

15.6.2017

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 15.6.2017

Sote- ja maakuntauudistuksen muutuskustannukset ja niiden kohdentuminen maakunnittain.¹

Taustaa

Sote- ja maakuntauudistuksen alkuvaiheessa on odotettavissa kustannusten nousua mm. hallinnon uudelleen organisoitumisesta, palkkojen harmonisoinnista ja tietojärjestelmien uudistamisesta johtuen. Kustannukset realisoituvat muutoksessa sen suunnittelu- ja toteutusvaiheissa, jolloin muutuskustannusten painopiste sijoittuu arviolta vuosille 2017–2020. Tällöin kysymys on muutoksen toteuttamiseen liittyvistä väliaikaista, osin kertaluonteisista valmistelu- ja perustamisvaiheen kustannuksista, joiden toteutuksesta ei vielä ole osoitettavissa merkittäviä tuottavuushyötyjä tai kustannusten kasvun hillintää. Kertaluonteisia kustannuksia ovat esimerkiksi uuden hallinnon suunnittelun ja pystyttämisen kustannukset. Sen sijaan esimerkiksi palkkaharmonisointi aiheuttaa kertaluonteisen nousun palkkakustannuksiin, jonka merkitys pitkällä aikavälillä riippuu myöhemmistä palkkaratkaisuista. Eron tekeminen kertaluonteisiin ja pysyviin kustannusten muutoksiin ei ole yksiselitteistä. Jäljempänä on tarkasteltu ensin selkeitä muutosvaiheen kustannuksia ja sen jälkeen ICT- ja palkkaharmonisoinnin kustannuksia.

Esivalmistelun kustannukset

Sosiaali- ja terveysministeriö kartoitti keväällä 2017 maakuntien esivalmisteluun käytettyjä henkilöstöresursseja ja kustannuksia. Maakuntien arvion perusteella maakunta- ja sote-uudistuksen esivalmisteluun on kohdennettu resursseja yhteensä 7,8 miljoonaa euroa ja 89 henkilötyövuotta. Näin ollen keskimääräiset maakunnittaiset esivalmisteluvaiheen kustannukset ovat noin 433 000 euroa ja 4,9 henkilötyövuotta. Maakunnat ovat lisäksi arvioineet, että arviolta n. 6300 henkilöä on eri työryhmissä osallistunut uudistuksen valmisteluun taustaorganisaationsa kustannuksilla (yleisimmin kunta- tai kuntayhtymä).

Valitettavasti henkilötöymäärän osalta maakunnittaista jakautumista ei esivalmistelun osalta voida luotettavasti esittää, sillä maakunnat ovat organisoineet esivalmistelutyön hyvin eri tavoin. Työtä tekevät eri maakunnissa vaihtelevasti kokoaikaiset henkilöt, osa-aikaiset henkilöt ja erilaiset työryhmät. Oheisessa taulukossa on kuitenkin kuvattu uudistuksen esivalmistelun kustannukset maakunnittain maakuntajohtajien toimittamiin maaliskuun 2017 tietoihin nojautuen. Luvuissa voi olla epätarkkuuksia ja ne muuttuvat uudistuksen edetessä.

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa on hyödynnetty useita muutuskustannuksia kartoittavia selvityksiä. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto on laatinut maakuntien muutosjohtajien ja valtiovarainministeriön pyynnöstä koosteen vuodelle 2018 kohdentuvista maakuntien ICT-muutuskustannuksista. Lausunnossa on hyödynnetty myös muita maakuntajohtajien ja maakuntien muutosjohtajien eri yhteyksissä antamia arvioita ja lausuntoja muutuskustannuksista. Sosiaali- ja terveysministeriö on esimerkiksi selvittänyt toukokuussa 2017 maakunta- ja sote-uudistuksen esivalmisteluvaiheen kustannuksia eri maakunnissa.



