



Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp)

**Lausunnon aihe: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi
vuodelle 2023**

Lausunto annetaan: Sosiaali- ja terveysvaliokunta

1 Johdanto

1.1 Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi (HE 154/2022 vp): Asia on saapunut Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen asiantuntijalausunto keskittyy pääasiassa hyvinvointialueen vuoden 2023 rahoitustilanteeseen sekä rahoitusjärjestelmän kehitystarpeiden kuvaamiseen.

1.2 Asiantuntijat

hyvinvointialuejohtaja Sanna Svahn
konsernipalvelujen johtaja Markus Syrjänen
talousvalmistelujohtaja Ville Rajahalme
taloussuunnittelun projektipäällikkö Toni Virtanen
johtava erityisasiantuntija Nico Vehmas

2 Hyvinvointialueen lausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2023

2.1 Hyvinvointialuetalous näyttäytyy merkittävästi alijäämäisenä vuonna 2023

Kaikki Suomen hyvinvointialueet arvioivat vuoden 2023 toteutuvan merkittävästi alijäämäisenä. Hyvinvointialueiden talousarviot tarkentuvat vielä loppuvuoden aikana, mutta yhteensä koko Suomen tasolla alijäämän määräksi on esitetty noin 1,5 miljardia euroa, mikäli vuoden 2023 rahoituksen korjauserä kirjataan voimassa olevan rahoituslain mukaisesti vuodelle 2024.

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu lähes kokonaan valtion yleiskatteiseen rahoitukseen. Näin ollen kaikki hyvinvointialueet ovat riippuvaisia siitä, millä menetelmällä valtio jakaa hyvinvointialueille rahoitusta. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan nykyinen rahoituksen määräytymisen laskentamalli pitää sisällään puutteita, joista keskeisimmät ovat:

1. Valtion hyvinvointialueille vuonna 2023 kohdistaman rahoituksen merkittävä vaje sekä
2. syntyneen alijäämän alueellisen korjaamisen puutteelliset mekanismit.

Valtion hyvinvointialueille vuonna 2023 kohdistaman rahoituksen vajeen taustalla on useita tekijöitä, jotka liittyvät sekä *rahoituksen alueelliseen kohdentumiseen* että *rahoituksen kokonaistasoon*. Nykyinen rahoituksen jälkikäteinen korjausmekanismi pienentää alijäämäkehystä vuosina 2024 ja 2025, mutta ei riittävästi. Mikäli vuoden 2023 rahoituksen korjauserä kirjattaisiin vuodelle 2023, laskisi se alijäämäennustetta oleellisesti. Kuitenkin Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen osalta rahoitusvajetta muodostuu vuodelle 2023 rahoituksen korjauserän kirjaamisvuodesta riippuen noin 65-100 milj. euroa.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen vuoden 2023 alijäämän arvioidaan olevan noin 100 milj. euroa, kun huomioidaan voimassa olevan rahoituslain rahoitusperiaatteet. Rahoitusvaje muodostuu erinäisistä syistä johtuen. Rahoitusvajeen juurisyynä voidaan pitää hyvinvointialueelle siirtyvien reaalis-kustannusten ja laskennallisen rahoituksen (ml. laskennalliset rahoituksen korjauserät) kohtaanto-ongelmaa.

Seuraavassa taulukossa on eritelty vuoden 2023 alijäämäennusteeseen liittyviä tekijöitä:

Rahoitusvajeen kohdistuminen	Rahoitusvajeen osatekijä	Vaikutus Länsi-Uudellamaalla
Rahoituksen alueellinen vaje	Siirtyvien kustannusten laskentakaava aiheuttaa alueellista vajetta vuoden 2023 rahoitukseen	16 milj. €
	Palkkaharmonisointitarpeen alueellista vaihtelua ei huomioida	4-8 milj. €
	Vuoden 2023 muutoskustannusten rahoitus puuttuu	15-30 milj. €
	Yliopistosairaalarahoituksen puuttuminen*	2024 eteenpäin, noin 30-100 milj. €
Rahoituksen kokonaistason vaje	Laskennassa käytettävä vuoden 2022 talousarvio ei vastaa tosiasiallista kustannustasoa (korjaantuu 2024)	30-40 milj. €
	Kustannustaso nousee HVA-indeksiä enemmän (koskien erityisesti ostopalvelusopimuksia)	13-26 milj. €
	Lakisääteisten tehtävämuutosten kompensatio on puutteellista	6-20 milj. €
Yhteensä		100 milj. €

Taulukko 1. Alueellisen rahoitusvajeen ja kokonaistason rahoitusvajeen aiheuttavat tekijät ja niiden arvioitu vaikutus Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella. Osa tekijöistä kohdistuu pääasiallisesti vuoteen 2023 mutta aiheuttaa kerrannaisvaikutuksia myöhemmille vuosille.

