Markus Sovala ja Timo Aronkytö

Uusimaa 2019

Sote- ja maakuntauudistusta koskevien esityksien arviointia talouden ja uudistuksen toteuttamisen näkökulmasta – VaV & TyV 6.4.2018

Pidämme uudistuksen sote- ja maakuntauudistuksen toteuttamista välttämättömänä jotta:

- mm. väestön ikääntymisestä aiheutuvaan palvelutarpeen lisääntymiseen voidaan vastata
- vahvistetaan erityisesti perustason palveluiden saatavuutta ja asiakastyytyväisyyttä
- sote-menojen kasvupainetta voidaan hillitä
- digitalisaation hyödyntämiseksi hajanainen kuntajärjestäjäkenttä voidaan korvata leveämmillä harteilla.

2020-lukua koskeva menojen hillintätavoitteen tarkempi mitoitus on laaja yhteiskunnallinen kysymys joka tulee arvioitavaksi mm. eduskuntavaalien 2019, 2023 ja 2027 yhteydessä. Tavoitteen realistisuutta on arvioitava kun maakuntien toiminta on vakiintunut ja hyödyt alkavat realisoitua.

Jotta uudistus olisi toimeenpantavissa asukkaiden ja henkilöstön näkökulmasta turvallisesti, **maakuntien resurssit ja päätösvalta on turvattava seuraavasti:**

<u>Maakuntien rahoitukseen suoraan liittyvät kysymykset</u>

1. Maakuntien **aloitusvuosien 2020-2021 valtionrahoitus** jää vajaaksi koska rahoituksessa ei huomioida Uudenmaan väestönkasvun aiheuttamaa palvelutarpeen lisääntymistä eikä ylimääräisiä aloituskustannuksia. Tarpeellinen toiminnan tehostaminen ei mitenkään ehdi vaikuttamaan jo 2020-2021. Alkuvuosien osalta taloushaaste saattaa olla muissakin maakunnissa ylivoimainen, mutta muut maakunnat puhukoon omista huolistaan.

   Siirtymärahoitus on lisättävä esim. JTS-käsittelyssä, mutta **ennen kuin maakunta-sote -paketti hyväksytään eduskunnassa.**

   Uudenmaan osalta tarvittava lisärahoitus tässä vaiheessa suurusluokka 300 m€ (+/- 100 m€); laskelmat tarkentuvat koko ajan. Varaamme oikeuden palata asiaan syksyllä ja viimeistään JTS-käsittelyssä keväällä 2019.

2. **Jatkovuosien 2022-2029 osalta** maakuntien rahoitusperiaatteet ovat Uudenmaan osalta **tunnetusti perusteettoman heikot** (väestönkasvu, opetus, tutkimus, vieraskielisyys, metropolialueen muut sosiaaliset ongelmat), mutta ongelmat ovat siten rajallisia, että ne on korjattavissa ilman että koko malli kaadetaan. Näistä tekijöistä aiheutuva **korjaustarve voidaan huomioida esim. eduskunnan lausumalla tms. joka velvoittaa hallitusta tuomaan korjaavan** esityksen eduskunnalle myöhemmin tänä vuonna.

3. Uusimaa on maakunnista ainoa, jolla tulee olemaan jo alkuvuosina käytössä yhtenäinen potilastietojärjestelmä (Apotti). Siten Uudellamaalla on tietopohjaisen integraation osalta muita maakuntia paremmat etenemisedellytykset. Kääntöpuolena maakunta perii 2020-luvulle n. 0,5 mrd.€ menot järjestelmästä. Koska näitä menoja ei ole kuntien nykyisissä sote-budjeteissa

(järjestelmä on rahoitettu velaksi), rahoitus ei myöskään automaattisesti siirry maakunnalle. **Apotin kustannuksille on löydettävä rahoitus; maakuntien rahoituslaki ei sitä kata.**

Monituottajamalliin siirtymiseen liittyvät menopaineet

Maakunnan **menopainetta voidaan rajoittaa korjaamalla uudistukseen sisältyviä, luonteeltaan palvelutasoa parantavia ja/tai maakunnan rahoitusvelvollisuutta laajentavia esityksiä**.

