laskennalliseen rahoitukseen eikä valtion rahoittamaa osuutta siirtymätasauksista oteta jälkikäteistarkistuksessa huomioon laskennallisen rahoituksen lisäksi, siirtymätasauksen nettomäärä kasvattaisi jälkikäteistarkistuksen perusteella tehtävää hyvinvointialueiden koko maan tasoon tehtävää rahoituksen korjausta ja rahoituksen pohja kasvaisi vuosittain siirtymätasauksen nettomäärällä. Mikäli siirtymätasauksen nettomäärä huomioidaan jälkikäteistarkistuksessa laskennallisen rahoituksen ohella, verrataan hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia niille kokonaisuudessa maksettuihin rahoitukseen, jolloin nettomääräinen siirtymätasaus ei siirtyisi hyvinvointialueiden koko maan rahoituksen pohjaan. Tarkat euromääräiset vaikutukset täsmentyvät sen jälkeen, kun siirtymätasaukset tarkistetaan vuonna 2023.

Taulukko 2. Siirtymätasauksen määrä hyvinvointialueittain, euroa yhteensä.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Siirtymätasaus min/max eu-roa/asukas	+/- 0 €/as	+/- 10 €/as	+/-30 €/as	+/-60 €/as	+90/-75€/as	+150/-90 €/as	+200/-100 €/as
Helsinki	225 451 650	218 882 450	205 744 050	190 098 527	180 244 727	170 390 927	163 821 727
Vantaa ja Kerava	-5 927 238	-3 183 878	0	0	0	0	0
Länsi-Uusimaa	5 009 667	271 287	0	0	0	0	0
Itä-Uusimaa	-24 871 860	-23 889 320	-21 924 240	-19 131 715	-16 184 095	-10 288 855	-5 376 155
Keski-Uusimaa	16 737 148	14 743 848	10 757 248	7 823 959	4 834 009	1 844 059	0
Varsinais-Suomi	-83 630 286	-78 816 256	-69 188 196	-54 793 265	-40 351 175	-11 466 995	0
Satakunta	20 802 591	18 648 431	14 340 111	5 610 079	2 378 839	0	0
Kanta-Häme	-14 284 441	-12 578 671	-9 167 131	-4 237 142	0	0	0
Pirkanmaa	15 412 546	10 184 026	0	0	0	0	0
Päijät-Häme	-52 921 045	-50 863 335	-46 747 915	-41 282 369	-35 109 239	-22 762 979	-12 474 429
Kymenlaakso	21 744 750	20 116 630	16 860 390	10 688 157	8 245 977	5 803 797	4 175 677

Etelä-Karjala	7 284 376	6 015 166	3 476 746	0	0	0	0
Etelä-Savo	31 748 394	30 421 374	27 767 334	23 136 402	21 145 872	19 155 342	17 828 322
Pohjois-Savo	6 729 641	4 246 991	0	0	0	0	0
Pohjois-Karjala	-85 828 239	-84 192 869	-80 922 129	-78 768 230	-73 862 120	-64 049 900	-55 873 050
Keski-Suomi	-5 351 920	-2 625 750	0	0	0	0	0
Etelä-Pohjanmaa	-3 029 700	-1 108 200	0	0	0	0	0
Pohjanmaa	10 291 878	8 533 718	5 017 398	0	0	0	0
Keski-Pohjanmaa	-20 539 328	-19 859 448	-18 499 688	-15 467 458	-13 427 818	-9 348 538	-5 949 138
Pohjois-Pohjanmaa	-24 951 984	-20 813 684	-12 537 084	-296 930	0	0	0
Kainuu	9 820 952	9 104 312	7 671 032	3 576 724	2 501 764	1 426 804	710 164
Lappi	-49 697 552	-47 930 902	-44 397 602	-39 267 789	-33 967 839	-23 367 939	-14 534 689
Manner-Suomi yhteensä	-0	-4 694 080	-11 749 676	-12 311 050	6 448 902	57 335 723	92 328 429

Siirtymäkauden enimmäismuutoksen rajaaminen -50 euroon asukasta kohden laskettuna ja siirtymätasauksen porrastuksen muuttaminen vaikuttavat niiden hyvinvointialueiden siirtymätasauksen määrään, joiden laskennallinen rahoitus on alueen kuntien siirtyviä kustannuksia alhaisempaa. Näiden alueiden laskennalliseen rahoitukseen lisätään siirtymätasauslisää. Siirtymäkauden porrastuksen muutos alkaa rajata laskennallisen rahoituksen ja siirtyvien kustannusten välistä muutosta vahvistettua rahoituslakia enemmän vuodesta 2025 eteenpäin.

Edellä taulukoissa 1 ja 2 on kuvattu hyvinvointialuekohtaiset siirtymätasaukset vahvistetun rahoituslain mukaisena. Kuuden hyvinvointialueen (Keski-Uusimaa, Satakunta, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo ja Kainuu) ja Helsingin kaupungin siirtymätasauslisän määrä kasvaisi maksimimuutoksen rajauksen ja porrastuksen muutoksen seurauksena vuosina 2025-2029. Pohjanmaan siirtymätasauslisä kasvaisi vuosina 2025-2027, Pirkanmaan ja Pohjois-Savon siirtymätasauslisät kasvaisivat vuonna 2025. Porrastuksen muutoksella ei olisi arviolaskelmien perusteella vaikutusta Länsi-Uudenmaan siirtymätasauslisään, sillä Länsi-Uudenmaan laskennallisen rahoituksen ja siirtyvien kustannusten välinen erotus on -11 euroa asukasta kohden laskettuna vuoden 2022 tasolla, mikä jäisi esitettyä enimmäismuutosta alhaisemmaksi.

Niille yhdelletoista hyvinvointialueelle, joiden laskennallinen rahoitus on siirtyviä kustannuksia suurempaa, ja joihin kohdentuu siirtymätasausvähennys, siirtymäkauden rajaamisen ja porrastuksen muutoksella ei olisi vaikutusta.

Seuraavissa taulukoissa 3 ja 4 kuvataan siirtymätasauksen enimmäismuutoksen ja vuosittaisen porrastuksen muutoksen vaikutuksia hyvinvointialuekohtaisiin siirtymätasauksiin vuosina 2023-2029. Koska siirtymäkauden enimmäismuutoksen ja porrastuksen muutoksella ei ole vaikutusta niihin hyvinvointialueisiin, joihin kohdentuu siirtymätasausvähennys, ovat taulukoissa

3 ja 4 esitetyt vaikutukset yhteneväiset taulukoissa 1 ja 2 esitettyihin vaikutuksiin niiden hyvinvointialueiden osalta joihin kohdentuu siirtymätasausvähennys.

Taulukossa 3 kuvataan hyvinvointialuekohtainen siirtymätasauksen määrä euroa asukasta kohti laskettuna, kun siirtymätasauksen enimmäismuutos on rajattu -50 euroon asukasta kohti. Siirtymäkauden porrastus on muutettu siten, että aluekohtaista muutosta suhteessa vuoden 2022 tasoon porrastetaan vuosittain kymmenellä eurolla asukasta kohti niillä alueilla, joiden laskennallinen rahoitus on siirtyviä kustannuksia pienempää. Taulukosta nähdään, että hyvinvointialuekohtainen muutos siirtymätasauksen määrässä muuttuu edellä mainituilla siirtymätasauslisää saavilla hyvinvointialueilla vuodesta 2025 alkaen suhteessa taulukossa 2 esitettyyn vahvistetun lainsäädännön mukaiseen siirtymätasausmalliin.

