

Asiantuntijalausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 10.5.2017

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Erityisesti on pyydetty arvioimaan seuraavia kokonaisuuksia:

1. Ehdotetun rahoitusjärjestelmän toimivuutta erityisesti sote-palvelujen rahoituksen riittävyyden sekä maakuntien välisen rahoituksen jakautumisen näkökulmasta
2. Rahoituslain (4. lakiehdotus) edellytyksiä, joiden nojalla maakunnille voidaan myöntää lisärahoitusta
3. Rahoitukseen liittyviä ratkaisuja kuntien talouden näkökulmasta
4. Ehdotetun järjestelmän toimivuutta sekä taloudellisia kannustimia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, tautien ennaltaehkäisyn ja kansanterveystyön näkökulmasta (ml. uusien teknologioiden käyttöönotto)

1. Ehdotetun rahoitusjärjestelmän toimivuus erityisesti sote-palvelujen rahoituksen riittävyyden sekä maakuntien välisen rahoituksen jakautumisen näkökulmasta

1.1. Rahoituksen perustana käytettävät tiedot

Maakuntien rahoituksen määräytyminen vuosina 2019 ja 2020

Hallituksen esityksessä on todettu rahoituslain 27 pykälässä, että rahoituksen taso vuonna 2019 määritettäisiin uusimpien käytössä olevien vuosien 2016 ja 2017 kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menojen perusteella täydennettynä maakuntien muiden lakisääteisten tehtävien kustannuksilla ja tarkistettuna kustannustason arvioitua muutosta vastaavasti vuoden 2019 tasolle.

Sen sijaan 10.3.2017 esitetyn ns. rahoituslain täydennyksen mukaan vuoden 2019 rahoituspohjan lähtökohdaksi olisivat kustannusten keskiarvo vuosina 2017 ja 2018. Kustannustietoina käytettäisiin Tilastokeskuksen keräämiä vuoden 2017 lopullisia tietoja ja vuoden 2018 talousarviotietoja. Jos tilinpäätöstietoja ei olisi käytettävissä vuodelta 2017, käytettäisiin talousarviotietoja. Ko. aineiston pohjalta laadittaisiin arvio vuoden 2019 kustannuksista. Rahoitusta tarkistettaisiin vuonna 2019 vuosien 2017 ja 2018 lopullisten kunnittaisten kustannustietojen perusteella. Jos kuitenkin vuoden 2018 osalta ei olisi käytettävissä lopullisia tilinpäätöstietoja laskelmia tarkistettaessa, käytettäisiin kyseisen vuoden osalta edelleen talousarviotietoja. Näin ollen on mahdollista, että uudet laskelmat olisivat vasta vuodesta 2021 lähtien maakuntien valtionrahoituksen perusteena.

Kuntien siirtymätasaus

Rahoituslain täydennyksessä esitetään, että uudistuksen tullessa voimaan vuonna 2019 laskelmat tehtäisiin vuosien 2017 – 2018 keskimääräisten kuntien talousarviotietojen perusteella vuoden 2018 tasoisena. Tällä perusteella laskettaisiin myös järjestelmä uudistuksen siirtymätasaus, joka huomioitaisiin kuntien valtionosuusmaksatuksissa vuonna 2019. Oikeudenmukaisen valtionosuuksien maksatuksen kannalta olisi tarkoituksenmukaista, että uudistuksen muutoslaskelma vastaa mahdollisimman pitkälti kuntien todellista tasapainotilannetta. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että laskelmat tarkistettaisiin uudelleen. Tämä tehtäisiin kuntien vuosien 2017 ja 2018 toteutumatietojen keskiarvon mukaan. Uudet laskelmat olisivat vuodesta 2020 lukien myönnettävien valtionosuuksien perusteena. Jos tarkistuksen jälkeen todettaisiin, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2019 enemmän tai vähemmän kuin tarkistetun laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennettäisiin tai lisättäisiin kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruksina erinä vuosina 2020—2023.

Hallituksen lakiesitykseen on kirjattu, että rahoituksen taso vuonna 2019 määriteltäisiin vuosien 2016 ja 2017 kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten perusteella. Sen sijaan 10.3.2017 esitetyn ns. rahoituslain täydennyksen mukaan vuoden 2019 rahoituspohjan lähtökohtana olisivat kustannusten keskiarvo vuosina 2017 (TP tai TA) ja 2018 (TA).