Ongelmat ovat kahtalaisia:

a) Terveydenhuollon osalta perustason (tuleva sote-keskustoiminta) julkisten palveluiden kattavuus on tällä hetkellä Uudellamaalla laskentatavasta riippuen noin puolet**. Hallituksen esitys laajentaa maakuntien rahoitusvelvollisuuden koko väestöön eli tuo maakunnan rahoitusvastuun piiriin ehkä 600 000 uutta asiakasta.**

Sote-keskusten osalta on todennäköistä, että nyt työterveyspalveluiden, yksityisten vakuutuksien tai henkilökohtaisen rahoituksen piirissä olevat asiakkaat listautuvat samoille yksityisille tuottajille joita he nytkin käyttäytyvät. **Tästä aiheutuu helposti yli 100 miljoonan euron vuosittainen kustannus yksin Uudellamaalla vaikka samaan aikaan julkisten palveluiden tuotantokustannukset eivät supistu** koska rahoitusvastuun piirissä olevien siirtymä ei vaikuta kustannuksia vähentävästi.

b) **Toinen mekanismi liittyy aitoon asiakassiirtymään, jossa nyt julkisia palveluita käyttävät siirtyvät yksityisten sote-keskusten ja asiakassetelipalveluita tuottavien yksityisten yritysten asiakkaiksi.** Kyselytutkimusten perusteella on ennakoitavissa, että Uudenmaan osalta STM:n arvio asiakassiirtymästä (1/3) voi olla merkittävästikin alimitoitettu ja että siirtymä voi tapahtua hyvinkin nopeasti.

Tästä asiakassiirtymästä aiheutuvat kustannukset voivat olla väliaikaisia ja liittyvät maakunnan heikkoon kykyyn sopeuttaa kustannuksia (tilat, henkilökunta) asiakassiirtymän mukaisesti. On ennakoitavissa että suuri osa henkilöstöstä siirtyy omaehtoisesti, mutta eritysesti iäkkäämpien ja työkyvyltään rajattujen henkilöiden (esim. pitkät sairaslomat, perhevapaat) siirtymä voi olla vähäistä. Tilojen osalta maakunnalla on velvoite vuokrata kuntien tiloja 3 vuoden ajan.

Menopainetta voidaan rajoittaa lisäämällä maakunnan päätösvaltaa, erityisesti toteuttamisaikataulun osalta

Rahoitusperiaate vaatii, että maakuntaa ei pakoteta menoja lisääviin päätöksiin jos niiden rahoitus ei ole turvattu:

i. **Maakuntavaltuustolle** tulee säätää **mahdollisuus lykätä valinnanvapauden aloittamista vuoden 2022 alkuun saakka asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin osalta**.

ii. **Maakuntavaltuustolla tulee olla oikeus päättää asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttökohteet ottaen huomioon maakunnan taloudellinen tilanne ja asukkaiden palvelutarve.** HE:n velvoittavuus käyttökohteiden osalta tulee poistaa ja rajaaminen suorittaa palvelukokonaisuuksien toimivuuden ja kustannustehokkuuden perusteella.

iii. **Sote-keskus –markkinan avaamisen osalta maakunnalla tulee olla oikeus säätää avautumisvahtia taloutensa kantokyvyn puitteissa.** Tämä voidaan toteuttaa:

   a. antamalla maakunnalle **oikeus päättää** tarvitsemastaan **siirtymäajasta** (aloitushetki vuoden 2021 sijasta valittavissa vapaasti 2021-2024)

   b. antamalla maakunnalle **oikeus myöntää listautuneille sote-keskus tuottajille vain osa** (kaikille sama osuus) **niiden suunnittelemista asiakaspaikoista**. Harkinta tulee voida perustaa maakunnan taloudelliseen kantokykyyn niin että aiheutuva siirtymäkustannus rajoitetaan maakunnan taloudellisen kantokyvyn puitteisiin. **Harkintavalta voidaan rajta koskevaksi esim. valinnanvapauden toteuttamisen kolmea ensimmäistä vuotta.**

iv. **Suunterveyden osalta valinnanvapauden voimaantuloa on lykättävä kunnes sen vaatima lisärahoitus on voitu maakunnille osoittaa (*rahoitusperiaate*).**

Talouteen liittyvien seikkojen lisäksi on otettava huomioon:

Valinnanvapaus edellyttää palvelujen tuotteistusta ja hinnoittelua, joiden valmistelu vie 1-2 vuotta tarvittavien päätösten syntymisestä (maakunnan päätöksentekokyky syntyy vasta keväällä 2019).

Suoran valinnan sote-keskustoiminnan käynnistäminen edellyttää Uudellamaalla muutoksia palvelujärjestelmän rakenteessa. Esimerkiksi Helsingissä on luotu ns. terveys- ja hyvinvointikeskus –palvelumalli (integroitu perustason terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelukokonaisuus) jonka uudelleen järjestäminen sote-keskustoiminnaksi tulee vaatimaan esitetyn siirtymäajan.

