

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö, FT Anna-Liisa Pasanen

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 10.5.2017 klo 9:30 / HE15/2017 vp / SOTE-uudistuksen rahoitus
Asiantuntijapyyntö 9.5.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemykset sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoituksesta ja valtion ohjauksesta

1 SOTE-uudistuksen rahoitus ja talouden ohjaus

Tarkastusvirasto toteaa, että maakuntatalouden kytkeminen omana kokonaisuutenaan osaksi Julkisen talouden suunnitelmaa (JTS) ja JTS:ssä maakuntataloudelle asetettava rahoitusasematavoite on julkisen talouden kokonaisuuden hallinnan ja tavoitteiden yhteensovittamisen sekä maakuntien rahoituksen ja tehtävien suunnittelun näkökulmasta perusteltua (maakuntalaki 11 §). On tärkeää, että maakuntatalous kattaisi kaikki maakuntahallintoon kuuluvat julkisyhteisöt. JTS:ssä keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite maakunnille tulee asettaa suhteessa muihin julkisen talouden osakokonaisuuksiin. On kannatettavaa, että taloussuunnittelu koskee koko maakuntakonsernia ja että alijäämän kattamisvelvoite perustuu toiminnan ja investointien rahavirtaan.

SOTE- ja maakuntauudistuksen linjausten mukaan maakuntien tulot koostuisivat pääosin valtion rahoituksesta sekä palvelujen tuottamisesta perittävistä asiakas- ja käyttömaksuista. Lisäksi maakunnilla olisi vain rajattu oikeus lainanottoon tai valtiontakaukseen lähinnä oman maksuvalmiutensa turvaamiseksi. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti maakunnan asukasluvun sekä palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valtion rahoituksen laskennallisten kustannusten perusteet tarkistettaisiin vuosittain ottamalla huomioon maakuntien nettokustannukset sekä tehtävien laajuuden tai laadun muutos. Maakuntalaissa ja maakuntien rahoituslaissa esitetty rahoitusmalli loisi tiukat maakuntien talouden ohjausmenettelyt.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan pääosin valtion budjettirahoitukseen perustuvaa rahoitusmallia yhdessä vahvan valtion ohjauksen kanssa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska se edistää maakuntien tiukan taloudenpidon toteuttamista tilanteessa, jossa julkisen talouden kestävyys on heikentynyt, velkaantuminen jatkuu ja talouskasvun ennakoitua toteutuvan maltillisena. Esitetty rahoitusmalli voi myös tukea yhdenvertaisuuden toteutumista maakuntien rahoituksessa, samalla mallissa korostuu valtion vastuu riittävän rahoituksen takaajana. Rahoitusmalli (maakuntien rahoituslaki 103 §) muodostaisi hyvin tiukan budjettirajoitteen maakuntien taloussuunnittelulle. Siihen johtaisi erityisesti maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirran alijäämän kattamisvelvoite jo sen syntymistä seuraavana vuonna. Lyhytaikainen lainanotto on johdonmukainen tämän velvoitteen kanssa. Tarkastusvirasto pitää rahoitusmallin ongelmana sitä, ettei malli loisi maakunnille riittävästi kannustimia kustannustehokkaiden ratkaisujen hakemiseen eikä kanavia täydentävän rahoituksen hankkimiseen. Siten esitetty rahoitusmalli kaventaisi merkittävästi maakuntien taloudellista autonomiaa ja heikentäisi jossain määrin edellytyksiä maakuntien itsehallinnon toteutumiselle.

Investointien ohjausmenettely (maakuntalain 12 §) alistaisi päätöksenteon laajakantoisista, taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävistä investoinneista valtioneuvoston päättävältään. Niiden toteuttaminen keskitettäisiin maakuntien yhteisen toimitila- ja kiinteistönhallinnan palvelukeskukseen. Tarkastusvirasto pitää investointien ohjausmenettelyä perusteltuna, vaikka se rajoittaisi maakuntien itsenäistä päätöksentekovaltaa. Investointien ohjauksen näkökulmasta maakuntien tytäryhteisöjen investointien sisällyttäminen menettelyyn on tarkoituksenmukaista. Tarkastusvirasto korostaa, että maakunnan, sen palvelulaitoksen, maakunnan tytäryhteisön tai maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisön solmimat pitkäaikaiset palvelusopimukset voivat myös olla taloudellisesti laajakantoisia ja merkittäviä. Näille ei kuitenkaan ole osoitettu vastaavaa ohjausmekanismia kuin investoinneille. Rahoituslakiin (103 §) kirjattujen velanottoa koskevien rajoitteiden voidaan nähdä toimivan yhtenäisesti ohjauksen tavoitteiden kanssa.