Esivalmistelun kustannukset maakunnittain	
Maakunta	Kustannukset
Etelä-Karjala	175 000
Etelä-Pohjanmaa	335 000
Etelä-Savo	117 000
Kainuu	170 000
Kanta-Häme	700 000
Keski-Pohjanmaa	350 000
Keski-Suomi	354 000
Kymenlaakso	560 000
Lappi	150 000
Pirkanmaa	1 000 000
Pohjanmaa	191 000
Pohjois-Karjala	73 000
Pohjois-Pohjanmaa	1 200 000
Pohjois-Savo	815 000
Päijät-Häme	300 000
Satakunta	350 000
Uusimaa	650 000
Varsinais-Suomi	306 000
Yhteensä	7 796 000

Väliaikaishallinnon kustannukset

Uudistuksessa siirrytään pian kohti entistä intensiivisempää toimeenpanoa. Näin ollen myös maakuntien väliaikaishallinnon toimintakuluja on maakuntajohtajien ja maakuntauudistuksen muutosjohtajien toimesta arvioitu. Väliaikaishallinnon toimintakuluiksi on ajanjaksolla 1.7.–31.12.2017 arvioitu noin 21 miljoonaa euroa. Lisäksi maakunnat ovat arvioineet ICT-kustannuksiksi noin 11 miljoonaa euroa. Summasta tietohallinnon ja ICT:n valmistelun henkilöstökulut ovat 4 miljoonaa euroa sekä väliaikaishallinnon tarvitsemat ICT-ratkaisut ja muut ICT-ratkaisujen välttämättömät muutos- ja laajennuskustannukset 7 miljoonaa euroa. Valitettavasti väliaikaishallinnon osalta muutoskuluja ei ole voitu arvioida maakunnittain.

ICT-muutuskustannukset

Muutoksen toteuttamisen aiheuttamat tietohallinnon ja ICT-palvelujen kustannukset voidaan jakaa jatkuvuuden varmistamiseen liittyviin kustannuksiin sekä toiminnan kehittämistä tukevista investoinneista muodostuviin kustannuksiin. Maakuntien toiminnan järjestämisvastuulle siirtyvien tehtävien jatkuvuuden turvaaminen ja toiminnan häiriöttömyyden varmistaminen muodostavat tietojärjestelmien osalta muutoksen toteutuksen kannalta pakollisen kustannuserän.

Toisen kokonaisuuden muodostavat kustannukset, jotka aiheutuvat uudistukselle asetettujen tavoitteiden, muun muassa 3 miljardin euron säästötavoitteen, saavuttamisen vaatiman toiminnan muutoksen toteuttavista tietojärjestelmien kehitysinvestoinneista. Myös tavoitteeksi asetettu edellytysten luominen digitalisaatiolle edellyttää tiedonhallintaa tukevien tietojärjestelmien yhdenmukaistamista ja uusimista. Toiminnan muutokset mahdollistavien tietojärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto edellyttävät investointien lisäksi toteutuksen varmistavaa ohjaus- ja yhteistyörakennetta.

Kuntaliiton selvityksen mukaan, kaikkien maakuntien antamien arvioiden mukaan muutuskustannusten keskiarvo oli 27,5 euroa / asukas ja mediaani 23,7 euroa / asukas. Maakuntien ilmoittamien tietojen perusteella tietohallinto ja ICT-muutoksen valmistelun ja toimeenpanon kokonaiskustannukset vuodelle 2018 olisivat noin 195 miljoonaa euroa (35,6 euroa / asukas). Alla olevassa taulukossa on kuvattu ICT-toimintoihin kohdistuvien muutuskustannusten jakautuminen maakunnittain.



