Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2023-2026

Teema: Hyvinvointialueiden toimintaan osoitettu rahoitus, mm. yliopistosairaaloiden tutkimusrahoitus, tulevan palkkaharmonisoinnin rahoitus sekä toimet henkilöstön saatavuuden parantamiseksi

1. Tausta

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytää kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2023-2026. Asiantuntijalausunnossa pyydetään ottamaan kantaa hyvinvointialueiden toimintaan osoitettuun rahoitukseen koskien muun muassa yliopistosairaaloiden tutkimusrahoitusta, tulevan palkkaharmonisoinnin rahoitusta sekä toimia henkilöstön saatavuuden parantamiseksi. Lausunto tulee jättää valtiovarainvaliokunnalle 16.5.2022 klo 12 mennessä.

2. Lausunnon keskeiset kohdat

1. **Palkkaharmonisaatio:** Palkkaharmonisaatioon esitetty rahoitusmalli on täysin riittämätön. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ns. sirpalehyvinvointialueille tulisi osoittaa vuotuinen lisämääräraha, joka nostaa rahoituksen tasoa ja siten kattaa harmonisaation todelliset kustannukset.
2. **Yliopistosairaaloiden tutkimusrahoitus:** Esitetty rahoitusmalli ei riitä turvaamaan yliopistosairaaloille riittävää rahoitusta, kun huomioidaan hallituksen esityksen (HE 68/2022 vp) muutokset hyvinvointialueiden rahoituslakiin. Tutkimukseen ja koulutukseen erillismomentin kautta kohdennettava rahoitus tulee säilyttää ja nostaa sitä vaiheittain. Erillismomentin lisäksi yliopistosairaalahyvinvointialueille osoitettava perusrahoitus tulisi olla vuosittain noin 600 miljoonaa euroa.
3. **Henkilöstön saatavuuden parantaminen:** Palkkaharmonisaation korvaus hyvinvointialueille tulee olla riittävällä tasolla, jotta tasapainotustoimia ei jouduta tekemään henkilöstön työoloihin ja -hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä. Lisäksi on seurattava systemaattisesti, vastaako kansallisten kriteereiden kautta kohdentuva rahoitus hyvinvointialueiden todellisia kustannuksia lakisääteisistä lisävelvoitteista.
4. **Kustannustason muutosten huomioiminen:** Kustannustason todellisten muutosten huomioimiseksi hyvinvointialueiden hintaindeksi tulisi arvioida uudelleen samalla kun rahoituslaskelmat päivitetään kesällä 2022 kuntien tilinpäätöstiedoilla.
5. **Investointien rahoitus:** Perustellusta syystä hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta tulee voida korottaa määräaikaisesti ilman arviointimenettelyn käynnistymistä. Lisäksi kansallista, takautuvaa rahoituksen tarkastusta tulee systemaattisesti arvioida yksittäisen hyvinvointialueen näkökulmasta investointeihin liittyvissä kysymyksissä.
6. **Valtionavustukset:** Valtionavustusten perusteissa tulee olla riittävästi joustoa, hallinnollisen menettelyn tulee olla ketterää ja lisäksi valtionavustusten tulee mahdollistaa hyvinvointialueiden välinen sujuva kehittämisyhteistyö.

3. Lausunto

Pääministeri Marinin hallitusohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Hyvinvointialueiden näkökulmasta tavoitteena on, että väestön eriarvoisuus vähenee, julkinen talous on tasapainossa ja sosiaali- ja terveyspalveluiden menokehitys pysyy hallittuna. Tämä edellyttää, että hyvinvointialueille kohdennetaan rahoitusta väestön palvelutarpeiden ja alueellisten erityispiirteiden perusteella siten, että hyvinvointialueilla on tosiasialliset mahdollisuudet hoitaa lakisääteiset velvoitteet ja kehittää palvelujaan samalla toiminnan tuottavuutta ja tehokkuutta parantaen.

Kokonaisuutena arvioiden nyt esitetty julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023-2025 ei kaikilta osin toteuta edellä kuvattuja periaatteita. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin kohtiin.

