

Rahoituksen riittävyyden riskit Uudenmaan maakunnassa

Uudenmaan maakunnassa tulee varautua heti ensimmäisenä toimintavuonna 200–400 milj. euron tuloksen alijäämäisyyteen. Paine kasvaa edelleen 20-luvun kuluessa. Ensimmäisinä vuosina paineen synnyttävät toiminnan käynnistämisvaiheen muutostokustannukset, palvelujen ja palkkojen harmonisoinnit ja valinnanvapausmarkkinoiden avaamisen kustannukset, joita ei ole huomioitu rahoituksessa. Jatkovuosina paine syntyy pääasiallisesti tavoitteesta pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta vuoden 2030 loppuun mennessä 3 miljardilla eurolla.

Esitetty paine itsessään ei tarkoita, että uudistus olisi kokonaistaloudellisesti perusteeton vaan, että sen tavoiteltujen taloudellisten vaikutusten määrään ja ajoitukseen liittyy lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä suuria riskejä.

Uudenmaan kokoisessa maakunnassa uudistus tarjoaa vain rajoitetusti uusia keinoja tuottavuuden kasvattamiseksi. Tällaisia voivat olla tehokkaiden markkinoiden syntyminen terveystalouteen sekä perus- ja erityispalvelujen tuotannon ohjaus samassa organisaatiossa. Sen sijaan mittakaavahyötyjä Suomen suurimpien sosiaali- ja terveystalouteen organisaatioiden fuusiossa voi pitää epävarmoina. Epävarmaa on myös se, missä määrin valtakunnallinen ohjaus ja keskitetty maakuntarakenne pystyvät kiihdyttämään palvelujen digitalisaatiota ja prosessien kehittämistä nykytilanteeseen verrattuna.

Talouden alijäämäpaineeseen vastaaminen edellyttäneen joka tapauksessa merkittävää talouden sopeutusta ja viime kädessä julkisen talouden tasapainotustavoitteiden lieventämistä tai myöhentämistä.

Esitetyssä valinnanvapausmallissa tuotantorakenteen muutosten laajuus ja nopeus eivät ole ennakoitavissa eivätkä hallittavissa siinä määrin kuin perinteisessä palvelujen ulkoistuksessa. Yksityisen tuotannon määrän kasvu STM:n ja Uudenmaan maakuntahankkeen arvioiden perusteella olisi mahdollisesti 0,5 - 1 miljardia euroa. Markkinoiden avautumisvaiheessa tämä voisi aiheuttaa päällekkäisiä kustannuksia, kerta-luontoisesti jopa 100 - 300 milj. euroa.

Toisaalta tehokkaasti toimivat markkinat voisivat vastaavasti alentaa järjestelmän kustannuksia pitkällä aikavälillä. Esitettyyn malliin kuitenkin sisältyy monia riskejä. Yksi merkittävä riski on työterveys- ja sairausvakuutusmarkkinoiden yhteensopivuus valinnanvapausjärjestelmään.

1. Tarkastelun lähtökohdat

Uudenmaan maakuntavalmistelussa on käynnistetty taloudellisten riskien analysointi. Tavoitteena on saada mahdollisimman realistinen kuva uudistuksen taloudellisista vaikutuksista lainsäädännön valmistelun tueksi ja myöhemmin maakunnan talouden hallitsemiseksi. Mahdollisen palautteen avulla voidaan syventää ja tarkentaa arvioita sekä korjata mahdolliset virheet.

Maakuntaudistuksen keskeinen piirre on lainsäädännöllä määritelty rahoituksen taso. Toisin sanoen lakiesitysten perusteella tulevan maakunnan rahoituksen määrä on tiedossa ja sen riittävyyttä voidaan arvioida. Tässä muistiossa tavoitteena on tunnistaa rahoituksen riittävyyden merkittävimmät riskit. Lisäksi riskien euromääräistä painoarvoa pyritään arvioimaan tämänhetkisten tietojen perusteella. Arvioiden tarkoituksena on yksinomaan konkretisoida tämänhetkistä näkemystä riskien painoarvosta. Euromääräiset arviot eivät perustu vielä riittävään analyysiin ja pohjatietoon.

Maakunnan rahoituksen riittävyydessä Uudellamaalla on tunnistettu seuraavat riskit:

- Tavoiteltuun kustannuskasvun hidastumiseen liittyvät riskit (ts. julkisen talouden 3 mrd. euron tasapainotus)
- Rahoituskriteerien suorat vaikutukset
- Julkisen tuotannon sopeutumisriski valinnanvapausjärjestelmässä
- Palvelujen, avustusten ja asiakasmaksujen harmonisoinnit
- Palkkaharmonisoinnit
- Muutuskustannukset

Lisäksi maakuntaudistuksella on taloudellisia vaikutuksia alueen kuntiin, mutta näitä ei käsitellä tässä muistiossa.

