

Reijo Vuorento

8.11.2018

HE 123/2018 VP EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019**Sosiaali- ja terveystalouden****Kuntatalouden kokonaisuus vahva - vuonna 2019 heikkenee hallituksen toimenpiteistä johtuen**

Vahva suhdannetilanne, kuntien omat tehostamistoimenpiteet ja valtion menoja hillitsevä finanssipolitiikka ovat vaikuttaneet siihen, että kuntatalous kokonaisuutena saavutti viime vuonna historiansa parhaan tuloksen. Hallituksen toteuttamat valtionosuusleikkaukset ovat tuntuneet erityisesti heikompaan asemaan jääneiden kuntien taloudessa.

Valtionosuusleikkaukset jatkuvat merkittävinä myös ensi vuonna. Kuntatalousohjelman mukaan **valtionavut vähenevät 3 prosenttia vuodesta 2018. Valtion vuoden 2019 talousarviosisäilytykseen sisältyvien toimenpiteiden arvioidaan yhteensä heikentävän kuntataloutta 254 milj. euroa vuoteen 2018 verrattuna.** Tästä suuri osa selittyy negatiivisella kuntien ja valtion välisellä kustannustenjaon tarkistuksella.

Kustannustenjaon tarkistuksen lisäksi hallituskaudella on tehty muita kuntien toimintaan ja talouteen liittyviä päätöksiä, jotka eivät Kuntaliiton selvitysten mukaan ole toteutuneet arvioidusti. Kaavailtuja säästöjä ei ole saavutettu ja niihin liittyvät ennakkolliset valtionosuusvähennykset ovat täten valtaosaltaan perusteettomia. Näitä ovat erityisesti erikoissairaanhoidon keskittäminen, omais- ja perhehoidon ja vanhusten laatusuosituksen toimeenpano sekä kiky-sopimuksen työajan pidentämiseen liittyvät säästötavoitteet. Myöskään ikääntyneiden palvelujen laatusuosituksen tarkistamiseen liittyvät oletukset kuntien säästöistä ovat perusteettoman korkeat.

Kuntatalouden lähtötilanne heikentynyt, menopaineet kasvavat

Kuntatalouden kehitysarvio on muotoutumassa kuluvana vuonna odotettua heikommaksi poikkeuksellisen suurten ennakonpalautusten vuoksi. **Kuntien kunnallisverotilitykset vuonna 2018 ovat uusimpien arvioiden mukaan noin 600 milj. euroa heikommalla kuin vielä kevään kuntatalousohjelmassa arvioitiin.**

Menopaineita lähivuosille aiheuttavat palkankorotukset, erikoissairaanhoidon, useat investointitarpeet sekä peruskorjaustarpeet. Myös sote- ja maakuntauudistuksen valmistelu lisää kuntien kustannuksia.

Vaikka kuntatalous kokonaisuutena on tällä hetkellä tasapainossa, ovat kuntien väliset erot suuret. Kuntatalousohjelmassa on arvioitu, että vuosina 2019 ja 2020 suurimpien kuntien talous on merkittävästi ylijäämäinen ja mahdollisuudet jopa veronalennuksiin ovat olemassa talouden ja työllisyyden kehittyessä suotuisasti.

Kuntien valtionavut ovat kuntatalousohjelman mukaan noin 10,5 mrd. euroa vuonna 2019. Siitä valtiovarainministeriön kuntien peruspalveluiden valtionosuus on noin 8 458 milj. euroa (81 %). Peruspalvelujen valtionosuus sisältää rahoituksen sosiaali- ja terveystoimen lisäksi varhaiskasvatukseen, esiopetukseen, perusopetukseen, kirjastoihin ja kulttuuritoimeen.

Vuonna 2019 kunnan peruspalvelujen valtionosuus alenee noin 85 milj. euroa. Kunnalliseen itsehallintoon perustuen valtionosuus on kunnalle kokonaisuudessaan yleiskatteista tuloa, jonka käytöstä kunta itse päättää.

Euromääräisesti merkittävimmät muutokset peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2019 johtuvat lakisääteisestä kuntien ja valtion välisestä kustannustenjaon tarkistuksesta (-213 milj. €) ja kuntien veromenetysten kompensatiosta, joka toteutetaan valtionosuusjärjestelmän kautta (+224 milj. €). Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen ei

tehdä indeksikorotusta vuonna 2019. Indeksijäädytyksen johdosta kunnilta jää valtionosuutta saamatta 91 milj. euroa vuonna 2019.

