Minna Korkiakoski-Västi

Hallintovaliokunta HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 / Asiantuntijapyyntö

Kuuleminen 15.10.2024 klo 12.15

Asiatuntijalausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE 109/2024 vp)

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

Talousarvion 2025 perustana on talouden tilan maltillinen kohentuminen

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvoksi vuodelle 2025 perustuu kansallisen talouden tilanteen maltilliseen kohentumiseen. Ennuste on kuitenkin edelleen alijäämäinen. Vuonna 2025 julkisen talouden alijäämä pienenee ennusteen mukaan 3,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuodelle 2024 arvioidusta 3,7 prosentista. Esitys perustuu siihen, että hallituksen päättämät sopeutustoimet vähentävät menoja ja lisäävät tuloja merkittävästi. Ennusteena on, että myös julkisen velkasuhteen kasvu hidastuu, kun säästötoimet tulevat voimaan ja taloustilanne parantuu.

Talousarvioesityksen taustalla on hallitusohjelma, jonka perusteella hallitus on sitoutunut toteuttamaan keväällä 2024 päätetyt toimenpidekokonaisuudet ja lisätoimet, jotka vahvistavat julkista taloutta noin 9 mrd eurolla. Mikäli toimenpiteet eivät johda tavoitteen mukaisiin nettokustannusvaikutuksiin, hallitus toteaa olevansa valmis tekemään talousarviovuonna 2025 tarvittavat korvaavat toimenpiteet.

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

Talousarvioesitys on optimistinen ja tavoitteellinen, mutta onko myös realistinen?

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy katsoo, että talousarvio vuodelle 2025 on rakennettu optimistiseksi ja tavoitteelliseksi. Sen toteutuminen esitetyssä muodossa edellyttää merkittävien toiminnallisten ja taloudellisten uudistusten toteuttamista nopealla aikataululla. Toiminnallisten muutosten toteuttaminen ja uuden budjettilainsäädännön valmistelu, päätöksenteko sekä täytäntöönpano ovat hitaasti vaikuttavia elementtejä, jotka vaikuttavat viiveellä tavoitteena olevan vuoden 2025 talouslukuihin nähden. Tämä aiheuttaa valtion talousarvion 2025 toteutumiselle merkittävän haasteen ja jopa epävarmuuden.

Työllisyyden parantuminen on edellytys riittävän tulovirran säilyttämiselle ja samalla julkisen talouden menokehityksen hillitsemiselle. Myös tältä osin talousarvio sisältää epävarmuutta siitä, pystytäänkö työllisyyttä parantamaan niin nopeasti, että sillä on riittävä vaikutus jo vuoden 2025 tulo- ja menokehitykseen. Työttömyys aiheuttaa suorien kustannusten kasvun ja verotulokertymän laskun lisäksi monia välillisiä kustannuksia ja palvelutarpeen lisääntymistä hyvinvointialueiden toimintaan ja talouteen. Myös talousarvioesitykseen sisältyvät sosiaaliturvan merkittävät leikkaukset johtavat hyvinvointialueen näkemyksen mukaan sekä palvelutarpeen kasvuun että kustannuskasvuun hyvinvointialueilla. Tätä välillistä kustannuskasvua hyvinvointialueille ei ole voitu riittävällä tavalla ennakoida menokehyksessä.

Hyvil näkee merkittävän riskin siinä, toteutuvatko hyvinvointialueille erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa hallituksen linjaamat säästöpäätökset täysimääräisinä ja riittävän nopealla aikataululla. Kysymys on sekä tarvittavan lainsäädännön muutosprosessista kansallisesti että sen täytäntöönpanosta hyvinvointialueilla. Linjattujen toiminnallisten muutosten kustannusvaikutus on esitetty laskennallisena kustannussäästönä, mikä vähentää hyvinvointialueiden rahoitusta täysimääräisesti. Toiminnalliset muutokset eivät kuitenkaan tapahdu yhtä äkillisesti kuin laskennallinen rahoitus muuttuu. Henkilöresurssien tarjonnan ollessa niukkaa vapautuvista henkilöstöresursseista ei luovuta vaan niitä kohdennetaan uudella tavalla palvelujärjestelmässä.