2. Tavoiteltuun kustannuskasvun hidastumiseen liittyvät riskit

Julkisen talouden tasapainotus maakuntaudistuksessa perustuu pääosin tavoitteeseen, että sosiaali- ja terveyspalvelujen nettokustannusten reaalin kasvuvauhti hidastuisi nykyisestä 2,4 prosentista, eli ns. perusurasta, 0,9 prosenttiin. Uudellamaalla tuottavuuden jatkuva kasvu kumuloituisi siten, että vuonna 2030 perusuraan nähden olisi saavutettu lähes 1 000 milj. euron säästö vuosittaisissa nettokustannuksissa.

Lain perusteluissa ja vaikutusarvioita tukevissa selvityksissä (mm. NHG 2.5.2016) tuottavuuden kasvun tekijöiksi on tunnistettu tuotannollisen tehokkuuden kasvu mittakaavaetujen ja markkinaehtoisuuden kautta, palvelurakenteiden keventäminen toimintatapojen uudistusten kautta, palvelujen digitalisaation kiihdyttäminen, hankintojen keskittäminen ja budjettikurin tiukentuminen valtion rahoituksen ja ohjauksen seurauksena.

On tärkeää huomata, että nykyinen perusuran mukainen 2,4 prosentin kustannusten kasvu sisältää jo merkittävästi tuottavuuden kasvua. Nykyisessäkin kuntapohjaisessa järjestelmässä sosiaali- ja terveyspalvelujen kehitystyö on laaja-alaista ja systemaattista. Eri palvelukonaisuudet ovat keventyneet rakenteeltaan, tuotannollinen tehokkuus on kehittynyt myönteisesti ja sähköisten palvelujen ensimmäinen aalto on jo tuotannossa. Kriittinen kysymys on, tuoko uudistus Uudellamaalla uskottavasti uusia keinoja edelleen kiihdyttää näitä muutoksia, jotta kustannusten kasvu voisi hidastua edelleen 1,5 prosenttia vuosittain.

Uudenmaan näkökulmasta uusia keinoja voi arvioida seuraavasti:

- *Mittakaavaeduct:* Uudellamaalla maakuntaan fuusioitaisiin kaksi maan suurinta sosiaali- ja terveyspalveluorganisaatiota, HUS ja Helsingin sosiaali- ja terveystoimi, sekä suurien sairaanhoitopiirien kokoiset Espoon ja Vantaan sosiaali- ja terveystoimet. Organisaatioiden koosta huolimatta merkittävät tukipalvelut (esim. laboratorio- ja kuvantamispalvelut, henkilöstövuokraus, tulkkaukspalvelut, pesulapalvelut) on jo tällä hetkellä järjestetty maakuntatasoisena. On ilmeistä, että Uudellamaalla ei ole saavutettavissa sisällöltään samoja mittakaavahyötyjä kuin muissa maakunnissa.