Taulukko 3. Siirtymätasauksen määrä hyvinvointialueittain, siirtymäkauden enimmäismuutoksen ja porrastuksen muutoksilla, euroa/asukas.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Siirtymätasaus min/max eu-roa/asukas	+/- 0 €/as	+/- 10 €/as	+30/-20 €/as	+60/-30 €/as	+90/-40€/as	+150/-50 €/as	+200/-50 €/as
Helsinki	343	333	323	319	309	299	299
Vantaa ja Kerava	-22	-12	0	0	0	0	0
Länsi-Uusimaa	11	1	0	0	0	0	0
Itä-Uusimaa	-253	-243	-223	-195	-165	-105	-55
Keski-Uusimaa	84	74	64	69	59	49	49
Varsinais-Suomi	-174	-164	-144	-114	-84	-24	0
Satakunta	97	87	77	56	46	36	36
Kanta-Häme	-84	-74	-54	-25	0	0	0
Pirkanmaa	29	19	9	0	0	0	0
Päijät-Häme	-257	-247	-227	-201	-171	-111	-61
Kymenlaakso	134	124	114	96	86	76	76
Etelä-Karjala	57	47	37	30	20	10	10
Etelä-Savo	239	229	219	204	194	184	184

Pohjois-Savo	27	17	7	0	0	0	0
Pohjois-Karjala	-525	-515	-495	-482	-452	-392	-342
Keski-Suomi	-20	-10	0	0	0	0	0
Etelä-Pohjamaa	-16	-6	0	0	0	0	0
Pohjanmaa	59	49	39	15	5	0	0
Keski-Pohjanmaa	-302	-292	-272	-228	-198	-138	-88
Pohjois-Pohjanmaa	-60	-50	-30	-1	0	0	0
Kainuu	137	127	117	80	70	60	60
Lappi	-281	-271	-251	-222	-192	-132	-82
Manner-Suomi yhteensä	-0	-1	2	7	11	21	30

Taulukossa 4 esitetään siirtymätasauksen määrä yhteensä vuosille 2023 – 2029 hyvinvointialueittain ja siirtymäkauden muutoksen vaikutus valtiontalouteen. Taulukosta nähdään, että koska siirtymätasauksen enimmäismuutoksen rajausta ja porrastuksen muutos kasvattavat siirtymätasauslisää saavien hyvinvointialueiden saamaa siirtymätasauksista vuodesta 2025 alkaen suhteessa taulukossa 3 esitettyyn vahvistetun lainsäädännön mukaiseen siirtymäkauteen, kasvaa valtion maksettavaksi jäävä nettomääräinen siirtymätasauksen määrä vuodesta 2025 eteenpäin. Vuonna 2025 valtion maksama nettomääräinen siirtymätasaus olisi noin 12 miljoonaa euroa ja kasvaa noin 162 miljoonaa euroon vuonna 2029. Erotus suhteessa vahvistetun lainsäädännön mukaiseen siirtymätasaukseen on siten noin 70 miljoonaa euroa vuonna 2029. Vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmaan varataan muutokseen tarvittavat määrärahat.

Taulukko 4. Siirtymätasauksen määrä hyvinvointialueittain, siirtymäkauden enimmäismuutoksen ja porrastuksen muutoksilla, euroa yhteensä.

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Siirtymätasaus min/max eu-roa/asukas	+/- 0 €/as	+/- 10 €/as	+30/-20 €/as	+60/-30 €/as	+90/-40€/as	+150/-50 €/as	+200/-50 €/as
Helsinki	225 451 650	218 882 450	212 313 250	209 806 127	203 236 927	196 667 727	196 667 727
Vantaa ja Kerava	-5 927 238	-3 183 878	0	0	0	0	0

Länsi-Uusimaa	5 009 667	271 287	0	0	0	0	0
Itä-Uusimaa	-24 871 860	-23 889 320	-21 924 240	-19 131 715	-16 184 095	-10 288 855	-5 376 155
Keski-Uusimaa	16 737 148	14 743 848	12 750 548	13 803 859	11 810 559	9 817 259	9 817 259
Varsinais-Suomi	-83 630 286	-78 816 256	-69 188 196	-54 793 265	-40 351 175	-11 466 995	0
Satakunta	20 802 591	18 648 431	16 494 271	12 072 559	9 918 399	7 764 239	7 764 239
Kanta-Häme	-14 284 441	-12 578 671	-9 167 131	-4 237 142	0	0	0
Pirkanmaa	15 412 546	10 184 026	4 955 506	0	0	0	0
Päijät-Häme	-52 921 045	-50 863 335	-46 747 915	-41 282 369	-35 109 239	-22 762 979	-12 474 429
Kymenlaakso	21 744 750	20 116 630	18 488 510	15 572 517	13 944 397	12 316 277	12 316 277
Etelä-Karjala	7 284 376	6 015 166	4 745 956	3 782 507	2 513 297	1 244 087	1 244 087
Etelä-Savo	31 748 394	30 421 374	29 094 354	27 117 462	25 790 442	24 463 422	24 463 422
Pohjois-Savo	6 729 641	4 246 991	1 764 341	0	0	0	0
Pohjois-Karjala	-85 828 239	-84 192 869	-80 922 129	-78 768 230	-73 862 120	-64 049 900	-55 873 050
Keski-Suomi	-5 351 920	-2 625 750	0	0	0	0	0
Etelä-Pohjanmaa	-3 029 700	-1 108 200	0	0	0	0	0
Pohjanmaa	10 291 878	8 533 718	6 775 558	2 596 573	838 413	0	0
Keski-Pohjanmaa	-20 539 328	-19 859 448	-18 499 688	-15 467 458	-13 427 818	-9 348 538	-5 949 138
Pohjois-Pohjanmaa	-24 951 984	-20 813 684	-12 537 084	-296 930	0	0	0
Kainuu	9 820 952	9 104 312	8 387 672	5 726 644	5 010 004	4 293 364	4 293 364
Lappi	-49 697 552	-47 930 902	-44 397 602	-39 267 789	-33 967 839	-23 367 939	-14 534 689
Manner-Suomi yhteensä	-0	-4 694 080	12 385 981	37 233 350	60 160 152	115 281 169	162 358 914

4.2.1.2 Siirtymätaustien tarkistaminen vuonna 2023

Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisella siirtolaskelmissa pyritään saamaan uudistukseen liittyvät laskelmat vastaamaan todellisia kunnilta hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia. Kuntien tilinpäätöstietoihin vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjattujen takau-

tuvien palkkakustannusten vuoksi hyvinvointialueille siirtyvä palkkakustannus ei ilman ehdotettua sääntelyä vastaisi yhden vuoden suoriteperusteista kustannusta. Syksyllä 2022 kunnille tehdyn kyselyn ja sen jälkeen valtiovarainministeriön asianomaisten kuntien ja alueiden kanssa käydyn vuorovaikutuksen perusteella ehdotetun sääntelyn vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida kokonaisuutena olevan hyvin vähäisiä.

Takautuvien erien huomioon ottaminen alentaa hyvinvointialueille siirtyvää koko maan tason rahoitusta, mikä välittyy alueittaiseen laskennalliseen rahoitukseen määräytymistekijöiden mukaisesti. Myös aluekohtainen siirtymätasaus muuttuu, sillä siirtymätasaukset lasketaan vuoden 2022 koko maan kustannustason mukaisesti. Mikäli harmonisointikustannukset ovat kuntakohtaisesti kohdentuneet virheellisesti vuodelta 2021 vuodelle 2022, ei harmonisointikustannusten ajoituksen korjaaminen muuta kunta- ja hyvinvointialuekohtaisia keskiarvoja. Mikäli harmonisointikuluja on kohdentunut aikaisemmilta vuosilta virheellisesti vuodelle 2021 tai 2022, on niiden huomioimisella vaikutusta kuntakohtaiseen vuosien 2021 ja 2022 keskiarvoon.

4.2.1.3 Vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjaaminen

Mikäli kuntien vuoden 2022 sote- ja pelastustoimen tilinpäätöstietojen mukaiset kustannukset ovat ylittäneet huomattavasti talousarvioiden mukaisen tason, voi se johtaa hyvinvointialueilla alijäämäisiin tuloksiin vuonna 2023. Tämä laukaisisi alijäämän kattamisvelvoitteen alkamisen vuonna 2024. Kertaerän kirjaaminen vuodelle 2023 korjaa hyvinvointialueiden vuoden 2023 tulosta, minkä perusteella hyvinvointialueet voisivat välttää alijäämän kattamisvelvoitteen alkamisen vuonna 2024. Lisäksi vuoden 2023 rahoituksen korjaaminen vaikuttaisi keväällä 2023 tehtäviin lainanottovaltuuspäätöksiin vuodelle 2024.

4.2.2 Vaikutukset valtiontalouteen

Hyvinvointialuekohtaisen siirtymätasauksen tarkistamisella vuonna 2023 siten, että laskelmissa otetaan huomioon myös kuntien takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset, voi olla vähäisiä vaikutuksia valtion talouteen. Rahoituksen siirto kuntien ja hyvinvointialueiden välillä tehdään valtioon nähden kustannusneutraalisti. Siirtyvän kustannuksen tasossa huomioidaan kuitenkin rahoituslain 7 ja 8 §:n mukaisesti palvelutarpeen ja kustannustason kasvu. Mikäli siirtyvät kustannukset ovat takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisen johdosta alemmat, vaikuttaa tämä rahoituksen tasoon tehtäviin korotuksiin niitä alentavasti.

