

Markus Sovala
VTT, muutosjohtaja
markus.sovala@uudenmaanliitto.fi
040-6646091

4.4.2017

Sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamiseen liittyviä näkökulmia

Uudistuksen toteuttaminen Uudellamaalla

Uudellamaalla siirtyminen maakuntamuotoiseen toimintaan on tarkoitus tehdä jatkuvuutta korostaen sekä pyrkien välttämään toiminnallisia ja organisatorisia muutoksia 2018/2019. Erityisesti kuntien osalta toiminnot ja niihin liittyvä henkilöstö, tietojärjestelmät yms. on tarkoitus siirtää yritysfuusioista tutulla ”as is” (sellaisenaan) periaatteella eli välttämällä siirtohetkellä tapahtuvia organisatorisia muutoksia.

Yritysfuusioissa poikkeuksetta toimintojen yhtenäistäminen ja uudistaminen alkaa vasta kun fuusioitavat organisaatiot on saatettu yhteisen konsernihallinnon alaiseksi. Näin voidaan minimoida riskit ja varmistaa, että toimintaan tehtävät muutokset voidaan toteuttaa mahdollisimman yhtenäisen johdon alaisena.

Riskien minimointi on sote- ja pelastustoimen kohdalla erityisen tärkeää koska kunnilta maakunnalle siirtyvät palvelut ovat luonteeltaan 24/7 ja liittyvät kansalaisten henkeen ja terveyteen ja siten perusoikeuksien toteutumiseen.

Valinnanvapauden toteuttamisen aikataulu Uudellamaalla

Suunnitelmamme kannalta suurin uhka liittyy hallituksen suunnitelmiin yhtiöittämisen aikatauluista. Pidämme mahdollisena siirtää perustettaviin, jatkossa maakunnan omistamiin sote-keskusyhtiöihin, 7 000 henkilöä (laskennallinen henkilöstömäärä yhtiöissä) 1.1.2019. Yhtiöiden perustaminen voidaan tehdä tarvittaessa nopeastikin, mutta niiden saattaminen markkinakelpoiseen kuntoon (liiketoimintasuunnitelmat, markkinointi, pääomistus, henkilöstön osaaminen, yrityskulttuurin luominen yms.) vaatii arviomme mukaan ainakin kaksi vuotta eli markkinatoiminta voisi realistisesti alkaa aikaisintaan vuoden 2021 alusta.

Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin puitteissa toimivien yritysten osalta yhtiöittäminen edellyttää tätäkin pidempää siirtymäaikaa, mahdollisesti neljää vuotta.

Aikatauluja voitaisiin periaatteessa jonkin verran nopeuttaa jos yhtiöittäminen tapahtuisi jo vuoden 2018 kuluessa kuntien toimesta. Kaupunginjohtajat ovat tällaisesta valmistelusta kieltäytyneet toden, ettei kunnilla ole kannustinta huolehtia tarvittavasta YT-prosessista maakunnan puolesta. Ilman pakottavaa lainsäädäntöä asiassa tuskin voitaisiin edetä.

On mahdollista – viimeaikaisten julkisten lausuntojen valossa peräti todennäköistä – että hallitus esittää yksityisten sote-keskusten ns. listautumisen avaamista jo vuonna 2018 niin, että yhtiöiden toiminta alkaisi 1.1.2019. Kuten edellä todettiin, tällöin Uudellamaalla ei olisi maakunnan omistamia sote-keskus- tai muitakaan sote-yhtiöitä.

Tilanne, jossa osa maakunnan asukkaista listautuu nopealla aikataululla yksityisiin yhtiöihin ja osa siirtyy kuntien asiakkaina maakunnan liikelaitoksen asiakkaiksi, olisi monella tapaa ongelmallinen ja riskialtis.

On muistettava, että samanaikaisesti kunnista on siirtymässä Uudenmaan maakunnan palvelukseen n. 30 000 henkilöä ja HUS:sta 23 000 henkilöä. Asiakkaisiin liittyvien tietovirtojen ja asiakasohjauksen osalta voisi helposti syntyä siirtymävaiheen ongelmia, joihin on törmätty esim. toimeentulotuen KELA-siirrossa tai esim. kunnallisen sote-toimintaprosessien uudelleen organisoinneissa (esim. Vuosaari terveyskeskuksen ajanvarausjärjestelmä keväällä 2017) joiden ratkaiseminen henkilöstön muutostilanteessa voisi osoittautua hyvin vaikeaksi.

Riskienhallinta puoltaa yksityisten sote-keskusyhtiöiden asiakkaiden listautumisen aloittamista vasta, kun maakunnan oma tuotanto on saatu turvallisesti ”ajettua ylös” kunnilta tulevan henkilöstö- yms. siirtojen toteutumisen jälkeen.