3.1 Palkkaharmonisoinnin rahoitus

Hyvinvointialueilla tulee olemaan merkittäviä palkkaharmonisointikustannuksia, joiden vaikutus ja ajoittuminen riippuvat muun muassa muodostettavista palkkausjärjestelmistä ja kansallisista palkkaratkaisuista. Eri hyvinvointialueet on palkkaharmonisoinnin suhteen varsin eriarvoisessa asemassa. Osassa hyvinvointialueita harmonisointi on käytännössä jo tehty, ja osassa mittavat kustannukset ovat vasta edessä. Haasteet kohdentuvat erityisesti ns. sirpalehyvinvointialueisiin. Pohjois-Pohjanmaan erityiskysymyksenä ovat myös pitkiin etäisyyksiin liittyvät henkilöstön saatavuusongelmat, joihin on reagoitu alueellisilla palkkaratkaisuilla.

Hyvinvointialueiden rahoituslaissa (36 §) ja julkisen talouden suunnitelmassa on esitetty, että palvelutarpeiden kasvuun vuosina 2023 - 2029 tehtävällä 0,2 %yksikön korotuksella voitaisiin kattaa muun muassa palkkaharmonisaation kustannuksia. Korotus tarkoittaisi Pohjois-Pohjanmaalle vuodelle 2023 n. 3,2 miljoonan euron lisäystä rahoitukseen ja kumulatiivisesti vuoteen 2029 mennessä n. 25 miljoonaa euroa. Tosiasiassa rahoitus ei kohoa tälle tasolle, sillä palvelutarpeen kasvusta otetaan etukäteen huomioon siirtymäajan jälkeen vain 80 %. Palkkaharmonisaation lisäksi summalla tulee kattaa myös muita muutoskustannuksia.

Pohjois-Pohjanmaalla arvio palkkaharmonisoinnin vaikutuksista on noin 56-100 miljoonaa euroa. Haarukka perustuu siihen, että siirtyvän henkilöstön palkkatietoja tarkennetaan parhaillaan, kansalliset palkkaratkaisut eivät ole vielä tiedossa ja päättämättä on myös mahdollisen työn vaativuuden arviointijärjestelmän vaikutukset.

Julkisen talouden suunnitelmassa on todettu, että palkkaharmonisoinnin myötä kohoavat palkkakustannukset tullaan kattamaan hyvinvointialueiden rahoitusmallin puitteissa, ja viime kädessä ne tulevat otetuksi huomioon rahoituksen jälkikäteisessä

kustannustason tarkastuksessa. Kansallisella tasolla tapahtuva jälkikäteinen tasaus kuitenkin asettaa hyvinvointialueet eriarvoiseen asemaan, kuten edellä todettua.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen esitys:

Rahoituslaissa (36 §) esitetty 0,2 %yksikön korotus palkkaharmonisaatioon ja muihin muutoskustannuksiin on täysin riittämätön. Ns. sirpalehyvinvointialueille tulisi osoittaa vuotuinen lisämääräraha, joka nostaa rahoituksen tasoa ja siten kattaa harmonisaation todelliset kustannukset ja edistää hallitusohjelmassa edellytettyä eriarvoisuuden vähentämistä. Pohjois-Pohjanmaalla esitetty 0,2 %yksikön korotus joudutaan käytännössä käyttämään muihin muutoskustannuksiin kuin palkkaharmonisaatioon. Näin ollen palkkaharmonisaatioon osoitettu lisämääräraha tulisi olla esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan osalta vähintään noin 56 miljoonaa euroa.

3.2 Yliopistosairaaloiden tutkimusrahoitus

Julkisen talouden suunnitelmassa on esitetty, että STM:n hallinnonalalle osoitetaan pysyvä 5 miljoonan euron korotus valtion rahoitukseen terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen vuodesta 2023 alkaen. Lähtökohtaisesti esitys on kannatettava, mutta huomioiden hallituksen esitys (HE 68/2022 vp) eduskunnalle rahoituslainsäädännön muuttamiseksi, taso on kuitenkin riittämätön. Viittaamme tässä myös THL:n tuoreeseen julkaisuun olosuhdetekijöistä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa (Häkkinen et al., 2022).

