



22.12.2022

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Hallitusneuvos Eeva Mäenpää

## VALTIONEUVOSTON ASETUS HYVINVOINTIALUEIDEN RAHOITUKSESTA

### 1 Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetulla lailla (617/2021, *rahoituslaki*) säädetään hyvinvointialueiden yleiskatteellisesta valtion rahoituksesta ja rahoituksen kohdentumisesta hyvinvointialuekohtaisesti.

Rahoituslaki ja nyt ehdotettu asetus ovat osa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen lainsäädäntökokonaisuutta, joka perustuu hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 241/2020 vp). Asetusluonnos on ollut mainitun esityksen liitteenä.

Rahoituslain nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hyvinvointialueiden hintaindeksin laskennasta (8 §:n 2 mom.), hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrittelyssä käytettävistä indikaattoreista, niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista (15 §:n 4 mom.) sekä pelastustoimen riskiruutujen riskitason laskennasta, pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden painokertoimista (23 §:n 3 mom.).

Lisäksi valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten rahoituslain 13 §:n 5 momentin nojalla hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen laskennassa käytettävistä asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta ja 14–20 §:ssä tarkoitettujen määräytymistekijöiden perushinnoista sekä rahoituslain 21 §:n 3 momentin nojalla pelastustoimen asukaskohtaisesta perushinnasta, 22 §:ssä tarkoitettua asukastiheyden perushinnasta ja 23 §:ssä tarkoitettua riskitekijöihin perustuvasta perushinnasta.

Rahoituslain 14 §:n 4 momentin perusteella valtioneuvoston asetuksella säädetään tarvittaessa myös vuosittaisten tehtävämuutosten vaikutusten huomioon ottamisesta terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon tarvetekijöiden painokertoimissa.

Rahoituslain 34 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien 5

§:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannusten vuoden 2022 kuntien Tilastokeskukselle toimittamien talousarviotietojen perusteella laskettuun yhteismäärään, johon tehdään 7–9 §:ssä tarkoitetut tarkistukset. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu koko maan valtion 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 1 momentissa tarkoitetun hyvinvointialueiden rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä, laskelmia koskevien tietojen keräämisestä ja laskelmien tarkistamisesta.

## 2 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu valtiovarainministeriössä. Ehdotuksen valmisteluun on osallistunut lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijoita. Asetusluonnosta on käsitelty syksyllä 2022 sosiaali- ja terveysministeriön toimikaudeksi 27.8.2019–31.5.2023 asettamassa rahoitusjaostossa, sote-johtoryhmässä sekä valtioneuvoston sote-ministerityöryhmässä.

Asetusluonnos on esitetty aiemmin eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 241/2022) liitteenä. Tämän jälkeen asetukseen on lisätty säännökset (5 §) kuntien takautuvasti maksamien palkkaharmonisoinnin kustannusten huomioon ottamisesta hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen laskelmien tarkistuksessa.

Asetusluonnos on ollut lausuntokierroksella 14.11.-2.12.2022.

## 3 Nykytila ja keskeiset ehdotukset

Ehdotetulla valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset rahoituslaissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien mukaisesti hyvinvointialueiden hintaindeksin laskennasta (1 §), sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöiden perushinnoista vuodelle 2023 (2 §), hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen indikaattoreista, niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista (3 §), pelastustoimen rahoituksen riskiruohtujen riskitason laskennasta, pelastustoimen riskikertoimen tekijöistä ja niiden painokertoimista (4 §) sekä hyvinvointialueiden vuoden 2023

rahoituksen laskelmien tarkistamisesta kuntien takautuvasti maksamien palkka-harmonisaatiokustannusten osalta (5 §). Lisäksi säädettäisiin asetuksen voimaantulosta (6 §).

