Minna Korkiakoski-Västi

Hallintovaliokunta

Kuuleminen 10.5.2024

Asiatuntijalausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028 (VNS 2/2024 vp / Asiantuntijapyyntö)

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikossa mainitussa asiassa. Seuraavassa asiaa on käsitelty erityisesti hyvinvointialueiden (ml. Helsingin kaupungin) kannalta sisältäen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävän. Lausuntoa täydentää etäkuuleminen.

Hyvinvointialueiden talous osana julkisen talouden suunnitelmaa 2025-2028

Hyvinvointialueiden talous kattaa merkittävän osan julkisen talouden kokonaisuudesta ja valtion menobudjetista ja samalla sen talouden kehitys vaikuttaa merkittävästi julkisen talouden kokonaistilanteeseen. Talouden tasapainottamisratkaisuissa on hyvinvointialueille oikeutetusti osoitettu merkittävä vastuu. Hyvinvointialueet uutena organisaatio- ja päätöksentekorakenteena ja uudessa osin vielä rakentuvassa rahoitusmallissa aiheuttavat samalla 2025-2028 kauden talouteen osin vaikeasti ennakoitavan ja takautuvasti reagoivan elementin. Hyvinvointialueiden osalta julkisen talouden ennuste sisältää myös tässä selonteossa tunnistettuja riskitekijöitä.

Lähtökohtaisesti Hyvil pitää myönteisenä tavoitetta, että kansallista kustannuskehitystä pyritään hillitsemään ja kannustamaan hyvinvointialueita tuottavuuden parantamiseen. Tavoitteet eivät saa kuitenkaan vaarantaa hyvinvointialueiden järjestämistehtävän toteuttamista tai asettaa hyvinvointialueiden asukkaita eriarvoiseen asemaan. Hyvil korostaa taloudellisen ja sisällöllisen kansallisen ohjauksen

CC BY

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
www.hyvil.fi
etunimi.sukunimi@hyvil.fi
Y-tunnus: 3324881-1

Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
www.hyvil.fi
fornamn.efternamn@hyvil.fi
FO-nummer: 3324881-1

koordinoinnin merkitystä, jolla varmistetaan järjestämisvastuun piiriin kuuluvan palvelun ja riittävän rahoituksen tasapaino.

Rahoitusjärjestelmää koskevat huomiot

Hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistus vuodelle 2025 on 2,72 %. Indeksin määräytymisperusteet eivät tosiasiallisesti kuvaa hyvinvointialueen toiminnan kustannusmuutosta, alan ostopalveluiden yksikköhinnan kasvua tai yleistä inflaatiotasoa ja vielä vähemmän alan ansiotason muutosta. Vuonna 2023 hyvinvointialueindeksi oli 2,53 prosenttia, kun vastaavana ajankohtana esimerkiksi keskimääräinen inflaatiotaso oli 6,2 prosenttia, alan ostopalveluiden kasvu noin 8 prosenttia ja yleinen palkantarkistus toimialalla merkittävästi yleistä ansiotasomuutosta korkeampi. Rahoituksen takautuva oikaisu korjaa tilannetta, mutta käytännössä kahden vuoden viiveellä ja koko maan keskimääräisellä tasolla. Kansalliseen rahoitukseen liittyen valmistellaan parhaillaan myös portaittain kasvavaa omavastuuta takautuvaan oikaisuun liittyen. Indeksin mukainen rahoitus johtaa takautuvaan rahoituksen korjaukseen, mikä aiheuttaa talouteen tarpeetonta turbulenssia ja vaikeuttaa hyvinvointialueiden talouden ennakoivaa suunnittelua. Ensisijainen tavoite tulisi olla hyvinvointialueindeksin ja muiden rahoituksen tasoon vaikuttavien tekijöiden vastaavuus inflaatioon ja muuhun kustannustason nousuun, mikä vähentäisi viiveellä toteutuvan takautuvan korjaavan rahoituksen tarvetta ja edistäisi ennakoivaa taloudenhallintaa hyvinvointialueilla.

Julkisen talouden suunnitelmassa on arvioitu jälkikäteistarkastuksen määrää vuosina 2025-2028. Arvio perustuu alueiden vuoden 2024 talousarviotietojen sekä vuosien 2025-2026 taloussuunnitelmatietojen perusteella tehtyyn laskelmaan. Koska alueiden yhteenlaskettu tulos paranee talousarvioiden ja -suunnitelmien mukaan vuodesta 2024 alkaen, jälkikäteistarkistuksen määrä suunnitelmassa pienenee vuodesta 2026 lähtien. Hyvilin näkemyksen mukaan jälkikäteistarkastuksen 2025-2028 ennusteeseen sisältyy osin myös tässä selonteossa tunnistettuja merkittäviä riskitekijöitä. Hyvinvointialueiden taloussuunnitelmat on useilla alueilla rakennettu ensisijaisena tavoitteena talouden tasapainotuksen toteutuminen vuoteen 2026 mennessä eikä alueilla ole tosiasiallista mahdollisuutta täytäntöönpanna kaikkia tämän tavoitteen edellyttämiä säästötoimenpiteitä eivätkä tehtävälainsäädännön muutokset tuota arvioitua säästöpotentiaalia täysimääräisesti. On todennäköistä, että vuosien 2024 - 2025 osalta syntyy ennakoitua suurempi jälkikäteistarkistuksen tarve.

