Asiantuntijakuuleminen ja lausunto valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

1. Tausta

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto pyytää asiantuntijakuulemista ja lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023. Tarkasteltavina teemoina ovat hyvinvointialueiden rahoitustilanne ja -näkymät vuodelle 2023 sekä henkilöstön riittävyys.

2. Lausunnon keskeiset kohdat

1. **Talouden haasteet hyvinvointialueen käynnistyessä:**
   Hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien talous tulee olemaan erittäin haastava. Valtion talousarviossa tulisi arvioida ja tunnistaa keinoja, miten turvataan hallittu siirtymä ja toiminnan käynnistyminen uusilla hyvinvointialueilla. Muutoskustannusten korvausmekanismi ei kata tosiasiallisia kustannuksia erityisesti sirpalehyvinvointialueilla.

2. **Hyvinvointialueiden lisärahoitus:** Hyvinvointialueiden lisärahoitukseen varattua miljoonan euron talousarviomäärärahaa tulisi korottaa, jotta hyvinvointialueiden palvelujen järjestäminen voidaan turvata myös akuuteissa talouden haasteissa.

3. **Lainanottovaltuus:** Lainanottovaltuuden laskentamekanismissa tulisi huomioida nykyistä paremmin hyvinvointialueiden erityiskysymykset esimerkiksi mittaviin ja tarpeenmukaisiin rakennusinvestointeihin liittyen.

4. **Kansallinen hankerahoitus:** Esimerkiksi Suomen kestävän kasvun ohjelman rahoitusta tulisi voida joustavasti käyttää alueiden erityiskysymykset huomioiden peruspalveluiden kehittämiseen ja palvelujen saatavuuden parantamiseen hankebyrokratia minimoiden.

5. **Henkilöstön saatavuus:** Henkilöstö saatavuudessa on hyvinvointialueilla huomattavia haasteita. Mm. palkkaharmonisaatio tulisi korvata hyvinvointialueille, jotta tasapainotustoimia ei jouduta toteuttamaan henkilöstön työoloja ja -hyvinvointia heikentävästi.

3. Lausunto

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta osallistua asiantuntijakuulemiseen sekä antaa kirjallinen lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue nostaa kuulemisessa ja kirjallisessa lausunnossaan esiin seuraavat huomiot.

3.1 Hyvinvointialueiden rahoitustilanne- ja näkymät

3.1.1 Talouden haasteet hyvinvointialueen käynnistyessä

Keskeiset nostot:
Hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien talous tulee olemaan erittäin haastava. Riittämätön siirtymä- ja käynnistymisvaiheen rahoitus ja siihen liittyvät rahoitusmekanismin haasteet on tärkeää tunnistaa ja pyrkiä löytämään niihin ratkaisuja.

Tulisikin arvioida, miten turvataan hallittu siirtymä ja toiminnan käynnistyminen uusilla hyvinvointialueilla. Keinoja tähän voivat olla mm. hyvinvointialueindeksin ja muutoskustannuskertoimen korottaminen, palkkaharmonisaation kompensaatio sekä riittävä erillisrahoitus muun muassa ict-järjestelmiin.

Hyvinvointialueilla erityisesti ensimmäisten vuosien taloustilanne tulee olemaan erittäin haastava. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla arvio on, että ilman sopeutustoimia ensimmäisen toimintavuoden alijäämä on noin 80-120 miljoonaa euroa.

Tämä johtuu pääosin kolmesta tekijästä:

1. **Rahoituksen taso vuodelle 2023 ei tosiasiallisesti vastaa kuntien soten ja pelan siirtyviä kustannuksia vuodelta 2022.** Arvio on, että esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueella vaikutus rahoituksen alimitoitukseen on noin 15-20 miljoonaa euroa. Taustatekijöitä:

    a. Osa osassa kunnissa ei ole budjetoitu palkkojen korotuksia talousarvioon vuodelle 2022, joten ne eivät myöskään näy vuoden 2023 rahoituksessa.

    b. Kunnissa on merkittäviä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen palveluihin kohdentuvia kustannuseriä, jotka on budjetoitu konsernihallintoon (esim. talous-, hallinto- ja kiinteistöpalvelut, työterveyshuolto ja viestintä). Toiminnot ovat pääosin hyvinvointialueelle siirtyviä, mutta

kustannukset eivät täysimääräisesti kirjaudu rahoituksen pohjana oleviin tietoihin.

c. Vuoden 2022 henkilöstömenoissa on arvioitu, että koronatyössä aiemmin toiminut henkilöstö siirtyy vaiheittain takaisin omaan perustyöhönsä. Kyseisen työn osuuteen on vuodelle 2021 saatu täysimääräinen koronakorvaus valtiolta.

d. Koronan hoito- ja palveluvelan kattamiseen ei ole pääsääntöisesti varattu kunnissa resurssia vuoden 2022 talousarvioon.

e. Merkittävät haasteet henkilöstön saatavuudessa ja täyttämättömät vakanssit pudottavat vuoden 2022 kustannustasoa epärealistisesti.