- *Rakenteelliset uudistukset:* Lain perusteluissa ja NHG:n selvityksessä tunnistetut palvelurakenteiden keventämisen tavoitteet ovat varsin kattavasti sisäistetty jo nykyisten organisaatioiden strategioihin. Uudellamaalla on rakenteellisia uudistuksia toteutettu rivakasti. Esimerkiksi vanhuspalvelurakenteen keveyttä kuvaava tunnusluku, kotona asuvien 75 vuotta täyttäneiden osuus, on Uudellamaalla maan keskimääräistä korkeammalla tasolla (koko maa 90,6 prosenttia, Uusimaa 91,3 prosenttia, v. 2015, Sotkanet). Toimenpiteet näkyvät käytännössä esimerkiksi Espoossa, jossa vuonna 2017 pitkäaikaishoidossa olevien 75 vuotta täyttäneiden määrä on absoluuttisesti samalla tasolla kuin vuonna 2014, vaikka vuosittainen väestönkasvu tässä ikäryhmässä on noin 5 prosenttia. Maakunta pystyy vauhdittamaan parhaiden käytäntöjen levittämistä, mutta haasteena on varmistaa organisaation riittävä ketteryys uusien innovaatioiden tekemiseen. Kriittinen kysymys on, onko maakunta Uudellamaalla kunnia tehokkaampi rakenteellisten uudistusten toteutuksessa.
- *Palvelujen digitalisaatio:* Nykyisellään Uudenmaan organisaatiot ovat digi-palvelujen valtakunnallisen kehittämisen eturintamassa. Uudenmaan organisaatiot vastaavat tai osallistuvat mm. seuraaviin hankkeisiin: Oda, Una, HUS:n Terveystalot ja Apotti. Kehitystyön voi olettaa jatkuvan myös maakuntamallissa, vaikka uudistuksen hallinnollinen toteutus tulee joksikin aikaa viemään voimavaroja palvelujen kehittämiseltä. Kuitenkin muutosvaiheen jälkeen kehittämisen pitäisi olla merkittävästi nykyistä nopeampaa, jotta taloudelliset tavoitteet saavutettaisiin. Epävarmuutta lisää se, että vastuu digi-palvelujen investoinneista ja toteuttamisesta siirtyisi kunnilta ja sairaanhoitopiireiltä suoraan valtakunnalliselle toimijalle.
- *Toimintaprosessien uudistaminen:* Nykyisiä Uudenmaan organisaatioita voinee pitää vähintään riittävän suurina toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Useasti organisaatioiden kokoluokka on koettu haasteeksi kehittämisen ketteryydelle. Tässä mielessä uudistus ei tuo merkittävää etua. Toisaalta nykyinen erikoissairaanhoidon ja peruspalvelujen sijoittuminen eri organisaatioihin ei ole optimaalinen palveluketjujen kokonaisuuden hallintaan tai kehittämiseen. Toimintojen yhdistäminen yhteen maakunnan liikelaitokseen tarjoaa uusia mahdollisuuksia.
- *Tehokkaat markkinat:* Valinnanvapauslaki lisäisi markkinaehtoista toimintaa. Uudenmaan sosiaalipalveluissa markkinoita hyödynnetään jo nykyisellään kattavasti ja yksityisen tuotannon osuus on noin puolet kokonaisuudesta. Sen sijaan terveystalouksissa yksityistä tuotantoa ei juurikaan hyödynnetä. Vaikka valinnanvapausmallilla toteutettavaa markkinoiden avaamiseen sisältyy merkittäviä järjestelmäriskkejä, hallitusti toteutetulla kilpailuilla terveystalouksilla voisi olla merkittäviä myönteisiä kustannusvaikutuksia. Myöhemmin tässä muistiossa esitettävän arvion mukaan, yksityisen tuotannon kasvu voisi Uudellamaalla kaiken kaikkiaan olla 500 - 1 000 milj. euroa. Jos markkinat toimisivat hallitusti ja tehokkaasti, kustannusvaikutus voinee hyvinkin olla 10-20 prosentin luokkaa tästä. Toisaalta järjestelmän häiriintyminen voi sekä vesittää mahdolliset hyödyt että siirtää nykyistä vakuutusperusteista palvelua julkisen rahoituksen piiriin (tästä lisää myöhemmin).
- *Hankintojen keskittäminen:* Lain perustelutekstissä viitataan tutkimuksiin, joiden perusteella hankintojen keskittämisen voivat tuoda jopa 20 prosentin säästöt. Voi olettaa, että Uudellamaallakin julkinen hankkija vahvistuisi uudistuksen myötä. Kuitenkin pitää huomioida, että Uudenmaan hankintayksiköt ovat lähtökohtaisesti maan suurimpia ja niiden välillä tehdään varsin paljon hankintayhteistyötä. Esimerkkinä voidaan mainita yhteistyössä tehty potilastietojärjestelmän hankinta (Apotti) tai Jorvin sairaalakampus, jossa Espoon kaupungin sairaala on integroitunut kaikkiin HUS:n tukipalveluihin hankinta mukaan lukien. Hankintojen merkitystä pienentäneen myös valittu valinnanvapausmalli.

- *Budjettikuri / valtion talousohjaus:* Esitetyssä mallissa on tavoiteltu valtion vahvaa talousohjausta lakiperusteisella budjettikurilla. Julkisen talouden tasapainotuksen näkökulmasta parhaassa tapauksessa taloudelliset tavoitteet saavuttaisivat suuremman painoarvon kuin kuntaperusteisessa järjestelmässä. Toisaalta maakunnan poliittisessa päätöksenteossa kannustimia kustannusten hillintään ei ilman maakuntaveroa ole. Toisin sanoen substanssilainsäädännöstä lähtevä kustannusten kasvun paine ja julkisen talouden tasapainotuksen paine suunnitellussa järjestelmässä jäisi tasapainotettavaksi valtion tasolla.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Uudellamaalla maakuntauudistus tuo vain vähän itsestään selvästi tuottavuutta parantavia uusia keinoja. Toisaalta ilmeisiä tuottavuuden kasvun esteitäkään ei uudistukseen liity, vaikka esimerkiksi valtakunnallinen keskittäminen ja valinnanvapausmalli lisäävät järjestelmän riskejä.

Kustannuskasvun 1,5 prosenttiyksikön hidastumiselle on vaikea nähdä uskottavia välineitä. Uudenmaan nykyinen kustannusten kasvuvauhti perustuu pääsääntöisesti samojen tuottavuutta parantavien keinojen käyttöön, kuin mitä uudistuksella tavoitellaan. Täysimääräisenä riskin laukeaminen tarkoittaisi perusuran mukaisen kasvun jatkumista myös 2020-luvulla aiheuttaen vuoteen 2030 mennessä jo lähes 1 miljardin euron vajeen tavoiteltuun tasoon nähden.