On ilmeinen riski, ettei laskennallinen säästö toteudu täysimääräisenä tai ei tosiasiallisesti johda kokonaissäästöihin tilalle syntyvien kustannusten vuoksi. Esimerkiksi perusterveydenhuollon hoitoonpääsyn pidentämisestä aiheutuva laskennallisen rahoituksen vähennys arvioidaan hyvinvointialueilla yleisesti johtavan toteutettaessa muiden kustannusten kasvuun, jopa kokonaiskustannusten kasvuun ja erityispalveluiden lisääntyvään käyttöön. Toisaalta asiakasmaksujen korottamisen, mikä vähentää hyvinvointialueiden rahoitusta laskennallisesti ja täysimääräisesti,

arvioidaan hyvinvointialueilla johtavan merkittävästi hallituksen laskemaa pienempään nettotulokertymään mm maksukatosta ja maksuvaikeuksien aiheuttamasta luottotappiosta johtuen. Lisäksi on huomioitava, että asiakasmaksulainsäädäntö määrittää enimmäismaksun ja hyvinvointialue voi tai sen ainakin pitäisi voida päättää itsehallintonsa nojalla myös tätä alempien maksujen perimisestä. Rahoituksen etupainoinen leikkaaminen rajoittaa tosiasiassa mahdollisuutta tähän.

Hyvinvointialueiden rahoituksen indeksitarkistustasoksi on talousarvioesityksessä esitetty (hyvinvointialueindeksi) kolme prosenttia. Tätä voidaan pitää kohtuullisena tasona, kun käytössä on jälkikäteistarkistus, mikä korjaa sen mahdollisen epävarmuuden. Indeksi sisältää kuitenkin merkittäviä ennakoitavuuden riskejä, joista hyvinvointialueiden toiminnan alkuvuosilta on näyttöä sekä palkkakehityksen, inflaation että toimintaympäristön ennakoimattomien muutosten kautta.

Valtion talousarvio vuodelle 2025 sisältää varautumisen hyvinvointialueiden rahoituksen 1,4 mrd euron jälkikäteistarkistukseen vuoden 2023 osalta. Alijäämäennustetta eli jälkikäteistarkistuksen suuruutta on jouduttu kasvattamaan budjettivalmistelun aikana. Tulevien vuosien osalta talousennuste tältä osin on edelleen epävarma. Hyvinvointialueiden ennakoima alijäämä vuodelta 2024 on kasvamassa talousarvioita suuremmaksi, mikä johtaa myös vuonna 2026 aiempaa ennakoitua suurempaan jälkikäteistarkistuksen tarpeeseen. Jälkikäteistarkistus korjaa hyvinvointialueiden taloutta liian hitaasti jälkikäteen ja aiheuttaa hyvinvointialueiden talouteen ja samalla kansalliseen talouteen ja toiminnan suunnitteluun ”rytmihäiriön”, jolloin tilikauden kustannuksiin tarkoitettu rahoituserä ei kohdistu kustannuksen toteutumisvuodelle. Mikäli jälkikäteistarkistuksen omavastuuosuus etenisi hallituksen esityksen mukaisella tavalla, johtaisi tämä hyvinvointialueiden toimintamahdollisuuksien kannalta suuriin vaikeuksiin ja vaarantaisi näiden toimintamahdollisuudet, erityisesti toiminnan kriittisen kehittämisen osalta.

Eräitä yksittäisiä huomioita

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu ilman verotusoikeutta toteutettuna valtion rahoitukseen. Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta koskevien toiminnallisten muutosten nettokustannusvaikutus tulee rahoituslainsäädännön mukaisesti korvata valtion varoista hyvinvointialueille lähtökohtaisesti täysimääräisesti. Tästä johtuen sosiaali- ja terveydenhuoltoon tai pelastustoimeen kohdistuvilla lainsäädännöllisillä muutoksilla on suora yhteys valtion talousarvioon. Lainsäädännön valmistelu edellyttää laajaa kustannusvaikutusten arviointia ja ennakointia, jotta valtion talousarviossa pystytään huomioimaan erikseen toteutettavien lainsäädäntömuutosten nettokustannusvaikutukset hyvinvointialuille. Lisähaasteen luo se, että toiminnalliset ja nettokustannusvaikutukset vaihtelevat merkittävästi hyvinvointialueiden kesken.

Yksittäisenä huomiona nostetaan esille hallitusohjelmaan sisältyvä investointiohjelma (s 34), jossa on kirjattu yksityislääkärivastaanoton laajentaminen Kela-korvauksen kasvattamisena 70 M € tukena yksityiselle terveydenhuollolle. Nyt hallitus on esitellyt muutosehdotuksensa alkuperäiseen Kela-korvauksen kohdentamiseen, mutta periaate ei alkuperäisestä lähtökohdasta tässä yhteydessä oleellisesti muutu. Hyvil katsoo, että vaikka eurosumma on kokonaisbudjetista pieni, on se periaatteellisesti merkittävä. Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta lähtökohtaisesti kiristetään, mutta budjetissa toimialalle kohdistettava poikkeuksellinen lisärahoitus kohdennetaan yksityiselle sektorille.

