

Sanna Lehtonen

Eduskunnan hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönne 28.9.2022, HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023, Teema: Hyvinvointialueiden rahoitus

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023, teemana hyvinvointialueiden rahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirto ja rahoitusjärjestelmää koskevat muutokset toteutuvat 1.1.2023, ja sisältyvät täten ensimmäistä kertaa kokonaisuudessaan valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen.

Hyvinvointialueiden kokonaiskustannukset vuonna 2023 ovat alustavan arvion mukaan noin 25 miljardia euroa, mistä valtaosa, noin 90 prosenttia (22,5 mrd. euroa) rahoitetaan yleiskatteisella valtionrahoituksella. Käytännössä tämä tarkoittaa, että perustettavien hyvinvointialueiden omien tulojen osuus on vähäistä, niiden taloudellinen liikkumavara on erittäin pientä ja hyvinvointialueiden talousarvioiden summan ja valtion talousarvion hyvinvointialueiden rahoituksen välillä on lähes suora yhteys.

Talousnäkymiä leimaa epävarmuus

Hyvinvointialueilla vuoden 2023 talousarviovalmistelua tehdään epävarmuuden keskellä. Historian suurimman hallintouudistuksen vaikutukset sekä kuntien että hyvinvointialueiden talouteen selviävät lopullisesti vasta vuoden 2022 tilinpäätöstietojen valmistuttua syksyllä 2023 ja otetaan huomioon tulevien vuosien rahoituksessa.

Hyvinvointialueiden tehtävät painottuvat toimialoille, joissa laskennallinen palvelutarve ja sitä myöden myös näiden tehtävien kustannukset kasvavat merkittävästi tulevina vuosina. Lisäksi hyvinvointialueiden laajenevat tehtävät ja velvoitteet lisäävät kustannuksia entisestään pakottaen kaikki alueet talouden sopeuttamiseen jo lyhyellä tai viimeistään keskipitkällä aikavälillä.

Hyvinvointialueiden kustannusten kasvu aiheuttaa useassa kunnassa huolen lähipalveluiden saatavuudesta ja palveluverkosta. Lainsäädäntö ei velvoita hyvinvointialueita tiettyyn palveluverkkoon tai palveluiden maantieteelliseen saatavuuteen. Kunnissa pelätään, että talouden kiristyessä hyvinvointialueet tasapainottavat



talouttaan perustason palveluita karsimalla ja esimerkiksi kuntien ylläpitämien kiinteistöjen käyttöä vähentämällä. Tällä on suora vaikutus sekä kunnan houkuttelevuuteen että kuntatalouteen.

Hyvinvointialueiden menot koostuvat lähinnä palvelujen tuotantokustannuksista, eli henkilöstökustannuksista sekä tavaroiden ja palvelujen ostomenoista. Tästä johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstömäärän ja ansiotason kehitys ovat keskeisiä hyvinvointialueiden menoihin vaikuttavia eriä.

3.10.2022 hyväksytty sovintoehdotus ja aiemmin kesällä 2022 hyväksytty kunta-alan sopimusratkaisu nostavat SOTE-sopimuksen piirissä olevan henkilöstön ansioita sopimuskaudella 2022–2025 KT Kunta- ja hyvinvointialueyönantajan arvion mukaan keskimäärin vähintään 13 prosenttia. Lisäksi palkkaratkaisun lopulliseen vaikutukseen yksittäisellä hyvinvointialueella vaikuttaa merkittävästi se, miten palkkojen liittyvä yhteensovitus ja palkkausjärjestelmän uudistaminen toteutetaan.

