

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lausuntopyyntönnä 25.4.2018

HE 16/2018 vp (Hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa otsikossa mainituista maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvästä lainsäädäntöehdotuksesta. Valiokunta pyytää erityisesti myös arviota, mitkä ovat sote-uudistukseen liittyvät taloudelliset riskit ja toisaalta kuinka hyvin riskit on otettu huomioon uudistuksen valmistelussa.

Maakuntien perustaminen on yksi Suomen historian suurimmista uudistuksista, jossa kokonaan uudelle taholle siirretään käytettäväksi merkittävä määrä julkisen talouden euroja. Uudet maakunnat saavat rahoituksensa lähestulkoon täysimääräisesti valtiolta, eikä uudistuksen voimaantuloa hetkellä maakunnilla ole verotusoikeutta.

Uudistus muokkaa myös kuntien taloutta merkittävästi. Noin puolet kuntien tehtävistä siirtyy uusille maakunnille ja merkittävä osa kuntien nykyisistä verotuloista ohjataan valtion kautta maakunnille. Kunnille on kuitenkin jäämässä nykyisenkaltaisen verotusoikeus ja taserakenne, mutta suhteellinen velkaantuneisuus noin kaksinkertaistuu. Opetus- ja kulttuuritoimen menojen osuus nousee investoinnit mukaan lukien lähes 60 prosenttiin. Samaan aikaan kuntien rooli kasvun, elinvoiman ja työllisyyden edistämässä korostuu.

Lausuntopyyntö liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan valinnanvapauslakiin HE 16/2018 vp. Eduskunnan käsittelyssä on samaan aikaan HE 15/2017 vp (maakuntien perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädäntö).

Kuntaliitto katsoo, että mainitut hallituksen esitykset muodostavat kokonaisuuden, joita on valiokunnan lausuntopyynnön teeman näkökulmasta välttämätöntä käsitellä yhdessä. Näin ollen tässä Kuntaliiton lausunnossa käsitellään myös sellaisia asioita, jotka eivät rajoitu vain nyt käsiteltävänä olevan valinnanvapauslain sisältöihin.

Valinnanvapaus ja heikko itsehallinto eivät tue kustannusten hillintää

Lakiehdotus valinnanvapaudesta osana maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuutta aiheuttaa merkittäviä taloudellisia riskejä ja epävarmuuksia julkiseen talouteen. Maakuntien itsehallinnon näkökulmasta nyt käsiteltävään valinnanvapaulakiehdotukseen sisältyvät samat ongelmat kuin aikaisempaan esitykseen.

Maakuntien itsehallinto on kaiken kaikkiaan muodostumassa hyvin kapeaksi, mikä on erittäin ongelmallista maakuntien taloudellisten kannustimien näkökulmasta. Maakunnilla ei ole verotusoikeutta eikä juuri muitakaan omia tuottomahdollisuuksia, vaan rahoitus on lähes yksinomaan valtion varassa. Maakunnat eivät saa ottaa pitkäaikaista lainaa, ja investointimahdollisuudet ovat rajatut. Valtion ohjaus on vahvaa ja alijäämän kattamisvelvollisuuden ovat tiukat.

Heikko itsehallinto ja vahva valtion ohjaus eivät luo maakunnille sellaisia vahvoja kannustimia tehokkaaseen taloudenpitoon ja omien varojen käyttöön kuin vahvan itsehallinnon omaavilla maakunnilla olisi. Kansanvaltaisuuden ja maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista luoda järjestelmää, jossa valtioneuvosto ja ministeriö voivat hallinnollisilla päätöksillään ohittaa vaaleilla valitun maakuntavaltuuston tekemät päätökset.

Valinnanvapauslakiehdotuksen ongelmat itsehallinnon kannalta koskevat erityisesti palveluiden järjestämisestä vastaaville maakunnille säädettyjä rajoituksia päättää palveluiden tuotantotavasta. Maakunnan sisällä palveluiden tuotanto pitää eriyttää maakunnan liikelaitokseen. Suoran valinnan palveluita tarjoavat yritysmuodossa toimivat sote-keskukset ja maakuntien liikelaitokset. Maakunnilla on velvollisuus laissa säädettyissä palveluissa tarjota asiakasasetteita ja henkilökohtaisia budjetteja.

Maakunnan mahdollisuus ohjata hajautettua palvelutuotantoa on osin rajattu ja ohjausjärjestelmä on hallinnollisesti erittäin monimutkainen ja työläs. Palvelutuotanto pirstoutuu maakuntien tosiasiallisen ohjausvallan ulkopuolelle ja eri palveluihin syntyy asiakkaan näkökulmasta nykyiseen verrattuna uusia rajapintoja.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen, monituottajamalli sekä valinnanvapauspalveluiden vieminen markkinoille on rakenne, joka ei itsessään tue uudistuksen tavoitteena olevaa palveluiden integraatiota. Tämän vuoksi esimerkiksi valinnanvapauslakiluonnokseen on otettu lukuisia säännöksiä tämän järjestelmän perusrakenteeseen liittyvän ongelman korjaamiseksi.

Kuntaliitto toteaa aikaisempiin eduskunnalle antamiinsa lausuntoihin viitaten, että uudistuksen kokonaisuudessa alkuperäinen tavoite uudistuksen rakentumiselle maakuntien itsehallinnon varaan on pitkälle ohi-tettu. Heikko itsehallinto ja vahva valtion ohjaus eivät luo maakunnille yhtä vahvoja kannustimia tehokkaaseen taloudenpitoon ja omien varojen käyttöön kuin vahvan itsehallinnon omaavilla maakunnilla olisi.

Koko uudistukselle asetettujen säästötavoitteiden toteutuminen on täysin riippuvaista siitä, miten uudistuksen käytännön toteutuksessa onnistutaan.

Muutosvaiheen kustannukset merkittäviä

Kuntaliitto toteaa, että valinnanvapauslakiesityksessä on tuotu esiin keskeisimpiä talouden riskejä, mutta niiden euromääräisiä vaikutuksia ei ole kyetty riittävästi arvioimaan. Lakiesityksessä on todettu, että uudistukseen ”sisältyy elementtejä, jotka tukevat kustannusten kasvun hillintää ja toisaalta elementtejä joiden voidaan arvioida lisäävän kustannuksia.”

Ehdotetussa rakenteessa perinteinen hallinnollinen ohjaus heikkenee ja siirrytään huomattavasti aikaisempaa enemmän markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjaukseen, sopimusohjaukseen ja omistajaohjaukseen. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja sen vaikutukset uudistukselle asetettuihin maakuntien toimintaan ja kansanvaltaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen hahmottuvat hallituksen esityksessä edelleenkin huonosti, vaikka uudistuksen tavoitteiden toteutuminen on täysin riippuvainen ohjausjärjestelmän toimivuudesta käytännössä.

Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua niin sanottuun perusuraan verrattuna, ja saavuttaa yhteensä 3 miljardin euron säästöt vuoteen 2029 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen ilman palvelutason heikentämistä tai asiakasmaksujen merkittäviä korotuksia vaikuttaa erittäin haasteelliselta.

Uudistus tarjoaa kuitenkin vain rajallisesti uusia mahdollisuuksia säästää kustannuksissa. Valinnanvapauden lisääminen, kilpailu, suurempi yksikkökokoko ja digitaalisten mahdollisuuksien hyödyntäminen mahdollistavat jossain määrin uudenlaisia kustannussäästöjä. Toisaalta jo nykyisin nämä mahdollisuudet ovat pitkälti olemassa kuntaperusteisessa järjestelmässä.

Uudistus aiheuttaa kuitenkin alkuvaiheessa ylimääräisiä ja päällekkäisiä kustannuksia liittyen esimerkiksi uuden hallinnon rakentamiseen, kysynnän potentiaaliseen kasvuun ja päällekkäiseen tarjontaan, toimitiloihin, uusiin tietojärjestelmiin sekä palkkaharmonisointiin. Maakunnat eivät itse voi päättää uudistuksen aikataulusta, joten muutosvaiheen kustannuksia ei kaikilta osin ole mahdollista hillitä taloudellisesti tehokkaasti.

Palkkaharmonisoinnin osalta Kuntaliitto viittaa KT Kuntatyönantajien tiedotteeseen 6.4.2018, jossa palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat tuoreen arvion mukaan aiemmin esitetyn arvion ylälaidassa tai jopa

Maakuntien arviointimenettelyn kriteerit liian tiukat

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (rahoitusperiaate). Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit.

Maakuntien kriteerit joutua valtiovarainministeriön arviointimenettelyyn ovat huomattavan tiukat. Valtiovarainministeriö voi ehdotetun maakuntalain 103-104 §:n mukaan käynnistää maakunnan arviontimenettelyn, jos maakuntakonsernin

- vuosikate (ilman harkinnanvaraista rahoitusta) on kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen;
- toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin;
- lainanhoitokatteen tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi
- tai maakunnalle on myönnetty harkinnanvarainen avustus.

