

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 465/2022 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen hyvinvointialueiden rahoituksen riittävydestä ja muutuskustannusten kuluista

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Sari Sarkomaa / kok ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 465/2022 vp:

Mikä on hallituksen tämänhetkinen arvio sosiaali- ja terveyspalveluiden muutuskulujen suuruudesta eriteltyinä ICT-, hallinto-, palkkaharmonisaatio- ja muihin kuluihin,

miten muutuskustannukset ovat muuttuneet hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirrosta,

kuinka paljon enemmän muutuskustannuksiin on jo myönnetty rahoitusta ja kuinka paljon arvioidaan tarvittavan,

mikä on hallituksen arvio siitä, kuinka moni hyvinvointialue tulee saavuttamaan tasapainoisen budjetin vuodelle 2023,

kuinka paljon hallitus arvioi hyvinvointialueiden hakevan lisärahoitusta toimintamenoihinsa,

miten arvioidut hyvinvointialueiden vuoden 2023 alijäämät tulevat näkymään koko maan rahoitustasossa ja

miten edellä mainitut muutuskulut ja arvioitua korkeammat toimintamenot vaikuttavat hallituksen arvioon sosiaali- ja terveyspalveluiden vuosittaisista menoista verrattuna lakiesityksien hyväksymistä ennen tehtyyn arvioon sote-menojen kehityksestä vuosittain ja kumulatiivisesti vuoteen 2035 mennessä?

Vastauksena kysymyksiin esitän seuraavaa:

Valtio osoittaa hyvinvointialueiden toiminnan ja perustamisen valmistelukustannuksiin vuosina 2021 ja 2022 valtionavustuksia yhteensä noin 583 milj. euroa. Valtionavustuslaissa (688/2001, 5 §) tarkoitettua yleistä valtionavustusta on myönnetty hyvinvointialueiden perustamiseen ja toimintaan sekä väliaikaisten valmistelutoimielinten kustannuksiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja

pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaannosta annetun lain (616/2021, 15 §) mukaisesti. Määräraha on osoitettu valtion talousarvion momentilta 28.89.30. Uudistuksesta aiheutuviin välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutostokustannuksiin valtio on lisäksi osoittanut erillismäärärahaa momentilta 28.70.05. Uudistuksen täytäntöönpano on osoittanut hyvinvointialueiden valmistelun rahoitustarpeiden toteutuneen nopeammalla aikataululla kuin lainvalmistelussa ennakoitiin. Näihin tarpeisiin on vastattu myöntämällä valtionavustuksia etupainotteisemmin kuin alun perin oli tarkoitus.

Kuten hallituksen esityksessä 241/2020 vp ja sen eduskuntakäsittelyssä esiintuottiin, uudistukseen liittyy muutostokustannuksia. Niiden arvioinnissa on tärkeää erottaa kertaluonteiset ja tilapäiset sekä pysyvät ja vuosittain toistuvat muutostokustannukset. Osa uudistuksen muutostokustannuksista on myös sellaisia, joiden oletetaan tuottavan kustannushyötyä tulevaisuudessa tuottavuuden kasvuna. Merkittävimmiksi pysyviksi muutostokustannuksiksi arvioitiin palkkojen harmonisointi (arvio n. 124–434 milj. euroa vuodessa, keskiarvo noin 280 miljoonaa euroa vuodessa laskettuna vuoden 2023 kustannustason pohjalta.) ja verotulomenetykset, jotta kenenkään verotus ei kiristyi (arvio n. 255 milj. euroa vuodessa vuoden 2023 tasolla). Näiden muutostokustannusten voidaan arvioida kasvavan ajassa mm. ansiotason kasvun seurauksena.

Sote-uudistukseen liittyen, ja osin myös siitä riippumatta, hyvinvointialueilla tulee olemaan merkittäviä palkkaharmonisointikustannuksia, joiden kustannusvaikutus ja ajoittuminen tulee riippumaan mm. hyvinvointialueille muodostettavista palkkausjärjestelmistä. On odotettavissa, että palkkaharmonisaation kustannukset eivät vielä ainakaan suurelta osalta kohdistu vuodelle 2023, vaan harmonisaatio todennäköisesti toteutetaan vaiheittain useamman vuoden aikana. Palkkaharmonisoinnin myötä kohoavat palkkakustannukset tullaan kattamaan hyvinvointialueiden rahoitusmallin puitteissa, ja viime kädessä ne tulevat otetuksi huomioon rahoituksen jälkikäteisessä kustannustason tarkastuksessa. Hyvinvointialueiden rahoitukseen palvelutarpeen arvioituun kasvuun vuosina 2023–2029 tehtävällä 0,2 prosenttiyksikön korotuksella voidaan kattaa mm. palkkaharmonisoinnin kustannuksia.

