

LAUSUNTO

5.4.2018

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt hallituksen lakiesityksistä HE 15/2017, HE 57/2017, HE 71/2017, HE 15/2018, HE 16/2018 asiantuntijalausuntoa. Arvioinnissa on erityisesti pyydetty näkemystä lakiesitysten taloudellisista vaikutuksista sekä arvioimaan rahoituksellista näkökulmaa ja uudistuksen keskeisiä haasteita ja riskejä. Asiantuntijalausuntotoni totean seuraavaa.

Maakuntien perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen

Lakiesitysten mukaan maakunnat perustetaan 1.7.2018 alkaen. Maakuntia on tulossa 18 ja niille on määritelty tehtävät. Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisen näkökulmasta maakuntien lukumäärää ei voi pitää optimaalisena palvelujen tehokkaan järjestämisen näkökulmasta. Useiden maakuntien asukas pohja jää edelleen hyvin suppeaksi. Palvelujen järjestämisvastuullisten lukumäärän laskeminen alle kymmenesosaan nykyisestä järjestäjämäärästä on kuitenkin merkittävä parannus ja luo kokonaisuutena nykytilanteesta poiketen huomattavasti paremmat edellytykset järjestää palvelut nykyistä tehokkaammin ja luoda yhtenäisemmät palveluketjut kansalaisille. Viime aikoina on myös muulla lainsäädännöllä luotu edellytyksiä vahvistaa potilasturvallisuutta, hoidon laatua ja kustannustehokkuutta säätämällä mm päivystyksestä ja hoitojen keskittämisestä. Nämä kokonaisuutena parantavat uudistuksen taloudellista vaikuttavuutta.

Taloudellisten vaikutusten näkökulmasta ei toisaalta ole nopealla aikataululla nähtävissä kehitystä, jossa nykyisen lainsäädännön pohjalta syntyisi vastaavat palvelujen järjestämisen edellytykset vapaaehtoisesti ja maan kattavasti tai edes valtaosan väestöä kattavasti. Maan väestön ikääntyminen on tulevana vuosina voimakasta ja kasvavaan palvelutarpeeseen vastaaminen ja kustannuspainon pienentämisen edellytysten luominen viimeistään nyt on erittäin tärkeää. Ilman lakiuudistuksia toteutunut maan kehitys on osin kuitenkin hyvin erilainen. Muutamilla alueilla on muodostettu vapaaehtoisesti sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämiseen kuntayhtymä. Vaikka nykytilanteen pohjalta olisi mahdollista tavoitella vastaavan kaltaisia järjestelyjä hyvinkin laajasti, on esimerkiksi pelkästään Varsinais-Suomessa edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun järjestäjiä 31. Järjestäjien määrän vähentäminen olennaisesti nykyisestä luo edellytyksiä myönteisille taloudellisille vaikutuksille.

Arvonlisäverotus

Hallituksen esityksessä 15/2018 esitetään maakunnille erityistä arvonlisäverokustannusten korvausjärjestelmää, jonka tarkoituksena on hankintaneutraaliteetin turvaaminen. Kunnilla vastaavaa tarkoitusta varten on erillinen kuntapalautusjärjestelmä. Lakiesityksessä korvausjärjestelmää ehdotetaan voimaantulevaksi kuitenkin vasta 1.1.2020 ja maakunnat muodostumassa lain nojalla 1.7.2018 alkaen. Väliaikaiselle toimielimelle ja maakunnalle muodostuu huomattavia valmistelukustannuksia ajalla 1.7.2018 – 31.12.2019, joihin liittyvä arvonlisävero on jäämässä maakuntien kustannuksiksi. Merkittävimmät arvonlisäverokustannukset liittyvät ICT –muutoskustannuksiin ja muihin asiantuntijaostopalvelukustannuksiin, joita maakunnat joutuvat valmisteluvaiheessa hank-

kimaan. Ilman muutosta kyseiseen arvonlisäverotusta koskevaan ratkaisuun, pelkästään ICT -valmistelurahoituksesta tulee kohdistumaan n 100 milj. euroa arvonlisäverokustannusten kattamiseen ennen vuotta 2020. Valmistelurahoituksen kohdistuminen arvonlisäverokustannuksiin vaarantaa tarvittavien muutosten toteuttaminen. Lähtökohtaisesti valmistelukustannukset maakunta-valmistelussa on arvioitu arvonlisäverottomina.

Valtakunnalliset palvelukeskukset

Valtakunnallisia palvelukeskuksia esitetään toimitilahallintoon ja ICT –kokonaisuuksiin. Talous- ja henkilöstöhallintoa koskevasta palvelukeskuksesta on luovuttu. Lähtökohtaisesti toimitiloja ja ICT –ratkaisuja keskittämällä palvelukeskuksiin, on mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä perusteelluissa esitettyjä taloudellisia vaikutuksia. Palvelukeskusten käynnistämiseen ja toteuttamiseen liittyy kuitenkin riskejä.

ICT –palvelukeskusten osalta keskeistä on varmistaa eri toimijoiden roolitus ja työnjako, jotta vältetään päällekkäistä tekemistä. Valmisteltavana on valtavan suuri muutos, jolloin pelkästään jatkuvuuden turvaaminen on ponnistus maakunnille. Uudistuksessa tarvitaan paljon uusia tietoteknisiä ratkaisuja ja niiden valmistumiseen liittyy sekä aikatauluriski että riski osaavan työvoiman riittämättömyydestä samanaikaisten muutosten toteuttamiseksi. Valmistelussa on tunnistettu suhteellisen hyvin muutosten jatkuminen ja toteutuminen 2020 jälkeisellä ajalla. Myös palvelukeskusten kautta kansallisina ratkaisuinä toteutettavat kokonaisuudet pienentävät resurssitarvetta.

