

HE 109/2024: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue (Pohde) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja nostaa esiin alla kuvatut huomiot.

Keskeiset nostot lausunnosta:

1. Lähtökohtaisesti Pohde pitää kannatettavina mekanismeja, joilla julkisen talouden kantokykyä voidaan parantaa ja hillitä kansallisen tason menokehitystä.
2. Hyvinvointialueiden rahoitusmekanismia on tärkeää kehittää systemaattisesti siten, että kansallinen rahoitus ja alueiden velvoitteet ovat tasapainossa.
3. Alijäämien kattamisvelvoite vuoden 2026 loppuun mennessä ei ole monien hyvinvointialueiden osalta realistinen tavoite ja voi edellyttää epätarkoituksenmukaisia leikkauksia palveluihin ja resursseihin.
4. Hyvinvointialueen omien toimenpiteiden lisäksi tarvitaan kansallisella tasolla normien purkua sekä erikoissairaanhoidon rationointiin liittyvää normiohjausta sekä julkisen talouden tilanne että osajien riittävyys huomioiden.
5. Lainanottovaltuusmenettelyn tulisi mahdollistaa hyvinvointialueille joustava toiminnan ja palveluverkon uudistaminen.
6. Hyvinvointialueindeksin on tarpeen vastata kustannusten todellista kehitystä. Kahden vuoden viive rahoituksen jälkikäteistarkistukseen on liian pitkä.
7. Hyvinvointialueiden talouden haasteet eivät ratkea hallintoa edelleen karsimalla.
8. Kertynyt hoito- ja palveluvelka, alueiden erityispiirteet sekä väestön ikärakenteen muutokset tulisi huomioida nykyistä paremmin osana rahoitusjärjestelmää.
9. Hyvinvointialueille on tärkeää antaa mahdollisuus onnistua uudistustyössä, saavuttaa asiakkaiden ja potilaiden hyväksyntä sekä ylläpitää henkilöstön pitovoimaa.

Rahoituksen riittävyyden haasteet

Lähes kaikilla hyvinvointialueilla ensimmäisten vuosien taloustilanne on erittäin haastava. Kuten muun muassa talousarvioesityksen sivulla Y93 olevassa taulukossa näkyy, on merkittävä riski, että epätasapaino arvioidun menokehityksen ja hyvinvointialueiden rahoituksen välillä jatkuu tulevana vuosina. On mahdollista, että alueet ovat myös arvioineet suunnitelmavuosia liian optimisesti liittyen alijäämien kattamisvelvoitteeseen. Tuleva kansallinen palkkaratkaisu tuo osaltaan epävarmuutta talouden kehitykseen. Alueiden kustannuksista noin puolet muodostuu henkilöstökuluista.

Kunnista hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa siirtyneet kustannukset eivät kaikilta osin olleet tasapainossa rahoituksen kanssa. Tämä on olennainen syy hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien alijäämään. Keskeisiä taustalla vaikuttavia tekijöitä olivat muun muassa poikkeuksellisen korkea palkkaratkaisu ja inflaatiotaso sekä siirtyvien kiinteistöjen kustannuksia merkittävästi nostanut vuokra-asetus. Lisäksi hyvinvointialueiden ensimmäisten vuosien taloutta haastoivat koronapandemia sekä vuoden 2022 työtaistelut, jotka jättivät jälkeensä merkittävää hoito- ja palveluvelkaa.

Lähtökohtaisesti Pohde pitää kannatettavina mekanismeja, joilla julkisen talouden kantokykyä voidaan parantaa ja hillitä kansallisen tason menokehitystä. Talousarvioesitys sisältää kuitenkin alueiden talouden ja rahoituksen riittävyyden kannalta merkittäviä haasteita.

Talousarvioesityksessä hyvinvointialueindeksin tasoksi vuodelle 2025 esitetään 3,0 prosenttia. Pohde pitää olennaisena riskinä, että indeksi ei tosiasiallisesti riitä kattamaan hyvinvointialueiden kustannuskehitystä tulevana vuonna, jolloin sopeuttamistarve kasvaisi entisestään.

Rahoituksen jälkikätestarkistus korjaa osittain syntynyttä rahoituksen vajetta, mutta viiveellä. On tarpeen huomata, että jälkikätestarkistus ei tuo alueille lisärahoitusta, vaan korjaa rahoituksen ja toteutuneen kustannustason epäkohtia. Jälkikätestarkistuksen toteutumisen kahden vuoden viive on olennainen haaste hyvinvointialueiden talouden kantokyvyille ja ennakoitavuudelle. Tähän tulisi etsiä ratkaisuja rahoitusjärjestelmää kehitettäessä.