Maakuntalaissa säädetään myös arviointimenettelystä (109 §) niitä tilanteita varten, joissa maakunnan taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään ovat heikentyneet. Menettelyn käynnistämisestä päättäisi valtiovarainministeriö erilaisten talouden tunnuslukujen raja-arvojen perusteella tai jos maakunta on joutunut turvautumaan valtionavustukseen (110 §). Tunnuslukuina käytettäisiin maakuntakonsernin vuosikatetta, toiminnan ja investointien rahavirtajäämää sekä lainanhoitokatetta. Tarkastusvirasto huomauttaa, että esitetyt maakuntatalouden tunnusluvut raja-arvoineen ovat osittain päällekkäisiä (vuosikate ja rahavirtajäämä), joten arviointikriteerinä voisi käyttää lainanhoitokatetta ja rahavirran alijäämää. Maakunnan viranomaisten toimintavaltuuksien rajoittaminen arviointimenettelyn aikana (111 §) on tarkoituksenmukaista. Lisäksi arvioinnin tuloksena syntyvän ehdotuksen tulee ohjata ja sitoto riittävästi maakuntavaltuustoja korjaaviin toimenpiteisiin.

Tarkastusvirasto toteaa, että maakunnan ohjausjärjestelmän toimivuus ja omistajaohjauksen onnistuminen on keskeinen tekijä toiminnan vaikuttavuuden ja säästöjen aikaansaamiseksi. Monimutkaisessa maakunnan organisaatiossa ohjaus-, johto-, päätöksenteko- ja vastuusuhteiden sekä omistajaohjauksen keinojen tulee olla selkeitä. Lakiesityksen mukaan maakunnan konsernijohto käyttäisi laajaa ohjausvaltaa paitsi maakuntaan myös sen liikelaitokseen ja maakunnan tytäryhteisöihin. Maakuntahallitukselle kuuluvat omistajaohjauksen tehtävät ulotetaan normaalia omistajuuteen tai jäsenyyteen perustuvaa vaikuttamista syvemmälle tasolle. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin esitetty, että maakunta ei voisi puuttua esimerkiksi omistamansa osakeyhtiön operatiivisiin päätöksiin. Lisäksi mahdollista vähemmistöosuutta tulee kaikissa tilanteissa suojata. Yhteisökohtaisessa lainsäädännössä on määritelty esimerkiksi vastuuvapauden myöntämisen mekanismi osakeyhtiön hallitukselle.

2 SOTE-uudistuksen säästötavoite ja korvausjärjestelmän toimivuus

Tarkastusvirasto pitää SOTE-uudistuksen kolmen miljardin euron säästötavoitetta suuruudeltaan ja aikataulultaan erittäin kunnianhimoisena, koska se tarkoittaa yli kymmenen prosentin säästöä SOTE - palvelujen tuottamiseen käytettävistä menoista. Toisaalta kustannusten tietoinen hillitseminen valtion talousohjauksen keinoin voi supistaa palveluvalikoimaa tai –tasoa. Tarkastusvirasto ehdottaa, että SOTE-uudistuksen säästötavoitteen eri osa-alueille tulee asettaa osa- ja välitavoitteet, jotka ottavat huomioon myös siirtymävaiheen kustannukset. Lisäksi tulee laatia suunnitelma säästötavoitteen toteutumisen seuraamiseksi.

Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019–2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksella pyritään tehostamaan palvelutuotantoa ja lisäämään tuottajien välistä kilpailua siten, että kustannustason nousu jäisi edellä mainittua matalammaksi. Osana uudistusta tavoitteena on luoda selkeä maakuntien

ohjausjärjestelmä, joka varmistaa saavutettavissa olevien tehokkuushyötyjen toteuttamisen ja kustannuskehityksen hidastumisen. Viimeaikaisten kansainvälisten vertailujen mukaan Suomen terveydenhuollon kustannustehokkuus on korkealla tasolla, mikä korostaa säästötavoitteen saavuttamisen haasteellisuutta.