Maakuntien rahoituslaskelmien pohjana ei tulisi käyttää kuntien talousarvioihin perustuvia tietoja. Suomessa on käytettävissä kansainvälisestikin vertailtuna erittäin hyvät ja varsin luotettavat tilinpäätöksiin perustuvat kustannusten todelliset toteumatiedot. Olisi tarkoituksenmukaista ja kaikkien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi perusteltua käyttää maakuntien rahoituksen määrittelyssä heti alkuvaiheessa (vuodelle 2019) käytettävissä olevia tilinpäätösten mukaisia toteumatietoja. Laskelmat olisi hyvä tehdä vuosien 2016-2017 tai 2015-2016-2017 keskiarvojen pohjalta, indeksitarkistuksella muutettuna. Vuoden 2017 tilinpäätöstiedot ovat käytännössä valmiit jo vuoden 2018 alkupuolella, joten tämä ei aiheuta ongelmaa.

Tällä varmistettaisiin alueiden tasapuolinen kohtelu eikä vaaraa tai edes mahdollisuutta tarkoitushakuisen talousarvioiden kautta tehtävään (epärealistiseen) kustannuskehityksen muuttamiseen olisi.

Toki esityksessä on lähdetty siitä, että lopulliset valtionosuudet korjataan toteumatietojen pohjalta jälkikäteen, mutta tämä aiheuttaa turhaa työtä sekä maakunnissa että valtionhallinnossa. Se voi johtaa myös maakunnissa vääriin tai perusteettomiin päätöksiin, joiden korjaaminen myöhemmin aiheuttaa joko turhia kustannuksia ja/tai toiminnan vaikeutumista.

Jotta uudistuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan maakunnissa ja kansallisella tasolla uskottavasti seurata ja arvioida, tuli rahoitus saada mahdollisimman nopeasti vastaamaan tavoiteltua tilannetta.

Uudistuksen mittakaava huomioiden vuoden 2019 talousarvion perusteita on pystyttävä valmistelemaan maakunnissa hyvissä ajoin. Päätökset ja tarkentavat laskelmat rahoitusperusteista tulisi saada maakuntiin viimeistään vuoden 2018 alkupuolella tilinpäätöstietojen 2017 valmistuessa. Lisäksi maakuntien on pystyttävä varautumaan valtion vuoden 2019 talousarvioesityksessä mahdollisesti tehtäviin rahoituksen tarkastuksiin.

On myös tarpeen huomioida, että erityisesti maakuntien muiden tehtävien (ei sote, pelastustoimi ja ympäristöterveydenhuolto) rahoitukseen sisältyy olennaisia epävarmuustekijöitä muun muassa lähtötasotietoihin tehtyjen muunnosten osalta. Näiltä osin maakunnat tarvitsevat luotettavampaa tietoa rahoituksen määräytymisperusteista.

Maakuntien rahoituksen määräytymisperusteina tulisi käyttää tilinpäätöstietoja indeksitarkistuksella muutettuna.

1.2. Yksityisen terveydenhuollon KELA-korvausten huomioiminen

Yksityisen terveydenhuollon (KELAn korvaama) kustannukset tulisi ottaa mukaan rahoituslaskelmien pohjaan. Uudessa järjestelmässä nämä yksityisten tuottamat palvelut siirtyvät suurelta osin samaan kokonaisuuteen, jolloin ne on perusteltua sisällyttää myös laskelmiin. Tarvetekijöissä ko. palvelut ainakin pääosin ovat jo mukana.

Yksityisen terveydenhuollon kustannukset tulisi ottaa mukaan rahoituslaskelmien pohjaan.

1.3. Rahoituksen riittävyys ja jakaantuminen maakuntien välillä

Rahoituksen yleiskatteellisuus on kannatettava periaate, joka osaltaan tukee uusien, monialaisten maakuntien itsehallintoa sekä palveluiden integraatiota. Jotta maakunnat voivat aidosti kohdentaa rahoituksen yleiskatteellisuutta noudattaen, on myös valtion ohjauksen tuettava tätä periaatetta. Maakunnille asetettavien kansallisten ja alueellisten tavoitteiden tulee olla eri ministeriöiden ja muiden toimijoiden taholta yhdensuuntaisia. Valtion ohjausjärjestelmän on oltava integroitu ja tuettava monialaisen maakunnan toiminnan järjestämistä. Samaa periaatetta on tarpeen toteuttaa myös mm. maakuntien ja valtion välisissä neuvottelu-, raportointi- ja arviointikäytännöissä.