3. Rahoituskriteerien aiheuttama paine

Kustannuskasvun taittamisen epävarmuuden lisäksi rahoituksen kriteereissä voi tunnistaa ainakin kaksi teknistä riskitekijää. Ensinnäkin lakiluonnoksissa maakunnan ensimmäisen toimintavuoden 2020 rahoituksessa ei huomioida palvelutarpeen (mm. väestönkasvu) kasvua. Toiseksi siirtymäkauden jälkeen Uudenmaan rahoitus laskee nykyiseen kustannustasoon nähden valittujen tarvekriteerien ja niiden painotusten seurauksena.

Vuoden 2020 rahoituksen vaje

Vuoden 2020 rahoitus lasketaan edeltävien vuosien kustannustason perusteella. Rahoitustasossa huomioidaan indeksin mukainen kustannustason nousu mutta ei palvelutarpeen väestönkasvusta ja ikärakenteen muutoksesta johtuvaa kasvua.

Maakunnan vuoden 2020 rahoitusvajetta tulee lisäämään kuntien kannustin sosiaali- ja terveystalouden kustannusten hillintään ennen maakunnan toiminnan käynnistämistä. Esitetyssä valtiosuomallissa kunta, joka onnistuu vuosina 2018-19 säästämään sosiaali- ja terveystalouden kustannuksissa koko maan keskiarvoon nähden, hyötyy valtiosuomien kautta aluksi vuonna 2020 täysimääräisesti ja siirtymäajan jälkeen 60 prosenttisesti säästämänsä summan. Uusimmissa kustannusvertailuissa (Kuntaliitto, 11/2017) kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen kustannuskehitys onkin hidastunut merkittävästi ja poikkeaa erikoissairaanhoidon vastaavasta kehityksestä. Voidaan olettaa, että kuntien menomallit vahvistuu edelleen ja vähintäänkin osa säästöistä on kustannusten lykkäämistä maakunnalle.

Yhteensä edellä mainitut tekijät aiheuttaisivat vuodelle 2020 varovaisestikin arvioituna 2 prosentin alijäämäpaineen, eli yli 100 milj. euroa. Tästä valtaosa, eli vuoden 2020 väestökehityksestä johtuva palvelutarpeen kasvu, jäisi pysyväksi vajeeksi rahoitus pohjaan.

Tarvekriteerien synnyttämä vaje

Toinen rahoituskriteereihin liittyvä haaste on nykyisen todellisen kustannustason ja esitetyn tarveperusteisen rahoituksen tason erotus. Uudellamaalla tämä on siirtymäkauden jälkeen

täysimääräisenä 62 miljoonaa euroa. Rahoituskriteerien ongelma Uudenmaan näkökulmasta on se, että kriteereissä huomioidaan tuotantokustannusten tasoon liittyvinä tekijöinä ainoastaan palvelujen tuottaminen harvaan asutuilla alueilla ja saaristossa. Sen sijaan oletettavaa on, että ainakin henkilöstö- ja toimitilakustannusten taso pääkaupunkiseudun sosiaali- ja terveystalveissa poikkeaa maan keskimääräisestä.

Yhteensä edellä mainitut tekijät, vuoden 2020 väestötekijöiden huomioimattomuus ja tarvekriteerit, aiheuttaisivat maltillisesti arvioiden Uudellemaalle pysyvän 160 milj. euron vajeen.

4. Julkisen tuotannon sopeutumisriski valinnanvapausjärjestelmässä

Yksityisen tuotannon kasvu valinnanvapausmallissa synnyttää kasvuhetkellä päällekkäistä tuotantoa. Prosessi poikkeaa siten palvelujen oston kautta tapahtuvasta yksityisen tuotannon kasvusta, jossa julkinen toimija voi ennakoida ja hallita tuotannon siirtymistä julkiselta toimijalta yksityiselle esimerkiksi edellyttäen liikkeen luovutusta.

Yksityisen tuotannon määrän kasvu Uudellamaalla

STM olettaa sosiaalihuollon (nykyään ostopalveluna hankittavan) yksityisen tuotannon määrän kasvavan nykyisestä 2 200 milj. eurosta 2 800 milj. euroon, eli 27 prosenttia. Kasvu kohdistuisi asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjettimarkkinoille. Uudellamaalla tämä tarkoittaisi noin 200 milj. euron kasvua. Kuitenkin huomioiden Uudenmaan muuta maata suurempi nykyinen sosiaalipalvelujen yksityisen tuotannon osuus (koko maa n. 25 prosenttia, Uusimaa n. 30 prosenttia), voisi perustellusti esittää tätä alempiakin osuuksia.

