

Kirjallinen asiantuntijalausunto valtiovarainvaliokunnalle: sote-kustannusten ja -rahoituksen kehitys vuosina 2022-2024

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelta (Pohde) kirjallista asiantuntijalausuntoa sosiaali- ja terveystalouden kustannusten ja -rahoituksen kehityksestä vuosina 2022–2024.

Pohde kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto ja nostaa asiaan liittyen esiin erityisesti seuraavat näkökulmat ja huomiot:

- 1) Kustannusten nousuun vuosina 2022- 2023 on osaltaan vaikuttanut se, että osalla kunnissa on ollut sosiaali- ja terveystalouteen sekä pelastustoimen palveluihin kohdentuvia kustannuseriä, jotka on budjetoitu konsernihallintoon, ja näin ollen **kustannukset eivät ole täysimääräisesti kirjautuneet hyvinvointialueille siirtyvän rahoituksen pohjatietoihin.**
- 2) **Kustannusten kohoamisen keskeisiä taustatekijöitä vuosien 2022 ja 2023 välillä** ovat olleet ennätyskorkeat kansalliset korotukset palkkatasoon, merkittävä inflaatio, muutokset henkilöstömitoituksessa ja palvelutakuissa, hyvinvointialueiden uudet tehtävät, ostopalveluiden hintojen nousu, henkilöstön saatavuuden haasteet, voimakkaasti kohonnut korkotaso sekä muutuskustannukset erityisesti niin sanotuilla sirpalehyvinvointialueilla.
- 3) Vuoden 2024 taloutta Pohteella haastavat erityisesti **ostopalveluiden kustannukset**. Ostopalveluiden kustannuskehitys on tavoitteena pitää tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman mukaisena rakenteita ja toimintamalleja uudistamalla, parantamalla henkilöstön saatavuutta, sopimushallinnalla sekä arvioimalla eri järjestämistapojen kustannusvaikutuksia.
- 4) On kannatettavaa, että rahoitusmekanismia ja sen toimivuutta arvioidaan. Keskeinen tavoite tulisi olla **hyvinvointialueindeksin ja muiden rahoituksen tasoon vaikuttavien tekijöiden vastaavuus inflaatioon ja muuhun kustannustason nousuun**, jonka jälkeen jälkikäteen tarkastuksen omavastuu on perusteltu tuottavuuden edistämisen mekanismi. Myös rahoituksen ennakoitavuus on tärkeää talouden strategiselle suunnittelulle.
- 5) **Koko yhteistyöaluetta ja kansallista palvelujärjestelmää hyödyntävät investoinnit**, esimerkiksi yliopistollisen sairaalan rakentaminen, tulisi nykyistä paremmin huomioida rahoitusjärjestelmässä.
- 6) Palvelutarpeen muutoksiin tai muihin muutuskustannuksiin varattu **rahoituksen lisäys 0,2 prosenttiyksikköä on riittämätön** kattamaan hyvinvointialueiden käynnistymisestä aiheutuvia muutuskustannuksia erityisesti niin sanotuilla sirpalehyvinvointialueilla.
- 7) Seitsemän vuoden siirtymäaika heikentää tarveperustaisen rahoituksen toteutumista ja väestön yhdenvertaisuutta hyvinvointialueilla. **Siirtymäaika tulisi lyhentää.**
- 8) Pohteen tavoitteena on, että tulevina vuosina **tasapainotuksen tieltä voidaan edetä hallittuun kustannuskehitykseen ja kehittämistyötä painottavaan strategiseen suunnitteluun**. Tämä edellyttää tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman suunnitelmallista toimeenpanoa, eri toimijoiden yhteisiä tavoitteita ja tiivistä yhteistyötä sekä rahoitusjärjestelmän uudistamista tarvittavilta osin.

1. Vuosien 2022-2023 sote-palvelujen kustannukset ja kehitysnäkymät

Kunnista hyvinvointialueille siirtyviä kustannuksia oikaistiin valtiovarainministeriön toimesta loka-kuussa 2023, jolloin laskelmissa otettiin huomioon valtioneuvoston asetuksen perusteella korjaukset vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin tilanteissa, joissa kuntien kustannuksiin liittyvä kerta-luontoinen tai takautuva erä vääristäisi merkittävästi rahoituksen siirtolaskelmaa ja tätä kautta kun-tien valtionosuutta tai hyvinvointialueiden rahoitusta. Pohteen osalta vuosien 2021 ja 2022 netto-kustannuksia verrattuna vuoden 2023 tilinpäätökseen ja vuoden 2024 talousarvioon on kuvattu alla olevassa taulukossa 1. **Pohteen osalta vuosien 2021 ja 2022 keskiarvotieto siirtolaskelmissa on verrattain lähellä vuoden 2022 tasoa jääden siitä noin 1,3 miljoonaa euroa.**

Miljoonaa euroa (sis. toimintakate, netto- rahoituskulut ja poistot)	TP 2021 (oikaistut siir- tyvät kustan- nukset)	TP 2022 (oikaistut siir- tyvät kustan- nukset)	Muutos% 2021- 2022	TP 2023 (ei vielä aluevalt. hyväksymä)	Muutos% 2022- 2023	TA 2024	Muutos% 2023- 2024
Sosiaali- ja terveysterve- luiden nettokustannukset	1 480,9	1 589,3	7,3 %	1 764,0	11,0 %	1 825,0	3,3 %
Pelastustoimen nettokus- tannukset	35,4	41,7	17,6 %	39,0 *	-6,4 % *	42,7 *	9,3 % *
Yhteensä	1 516,3	1 631,0	7,6 %	1 803,0	10,5 %	1 867,8	3,6 %
Yhteensä vuosien 2021- 2011 keskiarvo, korotettu vuoden 2022 tasoon		1 629,6		1 803,0	10,6 %		

*) Sisäisten erien jakoperusteet ovat tarkentuneet vuosien 2023 ja 2024 välillä.