Tutkimus- ja koulutusmenoihin nykyisin korvamerkitty rahoitus ei riitä kattamaan kokonaan yliopistosairaalan tutkimus- ja koulutustoiminnasta aiheutuvia menoja. Lisäksi tutkimustoiminnan kustannuksiin tarkoitettua valtion tutkimusrahoitusta on supistettu vuosittain ja sen merkitys on nykyisin varsin marginaalinen. Myöskään tutkimusinfrastruktuurin ylläpitoon ei ole osoitettu riittävää rahoitusta.

Erillisen tutkimusmäärärahan lisäksi yliopistosairaalahyvinvointialueiden perusrahoituksessa tulisi huomioida yliopistollisen sairaalan ylläpidosta hyvinvointialueille aiheutuvia muita hyvinvointialueita korkeampia kustannuksia, kuten esimerkiksi vaativan erikoissairaanhoidon toteuttamiseksi tarvittava henkilöstö, tilat ja laitteet, kansalliset ja alueelliset erityis- ja koordinaatiotehtävät (esim. valmius- ja varautumistoiminta) sekä laaja koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta.

Yliopistosairaaloiden tutkimusjohto on arvioinut, että kyseisten toimintojen aiheuttama kuorma on noin 600 miljoonaa euroa vuodessa. Arvion taustalla on muun muassa Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesin aiheeseen liittyvä selvitys (Linna ja Vitikainen, 2008: Stakesin työpapereita 34 / 2008). Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöön on toimitettu maaliskuussa 2022 vastaus tietopyyntöön yliopistosairaaloiden TKIO-toiminnasta.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen esitys:

Julkisen talouden suunnitelmassa esitetty malli ei riitä turvaamaan yliopistosairaaloille riittävää rahoitusta, kun huomioidaan hallituksen esityksen (HE 68/2022 vp) muutokset hyvinvointialueiden rahoituslakiin. Tutkimukseen ja koulutukseen erillismomentin kautta kohdennettava rahoitus tulee säilyttää ja nostaa sitä vaiheittain. Erillismomentin lisäksi yliopistosairaalahyvinvointialueille osoitettava perusrahoitus tulisi olla vuosittain noin 600 miljoonaa euroa. Tämä tulisi kohdentaa hyvinvointialueille erillisellä rahoituksen tekijällä, joka vähennettäisiin kustannusneutraliteetin näkökulmasta asukasperustaisesta rahoituksesta.

3.3 Toimet henkilöstön saatavuuden parantamiseksi

Julkisen talouden suunnitelmassa on aiheellisesti kiinnitetty huomiota henkilöstön saatavuuden haasteisiin tulevina vuosina. Pohjois-Pohjanmaa on yksi nopeimmin ikääntyvistä hyvinvointialueista, joten toimet henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi ovat välttämättömiä.

Julkisen talouden suunnitelmassa kuvataan määrärahat lakisääteisten lisävelvoitteiden hoitamiseen, kuten esimerkiksi hoitajamitoituksen nosto ja hoitotakuun kiristyminen. Rahoitusta näihin ei kohdenneta hyvinvointialuekohtaisesti, vaan rahoituskriteereiden kautta kansallisella tasolla. Kuten edellä on kuvattu, pitkien etäisyyksien alueilla erityiskysymyksenä ovat henkilöstön saatavuuden haasteet, joihin on jouduttu reagoimaan alueellisilla palkkaratkaisuilla. Näin ollen on vaarana, että rahoitus eri riitä kattamaan todellisia henkilöstökustannuksia lakisääteisistä lisävelvoitteista.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen esitys:

Työoloilla ja palkkauksella on olennainen merkitys henkilöstön saatavuuteen. Kohdassa 3.1 kuvattu palkkaharmonisaation korvaus tulee olla riittävällä tasolla, jotta tasapainotustoimia ei jouduta toteuttamaan henkilöstön työoloja ja -hyvinvointia heikentävästi. Lisäksi tulee seurata systemaattisesti, miten kansallisten kriteereiden kautta kohdennettava rahoitus vastaa hyvinvointialueiden todellisia kustannuksia lakisääteisistä lisävelvoitteista. Tarvittaessa hyvinvointialueille tulee osoittaa erillismääräraha kustannusten korvaamiseen, jotta väestön yhdenvertaisuus ei vaarannu.