Terveystalveissa STM olettaa yksityisen tuotannon määrän kasvavan nykyisestä 500 milj. eurosta 1 400 milj. euroon, eli 180 prosenttia. Uudellamaalla prosentuaalinen kasvu tarkoittaisi noin 110–130 milj. euroa. Huomioiden ylipäättään Uudenmaan osuus koko maan sosiaali- ja terveystalveista sekä Uudenmaan yksityisten toimijoiden valmius lisäämään markkinaosuuksia STM:n esittämästä 900 milj. euron yksityisen tuotannon kasvusta voisi Uudellemaalle kohdistua 300–400 milj. euroa.

Vieläkin suurempaan yksityisen palvelujen osuuteen päästään, kun tarkastellaan erikseen erikoissairaanhoidon, sote-keskustoimintaa ja suun terveydenhuoltoa. STM esittää maltillisesti, että erikoissairaanhoidosta siirtyisi yksityiseksi tuotannoksi 10 prosenttia (sisältää asiakasseteli- ja sote-keskusmarkkinat). HUS arvioi, että markkinaehtoiseksi määritellyt erikoissairaanhoidon palvelut valinnanvapauslakiluonnoksessa ovat jopa 50 prosenttia sen nykyisestä tuotannosta. Tätä lukua pitää tulkita vain teoreettisena maksimina yksityisen tuotannon osuudesta, mutta sen perusteella esimerkiksi 20 prosentin todellinen osuus on vielä hyvin perusteltavissa.

Suoran valinnan palvelut (sote-keskus, suoran valinnan suun terveydenhuolto) olisivat STM:n olettamalla palveluvalikoimalla Uudellamaalla n. 500–600 milj. euroa (tästä jätetty pois esh:n osuus sote-keskuksissa). STM ei esitä muistiossaan arviota, mikä osuus tästä voisi siirtyä yksityisten tuottamaksi. Erilaisten arvioiden ja arvausten haarukka lienee markkinaosuuden suhteen 25 - 75 prosenttia. Osuus voisi toteutua 2-5 vuoden kuluessa markkinoiden avaamisesta.

Uudenmaan yksityisen tuotannon kasvu valinnanvapausmarkkinoilla voisi näin ollen olla:

- sosiaalipalvelut 150–250 milj. euroa
- erikoissairaanhoidon palvelut 200–400 milj. euroa
- suoran valinnan palvelut (pl. esh) 100–400 milj. euroa

Yhteensä yksityisen tuotannon kasvu, joka toteutuisi esitetystä mallissa lähtökohtaisesti kokonaan suoran valinnan markkinoilla ja asiakaseteleillä, näyttäisi sijoittuvan haarukkaan 500 - 1000 milj. euroa.

Päällekkäisen tuotannon riski

Päällekkäisen tuotannon riski suoran valinnan markkinoiden laajentuessa perustuu oletukseen, että yksityinen toimija lisää kapasiteettiaan etupainotteisesti laajentaessaan markkinaosuuttaan ja vastaavasti maakunta supistaa omaa kapasiteettiaan jälkipainotteisesti. Toiseksi uudessa valinnanvapauslakiluonnoksessa maakunnalle jää vastuu pitää yllä suoran valinnan palvelujen valmiutta liikelaitoksessa mm. mahdollisten markkinahäiriöiden varalta. Kolmantena erikoissairaanhoidon asiantuntijat ovat esittäneet, että erikoissairaanhoidon palvelujen laajamittaisen markkinoistumisen myötä liikelaitoksen päivystysvalmius voi vaarantua. Taloudellisessa mielessä tämä voisi johtaa tehostamaan resurssointiin valmiuden ylläpitämiseksi.

Toisin sanoen suoran valinnan markkinoiden avautumisen myötä voi syntyä sekä väliaikaista päällekkäistä tuotantoa (hidas sopeutuminen) että pysyvää päällekkäistä tuotantoa (liikelaitoksen viimekätinen vastuu palveluista).

Erityisesti väliaikaisen päällekkäisen tuotannon syntymisen riskiä on joissain arvioissa pidetty pienenä sillä perusteella, että sosiaali- ja terveydenhuollon työmarkkinoilla on korkea työllisyysaste. Toisaalta asiantuntija-arviona on esitetty, että yksityiset tuottajat pystyvät nykyisilläänkin resursseilla tai ilman resurssien siirtymistä julkisilta toimijoilta lisäämään merkittävästikin tuotantoaan.

Lakiluonnoksen perusteella syntyvästä tilanteesta ei ole vertailukohtaa. Tästä johtuen toisaalta arviot ovat väistämättä erittäin spekulatiivisia ja toisaalta epävarmuus lisää riskiä. Läkiesityksessä tavoitellaan mallia, jossa maakunnalla lähtökohtaisesti olisi vain vähän instrumentteja hallita markkinoiden muutoksia. Epäselvää on missä määrin esimerkiksi asiakas- etelin osalta maakunta voisi vedota kustannustehokkuuteen jarruttaessaan markkinoiden avautumista.