Valtionosuusprosentti vuonna 2019 on 25,37

Valtio osallistuu kunnallisten peruspalvelujen rahoitukseen valtionosuusprosentin mukaisella osuudella. Hallituksen esityksessä esitetään valtionosuusprosentiksi 25,37 vuonna 2019. Tällöin kuntien omarahoitusosuudeksi jää 74,63 prosenttia valtionosuuden laskennallisesta kustannuksesta.

Valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu huomioon kuntien uusien ja laajenevien tehtävien toteuttaminen siten, että valtio korvaa lainsäädäntömuutoksen aiheuttaman kustannuslisäyksen täysimääräisesti. Tehtävälisäykset liittyvät lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotiapuun (+15 milj. €) sekä vanhusten kotihoitoon ja veteraanien kotiin vietäviin palveluihin (+1,0 milj. €). Uusien ja laajenevien tehtävien ja velvoitteiden rahoitus täysimääräisellä ts. 100 prosentin valtionosuudella noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kuntaliitto selvitti lokakuussa 2018 eräistä kunnista, kuntayhtymistä ja yt-alueilta lapsiperheiden kotipalvelun tilannetta ja kustannuksia vuonna 2017 ja pyysi arvioita palvelutarpeen näkymistä tulevina vuosina. Saatujen tietojen perusteella vuonna 2017 kunnat käyttivät pelkästään lapsiperheiden kotipalveluun 35-40 milj. euroa. Luvussa ei ole mukana kotipalvelun tukipalvelu, kuten siivous ja kuljetuspalvelut, joita myös tarjottiin runsaasti lapsiperheille. Kaikki kotipalvelun tilannetta arvioineet kertoivat kysynnän kasvaneen vuoden 2018 alkupuoliskolla 10-30 %. Kysynnän kasvua oli eniten havaittavissa isoissa kaupungeissa.

Tavoitteena matalan kynnyksen palvelujen vahvistamisessa on lastensuojelun kuormituksen väheneminen. Tehdyn kyselyn tulosten perusteella on selvää, että lisärahoitusta sosiaalihuoltolain toimeenpanon jatkumiseen tarvitaan valtiolta enemmän kuin nyt esitetty 15 milj. euroa lapsiperheiden kotipalvelun ja lastensuojelun vahvistamiseen.

Kilpailukyky sopimuksen takia valtionosuutta vähennetään kaksinkertaisesti -59 milj. euron osalta vuonna 2019

Kilpailukyky sopimuksen johdosta valtionosuutta vähennetään vuosina 2017-2019 suoralla valtionosuusvähennyksellä. Vuonna 2019 vähennys on 497 milj. euroa (-90,69 €/as).

Suoran vähennyksen lisäksi kilpailukyky sopimus vaikuttaa vuoden 2019 valtionosuuteen myös epäsuorasti kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Kun epäsuoraa vaikutusta ei erikseen oteta huomioon, vähenee valtionosuus kilpailukyky sopimuksesta johtuen osin kahteen kertaan. Kaksinkertainen valtionosuusvähennys kilpailukyky sopimuksesta johtuen on yhteensä -237 milj. euroa vuosina 2019-2022. Kaksinkertainen vähennys jakaantuu siten, että vuonna 2019 vähennys on -59 milj. euroa, vuonna 2020 -79 milj. euroa, vuonna 2021 -80 milj. euroa ja vuonna 2022 -20 milj. euroa.

Hallituksen esityksen mukaan kilpailukyky sopimuksen toteuttamisesta aiheutuva valtionosuuden kaksinkertainen väheneminen kompensoidaan kunnille vuonna 2020, jolloin peruspalvelujen valtionosuutta esitetään lisättäväksi yhteensä 237 milj. euroa (+43,22 €/as).

Kuntien ja valtion välinen kustannustenjaon tarkistus perustuu lakiin ja sen tarkoituksena on turvata rahoitusperiaatteen mukaisesti riittävä rahoitus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen. Koska kustannustenjaon tarkistus tehdään vuosittain, tulee myös kilpailukyky sopimuksesta johtuva kaksinkertainen valtionosuusvähennys korjata tarkistuksessa vuosittain, alkaen vuonna 2019.