Lähtökohtaisesti siirtymätasaukset rahoitetaan hyvinvointialueiden välillä, mutta jos siirtymätasauksena maksetut yhteenlasketut lisäykset ovat suuremmat kuin vähennykset, rahoittaa valtio tämän erotuksen lisäämällä rahoitusta erotusta vastaavan määrän (rahoituslain 35 §:n 8 momentti). Lopullinen siirtymätasauksen taso tiedetään, kun rahoituslaskelmat korjataan kuntien lopullisten siirtyvien kustannuksien perusteella vuoden 2024 rahoituksesta eteenpäin.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen tarvetta saattaa vähentää esitetty valtion siirtymätasauksista rahoittaman osuuden huomioon ottaminen rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa. Mahdollinen valtion maksama osuus otettaisiin huomioon laskennallisen rahoituksen ohella rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa, jolloin se osaltaan vähentäisi jälkikäteistarkistuksena maksetun laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen määrää. Vaikutukset täsmentyvät sen jälkeen, kun siirtymätasaukset tarkistetaan vuonna 2023. Muutoksella ei olisi vaikutusta vuoden 2023 perusteella tehtävään jälkikäteistarkistukseen, sillä vuonna 2023 siirtymätasauksen nettomäärä on nolla euroa. Vahvistetun lain mukaisten syksyn 2022 laskelmien perusteella vuonna 2024 siirtymätasauksen nettomäärä on noin -4,7 miljoonaa euroa ja kasvaa siitä noin 92 miljoonaan euroon vuonna 2029 joka jää vuodesta 2030 eteenpäin pysyväksi siirtymätasaukseksi. Esi-

tetyt siirtymäkauden enimmäismuutoksen ja porrastuksen muutoksen huomioiden valtion nettomääräinen kustannus kasvaisi lähes 162 miljoonaa euroon vuonna 2029. Vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelman muutoksen varataan tähän tarvittava määräraha.

Kertakorvauksen kirjaamisella hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoitukseen ja kertakorvauksen maksuajankohdan täsmentämisellä tammikuulle 2024 ei ole suoria vaikutuksia valtion talouteen.

5 Lausuntopalaute

5.1 Johdanto

Esitysluonnos on ollut kommentoitavana Lausuntopalvelussa ajalla 31.8. - 12.10.2022. Lausuntoa pyydettiin hyvinvointialueilta, Helsingin kaupungilta, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriltä ja muilta sairaanhoitopiireiltä, Suomen Kuntaliitolta, ministeriöiltä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta. Muut tahot ovat voineet halutessaan antaa lausunnon. Lausuntopyyntöä täydennettiin 13.9.2022 siirtymätasasta koskevilla muutoksilla.

Esityksen valmistelua koskevat tiedot ja saatu lausuntopalaute on julkaistu verkko-osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM077:00/2022>. Lausuntoja saatiin määräaikaan mennessä yhteensä 41. Lausunnon antoivat 18 hyvinvointialuetta, Helsingin kaupunki sekä Helsingin ja Uudenmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Varsinais-Suomen ja Kainuun sairaanhoitopiirit. Lisäksi lausunnon antoivat viisi muuta kuntaa ja kaksi maakuntaliittoa, Helsingin, Itä-Suomen ja Turun yliopistot, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, SAK ry, Tehy ry, Lääketeollisuus ry ja Biopankkien Osuuskunta Suomi - FINBB.

5.2 Yliopistosairaalisä

Lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa oli arvioitavana yliopistosairaalisän perusteella kohdennettavan rahoituksen tasona 1,1-1,8 prosenttia koko maan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta (vuoden 2022 tasolla 230-370 miljoonaa). Esitysluonnoksen vaikutusarviot oli laadittu 300 miljoonan euron tason mukaan eli nettona 116 miljoonan euron tasolla.

Lausunnonantajat toivat esille pääasiassa samoja näkökohtia, jotka olivat esillä jo keväällä 2022 rahoituslainsäädännön muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 68/2022) lausuntokierroksella. Lausuntopalaute jakautui edelleen voimakkaasti sen mukaan, onko lausunnonantajan alueella yliopistollinen sairaala.

Yliopistosairaalisää kannattivat yliopistollista sairaalaa ylläpitävien alueiden lausunnonantajat, mutta ehdotettua tasoa pidettiin yleisesti liian alhaisena. Vähimmäistasona mainittiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukainen 370 miljoonaa, jonka lisäksi tulisi kuitenkin vielä huomioida arviosta puuttuvat psykiatrian kustannukset. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät alueet ja yliopistot toivat esille yliopistollisten sairaaloiden aiemman selvityksen, jonka mukaan oikea taso olisi 600 miljoonaa.

Muut alueet pitivät suurelta osin yliopistosairaaloitten kustannusten huomioon ottamista perusteltuna, mutta rahoituksen siihen pitäisi tulla hyvinvointialueiden perusrahoituksen ulkopuolelta. Moni alue ei ottanut kantaa yliopistosairaalisän oikeaan tasoon. Ulkopuolisen rahoituksen tasona Etelä-Pohjanmaa, Kanta-Häme, Pohjanmaa ja Kainuu mainitsivat 116 miljoonaa, eli lausunnoilla olleen lisän koko maan tason nettosumman, ja Lapin hyvinvointialue enintään 1,1 prosenttia eli lausunnoilla olleen ehdotuksen alarajan. Esimerkiksi Keski-Suomi toi esille, että

arvioitu vaihteluväli rahoituksen tarpeesta on niin suuri, että se osoittaa tarpeen arvioida kokonaisuutta uudelleen vasta kun hyvinvointialueiden rahoitus kokonaisuudessaan on täsmäntynyt.

Ministeriöistä valtiovarainministeriön mukaan yliopistosairaalisän oikean tason pitäisi olla lähempänä ehdotettua alarajaa. Sosiaali- ja terveysministeriö kannatti lähtökohtaisesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaista tasoa, mutta ei ottanut kantaa vaihteluvälin sisällä.

Lausuntopalautteesta ei edellä mainittu palaute huomioon ottaen ollut saatavissa tukea millekään yksiselitteiselle euromääräiselle yliopistosairaalisän tasolle.

Lausuntokierroksella oli arvioitavana yliopistosairaalisän perusteella määräytyvän rahoituksen kohdentamisvaihtoehtoina A) yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen asukasmäärä, B) yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen yhteistyöalueen asukasmäärä ja C) 50 prosenttia hyvinvointialueen ja 50 prosenttia yhteistyöalueen asukasmäärän mukaan.

Kohdentamisvaihtoehdoista hyvinvointialueen asukasmäärää (vaihtoehto A) kannattivat Helsingin kaupunki ja lausunnon antaneet Uudenmaan hyvinvointialueet Länsi-Uusimaa, Keski-Uusimaa ja Vantaa ja Kerava. Edellä mainittujen lausunnonantajien mukaan oikeudenmukaisin kohdentamisperuste yliopistosairaalisälle olisi sairaaloiden koulutus-, tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan volyyymi. Rahoitus kohdentuisi A vaihtoehdon mukaisesti väestön suhteessa niille hyvinvointialueelle, joissa yliopistollinen sairaalatoiminta aiheuttaa erityiskustannuksia. Mallia A puoltaa myös yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys. Siinä ei tarvittaisi HUS-yhtymää koskevaa erillissäätelyä toisin kuin kahdessa muussa esitetystä vaihtoehdossa.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin ja Helsingin yliopiston mukaan ehdotetut vaihtoehdot ovat huonoja, mutta niistä A vastaisi HUS-yhtymän kustannusten kohdentumista pääosin HUS-yhtymän omistajille. Yliopistosairaalisän tulisi ehdotetusta rahoitusmallista poiketen perustua TKKIO-toimintojen volyyymiin ja sen tulisi olla korvamerkittyä erillisrahoitusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan malli A kohdentaa rahoitusta parhaiten, kun yliopistollisten sairaaloiden toiminnan laajuutta tarkastellaan yliopistollisten sairaaloiden budjetin tai tutkimustoiminnan mukaan. HUS Helsingin yliopistosairaala voittaa tässä mallissa suhteellisesti eniten verrattuna sen osuuteen suoritettuihin tutkimuksiin ja koulutukseen.