10.3.2017 esitetystä rahoituslain täydennyksessä päivitettyjen laskelmien myötä maakunnan kokonaisrahoituksesta 10,853 % kohdennettaisiin asukasperusteisesti, 84,334 % soten tarvetta kuvaavien sekä olosuhdetekijöiden perusteella, 2,951 % kasvupalvelutekijöiden perusteella, 0,916 % maatalousyrittäjien perusteella ja 0,946 % hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Jotta uudistukseen liittyvät rahoitusperiaatteet toteutuvat, on keskeistä, että kriteerit tukevat maakuntien rahoituksen määräytymistä asukkaiden palvelutarpeiden ja maakuntien erityisolosuhteiden perusteella (muutos menoperustaisesta tarveperustaiseen rahoitukseen). Tämä lähtökohta tulee taata kansallisessa kokonaisrahoituksessa sekä mm. rahoituksen määräytymiskriteereissä. Kriteereiden vastaavuutta maakuntien todelliseen tilanteeseen on arvioitava säännöllisesti ja varmistettava, että painotukset joustavat myös muuttuviin palvelutarpeisiin nähden esim. ikääntyvän väestön osalta.

Tarve- ja olosuhdetekijöiden suhteellista painoarvoa kriteereissä ei tule heikentää eikä puolestaan asukasperusteisuuden painotusta nostaa (vrt. hallituksen esitys ja rahoituslain täydennys). Esitetystä kriteereistä tulisi painotetummin ottaa huomioon erityisesti pitkien etäisyyksien tuomat vaikutukset palvelujen järjestämiseen. Harva asutus ja välimatkat lisäävät kustannuksia mm. palveluverkon ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyen.

Järjestelmää kehitettäessä on myös tarpeen pohtia rahoitukseen liittyviä vaikuttavia kannustinelementtejä esimerkiksi kasvupalvelukriteeriä tai hyte-kerrointa koskien.

Maakunnittain tarkasteltuna Pohjois-Pohjanmaan keskimääräiset asukaskohtaiset sote-kustannukset ovat Uudenmaan jälkeen maan toiseksi matalimmat. Kun vertaillaan maakuntien asukaskohtaisia kustannuksia tarvevakioituna, ovat Pohjois-Pohjanmaan sote-menot maan maltillisimmalla tasolla. Mikäli kaikki maakunnat pystyisivät julkisten menojen osalta toimimaan tarvevakiointi huomioiden Pohjois-Pohjanmaan tasolla, olisi säästöpotentiaali kansallisella tasolla 1,37 miljardia euroa. Jos laskelmiin otetaan mukaan myös KELA:n korvaaman yksityisen hoidon kustannukset samalla vakioinnilla kuin julkisissa sote-menoissa, nousee potentiaali suhteessa Pohjois-Pohjanmaan tasoon jopa 1,6 miljardiin. Jotta kansalliset tavoitteet sote-kustannusten taittamisesta voidaan saavuttaa, on tärkeää, että kaikissa maakunnissa pyritään kohti palvelutarpeisiin perustuvaa kustannustasoa. Tätä tavoitetta tulee edistää myös valtion rahoituksen ohjauselementeillä.

Maakunnat ovat jo käynnistyessään mm. kooltaan, olosuhteiltaan, palvelutarpeiltaan ja kantokyvyiltään hyvin erilaisia. Nähtävissä on, että tulevaisuudessa erot ennemminkin kasvavat kuin kaventuvat. Väestöpohjaltaan suurimman maakunnan, Uudenmaan, rahoitus kattaisi viimeisimpien laskelmien mukaan 26 % koko maan rahoituksesta. Puolestaan Keski-Pohjanmaan rahoituksen osuus olisi 1,3 % ja Kainuun 1,7 % (sote,

pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto ja maakunnan muut tehtävät). Laskennallisesti lähes yhdeksän rahoitukseltaan pienintä maakuntaa mahtuisivat Uudenmaan ”sisään”. Puolestaan neljä rahoitukseltaan suurinta maakuntaa muodostavan n. 51 % valtion kokonaisrahoituksesta. Näin ollen uudistuksen taloudellisten tavoitteiden näkökulmasta on keskeistä, kuinka suurimmat maakunnat onnistuvat kustannuskehityksen taittamisessa vieden samalla reformin muita tavoitteita eteenpäin. Toisaalta pienimpien maakuntien osalta kysymyksenä on taloudellinen ja toiminnallinen kantokyky.