Valtioneuvoston selonteossa julkisen taloussuunnitelmasta on tuotu esiin, että alijäämien kattaminen vuoden 2026 loppuun mennessä on kansallisesti mahdollista,

mikäli kustannusten vuosittainen kasvu on erittäin maltillista, eli keskimäärin 1,3 % vuosina 2024-2026. Kansallinen arvio on, että jos kustannusten kasvu on tätä korkeampaa, kertyneet alijäämät eivät tule katetuiksi lakisääteisessä ajassa. Hyvil näkee merkittävänä riskinä, että jo vuoden 2024 ensimmäisen vuosineljänneksen ennusteen perusteella keskimääräinen kustannuskasvu tulee ylittämään arvioidun 1,3% vuotuisen tason mikäli alueilla ei pystytä tekemään merkittäviä ja nopeita toiminnallisia muutoksia suunnitelmakauden aikana.

Edellä todettujen riskien toteutuessa kansallista ns. kehysvarausta joudutaan käyttämään ja mahdollisesti myös nostamaan arvioidusta tasosta.

Rahoitusjärjestelmän sisällä tulee lisäksi kiinnittää huomioita alueiden keskinäisen rahoituksen jakoperusteiden oikeudenmukaiseen toteutumiseen. THL:n määrittelemillä tarvekertoimilla määritellään aluekohtainen suhteellinen rahoitustarve. Eräiltä hyvinvointialueilta on nostettu esille huolta siitä, miten läpinäkyvästi ja oikeudenmukaisesti palvelutarve ja samalla rahoitustarve tässä menettelyssä toteutuu.

Tehtävämuutokset ja niiden vaikutus rahoitukseen

Hyvinvointialueiden toimialalle erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa kohdentuu kehyskaudella tehtävämuutoksia, jotka tulevat voimaan vaiheittain vuonna 2025 tai sen jälkeen. Osa tehtävämuutoksista ja niihin liittyvistä sopeutustoimista on sisällöllisesti kuvattu vielä varsin yleisellä tasolla, jolloin näiden tosiasiallista taloudellista muutosvaikutusta on vaikea ennakoida eri alueilla. Tehtävämuutosten realisoituvat talousvaikutukset ovat myös osin riippuvaisia eri hyvinvointialueiden palvelujärjestelmistä sekä palvelutarpeen ja väestörakenteen luonteesta. Esimerkki avoimesta kirjauksesta on ”sosiaalihuollon palveluvalikoiman rajaus turvaten palvelujärjestelmän kestävyys ja huomioiden henkilöstön saatavuuden haasteet sekä julkisen talouden tila. Toimenpide vähentää rahoitusta 100 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen.” Jotta kirjaus johtaisi laskettuihin säästöihin suunnitelmakaudella, tulisi muutosta edellyttävä lainsäädäntömuutos toteuttaa viiveettä. Kokonaissäästön toteutumisen edellytyksenä on, että hyvinvointialueet voivat käynnistää ennakoivasti sopeutustoimet alueilla. Nopea lainsäädännön valmistelu puolestaan johtaa riskiin riittävän vaikutusten kokonaisarvioinnin toteuttamisesta tässä aikataulutuksessa. Hyvil kiinnittää huomioita siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon nopea ja kokonaisuutta ja samalla lukuisia yksityiskohtia koskeva säästöratkaisu voi johtaa kokonaiskustannusten kasvuun korjaavien ja raskaiden palveluiden tarpeen mahdollisesti kasvaessa.