Rahoituslain 14 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekertoimet lasketaan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien sairauksiin ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien sekä 13 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painotusten perusteella. Tarvetekijät ja niiden painokertoimet ovat rahoituslain liitteenä. Tarvetekijät ja niiden painokertoimet on päivitetty vuodesta 2023 lukien kesällä 2022 vahvistetulla lailla 700/2022 (HE 68/2022). Tarvetekijöiden painokertoimista ei ehdoteta säädettäväksi asetuksessa vuodelle 2023. Vuodelle 2023 ehdotetut hyvinvointialueiden uudet ja laajenevat tehtävät on tarkoitus ottaa huomioon rahoituslain 13 §:n 3 momentin mukaisissa tehtäväkohtaisissa painoissa. Kyseessä olevat tehtävät ovat sellaisia, että niitä ei ole mahdollista ottaa etukäteen huomioon THL:n tarvetekijämallissa, vaan ne voidaan viedä malliin vasta kun niiden vaikutuksesta on saatavissa tilasto- ja rekisteritietoa.

#### 4 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotettu asetusta on osa lainsäädäntökokonaisuutta, jonka vaikutukset on kuvattu hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 241/2020 vp).

Takautuvia palkkaharmonisaatiokustannuksia koskeva sääntely

Uudistuksen toimeenpanon yhteydessä on käynyt ilmi, että joidenkin kuntien kustannustiedoissa voi olla vääristymiä liittyen takautuviin palkkaharmonisaatiokustannuksiin. Näiden kustannusten määrää on selvitetty yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa toteutetuilla kyselyillä kunnille syyskuun 2022 aikana. Tarkoituksena on järjestää uusi kysely kunnille ja kuntayhtymille 2023 alkuvuoden aikana, sillä loppuvuoden 2022 aikana voi vielä ilmetä uusia tapauksia.

Koska siirtyvät kustannukset vaikuttavat suoraan sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoitukseen vuodesta 2023 lähtien, on erittäin tärkeää, että kustannustiedot kuvaavat todellista tilannetta vuosina 2021 ja 2022, joiden perusteella määritellään poikkileikkaustilanteen (vuosi 2022) siirtyvät kustannukset vuositasolla. Mikäli takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset jäisivät sellaisinaan siirtyviin kustannuksiin, seurauksena on, että hyvinvointialueiden rahoitus ei vastaisi vuositasolla niiden vastuulle siirtyviä pysyviä palkkauskustannuksia. Näin myös hyvinvointialuekohtaiset siirtymätasaukset sekä kuntakohtaisesti määriteltävät valtionosuuksien muutostasaukset (tulojen ja kustannusten siirron muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus) vääristyisivät.

Valtiovarainministeriön kuntakyselyn perusteella takautuvat palkkaharmonisaatio-kustannukset eivät ole suuria, mutta yksittäisten kuntien osalta niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia. Kunnilta saatiin noin 200 vastausta, joista noin 150 kuntaa vastasi, että takautuvia kustannuksia ei ole. 50 vastaajan osalta takautuvia kustannuksia arvioitiin olevan noin 18,5 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja vastaavasti 13,85 miljoonaa euroa vuonna 2022. Yhdellä hyvinvointialueella takautuvat kustannukset olivat kyselyn perusteella yhteensä 25 miljoonaa euroa vuosina 2021 ja 2022. Kyseisen alueen kanssa käytyjen tarkentavien keskustelujen jälkeen on kuitenkin käynyt ilmi, että takautuvat kustannukset alueella jäävät todennäköisesti pienemmiksi ja koskevat pitkälti vain vuotta 2021, jolloin käytännössä vaikutus kunta- ja aluekohtaiseen siirtyvään kustannukseen on hyvin vähäinen tai sitä ei ole lainkaan. Muilla alueilla kustannukset ovat kyselyn perusteella vähäiset.

Joissakin kunnissa ja kuntayhtymissä palkkaharmonisaation oikeudellinen käsittely ja sopiminen on kuitenkin vielä kesken ja tässä vaiheessa osa vastaajista pystyi toimittamaan vain arvioita. Odotettavissa on, että takautuvien palkkaharmonisaatiokustannuksien euromäärä muuttuu. Ehdotetun asetuksen sääntelyn perusteella kunnan ja kuntayhtymän täytyisi toimittaa riittävä selvitys takautuvista palkkaharmonisaatiokustannuksista, niiden kirjaamisen perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuva maksaminen perustuu. Näin voidaan varmistaa tietojen oikeellisuus.