*) Yliopistorahoituksen puuttuminen kohdistuu vuosille 2024 ja siitä eteenpäin.

2.2 Alueellisen rahoitusvajeen osatekijät

Siirtyvien kustannusten laskentakaava

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoitus määräytyy kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyvien kustannusten perusteella. Siirtyvien kustannusten laskennassa otetaan huomioon vuonna 2021 toteutuneet kustannukset ja vuoden 2022 talousarvion mukaiset kustannukset, jotka skaalataan

valtakunnallisen kasvun keskiarvolla. Yksinkertaistetusti laskentaperiaate olettaa, että väestö ja palvelujen tarve olisivat kasvaneet kaikkialla Suomessa näiden vuosien välillä tasaisesti.

Hyvinvointialueet eroavat kuitenkin toisistaan monin tavoin. Esimerkiksi väestön kasvu ja ikärakenteen muutokset ja näistä aiheutuva kustannusten kasvu eivät ole samanlaisia kaikilla alueilla. Tästä syystä siirtyvien kustannusten laskentakaava on problemaattinen. Nykyisellä laskentatavalla rahoitusta saavat suhteellisesti enemmän sellaiset hyvinvointialueet, joilla kustannukset kasvavat keskimääräistä hitaammin. Vastaavasti nopean väestönkasvun alueet, kuten kaikki Uudenmaan hyvinvointialueet, saavat suhteessa vuodelle 2023 vähemmän rahoitusta kuin tarvitsisivat.

Nykyinen siirtyvien kustannusten laskentamalli saa aikaan alueellista rahoitusvajetta, jonka määrä Uudellamaalla on yhteensä noin 75-100 miljoonaa euroa. Länsi-Uudellamaalla tämän alueellisen rahoitusvajeen määrä on 14,4 miljoonaa euroa.

Palkkaharmonisaation alueellinen kustannusvaihtelu

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisessä merkittävän kuluerän muodostaa palkkaharmonisaatio, jossa saman ammattiryhmän työntekijöiden tehtäväkohtaisia palkkoja harmonisoidaan tarkistamalla alempia tehtäväkohtaisia palkkoja kohti korkeampia tehtäväkohtaisia palkkoja.

Hyvinvointialueiden välillä palkkaharmonisaation tarve vaihtelee merkittävästi. Sairaanhoidopiireihin ja muihin kuntayhtymiin pohjautuvilla hyvinvointialueilla harmonisaatiokustannukset ovat vähäiset, sillä palkat on pääsääntöisesti harmonisoitu ennen hyvinvointialueiden varsinaisen toiminnan käynnistymistä. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella palkkaharmonisaatiota toteutetaan hyvinvointialueuudistuksessa syntyneen uuden fuusiorganisaation pohjalta, jolloin palkkaharmonisaation kustannukset kuuluvat maan korkeimpiin. Hoitajaliittojen palkkaratkaisu edellyttää todennäköisesti merkittäviä harmonisointitoimia jo vuodelle 2023.

Keskimääräistä korkeamman palkkaharmonisaatiotarpeen aiheuttama rahoitusvaje on vuonna 2023 Länsi-Uudenmaan osalta noin 4-8 miljoonaa euroa.

Sote-uudistuksen muutuskustannukset

Tosiasialliset muutuskustannukset vaihtelevat hyvinvointialueittain ja niitä syntyy vielä vuonna 2023. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella muutosten laajuus on erityisen merkittävä, sillä hyvinvointialue perustetaan täysin uutena alueellisena organisaationa. Merkittäviä muutuskustannuksia

aiheuttaa mm. hyvinvointialueelle periytyvä epäyhtenäinen ja päällekkäisyyksiä sisältävä järjestelmäarkkitehtuuri. Esimerkiksi asiakas- ja potilastietojärjestelmät tulevat vaatimaan merkittäviä panostuksia järjestelmien yhtenäistämiseksi. Muutostkustannuksia on arvioitu Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella aiheutuvan 15-30 milj. euroa vuonna 2023.