Talousarvioon sisältyy poikkeuksellisesti rahoitusta lisäävä varaus vammaispalvelulain uudistamista ennakoivaan soveltamisalan kasvuun + 24,8 M € sekä lasten ja nuorten terapiatakuuta varten + 22,2 M €. Erityisesti vammaispalvelulain soveltamisalan mahdollisen laajentamisen kustannusvaikutuksesta on esitetty varauksellista näkemystä siitä, riittääkö esitetty lisämäärärahavaraus muutoksen kustannusten kattamiseen tai onko toimialan laajentaminen ja siitä tehty vaikutustenarviointi sillä tavoin uskottava, että kustannuskasvua aiheuttava uudistus on perusteltua toteuttaa, sillä kustannusvaikutus on vaikutuksiltaan pitkäaikainen ja jää rahoituspohjaan. Kansallinen talouden tilanne ja hyvinvointialueiden alijäämäinen käynnistysvaihe eivät mahdollista kustannuskasvua aiheuttavia uusia ja kustannusvaikutuksiltaan epävarmoja vastuita.

Hankintalain uudistuminen on parhaillaan meneillään. Vaikka valmistelu on kesken, on odotettavissa, että lausunnolle tulevassa versiossa ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti sidosyksikön omistukselle asetettavan 10 % vähimmäisomistusprosentti. Tämän linjauksen toteuttamisella on huomattavia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueiden kannalta kuitenkin niin, että vaikutukset kohdistuvat hyvinvointialueille eri tavoin johtuen eriintyneistä toimintaympäristöistä ja mm alueiden keskinäisestä poikkeavasta kokoluokasta. Mikäli uudistus toteutetaan, on erityistä huomiota kiinnitettävä vaikutusten arviointiin ja korvattava aiheutuneet kustannukset hyvinvointialueille.

Onko talousarvioesitys riittävällä tavalla taloudellisesti ja toiminnallisesti tasapainotettu?

Hyvil esittää huolensa siitä, onko valtion talousarvio vuodelle 2025 riittävän uskottavalla tavalla tasapainotettu toiminnan ja talouden suhteen. Talousarvio perustuu optimistiseen odotukseen siitä, että kaikki linjatut toiminnalliset muutokset pystytään lainsäädännöllisesti toteuttamaan ja niiden täytäntöönpanossa onnistutaan kaikilla hyvinvointialueilla täysimääräisesti ja viiveettä niin, että laskennalliset kustannussäästöt ja tulon lisäykset toteutuvat. Samalla se edellyttää onnistumista mm työllisyyden oleellisessa parantumisessa. Optimismi ja tavoitteellisuus on lähtökohtaisesti hyvä lähtökohta toiminnan ja talouden suunnittelulle. Talousarvioesitys vuodelle 2025 sisältää kuitenkin tältä osin oleellisia ja tunnistettavia riskejä siinä laajuudessa, että talousarvioesitys ei kaikilta osin täytä riittävällä tavalla toiminnan ja talouden tasapainottamisvaatimuksen tasoa. Vähimmilläänkin se edellyttää valmiuden käynnistää rinnalla hallituksen itselleen varaaman mahdollisuuden käynnistää lisätoimenpiteiden valmistelun, jolla varmistetaan kustannusvaikutteisten toiminnallisten muutoksen riittävyys.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu ilman verotusoikeutta täysimääräisesti valtion rahoitukseen. Tällä hetkellä kansallinen talouden tila ei mahdollista riittävää rahoituspohjaa nykyisen järjestämisvastuullisen toiminnan toteuttamiseen, mistä kertoo toistuva alijäämäinen talous ja jälkikäteistarkistuksen tarve. Talouden ja toiminnan tasapainottamiseksi tarvitaan rohkeaa kansallista priorisointia ja järjestämisvastuullisen palvelulupauksen uudelleentarkastelua. Talouden tasapainottaminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön sisällöllistä uudistamista ja keventämistä.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Minna Korkiakoski-Västi
toimitusjohtaja

Jakelu Hallintovaliokunta
Kirjaamo Hyvili