Taulukko 1. Sosiaali- ja terveysterveysten kunnista Pohteelle siirtyneet nettokustannukset, nettorahoituskulut ja poistot sekä niiden kehitys vuosina 2021-2024.

Taustaa vuosien 2021 ja 2022 kustannuksista ja niiden vertailusta

Vuosien 2021-2022 välinen kasvu sosiaali- ja terveysterveysten osalta, noin 7,3 prosenttia, liittyy osin kuntien valtiolta saamiin koronakorvauksiin, joiden tuotot osassa kunnissa ylittivät ko-ronatoimenpiteistä aiheutuneet kustannukset. Tämä on osaltaan vaikuttanut hyvinvointialueille siirtyneisiin kustannuksiin, jotka laskettiin vuosien 2021-2022 tilinpäätösten nettokustannusten kes-kiarvona korotettuna vuoden 2022 tasoon.

Myös inflaatiomuutokset vaikuttavat vuosien 2021-2022 väliseen kustannuskehitykseen. **Inflaatio oli Suomessa poikkeuksellisen korkea vuonna 2022, keskimäärin 7,1 prosenttia.** Vastaavia lukuja on nähty viimeksi 1980-luvun alussa. Hintojen nousu oli huomattavasti maltillisempaa vuonna 2021, jolloin keskimääräinen inflaatio jäi 2,2 prosenttiin.

Keskeiset tekijät kustannusten kasvulle vuosien 2022 ja 2023 välillä

Pohteella on tunnistettu, että siirtyvien kustannusten osalta kunnissa on ollut sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä pelastustoimen palveluihin kohdentuvia kustannuseriä, jotka on budjetoitu konsernihallintoon (esimerkiksi henkilöstö-, talous-, hallinto- ja kiinteistöpalvelut, työterveyshuolto ja viestintä), ja näin ollen **kustannukset eivät ole täysimääräisesti kirjautuneet hyvinvointialueiden rahoituksen pohjana oleviin soten ja pelastustoimen taloustietoihin**. Tämän johdosta osa hyvinvointialueista on lähtenyt osin vajaalla rahoituksella liikkeelle todellisiin siirtyneisiin toimintoihin ja järjestämisvastuuseen verrattuna.

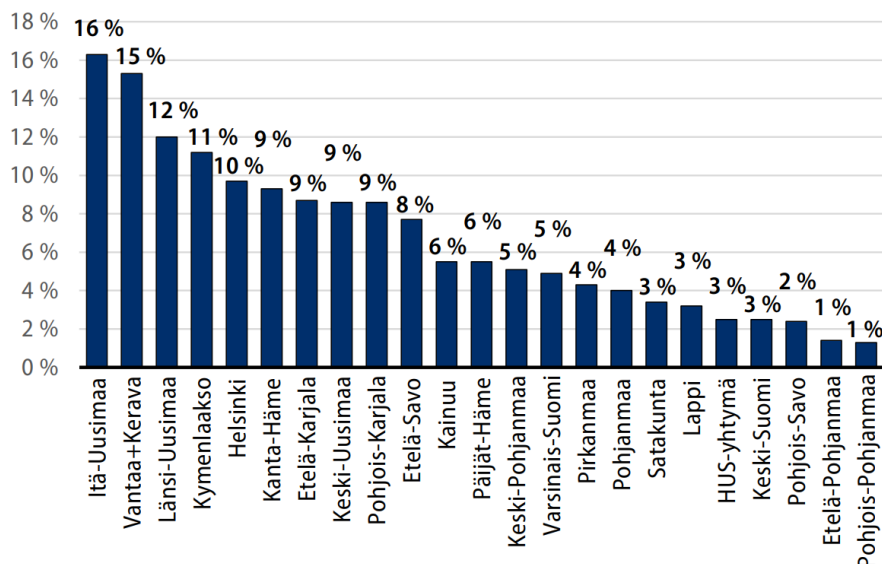
Pohjois-Pohjanmaalla vuoden 2023 alussa hyvinvointialue yhdisti yhdeksi kokonaisuudeksi 19 sosiaali- ja terveydenhuollon ja kaksi pelastustoimen organisaatiota. Henkilöstöä hyvinvointialueelle luovutti noin 30 organisaatiota. Tämä vaikutti myös siihen, että toiminnan käynnistyessä Pohteella oli käytössä useita eri tietojärjestelmiä sekä esimerkiksi lukuisia harmonisointia edellyttäviä palveluiden myöntämisen kriteereitä ja toimintamalleja. **Verrattuna integroituneisiin hyvinvointialueisiin toiminnan käynnistäminen ei-integroituneilla hyvinvointialueilla, kuten Pohde, aiheuttaa merkittäviä kustannuksia**. Esimerkiksi palkkojen harmonisoinnista odotetaan noin 50-100 miljoonan kumulatiivista kustannusvaikutusta riippuen harmonisoinnin toteutustavasta ja tasosta. Samoin tietojärjestelmien yhtenäistämisen kustannuksiksi on arvioitu yli 90 miljoonaa euroa. Etuisuuksien, kriteereiden, palvelusetelien ja harkinnanvaraisten asiakasmaksujen yhtenäistämisen vaikutukseksi on puolestaan arvioitu vähintään 10-20 miljoonaa euroa.