Veromenetykset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti

Kuntien veromenetykset kompensoinnissa jatketaan aiempien vuosien käytäntöä, ja veroperustemuutoksista kunnille aiheutuneet veromenetykset kompensoidaan valtionosuuksien kautta täysimääräisesti (224 milj. euroa). Verotulojen menetykset kompensoidaan valtionosuuksien kautta vastaamaan veroperustemuutosten aiheuttamaa verotulojen menetystä kuntakohtaisesti.

Valtionosuutta lisätään kuntakohtaisesti siten, että yksittäisen kunnan tulot eivät muutu veroperustemuutosten johdosta. On tärkeää, että kuntien veropohjaan tehtävät muutokset kompensoidaan jatkossakin kunnille täysimääräisesti.

Valtionosuus- ja verojärjestelmiä uudistettaessa tulee tavoitteena olla tilanne, jossa veroperustemuutoksista aiheutuvat kuntien verotulojen menetykset kompensoidaan verojärjestelmän sisällä. Tämä lisää kummankin järjestelmän - sekä kuntien vero- että valtionosuusjärjestelmän - läpinäkyvyyttä ja selkeyttä.

Hallitusohjelman mukaisista indeksijäädytyksistä johtuen kunnilta jää valtionosuutta saamatta 243 milj. euroa vuonna 2019

Valtionosuuden perustana oleviin laskennallisiin kustannuksiin on tehty vuoden 2019 arvioitua kustannustason muutosta (+1,3 %) vastaava korotus (indeksikorotus). Koska pääministeri Juha Sipilän hallitus on ohjelmassaan kuitenkin päättänyt jättää valtionosuuteen tehtävät indeksikorotukset, valtionosuutta vähennetään 91 miljoonaa euroa (-17 €/as) vuonna 2019. Yhteensä hallituskaudella vuosina 2016-2019 tehdyistä indeksijäädytyksistä johtuen kunnilta jää valtionosuutta saamatta 243 milj. euroa (-44 €/as) vuonna 2019 (liitteet 4-6).

Kustannustason muutos lisää kunnallisten peruspalvelujen kustannuksia. Valtionosuudessa kustannustason muutosta (indeksikorotusta) ei kuitenkaan ole huomioitu tällä hallituskaudella vuosina 2016-2019.

Indeksijäädytyksien synnyttämä menojen ja tulojen erisuuntainen kehitys on lisännyt kuntien rahoitusvastuuta peruspalvelujen järjestämisessä. Vastaavasti valtio on vetäytynyt rahoitusvastuustaan peruspalvelujen järjestämisessä.

Valtionosuuksia ei tule leikata ennakoon oletettuihin säästölaskelmiin perustuen

Valtion ja kuntien rahoitussuhteiden tasaamisessa normaali menettely on vuosittain tapahtuva kustannustenjaon tarkistus. Vuoden 2019 talousarvioesitykseen kuitenkin sisältyy muutoksia, joiden vaikutuksista kuntien kustannuksiin ei ole riittävästi tietoa, mutta joiden oletetut vaikutukset kuitenkin vähennetään kuntien valtionosuuksista jo ennakoon heti lakimuutosten voimaantulovuonna.

Vuonna 2019 euromääräiseltä vaikutukselta suurin tällainen on alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamiseen liittyvä valtionosuusvähennys, joka kohoo -85 milj. euroon vuonna 2019. Erikoissairaanhoidon tehostamiseen perustuen valtionosuusvähennyksiä on tehty jo vuodesta 2016 alkaen. Omaishoidon kehittämiseen liittyvät oletetut säästöt pitkäaikaishoidon osalta. Niiden toteutumisesta ennakoidusti ei ole näyttöä. Sama koskee myös ikääntyneiden laatusuosituksen tarkistamisen vaikutuksia.

Kuntaliiton kesällä 2018 kunnille ja sairaanhoitopiireille tekemän kyselyn mukaan erikoissairaanhoidon kehittämiseksi lasketut säästöt jäävät muutamaa miljoonaa euroon, ja noin puolet vastaajista totesi asetuksen jopa lisänneen kustannuksia. Erikoissairaanhoidon toimenpiteillä hallitus tähtäsi 260 milj. euron kuntasäästöihin vuosina 2016-2019.