3.4 Kustannustason muutoksen huomioon ottaminen

Hyvinvointialueiden rahoitusta tarkastetaan vuosittain väestön palvelutarpeen kasvuun ja hintaindeksiin pohjautuen. Ottaen huomioon muun muassa Ukrainan sodan talousvaikutukset sekä julkisen sektorin palkankorotuksiin liittyvät odotetut muutokset, ehdotettu hyvinvointialueindeksi (esim. 2023: 2,48 %) ei riitä kattamaan kustannustason nousun vaikutuksia vuodelle 2023.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen esitys:

Kustannustason todellisten muutosten huomioimiseksi hyvinvointialueiden hintaindeksi tulisi arvioida uudelleen samalla kun rahoituslaskelmat päivitetään kesällä 2022.

3.5 Hyvinvointialueiden investoinnit ja niiden rahoitus

Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava suunnitelma investoinneista ja niitä vastaavista sopimuksista sekä niiden rahoituksesta. Nykyinen rahoitusmalli ei riittävällä tavalla tunnista hyvinvointialueiden erityiskysymyksiä erityisesti mittaviin rakennusinvestointeihin liittyen. Myöskään kansallisesti toteutuva takautuva rahoituksen tarkastaminen ei huomioi yksittäisen hyvinvointialueen tilannetta muun muassa lainatarpeeseen ja kasvaviin poistoihin liittyen. Pohjois-Pohjanmaalla STM:n myöntämän poikkeusluvan perusteella rakennettava sairaalainvestointi nostaa lainatasoa siten, ettei rahoituslakiin sisältyvä lainanottovaltuuden malli käytännössä ole toimiva ratkaisu investoinnin rahoittamiseen. Välttämättömän sairaalainvestoinnin merkittävä supistaminen tai viivästyttäminen ei ole perusteltua eikä mahdollista. Mittavien investointien poistoaika on olennaisessa ristiriidassa lainanottovaltuuden laskentamallin kanssa.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen esitys:

Julkisen talouden suunnitelmassa ja hyvinvointialueiden lainsäädännössä ei riittävällä tavalla ole otettu huomioon hyvinvointialueiden erityispiirteitä mittaviin rakennusinvestointeihin liittyen. Perustellusta syystä hyvinvointialueiden lainanottovaltuutta tulisi voida korottaa määräaikaisesti ilman arviointimenettelyn käynnistämistä. Lisäksi kansallista, takautuvaa rahoituksen tarkastusta tulee systemaattisesti arvioida hyvinvointialueiden investointeihin liittyvissä kysymyksissä. Vaarana on, että joidenkin hyvinvointialueiden osalta lakisääteisten palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset erkanevat kansallisen rahoituksen tasosta. Julkisen talouden suunnitelmassa tulisi kuvata mekanismi, jolla rahoitusta voidaan näissä erityistilanteissa tarvittaessa tasata yksittäisen hyvinvointialueen osalta erillismäärärahalla, jotta väestön palveluiden yhdenvertaisuus toteutuu.

3.6 Hyvinvointialueille siirtyvät valtionavustukset

Sosiaali- ja terveysministeriön osalta valtionavustuksia siirtyy hyvinvointialueille yhteensä noin 423,5 miljoonaa euroa vuonna 2023. Merkittävin yksittäinen avustuskokonaisuus liittyy Suomen kestävän kasvun ohjelman pilariin 4 sekä osin pilariin 3.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen esitys:

Valtionavustusten perusteissa tulee olla riittävästi joustoa, jotta hyvinvointialueiden erityispiirteet tulevat huomioiduksi. Lisäksi hallinnollisen menettelyn muun muassa haku- ja maksatusprosesseihin liittyen tulee olla ketterä. Ylimääräistä työkuormaa hyvinvointialueille tulee välttää. Valtionavustusten tulee myös mahdollistaa hyvinvointialueiden välinen joustava kehittämisyhteistyö.