Vuonna 2023 Pohteen kustannukset kasvoivat noin 10,5 prosenttia verrattuna vuoden 2022 kustannustasoon. Tästä sosiaali- ja terveyspalveluiden muutoksen osuus oli noin 11 prosenttia. Sisäisten kustannusten kohdentumista on hyvinvointialueella tarkennettu vuosien 2023 ja 2024 osalta, joten tämä on tarpeen huomioida erityisesti pelastustoimen vuotuista kustannuskehitystä tarkastellessa. Pelastustoimen budjetin osuus Pohteen nettokuluista vuonna 2023 oli noin 2,2 prosenttia.

Vuoden 2023 kustannusnousuun vaikuttivat erityisesti asiakaspalvelujen ostojen kohonneet kustannukset, joiden taustalla olivat lakisääteisten mitoitusten muutokset sekä korkea inflaatiotaso, joka oli vuoden 2023 aikana korkeimmillaan yli 8 prosenttia päätyen vuoden keskiarvona 6,2 prosenttiin. Myös henkilöstön saatavuuden haasteet ovat lisänneet ostopalveluja esimerkiksi henkilöstövuokraukseen ja muihin palveluostoihin liittyen. Asiakaspalvelujen ostojen toteuma Pohteella oli vuonna 2023 noin 447,6 miljoonaa euroa. Asiakaspalveluiden ostojen kustannuksia ei voida suoraan verrata vuosien 2022 ja 2023 välillä, sillä vuoden 2022 osalta Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kustannukset, esimerkiksi henkilöstökulut, tilat ja lääkkeet, näkyvät kuntien tilinpäätöksissä palvelujen ostoina. Arvio kuitenkin on, että **kasvua siirtyneiden kustannusten tasoon asiakaspalvelujen ostoissa on noin 45-50 miljoonaa euroa**.

Myös muiden palvelujen ostoissa näkyy merkittävää hintojen nousua erityisesti ict- ja asiantuntijapalveluiden ostoissa sekä ateriapalveluissa raaka-aineiden ja työvoiman hintojen kehitykseen liittyen. Vuokratyövoiman käytön kasvu siirtyneisiin kustannuksiin verrattuna nostaa myös muiden palvelujen ostoja. Toisaalta on huomioitava, kuten kuvio 1 sivulla 4 osoittaa, että henkilöstövuokrauksen osuus henkilöstökuluista on Pohteella hyvinvointialueista matalin (Hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käyttöä selvittävän verkoston raportti, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja

muistioita, 2024:6). **Käytettävissä olevien tietojen pohjalta hintojen nousun vaikutus muiden palvelujen ostojen toteumaan on noin 20-25 miljoonaa euroa.** Vuoden 2023 tilinpäätöksessä muiden palvelujen ostojen toteuma oli Pohteella noin 293,7 miljoonaa euroa.



Kuvio 1. Työvoiman vuokraus suhteutettuna henkilöstökuluihin eri alueilla (9 kk, 2023).

Lähde: Hyvinvointialueiden vuokratyövoiman käyttöä selvittävän verkoston raportti, sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita, 2024:6.

Henkilöstökulut muodostivat vuonna 2023 noin puolet Pohteen toimintakuluista eli noin 1,002 miljardia euroa. Vuoden 2023 kustannuskehitykseen vaikuttivat osaltaan huomattavan suuret, yli 6 prosentin, kansalliset korotukset palkkoihin. **Tämä tarkoitti käytännössä Pohteen mittakaavassa noin 55-65 miljoonan euron kustannustason nousua kunnista siirtyneisiin toimintakuluihin verrattuna.** Toisaalta henkilöstön saatavuuden haasteet vaikuttivat ostopalveluja ja työvoiman vuokrausta nostavasti.

Myös lainsäädännön muutoksilla vuonna 2023 on ollut vaikutuksia henkilöstökuluihin sekä ostopalveluiden käyttöön ja kustannuksiin. Ikäihmisten palveluissa laki muuttui 1.4.2023 alkaen siten, että ympärivuorokautisen palveluasumisen henkilöstömitoitus tulee olla vähintään 0,65 aiemman 0,6:n sijaan. Samoin hoitotakuun lainsäädäntö muuttui 1.9.2023, jolloin perusterveydenhuollon kiireettömään hoitoonpääsyn enimmäisaikoja tiukennettiin. Uuden lainsäädännön myötä hoitoon tulee päästä 14 vuorokauden kuluessa hoidon tarpeen arvioinnista aiemman kolmen kuukauden sijaan. Suun terveydenhuollon hoitoonpääsyn enimmäisaika lyheni kuudesta kuukaudesta neljään kuukauteen.

Rahoitusta tarkastellessa on myös tarpeen huomioida muut hyvinvointialueiden uudet tehtävät vuonna 2023 liittyen kansalliseen mielenterveysstrategiaan, koti- ja omaishoidon kehittämiseen, lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman jatkoon, lastensuojelun jälkihuollon laajennukseen ja vähimmäishenkilömitoitukseen sekä oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistamiseen sekä sosiaaliseen

luototukseen. **Hyvinvointialueiden uusien tehtävien kustannusvaikutukseksi on arvioitu kansallisella tasolla noin 244 miljoonaa euroa.** Vaikutukset toteutuneisiin kustannuksiin vuonna 2023 vaihtelevat muun muassa hyvinvointialueiden resurssitilanteisiin liittyen.

Avustuksissa kasvu siirtyviin kustannuksiin verrattuna on ollut Pohteella noin 10-12 miljoonaa euroa. Tätä selittävät myöntämisperusteiden ja toimintamallien yhtenäistäminen sekä tuotavuus- ja taloudellisuusohjelman mukaiset toimenpiteet kotona asumisen tukemiseen ja esimerkiksi omais- ja perhehoidon vahvistamiseen liittyen. Avustusten kehityksessä näkyvät myös hyvinvointialueiden uudet tehtävävastuut. Avustukset olivat Pohteella vuonna 2023 yhteensä 65,1 miljoonaa euroa.