Kuntatalouden kannalta on kestävämpää, että valtionosuuksia leikataan oletettujen, ja toteutumatta jäävien säästöjen perusteella etukäteen. Kuntien omien sopeutustoimien ansiosta kuntien menot eivät kuitenkaan ole viime vuosina kasvaneet, mikä on pitänyt kuntatalouden tähän saakka tasapainossa.

Edellä mainittujen kokonaisuuksien lisäksi STM:n hallinnonalalla on toimenpiteitä, joilla on jonkin verran kuntatalousvaikutuksia. Näitä ovat eriarvoisuuden vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet sekä niin sanotun aktiivimallin kehittäminen. Näillä esityksillä on vaikutuksia toimeentulomenoihin sekä kuntien työmarkkinatukiosuuksiin. Tärkeää on, että niiden vaikutusarviointia kehitetään ja että myös Kuntaliitto on arvioinneissa mukana.

Lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan siirtoa kaavaillaan valtiolta maakunnille, joiden oletetaan käynnistävän toimintansa vuoden 2021 alusta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että oletuksiin perustuvista uudistuksista, joilla ei ole hyväksyttyä lakipohjaa, ei tulisi tehdä etukäteen minkäänlaisia talous- ja budjettiesityksiä.

Maakunta- ja sote-uudistus

Kuntatalousohjelmassa kuvataan myös maakunta- ja sote-uudistusta sekä arvioidaan sen kuntatalousvaikutuksia.

Uudistuksessa kuntien käyttötalouden menot puolittuvat, mutta samalla pienennetään myös kunnallis- ja yhteisöveron tuottoa sekä toimintatuloja.

Sote- ja maakuntauudistus on julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa kuvattu kuntatalouden kannalta lähes pelkästään positiivisin termein. Siihen liittyy kuitenkin monia merkittäviä haasteita niin koko julkisen talouden kuin kuntienkin talouden osalta.

Uudistus uhkaa heikentää kuntien investointikykyä, kun verotulot puolittuvat, mutta velat jäävät lähes ennalleen. Suhteellinen velkaantuneisuus tulee keskimäärin kaksinkertaistumaan, mikä voi vaikuttaa lainarahan hintaan ja saatavuuteen. Tällä on vaikutuksia erityisesti kasvaville kaupunkiseuduille, joiden investointitarpeet ovat hyvin merkittävät. Kuntakonsernin merkitys korostuu.

Myös kuntien rahoitushuollon näkökulmasta kehitys on ongelmallinen, kun kunnat ovat rahoittaneet lakisääteisen varainhankintajärjestelmän kautta toimintoja, jotka nyt siirtyvät sen toimialan ulkopuolelle ja joiden tuottaminen ollaan kunnilta jopa kieltämässä.

Omaisuusjärjestelyihin liittyvät riskit ovat aiheuttaneet useissa kunnissa liikehdintää. Kiinteistöjä myydään, kun halutaan välttää kolmen vuoden kuluttua mahdollisesti tulevat riskit. Esi-tetty malli ei ole riittävä epävarmuuden estämiseksi.

Kuntien mahdollisuudet toimia kasvun ja alueellisen työllisyyden edistäjinä ovat osin vaaka-laudalla erityisesti hallituksen kasvupalveluesityksen johdosta. Siinä kunnat voisivat jatkossa toimia maakunnan järjestämien palvelujen yhtiötettyinä tuottajina muiden toimijoiden ta-paan.

Kuntien nykyistä toimintavastuuta rajoitettaisiin merkittävästi. Alueelliset työllisyyskokeilut, esimerkiksi Pirkanmaan menestyksekkäs kokeilu, kuten myös hyvin toimivat kuntavetoiset Työ-voiman palvelukeskukset on tarkoitus lakkauttaa. Niin sanotulla Jtyp-lailla on tarkoitus siirtää työllisyyden hoidon vastuut kuntien ulottumattomiin yksityistämällä pitkälti myös siihen liittyvät viranomaistoiminnot.

Käytännössä kunnat joutuisivat aktiivisesti sopeuttamaan toimintojaan päästäkseen valtiova-rainministeriön teknisten siirtolaskelmien lopputulokseen. Esimerkiksi ICT-järjestelmäsopi-musten ja vastaavien sopimusten kustannukset eivät puolitu, vaikka puolet tehtävistä siirtyy maakunnille.