## 5 Lausuntopalaute

Luonnos valtioneuvoston asetuksesta oli lausuttavana ajalla 14.11. - 2.12.2022 Lausuntopalvelussa. Lausuntoa pyydettiin hyvinvointialueilta, Helsingin kaupungilta, Suomen Kuntaliitolta, ministeriöiltä ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta. Saadut lausunnot löytyvät verkko-osoitteesta <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM122:00/2022> kohdasta Asiakirjat. Lausuntoja saatiin yhteensä 18.

Lausuntojen mukaan ehdotettua asetusta pidettiin tarkoituksenmukaisena ja sen sisältämän sääntelyn katsottiin osaltaan selventävän rahoitusmallia.

Hyte-kertoimen sisällyttämistä rahoitusmalliin pidettiin hyvänä, mutta sen kehittämistä tulee jatkaa. Pelastustoimen rahoituksen osalta kysyttiin, miksi tapahtuneita onnettomuuksia ei esitetä otettavaksi huomioon riskikertoimen laskennassa. Takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten huomioon ottamista ehdotetulla tavalla kannatettiin, mutta osa lausunnonantajista katsoi, että palkkaharmonisaation vaikutukset tulisi korvata laajemminkin niille kunnille ja hyvinvointialueille, jotka kärsivät taloudellisesti.

Useissa lausunnoissa tuotiin esille myös sellaisia yleisempiä näkökohtia, jotka liittyvät asetuksella säädettävissä olevien seikkojen sijasta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän ja -lainsäädännön muuhun jatkokehittämiseen. Esimerkiksi

hyvin monissa lausunnoissa todettiin, ettei hyvinvointialueindeksi huomioi riittävästi nykyistä korkean inflaation tilannetta.

Lausuntojen perusteella asetuksen perusteluja on täydennetty muun ohella pelastustoimen rahoituksen perusteena olevien riskiruutujen laskemisen (4 §) osalta. Asetuksen 5 §:ää ja sen perusteluja on täydennetty kuntien takautuvien palkkaharmonisaatiokustannusten kohdentamisen ja niiden huomioon ottamiseksi vaadittavan selvityksen osalta. Lisäksi asetukseen ja perusteluihin on tehty tekniluonteisia korjauksia.

## 6 Säännöskohtaiset perustelut

### 1 §. Hyvinvointialueindeksin laskenta.

Rahoituslain 8 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä kustannustason muutos otetaan huomioon hyvinvointialueiden hintaindeksin mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueiden hintaindeksiä laskettaessa yleisen ansiotasoindeksin painokerroin on 0,60, kuluttajahintaindeksin 0,30 ja hyvinvointialueyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuisen muutoksen 0,10. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hyvinvointialueiden hintaindeksin laskennasta.

Pykälän perusteluiden (HE 241/2020 vp, s. 941-942) mukaan hyvinvointialueiden hintaindeksin muodostuksessa yleisenä periaatteena olisi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaiseen, selkeään ja läpinäkyvään indeksiin, joka kuvaa riittävän hyvin hyvinvointialueiden kustannustason nousua. Hyvinvointialueiden hintaindeksiä koskeva ennuste julkistettaisiin julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen yhteydessä ja indeksin laskemisesta vastaisi valtiovarainministeriö.

Ehdotetun asetuksen 1 §:n 1 momentissa säädettäisiin niistä tiedoista, joihin perustuen valtiovarainministeriö laskee hintaindeksin.

Asetuksen 2 momentissa säädettäisiin lain säännöstä vastaavasti eri osuukien painoista hintaindeksin laskennassa.