Toimitilahallinnointiin on perustettu Maakuntien Tilakeskus Oy, jolle on tarkoitus siirtää lakisääteisten kuntayhtymien rakennukset ja maa-alueet. Maakuntien Tilakeskus vuokraa maakuntien käyttöön nykyiset kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevat toimitilat kunnilta. Uudistuksen kanssa samaan aikaan on käynnissä merkittävä sairaalarakentamisen vaihe. Valtaosa sairaalainvestointihankkeista on jo käynnissä tai käynnistyvät ennen omaisuuden siirtymistä Maakuntien Tilakeskukselle. Siten Maakuntien Tilakeskuksen aikaiset ratkaisut eivät vaikuta jo päätettyihin ja käynnistettyihin hankkeisiin vaan palvelukeskus jatkaa käynnissä olevien hankkeiden toteuttamista.

Palvelukeskuksen valmistelussa on lähdetty siitä, että Maakuntien Tilakeskus Oy hankkii tarvittavan varainhankinnan markkinoilta. Alustavien arvioiden mukaan sairaalainvestointien edellyttämä rahoitustarve maakuntien ensimmäisinä toimintavuosina 2020 – 2025 on yli 3 mrd euroa. Maakuntien Tilakeskuksen varainhankinnan voidaan arvioida olevan suunnitellulla menettelyllä nykyisien sairaanhoitopiirien ja kuntien 0 –riskiseksi luokiteltua varainhankintaa kalliimpaa. Tämä näkyy valmistelussa arvioitujen maakuntien tilavuokrien kustannuksissa. Jos rahoituskustannusten taso on 1 % -yksikkö nykyistä sairaanhoitopiirien ja kuntien rahoituksen hintaa korkeampi, tarkoittaisi se ensimmäisien vuosien aikana yli 100 milj. euron lisäkustannuksia maakunnille. Maakuntien rahoitusperusteissa kertamuutosta ei huomioida lainkaan ja lisärahoituskustannusten kattaminen jää maakuntien sopeutettavaksi.

Keskipitkällä aikavälillä Maakuntien Tilakeskuksen oma varainhankinta voi olla perusteltua mutta sen ajoittaminen samaan aikaan historiallisen suurien sairaalainvestointihankkeiden kanssa aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, joiden edellyttämä rahoitustarve voitaisiin sen sijaan käyttää maakunnan toiminnan käynnistämiseen liittyvien muutuskustannusten rahoittamiseen.

Valinnanvapaus

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia palveluvalinnoissa ollaan merkittävästi kasvattamassa nykyisestä. Uudistusta ja valinnanvapauden laajenemista on vaiheistettu aikataulutuksella. Kansalaisen mahdollisuus käyttää oikeuttaan on sidoksissa käytettävissä olevaan tietoon. Tarvitaan uusia tietoteknisiä ratkaisuja ja ajantasaista tietoa palvelun tuottajista. Kansalaisten halukkuudesta käyttää valinnanvapausoikeuttaan ei ole varmaa tietoa ja se voi vaihdella esim. ikäryhmittäin. Yksityisen palvelutuotannon tarjonta vaihtelee alueittain ja on laajimmillaan suurimmissa kaupungeissa.

Alueilla, joissa kilpailua on eniten, on oletettavaa, että yksityisen palvelutuotannon osuus tulee ajan kanssa muodostumaan suurimmaksi. Muutoksella voi olla myös julkista tuotantoa positiivisesti uudistava vaikutus ja parhaimmillaan palvelujen tuottajia koskeva julkinen informaatio on keino levittää parhaita käytäntöjä ja tehokkaimpia toimintamalleja. Kilpailluimmilla alueilla julkista tuotantoa on varauduttava sopeuttamaan ja uudelleenjärjestelemään tarvittavalla tavalla. Henkilöstön kannalta työvoiman tarve ei kokonaisuutena kuitenkaan ole vähenemässä mutta työpaikkoja saattaa siirtyä yksityiselle sektorille enenevässä määrin.

Kustannusten ja palvelun tarvitsijoiden kannalta on kriittistä, että pystytään ohjaamaan tuottajia oikeankaltaisen palvelusisältöön, laatuun ja palvelujen oikea-aikaisuuteen. Kapitaatiopohjaiseen rahoitusmalliin sisältyy riski alihoidon insentiveistä ja ne on pystyttävä poissulkemaan toimivassa järjestelmässä. Valinnanvapausmalleja ollaan pilotoimassa laajasti eri puolilla maata ja pilottien tuottama tieto ja kokemus on kriittistä toimivan ohjausmallin suunnittelussa. Tarvittaessa on pystyttävä pilottikokemusten perusteella vaikuttamaan lopullisiin rahoitusmalleihin ja sopimusohjaukseen.

Toimeenpanon onnistuminen

Ehdotettu lakikokonaisuus antaa vasta puitteet maakunnan toiminnalle. Kustannuskehityksen taittamiseksi samaan aikaan kasvan palvelutarpeen kanssa, on selvää, että on kyettävä merkittävästi uudistamaan nykyisiä toimintamalleja. Maakuntien muodostaminen ja järjestämisvastuun keskittäminen edellyttää valtavia toiminnan muutosprojekteja ja tuhansien ja tuhansien ihmisten opettamista uudensuuntaisiin toimintamalleihin. Odotetut taloudelliset ja toiminnalliset tulokset ovat riippuvaisia maakunnan tosiasiallisesta päätöksentekokyvystä ja tarvittavien muutosten onnistuneesta toimeenpanosta. Uudistus vaatii onnistuakseen valtavan määrän uudistuvaa ja kyvykästä johtamista.

Turussa 5.4.2018

Arja Pesonen
Varsinais-Suomen Liitto, muutosorganisaatio