Aineiden ja tarvikkeiden osalta kustannuksiin vaikutti vuonna 2023 muun muassa energiamarkkinatilanne, joka nosti sähkön hintaa tuntuvasti. Kohonnut inflaatio vaikutti myös esimerkiksi hoitotarvikkeiden hintojen nousuun. Aineisiin ja tarvikkeisiin käytettiin Pohteella vuonna 2023 yhteensä 172,3 miljoonaa euroa. **Käytettävissä olevan vertailutiedon pohjalta arvio kokonaisuutena on, että muutos vuosien 2022 ja 2023 välillä pysyi normaalien vuosikasvun puitteissa.**

Muiden kulujen osalta merkityksellinen kustannuksiin vaikuttava tekijä olivat kiinteistöjen ja esimerkiksi leasing-laitteiden vuokratkustannukset, jotka kohosivat siirtyneiden kustannusten taosta noin 30 miljoonaa euroa. Taustalla vaikuttivat muun muassa vuokra-asetuksen periaatteet sekä yleinen korkotason nousu. Muut toimintakulut olivat Pohteella vuonna 2023 yhteensä 112,6 miljoonaa euroa, josta vuokratkulujen osuus oli 107,6 miljoonaa.

Kustannusmuutoksia vuosien 2022-2023 välillä arvioitaessa on tarpeen huomioida myös korkotason muutoksen vaikutukset nettorahoituskustannuksiin, jotka olivat Pohteella vuoden 2023 tilinpäätöksessä noin 8,8 miljoonaa euroa. Pitkän nolla- ja miinuskorkojakson jälkeen euribor-korko kääntyi syksyllä 2022 nousuun tavoittaen kesällä 2023 jo yli neljän prosentin rajan. Tällä hetkellä (3/2024) 12 kuukauden euribor on noin tasolla 3,7 prosenttia. Pohteella oli vuoden 2023 lopussa lainaa noin 778 miljoonaa euroa, joten korkotason muutoksilla on olennainen vaikutus hyvinvointialueen kustannuksiin. Toisaalta muuttunut korkotaso on mahdollistanut myös maksuliikennetilien ja tilitalletustoiminnan kautta saatavat tuotot. **Siirtyneisiin kustannuksiin verrattuna nettorahoituskustannukset nousivat vuonna 2023 noin 7-8 miljoonaa euroa.**

Kasvaneiden kustannusten vaikutusta taittoivat osaltaan kohonneet toimintatuotot erityisesti avustuksiin liittyen. Näitä olivat esimerkiksi ict-hankerahoitus, valtion myöntämä niin sanottu vakiinnuttamisraha vuosille 2023-2025 sekä myönteiset rahoituspäätökset esimerkiksi Suomen kestävän kasvun ohjelman eli RRP:n hankkeisiin liittyen.

Yllä on kuvattu keskeisiä tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusten kasvuun Pohteella vuosien 2022-2023 välillä. **Muutos on ollut yhteensä sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta noin 175 miljoonaa euroa eli noin 11 prosenttia (koko Pohde 10,5 %).** Vuosien 2022-2023 välisessä kustannusvertailussa on tarpeen huomioida, että hyvinvointialueiden toiminnan ensimmäisiin vuosiin sisältyy erityisesti niin sanotuilla sirpalehyvinvointialueilla, kuten Pohde, merkittäviä muutuskustannuksia. Toisaalta integraatio tarjoaa hyvää potentiaalia toimintojen ja kustannusrakenteen uudistamiselle.

Kustannuskehityksen näkymät vuodelle 2024

Vuodelle 2024 inflaation arvioidaan hidastuvan noin kahteen prosenttiin. Odotuksena on, että tämän hillitsee myös ostopalveluiden kustannusnousua. Pohteen osalta haasteena on, että aiemmin tehdyt sopimukset ja asiakassitoumukset rajoittavat ostopalveluiden kehityksen nopeaa suunnanmuutosta. Ostopalveluiden kustannuskehitys pyritään pitämään tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman mukaisena rakenteita ja toimintamalleja uudistamalla, parantamalla henkilöstön saatavuutta, sopimushallinnalla sekä arvioimalla eri järjestämistapojen (oma toiminta, ostopalvelut, palvelusetelit, avustukset) kustannusvaikutuksia.

Henkilöstökustannusten nousun arvioidaan jäävän vuonna 2024 vuoden 2023 tasoa matalammaksi. Toisaalta osan palveluista siirtäminen omaksi toiminnaksi tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman mukaisesti vaikuttaa henkilöstökuluja nostavasti ja vastaavasi ostopalveluja vähentävästi. Henkilöstön saatavuushaasteiden ennakoidaan jatkuvan, joka vaikuttaa osaltaan henkilöstökuluihin ja toisaalta vastavuoroisesti ostopalveluiden ja vuokratyövoiman käyttöön.

Pohteen erityiskysymyksenä on uuden yliopistollisen sairaalan rakentaminen, johon on myönnetty sosiaali- ja terveysministeriön poikkeuslupa sekä lainanottovaltuus koko rakentamisen kaudelle. Tämä nostaa investointitarpeita ja siten rahoitus- ja poistokustannuksia erityisesti vuosina 2024-2026. Nettorahoituskulut ovat vuoden 2024 talousarviossa yhteensä 22,4 miljoonaa euroa, ja ne kohoavat vuoteen 2026 mennessä noin 26 miljoonaan euroon. Vastaavasti poistot nousevat vuoden 2024 tasosta, eli noin 44,9 miljoonasta eurosta, vuoteen 2026 mennessä noin 88 miljoonaan euroon. Pohteella korkoriskejä on ennakoitu muun muassa pitkäaikaisilla korkositoumuksilla. Lainasalkun suojausaste on tällä hetkellä noin 50,6 prosenttia. Myös euribor-koron odotetaan kääntyvän laskuun ja asettuvan lähitulevaisuudessa noin 2,5 prosentin tasolle, joka osaltaan hillitsee korkokustannusten kehitystä.