Osassa maakunnissa esitetty rahoituksen taso putoaa uudistusta edeltävästä tilanteesta, joskin siirtymävuodet tasoittavat muutosta. Näin on käytännössä niiden maakuntien osalta, joissa sote-kustannukset ovat palvelutarpeisiin suhteutettua keskimääräistä korkeammat. Jotta reformille asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa, on resurssit jatkossa aidosti kohdennettava sinne, missä asukkaiden palvelutarpeet ovat ja sekä niihin maakuntiin, joissa on jo kyetty vaikuttavilla toimintatavoilla pitämään kustannuskehitys maltillisena.

Myös monituottajamalli ja valinnanvapauden lainsäädäntö vaikuttavat keskeisesti rahoituksen elementteihin. Näitä tekijöitä ei tässä vaiheessa ole kuitenkaan arvioitu lakiluonnosten ollessa vielä keskeneräisiä.

Koska maakunnilla ei uudistuksen voimaantullessa ole verotusoikeutta, ovat niiden tulonlähteinä käytännössä valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Kansallisella tasolla on parhaillaan käynnissä asiakasmaksujen uudistamistyö, jonka tiimoilta arvioidaan ja valmistellaan ne rajaukset, joiden puitteissa maakunnat voivat päättää asiakasmaksujen suuruudesta. Sote- ja maakuntauudistuksen taloudellisia tavoitteita tai maakuntien rahoitusvajetta ei tule kattaa asiakasmaksujen kohtuuttomilla korotuksilla, joka voisi osaltaan johtaa terveys- ja hyvinvointierojen syvenemiseen.

Maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten on viisi yhteistyöaluetta. Yhteistyöalueisiin kuuluvat maakunnat säädetään valtioneuvoston asetuksella siten, että yliopistollista sairaalaa ylläpitävät Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat kuuluvat eri yhteistyöalueisiin. Yhteistyöalueelle laaditaan maakuntien yhteistyösopimus. Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnat hoitavat yhteistyösopimuksen laatimisen edellyttämät hallintotehtävät.

Laissa on esitetty maakuntien yhteistyöalueille ja niiden vastuumaakunnille (yliopistosairaalamaakunnat) velvoitteita. Rahoitusperusteissa tuleekin huomioida myös nämä tehtävät riittävällä resursoinnilla.

Maakuntien rahoitusta koskevat laskelmat kuvaavat uusinta mahdollista arviota maakuntien tulevasta rahoituksesta. Laskelmia on päivitetty hallituksen esityksen (15/2017 vp) osalta viimeksi maaliskuun alussa 2017 ja sitä ennen joulukuussa 2016. Laskelmia tullaan edelleen päivittämään ennen lopullisia vuoden 2019 tasoisia rahoituslaskelmia.

Maakunnissa valmistellaan parhaillaan uudistukseen liittyviä taloudellisia ja toiminnallisia tavoitteita. Lähtötasovuoden vaikutus rahoituslaskelmiin on osassa maakunnista merkittävä, joskin siirtymävuodet tasaavat osaltaan muutosta. On myös tuotu esiin, että rahoituslaskelmia päivitetään vielä useampaan kertaan ennen uudistuksen voimaantumista. Vuoden 2017 tasolle päivitettyjen laskelmien perusteella jää osittain avoimeksi, ovatko talousarviot kaikkien maakuntien osalta realistisia. Lisäksi osassa maakunnissa keskustaupungin talousarvio saattaa voimakkaasti vaikuttaa koko maakunnan tietoihin. Maakuntien valmistelutyön suunnitelmallisuuden näkökulmasta laskelmien luotettavuus ja johdonmukaisuus on tärkeää. Tätä tavoitetta ovat hankaloittaneet nyt esillä olleiden rahoitustietojen suuret vaihtelut.