Vaihtoehto A sai lausunnoissa myös kritiikkiä. Sen nähtiin asettavan yliopistollista sairaalaa ylläpitävät alueet epätasa-arvoiseen asemaan laissa määrätyn tutkimus- ja koulutustehtävän toteuttamiseksi. Erityisesti Pohjois-Savon alueen lausunnonantajat ja Itä-Suomen yliopisto toivat esille, että vaihtoehto A ei kohdentaisi TKKIO-toiminnan volyyymia oikein suhteessa yhteistyöalueen toimintaan ja Itä-Suomen alueella vaihtoehto johtaisi merkittävään kokonaisrahoituksen laskuun. Myöskään Pirkanmaan hyvinvointialueen mukaan malli A ei korreloi yliopistollisten sairaaloiden tehtävien ja vastuiden suuruuden kanssa.

Lausunnoilla olleista yliopistosairaalisän kohdentamisvaihtoehdoista yhteistyöalueen asukasmäärä (B) sai eniten kannatusta hyvinvointialueiden lausunnoissa (lukuun ottamatta Uudenmaan alueita). Sitä kannattivat yliopistosairaala-alueista Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa sekä muista alueista Lappi, Keski-Suomi ja Etelä-Savo. Perusteluina tuotiin esille muun ohessa, että vaihtoehto B kohdentaisi yliopistosairaalisän tasa-arvoisesti yliopistollista sairaalaa ylläpitävien alueiden kesken eivätkä muut olosuhdetekijät vaikuttaisi sen jakautumiseen, se vastaisi myös yhteistyöalueiden puitteissa tehtävää yhteistyötä ja olisi selkein ja oikeudenmukaisin. Vaihtoehto B ottaisi huomioon erikoissairaanhoidon palve-

lutuotannon ohella muita yliopistollisen sairaalan tehtäviä kuten laajan tutkimus, opetus- ja koulutustoiminnan sekä muita järjestämislain 36 §:n koordinaatio-, ohjaus- ja neuvontavastuutehtäviä. Lisäksi se estäisi yliopistosairaalisän epätasa-arvoisen jakautumisen yhteistyöalueiden välillä.

Muista lausunnonantajista opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan vaihtoehto B kohdentaa rahoitusta HUS Helsingin yliopistolliselle sairaalalle pienemmän osuuden suhteessa sen koulutusvolyymiin, sekä mikäli toiminnan laajuutta arvioidaan HUS:n osuudella kaikkien yliopistollisten sairaaloiden budjeteista, tutkimusvuosista tai -rahoituksesta.

Vaihtoehtoa C kannatettiin Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunnossa. Toiseksi parhaana vaihtoehtona sen mainitsivat vaihtoehto B:n jälkeen Pohjois-Pohjanmaan ja Pirkanmaan hyvinvointialueet. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan C vaihtoehto kohdentaa rahoitusta parhaiten kun yo-sairaaloiden toiminnan laajuutta tarkastellaan suoritettujen lääketieteen ja hammaslääketieteen lisensiaatin ja tohtorintutkintojen sekä erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen perusteella.

Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan rahoitus tulisi jakaa suhteessa yliopistosairaaloiden tuotokseen, koska niiden tuotos ja siten yliopistosairaaloiden tehtävistä aiheutuvat lisäkustannukset eivät välttämättä jakaudu hyvinvointialueiden kesken väkiluvun suhteessa. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos ei ottanut selkeää kantaa vaihtoehtojen A tai B puolesta. A on yksinkertaisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta paras, mutta B kohdistaisi rahoituksen paremmin, jos kuitenkin yhteistyöalueen väestön koko (suhteessa muuhun maahan) kuvaa paremmin yliopistosairaalan hoitovastuita.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannatti mallia A tai osittain yhteistyöalue huomioon otettuna. Valtiovarainministeriö kannattaa mallia A. Opetus- ja kulttuuriministeriö analysoi kaikkien kolmen vaihtoehtojen vaikutuksia, mutta ei ottanut kantaa valintaan.

Lausuntopalautteen perusteella ei ollut löydettävissä selkeästi hyväksyttävissä olevaa mallia yliopistosairaalisän kohdentamiseksi.

5.3 Siirtymätasauksen muutokset

Lausunnoilla ollutta ehdotusta siirtymätasauksen muuttamisesta siten, että asukasta kohden - 50 euroa ylittävä laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella, kannattivat Pohjanmaan hyvinvointialue ja Tehy ry. Helsingin kaupunki piti muutosehdotusta tarpeellisena ja kannatettavana, mutta painotti, että tarvittavaa valtion lisärahoitusta ei saa leikata kuntien valtionosuuksista.

Ehdotusta siirtymätasauksen muuttamisesta vastustivat Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Kanta-Hämeen, Varsinais-Suomen ja Kainuun hyvinvointialueet. Niiden mukaan vastaava muutos tulisi tehdä myös siirtymätasausvähennyksen enimmäisrajoihin. Ehdotettu menettely ei olisi oikeudenmukainen hyvinvointialueiden välillä, vaan suosisi alueita, joilla on korkeammat kustannukset suhteessa laskennalliseen palvelutarpeeseen. Siirtymätasausjärjestelmän kehittämistarpeita tulisi arvioida kokonaisuutena, kuten alun perin lainsäädännön valmistelun yhteydessä on todettu, ja siten tulisi arvioida vastaavasti myös siirtymätasausvähennyksen toimitusvuotta. Ehdotusta vastustavissa lausunnoissa tuotiin myös esille, että vaikka siirtymätasausmuutos lisäisi valtion rahoitusosuutta, se kohdentuisi alueille epätarkoituksenmukaisella tavalla. Palvelurakenteita etupainotteisesti kehittäneet alueet häviäisivät ja alueet, jotka eivät ole tehneet tarvittavia muutoksia, saisivat lisärahoitusta vanhan rakenteen ylläpitämiseksi. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä periaatteena siirtymistä tarvepohjaiseen rahoitukseen, mistä ei pitäisi luopua.

Esitetyt muutokset aiheuttavat siten ongelmia, jotka on tulevaisuudessa korjattava. Esitetyn muutoksen nähtiin myös heikentävän rahoitusjärjestelmän kannustavuutta, mikä olisi riski julkisen talouden kestävyydelle tulevaisuudessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan hyvinvointialueen rahoitustason muutoksen rajaaminen vie rahoitusta pois päin laskennallisesta tarveperusteisesta mallista. Se saattaa myös sitoa rahoitusta nykytilaan, mikä heikentää mahdollisuuksia tulevaan mallin kehittämiseen. Aluekohtaisiin rahoituksen muutoksiin pitäisi jatkossa pyrkiä vaikuttamaan rahoitusmallin määrätymistekijöiden kautta ja näin turvaamaan laskennallisen rahoitusmallin toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnitti huomiota myös kyseisen muutoksen aiheuttamiin valtion lisärahoitustarpeisiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan hyvinvointialueiden rahoitusmuutosten enimmäismääriä ei tulisi rajoittaa pysyvillä siirtymätasauksilla, koska ne vievät aikaisemman rahoituksen ongelmia pitkälle tulevaisuuteen. Valtiovarainministeriön mukaan muutos lisäisi valtion rahoitusta hyvinvointialueille, mikä poikkeaa sote-uudistuksen rahoituksen lähtökohdasta, kunta-valtiosuhteessa kustannusneutraalista uudistuksesta. Ehdotukseen ei ole myöskään varattu rahoitusta julkisen talouden suunnitelmassa.

Esitykseen sisältyvä ehdotus valtion siirtymätasauksista rahoittaman osuuden huomioon ottamisesta hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa sekä siirtymätasauspykälään ehdotetut muut teknisluonteiset muutosehdotukset sisältyivät lausuttavana olevaan luonnokseen. Niihin ei kuitenkaan otettu kantaa saaduissa lausunnoissa.

Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta uudistukseen liittyvien rahoituksen siirtolaskemien tarkistamisen yhteydessä on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain nojalla ja hyvinvointialueiden koko maan rahoituksen tarkistamisen osalta rahoituslain nojalla. Siirtolaskemien on tarkoitettu uudistuksen lainsäädäntökokonaisuuden perusteella olevan kuntien ja hyvinvointialueiden välillä sillä tavalla symmetrisiä, että vastaava muutos on tarpeen tehdä myös siirtymätasauksien tarkistamista koskevaan sääntelyyn, jota koskien ei ole kuitenkaan säädetty asetuksenantovaltuutta.

Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten määrää on kartoitettu syksyllä 2022 valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä tehdyllä kyselyllä kunnille sekä yhteydenpidolla asianomaisten alueiden kanssa. Sääntelyehdotukset ovat lausuttavana ajalla 14.11. - 2.12.2022 Lausuntopalvelussa sisältyen asetusluonnokseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja asetusluonnokseen hyvinvointialueiden rahoituksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusasetuksen lausuntopalaute julkaistaan verkko-osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM121:00/2022> ja hyvinvointialueiden rahoitusasetuksen lausuntopalaute verkko-osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM122:00/2022>.

5.4 Vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjaaminen

Ehdotusta vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen korjauserän kirjaamisesta ja maksuajankohdasta on käsitelty hyvinvointialueiden edustajien kanssa sote-neuvottelukunnassa 26.10.2022 ja hyvinvointialueiden talousverkostossa 25.10.2022 ja siitä on pyydetty lisäksi toimittamaan valtiovarainministeriölle kirjallista palautetta ajalla 21. - 31.10.2022. Erillistä kirjallista palautetta saatiin kahdeksalta hyvinvointialueelta ja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymältä (HUS). Saadun palautteen mukaan ehdotusta pidettiin yleisesti hyvin perusteltuna ja kannatettavana.

Vantaa-Keravan, Keski-Suomen, Etelä-Karjalan, Pohjois-Savon ja Pirkanmaan hyvinvointialueet kannattivat esitettyä muutosta. Lapin hyvinvointialue ja HUS pitivät tarpeellisena vielä tarkentaa sitä, miten arviot vuoden 2023 vuosikatteen korjaamisesta voidaan huomioida investointien ja lainanottovaltuuksien osalta. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ja HUS esittivät, että korjauserä maksettaisiin hyvinvointialueille vuoden 2023 aikana. Eräät hyvinvointialueet kiinnittivät huomiota mahdollisiin lainanhoitokuluihin, joita hyvinvointialueille syntyy, jos rahoituksen vajetta joudutaan paikkaamaan lyhytaikaisella lainalla. Esitetyn arvion mukaan nämä kulut olisivat noin 0,3-0,5 miljoonaa euroa verrattuna tilanteeseen, jossa rahoitus maksettaisiin elokuussa 2023. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, miten talousarviomuutos on aikataulullisesti mahdollista huomioida alueen toimielinten käsittelyissä. Mikäli kertakorjaus olisi negatiivinen, siihen tulisi voida reagoida ajoissa myös suunnitelmavuosien osalta. Vaikka korjaus olisi joillakin alueilla negatiivinen, tulisi selvittää, voitaisiinko positiivinen korjaus kuitenkin maksaa jo vuoden 2023 puolella. Lisäksi Etelä-Karjalan hyvinvointialue huomautti lausunnossaan, että ehdotetun muutoksen lisäksi on varsin todennäköisesti tarvetta korjata vuosina 2023 ja 2024 rahoitusmalliin liittyviä muita rakenteellisia vikoja.

6 Säännökohtaiset perustelut

35 §. Siirtymätasaus. Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueiden rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja hyvinvointialueiden kuntien toteutuneiden kustannusten erotus. Pykälän 6 momentin mukaan siirtymätasaus lasketaan vuoden 2022 poikkileikkaustilanteesta ja määritellään tuleville vuosille. Aluekohtainen siirtymätasaus määritellään laskennallisen rahoituksen ja alueen kunnilta siirtyvien kustannusten erotuksen perusteella (euroa/asukas). Siirtymätasaus lisätään tai vähennetään vuosittain aluekohtaiseen laskennalliseen rahoitukseen.

Pykälän 2-5 momentissa säädetään siirtymätasauksen porrastuksesta vuosina 2023-2029. Siirtymätasaukselta maksetaan vuonna 2023 kokonaan laskennallisen ja toteutuneiden kustannuksen erotusta vastaava määrä ja portaittain aleneva tai kasvava määrä vuodesta 2024 vuoteen 2029, jolloin vahvistetun lain mukaan erotusta on tasattu hyvinvointialueittain -100/+200 euroon asukasta kohden. Tämän jälkeen mahdollinen jäljelle jäävä erotus maksetaan toistaiseksi pysyvänä siirtymätasauksena.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 5 momentissa säädettyä pysyvällä siirtymätasauslisällä rajattavan erotuksen maksimimäärää -50 euroon asukasta kohden ja 4 momentissa säädettyä tähän liittyvää siirtymätasauslisän porrastusta. Samalla ehdotetaan tehtäväksi 4 ja 2 momentteihin teknisluateinen sanamuodon tarkistus, jonka tarkoituksena on sääntelyn ymmärrettävyyden parantaminen. Lisäksi pykälän 6 momenttia, joka koskee siirtymätasauksien tarkistamisesta vuonna 2023, täydennettäisiin takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamista koskevalla säännöksellä. Pykälän 8 momentissa säädetäisiin valtion siirtymätasauksista rahoittaman osuuden huomioon ottamisesta rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa, mistä vahvistetussa laissa ei erikseen säädetä ja mikä on aiheuttanut epäselvyyttä lain tulkinnasta. Pykälän muita momentteja ei ehdoteta muutettavaksi.

Pykälän 2 momentissa säädetään siirtymätasausvähennyksestä. Vahvistetun lain 2 momentin mukaan: ”Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia suuremmat, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoituksesta vähennetään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja erotuksesta asukasta kohden ... enintään 10 euroa vuonna 2024...”. Siirtymätasausvähennyksessä on kyse siitä, että hyvinvointialueen laskennalliseen rahoitukseen tehdään erotusta vastaava vähennys ja tämä vähennys pienenee siirtymätasausvähennyksen määrä siinä, kun käytännössä rahoituksen määrä siis kasvaa portaittain, kun siirtymätasausvähennyksen määrä pienenee vuosittain. Momentin sanamuodossa on tarpeen tuoda

selkeämmin esille se, että siirtymätasauksena rahoituksesta vähennetään vuodesta 2024 alkaen *erotus vähennettynä* vuosittain momentissa säädetty euromäärä asukasta kohden. Pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta muita muutoksia.

Pykälän 4 *momentin* mukaan, jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat alueen kuntien vuoden 2022 toteutuneita kustannuksia pienemmät, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoitukseen lisätään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja erotukseen vuosittain porrastettu euromäärä asukasta kohden. Tätä porrastusta ehdotetaan momentissa muutettavaksi siten, että siinä otetaan huomioon pysyvästi siirtymätasauslisällä tasattavan erotuksen rajaaminen -50 euroon asukasta kohden. Siirtymätasauslisän määrää vähennettäisiin joka vuosi 10 euroa asukasta kohden lisää vuoteen 2028.

Lisäksi momentin sanamuotoa ehdotetaan selkiytettäväksi sääntelyn ymmärrettävyyden parantamiseksi. Momentissa säädetään siirtymätasauslisästä, jolloin on kysymys laskennallisen rahoituksen lisäksi maksettavasta lisästä. Tällöin siirtymäkausi merkitsee maksettavan lisän vuosittaista vähenemistä siihen saakka, kun vuonna 2029 saavutetaan pysyväksi jäävä tasausraja. Vahvistetun lain momentin sanamuodon mukaan: ”Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia pienemmät, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoitukseen *lisätään* laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja *erotukseen* asukasta kohden ... enintään 10 euroa vuonna 2024...”. Sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siirtymätasauslisänä rahoitukseen lisätään vuodesta 2024 alkaen *erotus vähennettynä* vuosittain momentissa säädetty euromäärä asukasta kohden.

Pykälän 5 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuodesta 2028 lukien siirtymätasauslisällä jäisi pysyvästi tasattavaksi -50 euron ylittävä hyvinvointialueen laskennallisten ja kuntien toteutuneiden kustannusten erotus. Erotus lasketaan 6 momentin mukaisesti vuoden 2022 tasossa ja tarkistetaan vielä vuonna 2023 saatavien kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella vuoden 2024 rahoituksesta lukien. Siirtymätasauslisä on laskennallisen rahoituksen lisäksi maksettava erillinen erä, johon ei esimerkiksi tehdä vastaavia korotuksia kuin laskennalliseen rahoitukseen.

Pykälän 6 *momentin* mukaan siirtymätasaukset tarkistetaan kuntien tilinpäätöstietojen perusteella vuonna 2023. Tarkistuksessa ehdotetaan otettavaksi huomioon myös kuntien vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin sisältyvät takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä kustannus vastaa todellista yhden vuoden palkkakustannusta.