Asetuksen 3 momentin mukaan varainhoitovuodelle arvioitu kustannustason muutos perustuu valtiovarainministeriön ennusteeseen hyvinvointialueiden hintaindeksin muutoksesta. Ennuste perustuu uusimpiin käytettävissä oleviin 1 momentissa tarkoitettuihin indeksin laskennassa käytettäviin tietoihin.

### 2 §. Laskennallisten kustannusten perushinnat

Pykälässä säädettäisiin rahoituslain 13 §:n 5 momentissa tarkoitetuista asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta sekä 14–20 §:ssä tarkoitettujen määräytymistekijöiden perushinnoista vuodelle 2023. Lisäksi säädettäisiin rahoituslain 21 §:n 3 momentin mukaisesti vuodelle 2023 hyvinvointialueiden pelastustoimen asukaskohtaisesta perushinnasta, 22 §:ssä

tarkoitetusta asukastiheyden perushinnasta ja 23 §:ssä tarkoitetusta riskitekijöihin perustuvasta perushinnasta.

Rahoituslain 13 §:n 5 momentin perustelujen mukaisesti perushinnat tarkistettaisiin rahoituslain 5 ja 6 §:ssä tarkoitetun kustannusten ja rahoituksen tason tarkistamisen sekä 3 luvussa säädettyjen perushintoihin vaikuttavien määräytymistekijöiden perusteella. Koska perushinnoista säädettyä otetaan huomioon myös hyvinvointialueiden vuonna 2023 voimaan tulevat uudet ja laajenevat tehtävät, voidaan asetus antaa vasta kuluvan vuoden lopulla sen jälkeen, kun eduskunta on käsitellyt tehtävämuutoksia koskevat lakiesitykset.

### **3 § Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen indikaattorit ja niiden painokertoimet**

Rahoituslain 15 §:ssä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimesta (HYTE-kerroin). Pykälä tulisi sovellettavaksi ensi kerran valtion rahoituksen määräytymisperusteena vuonna 2026 (33 §:n 2 mom.).

Lain 15 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen HYTE-kerroin lasketaan hyvinvointialueen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa ja toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella. Molempien osuuksien painoarvo kertoimen laskemisessa on 50 prosenttia. Pykälän 3 momentin mukaan HYTE-kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmäärästä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tilastotietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta sekä sitä edeltäneeltä vuodelta. Kertoimen määrittelyssä käytetään uusimpia käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa hyvinvointialue kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin HYTE-kertoimen määrittelyssä käytettävistä indikaattoreista, niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista.

Ehdotetun asetuksen 3 §:n 1-3 momentissa säädetäisiin lain 15 §:n 1 momentin ja sen perustelujen (HE 241/2022 vp, s. 959) mukaisesti HYTE-kertoimen indikaattoreista. Toimintaa kuvaavia indikaattoreita olisi 8 ja niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia, tulosindikaattoreita olisi 5 ja myös niiden painoarvo olisi kertoimen laskennassa 50 prosenttia. Toimintaa kuvaavat indikaattorit koskisivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevia hyvinvointialueen toimia ja tulosindikaattorit mittaisivat hyvinvointialueen väestön hyvinvoinnin ja terveydentilan muutosta. Indikaattorien valinnassa lähtökohtana olisi, että tiedot ovat saatavilla kaikilta hyvinvointialueilta ja että ensisijaisesti hyödynnetään rekisteritietoa. Kertoimeen sisällyttävien indikaattorien tulisi olla tulevaisuudessa myös muutettavissa, jolloin mahdollisuudet niitä koskevien tulosten manipulointiin vähenisivät.

Asetuksen 3 §:n 2 momentissa säädettävät toimintaa kuvaavat indikaattorit koskisivat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevia hyvinvointialueen toimia. Indikaattorit koskisivat terveystarkastuksista (lastenneuvola ja kouluterveydenhuolto) poisjäävien tuen tarpeen selvittämistä, elintapaneuvonnan toteutumista tyyppin 2 diabeteksen riskiryhmään kuuluville, peruskoulussa toimivien kuraattorien ja psykologien voimavaroja, lasten rokotuskattavuutta, työttömien terveystarkastusten tekemistä sekä päihteiden käytön mini-intervention toteuttamista terveydenhuollon asiakkaille. Mini-interventiolla tarkoitetaan erityisesti alkoholinkäytön puheeksiottoa, riskikulutuksen tunnistamista sekä neuvontaa ja seurantaa alkoholinkäytön vähentämiseksi. Indikaattorit koskisivat erityisesti merkittävien kansansairauksien ehkäisyä sekä työkykyisyyden ylläpitoa ja syrjäytymisen ehkäisyä.