ICT-muutuskustannukset maakunnittain vuonna 2018			
Tehtävä	ICT-Kustannukset	Kuntien lukumäärä	Väestö
Etelä-Karjala	1 000 000	9	130 506
Etelä-Pohjanmaa	5 000 000	18	196 572
Etelä-Savo	3 000 000	12	140 422
Kainuu	422 500	8	74 803
Kanta-Häme	3 830 000	11	173 781
Keski-Pohjanmaa	800 000	8	69 027
Keski-Suomi	4 000 000	22	273 910
Kymenlaakso	6 051 640	6	170 770
Lappi	2 500 000	21	180 207
Pirkanmaa	30 197 296	22	511 642
Pohjanmaa	4 700 000	14	176 729
Pohjois-Karjala	1 000 000	14	167 599
Pohjois-Pohjanmaa	18 203 493	30	411 150
Pohjois-Savo	14 320 000	20	252 815
Päijät-Häme	8 191 000	10	208 574
Satakunta	3 700 000	17	221 740
Uusimaa	64 076 286	26	1 638 293
Varsinais-Suomi	23 729 596	27	475 543
Yhteensä*	194 721 811		5 474 083

*) pl. Varsinais-Suomen investointikulut, joita ei ollut käytettävissä

Kuntaliiton saamien vastausten perusteella maakuntakohtaiset kustannusarviot vaihtelevat merkittävästi vaihteluvälin ollessa 6 euroa - 59 euroa / asukas. Huomattava vaihteluväli selittyy kuitenkin maakuntakohtaisten lähtötilanteiden ja näistä aiheutuvien muutosten suuruuden merkittävillä eroilla. Alueilla joilla toimii jo nyt koko maakunnan kattava sote-kuntayhtymä tai joissa on lähiaikoina siirrytty sote-kuntayhtymämalliin, muutuskustannukset vaihtelevat välillä 6 - 11,6 euroa / asukas. Pieniä muutuskustannuksia selittää se, että tarve tietojärjestelmien muutoksille ja laajennuksille sekä muille ICT-muutoksille on merkittävästi pienempi kuin alueilla joiden lähtötilanne on hajanainen.

Muutuskustannusten toista ääripäätä edustavat väestöpohjaltaan suuret maakunnat. Esimerkiksi maakunnat joiden alueella sijaitsee yliopistollinen keskussairaala, muutuskustannusten vaihteluväli 39,1 - 59 euroa / asukas. Suuria muutuskustannuksia selittää hajanainen lähtötilanne ja tästä seuraava muutostarpeiden laajuus. Alueilla on lähtötilanteessa pääosin hajanainen tietojärjestelmäympäristö sekä ICT-infrastruktuuri. Alla olevassa kaaviossa on esitetty saatujen tietojen pohjalta eri maakuntaryhmien vastausten keskiarvoja sekä suhdetta Kainuun kokeilun yhteydessä syntyneisiin toteumatietoihin. (Taulukossa Kainuun kustannukset ovat jaettu kahdelle vuodelle, vaikka todellisuudessa monet muutoksista toteutettiin tätä nopeammin.)

Ryhmiä välinen vertailu	
Ryhmät	€/asukas
Integroitu sote-ryhmä	8
Yliopistosairaalamaakunnat	50
Muut maakunnat	24
Kainuun maakuntakokeilu	32

Maakunnista saatujen vastausten perusteella Kuntaliitto pystyi joidenkin maakuntien osalta arvioimaan muutuskustannusten kohdentumista tarkemmin. Muutuskustannukset voidaan karkeasti jakaa neljään tekijään: henkilöstöresurssit (ml. konsultointipalvelut), sote-toimialajärjestelmät, muut järjestelmät ja perustietotekniikka. Merkittävimmät kustannukset vaikuttaisivat syntyvän sote-tietojärjestelmiin liittyvistä muutoksista sekä versiopäivityksistä sekä perustietotekniikkaan ja infrastruktuuriin liittyvistä muutoksista. Vaikka resursseja pystytään siirtämään jossain määrin normaalista ylläpitotyöstä uudistuksen vaatimaan työhön, lisäkustannuksia syntyy. Alla olevassa taulukossa on esitetty suuntaa antavat vertailuluvut neljän maakunnan osalta.