Momentissa viitattaisiin tältä osin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella annettavaan tarkempaan sääntelyyn siitä, miten takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa vuonna 2023 kuntien siirtyviä kustannuksia tilinpäätöstietojen perusteella. Laskelmissa otettaisiin huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Kuntien ja kuntayhtymien olisi toimitettava viimeistään kesäkuun 30 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle tiedot edellä mainituista kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu.

Pykälän 8 *momentissa* säädetään siirtymätasauksen rahoituksesta. Momentin mukaan, jos hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtymätasauksena yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset, lisätään hyvinvointialueiden rahoitukseen tätä erotusta vastaava määrä. Rahoituksen lisäys on kaikilla hyvinvointialueilla asukasta kohti yhtä suuri.

Jos sen sijaan siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset ovat suuremmat kuin vähennykset, hyvinvointialueiden koko maan rahoitukseen lisätään erotusta vastaava määrä ja se kohdenneetaan hyvinvointialuekohtaisten siirtymätasauksena tehtävien lisäysten mukaisesti.

Vuonna 2023 siirtymätasauksen nettovaikutus on nolla koko maan tasolla, eli hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtymätasauksena yhteensä tehtävät vähennykset ovat yhtä suuret kuin siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset. Vuodesta 2024 alkaen lisäykset ja vähennykset eivät vastaa toisiaan koko maan tasolla. Uusimpien laskelmien mukaan valtio maksaisi nettovaiikutuksen verran lisää siirtymäkaudella vuosina 2027-2029 ja vuodesta 2030 eteenpäin toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella (noin 92 miljoonaa euroa vuodesta 2029 eteenpäin vahvistetun rahoituslain mukaisella siirtymäkaudella). Mikäli siirtymäkauden rajausta ja porrastusta muutetaan esitetyn mukaisesti, maksaisi valtio nettovaikutuksen verran jo vuodesta 2025 alkaen. Valtio maksaisi pysyvänä siirtymätasauksena noin 162 miljoonaa euroa vuodesta 2029 eteenpäin.

Pykälän 8 momentissa ehdotetaan säädettäväksi valtion rahoittaman osuuden ottamisesta huomioon rahoituslain 10 §:ssä tarkoitettussa rahoituksen tason jälkikäteistarkistuksessa. Jälkikäteistarkistuksessa valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan huomioon vuosittain jälkikäteisen valmistuneiden tilinpäätöstietojen mukaiset hyvinvointialueiden toteutuneet kustannukset siten, että kyseisen vuoden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus lisätään rahoitukseen tai vähennetään rahoituksesta.

Valtion maksama hyvinvointialueiden rahoitus on siirtymätasauksen valtion rahoittaman osuuden verran kokonaisuudessaan suurempi kuin pelkkä rahoituslain 3 luvun mukaan määräytyvä laskennallinen rahoitus. Koska siirtymätasaus määritellään vuoden 2022 tasossa, se ei ole osa vuosittaista laskennallista rahoitusta, sitä ei viedä rahoituksen laskentapohjaan, eikä siihen sovelleta vuosittaisia rahoituksen korotuksia (rahoituslain 6 §). Kuitenkin rahoituksen jälkikäteisessä tarkistuksessa myös siirtymätasauksen (netto)vaikutus näkyy todennäköisesti koko maan tasolla hyvinvointialueiden kustannuksissa. Tällöin olisi perusteltua ottaa siirtymätasauksen vaikutus vastaavasti huomioon jälkikäteistarkistuksessa alueelle maksetussa rahoituksessa laskennallisten kustannusten lisäksi, jotta valtion rahoittama osuus siirtymätasauksista ei perusteettomasti korota laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen perusteella jälkikäteistarkistuksena maksettavaa määrää.

35 a §. *Hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoituksen korjaaminen.* Pykälän mukaan hyvinvointialueiden rahoitukseen tehdään vuonna 2024 erillinen kertaluonteinen lisäys tai vähennys, kunakin alueen kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Pykälää ja sen otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sääntely mahdollistaa vuonna 2024 maksettavan hyvinvointialuekohtaisen vuoden 2023 rahoituksen korjausemän (kertakorvaus) kirjaamisen vuoden 2023 rahoitukseen.

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 laskennallisen valtion rahoituksen perusteena käytetään kuntien vuoden 2022 talousarviotietojen mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannuksia. Lisäksi kunkin alueen laskennalliseen rahoitukseen lisätään tai siitä vähennetään siirtymätasaus, joka lasketaan kuntien vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Rahoituslain 34 § mukaan koko maan valtion rahoituksen taso vuodelle 2024 tarkistetaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietoja vastaavaksi ja rahoituslain 35 §:n momentin mukaan myös siirtymätasaukset tarkistetaan vielä vastaavasti.

Pykälän 1 momentin sanamuotoa muutettaisiin siten, että kertakorvauksessa olisi kyse vuoden 2023 rahoituksen korjausemästä. Kertakorvaus voitaisiin tällöin kirjata jo vuoden 2023 rahoituk-

seen. Muutos tasoittaisi vuosien 2023 ja 2024 rahoitusta ja parantaisi hyvinvointialueiden tuloista vuonna 2023. Mikäli kuntien vuoden 2022 kustannusten toteutumatiiedot ovat huomattavasti talousarviotietoja korkeammat, on mahdollista, että hyvinvointialueet ovat vuonna 2023 alijäämisiä. Hyvinvointialueesta annetun lain 115 §:n 2 momentin mukaisesti hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Näin ollen vuoden 2023 alijäämän osalta kattamisvelvollisuus koskisi näitä alueita jo vuodesta 2024 alkaen. Korjauserän kirjaaminen vuoden 2023 rahoitukseen voi siten osaltaan helpottaa näiden alueiden tilannetta. Lisäksi sillä olisi vaikutusta vuoden 2024 lainanottovaltuuksiin. Päätös hyvinvointialueiden vuoden 2024 lainanottovaltuuksista tehdään keväällä 2023. Hyvinvointialueen lainanottovaltuuden määrään vaikuttaa muun muassa hyvinvointialueen vuosikate. Mikäli vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella tehtävä korjaus voitaisiin kirjata jo vuodelle 2023, vuoden 2023 vuosikatetta voidaan oikea-kaista korjausta vastaavalla määrällä. Korjaus voitaisiin huomioida jo keväällä 2023 kuntien ennakkollisten tilinpäätöstietojen perusteella ja huomioida siten vuoden 2024 lainanottovaltuuspäätöksissä.

Myös kertakorvauksen maksatusajankohtaa ehdotetaan pykälän 1 momentissa täsmennettäväksi siten, että vuoden 2023 rahoituksen kertaluonteinen korjauserä maksettaisiin nimenomaan tammikuussa 2024. Kirjaamisen kannalta kertakorvauksen maksuajankohdalla ei ole merkitystä, jos kertakorvaus ehdotetusti säädetään vuoden 2023 rahoitukseen kuuluvaksi eräksi.

Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueelle vuonna 2023 maksettu lisärahoitus vähennetään kyseiselle hyvinvointialueelle 1 momentin nojalla myönnettävästä vuoden 2023 rahoituksen lisäyksestä. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi 1 momenttia vastaavasti siten, että vuoden 2024 rahoituksen lisäyksen tai vähennyksen sijasta on kyse vuoden 2023 rahoituksen lisäyksestä. Edelleen vuoden 2023 aikana maksettu lisärahoitus tulisi vähentää nyt kyseessä olevasta vuoden 2023 kertakorvauksesta. Mahdollista kertakorvauksen määrän ylittävää lisärahoitusta ei kuitenkaan vähennetä.

Pykälän 3 momentissa säädetään vuoden 2023 rahoituksen lisäysten ottamisesta huomioon 10 §:ssä tarkoitetussa rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa. Vuoden 2023 rahoituksen yhteismäärä vähennetään hyvinvointialueiden toteutuneista kustannuksista ja rahoituksen vähennysten yhteismäärä lisätään hyvinvointialueiden toteutuneisiin kustannuksiin laskettaessa laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotusta varainhoitovuoden 2025 rahoitukseen.

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Rahoituslain 34 §:n 4 momentin ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 ja 6 momentin nojalla on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella siitä, miten kuntien takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksen siirtolaskelmia vuonna 2023.