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

Uudistuksen dynaamiset vaikutuksen kuntien talouteen on arvioitava tarkemmin ja haittavaikutukset kompensoitava. Erityisesti tulee kiinnit-tää huomiota kuntien investointi- ja velanhoitokykyyn, sopeutustoimien käytännön mahdollisuuksiin sekä huolehtia henkilöstön riittävydestä. Uudistuksesta johtuvat muutos- ja/tai ylimääräiset kustannukset on kompensoitava kunnille.

Maakuntien heikko itsehallinto ei mahdollista parhaita taloudellisia ratkaisuja

Maakuntien itsehallinto on jäämässä 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 kattamisvelvollisuudet tiukat.

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

Verotusoikeuden puuttuminen on ongelmallinen myös järjestelmän kannustimien, esimerkiksi työllisyyden hoidon kannalta. Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Jos valtio ulosmittaa kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta itseltään, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa. Verotusoikeus kannustaa taloudelliseen tehokkuuteen paremmin, koska alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena.

Maakunnille tulee turvata aito itsehallinto ja oikeus omiin varoihin, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeutta. Verotusoikeus ja siihen liittyvä budjettivastuu kannustavat tehokkaaseen taloudenhoitoon. Mikäli maakuntien toiminnan rahoitus perustuu vain valtion rahoitukseen, verotusoikeuden mukanaan tuomat kannustimet jäävät puuttumaan.

Valtakunnalliset palvelukeskukset

Maakuntien heikkoa itsehallintoa kuvaa myös se, että maakunnat ovat velvoitettuja käyttämään valtakunnallisia palvelukeskuksia kiinteistöjen sekä tietojärjestelmien osalta. Palvelukeskusten perustamisen tavoitteena on luoda säästöjä, yhtenäistää toimintatapoja ja tarjota parasta osaamista kaikkien maakuntien käyttöön. Valtakunnallisten palvelukeskusten käyttämiseen liittyy kuitenkin myös ongelmia maakuntien taloudenpidon näkökulmasta, eivätkä niiden hyödyntämiselle asetetut säästötavoitteet ole uskottavia.

Valtakunnallisiin palvelukeskuksiin liittyy useita ongelmia. Palvelukeskukset, yhdistettynä lailla ja valtioneuvoston asetuksilla annettaviin käyttövelvoitteisiin, johtavat siihen, etteivät palvelukeskukset tule olemaan tosiasiallisesti maakuntien ohjattavissa. Lisäksi palvelukeskukset tulisivat toimimaan varsin itsenäisesti vailla suoraa demokraattista kontrollia, mikä on jo ongelma järjestelmän läpinäkyvyydelle.

Palvelukeskusten veloitusperiaatteet eivät myöskään välttämättä vastaa maakuntien tarpeita tai kohtelee maakuntien erilaisia tilanteita oikeudenmukaisesti.

Palvelukeskuksiin liittyy myös ehdotetusta sääntelymallista johtuvia hankinta- ja kilpailuoikeudellisia riskejä, joiden realisoituessa voi maakunnille syntyä merkittäviä taloudellisia seuraamuksia vahingonkorvausten tai palveluiden uudelleenjärjestelyistä seuraavien kustannusten muodossa.

Maakuntien rahoituksen riittävyys ja kustannusten kasvun hillintä haasteellisia

Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua niin sanottuun perusuraan verrattuna, ja saavuttaa yhteensä 3 mrd. 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. Vainlinnanvapauden lisääminen, suurempi yksikkökoko 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, uusiin tietojärjestelmiin sekä palkkaharmonisointiin. Maakunnat eivät itse voi päättää uudistuksen aikataulusta, joten muutosvaiheen kustannuksia ei kailta osin ole mahdollista optimoida.

Kustannusten kasvun hillintä on tarkoitus toteuttaa siten, että maakuntien rahoitusta valtiolta tarkistettaisiin maakuntien rahoituslain 6 §:n mukaan vuosittain ja maakuntien käyttökustannusten kasvusta huomioitaisiin enintään maakuntaindeksi lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä (vuosina 2020 ja 2021 maakuntaindeksi lisättynä 1 prosenttiyksiköllä). Maakuntaindeksi muodostuisi yleisestä ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindeksistä ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen muutoksesta.