Kaikkiin esitettyihin laskelmiin on sisällytetty tehtäväkohtaisten muutosten säästövaikutus. Hyvil suhtautuu varauksella esitettyjen tehtävämuutosten säästöpotentiaalin toteutumiseen alueilla. Osin säästöpotentiaalin laskenta ja vaikutusten arviointi on erittäin ongelmallista ja sisältää merkittävän virhemarginaalin. Tehtävämuutos vähentää suoraviivaisesti hyvinvointialueiden laskennallista kokonaisrahoitusta. On tunnistettava, että säästöpotentiaali voi eri hyvinvointialueilla poiketa toisistaan tai voi toteutua viiveellä. Hyvinvointialueiden erilaiset tuotantoratkaisut vaikuttavat säästöpotentiaalin hyödyntämismahdollisuuksiin. Usein esimerkiksi ostopalvelusopimuksissa ei voida tehdä mitoitusmuutoksesta syntyvää sopeutusta yksikköhintaan täysimääräisenä johtuen sopimusehdoista tai sopimuskausista. Hyvinvointialueen omassa toiminnassa mitoituksen muutos voi tuottaa nopeimmin säästöjä niillä alueilla, jotka voivat luopua henkilöstövuokrausratkaisuista kun henkilöstön riittävyyttä voidaan paremmin hallita.

Välttämättömien investointien mahdollistaminen ja lainanottovaltuus

Investointeja ohjataan lainanottovaltuudella. Hyvinvointialueiden ehkä ennakoitua heikompaa taloudellista lähtötilannetta kuvaa se, että vuodelle 2024 lainanottovaltuuden muutosta on hakenut tähän mennessä 13 aluetta, joista muutetun valtuuden on saanut yhteensä 11 aluetta. Kaksi aluetta perui hakemuksensa. Rahoitusjärjestelmässä poikkeukselliseksi tarkoitettu lisälainanottovaltuusmenettely on muodostumassa tavanomaiseksi järjestelyksi.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä on päätetty, että investointien ohjausta kiristetään. Asian valmisteluun perustetaan työryhmä. Hyvilin näkemyksen mukaan investointien ohjaus on jo tällä hetkellä, osin vakiintuneesta lisälainanottovaltuusmenettelystä johtuen, tiukka. Hyvil kannattaa investointien kriittistä arviointia, mutta samalla muistuttaa, että järjestelmän tulee mahdollistaa välttämättömät ja vaikuttavuusarviointiin perustuvat tarkoituksenmukaiset kustannustietoiset investoinnit hyvinvointialueen itsenäinen päätösvaltavalta huomioiden.

Lopuksi

Selonteossa esitetyt hyvinvointialuekohtaiset tekniset laskelmat osoittavat, että noin puolet hyvinvointialueista ei tulisi onnistumaan kumulatiivisen alijäämän kattamisvelvollisuudestaan vuoteen 2026 mennessä. Laskelman lähtökohtana lisäksi on, että alueiden suunnitelmavuosiin on otettu mukaan julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvät tehtävämuutokset.

Hyvil esittää huolensa hyvinvointialueiden talouden kestävyydestä ja järjestämisvastuun toteuttamisen mahdollisuuksista. Samalla kuitenkin todetaan, että hyvinvointialueet ovat motivoituneita tekemään omassa toiminnassaan ne toiminnalliset muutokset, joita talouden tasapainottaminen edellyttää. Tämän onnistumiseksi hyvinvointialueilla tarvitaan sekä itsenäistä päätöksentekomahdollisuutta ja joustavia alueellisesti toimivia ratkaisuja mutta samalla valtakunnallisesti koordinoitua ja yhtenäistä talouden ja toiminnan sisältöohjausta.

Rahoitusjärjestelmän toiminnallisuutta tulee arvioida ja uudistaa, jotta järjestelmä tukisi nykyistä paremmin ennakoiden ja oikeasuuntaisesti rahoitustarvetta eikä johtaisi poikkeusjärjestelyjen ensisijaisuuteen tai merkittävien takautuvien rahoitusmekanismien käyttöön.

Jotta julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025 - 2028 toteutuisi esitetyssä muodossa, edellyttää se hyvinvointialueilla merkittäviä toiminnallisia muutoksia poikkeuksellisen nopeassa aikataulussa. Alijäämän kattamisvelvoitteen tiukka aikataulutus pakottaa nopeisiin ja oleellisiin muutoksiin, joiden kokonaisvaikutuksia ei pystytä kaikilta osin ennakoimaan. Talouden reunaehtojen sisällä toimittaessa muutoksilla tulee olemaan vaikutusta väestön palveluihin. Hyvinvointialueilla järjestämisvastuullisina toimijoina on kriittinen vastuu huolehtia siitä, ettei tiukan talouden tilanteessa tehdä ratkaisuja, jotka vaarantavat merkittävällä tavalla asiakas- ja potilasturvallisuutta.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Minna Korkiakoski-Västi
toimitusjohtaja

Jakelu Hallintovaliokunta
Kirjaamo

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
www.hyvil.fi
etunimi.sukunimi@hyvil.fi
Y-tunnus: 3324881-1

Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
www.hyvil.fi
fornamn.efternamn@hyvil.fi
FO-nummer: 3324881-1