Uudistuksesta johtuvien suurimpien muutostokustannuserien on arvioitu aiheutuvan myös ICT-kokonaisuudesta, joka sisältää lainsäädännön täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia sekä uudistuksen tavoitteita tukevan toiminnan kehittämisen kustannuksia. Näiden muutosten voidaan arvioida myös luovan mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen sekä vähentävän rinnakkaisten ja päällekkäisten tietojärjestelmien ylläpidosta aiheutuvia kustannuksia. Hyvinvointialueet rahoittavat laajemman ICT-kehittämisen ja ylläpidon kustannukset itsehallinnollisen päätöksenteon mukaisesti vuodesta 2023 lukien yleiskatteellisesta rahoituksesta (mom. 28.89.31) ja lainanottovaltuutensa puitteissa. Uudistuksesta johtuvien ICT-muutostokustannusten arvioitiin hallituksen esityksessä olevan vuosina 2021–2025 yhteensä noin 630 milj. euroa.

Yhteensä kunnilta ja kuntayhtymiltä siirtyy sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyviä kustannuksia n. 21,2 mrd. euroa vuoden 2022 tasossa. Siirtyviä kustannuksia koskevat laskelmat tarkistetaan kuntien vuoden 2022 tilinpäätöstietojen perusteella vuoden 2023 aikana siten, että tarkistus vaikuttaa sekä kuntien että hyvinvointialueiden vuoden 2024 rahoitukseen. Hyvinvointialueiden yleiskatteinen valtionrahoitus on yhteensä n. 22,5 mrd. euroa vuoden 2023 tasolla, josta n. 1,9 mrd. euroa maksetaan alueille vuoden 2022 joulukuussa. Hyvinvointialueiden rahoitus korjataan vuodesta 2024 alkaen siten, että se vastaa kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2022 lopullisia siirtyviä kustannuksia. Rahoituksen indeksitarkistus vuodelle 2023 on 3,52 %, ja se kasvattaa rahoituksen määrää 756 milj. eurolla.

Väestön sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen arvioituun vuosittaiseen kasvuun perustuva rahoitusosuutta korotetaan mm. siirtymävaiheen kustannusten vuoksi 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2029. Palvelutarpeen kasvu (ml. 0,2 prosenttiyksikön korotus) huomioidaan vuosina 2023 ja 2024 täysimääräisesti. Vuodesta 2025 lähtien palvelutarpeen kasvusta huomioidaan 80 %. Palvelutarpeen kasvun arvioidaan lisäävän rahoitusta kehyskaudella n. 253 milj. euroa vuonna 2023, n. 275 milj. euroa vuonna 2024, n. 235 milj. euroa vuonna 2025 ja n. 229 milj. euroa vuonna 2026 eli rahoituksen taso palvelutarpeen kasvusta johtuen kasvaa n. 1 mrd. eurolla vuoden 2023 hintatasossa.

Hyvinvointialueisiin kohdistuu sekä sellaisia päätösperäisiä uudistuksia, jotka ovat tulleet voimaan ennen järjestämisvastuun siirtoa, että sellaisia uudistuksia, jotka tulevat voimaan tai laajenevat vuonna 2023 tai sen jälkeen. Näitä ovat esim. vanhuspalvelujen henkilöstömitoitus, perusterveydenhuollon hoitotakuu, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksu-uudistus ja lastensuojelun jälkihuollon laajennus sekä lastensuojelun henkilöstömitoitus. Nämä uudistukset vaikuttavat siirtolaskelman loppusummaa kasvattaen joko kustannuksia lisäävästi tai asiakasmaksuja vähentävästi. Vuonna 2023 uudet ja laajentuvat tehtävät kasvattavat hyvinvointialueiden rahoitusta vuoteen 2022 verrattuna nettona (eli vähennykset mukaan laskettuna) n. 275 milj. eurolla. Vuonna 2026, kun kaikki kuluvalle hallituskaudella linjatut päätösperäiset muutokset ovat voimassa, julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023–2026 on kustannusvaikutukseksi hyvinvointialueiden rahoitukseen arvioitu nettona n. 600 milj. euroa vuodessa.