Kustannusten kasvun hillintä on näin ollen sisällytetty lakiin, ja se tulee voimakkaasti ohjaamaan maakuntien toimintaa. Lakisääteisen ohjauksen myötä kustannusten kasvua on mahdollista hillitä, mutta se tarkoittaa todennäköisesti myös palvelutasosta tinkimistä. Tältä osin lakisääteinen ohjaus on ristiriidassa uudistuksen muiden tavoitteiden kanssa: kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palveluiden yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta.

Maakuntien menokehitystä kuvaava indeksi ei riittävällä tavalla ota huomioon nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon erityispiirteitä ja ikärakenteen mukanaan tuomia menopaineita. Mikäli vastaavaa indeksia olisi noudatettu vuodesta 2010 alkaen, sosiaali- ja terveydenhuollon menoja oltaisiin jouduttu leikkaamaan hyvin merkittävästi.

Kun tiedetään, että Suomen sote-menot ovat pohjoismaiden alhaisimmat, haasteena jatkossa onkin kansalaisten perustuslaillisten oikeuksien turvaaminen uudistuksen toteutuessa esitetystä laajuudesta.

Maakuntien rahoitus turvattava

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.

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

Maakuntatalouden perusrahoitukseen liittyvää ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmallista ylikireyttä on maakuntien rahoitusjärjestelmässä ennakoitu ottamalla säännöksiin runsaasti erilaisia korjaavia rahoitusmekanismeja. On kuitenkin epäselvää, miten nämä joustomahdollisuudet käytännössä toimivat, jos maakunnan rahat uhkaavat loppua kesken vuoden. Nämä rahoituksen joustomahdollisuudet eivät myöskään korjaa sitä ongelmaa, että kaikkien maakuntien rahoitus on asetettu varsin tiukalle ja maakuntien omat mahdollisuudet vaikuttaa tuloihin ja menoihin ovat varsin rajoitetut.

Edes maakuntien rahoitushuollon yksityiskohdat eivät ole tiedossa. Maakunnan kassan riittävyttä ei ole arvioitu ja epäselvää on, mitä tapahtuu maakunnan rahojen loppuessa kesken budjettivuotta. Sama koskee myös tukipalveluyrityksiä, erityisesti maakuntien tilakeskusta.

Myös omaisuusjärjestelyt ja niihin liittyvät yksityiskohdat ovat hyvin haastavat. Esimerkiksi sairaanhoitopiireiltä siirtyvien lainojen takauskysymykset notifiointineen ovat epäselvät.

Mikäli maakuntatalous ajautuu suuriin vaikeuksiin, myös kuntien toimintaan suunnattu valtionosuusrahoitus saattaa vaarantua valtion hakiessa kaavailtuja säästöjä.

Muita näkökohtia sote- ja maakuntauudistukseen

Uudistuksen onnistuminen tai epäonnistuminen vaikuttaa voimakkaasti myös kuntatalouden mahdollisuuksiin selvittää jatkossa. Julkinen talous on kokonaisuus ja riski valtiontalouden heikentyä uudistuksesta johtuen vaikuttaa myös kuntatalouteen.

Tällaisia keskeisiä vaikutuksia edellä mainittujen lisäksi ovat ainakin sote-asiakaspiirin huomattava laajentuminen ja siitä seuraava yhteiskunnan rahoitusvastuun kasvu, kapitaatiokorvausten soveltamiseen liittyvät haasteet, sote-henkilöstön palkkauskustannuksiin kohdistuvat paineet, toimintojen integraatio-ongelmat sekä kiinteistöjen hallinnointi- ja investointien rahoituskokonaisuudet.

Näitä kokonaisuuksia on tarkemmin selvitetty oheisessa, valtiovarainvaliokunnalle 4.6.2018 toimitetussa muistiossa (liite 8). Muistiota ei ole yksityiskohtaisesti käsitelty Kuntaliitossa.