Valtion vuoden 2023 talousarviossa ei ole varattu rahoitusta palkkaharmonisoinnin toteuttamiseen hyvinvointialueilla eikä palvelutarpeen kasvuun sidotun rahoituksen määräaikainen 0,2 prosentin, vuonna 2023 noin 35 miljoonan euron korotus riitä kattamaan hyvinvointialueille syntyviä muutuskustannuksia. Esimerkiksi tietojärjestelmäratkaisujen yhdenmukaistamiseen liittyvät tehtävät aiheuttavat merkittäviä kustannuksia hyvinvointialueilla erityisesti ensimmäisinä toimintavuosina. Syntyvien muutuskustannusten puutteellinen huomiointi hyvinvointialueiden rahoituksessa uhkaa viivästyttää uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan on kääntänyt energian, raaka-aineiden sekä ruuan hinnat kuluvana vuonna jyrkkään nousuun. Pitkittynyt inflaationäkymä nousevina korkeineen ja keskimääräistä kovempine palkkapaineineen haastaa sekä kuntia että hyvinvointialueita. Taloudelliset vaikutukset ja esimerkiksi raaka-aineiden saatavuuden ongelmat kohdistuvat erityisesti niihin hyvinvointialueisiin, joissa investointeja on paljon.

Myös koronapandemian synnyttämän häiriötilanteen vaikutukset lisäävät hyvinvointialueiden ensimmäisten toimintavuosien talouden näkyymiin liittyvää epävarmuutta.

Sujuva siirto varmistettava

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymiseen 1.1.2023 on aikaa vajaa kolme kuukautta. Kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnallisten yhteyksien on oltava sovittuina vuoden vaihteeseen mennessä turvallisen siirtymän varmistamiseksi.

Kuntaliitto esittää huolensa siirtymisen onnistumisesta ottaen huomioon yksittäisten hyvinvointialueiden valmistelun tilanteen. Erityisesti huoli koskee potilasturvallisuuden ja esimerkiksi palkkojen maksun kannalta keskeisiä tietojärjestelmiä,

mutta myös esimerkiksi hyvinvointialueiden kykyä toimittaa tietoja verohallinnon tulorekisteriin.

Uudistuksen toimeenpanon kireästä aikataulusta johtuen useilla hyvinvointialueilla joudutaan turvautumaan poikkeusjärjestelyihin, joissa kunnat joutuvat ylläpitämään hyvinvointialueiden palvelutoiminnassa tarvittavia tietojärjestelmäympäristöjä myös 1.1.2023 jälkeen. Tästä aiheutuu kunnille ylimääräisiä kustannuksia ja muita taloudellisia riskejä, joiden korvaamiseen ei valtion talousarviossa ole esitetty rahoitusta. Tilanne osaltaan vaikeuttaa palveluiden sujuvan siirron onnistumista.

Kuntien omaisuusjärjestelyt vaikuttavat hyvinvointialueiden toimintaan

Yhteistyötarpeet kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ovat laaja-alaisia pitäen sisälleen muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, lasten, nuorten ja perheiden palveluita, ympäristöterveydenhuoltoa, järjestöyhteistyötä, työllisyyden hoitoa ja poikkeusolojen varautumisjärjestelyjä. Yksi konkreettinen yhteistyön muoto ovat kuntien omistukseen jäävät soten ja pelastustoimen kiinteistöt, joissa hyvinvointialueet aloittavat toimintansa.

Lähestyvä palveluiden järjestämisvastuun siirto hyvinvointialueille on kiihdyttänyt kuntien omaisuusjärjestelyjä sote-lakien hyväksymisen jälkeen. Kun kunnat eivät enää ensi vuoden alusta päättä, mitä palveluita ja missä niitä järjestetään, useat kunnat ovat pohtineet mahdollisuuksiaan jatkaa kiinteistöjen omistajina tilanteessa, jossa sote- ja pela-kiinteistöihin tarvittavat investoinnit kilpailevat kunnille jäävien tehtävien toimitilainvestointitarpeiden kanssa, ja jossa samanaikaisesti kuntien yleinen investointikyky heikkenee. Lisäksi tulee huomioida, että ensimmäisten vuosien aikana kuntien tiloja ja vuokratuottoja turvaava hyvinvointialueita sitova kolmen vuoden vuokrausvelvoite ei koske sellaisia kiinteistöjä, jotka kunnat ovat lähtötilanteessa vuokranneet sote-kuntayhtymille.