Luonnokset rahoituslain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain nojalla annettavista valtioneuvoston asetuksista ovat lausunnoilla 14.11. - 2.12.2022. Siirtolaskelmien tarkistamista koskeva sääntely sisältyy lausunnoilla oleviin asetusluonnoksiin. Asetukset on tarkoitus antaa kuluvan vuoden lopussa siten, että ne tulevat voimaan 1.1.2023. Siirtolaskelmien tarkistamista koskevat asetustasoiset säännökset on tarkoitus antaa joko osana edellä mainittuja asetuksia tai erikseen alkuvuodesta 2023.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan keväällä 2023.

9 Toimeenpano ja seuranta

Valtiovarainministeriö seuraa hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän toimivuutta osana hyvinvointialueiden ohjaus-, neuvottelu- ja seurantaprosesseja.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä ei ole yhteyttä muihin esityksiin.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei ole yhteyttä valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta käsittelee hyvinvointialueiden rahoitusta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, s. 23). Perustuslakivaliokunta totesi jo edellisen vaalikauden sote-esitystä arvioidessaan, ettei kuntia suurempien hallintoalueiden rahoituksen riittävydestä ollut kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoritua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Sosiaali- ja terveystaloudessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp).

Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahoituslain siirtymätasausääntelyä siten, että pysyvällä siirtymätasauslisällä tasattaisiin laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten mukaisen rahoituksen erotus enintään -50 euroon asukasta kohden (35 §:n 4 ja 5 momentti). Muutos lisää niiden hyvinvointialueiden pysyvänä siirtymätasauslisänä saamaa rahoitusta, joilla vuoden 2022 tasolla arvioituna rahoituslain mukaiset laskennalliset kustannukset ovat alueen kuntien toteutuneita kustannuksia pienemmät. Rahoituslain 35 §:n 8 momentin mukaisesti valtio rahoittaa siirtymätasaukset siltä osin, kun koko maan tasolla yhteenlasketut siirtymätasauslisät ylittävät yhteenlasketut siirtymätasausvähennykset. Ehdotettu muutos ei siten merkitse rahoituksen vähentymistä millään hyvinvointialueella.

Esityksessä ehdotetaan myös uutta säännöstä kuntien takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamisesta, kun siirtymätasauksia tarkistetaan vuonna 2023 kuntien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella. Joissakin nykyisin kuntayhtymämuodossa toimivissa organisaatioissa on toteutettu tai ollaan toteuttamassa tehtäväkohtaisten palkkojen yhdenmukaistamista takautuvasti aiemmilta vuosilta siten, että kumulatiiviset harmonisointierät ovat

kohdistumassa rahoituksen siirtolaskennassa käytettäville laskelmavuosille 2021—2022. Tilinpäätöstietoihin sisältyvistä kustannustiedoista vähennettäisiin sellaiset kunnan edellä mainituina vuosina takautuvasti maksamat palkkaharmonisoinnin kustannukset, jotka vääristäisivät siirtyvien kustannusten määrää. Muutoin hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyisi kertaluonteisia kustannuksia, jotka eivät kuitenkaan rasittaisi hyvinvointialueiden taloutta vuodesta 2023 lähtien. Lisäksi kunnilta leikattaisiin liikaa tuloja takautuvia kustannuksia vastaavasti. Siirtyvien kustannusten on lainsäädännössä tarkoitettu sisältävän yhden vuoden kustannuksia vastaavan määrän kunnilta tehtävien mukana siirtyviä kustannuksia, mukaan lukien henkilöstön palkkauskustannukset. Ehdotus on osa sääntelykokonaisuutta, jolla pyritään estämään mainituista kustannuksista aiheutuvat vääristymät rahoituksen siirrossa kunnilta hyvinvointialueille. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, miten siirtolaskelmaan vaikuttaville vuosille kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon.

Valtion siirtymätasauksista rahoittama osuus ehdotetaan otettavaksi huomioon, kun hyvinvointialueiden koko maan tason rahoitus tarkistetaan jälkikäteen 10 §:n mukaisesti toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erotuksen perusteella. Siirtymätasaukset eivät ole osa laskennallista rahoitusta, vaan siitä erillinen alueille maksettava erä, jolla tasataan siirtymää nykyisestä kuntien toteutuneesta rahoituksesta laskennalliseen rahoitusmalliin. Jälkikäteistarkistusta koskevassa sääntelyssä ei ole otettu tätä huomioon. Hyvinvointialueiden koko maan laskennallisen rahoituksen taso määräytyy rahoituslain 2 luvun mukaisesti ja siinä otetaan vuosittain huomioon etukäteen myös palvelutarpeen ja kustannustason muutokset. Jälkikäteistarkistuksen tarkoituksena on korjata kunkin vuoden laskennallinen rahoitus tilinpäätöstietojen valmistuttua vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Mikäli sääntelyä ei ehdotetulla tavalla täydennettäisi, valtion siirtymätasauksista rahoittaman osuuden vaikutus kertautuisi. Osuus kasvattaisi käytännössä vuosi vuodelta laskennallisen rahoituksen pohjaa ja myös sitä korotettaisiin vuosittain osana rahoituspohjaa rahoituslain 7 ja 8 §:n mukaisesti palvelutarpeen ja kustannustason muutosten perusteella.

Vuoden 2023 hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen kertakorvauksen kirjaamista ja maksuajan kohtaa koskevalla ehdotuksella pyritään parantamaan hyvinvointialueiden taloudellista tilannetta vuonna 2023. Rahoituksen taso vuonna 2023 voi ennen kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella tehtävää tarkistusta poiketa lopullisista siirtyvien kustannusten perusteella määräytyvästä rahoituksesta. Ehdotus parantaa hyvinvointialueiden vuoden 2023 tulosta, millä on vaikutusta muun ohella vuoden 2024 lainanottovaltuuksien määräytymiseen ja siihen, että joillakin alueilla alijäämän kattamiskausi ei alkaisi mahdollisesti jo vuonna 2024.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 35 ja 35 a §, sellaisena
kuin niistä on 35 a § laissa 700/2022, seuraavasti:

35 §

Siirtymätasaus

Hyvinvointialueen rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten kuin 2–5 momentissa säädetään.

Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia suuremmat, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoituksesta vähennetään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja erotus vähennettynä asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 30 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 60 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 90 euroa vuonna 2027;
- 5) enintään 150 euroa vuonna 2028;
- 6) enintään 200 euroa vuonna 2029.

Asukasta kohden 200 euroa ylittävä erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia pienemmät, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoitukseen lisätään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja erotus vähennettynä asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 20 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 30 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 40 euroa vuonna 2027;
- 5) enintään 50 euroa vuonna 2028.

Asukasta kohden 50 euroa ylittävä erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus lasketaan vuoden 2022 tasolla. Hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneet kustannukset otetaan huomioon kuntakohtaisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvoina, jotka korotetaan vuoden 2022 kokonaan tasolle. Keskiarvon laskennassa käytetään vuodelta 2021 kuntien Valtiokonttorille toimittamia tilinpäätöstietoja ja vuodelta 2022 kuntien talousarvotietoja. Toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2024 rahoituksesta lukien kuntien Valtiokonttorille toimittamien vuoden 2022 palvelukohtaisten tilinpäätöstietojen perusteella. Tarkistuksen yhteydessä kuntien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöksiin kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon noudattaen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momenttia ja sen nojalla säädettyä.

Hyvinvointialueen siirtymätasaus tarkistetaan vuoden 2026 rahoituksesta alkaen siten, että siirtymätasaukseen lisätään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen kanssa lasketun laskennallisen rahoituksen ja ilman kerrointa lasketun laskennallisen rahoituksen erotus.

Jos hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtymätasauksena yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset, lisätään hyvinvointialueiden rahoitukseen tätä erotusta vastaava määrä. Rahoituksen lisäys on kaikilla hyvinvointialueilla asukasta kohti yhtä suuri. Siirtymätasauksen valtion rahoittama osuus otetaan huomioon 10 §:ssä tarkoitetussa jälkikäteistarkistuksessa lisäämällä se hyvinvointialueille maksettuihin laskennalliseen rahoitukseen, siten että osuus ei korota laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen perusteella maksettavan jälkikäteistarkistuksen määrää.

35 a §

Hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoituksen korjaaminen

Hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoitus korjataan maksamalla tammikuussa 2024 erillinen kertaluonteinen lisäys tai tekemällä erillinen kertaluonteinen vähennys, jos hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnetyn valtion rahoituksen euromäärä on 35 §:n 6 momentissa tarkoitetun tarkistuksen perusteella ollut hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneita kustannuksia pienempi tai suurempi. Lisäys tai vähennys lasketaan siten, että hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnettyä valtion rahoitusta verrataan euromäärään, joka hyvinvointialueelle olisi myönnetty valtion rahoituksena, jos laskennassa olisi vuoden 2022 kuntien talousarviotietojen sijasta käytetty vuoden 2022 palvelukohtaisia tilinpäätöstietoja. Lisäys tai vähennys on näin saadun erotuksen suuruinen.