Asetuksen 3 §:n 3 momentissa säädettävät tulosindikaattorit mittaisivat hyvinvointialueen väestön hyvinvoinnin ja terveydentilan muutosta. Muutokset väestön hyvinvoinnissa ja terveydessä näkyvät indikaattoreissa yleensä hitaammin kuin muutokset toimintaprosesseissa, mutta toisaalta tulosten tarkastelu on tärkeää, jotta pystytään tarkastelemaan keskeisten terveys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tulosindikaattoreiksi on valittu sellaisia muuttujia, joilla voidaan perustellusti olettaa olevan yhteys ehkäisevään toimintaan. Indikaattoreita olisivat ikääntyneiden toimintakyvyn edistäminen ja tapaturmien vähentäminen, jolloin tarkasteltaisiin vammojen ja myrkytysten johdosta aiheutuneita ikääntyneiden sairaalahoidon määriä sekä 65 vuotta täyttäneiden lonkkamurtumien määriä. Syrjäytymisen ja työelämän ulkopuolelle joutumisen ehkäisyn sekä työllisyyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämisen osalta tarkasteltaisiin hyvinvointialueella asuvien toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden asukkaiden osuuden vähenemistä, ei työssä, koulutuksessa eikä asevelvollisuutta suorittamassa olevien osuutta ikäluokasta (18–24-vuotiaat) sekä mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden vuoksi työkyvyttömyyseläkettä saavien 18–34-vuotiaiden osuutta vastaavanikäisestä väestöstä.

Asetuksen 3 §:n 4 momentissa säädettäisiin tarkemmin tulosindikaattoreiden laskennasta lain 15 §:n 2 momentin perusteluissa todetun mukaisesti. Toiminnan tulosta kuvaavista indikaattoreista lasketaan kahden viimeisimmän vuoden erotus kuvaamaan tapahtunutta muutosta. Kaikki erotukset skaalataan niin, että vaihteluväliksi tulee 0–100. Jos indikaattorin arvo on jo tavoitetilanteessa, otetaan tämä huomioon laskennassa siten, että hyvinvointialue saa kyseisen indikaattorin osalta maksimipisteet.

Asetuksen 3 §:n 5 momentissa määriteltäisiin laskennassa käytettävät tilastotiedot lain 15 §:n 4 momentin mukaisesti. Laskennassa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja sekä Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tilastotietoja.

Asetuksen 3 §:n 6 momentissa säädettäisiin siitä, miten lasketaan hyvinvointialuekohtainen HYTE-kerroin. Säännös vastaisi lain 15 §:n 2 momentin perusteluissa todettua. Hyvinvointialuekohtainen kerroin laskettaisiin keskiarvona hyvinvointialueen toiminnallisten indikaattoreiden tulosten keskiarvosta ja hyvinvointialueen tulosindikaattoreiden kahden viimeisimmän vuoden erotuksen keskiarvosta sekä jakamalla näin saatu hyvinvointialueen keskiarvo vastaavalla koko maan asukasluvulla painotetulla keskiarvolla.

HYTE-kerrointa laskettaessa käytettäisiin lain 15 §:n 3 momentin mukaisesti varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden ja sitä edeltäneen vuoden tilastotietoja. Tulosindikaattorissa mitataan muutosta ja siten laskennassa tarvittaisiin useamman vuoden tietoja. Tästä johtuen hyvinvointialueen HYTE-kerroin otettaisiin lain siirtymäsäännösten mukaisesti käyttöön vasta neljäntenä hyvinvointialueiden toimintavuotena eli vuodesta 2026. Hyvinvointialueen kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana kertynyttä tietoa käytetään laskentaan, joka tehdään hyvinvointialueiden kolmantena toimintavuonna.