Monet kunnat, erityisesti suuret ja keskisuuret kaupungit ovatkin vuosien 2021 ja 2022 aikana päätyneet vähentämään kiinteistöriskiään eli suuren kiinteistömassan ylläpitoa ja peruskorjausten suunnittelua myymällä oman palvelutoiminnan ulkopuolella olevia kiinteistöjä. Tämän kehityksen voidaan ennakoida jatkuvan myös lähivuosina.

Kehitys, joka on johtamassa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimitilojen omistuksen merkittävään yksityistämiseen, voi aiheuttaa pidemmällä aikavälillä hyvinvointialueille taloudellisia ja toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen liittyviä riskejä. Näiden riskien hallitsemiseksi olisi perusteltua kehittää hyvinvointialueiden investointi- ja lainanottovaltuuteen liittyvää ohjausta siten, että myös hyvinvointialueille syntyisi mahdollisuus lunastaa (halutessaan) kunnilta toimitiloja käypään arvoon tilanteessa, jossa kunnat eivät katso toimitilojen omistamista pitkällä aikavälillä tarpeelliseksi tai mahdolliseksi.

Myös eduskunnan lausumassa (EV 111/2021 vp) edellytettyä kuntien varainsiirtoveronvapautta koskevaa sääntelyä tulisi kiirehtiä taloudellisesti kestävien omaisuusjärjestelyiden mahdollistamiseksi.

Hyvinvointialueiden talouden tasapaino myös kuntien etu

On tärkeää, että hyvinvointialueiden rahoituksessa heti vuodesta 2023 alkaen otetaan huomioon palvelutarpeen arvioitu kasvu, yleinen kustannustason nousu (indeksitarkistus) ja tehtävien ja velvoitteiden laajentumisen vaikutus alueiden kustannuksiin.

Hyvinvointialueet aloittavat toimintansa hyvin erilaisista lähtökohdista. Ne alueet, jotka ovat jo toimineet koko alueen kokoisissa organisaatioissa, ovat toisaalta organisaatioina muita valmiimpia siirtymään. Toisaalta nämä hyvinvointialueiden hallinnon näkökulmasta ”edelläkävijäalueet” ovat jo tehneet talouden tasapainotusta laajaa keinovalikoimaa käyttäen, ja sopeutuksen keinot ovat uusia alueita vähäisemmät.

Jatkossa valtio, hyvinvointialueet ja kunnat yhdessä muodostavat julkisen talouden kokonaisuuden, joka vastaa kansalaisten peruspalveluista ja sosiaaliturvasta. Valtiontalouden alijäämä johtaa tulevaisuudessa julkisen talouden korjaamistoimiin, jotka kohdistuvat kaikkiin toimijoihin.

Mikäli uudistukselle asetettu kustannuskehityksen hillintää koskeva tavoite ei toteudu, lisää tämä suoraan kuntien talouteen kohdistuvia riskejä esimerkiksi valtionosuusleikkausuhan kautta. Riski kasvaa, mikäli hyvinvointialueiden talousarviot ylittävät toistuvasti tai jos valtio muilla poikkeusjärjestelyillään hyväksyy lisärahoitustarpeet (pehmeä budjettirajoite) tai jos investointien tai hyvinvointialueiden työnjakoa koskevassa ohjauksessa epäonnistutaan. Valtion talousarvioesityksen mukaan syyskuun alkuun mennessä jo kolme aluetta, Kanta-Hämeen ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueet sekä HUS-yhtymä, ovat hakeneet muutosta lainanottovaltuutensa.

Mitä paremmin hyvinvointialueet pystyvät järjestämään lakisääteiset palvelunsa laskennallisella valtionrahoituksella, sitä enemmän vakautta se tuo myös kuntien talouteen ja sitä paremmat lähtökohdat se antaa julkaisen talouden tasapainottamistavoitteen toteuttamiselle.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen

Johtaja, kuntatalous, Elinvoima ja talous -yksikkö