Jos oletetaan maltillisesti, että pääosa yksityisen tuotannon määrän kasvusta pystyttäisiin ennakoimaan ja siten kustannusten sopeutuminen voitaisiin tehdä osin liiketoiminnan siirtona ainakin henkilöstön osalta ja kaiken kaikkiaan täysimääräisesti yhden vuoden kuluessa, voisi tämä tarkoittaa esimerkiksi noin 30 prosentin päällekkäisiä kustannuksia kertaluonteisesti suhteessa uuden yksityisen tuotannon vuosikustannuksiin. Edellä esitettyyn yksityisen tuotannon kasvuarvioon nähden Uudenmaan maakunnalle syntyisi tällöin 150 - 300 milj. euroa sopeutumiskustannuksia, jotka kohdistuisivat muutaman vuoden ajalle. Sen sijaan pysyvää päällekkäistä kustannusta syntyisi oletettavasti vain vähän. Jos oletetaan sen määräksi 3 prosenttia, tarkoittaisi se 15-30 milj. euron jatkuvaa vuosikustannusta.

Monikanavaiseen rahoitukseen liittyvät riskit

Edellä esitettyä siirtymäkustannuksia suuremmat riskit julkisen talouden tasapainotuksen ja esitetyn järjestelmän toimivuuden näkökulmasta liittyvät valinnanvapausjärjestelmän vaikutuksiin nykyiseen vakuutusperusteeseen ja yksityiseen terveydenhuoltoon. Yleisen työterveyshuollon lisäksi sairauskuluvakuutuksen ottaneita koko maassa oli vuonna 2016 noin 1,1 miljoonaa, josta yksityishenkilönä vakuutuksen ottaneita oli yli 900 000 (Finanssialan Keskusliitto, 3.4.2017). Vuonna 2014 Uudellamaalla aikuisväestöstä noin neljäsosalla ja lapsista noin puolella oli yksityinen sairausvakuutus (Valtonen 2014).

Riskinä on, että yksityiset suoran valinnan tuottajat onnistuvat saamaan asiakkaitaan keskimääräistä suuremman osuuden vakuutettuja asiakkaita ja maakunta ei pysty ottamaan tätä huomioon kapitaatiohinnan määräytymisperusteissa. Tämän seurauksena kapitaatorahoitus

voi korvata osittain nykyisiä vakuutusmaksuja, joka lisäisi julkisen terveydenhuollon osuutta ja heikentäisi julkisen talouden tasapainoa. Tämän lisäksi tai sijaan tilanne voisi synnyttää tehottomuutta markkinoille siten, että kapitaatorahoitus asetettaisiin sellaisten (julkisten) toimijoiden todellista kunnastasoja vastaamaan, joilla vakuutetut asiakkaat ovat aliedustettuna. Tällöin kapitaatiomaksu asettuisi tehokasta markkinahintaa korkeammaksi, joka nostaisi terveydenhuollon kustannuksia ja heikentäisi julkisen talouden tasapainoa.

Riski kohdistunee erityisesti suuriin kaupunkeihin sekä mahdollisesti kuntiin, joiden asukkaista suuri osa työskentelee tai opiskelee suurissa kaupungeissa. Vaikka STM:n ei näe mahdolliseksi arvioida edellä esitettyjä vaikutuksia taloudellisesti sillä perusteella, että monikanava-rahoitusta koskevat linjaukset ovat vielä tekemättä, on Uudenmaan valmistelun näkökulmasta riskiä sen suuren vuoksi jatkossa joka tapauksessa arvioitava.

Transaktiokustannukset

Valinnanvapauden eri järjestelmät, sote-keskukset, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti, ovat hallinnollisesti monimutkaisempia suoraviivaiseen julkiseen palveluun verrattuna. Tämä aiheuttaa väistämättä transaktiokustannuksia. Koska toimintamallit ja niihin liittyvät tietojärjestelmät on vielä määrittelemättä, tarkkoja arvioita ei pysty esittämään.

5. Asiakasmaksujen ja palvelutasojen harmonisoinnin kustannukset

Yleisesti ottaen kuntien väliset palvelutasojen erot tasoittuisivat ajan kuluessa. Lähtökohtaisesti palvelutasojen harmonisoinnin suunta voidaan valita taloudellisten reunaehtoisten puitteissa ja kustannuksia voidaan jopa alentaa harmonisoinnin kautta.

Osa palvelutasojen eroista on kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että maakunta on pakotettu tasoittamaan ne heti toiminnan käynnistyessä. Tällaisia ovat ainakin asiakasmaksut, omaishoidon tuen tasot, harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämisen kriteerit ja henkilökohtaisen avustajatoiminnan palkkiot. Uudenmaan tilanteessa alustavaa tarkastelua Uudenmaan tasolla on tehty vasta asiakasmaksuissa.