2. **Vuonna 2023 kustannukset kohoavat rahoituksen muutosta selvästi voimakkaammin.**
   a. Inflaatiotaso on lähellä kahdeksaa prosenttia, mutta valtion talousarvioesityksessä hyvinvointialueiden rahoituksen indeksikorotus on tasolla 3,52 %. Esimerkiksi ostopalvelujen tuottajat ovat hintojen nousuun perustuen esittäneet huomattavia korotuksia vuodelle 2023.

   b. Valtion talousarviossa vuodelle 2023 on määräraha 0,2 %yksikön korotukseen palkkaharmonisaatioon ja muihin muutoskustannuksiin. Varaus on täysin riittämätön hyvinvointialueiden näkökulmasta. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla 0,2 %yksikön korotus vastaan noin 3,3 miljoonaa euroa, kun esimerkiksi pelkän palkkaharmonisaation vuotuisiksi kustannuksiksi on arvioitu noin 15-20 miljoonaa. Lisäksi hoitajaliittojen palkkaratkaisu voi korottaa Pohjois-Pohjanmaan henkilökuluja arviolta 5-20 miljoonaa euroa vuodelle 2023, kun huomioidaan vaikutus mm. palkkojen harmonisointiin sekä muut heijastevaikutukset. Tähän liittyen Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue nostaa esiin myös sen, että hyvinvointialueiden ict-muutoskustannuksiin ehdotetaan kohdennettavan kansallisella tasolla vain 4,2 miljoonaa euroa vuodelle 2023.

   c. Kansallinen vuokra-asetus ja yleinen kustannustason nousu kasvattavat vuokrakustannuksia selvästi rahoituksen tasoa voimakkaammin. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla vuokrataso on nousemassa 30-35 miljoonaa euroa kunnista siirtyväksi ilmoitettua kustannustasoa korkeammaksi.

3. **Hyvinvointialueiden erityispiirteitä (mm., yliopistosairaalan vastuut, sirpalehyvinvointialueen erityispiireet) ei huomioida rahoituksessa riittävästi.**

a. Yliopistosairaalalisästä odotetaan parhaillaan ratkaisua. Toteutuessaan rahoitusosuus vaikuttaa kuitenkin siirtymätasauksen vuoksi hyvinvointialueille vasta viiveellä. Tiukka talouden tilanne ja siihen liittyvät sopeuttamistoimet heijastuvat väistämättä myös hyvinvointialueen mahdollisuuteen kohdentaa rahoitusta yliopistollisen sairaalan erityisvastuisiin, kuten esimerkiksi tutkimukseen, opetukseen ja koulutukseen.

b. Ns. sirpalehyvinvointialueiden rahoitusta kuormittava erityisesti palkkojen harmonisointi, ict-järjestelmien yhtenäistäminen sekä etuuksien ja kriteereiden harmonisointi. Integraation toteuttaneilla hyvinvointialueilla muutoskustannukset jäävät selvästi muita hyvinvointialueita matalammaksi. Erimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla ict-muutosrahoituksen tarpeeksi on arvioitu yli 90 miljoonaa euroa.

3.1.2 Hyvinvointialueiden rahoituselementit

Keskeiset nostot:
Hyvinvointialueiden lisärahoitukseen varattua miljoonan euron määrärahaa tulisi korottaa, jotta hyvinvointialueiden akuutteihin taloushaasteisiin voidaan vastata vuonna 2023.

Lainanottovaltuuden laskentatavan mekanismia tulisi jatkossa kehittää siten, että se huomioi muun muassa yliopistollista sairaalaa ylläpitävien hyvinvointialueiden erityiskysymykset.

Hyvinvointialueiden tiukka taloudellinen tilanne huomioiden, kansallista hankerahoitusta tulisi joustavasti voida kohdentaa hanke-ehtojen puitteissa peruspalveluiden kehittämiseen ja saatavuuden parantamiseen. Lisäksi hankkeista aiheutuva hallinnollinen kuorma tulisi minimoida.

Mikäli palveluiden järjestäminen uhkaa vaarantua, voi hyvinvointialueiden lakisääteisen rahoituksen lisäksi yksittäinen hyvinvointialue saada valtiolta rahoitusta palvelujen turvaamiseksi. **Valtion talousarviossa hyvinvointialueiden lisärahoitukseen on vuodelle 2023 varattu vain miljoona euroa, joka on täysin riittämätön yllä kuvatut talouden haasteet huomioiden.** Pohjois-Pohjanmaalla herää pohdinta, että miten hyvinvointialueiden akuutteihin taloushaasteisiin voidaan vastata vuonna 2023. Ensisijainen vaihtoehto hyvinvointialueilla tulee toki olla muu käyttötalouden sopeuttaminen ja muun muassa investointien karsiminen.