Vastaavasti osalla hyvinvointialueista muutostkustannukset jäävät vähäisiksi, sillä alueorganisaation toiminnan edellyttämää järjestelmien ja prosessien yhtenäistämistä on jo tehty useiden vuosien ajan.

Yliopistosairaalarahoituksen puuttuminen

Yliopistollisen sairaalatoiminnan kustannuksia nostavat yleisesti mm. vaativan erikoissairaanhoidon toteuttamiseksi tarvittava erityisosaava henkilöstö, tilat ja laitteet, alueelliset erityistehtävät ja koordinaatiotehtävät sekä sairaalassa toteutuva laaja koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta. HUS:n osalta erityiskustannuksia synnyttävät lisäksi muun muassa valtakunnalliset kliiniset erityistehtävät kuten elinsiirrot, palovammojen hoito ja lasten sydänkirurgia sekä erinäiset liittyvät poikkeusolojen varautumistehtävät.

Korkeammat kustannukset on osoitettu mm. THL:n toukokuussa 2022 julkaisemassa olosuhdetekijätutkimuksessa, jonka mukaan yliopistosairaaloiden yksikkökustannukset ovat noin 10 % korkeammat kuin keskussairaaloissa.

Yliopistosairaalisän puuttuminen rahoituksen määräytymistekijöistä johtaa siihen, että yliopistolliseen sairaalatoimintaan liittyvää rahoitusta kohdentuu myös sellaisille hyvinvointialueille, jotka eivät harjoita em. toimintaa. Tämä osaltaan johtaa rahoitusvajeeseen yliopistollista sairaalatoimintaa harjoittavilla alueilla.

2.3 Rahoituksen kokonaistason vajeen osatekijät

Vuoden 2022 talousarvio ei vastaa todellista kustannustasoa

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen arvion mukaan vuoden 2022 siirtyvän toiminnan reaalikustannukset ovat korkeammat kuin rahoituksen laskentaperusteena käytettävä vuoden 2022 talousarvioihin perustuva laskennallinen siirtyvä kustannustaso. Tämä perustuu siihen, että kuntien talousarvioihin kohdistuu merkittävä ylityspaine, ja tieto vuoden 2022 tilinpäätöksestä on käytettävissä vasta vuoden 2023 aikana. Näin vuoden 2023 rahoitukseen kohdistuu kokonaistasolla vajetta, joka kasvattaa hyvinvointialueiden vuoden 2023 alijäämää ja talouden sopeuttamistarvetta.

Tämän osatekijän aiheuttama rahoitusvaje on Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella vuonna 2023 yhteensä noin 30-40 miljoonaa euroa, mikäli rahoituksen korjaus toteutetaan voimassa olevan rahoituslain mukaisesti vuonna 2024.

Nykyisen rahoitusmallin mukaisesti tämä rahoitusvaje korjataan vuodesta 2024 alkaen koko valtion tasolla nolnaan. Korjaus toteutetaan laskennallisesti, joka osaltaan johtaa rahoituksen korjauserien epätasaiseen jakautumiseen ja edelleen alueellisen rahoitusvajeteen syvenemiseen, mikäli rahoituksen korjauksen alueellisia määräytymisperiaatteita ei muuteta.

Hyvinvointialueindeksin kasvu

Nykyinen vallitseva inflaatiotaso on jo merkittävästi ohittanut hyvinvointialueindeksin nousun. Tästä konkreettisena esimerkkinä nähdään esimerkiksi ostopalvelusopimuksissa jo toteutuneet suuret hinnankorotukset.

Tosiasiallisen kustannustason nousu hyvinvointialueindeksiä korkeammaksi aiheuttaa arvioiden mukaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle vuonna 2023 noin 13-26 miljoonan euron rahoitusvajeen.

Lakimuutoksista aiheutuvat muutuskustannukset

Lakimuutosten aiheuttamia kustannusvaikutuksia, kuten hoitajamitoituksen kasvattamista, ei ole huomioitu rahoituksessa täysimääräisesti. Tästä aiheutuu arvioiden mukaan Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle vuodelle 2023 noin 6-20 miljoonan euron rahoitusvaje.