Kustannuslajeittain (esimerkkimaakunnat)				
Ryhmät	Etelä-Pohjanmaa (%)	Kymenlaakso (%)	Pirkanmaa (%)	Pohjois-Pohjanmaa (%)
Oma työ ja konsultointipalvelut	9	10	1	12
Sote-toimialajärjestelmät (muutokset,lisenssit)	19	43	29	52
Muut järjestelmät (muutokset,lisenssit)	20	20	27	8
Perustietotekniikka (sis. Toimisto-ohjelmistot)	52	28	43	28

Palkkaharmonisaatio

Uudistuksen alkuvaiheessa aiheutuu merkittäviä muutoskustannuksia muun muassa henkilöstön palkkausjärjestelmien yhtenäistämisestä. Kunnilta maakunnille siirtyvän henkilöstön palkkamenot olivat vuonna 2015 noin 11,1 miljardia euroa. Ensi vaiheessa henkilöstö, noin 215 000, siirtyy kuitenkin maakuntien palvelukseen liikkeen luovutuksen periaatteiden mukaisesti. Tämän mukaisesti palvelussuhteen ehdot eivät muutu siirron tapahtuessa. Henkilöstön siirryttyä maakuntien palvelukseen vuoden 2019 alussa, on kunkin maakunnan tehtävänä määritellä henkilöstö- ja palkkapolitiikka lainsäädännön sekä työ- ja virkaehtosopimusten määrittämistä rajoissa.

Tehtäväkohtaiset palkat voivat vaihdella eri työnantajayksiköissä samassa tehtävässä tai saman vaativuustason tehtävissä. Tässä vaiheessa ei vielä tiedetä, millaiset ovat tulevissa maakunnissa sovellettavat työ- ja virkaehtosopimukset, palkkausjärjestelmä tai työn vaativuuden arviointijärjestelmä. Nämä ovat tulevan työnantajan ja palkansaajajärjestöjen kesken sovittavia asioita.

Palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutus määräytyy sen mukaisesti millaiseksi tehtäväkohtaiset palkkatasot määritellään ja millä aikataululla palvelussuhteen ehtoja ja palkkausta harmonisoidaan. Kahden viimevuosina tehdyn kuntaliitoksen esimerkki osoittaa, että palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat olleet noin 1-3 prosenttia palkkasummasta. Palkkaharmonisoinnin kustannuksien voidaan edellä mainittujen tietojen perusteella arvioida olevan noin 110 - 330 miljoonaa euroa. Yleensä palkkojen harmonisointiin menee useita vuosia. Aikaisemman kokemuksen mukaan palkkojen yhtenäistämiseen voi kulua 3-5 vuotta, eikä harmonisointia luultavasti pystyttäisi aloittamaan heti uudistuksen alussa. Maakunnittaiset palkkaharmonisoinnin kustannukset on esitetty alla olevassa taulukossa käyttäen oletuksena edellä mainittua 1-3 prosentin haarukkaa.



Kunta-alalta tuleviin maakuntiin siirtyvä henkilöstö ja palkkaharmonisaation kustannukset maakunnittain

Maakunta	Yhteensä*	%-osuus henkilöstöstä	Palkkakulujen jakautuminen maakunnittain (miljoonaa euroa)	Palkkaharmonisaation kustannus maakunnittain** (miljoonaa euroa)
Etelä-Karjala	4 899	2,30 %	253	3 - 8
Etelä-Pohjanmaa	9 172	4,30 %	473	5 - 14
Etelä-Savo	6 813	3,20 %	352	4 - 11
Kainuu	3 564	1,70 %	187	2 - 6
Kanta-Häme	6 259	2,90 %	319	3 - 10
Keski-Pohjanmaa	3 376	1,60 %	176	2 - 5
Keski-Suomi	10 233	4,80 %	528	5 - 16
Kymenlaakso	6 284	2,90 %	319	3 - 10
Lappi	8 436	4,00 %	440	4 - 13
Pirkanmaa	18 915	8,90 %	980	10 - 29
Pohjanmaa	8 364	3,90 %	429	4 - 13
Pohjois-Karjala	6 895	3,20 %	352	4 - 11
Pohjois-Pohjanmaa	17 507	8,20 %	903	9 - 27
Pohjois-Savo	12 659	5,90 %	650	7 - 20
Päijät-Häme	7 162	3,40 %	374	4 - 11
Satakunta	9 335	4,40 %	484	5 - 15
Uusimaa	53 013	24,80 %	2 730	27 - 82
Varsinais-Suomi	20 458	9,60 %	1 057	11 - 32
Yhteensä	213 344	100,00 %	11 010	110-330