Valtion talousarviossa otetaan myös kantaa investointien sääntelyyn ja hyvinvointialueiden lainanottovaltuuteen. Lainanottovaltuuden laskentatapa (vuosikate X 10) on olennaisessa ristiriidassa merkittävien investointien poistoaikojen (25-30 v.)

kanssa. **Lainanottovaltuuden laskentamalli ei toimi käytännössä lainkaan esimerkiksi yliopistosairaalan tyyppisille mittaville ja välttämättömille korvausinvestoinneille.** Kuitenkin esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla on uuden sairaalan rakentamiseen STM:n poikkeuslupa, jossa todetaan, että rakennusinvestointi on perusteltu, tarpeen mukainen, kiireellinen ja välttämätön. Lainanottovaltuuden laskentatavan mekanismia tulisikin jatkossa kehittää siten, että se huomioi muun muassa yliopistollista sairaalaa ylläpitävien hyvinvointialueiden erityiskysymykset.

Talousarviossa esitetään hyvinvointialueille kehittämisrahoitusta, josta merkittävimmät summat kohdentuvat Suomen kestävän kasvun ohjelmaan. **Hyvinvointialueiden tiukka taloudellinen tilanne huomioiden, rahoitusta tulisi joustavasti voida kohdentaa hanke-ehtojen puitteissa peruspalveluiden kehittämiseen ja saatavuuden parantamiseen. Lisäksi hankkeista aiheutuva hallinnollinen kuorma tulisi minimoida.**

Terveydenhuollon ja sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen ehdotetaan valtion talousarviossa 30 miljoonaa euroa, jossa on lisäystä edelliseen vuoteen 5 miljoonaa euroa. **Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue kiittää kehityksen suunnasta.**

3.2 Henkilöstön riittävyys

Keskeiset nostot:
Henkilöstövaje hyvinvointialueilla on merkittävä ja sen ennakoidaan tulevina vuosina hankaloituvan. Toisaalta henkilöstöpula on voimakas muutosajuri uudistaa toimintamalleja rakenteita.

Uusiin ja laajeneviin lakisääteisiin tehtäviin on erittäin haastava rekrytoida henkilöstöä. Toisaalta, mikäli vakanssit saadaan täytettyä, ei kansallinen rahoitus esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla kata uusien asiantuntijoiden palkkaamisesta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia.

Muu muassa palkkaharmonisaatio tulisi korvata hyvinvointialueille, jotta tasapainotustoimia ei jouduta toteuttamaan henkilöstön työoloja ja -hyvinvointia heikentävästi.

Väestön ikääntyminen haastaa hyvinvointialueilla myös henkilöstön riittyvyyden. Jo tällä hetkellä Pohjois-Pohjanmaalla on huomattavaa pulaa hoitohenkilöstöstä ja tietyistä erityisosaajista. **Vajetta on erityisesti sosiaalityöntekijöistä, psykologeista, sairaanhoitajista ja erityislääkäreistä.** Tämä on johtanut sekä perus- että erikoistasolla muun muassa osastosulkuihin. Tilanteen ennakoidaan tulevina vuosina hankaloituvan henkilöstömitoitusmuutoksiin ja eläköitymiseen liittyen. Toisaalta henkilöstöpula on voimakas muutosajuri uudistaa toimintamalleja rakenteita.

Kansallisesti valtion talousarviossa on osoitettu 275 miljoonaa euroa rahoitusta hyvinvointialueiden uusiin ja laajeneviin tehtäviin. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla hoitotakuun kiristyminen tarkoittaa noin 60 uutta lääkäriä, 10 hammaslääkäriä, 120 hoitajaa, 20 hammashoitajaa ja 30 suuhygienistiä. Perhe- ja sosiaalityöntekijöiden osalta tarve on noin 40 sosiaalityöntekijää/sosionomia sekä psykologia 40. **On ilmeistä, että kyseisten asiantuntijoiden rekrytointi tulee olemaan erittäin haasteellista. Lisäksi kiperä taloudellinen tilanne hyvinvointialueilla voi kohdentaa resursseja muihin tarpeisiin, kuten esimerkiksi merkittävästi nouseviin vuokriin ja palvelujen ostoihin.** Arvio on, että yleiskatteisen rahoituksen osana saatu resurssi ei esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla kata uusien asiantuntijoiden palkkaamisesta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia.

Työoloilla ja palkkauksella on olennainen merkitys henkilöstön saatavuuteen. Hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien haastava taloudellinen tilanne koskettaa olennaisesti myös henkilöstöä. **Muu muassa palkkaharmonisaatio tulisi korvata hyvinvointialueille, jotta tasapainotustoimia ei jouduta toteuttamaan henkilöstön työoloja ja -hyvinvointia heikentävästi.**