#### **4 §. Pelastustoimen riskikertoimen tekijät ja niiden painokertoimet**

Rahoituslain 23 §:n 1 momentissa säädetään pelastustoimen riskikertoimesta. Hyvinvointialueen pelastustoimen riskikerroin perustuu pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 3 §:ssä tarkoitettuihin pelastustoimen palvelutasoa määrittäviin kansallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin ja onnettomuus- tai muihin uhkiin. Pelastustoimen riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialue jaetaan yhden neliökilometrin suuruisiksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee riskitason. Riskitason perusteella riskiruudut jaetaan neljään riskiluokkaan I, II, III ja IV. Pelastustoimen riskikerroin lasketaan jakamalla hyvinvointialueen riskiruututiheys koko maan riskiruututiheydellä. Riskikertoimen laskennassa otetaan huomioon ne riskiruudut, joiden Tilastokeskuksen laskema tai joilla tapahtuneiden onnettomuuksien perusteella määräytyvä riskiluokka on I ja II tai joiden painokerroin ruudulla sijaitsevan riskikohteen tai sillä harjoitetun toiminnan perusteella on 1. Kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta.

Rahoituslain 23 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin riskiruutujen riskitason laskennasta, pelastustoimen riskikertoimen määrittelyssä käytettävistä tekijöistä ja niiden painokertoimista. Riskikertoimessa ei ehdoteta otettavaksi huomioon nyt ehdotetussa asetuksessa riskiruutua määrittävänä tekijänä niitä onnettomuuksia, joiden perusteella pelastuslaitokset ovat itse voineet korottaa omassa palvelusuunnittelussaan pelastustoimen alueensa ruutujen riskitasoa. Pelastustoimen riskiluokitusta kehitetään parhaillaan. Riskikertoimen laskentamenetelmä sekä uusittu riskimalli otetaan käyttöön sen valmistuttua ja tältä osin täydennetään asetuksen sääntelyä tulevina vuosina.

Asetuksen 4 §:n 1 momentissa säädettäisiin tarkemmin riskitason laskennasta. Riskikertoimen määrittämiseksi hyvinvointialueen alue jaetaan yhden neliökilometrin suuruisiksi ruuduiksi, joille kullekin Tilastokeskus laskee regressiomallin avulla riskitason. Regressiomallin selittäjinä ovat asukasluku, kerrosala ja niiden yhteisvaikutus. Riskitason perusteella riskiruudut jaetaan neljään riskiluokkaan I, II, III ja IV.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain 23 §:n 1 momentin sääntelyn mukaisesti, että riskiruudun I ja II alueen regressiomallin riskin perusteella painokerroin on 1. Riskiluokkaan III ja IV kuuluvan riskiruudun painokerroin on lähtökohtaisesti 0.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin niistä lain 23 §:n 1 momentissa tarkoitetuista perusteista, joiden mukaan riskiluokkaan III ja VI kuuluvan riskiruudun painokerroin on kuitenkin 1 ruudulla sijaitsevan riskikohteen tai sillä harjoitetun toiminnan perusteella.

Riskiruudun, jolla sijaitsee kohde, jolle on laadittava pelastuslain (379/2011) 48 §:n nojalla erityistä vaaraa aiheuttavien kohteiden ulkoinen pelastussuunnitelma, kerroin on 1. Kohde kohottaa alueen riskiä (kohteita noin 190).