Erityisesti on huomattava, että palvelupolkujen ja hoidon porrastuksen toimivuus on taattava. Epäselvissä tilanteissa on suuri riski että lähetesyöttö erikoissairaanhoitoon kasvaa hallitsemattomaksi jos hoito ja hoitoketjut eivät toimi perustasolla. Toimivien palvelupolkujen mallinnus (esim. siirtyminen sairaalasta kotihoitoon tai palvelutaloon täytyy olla asiakasturvallista) vie 1-2 vuotta.

Kokemusten karttuminen piloteista; yksi mahdollisuus olisi jatkaa pilotointia valinnanvapauden käyttöönottoon asti.

Uudenmaan kasvukuntayhtymä

Kun sote siirtyy maakuntaharteille, voidaan hallintoa rationalisoida purkamalla valtion piirihallinto ja siirtämällä sen tehtävät maakunnille. Valtion tehtävien siirto maakunnille on uudistuksen mittakaavassa suhteellisen selkeä tehtävä ja siihen ei liity hallitsemattomia riskejä. Luonnollisesti tarvittavan kuntayhteistyön järjestäminen vaatii vahvaa johtamista molemmilta suunnilta, mutta perushaaste ei eroa nykytilanteesta, jossa yhteistyön osapuolina on valtio ja kunnat. Esitetty alianssimalli saattaa tarjota realistisia etenemismahdollisuuksia Uudellamaallakin.

Uudenmaan osalta esitetty kasvukuntayhtymä on nähdäksemme tarpeeton monimutkaistus suhteellisen selkeään valtakunnalliseen perusmalliin. Kuntayhtymän esitetty perustaminen loisi uuden, pääosin tarpeettoman hallinnontason sillä alueen elinvoimaa edistäisi jatkossa valtio, maakunta, maakunnan laajuinen kuntayhtymä ja kunnat ja tekisi tarpeellisesta yhteistyöstä tarpeettoman haasteellista. On myös epäselvää olisiko kuntia ja niiden asukkaita erilailla koskeva säätely mahdollista perustuslain puitteissa.

Luotamme että eduskunnan valiokunnat (PeV ml.) arvioivat huolella vaikutuksia joita syntyy kun Uudellamaalla työvoimapalvelut tulevat erillisrahoituksen kohteeksi ja kun niiden toteuttaminen ei ole suoran demokraattisen kontrollin piirissä kuten muualla maassa.

On syytä huomata, että kuntayhtymälle esitetään siirrettäväksi vain osaa maakunnan elinvoimatehtävistä; käytännössä on kysymys vain TE-toimiston henkilöstön siirtymisestä maakunnan sijasta kuntayhtymän palvelukseen. Tästä seuraa, että elinvoimatoimintojen sisälle uhkaa syntyä erityisjärjestelyjä vaativa rajapinta.

Oma erillisongelma liittyy kuntien ns. sakkomaksuihin jotka Uudellamaalla kohdistuisivat muusta maasta poiketen työvoimapolitiikan toteuttamisesta vastuulliseen tahoon (kunnat). Sakkomaksujen kannustinvaikutus olisi siten Uudellamaalla muusta maasta poikkeava.

Kuntayhtymää on perusteltu Uudenmaan erilaisella väestörakenteella (mm. paljon maahanmuuttajia). Jos tämä näkökohta otettaisiin vakavasti, täytyisi kaikki muutkin maakunnan tehtävät siirtää pääkaupunkiseudun kuntien vastuulle; väestörakenteella on luonnollisesti suuri vaikutus esim. sote-palveluiden tuotannossa.

Jos kuntayhtymä ei synny (poistetaan hallituksen esityksistä tai sen perustamisen vaatima kuntakonsensus ei synny), maakunta luonnollisesti ottaa vastuulleen TE-toimistolta siirtyvät tehtävät ja hoitamaan niitä mahdollisimman hyvässä yhteistyössä kuntien kanssa.

Lopullinen tieto siitä syntyykö suunniteltu kasvukuntayhtymä vai ei, voidaan saada vasta vuoden 2019 alkupuolella (maaliskuu 2019?). Tämä aiheuttaa merkittävän aikatauluhaasteen maakuntavalmistelulle, ml. ICT ja voi vaarantaa palveluiden jatkuvuuden vuodenvaihteessa 2019/2020. On muistettava että kolmasosa Suomen työvoimapalveluista toteutetaan Uudellamaalla.

Uuttamaata koskeva erillissääntely tulee poistaa lakiesityksistä. Pääkaupunkiseudun muusta maasta poikkeava tilanne voidaan huomioida Uudenmaan maakunnan ja alueen kaupunkien yhteistyössä.