Uudenmaan maakunnan asiakasmaksukertymä vuonna 2016 oli 366 milj. euroa. Tästä HUS:n asiakasmaksutuotot, johon ei kohdistu harmonisointitarvetta, olivat 71 milj. euroa. Suurimpien kuntien keräämien maksujen taksat ja perusteet sen sijaan vaihtelevat paikoin merkittävästikin. Esimerkiksi Helsinki ei peri terveyskeskusmaksua mutta Espoo ja Vantaa perivät. Suun terveydenhuollossa, joka on yksi suurimpia asiakasmaksutuottoja kerryttävä palvelu, Espoon maksutasot ovat 27,5 prosenttia (vuoden 2016 korotus) korkeammat kuin Helsingissä ja Vantaalla. Pitkäaikaishoidossa maksujen kriteerit ovat yhteneväiset mutta kotihoidossa puolestaan maksujen kriteerit poikkeavat merkittävästi. Kriteerien harmonisoinnin tarkkaa vaikutusta on vaikea arvioida, mutta yleisten tulokertymien pohjalta ja isojen erien erillistarkastelun perusteella harmonisointi voisi aiheuttaa varovaisesti arvioiden noin 15-25 milj. euron tulojen vähentymisen.

Edellä esitettyjen päätösperusteisten maksu- ja palvelutasojen harmonisoinnin lisäksi maakunnan sisäinen liikelaitoksen toimintayksiköiden välinen valinnanvapaus voi aiheuttaa painetta harmonisointiin heti toiminnan käynnistämisen vaiheessa. Kun asukkailla on oikeus hakea päätös palveluista esimerkiksi maakunnan toisen alueyksikön sosiaalityöntekijältä, ei palveluvalikoimassa tai kriteereissä voi olla merkittäviä eroja.

Kaiken kaikkiaan palvelutasojen ensi vaiheen harmonisointien määrää ei vielä pystytä arvioimaan tarkasti. Uudellamaalla taloudellisen riskin kokoluokka lienee joitakin kymmeniä miljoonia euroja. Riski on pienennettävissä, jos maakunnan päätöksenteossa priorisoidaan taloudellisia tavoitteita.

6. Palkkaharmonisointi

Palkkojen maakuntatasoinen harmonisointi on ilmeinen ja yleisesti tunnistettu maakuntauudistuksen taloudellinen riski. Lainvalmistelussa on alustavasti selvitetty koko maan tasolla harmonisoinnin mahdollisia vaikutuksia. Lain perusteluissa esitetty haarukka on iso: tehtäväkohtaisten palkkatasojen ja palvelussuhteen ehtojen harmonisointi mediaanitasolle toisi 75 milj. euron lisäkustannukset ja 9. desiiliin tasolle 700 milj. euroa.

Prosentuaalisesti edellä esitetty haarukka olisi 0,7 - 6,3 prosenttia henkilöstökustannuksista. Viimevuosien kuntaliitoksissa harmonisoinnit taso on vaihdellut 1-3 prosentin välissä. Uudenmaan henkilöstökustannuksissa tämä tarkoittaisi 25 - 80 milj. euroa. Edelleen voitaneen olettaa lain perustelujen mukaisesti, että harmonisointi veisi 3-5 vuotta.

Tarkempi maakuntatasoinen laskelma edellyttää palkkauksen ja palvelusuhteen ehtojen analyysia, jota ei ole vielä tehty Uudellamaalla. Ratkaisevaa on suurien organisaatioiden väliset palkkaerot.

7. Muutuskustannukset 2020–25

Valtio on korvannut ja korvaamassa maakuntien valmistelukustannuksia merkittävästi vuosina 2016 - 19. Esitetystä maakunnan rahoituksessa oletetaan, että maakunnan toiminnan käynnistymisen jälkeen muutuskustannukset katetaan maakunnan yleiskatteellisesta rahoituksesta.

Maakunnan perustamiseen liittyvät muutokset tulevat jatkumaan pitkälle 20-luvulle. Uudellamaalla maakunnan perustaminen toteutuu väistämättä vaiheittain siten, että ennen vuotta 2020 pystytään tekemään vain välttämättömät toimenpiteet. Palvelutuotannon fuusiot ja järjestäjätoiminnan rakentaminen tulevat jatkumaan ainakin vuodet 2020 - 23. Tämä tulee koskemaan ICT-järjestelmiä, yleishallintoa, liikelaitosten ja yhtiöiden organisoitumista, markkinoiden ohjausjärjestelmiä jne. Merkittäviä 20-luvulle sijoittuvia muutuskustannuksia synnyttäneen ainakin seuraavat tekijät.