Sotilasalue on puolustusvoimien pysyvässä tai tilapäisessä käytössä oleva alue. Sotilasalueella voi olla sotilas- ja siviilikohdeita. Sotilasalueella liikkumista voidaan kieltää tai rajoittaa (Laki puolustusvoimista 15 §). Sotilasalueilla olevien henkilöiden määrä voi vaihdella vuoden sisällä merkittävästi. Puolustusvoimien pysyvässä käytössä oleva alue, jolla on suuri henkilömäärä, on riskitasoltaan korkeampi kuin tavallinen riskiluokkaan III tai IV kuuluva alue. Sellaisen puolustusvoimien pysyvässä käytössä olevan alueen, jonka vuosittainen keskimääräinen henkilömäärä on yli 1500 henkilöä, kerroin on 1. Tällaisia sotilasalueita on 6 kappaletta Suomessa.

Lentoasemien jaottelu kaupallisen reittiliikenteen säännöllisyyden, matkustajamäärän sekä tilausliikenteen matkustajamäärän mukaan kuvaa lentoasemien riskiä. Reitti- ja tilausliikenteeseen tarkoitettulla lentoasemalla on lentoaseman pelastuspalvelun varautuminen tehty EU-asetuksen 139/2014 mukaisesti. Toiminta on suunniteltu onnettomuus- ja hätätilanteissa viranomaisten johtamiksi ja keskeiset resurssit tulevat viranomaiselta. Tästä syystä tällaisen lentoaseman painokerroin on 1 (kohteita 21).

## **5 §. Hyvinvointialueiden rahoituksen laskelmien tarkistaminen vuonna 2023.**

Rahoituslain 34 §:ssä säädetään hyvinvointialueiden koko maan valtion rahoituksen tason määräytymisestä vuosina 2023 ja 2024. Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan taso vuonna 2023 perustuu kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien vuoden 2022 kustannuksiin. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu koko maan valtion 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 vuoden 2023 laskennallisia kustannuksia. Pykälän 3 momentin mukaan vuoden 2024 rahoituksen perusteena on 2 momentissa tarkoitettu vuoden 2023 tarkistettu koko maan rahoituksen taso. Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen hyvinvointialueiden rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä, laskelmia koskevien tietojen keräämisestä ja laskelmien tarkistamisesta.

Kuntien edellä mainittuihin vuoden 2022 kustannustietoihin on havaittu sisältyvän sellaisia useampaan vuoteen kohdistuvia takautuvia palkkaharmonisaation kustannuksia, jotka vääristäisivät kunnittaisia ja aluekohtaisia kustannustietoja ja niihin perustuvaa rahoituksen siirtoa kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Tämän vuoksi sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin että rahoituslakiin perustuvaa sääntelyä on tarpeen tarkentaa siltä osin, minkä tietojen mukaan vuoden 2022 kustannukset otetaan huomioon sekä millä menettelyllä kustannukset tarkistetaan erityisesti ottaen huomioon kuntien takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset.

Takautuvilla palkkaharmonisoinnin kustannuksilla tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa kunnan vuoden 2021 tai vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin sisältyy muiden kuin asianomaisen vuoden palkkakustannuksia. Esimerkiksi vuoden 2022 sote-kustannuksiin voi sisältyä vuoden 2022 kustannusten lisäksi vuosien 2019 – 2021 osalta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjän maksettavaksi kuuluvia palkkaharmonisaatiokustannuksia. Tarkoituksena on, että ajanjaksoa jolta takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset huomioidaan, ei ole rajattu, vaan huomioon otetaan kaikkien niiden vuosien takautuvat palkkaharmonisoinnin kustannukset, jotka ovat tulleet maksettaviksi vuosina 2021 tai 2022. Takautuvat kustannukset voivat kohdistua myös vuosien 2021 ja 2022 kesken siten, että siirtyvä palkkakustannus ei vastaisi yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Vuodelta 2021 tuleva takautuva palkkaharmonisaatiokustannus on vähennettävä vuoden 2022 kustannuksista siten, että siirtyvä kustannus vastaisi yhden vuoden suoriteperusteista palkkakustannusta. Näin vuoden 2022 siirtyvä kustannus alenisi koko maan tasolla.