Rahoituksen yleiskatteellisuus on kannatettava periaate, joka osaltaan tukee uusien, monialaisten maakuntien itsehallintoa sekä palveluiden integraatiota. Valtion ohjausjärjestelmän on oltava integroitu ja tuettava monialaisen maakunnan toiminnan järjestämistä.

Maakunnat ovat jo käynnistyessään mm. kooltaan, olosuhteiltaan, palvelutarpeiltaan ja kantokyvyltään hyvin erilaisia.

Kansallisesti olisi saavutettavissa mittavat säästöt, mikäli kaikissa maakunnissa kustannukset vastaisivat palvelutarpeita (vrt. THL:n tarvevakiointi).

Tarve- ja olosuhdetekijöiden suhteellista painoarvoa kriteereissä ei tule heikentää (vrt. hallituksen esitys ja rahoituslain täydennys).

Sote- ja maakuntauudistuksen taloudellisia tavoitteita tai maakuntien rahoitusvetta ei tule kattaa asiakasmaksujen kohtuuttomilla korotuksilla.

Rahoitusperusteissa on tarpeen huomioida yhteistyöalueiden (5 kpl) vastuumaa- kuntien tehtävät riittävällä resursoinnilla.

Maakuntien valmistelutyön suunnitelmallisuuden näkökulmasta rahoituslaskelmien luotettavuus ja johdonmukaisuus on tärkeää.

1.4. Rahoituksen jakaantuminen soten ja maakunnan muiden tehtävien välillä

Esitys rahoituslain täydennyksestä: Esityksellä täydennetään eduskunnalle 2 päivänä maaliskuuta 2017 annettua hallituksen esitystä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esitystä täydennetään maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotettuun lakiin sisältyvän maakuntien muiden tehtävien rahoituksen määräytymistä koskevan sääntelyn osalta siten, että maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena.

Valtion rahoitus maakunnille on lakiesityksen mukaan pääosin yleiskatteellista, mikä osaltaan tukee sekä maakuntien itsehallintoa että palveluiden integraatiota ja on siten kannatettava periaate. Toisaalta tämä tarkoittaa sitä, että valtion ohjausvalta määrärahojen kohdentamisessa tältä osin heikkenee. Näin ollen on tärkeää, että maakunnat kohdentavat resurssit pitkäjänteisesti vaikuttavasti ja tarkoituksenmukaisesti myös kansalliset tavoitteet huomioiden.

Yleiskatteellisen rahoituksen näkökulmasta on myös haaste, että lakiesityksessä kuvattua kustannusrajoitinta sovellettaisiin vain sote-kustannuksiin eikä maakunnan muihin tehtäviin. Lisäksi lakiesityksessä todetaan, että maakunnan muiden tehtävien määräytymisperusteena käytettävät perushinnat tarkistettaisiin vuosittain vastaamaan kustannustason muutosta vain osittain. Ongelmia voi muodostua, mikäli laskennallisiin tekijöihin perustuva rahoitus ei vastaa maakuntien todellista tilannetta. Näin ollen kustannukset voivat kasvaa oletettua enemmän tai toisaalta aiheuttaa epätarkoituksenmukaisia kustannusleikkauksia maakunnan tehtävien välillä.

Lakiesityksessä kuvattujen maakunnan muiden tehtävien arvioitu rahoituksen taso on esitetty rahoituslain täydennyksessä, mutta momenttikohtaiset määrärahasiirrot kuitenkin tarkentuisivat lopulliseen muotoonsa vuoden 2019 valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Tämä tarkoittaa sitä, että lopulliset päätökset maakuntien muiden tehtävien tasosta saataisiin vasta syksyllä 2018 valtion talousarvion yhteydessä, jolloin maakunnilla ei ole riittävää mahdollisuutta varautua asiaan vuoden 2019 budjettivalmistelussa.

Kokonaisuutena tarkastellen tärkeää on se, kuinka maakunnissa kyetään yleiskatteelliseen rahoitukseen löytämään tasapaino sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakunnan muiden tehtävien välillä. Lukuisat maakunnan tehtävistä ovat luonteeltaan viranomaistoimintaa, jolloin mahdollisuudet rahoituksen kohdentamiseen uusilla tavoilla ovat osin rajalliset.