Hyvinvointialueelle vuonna 2023 maksettu lisärahoitus vähennetään kyseiselle hyvinvointialueelle 1 momentin nojalla myönnettävästä vuoden 2023 rahoituksen lisäyksestä.

Tässä pykälässä tarkoitettujen vuoden 2023 rahoituksen lisäysten yhteismäärä vähennetään hyvinvointialueiden toteutuneista kustannuksista ja rahoituksen vähennysten yhteismäärä lisätään hyvinvointialueiden toteutuneisiin kustannuksiin laskettaessa 10 §:ssä tarkoitettua laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotusta varainhoitovuoden 2025 rahoitukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 24.11.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Laki

hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 35 ja 35 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 35 ja 35 a §, sellaisena kuin niistä on 35 a § laissa 700/2022, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

35 §

35 §

Siirtymätasaus

Siirtymätasaus

Hyvinvointialueen rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten kuin 2–5 momentissa säädetään.

Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia suuremmat, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoituksesta vähennetään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja erotuksesta asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 30 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 60 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 90 euroa vuonna 2027;
- 5) enintään 150 euroa vuonna 2028;
- 6) enintään 200 euroa vuonna 2029.

Asukasta kohden 200 euroa ylittävä erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia pienemmät, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoitukseen lisätään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja erotukseen asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 30 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 60 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 75 euroa vuonna 2027;

Hyvinvointialueen rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten kuin 2–5 momentissa säädetään.

Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia suuremmat, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoituksesta vähennetään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja *erotus vähennettynä* asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 30 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 60 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 90 euroa vuonna 2027;
- 5) enintään 150 euroa vuonna 2028;
- 6) enintään 200 euroa vuonna 2029.

Asukasta kohden 200 euroa ylittävä erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Jos hyvinvointialueen laskennalliset kustannukset ovat toteutuneita kustannuksia pienemmät, siirtymätasauksena hyvinvointialueen rahoitukseen lisätään laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus kokonaan vuonna 2023 ja *erotus vähennettynä* asukasta kohden seuraavasti:

- 1) enintään 10 euroa vuonna 2024;
- 2) enintään 20 euroa vuonna 2025;
- 3) enintään 30 euroa vuonna 2026;
- 4) enintään 40 euroa vuonna 2027;

Voimassa oleva laki

- 5) enintään 90 euroa vuonna 2028;
- 6) enintään 100 euroa vuonna 2029.

Asukasta kohden 100 euroa ylittävä erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus lasketaan vuoden 2022 tasolla. Hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneet kustannukset otetaan huomioon kuntakohtaisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvoina, jotka korotetaan vuoden 2022 koko maan tasolle. Keskiarvon laskennassa käytetään vuodelta 2021 kuntien Valtiokonttorille toimittamia tilinpäätöstietoja ja vuodelta 2022 kuntien talousarvotietoja. Toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2024 rahoituksesta lukiin kuntien Valtiokonttorille toimittamien vuoden 2022 palvelukohtaisten tilinpäätöstiöjen perusteella.

Hyvinvointialueen siirtymätasaus tarkistetaan vuoden 2026 rahoituksesta alkaen siten, että siirtymätasaukseen lisätään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen kanssa lasketun laskennallisen rahoituksen ja ilman kerrointa lasketun laskennallisen rahoituksen erotus.

Jos hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtymätasauksena yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset, lisätään hyvinvointialueiden rahoitukseen tätä erotusta vastaava määrä. Rahoituksen lisäys on kaikilla hyvinvointialueilla asukasta kohti yhtä suuri.

Ehdotus

- 5) enintään 50 euroa vuonna 2028.

Asukasta kohden 50 euroa ylittävä erotus tasataan toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus lasketaan vuoden 2022 tasolla. Hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneet kustannukset otetaan huomioon kuntakohtaisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvoina, jotka korotetaan vuoden 2022 koko maan tasolle. Keskiarvon laskennassa käytetään vuodelta 2021 kuntien Valtiokonttorille toimittamia tilinpäätöstietoja ja vuodelta 2022 kuntien talousarvotietoja. Toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuonna 2023 vuoden 2024 rahoituksesta lukiin kuntien Valtiokonttorille toimittamien vuoden 2022 palvelukohtaisten tilinpäätöstiöjen perusteella. *Tarkistuksen yhteydessä kuntien vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöksiin kirjatut takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon noudattaen kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momenttia ja sen nojalla säädettyä.*

Hyvinvointialueen siirtymätasaus tarkistetaan vuoden 2026 rahoituksesta alkaen siten, että siirtymätasaukseen lisätään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen kanssa lasketun laskennallisen rahoituksen ja ilman kerrointa lasketun laskennallisen rahoituksen erotus.

Jos hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtymätasauksena yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset, lisätään hyvinvointialueiden rahoitukseen tätä erotusta vastaava määrä. Rahoituksen lisäys on kaikilla hyvinvointialueilla asukasta kohti yhtä suuri. *Siirtymätasauksen valtion rahoittama osuus otetaan huomioon 10 §:ssä tarkoitettussa jälkikäteistarkistuksessa lisäämällä se hyvinvointialueille maksettuihin laskennalliseen rahoitukseen, siten että osuus ei korota laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotuksen perusteella maksettavan jälkikäteistarkistuksen määrää.*

Hyvinvointialuekohtainen korvaus vuonna 2024

Hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoituksen korjaaminen

Hyvinvointialueen rahoitukseen tehdään vuonna 2024 erillinen kertaluonteinen lisäys tai siitä tehdään erillinen kertaluonteinen vähennys, jos hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnetyn valtion rahoituksen euromäärä on 35 §:n 6 momentissa tarkoitetun tarkistuksen perusteella ollut hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneita kustannuksia pienempi tai suurempi. Lisäys tai vähennys lasketaan siten, että hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnettyä valtion rahoitusta verrataan euromäärään, joka hyvinvointialueelle olisi myönnetty valtion rahoituksena, jos laskennassa olisi vuoden 2022 kuntien talousarviotietojen sijasta käytetty vuoden 2022 palvelukohtaisia tilinpäätöstietoja. Lisäys tai vähennys on näin saadun erotuksen suuruisen.

Hyvinvointialueelle vuonna 2023 maksettu lisärahoitus vähennetään kyseiselle hyvinvointialueelle 1 momentin nojalla myönnettävästä rahoituksen lisäyksestä.

Tässä pykälässä tarkoitettujen rahoituksen lisäysten yhteismäärä vähennetään hyvinvointialueiden toteutuneista kustannuksista ja rahoituksen vähennysten yhteismäärä lisätään hyvinvointialueiden toteutuneisiin kustannuksiin laskettaessa 10 §:ssä tarkoitettua laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotusta varainhoitovuoden 2025 rahoitukseen.

Hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoitus korjataan maksamalla tammikuussa 2024 erillinen kertaluonteinen lisäys tai *tekemällä* erillinen kertaluonteinen vähennys, jos hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnetyn valtion rahoituksen euromäärä on 35 §:n 6 momentissa tarkoitetun tarkistuksen perusteella ollut hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneita kustannuksia pienempi tai suurempi. Lisäys tai vähennys lasketaan siten, että hyvinvointialueelle vuonna 2023 myönnettyä valtion rahoitusta verrataan euromäärään, joka hyvinvointialueelle olisi myönnetty valtion rahoituksena, jos laskennassa olisi vuoden 2022 kuntien talousarviotietojen sijasta käytetty vuoden 2022 palvelukohtaisia tilinpäätöstietoja. Lisäys tai vähennys on näin saadun erotuksen suuruisen.

Hyvinvointialueelle vuonna 2023 maksettu lisärahoitus vähennetään kyseiselle hyvinvointialueelle 1 momentin nojalla myönnettävästä *vuoden 2023* rahoituksen lisäyksestä.

Tässä pykälässä tarkoitettujen *vuoden 2023* rahoituksen lisäysten yhteismäärä vähennetään hyvinvointialueiden toteutuneista kustannuksista ja rahoituksen vähennysten yhteismäärä lisätään hyvinvointialueiden toteutuneisiin kustannuksiin laskettaessa 10 §:ssä tarkoitettua laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotusta varainhoitovuoden 2025 rahoitukseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20