3 Johtopäätökset

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen näkemyksen mukaan vuoden 2023 rahoitus sisältää useita haasteita, jotka perustuvat alueellista rahoitusvajetta synnyttäviin tekijöihin. Rahoitus on myös kokonaistasoltaan riittämätön.

Nykyinen hyvinvointialueiden rahoitusmalli korjaa rahoituksen kokonaistason vajetta vuodesta 2024 alkaen, mutta ei poista alueellista rahoitusvajetta. Näin muodostuu merkittäviä riskejä toimintansa aloittaville hyvinvointialueille ja asukkaiden sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluille.

Hyvinvointialueen tehtävänä on varmistaa turvallinen siirtymä ja sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden häiriötön jatkuminen. Hyvinvointialueen suurimmissa palvelukokonaisuuksissa toimitaan lakisääteisten mitoitus- ja saatavuuskriteerien rajoilla. Lisäksi hyvinvointialueen toimintaa sitovat toiminnan alkuvaiheessa liikkeenluovutuksen periaatteet, jotka heikentävät hyvinvointialueen kykyä sopeuttaa toimintaansa alkuvaiheessa. Esimerkiksi toimitilojen vuokrasopimuksiin liittyy määräaikainen siirtymäkausi, ostopalvelusopimuksista osa on määräaikaisia ja ostopalvelusopimusten uudelleenkilpailuttaminen vaatii raskaasta valmistelutyöstä ja hankintalain sääntelystä johtuen aikaa yhdestä kahteen vuoteen.

Uudenmaan erityisratkaisun alueella HUS-yhtymän kärsii Uudenmaan hyvinvointialueiden tavoin merkittävästä talouden niukkuudesta. Ratkaisuksi on ehdotettu HUS-yhtymän budjettikehyksen kasvattamista, mutta tämä osaltaan johtaisi Uudenmaan hyvinvointialueilla nykyistä suurempaan alijäämään ja edelleen suurempaan sopeutustarpeeseen.

Liikkeenluovutuksen reunaehtojen takia hyvinvointialueiden nopeat sopeutustoimet kohdistuisivat todennäköisesti suoraan palvelutuotantoon. Tämä tarkoittaisi merkittäviä muutoksia peruspalveluihin ja aiheuttaisi tätä kautta kestäväntä painetta myös erikoissairaanhoidon. Painopisteen voimakas siirtyminen perustason palveluista ja ennaltaehkäisystä erikoissairaanhoidon on vastoin sote-uudistuksen tavoitteita sekä generoi kustannusten kasvua tuleville vuosille.

4 Toimintaehdotukset

Vuodelle 2023 muodostuvan rahoitusvajeen ennaltaehkäisemiseksi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ehdottaa seuraavia välittömiä rahoituksen tasoon ja jakautumiseen kohdistuvia toimia.

1. Vuoden 2023 rahoitusta laskettaessa on kunnilta siirtyvien kustannusten laskentaperusteena käytettävä vuoden 2022 tosiasiallista kustannustasoa alueittain. Tämä voidaan toteuttaa joko a) rahoituslain muutoksena tai b) erillisellä korjaavalla rahoituserällä.

Peruste: Valtakunnallisten skaalattujen keskiarvojen käyttäminen aiheuttaa alueellista rahoitusvajetta erityisesti hyvinvointialueille, joilla kustannusten kasvu esimerkiksi nopean väestönkasvun seurauksena on nopeampaa kuin Suomessa keskimäärin.

2. Vuodelle 2023 on kohdistettava lisää rahoitusta muutuskustannuksiin. Muutosrahoitus tulee kohdentaa niille alueille, joilla tosiasiallisesti joudutaan tekemään muutoksia, kuten tietojärjestelmien yhtenäistämistä. Tieto muutosrahoituksesta tarvitaan mahdollisimman pian, jotta se voidaan huomioida talousarviossa.

Peruste: Tosiasialliset muutuskustannukset vaihtelevat merkittävästi alueittain ja niitä syntyy vielä ainakin vuonna 2023. Muutuskustannukset ovat suurimmat hyvinvointialueilla, jotka eivät synny olemassa olevien yhteistyörakenteiden päälle.