Tärkeää on löytää maakunnissa yleiskatteellisen rahoituksen tasapaino sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakunnan muiden tehtävien välillä kokonaisvaikuttavuuden varmistamiseksi.

1.5. Muutuskustannukset

Tehtävien siirrosta ja maakuntien perustamisesta aiheutuu sekä suoria että epäsuoria muutuskustannuksia. Epäsuorat muutuskustannukset liittyvät erityisesti uudelleen organisoitumisesta varsinaiseen toimintaan heijastuviin häiriöihin. Nämä kustannukset jäävät osittain maakuntien rahoitettavaksi.

Uudistuksesta aiheutuvat muutuskustannukset eivät saa vaarantaa maakuntien kantokykyä viedä reformia eteenpäin tai selviytyä säädetystä tehtävistä. Ei ole perusteltua odottaa, että uudistuksen tavoitteena olevat tasapainotusvaikutukset realisoituvat täysimääräisesti reformin ensimmäisinä vuosina. Muutuskustannuksiin on tarpeen osoittaa riittävä rahoitus valtiolta.

Uudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon tulee osoittaa riittävä valtion rahoitus muutuskustannukset huomioiden.

2. Lisärahoituksen myöntäminen maakunnille

Rahoituslaki 7 §: Maakunnan rahoitusta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti valtion talousarvion rajoissa, jos maakunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi on lisärahoituksen tarpeessa. Lisärahoituksen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Maakunnan rahoituksen korotuksen myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa sellaisten toimien toteuttaminen, jotka ovat kustannusten hallinnan tai muutoin maakunnan tehtävien hoitamisen turvaamisen kannalta välttämättömiä. Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Rahoituslaki 8 §: Maakunnalle voidaan maksuvalmiusongelmien korjaamista varten myöntää valtion laina tai valtiontakausta. Jos maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvittää tehtävistään eikä 1 momentissa tarkoitettua lainaa tai takausta voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena keinona maakunnan taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi, valtion varoista voidaan myöntää maakunnalle valtionavustusta valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti. Maakuntalaissa on esitys, että valtionavustuksen myöntäminen voisi käynnistää maakuntalaissa säädetyn arviointimenettelyn. Siirtymäajan jälkeen, vuodesta 2024 lukien, valtionavustuksen myöntäminen käynnistäisi aina arviointimenettelyn.

Lakiesitys velvoittaa maakuntia budjetoimaan menot käytettävissä olevan rahoituksen mukaan. Kyseessä on kuitenkin mittava uudistus niin kansallisesti, maakunnissa kuin kunnissakin, joten lähtökohtaisesti on hyvä, että lainsäädännössä esitetään joustomahdollisuuksia maakuntien kantokyvyn turvaamiseksi.

Lakiesitykseen sisältyy useita keinoja taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen maakunnan tilanteen ratkaisemiseksi. Korjaavien toimien sijaan talouden ongelmiin tulisi maakunnissa kuitenkin pystyä reagoimaan ennakolta mm. rakenteita ja prosesseja kehittä-

mällä. Tähän vaikuttavat olennaisesti myös valtion rahoituksen määräytymisperusteet. Lakiin kirjattu maakuntien ja kuntien välinen neuvottelumenettely tulisi pystyä rakentamaan sellaiseksi, että maakuntien taloudelliseen tilanteeseen voidaan puuttua ja vaikuttaa jo varhaisessa vaiheessa.

Jotta uudistuksen kansalliset tavoitteet ja rahoitusjärjestelmän muutos menoperustaisesta tarveperustaiseen toteutuvat, tulee maakuntien lisärahoitukselle olla riittävän korkea kynnys. Muutoin on vaarana, että mahdollisuus lisärahoitukseen heikentää maakuntien kiinnostusta toimintansa tehostamiseen ja budjetissa pysymiseen (ns. pehmeän budjetoinnin ongelma). Samalla on tarkasteltava sitä, onko kaikilla maakunnilla pitkällä tähtäimellä edellytykset suoriutua tehtävistään palvelujen turvaamiseksi ja kehittämiseksi. Onkin arvioitava, onko maakunnan taloudellisten ongelmien taustalla esim. rakenteellisia, laajempia toimenpiteitä vaativia ongelmia.