Takautuvia palkkaharmonisoinnin kustannuksia ei voida kirjanpitosäännösten mukaan kirjata siten, että palkkakustannukset saataisiin vastaamaan vain yhden vuoden kustannuksia, esimerkiksi kirjata peruspääomaa vastaan. Takautuvista palkkaharmonisoinnin kustannuksista ei kuitenkaan aiheudu vääristymiä vuosien 2021 ja 2022 sote-uudistuksen siirtolaskelmaan liittyviin kustannustietoihin siinä

tapauksessa, mikäli kunta on tehnyt pakolliset varaukset takautuvista palkkaharmonisoinnin kustannuksista vuotta 2021 edeltäviä vuosia koskien.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 3 ja 6 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää siitä, miten takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otetaan huomioon tarkistettaessa vuoden 2023 laskelmia siten, että ne eivät väärinä siirtyviä kustannuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että nämä kustannukset poistetaan sote-uudistuksen siirtolaskelmassa kunnista siirtyvistä nettokustannuksista.

Nyt kyseessä olevan rahoituslain nojalla annettavan asetuksen 5 §:ssä säädetäisiin siitä, että tarkistettaessa vuonna 2023 siirtolaskelmia takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset poistettaisiin koko maan tason nettokustannuksista siten kuin kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa ja tarkemmin asetuksessa säädetään.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa säädetään sote-uudistukseen liittyvien rahoituslaskelmien ja niihin perustuvien kuntakohtaisten kustannusten ja tulojen siirron muutosrajoittimen ja valtiosuusjärjestelmämuutoksen tasauksen tarkistamisesta vuonna 2023. Laskelmat tehdään uudelleen Valtiokonttorin vuosilta 2021 ja 2022 keräämien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon ja vuoden 2022 tulotietojen perusteella. Mainitun pykälän 6 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä laskelmien tarkistamisesta vuonna 2023.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain nojalla on tarkoitus valtioneuvoston asetuksella säätää, että tarkistettaessa lain 57 §:n 3 momentissa tarkoitettuja laskelmia vuonna 2023, laskelmissa otetaan huomioon kunnan vuosille 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset siten, että siirtyvä palkkakustannus vastaa yhden vuoden suoriteperusteisia palkkakustannuksia. Kuntien ja kuntayhtymien on toimitettava viimeistään kesäkuun 30 päivänä 2023 valtiovarainministeriölle riittävä selvitys edellä mainituista kustannuksista ja niiden kirjausten perusteista sekä mahdollisesta tuomioistuimen päätöksestä tai sitovasta sopimuksesta, johon takautuvien kustannusten maksaminen perustuu.

Uudistukseen liittyvän rahoitusratkaisun periaatteiden mukaisesti on perusteltua, että takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset otettaisiin huomioon myös hyvinvointialuekohtaisissa siirtymätasauksissa vastaavalla tavalla kuin kuntien ja hyvinvointialueiden koko maan rahoituksen tasolla. Rahoituslain 35 §:n 6 momentissa säädetään hyvinvointialuekohtaisten siirtymätasauksen laskemisesta vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietojen perusteella, mutta mainittuun pykälään ei sisälly asetuksenantovaltuutta. Rahoituksen siirron periaatteiden toteutumiseksi eduskunnalle marraskuussa 2022 annetussa rahoituslain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 309/2022) esitettiin 35 §:n 6 momentin täydentämistä niin, että siirtymätasauksista laskettaessa toteutuneista

kustannuksista vähennetään kuntien vuosina 2021 ja 2022 kuluiksi kirjaamat takautuvat palkkaharmonisaatiokustannukset, siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 57 §:n 3 momentissa ja sen nojalla säädetään.

**6 §. Voimaantulo.** Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023.

Rahoituslain 15 §:n säädettyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa sovelletaan ensi kerran valtion rahoituksen määräytymisperusteena vuonna 2026. Asetuksen 3 §:ää sovellettaisiin vastaavasti ensimmäisen kerran varainhoitovuoden 2026 rahoitukseen.

## **7 Voimaantulo**

Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023 eli samanaikaisesti hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain kanssa.

**Esitys:** Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen hyvinvointialueiden rahoituksesta.