- *Maakunnan uusi hallinto:* Maakuntahallinto ja siihen sisältyvä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjätoiminto (ml. suoran valinnan markkinoiden hallinta) ovat vähintään maakuntauudistuksen alkuvaiheessa uutta ja päällekkäistä hallintoa. Nykyiset tuotantoyksiköt tarvitsevat edelleen vuonna 2020 nykyiset johtamis- ja hallintojärjestelmänsä. Aikaa myöden hallinnon kokonaisuus voinee keventyä, mutta ainakin uudistuksen alkuvaiheessa maakuntahallinnon kustannukset ovat päällekkäistä olemassa olevien kustannusten kanssa. Maakunnan tarvitseman hallinnon koosta ei ole vielä tarkkoja arvioita, mutta oletuksena on, että näihin toimintoihin tarvitaan Uudenmaan kokoisessa maakunnassa muutama sata työntekijää. Varovaisesti arvioituna kustannukset voisivat olla 20–40 milj. euroa.
- *ICT:* Uudenmaan maakuntavalmistelu on käynnistänyt ICT-hankkeen valtion rahoituksella. Hankkeen kustannusarvio vuosille 2017–19 on yhteensä noin 80 milj. euroa ja painopiste on hallinnollisten tietojärjestelmien muutoksissa fuusion mahdollistamiseksi. On kuitenkin selvää, että ICT-muutuskustannuksia syntyy vielä useita vuosia maakunnan toiminnan käynnistymisen jälkeenkin. Vuosina 2020–23 tulitisiin toteutamaan toimialasidonnaisten järjestelmien muutoksia sekä edelleen hallinnollisten järjestelmien jatkokehitystä. Valinnanvapausjärjestelmään liittyvät ICT-kustannukset tulevat niin ikään kohdistumaan 20-luvun alkuvuosiin. Varovainen arvio lienee, että ICT-muutuskustannuksia tulee kertymään maakunnan käynnistämisen jälkeen yhtä paljon kuin ennen käynnistämistä.

- *Maakunnan suoran valinnan toiminnan eriyttäminen:* Lakiesityksen perusteella vuosina 2020–21 maakunnan tulisi eriyttää toiminnastaan suoran valinnan piiriin kuuluvat palvelut (sote-keskus ja suun terveydenhuolto). Riippumatta valitusta organisatiomuodosta eriyttäminen aiheuttaa muutuskustannuksia. Toiminnallisen suunnittelun lisäksi mahdolliset yhtiöt tulee pääomittaa ja niille tulee olla erillinen hallinto.
- *Tuotannon ja hallinnon yhdenmukaistaminen:* Huomioiden Uudenmaan kokoluokka ja valmistelun vaihe näyttää selvältä, että tuotannon kehittämisen ja hallinnon muutoksen intensiivisin vaihe on vasta 20-luvun alkuvuosina.

Vähäisimmässä määrin tai välillisesti Uudenmaan maakunnan vuosien 2020–2025 kustannuksiin vaikuttaisi lisäksi:

- *Valtakunnallisten palvelukeskusten perustamiseen liittyvät kustannukset:* Uudenmaan näkökulmasta tarkasteltuna on vielä epäselvää, missä määrin ja millä mekanismeilla valtion johdolla toteutettavien palvelukeskusten kustannukset kohdistuvat maakunnille.
- *Valtiollisten toimintojen siirtoon liittyvät kustannukset:* Valtiolta maakunnalle siirtyvien toimintojen muutuskustannuksia ei ole tässä vielä arvioitu. Koko maakunnan talouteen näiden kustannusten vaikutus on kuitenkin pieni.

Muutuskustannusten arvio tarkentuu hankkeen edetessä. Tämän hetken näkemyksen mukaan kuitenkin tulee varautua ensimmäisenä toimintavuonna vähintään 100 milj. euron muutuskustannuksiin.

8. Taloudellisten riskien yhteenveto

Maakuntauudistus muuttaisi perustavanlaatuisella tavalla palvelujärjestelmää. Uudistus sisältää monia sellaisia elementtejä, joiden vaikutuksia on vaikea arvioida ylipäätään ja erityisesti Uudenmaalla sen poikkeavasta koosta ja rakenteesta johtuen. Edellä esitetyt arviot ja oletukset ovatkin monelta osin hataralla pohjalla.

Seuraavaan kuvioon on kuitenkin koottu tässä muistiossa esitetyt arviot. Uudenmaan rahoituksen riskit liittyvät ensisijaisesti tuottavuuden kasvun ja/tai kustannusten kasvun hallinnan keinoihin. Nykyisen kasvuvauhdin (perusura) hidastuminen 1,5 prosentilla voi jäädä toteutumatta tai vähintään lykkääntyä pitkälle 20-luvulle. Toisaalta myös käynnistämiskäytännön kustannukset, joihin suunnitellussa rahoituksessa ei ole varauduttu, muodostavat merkittävän alijäämäpaineen heti toiminnan käynnistyessä.

Kuvio: Karkeat arviot Uudenmaan maakunnan alijäämärkeistä vuoden 2017 kustannustasossa muistiossa esitetyillä oletuksilla