Rahoituslain 7. pykälässä on esitetty, että maakunnan rahoitusta voidaan korottaa harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti valtion talousarvion rajoissa, jos maakunta poikkeuksellisten tai tilapäisten vaikeuksien vuoksi on lisärahoituksen tarpeessa. Laissa esitetty harkinnanvarainen korotus tulee kattaa valtion varoista, eikä korotusta tule rahoittaa muiden maakuntien rahoitusta vähentämällä.

Lakiin kirjattu esitys arviointimenettelyn käynnistymisestä siirtymäajan jälkeen on perusteltu. Arviointimenettelyssä taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen maakunnan tilannetta voidaan tarkastella kokonaisvaltaisesti eri asiantuntijatahojen toimesta.

On lähtökohtaisesti kannatettavaa, että lakiesitys sisältää keinoja taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien kantokyvyn tukemiseksi.

Mahdollisiin ongelmiin tulisi puuttua varhaisessa vaiheessa mm. maakuntien ja valtion välisissä neuvotteluissa.

Lisärahoituksen kriteerien on oltava riittävän tiukat.

Maakunnan harkinnanvaraista rahoituksen korotusta ei tule kattaa muiden maakuntien rahoitusta vähentämällä.

Arviointimenettelyn käynnistyminen siirtymäajan jälkeen on perusteltua.

3. Taloudelliset kannustimet

Koska uudistuksen käynnistymisvaiheessa maakunnilla ei lakiesityksen mukaan ole verotusoikeutta, on kannustimet vaikuttavaan ja kustannustehokkaaseen toimintaan löydettävä muilla keinoin. Esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) asiantuntijat ovat esittäneet, että jatkossa voisi olla perusteltua kehittää järjestelmää siihen suuntaan, että rahoitusrakenne yhdistäisi maakuntien omaa verorahoitusta ja valtionosuuksia.

Ns. käänteisenä kannustimena voidaan mainita edellä esitetty ns. pehmeän budjetoinnin ongelman välttäminen. Maakuntien mahdollisten lisärahoitusmekanismien tulee kannustaa toiminnan tehostamiseen, vaikuttavuuden parantamiseen ja budjetissa pysymiseen.

Lakiesityksen mukaan valtion rahoituksen tarve- ja olosuhdekriteerit päivitetään neljän vuoden välein. Päivitykset tulisi painottaa niin, että kriteerit tukevat integraatiota sekä maakunnan omien toimien vaikutusta palvelutarpeeseen ja toiminnan tehokkuuteen. Samoin voidaan arvioida uusien kriteereiden mukaan ottamista, kuten esim. palvelurakenteen keventämiseen liittyvät kriteerit, joista esimerkkejä vaikuttavista toimintamalleista ja toimivista mittareista löytyy mm. Pohjois-Pohjanmaalta.

Muina esimerkkeinä maakuntien taloudellisista kannustimista voidaan nostaa esiin kansansairauksien (vakioitu) indeksin kehittymiseen liitetty kannustinjärjestelmä. Eli kun sairastavuus laskee, se näkyy positiivisesti maakuntien rahoituksessa.

Kansallisella tasolla voidaan asettaa esim. nelivuotiskaudeksi strategisia tavoitteita, joihin kytketään erillinen kannustinmääräraha, esimerkkinä sähköisten palveluiden laajempi hyödyntäminen. Uuden teknologian ja sähköisten palveluiden edistämisen taloudellisena kannustimena voisi olla myös ”bonus” niille maakunnille, jotka ottavat vetovastuuta kehittämistyöstä ja jakavat hyvät käytännöt muiden maakuntien kanssa.

Yleiskatteelliseen rahoitukseen ja valtion rahoitusperiaatteisiin liittyy myös se, että mikäli palvelut on kyetty laatu säilyttäen tuottamaan ylijäämäisesti, ei rahoitusta leikat-taisi tai perittäisi takaisin, vaan maakunnalla olisi mahdollisuus käyttää resurssi palveluiden ja toiminnan kehittämiseen.