Hyvinvointialuetalouden vuoden 2023 rahoitusnäkymä arvioidaan kireäksi. Tilanteen odotetaan kuitenkin merkittävästi parantuvan, kun vuoden 2023 rahoitukseen tehdään jälkikäteisesti kerta-
korjaus, jolla alun perin vuoden 2022 talousarvioihin perustuva rahoitus korjataan vastaamaan vuoden 2022 toteutuneita sote-kustannuksia. Tämä kertakorvaus maksetaan vuoden 2024 alussa, mutta sen suuruudesta saadaan tieto jo kevään 2023 aikana. Vuodelle 2024 tulee myös normaali rahoituslain mukainen tasokorotus.

Rahoituslain 11 §:n mukaan, jos hyvinvointialueen rahoitus jää sillä tavalla puutteelliseksi, että se vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada valtiolta lisärahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi.

Vuodesta 2023 lukien valtion talousarvioon lisätään erillinen arviomäärärahamomentti, joka teknisesti mahdollistaa hyvinvointialueille vuoden aikana mahdollisesti syntyvien lisärahoitustarpeiden budjettikäsittelyn. Mikäli lisärahoitushakemuksia jätetään, niitä tullaan käsittelemään rahoituslain mukaisesti, eikä niitä ole tässä kohti mahdollista tai perusteltua lähteä tarkemmin ennakoimaan.

Vuoden 2024 alussa maksettavan korjauserän odotetaan merkittävältä osin korjaavan hyvinvointialueiden alijäämiä. Mikäli kuitenkin tästä huolimatta jää alueita, jotka joutuvat turvautumaan lisärahoitukseen tai tekemään alijäämiä, tämä tulee vaikuttamaan vuoden 2025 hyvinvointialueiden sote-rahoituksen tasoon. Rahoituslain 10 §:n mukaisessa jälkikäteistarkastuksessa hyvinvointialueiden Valtiokonttorille toimittamista tilinpäätöksistä ilmenevät todelliset rahoituslain 5 §:n mukaiset sote-kustannukset otetaan niiden valmistumista seuraavan vuoden rahoituksen pohjaksi valtakunnan tasolla. Mikäli siis vuonna 2023 koko maan tasolla sote-kulut ylittävät budjetoidun, tämä nostaa vuonna 2025 ja siitä eteenpäin valtakunnan tasolla sote-rahoitusta. Näin huolehditaan, ettei sote-palveluiden rahoitus erkane todellisesta rahoitustarpeesta. Alueiden väliseen rahoitustasapainoon jälkikäteistarkastus ei vaikuta.

Uudistuksessa esitetyn rahoitusmallin tavoitteena on hillitä julkisten menojen kasvua, mutta isoissa uudistuksissa syntyy väistämättä myös muutuskustannuksia. Muutuskustannukset eivät siten ole ainoastaan tälle uudistukselle ominaisia. Muutuskustannusten vuoksi julkinen talous ei uudistuksen vuoksi näyttäisi vahvistuvan 2020-luvun aikana, vaan aikaisintaan 2030-luvulla. On mahdollista, että hyvinvointialuetalouteen kohdistuu sopeutustoimia vuonna 2023. Toisaalta hyvinvointialuetalouteen vaikuttavat myös säädetyt rahoituksen tarkistusk mekanismit, joiden merkitys on suuri erityisesti uudistuksen alkuvuosina. Kokonaisarvio uudistuksesta julkiseen talouteen kohdistuvista vaikutuksista pitkällä aikavälillä on ennallaan ja uudistuksen takaisinmaksuajan arvioidaan edelleen olevan karkeasti n. 15 vuotta. Tätä ei voi pitää kohtuuttoman pitkänä aikana, etenkin kun huomioidaan että kyseessä on iso ja merkittävä uudistus. Lisäksi, jos osa muutuskustannuksista voidaan kattaa ilman lisärahoitusta, alkaa uudistus vahvistaa julkista taloutta kumulatiivisesti jo ennen 2030-luvun puoliväliä.

Hyvinvointialueesta annetun lain 120 §:n mukaan hyvinvointialueen on tuotettava tietoja hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta hyvinvointialueen toiminnan ja talouden ohjausta, johtamista ja seuranta varten. Hyvinvointialueiden toimintaa, kustannuksia ja rahoitusta seurataan ja

arvioidaan jatkuvaluonteisesti sekä erityisesti julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelussa. Hyvinvointialueetalouden kehitystä seurataan myös lähiaikoina asetettavassa hyvinvointialueetalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

Helsingissä 7.10.2022

Kuntaministeri Sirpa Paatero