Hyvinvointialueen talouden haasteet ulottuvat myös konserniyhteisöihin. Osana Pohteen tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmaa on linjattu tavoitteeksi, että in house -yhtiöiden laskutus saa kasvaa enintään saman verran kuin hyvinvointialueen toimintakate.

Uusien tehtävävastuiden osalta vuosi 2024 on edellisvuotta maltillisempi. Kansallisella tasolla uusien tai muuttuneiden tehtävien ja vastuiden taloudelliseksi vaikutukseksi on arvioitu noin 11,7 miljoonaa euroa.

2. Rahoituksen riittävyys vuonna 2023 ja näkymät vuodelle 2024

Rahoituksen ja tuloksen kehitys Pohteella vuosina 2023 ja 2024

Pohteen rahoitus vuodelle 2023 oli noin 1,73 miljardia, ja vuodelle 2024 rahoitusta kohdentuu hyvinvointialueelle 1,81 miljardia. Kasvua 2023-2024 on noin 4,4, prosenttia. (Taulukko 2 sinulla 7.)

Miljoonaa euroa	Siirtyneet kustannukset v. 2022 tasossa	TP 2023	Muutos% 2022-2023	TA 2024	Muutos% 2023-2024
Sosiaali- ja terveystalouden rahoitus		1 690,0		1 766,1 *	4,5 %
Pelastustoimen rahoitus		40,9		41,7 *	1,8 %
Yhteensä	1 629,6	1 730,8	6,2 %	1 807,7 *	4,4 %

*) Ei sisällä 27.3.2024 ilmoitettua rahoituksen oikaisua vuodelle 2024. Pohteen rahoitus vähenee aiemmin ilmoitetusta noin 0,9 miljoonaa euroa. Vaikutus voi vielä tarkentua.

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen rahoitus vuosina 2023 ja 2024.

Valtion rahoitus ja muut tuotot eivät riittäneet vuonna 2023 kattamaan toimintakuluja, nettorahoituskuluja ja poistoja, vaan alijäämää kertyi 72,2 miljoonaa euroa. Vuonna 2024 taloutta ei tämän hetken arvion mukaan ole vielä mahdollista saada ylijäämäiseksi, vaan alijäämää ennakoidaan kertyvän noin 60 miljoonaa euroa. **Tämä tarkoittaa, että vuosina 2025-2026 tulos tulee kääntää selvästi ylijäämäiseksi, jotta aiemmat alijäämät on katettu lakisääteisessä ajassa vuoden 2026 loppuun mennessä.** (Taulukko 3.)

Pohteella talouden haasteet tunnistettiin jo varhain vuoden 2023 talousarviota valmistellessa. Henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi ja talouden kantokyvyn parantamiseksi Pohteen toiminta käynnistettiin vuoden 2023 alusta lähtien uuden johtamis- ja organisoitumismallin mukaisesti.

Vuodet 2024-2026 hyväksytyn taloussuunnitelman mukaan. Vuoden 2023 muutettua talousarviota pienempi alijäämä parantaa kumulatiivista tulosta.						
Miljoonaa euroa	Alkuperäinen TA 2023	Muutettu TA 2023	TP 2023	TA 2024	TS 2025	TS 2026
Yli-/alijäämä	-55,9	-80,0	-72,2	-60,1 *	33,3 **	111,8
Kumulatiivinen tulos				-132,3 *	-99,0 **	12,8
Toimintakatteen muutos %				2,5 % *	0,4 % **	0,4 %

*) Ei sisällä 27.3.2024 ilmoitettua rahoituksen oikaisua vuodelle 2024. Pohteen rahoitus vähenee aiemmin ilmoitetusta noin 0,9 miljoonaa euroa. Vaikutus voi vielä tarkentua.

**) Vuosi 2025 sisältää valtiovarainministeriön arvion takautuvasta oikaisusta (Pohteelle noin 56 miljoonaa euroa), joka tulee Pohteen arvion mukaan kasvamaan todennäköisesti noin puolella.

Taulukko 3. Pohteen tuloksen kumulatiivinen kehitys vuosina 2023-2026.

Alijäämän muodostumisen keskeisiä taustatekijöitä on kuvattu luvussa 1. Ennätyskorkeat kansalliset korotukset palkkatasoon, merkittävä inflaatio, lainsäädännön muutokset, ostopalveluiden hintojen nousu, henkilöstön saatavuuden haasteet ja sen vaikutukset muun muassa ostettuihin palveluihin ja vuokratyövoiman käyttöön, voimakkaasti kohonnut kansallinen korkotaso sekä hyvinvointialueiden ensimmäisiin vuosiin liittyvät muutuskustannukset erityisesti niin sanotuilla sirpalehyvinvointialueilla olivat syitä kustannusten kohoamiseen vuosien 2022 ja 2023 välillä.

Rahoitusmekanismin haasteet

Rahoitusmekanismiin, jolla hyvinvointialueiden rahoitustasoa tarkastetaan vuosittain vastaamaan kustannuskehitystä ja palvelutarvetta, liittyy olennaisia haasteita. Vuonna 2023 hyvinvointialueindeksi oli 2,53 prosenttia, kun vastaavana ajankohtana esimerkiksi keskimääräinen inflaatiotaso oli 6,2 prosenttia. Rahoituksen takautuva oikaisu korjaa tilannetta, mutta käytännössä kahden vuoden viiveellä ja koko maan keskimääräisellä tasolla. Kansallisen rahoituksen tarkastelussa arvioidaan parhaillaan mahdollisen omavastuun käyttöönottoa takautuvaan oikaisuun liittyen. **Pohteen näkemyksen mukaan tavoite tulisi olla hyvinvointialueindeksin ja muiden rahoituksen tasoon vaikuttavien tekijöiden vastaavuus inflaatioon ja muuhun kustannustason nousuun, jonka jälkeen jälkikäteisen tarkastuksen omavastuu kansallisella tasolla on perusteltu tuottavuuden edistämisen mekanismi.**

Takautuvaan oikaisuun liittyvä kahden vuoden viive haastaa hyvinvointialueiden rahoituksen ennakointia ja siten koko strategisen taloussuunnittelun prosessia. Tämän hetkisten kansallisten rahoituksen painelaskelmien mukaan takautuva oikaisu vuonna 2025 olisi Pohteelle noin 56 miljoonaa euroa. Mikäli kansallinen alijäämä vuodelta 2023 asettuu noin 1,4 miljardiin euroon, olisi takautuva oikaisu Pohteelle arviolta noin puolta suurempi. **Pohteella on laadittu skenaariolaskelma, jossa takautuvan oikaisun määräksi on arvioitu 110 miljoonaa euroa.** Varovaisuusperiaatteella vuodelle 2026 ei ole arvioitu takautuvaa lisärahoitusta. (Taulukko 4 sivulla 9.)

Kuten taulukossa 4 sivulla 9 on kuvattu, takautuva oikaisu muuttaisi Pohteen taloussuunnitteluvuosien tilannetta siten, että toimintakatteen lähes nollakasvun vaatimuksesta tavoite voitaisiin asettaa noin 2,5 prosentin vuotuisen kasvuun. **Tämäkin tarkoittaisi kuitenkin niin sanotun perusuran kustannuskehityksen taittamista noin puoleen ja edellyttää lisäksi, että tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman toimeenpanossa edetään suunnitelmallisesti.**

Miljoonaa euroa	Ennuste	TA 2024	TS 2025	TS 2026
Toimintakate	-1 758	-1 801	-1 847	-1 895
Valtion rahoitus	1 731	1 808 *	2 004 **	2 098 ***
Valtion rahoitus	1 683	1 808 *	1 894	2 098
Kertaerä (TA-TP 2022)	48			
Takautuva oikaisu			110 **	***
Rahoituskustannukset (netto)	-9	-22	-30	-26
Vuosikate	-36	-16	127	177
Poistot ja poistoeron muutos	-36	-44	-78	-88
Tilikauden yli-/alijäämä	-72	-60	49	88
Kumulatiivinen yli-/alijäämä	0	-132	-83	5
Toimintakatteen muutos %		2,5 %	2,5 %	2,6 %

*) Ei sisällä 27.3.2024 ilmoitettua rahoituksen oikaisua vuodelle 2024. Pohteen rahoitus vähenee aiemmin ilmoitetusta noin 0,9 miljoonaa euroa. Vaikutus voi vielä tarkentua.

**) Pohteen arvio vuoden 2025 takautuvasta oikaisusta kansallinen alijäämä huomioiden.

***) Varovaisuusperiaatteella vuodelle 2026 ei ole arvioitu takautuvaa oikaisua.

Taulukko 4. Skenaariolaskelma vuosille 2025-2026 korotetulla takautuvalla oikaisulla.

Rahoitusmekanismi ei myöskään riittävällä tavalla huomioi hyvinvointialueiden erityiskysymyksiä esimerkiksi välttämättömiin rakennusinvestointeihin liittyen. Pohteella on parhaillaan meneillään uuden yliopistollisen sairaalan rakentaminen, johon hyvinvointialueella on sosiaali- ja terveysministeriön poikkeuslupa sekä valtioneuvoston myöntämä lainanottovaltuus. Rakennusprojektilla on merkittävä vaikutus Pohteen rahoituskustannuksiin ja poistoihin. Taloudellisia vaikutuksia on kuvattu aiemmin luvussa 1. **Pohteen näkemyksen mukaan koko yhteistyöaluetta ja kansallista palvelujärjestelmää hyödyntävät investoinnit, kuten esimerkiksi yliopistollisen sairaalan rakentaminen, tulisi nykyistä paremmin huomioida rahoitusjärjestelmässä.**

Pohde nostaa esiin myös rahoituslain 36 pykälän, jonka mukaan palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua korotetaan 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2029. Toisaalta valtion rahoituksen tasoa määritettäessä palvelutarpeen muutos otetaan huomioon vuodesta 2025 eteenpäin vain 80 prosenttisesti, jolloin ensin mainittu lisärahoitus käytännössä kumoutuu. Edellä luvussa 1 kuvatut muutuskustannukset huomioiden 0,2 prosenttiyksikön rahoituksen muutos on hyvinvointialueiden näkökulmasta riittämätön. Esimerkiksi Pohteen osalta vuotuinen korotus tarkoittaa käytännössä lähivuosille vain noin 3,5-4 miljoonaa euroa. **Pohde katsoo, että lähtökohtaisesti palvelutarpeen huomioiminen vain osittain vuodesta 2025 alkaen on jokseenkin toimiva kannustinelementti, mutta sen sijaan palvelutarpeen muutoksiin tai muihin muutuskustannuksiin varattu 0,2 prosenttiyksikköä on täysin riittämätön kattamaan hyvinvointialueiden käynnistymisestä aiheutuvia muutuskustannuksia erityisesti niin sanotuilla sirpalehyvinvointialueilla.** Esimerkiksi ict-infran ja -järjestelmien uudistamiseen tulisi osoittaa riittävä kansallinen rahoitus alueiden erityispiirteet huomioiden.

Hyvinvointialueiden rahoituksen lähtökohta siitä, että rahoitus perustuu pääosin palvelutarpeisiin ja alueellisiin erityispiirteisiin on kannatettava. Seitsemän vuoden siirtymäaika vuotuisine tasauksineen kuitenkin heikentää merkittävästi kyseisen periaatteen toteutumista. Tällä on myös vaikutuksia asukkaiden yhdenvertaisuuteen hyvinvointialueilla. Kuten taulukossa 5 on kuvattu, esimerkiksi Pohteen osalta tämä tarkoittaa, että tarveperusteisesta laskennallisesta rahoituksesta vähennetään vuonna 2023 noin 29 miljoonaa euroa, ja vuoden 2024 rahoitus puolestaan pienenee yliopistosairaалalisä huomioiden lähes 40 miljoonaa euroa. Pohde saavuttaa täysimääräisen väestön palvelutarpeisiin ja alueen erityispiirteisiin pohjautuvan rahoituksen käytännössä vasta vuonna 2028. Näin ollen esimerkiksi koko pohjoista yhteistyöaluetta ja kansallista palvelujärjestelmää hyödyttävä yliopistosairaалalisä realisoituu täysimääräisenä viiveellä. **Pohde onkin tuonut muun muassa aiemmissa lausunnoissaan esiin, että siirtymäaikaa tulisi merkittävästi lyhentää nykyisestä seitsemästä vuodesta.**

Miljoonaa euroa	2023 (- 0 €/as)	2024 (+10 €/as)	2025 (+30 €/as)	2026 (+60 €/as)	2027 (+90 €/as)	2028 (+150 €/as)	2029 (+200 €/as)
Pohjois-Pohjanmaa	- 29,0	- 39,5	- 31,2	- 16,4	- 4,0	-	-

*) Ei sisällä 27.3.2024 ilmoitettua rahoituksen oikaisua vuodelle 2024. Pohteen rahoitus vähenee aiemmin ilmoitetusta noin 0,9 miljoonaa euroa. Vaikutus voi vielä tarkentua.

Taulukko 5. Siirtymätasauksen rahoitusta vähentävä vaikutus vuosina 2023-2029.

Tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmalle asetettavat tavoitteet ja niiden eteneminen

Pohteella tunnistettiin, että vuoden 2023 talousarvion laadinnan vaiheessa ylitysennuste käytettävissä olevaan rahoitukseen ja muihin tuloihin verrattuna oli jopa 120-140 miljoonaa euroa. Aluevaltuuston hyväksymissä asiakirjoissa, järjestämissuunnitelmassa ja taloussuunnitelmassa vuosille 2023–2025, on kirjattu yhteensä 80 miljoonan euron tasapainotustavoitteet kustannuskehityksen taittamiseksi. Alkuperäisessä talousarviossa vuodelle 2023 alijäämäksi oli arvioitu noin 56 miljoonaa euroa, ja muutetussa talousarviossa ennakoitu alijäämän taso tarkentui 80 miljoonaa euroon.

Vuonna 2023 sopeutustoimien toteutuksessa pääosin onnistuttiin riskeistä huolimatta, ja Pohteen alijäämäksi muodostui yhteensä 72,2 miljoonaa euroa. **Kansallisella tasolla tarkasteltuna Pohteen asukaskohtainen alijäämä on vuonna 2023 hyvinvointialueista pienimpiä.**

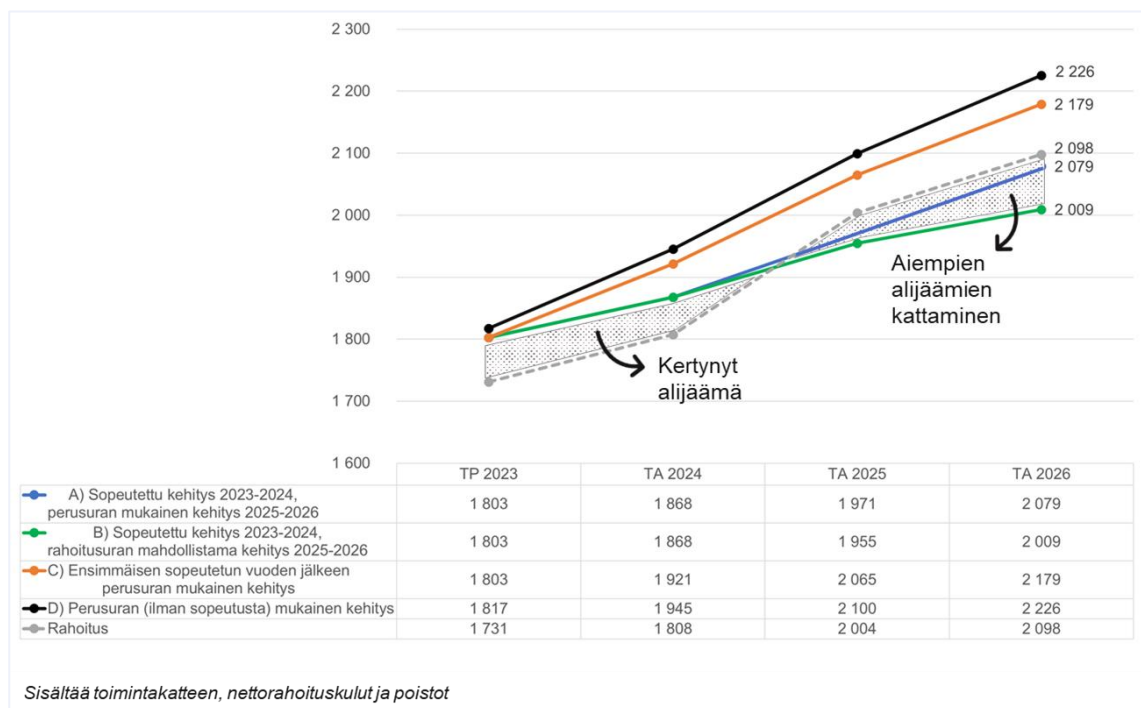
Jotta lain velvoite alijäämän kattamisesta vuoteen 2026 mennessä täyttyy, on olennaista, että rakennemuutoksissa onnistutaan mahdollisimman hyvin heti Pohteen toiminnan alkuvaiheesta lähtien. Tähän liittyen Pohteella päätettiin marraskuussa 2023 tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman päivityksestä osana vuoden 2024 talousarviota. **Päivitetty ohjelma sisältää noin 90 miljoonan euron sopeutustoimet.**

Kokonaisuutena arvioiden talouden tasapainotuksen tavoitteissa on keskeisiltä osin edetty suunnitelmien mukaisesti vuonna 2023. Kohonneet kustannukset huomioiden vuoden 2023 tilinpäätös on selvästi matalampi, kuin ilman sopeutustoimenpiteitä tilanne olisi. Kustannusten hillin-

tään ovat vaikuttaneet rakenteellisten muutosten eteneminen pääosin tavoitteiden mukaisesti. Toisaalta alkuperäistä tasapainotustavoitetta ovat haastaneet muun muassa ostopalvelu- ja avustuskustannusten arvioitua suurempi kasvu.

Kuviossa 2 on vertailtu kustannus- ja rahoituskehitystä eri skenaarioissa sopeutustoimet huomioiden. Sopeutustoimilla tavoitellaan tilannetta, jossa alijäämät ovat katettuna vuoteen 2026 mennessä. Mikäli sopeutustoimia ei jatkettaisi ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, olisi kertynyt alijäämä vuonna 2026 noin 328 miljoonaa. Mikäli sopeutustoimiin ei olisi tartuttu lainkaan, olisi alijäämä kertynyt vuonna 2026 jo noin 448 miljoonaa. Vaihtoehdossa, jossa vuosina 2023–2024 sopeutustoimet ovat toteutuneet, mutta vuosina 2025–2026 kustannuskehitys on niin sanotun perusuran mukainen, syntyisi alijäämää noin 80 miljoonaa euroa.

Näin ollen on tärkeää, että tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmaa tarkennetaan siten, että kustannuskehitys jatkuu maltillisena, ja aiemmin syntyneet alijäämät on katettu vuoden 2026 loppuun mennessä. Pohteen aluevaltuuston 18.12.2023 hyväksymässä taloussuunnitelmassa vuosille 2024–2026 tavoitteet tulevien vuosien kustannuskehitykselle on asetettu siten, että alijäämät tulevat katetuksi lainsäädännön määrääjän puitteissa. **Tämä edellyttää, että Pohteella tarkennetaan osana vuoden 2025 talousarvion valmistelua tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman toimenpiteitä.** Vuoden 2024 tasapainotusohjelmaa laatiessa vuoden 2023 alijäämäksi arvioitiin noin 80 miljoonaa euroa, mutta toteuma jäi noin 72,2 miljoonaan. Tämä tukee osaltaan tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman toteutumista.



Vuoden 2025 takautuvan oikaisun pohjaksi on arvioitu kansalliseksi alijäämäksi noin 1,4 miljardia. Pohteen takautuvan oikaisun osuus, 110 miljoonaa, on alueella tehty arvio, ei virallinen valtiovarainministeriön laskelma. Vuodelle 2026 ei ole varovaisuusperiaatteella arvioitu oikaisua.

Kuvio 2: Kustannuskehityksen skenaariot Pohteella tuottavuus- ja taloudellisuustoimenpiteet huomioiden.

3. Yhteenveto

Pohteella on tunnistettu jo valmistelun varhaisessa vaiheessa, että henkilöstön saatavuuden haasteet ja talouden kantokyvyn varmistaminen eivät mahdollista nykyisillä toimintamalleilla ja rakenteilla jatkamista. Pohteen toiminta käynnistyykin vuoden 2023 alusta lähtien uuden johtamis- ja organisoitumismallin mukaisesti. Tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman toimeenpano on myös edennyt suunnitelmallisesti luottamushenkilöorganisaation tukemana.

Talouden tunnusluvut kertovat, että Pohteen ensimmäiset vuodet ovat taloudellisesti haastavia, mutta tasapainotustoimien edetessä ja rakennusinvestointeihin tarvittavan lainamäärän supistuksessa talouden kantokyky vakautuu arviolta vuodesta 2026 eteenpäin.

Hyvinvointialueen omien toimien lisäksi Pohde pitää tärkeänä, että **kansallista rahoitusmekanismeja tarkastellaan ja uudistetaan vastaamaan aiempaa paremmin väestön palvelutarpeisiin ja alueiden erityispiirteisiin esimerkiksi välttämättömät rakennusinvestoinnit huomioiden. Pohde korostaa myös rahoituksen ennakoitavuuden merkitystä hyvinvointialueiden pitkäjänteisen talouden suunnittelun tukena.**

Pohteen tavoitteena on, että tulevina vuosina tasapainotuksen tieltä voidaan edetä hallittuun kustannuskehitykseen ja kehittämistyötä painottavaan strategiseen suunnitteluun. Tämä edellyttää Pohteelta tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman suunnitelmallista toimeenpanoa henkilöstön saatavuus ja työhyvinvointi huomioiden, eri toimijoiden yhteisiä tavoitteita ja tiivistä yhteistyötä sekä rahoitusjärjestelmän uudistamista tarvittavilta osin.