Uudenmaan maakunnan näkökulmasta olisi suotavaa, että valinnanvapautta olisi käytännössä ”koeponnistettu” jossain pienemmässä maakunnan ennen kuin sen toteuttaminen alkaa täällä.

Valinnanvapauden aiheuttamien menojen budjetointi

Mikäli hallitus kuitenkin pysyy suunnitelmassaan avata yksityinen sote-keskustuotanto vuoden 2019 alussa, rohkenen kiinnittää valiokunnan huomiota ilmeiseen taloudelliseen paineeseen, joka syntyy tällaisessa äärimmäisen nopeassa siirtymässä väistämättä.

Riippuen sote-keskusten tulevasta palveluvalikoimasta, tuotantokustannukset ovat valtakunnallisesti karkeasti laskien 3-4 mrd. euroa ja Uudellamaalla suuruusluokkaa 1 mrd. euroa. Mikäli hallitus toteuttaa linjauksensa, maakunnalle syntyy heti 2019 alussa meno kapitaatio- yms. korvauksista, joita maksettaisiin yksityisille sote-keskusyhtiöille.

Olettaen, että maakunnan väestöstä 1/3 listautuu yksityisille tuottajille, jostain on löydettävä 300 m€ suuruusluokkaa oleva rahoitus em. korvauksiin. Saattaa olla, että arvaus 1/3 markkinaosuudesta yksityisille on yläkanttiin, mutta riski joka tapauksesta esim. 200 m€ vuodessa kapitaatio- yms. kustannuksista on merkittävä.

On sanomattakin selvää, että maakunta ei pysty saavuttamaan oman liikelaitoksensa tuotannossa mitenkään vastaavia säästöjä 2019 tai 2020 kun kokonaisbudjettimme suuruusluokkaa 6 mrd.€:

1. Tässä vaiheessa on epäselvää, riittääkö kunnilta meille siirtyvä rahoitus menoihimme edes ilman valinnanvapautta – emme ole voineet tehdä budjettia vuodelle 2019 vielä, kun siirtyvä henkilöstö ei ole tiedossa ennen vuoden 2017 loppua.
2. Muistutan, että kiinteistökustannuksemme ovat hallituksen esityksen mukaisesti kiinnitetty ensimmäiseksi kolmeksi vuodeksi.
3. Huomautan henkilöstömenojen osalta, että vaikka aloittaisimme YT-menettelyt heti 1.1.2019, koituvat ainakin osa maakunnan mahdollisista säästöistä henkilöstömenoissa veronmaksajien maksettavaksi joko irtisanomiskustannuksina, työttömyysturvamaksuina tai kohonneina TE-palvelumenoina. Jotta maakunta voisi hoitaa yli 55.000 työntekijän

henkilöstösiirrot inhimillisesti, sivistyneesti, ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen, maakunnalle pitää jäädä aikaa sopeuttaa siirtyvän henkilöstön osaamista ja koulutusta työvoiman tarpeeseen.

Yksityisille sote-keskusyhtiöille maksettavat korvaukset uhkaavat siis kriisiyttää maakunnan talouden heti keväällä 2019. Sen torjumiseksi tarvitsemme valtiolta erillisrahoituksen valinnanvapaudesta siirtymävaiheessa aiheutuviin kustannuksiin, alustavasti esim. 250 m€/2019 ja 150 m€/2020.

Selvintä olisi, että valinnanvapauden kustannukset budjetoitaisiin erillisenä menoeränä valtion talousarvioon. Maakunnat saisivat momentin varoista korvauksen toteutuneisiin valinnanvapausmenoihin (se osa yksityisille sote-keskusyhtiöille maksettavista korvauksista jota ei voida kattaa maakunnan henkilöstöä vähentämällä). Menettelyn etuna olisi, että uudistuksen hinta tulisi talousarvioasiana samalla näkyväksi ja tieto arvioituista kustannuksista voitaisiin sisällyttää relevanttien hallituksen esitysten perusteluihin. Sisällöllisesti asiassa on kyseessä kansalaisten palvelutason parantaminen, ja lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti sen kustannukset on arvioitava.

Arvioni mukaan muilla maakunnilla yksityisten markkinaosuus jäänee matalammaksi kuin Uudellamaalla, mutta vuositasolla syytä varautua noin ½ mrd.€ menoihin valtakunnallisesti.