Valtion yleiskatteelliseen rahoitukseen sisällytetään poistot ja siten maakuntien rahoituksessa otettaisiin huomioon myös poistotasoa vastaavat investoinnit. Kyseiset investoinnit kohdistuisivat todennäköisesti pääasiassa laitteistoon, koneisiin ja muuhun irtaimistoon. Taloudellisten kannustimien näkökulmasta voidaan myös arvioida, tulisiko maakunnalla olla lainanotto-oikeus investointeihin, joilla laaja-alaisesti kehitettäisiin

maakunnan palvelujen vaikuttavuutta, laatua ja tehokkuutta esim. paljon palveluja käyttäviin asiakkaisiin tai kotiin vietäviin/liikkuviin palveluihin liittyen.

Valinnanvapauteen ja monituottajamalliin liittyy olennaisia taloudellisia kannustinvaikutuksia, joihin ei tässä asiantuntijalausunnossa mennä tarkemmin keskeneräisestä lainsäädännöstä johtuen. Olennaista kuitenkin on, että tuottajien korvaukset kannustavat kokonaisvastuulliseen ja vaikuttavaan toimintaan.

Taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi maakuntiin on tärkeää rakentaa sisäisiä rahoituskehikseen sisältyviä kannustinjärjestelmiä, joissa on huomioitu maakunnan erityispiirteet ja joissa mm. edistetään hallituksen kärkihankkeen hengessä rohkeita, asiakaslähtöisiä kokeiluja.

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin lasketaan maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa ja toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella. Molempien osuuksien painoarvo kertoimen laskemisessa on 50 prosenttia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen tarkoituksena olisi kannustaa ja tukea maakuntia toteuttamaan monipuolisia ja suunnitelmallisia toimia, jotka kohdistuisivat erityisesti kansansairauksien ehkäisyyn, ikääntyvän väestön toimintakyvyn edistämiseen ja tapaturmien vähentämiseen sekä syrjäytymisen ehkäisyyn, sosiaalisen hyvinvoinnin ja työllistymisen edistämiseen. Pykälä tulisi sovellettavaksi ensi kerran valtion rahoituksen määräytymisperusteena vuonna 2022.

Hyte-kertoimen osuus rahoituksesta on pieni ja siihen suhteutettuna määräytymiskriteerit ovat varsin moninaiset. Kriteerien ottaminen huomioon monituottajamalliin ja valinnanvapauteen liittyen vaativat lisämäärittelyä. Nykyinen tietoperusta ja tietojärjestelmät edellyttävät kehittämistä hyte-ohjausmekanismin toteutumiseksi. Lähtökohtaisesti hyte-kannustin on hyvä avaus ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen näkökulman painottamiseen myös rahoituksessa. Mikäli hyte-rahoitus osoittautuu vaikuttavaksi, voi sen osuutta jatkossa nostaa nykyisestä ja tällöin esim. asukasperusteisuuden kriteerin painoarvoa voitaisiin puolestaan supistaa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen edellyttää vahvasti eri toimijoiden yhteistyötä, joten hyte-kertoimen vaikuttavuuden arviointiin ja kriteerien kehittämiseen on tärkeä kytkeä mukaan sekä kuntien, maakuntien että mm. järjestöjen näkökulma.

Maakuntien mahdollisten lisärahoitusmekanismien kriteerien on oltava riittävän tiukat ja niiden tulee kannustaa toiminnan tehostamiseen, vaikuttavuuden parantamiseen ja budjetissa pysymiseen.

Esimerkkinä maakuntien taloudellisista kannustimista voidaan nostaa esiin kansansairauksien (vakioitu) indeksin kehittymiseen liitetty kannustinjärjestelmä.

Mikäli maakunnassa on kyetty laatu säilyttäen tuottamaan palvelut ylijäämäisesti, kannustinelementin näkökulmasta ei rahoitusta leikattaisi tai perittäisi takaisin.

Hyte-kannustin on hyvä avaus ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen näkökulman painottamiseen rahoituksessa, joskin kriteereitä ja kertoimen perusteella määräytyvää rahoituksen määrää on tarpeen tarkastella uudistuksen käynnistyttyä.

Oulussa 9.5.2017

Hannu Leskinen

Johtaja, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri

Selvityshenkilö, Pohjois-Pohjanmaan sote-valmistelu, PoPSTer-hanke

Anu Vuorinen

Asiantuntija Pohjois-Pohjanmaan sote-valmistelu,
PoPSTer-hanke

Kehitys- ja resurssijohtaja,
Oulunkaaren kuntayhtymä

Pasi Parkkila

Kehitysjohtaja

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri