

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Maakuntien rahoituksen riittävyys 2020-luvulla

Väestön ikääntyminen rasittaa kasvavassa määrin Suomen julkista taloutta ensi vuosikymmenellä, ja kustannusten nousu kohdistuu erityisesti sosiaali- ja terveystalouteen. Pääministeri Juhan Sipilän hallituksen talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena on poistaa julkisen talouden kestävyysvaje. Yksi keinoista on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jolla pyritään hillitsemään kustannusten nousua. Nykyisin alueiden välillä on paljon kustannuseroja, jotka eivät selity asukkaiden palvelutarpeen eroilla. Sosiaali- ja terveystalouteissa on näin ollen potentiaalia tehostaa toimintaa.

Merkittävä osa sote-uudistusta on asiakkaan valinnanvapauden lisääminen sosiaali- ja terveystalouteissa. Tämä saattaa toisaalta kilpailun lisääntymisen kautta pienentää kustannuksia, mutta esille on tuotu myös huoli valinnanvapauden kustannuksia lisäävistä vaikutuksista. Uudistuksen toimeenpanossa nämä tulee pyrkiä minimoimaan. Kaiken kaikkiaan maakunta- ja sote-uudistuksessa on kyse laajasta hallinnonuudistuksesta, jolla on väistämättä myös muutuskustannuksia, kuten palkkaharmonisaatio tai tilakustannukset.

Kustannuskasvun hillinnän tavoite on sisällytetty maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Viime kädessä kuitenkin uudistuksen toimeenpano, järjestämisen johtaminen maakunnissa sekä valtion ja maakuntien välinen vuorovaikutus ratkaisevat uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen. Maakuntien rahoituslakiehdotus sisältää myös joustoelementit maakunnan lisärahoitukseen, jos maakunnan talous on kriisiytymässä tai peruspalvelujen saatavuus uhkaa vaarantua.

Maakuntatalous kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmassa

Hallituksen talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen poistaminen. Hallitusohjelman sopeutustoimet sekä tasapaino- ja velkaantumistavoitteet ovat asetettu nimenomaan koko julkisen talouden näkökulmasta. Hallitus toteuttaa näitä tavoitteita julkisen talouden suunnitelmassa. Valtioneuvosto päätti 13.4.2018 julkisen talouden suunnitelmasta (JTS) vuosille 2019-2022, jossa:

- Julkisen talouden tasapaino on 2,9 mrd. euroa parempi kuin vuoden 2017 JTS:ssa (taulukko 1).
- Julkisen talouden kestävyysvaje/BKT on 2½ %, mikä ei kuitenkaan vielä sisällä sote-uudistuksen mukaista 3 mrd. euron sote-menojen kasvun hillintää vuoteen 2029 mennessä, koska maakunnat vastaavat sote-palvelujen järjestämistä koskevista päätöksistä.
- Kestävyysvaje-arvio ei sisällä myöskään ns. JTS-miljardin mukaista säästöä vuoteen 2029 mennessä.
- Ottamatta huomioon sote-menojen hillintätoimia ennen ja jälkeen 2020 maakuntien netto-luotonanto/BKT on noin -0,4 % 2020-luvun alussa (taulukko 2).

Taulukko 1. Julkisen talouden nettoluotonanto/BKT, % vuosien 2017 ja 2018 JTS:n perusurassa sekä vuoden 2018 ja vuoden 2017 julkisten talouden suunnitelmien tasapainojen erotus, mrd. euroa

	2018	2019	2020	2021
2017 JTS	-2,0	-1,7	-1,1	-1,2
2018 JTS	-0,6	-0,2	0,1	0,3
2018 JTS:n ja 2017 JTS:n erotus, mrd. euroa	3,1	3,5	2,9	3,7

Taulukko 2. Paikallishallinnon ja maakuntahallinnon nettoluotonanto/BKT, % JTS:n perusurassa

	2020	2021	2022
Maakuntahallinto	-0,4	-0,5	-0,4
Paikallishallinto	-0,1	-0,1	-0,2

Valtiovarainministeriö julkaisi ensimmäistä kertaa syksyllä 2017 julkisen talouden ennusteen, jossa maakuntien taloutta käsiteltiin omana julkisen talouden sektorinaan. Kevään 2018 ennusteen mukainen maakuntahallinnon ja paikallishallinnon nettoluotonantoennuste on esitetty taulukossa 2.

Ennusteessa maakuntataloutta käsitellään kansantalouden tilinpidon mukaisesti, vastaavasti kuin kuntatalouden ennuste ilmaistaan kansantalouden tilinpidon mukaisena paikallishallinnon ennusteena. Kansantalouden tilinpidon mukaisesta alijäämästä ei voi vetää suoraa johtopäätöstä siitä, pärjäävätkö maakunnat saamallaan rahoituksella.

Valtiovarainministeriön ennusteessa maakuntahallintoon luetaan kuuluvaksi paitsi maakunnat liikelaitoksineen ja maakuntien omistamat yhtiöt, myös valtakunnalliset palvelukeskukset. Maakuntien tilakeskus on yksi näistä valtakunnallisista palvelukeskuksista. Maakuntatalouden ennusteen alijäämäisyys, joka on noin miljardi euroa vuosille 2020–2022, johtuu pitkälti Tilakeskuksen tekemistä toimitilainvestoinneista. Sairaanhoidopiirien (ja tulevien maakuntien) investointien arvioidaan olevan poikkeuksellisen korkealla tasolla 2018–2022. Maakuntatalouteen siirtyy merkittävä määrä nykyisten sairaanhoidopiirien tekemistä investoinneista. Vuoden 2020 osalta investointien arvioidaan olevan noin 0,8 miljardia. Nämä investoinnit selittävät valtaosan maakuntatalouden alijäämäisyydestä. Maakunnat rahoittavat investoinnit vuokramenoin, jotka jakaantuvat pidemmälle aikavälille. Investointien määrään liittyy yhä epävarmuutta, ja niiden tason odotetaan tasaantuvan huipun jälkeen.

Maakuntahallinnon ennuste on vielä tässä vaiheessa teknisluonteinen. Väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveystalouden palvelutarpeen kasvu kohdistuu maakuntiin. Ennusteen pohjana on käytetty menojen osalta arviota kunnilta siirtyvien tehtävien kustannuskehityksestä. Lisäksi menoennuste perustuu arvioon sosiaali- ja terveystalouden palvelutarpeen kasvusta, hallituksen toimien vaikutuksesta ja hintojen ennakoidusta kehityksestä.

Taulukon 2 mukaisessa ennusteessa ei ole otettu huomioon maakuntien omia tehostamistoimenpiteitä, sopeutustoimia eikä uusia toimintatapoja, joilla kustannusten kasvua pyritään hillitsemään, eikä myöskään käyttäytymisvaikutuksia, kuten vaikutuksia julkisten sote-palvelujen kysyntään. Ennuste ei myöskään huomioi ennen uudistuksen voimaantuloa toteuttavia kustannusten hillintätoimia.

Sosiaali- ja terveystalouksissa on tehostamispotentiaalia

Terveystalouden kustannukset ovat kasvaneet noin 29 prosenttia 2000–2016, ja sosiaali- ja terveystalouden kustannukset ovat kasvaneet yli kaksinkertaista vauhtia (67 prosenttia). Tästä kasvusta osa selittyy lainsäädännön muutoksilla eli uusilla tehtävillä ja velvoitteilla. Terveystalouden sisällä erikoissairaanhoidon kustannukset ovat kasvaneet huomattavasti perusterveydenhuollon kustannuksia nopeammin. Erikoissairaanhoidon kustannukset asukasta kohden olivat 1,5-kertaiset perusterveydenhuoltoon suhteutettuna vuonna 2000, vuonna 2016 ne olivat lähes kaksinkertaiset. Kustannusten nousua voitaisiin todennäköisesti nopeastikin hillitä esimerkiksi hoitokriteerien soveltamista paremmin ohjeistamalla ja valvomalla.

Toiminnallisia mekanisme, joihin liittyy mittavaakin tehostamispotentiaalia, ovat mm. seuraavat:

1. kalliiden laitospalvelujen vähentäminen ehkäisevillä palveluilla ja avopalveluilla,
2. perustason palvelujen tuottavuuden parantaminen ja toimivan perustason kautta erikoistason hoitotarpeen vähentäminen sekä nopeampi hoitoon pääsy
3. kalliissa erikoistuneissa palveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen osaamisen kokoamisella ja oikealla työnjaolla ja integraatiolla
4. palvelujen kysynnän ja resurssitarpeen vähentäminen digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla
5. palveluverkkoja koskevat ratkaisut
6. oikea-aikaiseen, laadukkaaseen ja vertailukelpoiseen tietoon perustuva johtamisen ja ohjauksen parantuminen (= tiedetään paremmin, mitä voidaan tehostaa)

Maakuntien välillä on kustannuseroa, joka ei selity väestön palvelutarpeen eroilla

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen mukainen yleiskatteellinen rahoitus on pitkälti tarveperusteinen. Yli 80 prosenttia yleiskatteellisesta rahoituksesta jaetaan maakuntien väestön laskennallisen palvelutarpeen perusteella. Palvelutarpeen muodostavat ikärakenne, sairastavuus ja sosioekonomiset tekijät.

Asukasperusteisen rahoituksen perusteella jaetaan puolestaan noin 10,5 prosenttia rahoituksesta. Loput rahoituksesta jaetaan maakuntiin vieraskielisyyden (1,3 %), kaksikielisyyden (0,30 %), asukastiheyden (1,5 %), saaristoväestön (0,10 %), maatalousyrittäjien (0,80 %), kasvupalvelukriteeriden (3,15 %) ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerin (0,90 %) perusteella.

Maakuntien sote-tehtävien laskennallisissa mallissa rahoituksen muutoksesta nykytilaan verrattuna selittää suurelta osin se, miten maakunnat ovat rahoittaneet sote-palvelunsa suhteessa maakunnan väestön laskennallisiin palvelutarpeisiin. Mikäli maakunnat ovat käyttäneet enemmän rahaa sote-palveluidensa järjestämiseen kuin mitä maakunnan väestön laskennalliset tarpeet olisivat sitä vaatineet, niin maakunta saa laskennallisissa mallissa vähemmän rahaa nykytilaan verrattuna.

Tarpeella suhteutetut sote-menot eivät välttämättä kerro suoraan sote-tehtävien hoidon tehokkuudesta tai tehottomuudesta, vaan ne voivat olla myös merkki yli- tai alihoitosta. Korkeammat kustannukset voivat johtua myös olosuhteista, kuten pitkistä etäisyyksistä, joita on pyritty huomioimaan rahoitusmallissa. Myöskään mahdollisia hoidon laatueroja maakuntien välillä niistä ei voi päätellä.

Maakunta- ja sote-uudistuksen muutuskustannukset

Uudistuksen alkuvaiheessa on odotettavissa uudistuksen voimaantumisen ja toteuttamiseen liittyviä väliaikaisia tai kertaluonteisia perustamisvaiheen lisäkustannuksia, jotka liittyvät välittömästi uudistuksen toimeenpanoon (esim. seuraavat uudistusta koskevasta lainsäädännöstä), jotka eivät ole vältettävissä ja joiden toteuttamisesta ei aiheudu **välittömiä** tuottavuushyötyjä ja siten kustannusten kasvun hillintää. Muutuskustannus voi olla väliaikainen (alkuvaiheen kustannus, joka poistuu ajan myötä) tai pysyvä (kustannuspohjaan jäävä). Muutuskustannukset eivät ole alueittain symmetrisiä, vaan maakuntien välillä on paljon eroja. Joidenkin tulevien maakuntien alueilla palkka- tai asiakasmaksuharmonisointeja on jo toteutettu, jolloin näihin ei enää kohdistu mittavia uusia harmonisoin-

nista johtuvia lisäkustannuksia. Maakuntien toimeenpanon valmistelu on myös erivaiheista, mikä tulee myös vaikuttamaan muutuskustannusten määrään ja erityisesti niiden kohdentumiseen maakunnittain vuonna 2020.

Väliaikaisia muutuskustannuksia arvioidaan olevan maakuntien perustamiseen ja aloittamiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset (lisähenkilökunnan tai ostopalveluiden aiheuttamaa kustannusta) ja ICT-muutuskustannukset, joista ei aiheudu välitöntä tuottavuushyötyä vaan saattavat nostaa maakunnan kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa uudistusta ei tehtäisi. Ajan myötä sekä hallinnon kustannuksissa että ICT-palveluiden uudelleenjärjestelyssä on kuitenkin realistista olettaa olevan tuottavuuspotentiaalia. Pidemmällä aikavälillä on mahdollista saavuttaa myös kustannussäästöjä, kun alkuvaiheen lisäkustannusten jälkeen toimintaa voidaan tehostaa. ICT-muutuskustannuksissa on huomattavia maakunnittaisia eroja. Maakuntien ICT-muutuskustannuksia on varauduttu rahoittamaan valtion talousarviosta vuosina 2017-2019 yhteensä 192 milj. eurolla. Tässä vaiheessa valmistelua ei pystytä luotettavasti arvioimaan ICT-muutuskustannuksia vuonna 2020.

Pysyviksi muutuskustannuksiksi arvioidaan muodostuvan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sekä tukien ja etuuksien maksujen yhtenäistämisen aiheuttamat kustannukset sekä palkkausjärjestelmien yhteensovittamisen aiheuttama lisäkustannus.

Palkkaharmonisaatio

Erityisesti palkkaharmonisaation aiheuttamasta lisäkustannuksesta on julkisuudessa esitetty hyvinkin paljon näkemyksiä. Edellytys sille, että palkkaharmonisaation kustannusvaikutuksia pystytään arvioimaan, on tieto siirtyvän henkilöstön määrästä. Alustava arvio siirtyvästä henkilöstöstä pitäisi olla selvillä tämän vuoden lokakuun lopussa. Palkkojen yhteensovittamisen kustannusvaikutusten arvioimiseen sisältyy runsaasti epävarmuustekijöitä. Tässä vaiheessa ei vielä tiedetä, millaiset sovellettavat työ- ja virkaehtosopimukset, palkkausjärjestelmät tai työn vaativuuden arviointijärjestelmät ovat tulevaisuudessa maakunnissa. Nämä ovat tulevan työnantajan ja palkansaajajärjestöjen kesken sovittavia asioita.

Palkkaharmonisaation vaikutusarviot on tehty käyttäen laskentateknisenä oletuksena tehtäväkohtaisten palkkojen yhteensovittamista joko mediaanitasoon tai 9. desiilin tasoon. Mediaani tarkoittaa palkkaa, jonka alapuolelle sijoittuu 50 % ja yläpuolelle sijoittuu 50 % henkilöstöstä. 9. desiilin yläpuolelle sijoittuu vielä 10 % henkilöstön palkoista. Em. tavoilla laskettuna päädytään kustannusvaikutuksissa haarukkaan, joka kunta-alalta siirtyvän henkilöstön osalta olisi mediaanitavoitetasolla vähintään 75 miljoonaa euroa ja 9. desiilin tavoitetasolla vähintään 700 miljoonaa euroa.

Tilakustannukset

Lähtökohtaisesti nykyiset tilakustannukset sisältyvät kunnilta maakunnille siirtyvään kustannukseen ja siten maakuntien rahoituspohjaan vaikkakaan eivät vuokrien nimellä. Meneillään oleva suuri sairaalainvestointialto tulee kuitenkin nostamaan kustannuksia merkittävästi aiemalta tasolta. Sekä kunnilta että maakuntien tilakeskukselta vuokrattavien tilojen osalta on tarkoitus siirtyä yhtenäisiin vuokrajärjestelmiin. Kunnat ja sairaanhoitopiirit käyttävät nykyisin vaihtelevasti ja eri perustein sisäistä vuokrajärjestelmää tai kohdistavat tilakustannuksia muutoin toiminnan kuluiksi. Toisaalta nykyisin sisäisen vuokran muodossa kerättyjä varoja ei välttämättä ole kuitenkaan käytetty tilojen kunnossapidämiseen, vaan niitä on saatettu kuitenkin välillisesti kohdistaa takaisin toiminnan käyttöön.

Kunnilta vuokrattavien tilojen vuokra määräytyisi valmisteilla olevan valtioneuvoston asetuksen perusteella. Sen mukaisesti vuokratason määrittelyssä käytettäisiin joko kuntien jo omissa kiinteistöissä kattavasti käytössä ollutta sisäisen vuokran järjestelmää eräin edellytyksin tai asetuksessa määriteltävää kokonaisvuokratasoa, joka sisältää pääoma- ja ylläpitovuokran sekä maanvuokran osuudet. Arviona on, että vuokrataso nousisi hieman nykyisiin kustannuksiin verrattuna. Muutuskustannusten määrän arviointi tältä osin on kuitenkin vaikeaa. Maakuntien on vuokrattava tilat kunnilta vähintään kolmeksi vuodeksi, mikä tarkoittaa, että ensimmäisenä kolmena vuonna maakunnilla on käytössään hyvin vähän keinoja tilakustannusten pienentämiseksi.

Erikoissairaanhoidon tilojen osalta NHG:n viiden sairaanhoitopiirin osalta tekemän selvityksen pohjalta siirtyminen yhdenmukaiseen sisäiseen vuokramalliin nostaisi sisäisiä vuokria valtakunnallisesti suuruusluokassa 17 – 33 %, josta osa on olemassa olevia kustannuksia, joita ei ole vyörytetty sisäiseen vuokraan. NHG:n haarukka perustuu 2-5 prosentin tuottovaateeseen (riskeihin varautuminen) sekä kustannusten yhdenmukaiseen huomiointiin (mm. korot, yhdenmukainen poistojen käsittely). Tilakeskuksen vuokramalliin sisältyy myös varautuminen kiinteistöriskeihin sekä vastuu tyhjilleen jääneistä tai jäävistä tiloista, mikä tarkoittaa sitä, että Tilakeskus vastaa kiinteistöistä koko elinkaaren ajan eikä lähetä maakunnille erillisiä laskuja esim. toteutuneista riskeistä.

Mittavat sairaalainvestoinnit, joiden mittaluokka on viimeisimmän arvion mukaan noin 5 mrd. euroa, nostavat toimitilamenoja. Investoinnit toteutetaan käytännössä kokonaan lainarahoituksella, ja ne jäävät tulevien maakuntien maksettavaksi. Osa investoinneista tulee korvaamaan vanhaa käytöstä poistuvaa tilaa, eli siltä osin ne eivät lisää vuokratilakustannusta. Toisaalta tilainvestoinnit mahdollistavat myös toiminnan kehittämisen, josta saatavien hyötyjen johtaminen on maakuntien vastuulla. Investoinnit toteutetaan käytännössä kokonaan lainarahoituksella, ja ne jäävät tulevien maakuntien maksettavaksi. Maakuntien tilakeskus julkistaa vuokrajärjestelmänsä ja tuottaa arvion toimitilakustannuksista maakunnittain toukokuun 2018 aikana. Lopullisesti vuokrajärjestelmästä päättävät kuitenkin Tilakeskuksen omistajat eli maakunnat. Vuokramallin täytyy kuitenkin olla taloudellisesti kestävällä pohjalla kiinteistöriskit huomioiden.

Arvio muutuskustannuksista tarkentuu jatkovalmistelussa

Valtiovarainministeriö selvitti muutuskustannuksia maakunnilta kyselylomakkeella alkuvuodesta 2018. Kysely osoitti sen, että maakuntavalmistelijoiden ei ole vielä selvää käsitystä muutuskustannuksista ja niiden laajuudesta. Arviota muutuskustannuksista pyritään edelleen selvittämään yhteistyössä maakuntavalmistelijoiden kanssa, ja arviot muutuskustannusten määrästä tulevat toimeenpanon aikana tarkentumaan. Muutuskustannusten merkitys nousi esiin myös ministeriön ja maakuntien välisissä maakuntasimulaatioissa keväällä 2018.

Maakuntatalouden simulointi jatkuu maakuntien koetalousarvioiden ja –suunnitelmien laadinnalla. Tämän harjoituksen yhteydessä laaditaan yhtenäiset perusteet muutuskustannusten arviointiin, jotta muutuskustannuksista voidaan muodostaa mahdollisimman luotettava ja yhtenäinen käsitys. Koetalousarviot ja –suunnitelmat kootaan maakuntavalmistelijoilta syksyllä 2018. Näin ollen vuoden 2018 lopussa käytössä on tarkennettu arvio muutuskustannuksista. On kuitenkin selvää, että esim. palkkaharmonisaation mahdollinen lisäkustannus on riippuvainen useista sellaisista tekijöistä, joista ei ole vielä luotettavaa tietoa syksyllä 2018.

Valinnanvapauden vaikutukset

Uudistuksen kustannusten hillinnän tavoite koskee sote-kokonaisuutta, jonka osa valinnanvapaus on. Valinnanvapauspalvelut vastaavat noin kolmasosaa kaikista sote-menoista. Seuraavassa käydään läpi suoran valinnan palveluihin liittyviä kysymyksiä. Myös henkilökohtaisen budjetin käytönoton vaikutuksiin liittyy epävarmuutta. Asiakasseteli on samankaltainen kuin nykyinen palveluseteli eli maakuntien helpommin ennakoitavissa.

Huolet valinnanvapauden vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin ovat liittyneet lähinnä viiteen asiaan:

- ns. kermankuorintaan, jossa sote-tuottaja pyrkii valitsemaan asiakkaikseen terveitä henkilöitä
- kustannusten vyöryttämiseen erikoissairaanhoidon puolelle
- asiakassiirtymiin esimerkiksi työterveydenhuollosta julkisesti rahoitettuihin palveluihin
- kysynnän lisääntymiseen, kun sote-keskusten palveluihin pääsee aiempaa helpommin
- siirtymäkauden kustannuksiin

Ruotsissa valinnanvapaus johti Tukholmassa **kermankuorintaan**, kun yksityiset toimijat perustivat yksiköitä asukastiheille keskusta-alueille, joissa tulotaso on korkea. Ne saivat hyväkuntoisia asiakkaita, joista maakunnallinen järjestäjä maksoi yleisten kriteereiden mukaiset korvaukset, jotka olivat kustannuksiin nähden liian suuret.

Ruotsin monet maakäräjät ovat kuitenkin soveltaneet korvausjärjestelmää paremmin kuin Tukholma. Ne ovat ottaneet paremmin huomioon yksilön terveydentilan korvauksen määrittämisessä. Hyvä korvausmalli myös päivittyy uuden tiedon perusteella palvelujen tuottavuuden turvaamiseksi.

Eräs huoli on ollut **kustannusten vyöryttäminen** peruspalveluista erikoispalveluihin. Korvausjärjestelmä voi kannustaa sote-keskuksia lähettämään asiakkaan erikoissairaanhoidon ja olemaan hoitamatta häntä itse. Tämä huoli on kuitenkin otettu huomioon lakiesityksen 68 pykälän toisessa momentissa, jonka perustelut löytyvät esityksen sivulta 296. Huoleen voi vastata esimerkiksi siten, että sote-keskus maksaa osuuden myös asiakkaan erikoissairaanhoidon menoista.

Maakunta myös seuraa lähetteitä ja niiden määrää kuten nykyisinkin jo tehdään. Kun hoidon tarpeen kriteerit ovat selkeät, on niiden noudattaminen kontrollointi hoidettavissa tehokkaasti.

Huolta on aiheuttanut myös nykyisten soten yksityisen sektorin **asiakassiirtymät** julkisen sektorin maksettaviksi. Maakunta hallitsee tätä siirtymää mm. korvaus- ja asiakasmaksujärjestelmillä. Julkisuudessa on nostettu esiin erityisesti asiakkaiden siirtymä työterveydenhuollosta.

Työterveyshuollon kustannukset ovat pitkään kasvaneet julkisesti tuetuista sote-kustannuksista nopeimmin ja taittuneet vasta viime vuonna. Työterveyshuollon piirissä on 1,8 miljoonaa suomalaista. Lakisääteisen ehkäisevän hoidon lisäksi suurin osa voi käyttää sairaanhoidon palveluja, joista voi uudistuksen myötä olla siirtymää julkisiin palveluihin. Työterveyshuollon palvelut ovat asiakkaalle ilmaisia ja kompensoidaan tuottajille suoriteperusteisesti, mikä jarruttaa siirtymää. Mikäli työnantajat rupeavat purkamaan tai kaventamaan työterveyshuoltosopimuksiaan sairaanhoidon osalta, asiakassiirtymät todennäköisesti lisääntyisivät.

Sote-uudistus ei muuta työterveydenhuoltoa hallinnollisesti, mutta työterveysmarkkinat voivat muuttua paljon. Maakunnat tarvitsevat riittävän liikkumavaran korvaus- ja asiakasmaksujärjestelmissä, jotta uudistuksen yhteydessä ei synny epätoivottuja tai liian äkillisiä ja suuria asiakassiirtymiä.

Suunhoidon menoja on käsitelty hallituksen esityksen (HE16/2018vp) sivuilla 141–142. Niiden odotetaan kasvavan uudistuksen seurauksena yli 100 miljoonaa euroa suhteessa nykytasoon, josta asiakasmaksuilla katettaisiin nykyisten asiakasmaksujen mukaan noin kolmannes. Noin 70 miljoonan euron rahoitusvajeen kattamiseen on monia keinoja. Yksityisen terveydenhuollon sairausvakuutuskorvauksista on tarkoitus luopua vuodesta 2022 alkaen.

Lisäksi suunhoidon valinnanvapausmallissa yksityisiksi tuottajiksi ilmoittautuvien olisi sitouduttava yhteiseen valtakunnalliseen hoitokäytäntöön. Siinä muun muassa määritellään tarkoituksenmukaiset hoitovälit.

Huolta ovat aiheuttaneet myös valinnanvapauteen liittyvät **siirtymäajan kustannukset**. Kaikki 18 maakuntaa ovat hakeneet valinnanvapauspilotteihin, joita valtio tukee 200 M€. Jos eduskunta hyväksyy valinnanvapauslakiesityksen, niin maakunnat voivat käynnistää pilotit heinäkuun alusta alkaen. Piloteilla maakunnat voivat monin tavoin varautua uudistukseen ja vähentää sen aiheuttamia kustannuksia. Terveyskeskuksilla on 2½ vuotta aikaa sopeutua kilpailun lisääntymiseen ennen kuin sote-keskukset aloittavat vuonna 2021. Niiden valinnanvapaus on ollut koko maassa voimassa yli neljä vuotta 2014 alusta alkaen.

Maakuntien rahoituksen riittävyys ja kustannuspaineiden hillintä

Valitun rahoitusmallin perusteella valtaosa maakuntien rahoituksesta muodostuu valtion maakunnille osoittamasta yleiskatteisesta rahoituksesta. Valtion rooli rahoittajana edellyttää myös valtion ohjaus-, seuranta ja arviointimahdollisuuksien turvaamista, sillä valtiolla tulee olla vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettaviksi.

Maakuntien rahoituksen keskeinen lainsäädäntöperusta sisältyy maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Kuitenkin maakuntien rahoitukseen kytkeytyvän kokonaisuohjauksen lainsäädäntöperusta koostuu useammasta lakiehdotuksesta, ensi sijassa maakuntien rahoituslain ohella maakuntalaista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Kokonaisuutena mm. sosiaali- ja terveystalouden laadun ja laajuuden sääntely perustuu jatkossakin hajanaiseen sosiaali- ja terveystalouden sisältöä koskevaan lainsäädäntöön. Pidemmällä aikavälillä rahoituksen riittävyyttä joudutaan arvioimaan myös näihin lakeihin liittyvien uudistusten näkökulmasta ottaen huomioon, että valtionrahoituksen tulisi kattaa uudistuksista maakunnille aiheutuvat lisäkustannukset täysimääräisesti.

Valtion ohjaus

Valtion ohjaukseen sisältyy *yleisemmällä tasolla* ymmärrettynä maakuntien taloudellisen tilanteen jatkuva seuranta ja arviointi, tavoitteena kyky reagoida riittävän varhaisessa vaiheessa, jos jonkin maakunnan tilanteessa on havaittavissa selkeitä riskejä merkittävämpien taloudellisten ongelmien synnylle ja ennalta ehkäistä tilanteiden kriisiytymistä. Seuranta tapahtuu kuukausittain saatavien taloustietojen sekä muun vuorovaikutuksen perusteella. Tarkemmin ohjausta määrittää jäljempänä kuvattu sääntely, mutta laajemmin ohjaus on osa uudistuksen toimeenpanoa.

Lainsäädännön tasolla valtion ohjaus tarkoittaa rahoituslain lisäksi erityisesti 1) maakuntalakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvää maakuntien ja valtion suhteen sääntelyä, kuten maakuntataloutta osana julkisen talouden suunnitelmaa (11 §), investointien ohjausta (12 §) kuin valtion ja maakuntien neuvotteluakin (13 §), 2) 13 lukuun sisältyvää maakuntien talouden ohjausta, kuten talousarvion laa-

dinta ja velvollisuus alijäämän kattamiseen määrääjassa (97 §) ja myös mahdollisuutta arviointimennettelyyn (106 §) sekä 3) yleisemmin uudistuksen eri lakeihin sisältyviä seurantaa, arviointia, ohjausta ja valvontaa koskevia säännöksiä, kuten esimerkiksi erityislakien säännökset resurssien riittävyyden arvioinnista.

Maakuntien rahoituslaki ja uudistuksen kustannusten hillintää koskeva tavoite

Maakuntien rahoituslakiehdotus muodostaa tuen uudistuksen 3 mrd. euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteelle. Rahoituslaki ei kuitenkaan sellaisenaan yksinään takaa kustannusten kasvun hillintää eikä siis itsenäisesti leikkaa kustannuksia ja maakuntien saamaa rahoitusta sanotulla määrällä. Viime kädessä uudistuksen toimeenpano, järjestämisen johtaminen maakunnissa sekä valtion ja maakuntien välinen vuorovaikutus ratkaisevat taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen.

Sote-kustannusten on ennustettu kasvavan 2020-luvulla lisääntyvästä palvelutarpeesta aiheutuen runsaan yhden prosentin vuosivauhtia. Sote-menojen arvioidaan kasvavan nimellisesti 10 mrd. eurolla vuoteen 2030 mennessä. Uudistuksen kustannusten hillintätavoitteena on pienentää tätä 3 mrd. eurolla. Tämän toteutuminen edellyttää käytännössä myös sitä, että uudistuksesta ei aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia.

Rahoituslain pysyvät joustoelementit

Rahoituslaki sisältää lukuisia joustoelementtejä, joita on, jo perustuslain 22 §:n velvoittamana, sovellettava, jos yhden tai useamman maakunnan talous on kriisiytymässä tai ongelmia on valtakunnan tasolla.

Luonteeltaan lyhytaikaisissa ja pienimuotoisissa rahoitusongelmissa maakunta voi ottaa lyhytaikaista lainaa rahoituslaitoksilta maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Rahoituslakiehdotukseen sisältyy kuitenkin useampia erityissäännöksiä taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan auttamiseksi vaikeuksien luonteesta, laajuudesta ja ajankohdasta riippuen. Näitä voidaan käyttää edellä kuvattua vakavammissa ongelmatilanteissa. Maakunnalle voidaan myöntää **valtion laina tai takaus** maksuvalmiusongelmien ehkäisemistä ja korjaamista varten (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtion laina tai takaus on ensimmäinen vaihtoehto sellaisessa tilanteessa, jossa maakunnan taloudelliset ongelmat aiheutuisivat lähtökohtaisesti sen omista toimista. Maakunnalle voidaan myöntää harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti hakemuksesta lisärahoitusta valtion talousarvion rajoissa joko valtionrahoituksen **harkinnanvaraisena korotuksena tai valtionavustuksena**.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen (rahoituslakiehdotus 7 §) on tarkoitettu sellaisiin tilanteisiin, joissa lisärahoituksen tarpeen aiheuttaneet syyt ovat maakunnan toimista riippumattomia, äkillisiä, ennakoimattomia ja tilapäisiä. Lisärahoitus voi perustua myös maakunnan paikallisiin erityisolosuhteisiin. Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Maakunnalle voidaan myöntää taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi myös valtionavustusta, jos se on välttämätöntä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtionavustusta käytetään, jos yksittäisen maakunnan taloudellisten ongelmien ja kyvyttömyyden suoriutua velvoitteistaan arvioidaan aiheutuvan rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta. Lisäksi valtionavustus soveltuu tilanteisiin, joissa maakunnan taloudelliset vaikeudet

ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä palvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään, eikä lainan tai takauksen arvioida olevan tilanteessa riittävä. Siirtymäajan jälkeen vuodesta 2025 lukien valtionavustuksen myöntäminen käynnistää aina arviointimenettelyn (maakuntalakiehdotus 106 §).

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaan toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa ns. kustannusten kasvun rajoittimen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lähtökohtana on valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointi. Rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen arvioidaan toteutuvan tilanteessa, jossa ongelmat ovat kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia ja ne johtuisivat siitä, että rahoituksen perusteena olevat määrätymisperusteet eivät toimi. Maakuntien rahoituksen riittävyyden arvioinnin kannalta keskeisimmät säännökset sisältyvät rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ään ja maakuntalakiehdotuksen 13 §:ään.

Rahoituslakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä on huomioitu se, että toiminnan käynnistämisestä voi aiheutua enemmän kustannuksia ja sopeuttaminen on mahdollista vasta asteittain. Tämän vuoksi ns. rajoittimen (6 §) osalta siirtymäsäännöksissä on ensimmäisten vuosien (2021 ja 2022) kustannusten kasvua koskevat erityissäännökset (kustannusten kasvuna huomioidaan maakuntaindeksi + 1 prosenttiyksikköä). Lisäksi rahoituslakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettu valtion rahoituksen kokonaistason korottaminen on mahdollista, jos peruspalvelujen turvaaminen muutoin vaarantuisi. Lisäksi siirtymäsäännöksiin sisältyy erityissäännökset siitä, että 7 §:n harkinnanvaraista rahoitusta voidaan käyttää siirtymävaiheessa rahoitusjärjestelmän muutoksesta aiheutuviin taloudellisiin ongelmiin. Lisäksi laskennalliseen rahoitukseen on ehdotettu siirryttävän asteittain.

Hallituksen kehysriihessä 2018 linjaaman mukaan ”aloitusvuoden 2020 rahoituksen riittävyyttä palvelutarpeen kasvussa eräissä maakunnissa tarkastellaan osana maakuntien rahoituslain täydennysesityksen valmistelua. Jos valmistelutyössä on nähtävissä maakuntien toiminnan aloittamiseen vaikuttavia asioita, jotka vaarantavat laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisen, hallitus varautuu huomioimaan korjaustarpeen maakuntien rahoituslain täydennyksessä syksyllä 2018.”

Hallitus linjasi myös, että uudistukseen liittyviä muutoskustannuksia tarkastellaan vuoden 2018 aikana muun muassa osana maakuntatalouden simulointiin kuuluvaa koetalousarvion laadintaa. Jos uudistuksesta on tunnistettavissa yleiskatteellisen rahoituksen riittävyyden vaarantavia muutoskustannuksia, vuonna 2019 kehysprosessissa varaudutaan tähän.