On hyvin mahdollista, että useampi maakunta joutuu menettelyyn jo pian toiminnan aloittamisen jälkeen. Ensimmäisinä toimintavuosina maakunnilla on varsin rajalliset mahdollisuudet ylipäättensä vaikuttaa oman talouden tasapainoon, kun mahdolliset uudet tehokkuushyödyt ovat paremmin mahdollisia pidemmällä aikavälillä. Tämän vuoksi vaikea kuvitella mitä uusia talouden tasapainottamisen keinoja arviointimenettelyssä olisi löydettävissä.

Arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksenä olevat kriteerit ovat maakuntalaissa maakuntien näkökulmasta liian tiukat. Maakunnat voivat niiden perusteella liian helposti ajautua arviointimenettelyyn ja sitä kautta pakkoliitoksiin.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä vastaava menettely sopii huonosti maakuntiin, joilla jo lähitökohtaisesti tulisi olla taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään.

Uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen arvioitava ja kompensoitava

Maakunta- ja sote-uudistus mullistaa kuntien taloutta kauttaaltaan, eikä kaikkia muutoksia tiedetä tai ole kyetty arvioimaan.

Uudistuksen peruslogiikka on, että kustannusten ja verorahoituksen siirto kunnilta maakunnille on koko maan tasolla kustannusneutraali. Tämä tarkoittaa, että kaikista kunnista yhteensä maakunnille siirtyy vain sen verran vero- ja valtionosuustuloja kuin kustannuksiakin siirtyy pois kunnista. Kuitenkin yksittäisessä kunnassa ero siirtyvien tulojen ja siirtyvien kustannusten välillä voi olla erittäin suuri.

Muutosta lievennetään valtionosuusjärjestelmään sisällytettävillä tasaus- ja siirtymäjärjestelmillä. Tältä osin uudistuksen siirtolaskelmat kuvaavat hyvin jäljelle jäävän kunnan taloutta - teknisesti.

Yksittäisen kunnan talous on kuitenkin kokonaisuus, johon kuulu myös koko kuntakonserni. Jos kunnista siirretään esitetyn mukaisesti noin puolet tehtävistä ja rahoituksesta pois, jäljelle jäävä kokonaisuus näyttää hyvin erilaiselta kuin tekninen laskuharjoitus antaa ymmärtää.

Kasvavat kunnat ovat olleet erityisen huolissaan niiden investointi- ja velanhoitokyvystä, kun yli puolet verotuloista siirretään valtion kautta maakunnille, mutta velat jäävät lähes entiselleen. Tämä näkyy erityisesti siinä, että kuntien suhteellinen velkaantuneisuus noin kaksinkertaistuu.

Kunnan investointeja tai velkaa ei kuitenkaan hoideta yksittäisen tunnusluvun perusteella, vaan pitkälti kunta itse määrittelee kunnan investointikapasiteetin - riskit huomioiden. Rahoittajat ovat toinen merkittävä taho, jotka määrittelevät kunnan riskejä ja tätä kautta rahan hintaa, joka viime kädessä vaikuttaa kunnan investointimahdollisuuksiin.

Kunnat joutuvat myös aktiivisesti sopeuttamaan toimintojaan päästäkseen teknisten siirtolaskelmien lopputulokseen. Käytännössä ei ole mahdollista esimerkiksi järjestellä henkilöstä yhtä joustavasti kuin laskelmissa. Myöskään esimerkiksi ICT-järjestelmäsopimusten ja vastaavien sopimusten kustannukset eivät puolitu, vaikka puolet tehtävistä siirtyy maakunnille.

Ongelmallista on myös, että samalla kun kuntien henkilöstä eläköityy kovalla tahdilla, yhdellä kertaa siirretään suuri osa henkilöstöä maakuntien palvelukseen. Kunnissa on herännyt perusteltu huoli siitä, että riittääkö kuntiin kaikissa tilanteissa enää ammattitaitoista työvoimaa.

Käytännössä maakunta- ja sote-uudistusta on valmisteltu pääosin kuntien henkilöstön toimesta. Tämä on jo aiheuttanut kunnille ylimääräisiä kustannuksia ja käytännössä pysäyttänyt useita kehityshankkeita kunnissa. Uudistuksen valmistelusta aiheutuvat kustannukset onkin kompensoitava kunnille.

Uudistuksen dynaamiset vaikutuksen kuntien talouteen on arvioitava tarkemmin ja haittavaikutukset on kompensoitava kunnille. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota kuntien investointi- ja velanhoitokykyyn, sopeutustoimien käytännön mahdollisuuksiin sekä huolehtia henkilöstön riittävydestä.

Uudistuksesta johtuvat muutuskustannukset tai ylimääräiset kustannukset on kompensoitava kunnille.

SUOMEN KUNTALIITTO RY

Henrik Rainio
vs. johtaja, kuntatalous