3. Yliopistosairaalakriteeri on valmisteltava nopeasti osaksi hyvinvointialueiden rahoitusmallia. Rahoituksen jakoperusteen tulee olla realistinen (lakiluonnoksen vaihtoehto A) ja sekä euromääräinen painoarvo esitettyä suurempi.

Peruste: Yliopistosairaalatoiminta aiheuttaa tutkimusten mukaan hyvinvointialueelle merkittäviä

(10)

Liitteet

Liite 1. Siirtyvien kustannusten ja tosiasiallisten kustannusvastuiden erotus (tilanne 14.10.2022).

Hyvinvointialue	TP 2021	TA 2022	TP 2021 & TA2022 keskiarvo	Keskiarvon skaalausprosentti	Siirtyvät kustannukset	Siirtyvien kustannusten ja TA2022 erotus
Helsinki	2 309 147 888	2 507 682 000	2 408 414 944	102,18 %	2 460 859 962	-46 822 038
Vantaa+Kerava	856 347 738	907 811 000	882 079 369	102,18 %	901 287 300	-6 523 700
Länsi-Uusimaa	1 454 235 134	1 548 377 000	1 501 306 067	102,18 %	1 533 998 118	-14 378 882
Itä-Uusimaa	325 097 048	337 928 000	331 512 524	102,18 %	338 731 455	803 455
Keski-Uusimaa	660 296 276	692 674 000	676 485 138	102,18 %	691 216 103	-1 457 897
Varsinais-Suomi	1 738 067 991	1 809 355 000	1 773 711 495	102,18 %	1 812 335 376	2 980 376
Satakunta	862 004 716	893 841 000	877 922 858	102,18 %	897 040 278	3 199 278
Kanta-Häme	630 170 130	661 036 000	645 603 065	102,18 %	659 661 550	-1 374 450
Pirkanmaa	1 862 884 316	1 968 949 000	1 915 916 658	102,18 %	1 957 637 161	-11 311 839
Päijät-Häme	749 815 090	792 262 000	771 038 545	102,18 %	787 828 480	-4 433 520
Kymenlaakso	712 788 693	710 796 000	711 792 346	102,18 %	727 292 152	16 496 152
Etelä-Karjala	493 339 167	517 739 000	505 539 083	102,18 %	516 547 571	-1 191 429
Etelä-Savo	626 625 761	620 639 000	623 632 380	102,18 %	637 212 437	16 573 437
Pohjois-Savo	1 013 201 933	1 090 507 000	1 051 854 467	102,18 %	1 074 759 376	-15 747 624
Pohjois-Karjala	654 586 248	657 845 000	656 215 624	102,18 %	670 505 205	12 660 205
Keski-Suomi	1 011 423 300	1 022 503 000	1 016 963 150	102,18 %	1 039 108 275	16 605 275
Etelä-Pohjanmaa	780 689 466	787 420 000	784 054 733	102,18 %	801 128 105	13 708 105
Pohjanmaa	687 943 175	683 757 000	685 850 088	102,18 %	700 784 981	17 027 981
Keski-Pohjanmaa	265 911 304	270 731 000	268 321 152	102,18 %	274 164 044	3 433 044
Pohjois-Pohjanmaa	1 512 629 219	1 580 856 000	1 546 742 609	102,18 %	1 580 424 074	-431 926
Kainuu	334 827 380	352 011 000	343 419 190	102,18 %	350 897 397	-1 113 603
Lappi	786 503 187	818 862 000	802 682 594	102,18 %	820 161 601	1 299 601
Manner-Suomi yhteensä	20 328 535 162	21 233 581 000	20 781 058 081	102,18 %	21 233 581 000	0

Kuva 1. Nykyisen rahoitusmallin mukaan määräytyvät siirtyvät kustannukset eivät vastaa alueelle tosiasiallisesti siirtyviä kustannusvastuita. Kun kaikkien hyvinvointialueiden vuoden 2021 tilinpäätösten ja vuoden 2022 talousarvioiden keskiarvot skaalataan samalle tasolle, huomioimatta jää esimerkiksi alueiden erilainen väestön kasvu ja palvelutarpeen kasvu. Käytännössä tämä aiheuttaa koko valtion tasolla noin 100 milj. € suuruisen perusteettoman rahoituksen kanavoinnin, pääosin pois Uudeltamaalta.