*) Sote-henkilöstön osuus noin 203 000

**) Palkkaharmonisaatio on laskettu jakamalla palkkakustannukset maakuntien henkilöstön suhteellisilla osuuksilla. Palkkaharmonisaation kustannusvaikutuksiksi oletettu aikaisemman kokemuksen perusteella 1-3 prosenttia.

Lähde: Kuntasektorin palkat 2014, Tilastokeskus

Toimitilakustannukset

Maakunnille voi syntyä tilapäisiä kustannuksia siitä, että riskiä mahdollisesti tyhjiin jäävistä kuntien sote-kiinteistöistä tasataan järjestelmällä, jossa maakunta vuokraa tilat vähintään kolmeksi vuodeksi. Kiinteistön ylläpitäminen maksaa. Jos kiinteistöt, joilla on suurin riski jäädä tyhjäksi, tyhjenisivät kerralla, niiden vuotuisen ylläpito olisi suuruusluokaltaan 7- 8 milj. euroa vuodessa. Tyhjeneminen ei käytännössä kuitenkaan ole yht'äkkistä ja osalle löytyy uutta käyttöä, jolloin vuosittainen ylläpitokustannus on todennäköisemmin n. 3 M€ vuodessa. Maakunnittaisen kohdentumisen arviointi on liian epävarmaa, mutta suurin riski kohdistuu syrjäisten alueiden vanhoihin kiinteistöihin (Riikka-Leena Leskelä, Tuomas Nenonen, Fredrik Herse, Veijo Hurskainen, Jorma Hämäläinen: Kuntien kiinteistöriskit sote-uudistuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58 /2016.) Järjestelyn tavoitteena on nimenomaan vähentää yksittäisten kuntien riskiä mahdollisesti tyhjiin jäävistä kiinteistöistä eli riski jaetaan isomman alueen kesken. On kuitenkin vaikea arvioida etukäteen, miten valinnanvapausjärjestelmä vaikuttaa kiinteistöjen käyttöön.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun- ja toimeenpanon tukemisen osoitetut varat

Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmisteluun ja ohjaukseen, kuten maakuntien väliaikaishallinnon ja maakuntavaltuuston sekä maakuntien palvelukeskusten perustamisen ja käynnistämisen kustannuksiin, osoitetaan julkisen talouden suunnitelman mukaan 58 miljoonaa euroa v. 2018, 7,7 miljoonaa euroa v. 2019, 2,2 miljoonaa euroa v. 2020 ja 1,2 miljoonaa euroa v. 2021. Maakuntien perustamisen myötä valtion ohjaustehtävät lisääntyvät, mihin liittyen valtiovarainministeriön toimintamenoihin osoitetaan 1,8 miljoonan euron lisäys ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimintamenoihin 0,7 miljoonan euron lisäys.

Uudistus merkitsee myös mittavia muutoksia tietohallintoon ja tietojärjestelmiin. Nämä ratkaisut ja niiden vaatimat resurssitarpeet tulevat tarkentumaan uudistuksen jatkovalmistelussa. Sote-valinnanvapauskokeilujen toteuttamiseen kohdennetaan 100 miljoonan euron määräraha vuodelle 2018.

Mahdolliset lisätiedustelut: Piia.Pekola@stm.fi puh. 0295163238 ja Raija.Volk@stm.fi; 0295163263.