SOTE-uudistukselle asetettu säästötavoite edellyttää onnistumisia useilla eri osa-alueilla ja olemassa olevan säästöpotentiaalin hyödyntämistä. Hallituksen esityksen mukaan menojen kasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan vasta useiden vuosien kuluttua. Näitä toimenpiteitä ovat mm. kalliiden laitospalvelujen vähentäminen, perustason palvelujen tuottavuuden kasvattaminen, kalliissa erikoistuneissa terveyspalveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen sekä resurssitarpeen vähentäminen koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla. Säästöpotentiaalin hyödyntäminen riippuu tehokkaiden käytäntöjen leviämisestä, sosiaalipalvelujen ja terveyspalvelujen integraation sekä potilas- ja asiakastiedon sujuvan liikkuvuuden onnistumisesta ja kokonaisuutta tukevien ICT-ratkaisujen toteutumisesta. Hallituksen valinnanvapautta koskevan esitysluonnoksen mukaan valinnanvapaus kuitenkin heikentää edellytyksiä palveluintegraatioon ja monimutkaistaa potilas- ja asiakastiedon liikkuvuutta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan säästötavoitetta tulee tarkastella myös uudistuksen aiheuttamia siirtymäkustannuksia vasten. Hallituksen esityksessä kuvattujen siirtymä- tai muutokustannusten (palkkaharmonisointi, ICT) toteutuminen vaikuttaa perustuvan enemmän oletuslaskelmiin kuin pidemmällä aikavälillä toteutuviin säästöihin. Tämä lisää riskejä, joita uudistus aiheuttaa julkisen talouden tasapainolle, ja korostaa tarvetta seurata tarkasti ja tukea kustannussäästömekanismien toteutumista.

Säästötavoitteen toteutumisen seuranta ei ole helppo toteuttaa läpinäkyvästi. Säästötavoitteen pohjaksi on otettu sosiaali- ja terveysministeriön SOME-mallilla laskettu kustannuskehityksen perusura vuoteen 2029 asti. Uran laskenta perustuu tietoihin sosiaaliturvan nykytilasta sekä lukuisiin oletuksiin tai ennusteisiin väestörakenteen ja makrotalouden kehityksestä. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantokustannusten perusurassa tapahtuvat mahdolliset muutokset eivät aiheuta epätarkoituksenmukaista väljyyttä tai kireyttä vuosittaiseen rahoitustasoon. Taustamuuttujien, kuten maahanmuuton ja sairastavuuden muutosten, mahdolliset vaikutukset kustannuskehityksen perusuraan tulisi myös ottaa huomioon. Kustannuskehitystä seurattaessa on tärkeää pitää erillään taustamuuttujien ennakoidun ja toteutuneen kehityksen erosta johtuva muutos varsinaisesta SOTE -uudistuksen vaikutuksesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon korvausjärjestelmä sisältää sekä valtakunnallisia, maakunnallisia, alueellisia että väestö- ja yksilölähtöisiä tavoitteita ja taloudellisia sekä kustannustehokkuuteen ja palvelun laatuun perustuvan kilpailun vaatimuksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tavoitteet ja vaatimukset ovat vaikeasti saavutettavissa sekä osin ylimitoitettuja. Korvausjärjestelmä ohjaa siihen, että maksuperuste on pääasiassa kapitaatioperusteinen ja valtakunnallisiin tarvetekijöihin perustuva kiinteä korvaus. Suoriteperusteiset korvaukset koskevat vain sitä osaa korvauksista, jotka eivät kuulu kiinteään korvauksen piiriin. Suoriteperusteisen korvausten osuudella voidaan ohjata ja kannustaa palvelun tuottajia toiminnan tehostamiseen ja palvelun laadun parantamiseen.

3 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen ohjauksen näkökulmasta

Tarkastusvirasto toteaa, että SOTE -palvelujen yhdenvertainen saatavuus tuskin toteutuu samalla tavalla eri puolilla maata. Asiakkaan mahdollisuus saada tarpeittensa mukaisia yhteen sovitettuja palveluita riippuu maakunnan liikelaitoksen organisaatioista ja toimintatavoista. Palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen vaikuttaa se, miten hyvin SOTE -palvelujen rahoituksen jakautuminen rahoituksen eri osa-alueille ja terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotukset

vastaavat lähipalveluiden järjestämisen tarpeita. Voi syntyä tilanne, jossa asiakasmaksujen taso vaihtelee maakunnittain. Valtion ohjauksella tulee erityisesti varmistaa tietojärjestelmien toimivuus sekä palveluintegraation toteutuminen. Maakuntatasolla tärkeää on se, miten hyvin toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosindikaattorit vastaavat maakunnan todellista hyvinvoinnin tilaa ja miten hyvin maakunta onnistuu palvelujen integroinnissa ja asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien järjestämisessä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan maakuntakohtaiset palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt voivat johtaa palvelutarjonnan eroavaisuuksiin saatavuudessa ja laadussa eri alueilla. Sopimusmenettelyissä ei oteta huomioon palvelun tuottajan alihankintaa ja kokonaisvastuuta. Esitetty SOTE -palvelujen järjestämismalli on vaikeasti hallittava ja suosii suuria palveluntuottajia. Palvelujen tuottajille maksettava korvausten suuruus sekä suoran valinnan palveluntuottajia koskevat vaatimukset ja sopimusehdot määrittävät palvelujen tuottajien halukkuutta tulla markkinoille sekä palvelujen laatua. Säännökset antavat maakunnalle mahdollisuuden asettaa lakisääteisten vaatimusten lisäksi muita ehtoja suoran valinnan palveluntuottajille. Ilmoitukset omavalvontasuunnitelmista vaadittaisiin palveluntuottajilta rekisteröitymisen yhteydessä, jolloin maakuntien tulisi määritellä etukäteen palvelukohtaisten omavalvontasuunnitelmien vaatimukset. Sopimusmenettelyt perustuisivat pääasiassa kahdenkeskeisiin sopimuksiin. Lakiluonnos ei ota kantaa maakunnan mahdollisuuteen solmia yhteisiä sopimuksia samojen palvelujen vaatimukset täyttäviä palveluntarjoajien kanssa tai solmia sopimus saman palvelun tuottajan kanssa sekä suoran valinnan piirissä olevista palveluista sekä asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin palveluista. Palveluntuottajilla, jotka tarjoaisivat palveluja useamman maakunnan alueella, olisi vaikeuksia sovittaa yhteen palveluja eri maakuntien vaatimusten mukaisesti. Maakuntien erilaiset maksuperusteet hankaloittaisivat palveluntuottajien palvelujen hallintaa. Palveluntuottajien kirjanpitoa, tilinpäätös- ja verotustietoja koskevat säännökset edellyttävät palvelujen tuottajan toiminnan taloudellisesta eriyttämisestä ja ovat varsin tiukat. Nämä seikat voisivat muodostua pienten toimijoiden markkinoille tulon esteeksi.

Suoran valinnan palvelun tuottajilla (sote-keskuksilla) on kokonaisvastuu valinnanvapauden piiriin kuuluvista palveluista, jolloin maakunnan ohjaus ja vaikutusmahdollisuudet edellyttäisivät hyvää määrittelyä palvelukokonaisuuksista ja niiden vähimmäisvaatimuksista. Paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden kohdalla maakunnan liikelaitos määrittelee asiakkaan palvelutarpeen hoito- tai hallintopäätöksellä, ja asiakas valitsee palveluntuottajat. Tällöin vastuuta käytännössä siirtyisi asiakkaalle myös palvelukokonaisuuden hallinnasta. Harvalla asiakkaalla olisi tosiasiallisesti mahdollisuutta vaikuttaa saamansa palvelun laatuun. Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet omiin palveluihin riippuvat sekä palvelujen markkinoista että palveluihin ohjauksesta ja palveluista saatavan tiedon laadusta. Tämä on haastavaa erityisesti paljon erilaisia palveluja tarvitseville asiakkaille.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtion ohjauksen vahvistaminen on perusteltua, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuut siirtyvät uudelle tasolle. Keskushallinnon ohjausyksikölle kokonaisuuden hallinta voi osoittautua haastavaksi. Ohjauksen riskeinä ovat sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän monimutkaisuus sekä maakuntien kyky luoda toimivia kokonaisuuksia. Vahva ohjaus voi lisätä myös koko toimintaan kohdistuvaa hallinnollista taakkaa, kun erilaisiin neuvottelumenettelyihin kulune aiempaa enemmän aikaa ja voimavaroja.

Yhteenvetona Tarkastusvirasto toteaa:

- SOTE-uudistuksen säästötavoitteen eri osa-alueille tulee asettaa osa- ja välitavoitteet, jotka ottavat huomioon myös siirtymävaiheen kustannukset, ja laatia suunnitelma säästötavoitteen toteutumisen seuraamiseksi.
- SOTE-uudistuksen seurannassa ja valtion ohjauksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, miten hyvin toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosindikaattorit vastaavat

maakunnan todellista hyvinvoinnin tilaa ja miten hyvin maakunnat onnistuvat palvelujen integroinnissa ja asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien järjestämisessä.

- Maakuntien rahoitusmallin ja korvausjärjestelmän tulisi sisältää kannustimia kustannustehokkaiden ratkaisujen hakemiseen.
- Pitkäkestoiset ja taloudellisesti laajakantoiset palvelusopimukset tulisi sisällyttää ohjausmekanismin piiriin.
- Maakunnan omistajaohjauksen keinoja tulisi selkiyttää lakiesityksessä.
- Palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyiden tulisi kohdella tasapuolisesti kaikkia toimijoita. Palvelun tuottajan alihankinta tulisi sisällyttää vahvemmin sopimusmenettelyihin.
- Maakunnan arviointimenettelyssä syntyvä ehdotus tulisi ohjata ja sitoa riittävästi maakuntavaltuustoja korjaaviin toimenpiteisiin.