Talousarvioesityksessä hyvinvointialueiden tehtäviin on tulossa muutoksia. Lähtökohta siitä, että tehtävämuutokset huomioidaan hyvinvointialueiden rahoituksessa, on kannatettava. Pohteen arvion mukaan tehtävämuutosten taloudelliset vaikutukset eivät kuitenkaan kohdennu kaikilta osin tarkoituksenmukaisesti alueille niiden erilaiset lähtötilanteet huomioiden esimerkiksi hoitotakuuseen liittyen. Tehtävämuutosten vaikutusten kansalliset laskentaperiaatteet on myös tarpeen avata nykyistä tarkemmin. Riskinä on, että nykyinen esitys tehtävämuutosten rahoitusta vähentävästä vaikutuksesta ei kohtele alueita yhdenvertaisesti, ja voi myös heikentää alueiden mahdollisuuksia tasapainottaa talouttaan ja kattaa alijäämät vuoden 2026 loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö ja muut toimijat ovat arvioineet, että useilla hyvinvointialueilla alijäämien kattaminen lakisääteisessä määräajassa vuoden 2026 loppuun mennessä tulee olemaan erittäin haastavaa tai jopa mahdotonta. Pohde on aiemmissa lausunnoissaan tuonut esiin, että alijäämien kattamisvelvoitteen määräaika olisi tarkoituksenmukaista arvioida uudelleen ja jatkaa tarvittaessa kahdella vuodella. Nykyinen malli aiheuttaa tilanteen, jossa voimakkaat ja nopealla aikataululla toteutetut rakenteelliset muutokset voivat vaarantaa alueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lakisääteisten palveluiden asianmukaisen toteutumisen. Esimerkiksi Pohteella talous kääntyy vähitellen vuodesta 2027 alkaen tasapainoiselle kehitysuralle. Näin olleen voidaan kysyä, ovatko alijäämän kattamisvelvoitteen määräajan vuoksi tehnyt äkilliset ja osin peruspalveluja heikentävät toimet tarkoituksenmukaisia.

Alijäämän kattamisvelvoite vuoden 2026 loppuun mennessä tarkoittaa esimerkiksi Pohteen aluehallituksen hyväksymässä suunnittelukehyksessä vuoden 2026 talousarviossa miinusraamia (-2,7 %). Toisaalta alijäämien tulee olla katettuna vuoden 2026 loppuun mennessä, ja toisaalta talousarvion tulee olla realistinen ja uskottava. Luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat näin ollen tilanteessa, jossa joudutaan virkavastuulla arvioimaan mahdollisuutta esittää ja hyväksyä taloussuunnitelma vuosille 2025-2027. Tilanne myös haastaa alueilla ja kansallisesti talouden ennakointia sekä realistisen tilannekuvan muodostamista suunnitelmavuosille.

Talouden tasapainottaminen alueilla

Osana vuoden 2024 talousarvioprosessia Pohteella päätettiin marraskuussa 2023 tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman päivytyksestä. Päivitetty ohjelma sisältää noin 90 miljoonan euron sopeutus- toimet vuodelle 2024. Viimeisin arvio on, että vuonna 2024 tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman

vaikutuksista toteutuu noin 50-60 miljoonaa euroa. Ohjelman toimeenpano etenee suunnitellusti, mutta taloudelliset vaikutukset näkyvät osin viiveellä johtuen muun muassa yhteistoimintaneuvotte-
luista sekä päätöksenteko- ja oikaisuvaatimusprosesseista.

Jotta Pohteen aiempien vuosien alijäämät voidaan kattaa lakisääteisessä ajassa vuoden 2026 lop-
puun mennessä, on vuoden 2025 talousarvioon tarpeen sisällyttää noin 60-70 miljoonan euron ta-
louden tasapainotustoimet. Näistä osa on aiempien vuosien tuottavuus- ja taloudellisuustoimenpi-
teiden vahvistuvia vaikutuksia ja osa uusia toimenpiteitä.

Alijäämän kattamisvelvoite vuoden 2026 loppuun mennessä haastaa tekemään voimakkaita toi-
mintaa ja rakenteita uudistavia toimenpiteitä vuosina 2025-2026. Lähtökohtaisesti tämä on tavoitel-
tava kehityssuunta, mutta voidaan kysyä, onko alijäämän kattamisvelvoitteen asettama aikajänne
kaikilta osin realistinen toimenpiteiden toteuttamiseen. Hyvinvointialueen omien toimenpiteiden li-
säksi tarvitaan kansallisella tasolla normien purkua sekä erikoissairaanhoidon rationointiin liittyvää
normiohjausta sekä julkisen talouden tilanne että osaajien riittävyys huomioiden

Muutokset hoitotakuussa ja siihen liittyvät rahoituksen leikkaukset tarkoittavat esimerkiksi Poh-
teella sote-keskusverkon supistamista sekä merkittävää henkilötöyvuosien vähentämistä peruster-
veydenhuollosta. Muutosta ei voida pitää taloudellisesti eikä toiminnallisesti kannatettavana.

Sosiaali- ja terveysministeriön myöntämien poikkeuslupien alaiset ympärivuorokautiset peruster-
veydenhuollon päivystysyksiköt Pohteella ovat Kuusamossa ja Raahessa. Poikkeusluvat ovat voi-
massa 31.12.2024 asti. Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa luonnoksessa hallituksen
esitykseksi ehdotetaan muutoksia ympärivuorokautista terveydenhuollon päivystystä sekä
leikkaustoimintaa koskevaan sääntelyyn. Pohteella muutokset tarkoittaisivat, että Oulaskankaan
sairaalassa ei olisi enää mahdollista pitää ympärivuorokautista väestölle avointa päivystystä.
Pohde tuo esiin, että Oulaisten ympärivuorokautinen perusterveydenhuollon päivystys olisi tarpeel-
linen palveluiden saatavuuden, potilasturvallisuuden ja väestön palvelutarpeen näkökulmasta.
Poikkeuslupahakemus asiasta on jätetty ministeriölle.

Pohde tuo esiin, että yksityisille toimijoille, esimerkiksi lääkäriasemille, suunnattujen resurssien
kohdentamisessa on tarpeen huomioida myös alueelliset erityispiirteet. Esimerkiksi harvaan-
asutulla alueella saatavuus ja yhdenvertaisuus eivät käytännössä parane, koska yksityisiä sosiaali-
ja terveyspalveluja ei ole tarjolla isoja kaupunkeja vastaavasti.

Myös lainanottovaltuusmenettelyn tulisi mahdollistaa hyvinvointialueille joustava toiminnan ja pal-
veluverkon uudistaminen. Nykyisellään lainanottovaltuuden mekanismi ei riittävällä tavalla tunnista
alueiden erityiskysymyksiä mittaviin sairaalarakennushankkeisiin liittyen. Samoin esimerkiksi liikku-
vien sote-yksiköiden käyttöönotto ja ostopalveluiden siirtäminen omaksi toiminnaksi on osin rajoit-
tettua ja sidottu lainanottovaltuuteen.

Hallintoa on sopeutettu

Pohteella hyvinvointialueen käynnistyessä 19 järjestämisvastuista sosiaali- ja terveydenhuollon
palveluorganisaatiota ja kaksi pelastuslaitosta yhdistyi hyvinvointialueen yhteiseksi organisaatioksi.
Pohteella on siirtymävaiheessa uudistettu johtamisjärjestelmää ja määrätietoisesti kevennetty hal-
lintoa. Muussa kuin välittömässä asiakas- ja potilastyössä olevan henkilöstön ulkopuolista johtaja-,

esihenkilö- ja asiantuntijarakennetta on Pohteella yhteistoimintamenettelyiden myötä kevennetty yhteensä noin 175 henkilötyövuoden verran.

Pohteen henkilöstömenot ovat vuosittain noin yksi miljardia euroa. Johtajien palkkojen osuus tästä summasta on noin yksi prosentti. Johdon palkkojen osuus ei ole kasvanut edeltäviin organisaatioihin verrattuna. Hyvinvointialueiden talouden ongelmat eivät ratkea hallintoa edelleen karsimalla.

Asiakasmaksujen korotuksen vaikutukset

Hallitus on valmistellut eduskunnalle esityksen laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Tähän sisältyy myös esitys asiakasmaksujen korotuksen huomioimisesta etukäteen hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Pohde tuo esiin olennaisen riskin siitä, että asiakasmaksujen korotukset eivät tosiasiallisesti korota vastaavalla summalla hyvinvointialueiden tuloja liittyen maksukattoihin sekä erityisesti luottotappioiden ja perintäkulujen kasvuun. Pohde katsoo, että esitetty muutos heikentää hyvinvointialueiden jo valmiiksi erittäin haastavaa taloustilannetta.

THL:n arvioon nojaten asiakasmaksujen korotukset olisivat sosiaalisesti ongelmallisia esimerkiksi pienituloisten, ikääntyneiden ja naisten osalta (lähde: <https://thl.fi/-/thl-n-arvio-asiakasmaksujen-korotukset-nostaisivat-joka-toisen-suomalaisen-terveydenhuollon-maksuja>).

Pohde korostaa, että kansallisesti tulisi arvioida, millaiset mahdollisuudet eri alueilla tosiasiallisesti on maksutulojensa muuttamiseen ja mikä vaikutus tällä on muun muassa hyvinvointialueiden itsehallintoon. Käytännössä hallituksen esittämä malli johtaa siihen, että rahoituksen riittävyyden turvaamiseksi maksimikorotukset on välttämätön ottaa alueilla käyttöön.