Ennakkotietoa muista kustannuseristä Uudellamaalla

Maakunnan rakenteiden perustaminen ja sen toiminnan suunnittelu vaatinee arvioidemme mukaan 23 m€ (väliaikaishallinnon ja maakunnan menot 2017-2018). Tarkoituksenamme on luoda maakunnan johtamisrakenteet vaiheittain syksystä 2017 alkaen niin, että vuonna 2018 tuleva maakunnan konsernihallinto ja sen liikelaitoksen ylin johto työskentelisi pääasiassa kokopäiväisesti maakunnan palveluksessa. Alemman tason esimiesten osalta tavoitteena on että suuri osa heistä voisi työskennellä maakunnan palveluksessa osa-aikaisesti viimeistään syksyllä 2018 niin, että henkilöstön siirtyessä 1.1.2019 maakunnan johtamisjärjestelmä olisi toimintakykyinen.

ICT-kustannusten arviointi on kesken, mutta perustavaa laatua olevien toimialariippumattomien ICT-järjestelmien (esim. talous- ja henkilöstöhallinto) siirto kunnista maakuntaan vaatinee 2017-2018 noin 26 m€ henkilöstökuluihin. Ensimmäinen arvio siirtymävaiheen lisenssikustannuksista on 18-19 m€ eli yhteensä noin 35 m€.

Samalla muistutan, että maakuntien valtionosuusjärjestelmässä ei ole vielä mukana korvausta yliopistollisten keskussairaaloiden opetus- ja tutkimustehtävään. HUS:n osalta kysymys on n. 60 miljoonasta eurosta (pysyvä meno), joka tulee kattaa jatkovalmistelussa.

Suositus valiokunnalle ministeriöiltä pyydettävistä selvityksistä koskien ICT-suunnitelmia ja –kustannuksia

Sote-sektorilla on käynnissä laaja määrä ICT-hankkeita ja niiden yhteiskustannuksina väläytellään suuria summia (esim. 1,5 mrd. euroa). Hankkeita koskevan päätöksenteon tueksi ja seuraamiseksi tulisi selkeyttää tietoja koskien uudistusten aikatauluja, suunnittelu- ja päätöksentekotilannetta, aiottujen investointien luonnetta sekä niitä koskevaa rahoitusvastuuta.

Suositan, että valiokunta pyytäisi VM:ltä ja STM:ltä (sekä tarvittaessa muilta ministeriöiltä) kokonaisselvityksen sote-uudistukseen liittyvistä ICT-investoinneista eriteltyinä alla esitetyllä tai vastaavalla tavalla:

1. Investointien jakautuminen eri toimintoihin
 - a. perustietotekniikka sote-tuotannossa (verkot, työasemat, palvelimet yms.)
 - b. maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmät yms. vastaavat (esim. asianhallintajärjestelmät)
 - c. KANTA ja muut perustietovarannot (myös sosiaalipuolen vastaavat)
 - d. toiminnanohjausjärjestelmät (toteuttamisvaiheessa oleva APOTTI ja mahdollinen UNA ja muut vastaavat)
 - e. kliniset järjestelmät (kuvantamiseen, laboratoripalveluihin yms. liittyen)
 - f. muut järjestelmät
2. Hankkeet ryhmiteltyinä niiden ”kypsyyden” perusteella
 - a. hanke toteuttamis- tai käyttöönottovaiheessa
 - b. hanke konkreettisesti suunnitteluvaiheessa
 - c. tavoitteena aloittaa hankkeen suunnittelu lähitulevaisuudessa
 - d. visio tulevaisuuden mahdollisuuksista
3. Hankkeet ryhmiteltyinä rahoitusta koskevien päätösten osalta
 - a. rahoituspäätökset tehtynä ja sisältyvät keväällä 2016 hyväksyttyyn julkisen talouden suunnitelmaan
 - b. esitetään päätettäväksi JTS-käsittelyssä huhtikuussa 2017
 - c. rahoitus auki
4. Hankkeiden rahoituksen jakauma, investoinnit ja ylläpito eriteltyinä
 - a. rahoitetaan kuntien toimintamenoilla
 - b. rahoitetaan maakuntien toimintamenoilla
 - c. valtion erillisrahoitus
 - d. rahoitetaan yksityisiltä yhtiöiltä perittävillä käyttömaksuilla
 - e. muu rahoitus

Hankkeet ja niiden rahoitus tulisi pyydettävässä selvityksessä ryhmitellä erikseen ajankohdan perusteella:

- Maakuntien perustamisvaiheessa 2017-2018 (eriteltyinä järjestelmien siirtokustannukset kunnilta maakunnille)
- Maakuntien toiminnan aloitusvaiheessa 2019-2023 (tällöin ei juurikaan uusia valtakunnallisia järjestelmiä käytössä)
- Maakuntien toiminnan vakiintumisvaihe 2024- (ensimmäiset uudet valtakunnalliset järjestelmät käytössä)