SUOMEN KUNTALIITTO



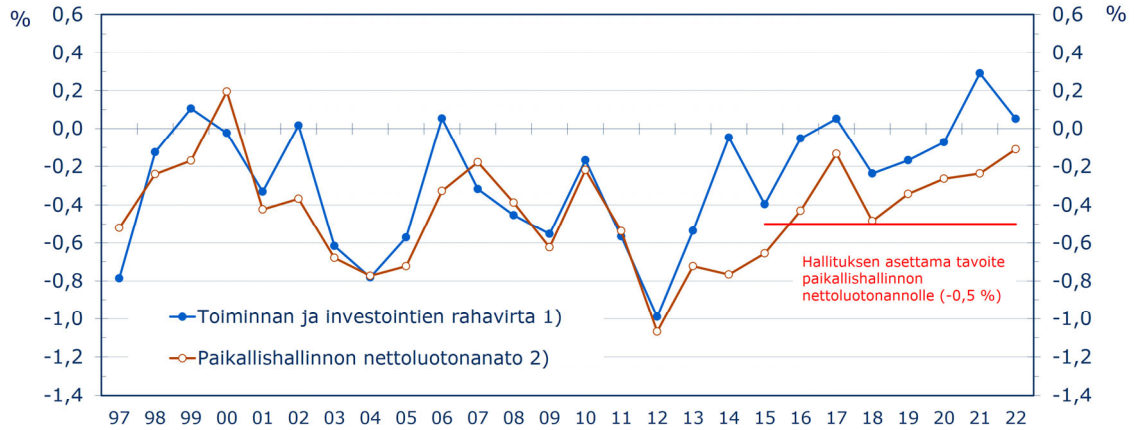
Reijo Vuorento
apulaisjohtaja, kuntatalous

Liitteet

- Liite 1: Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta
- Liite 2: Merkittävimmät muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen 2018 → 2019
- Liite 3: Kuntien verotulomenetysten kompensointi valtionosuusjärjestelmän kautta 2000-2019
- Liite 4: Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehdyt vähennykset vuosina 2012-2019
- Liite 5: Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehdyt vähennykset vuosina 2016-2019
- Liite 6: Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehdyt vähennykset jaettuna sektoreittain vuosina 2016-2019, pl. kilpailukyky sopimus ja Lex Lindström
- Liite 7: Valtion vuoden 2019 budjettiesityksen (=kuntatalousohjelman) kuntatalousvaikutukset, erityisesti STM (+maakuntatalous)
- Liite 8: Sote-uudistuksen vaikutuksista julkisen talouteen

Liite 1: Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta

Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta sekä paikallishallinnon nettoluotonanto vuosina 1997-2022, % BKT:sta



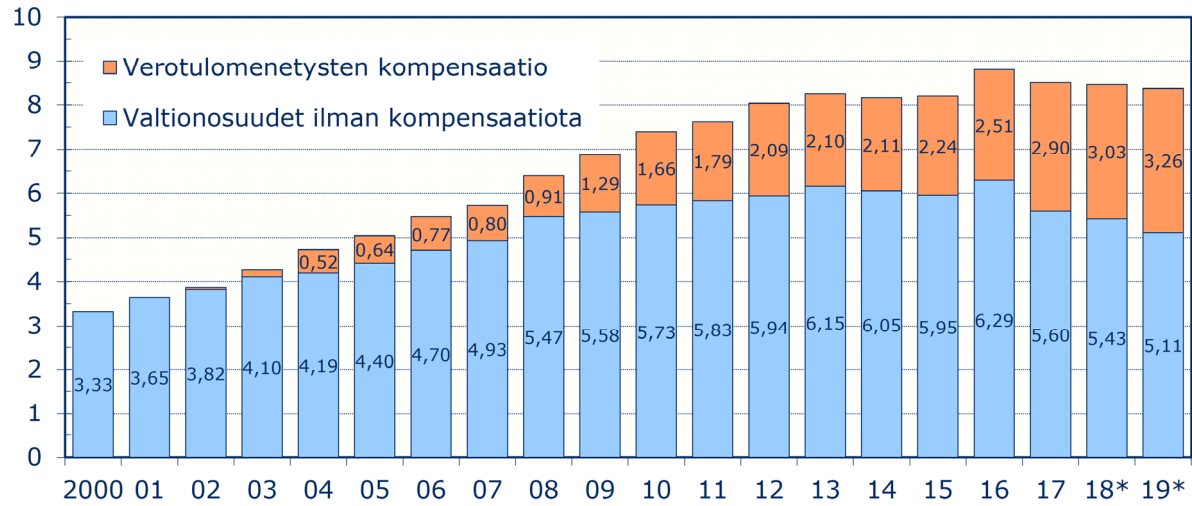
1) Toiminnan ja investointien rahavirta kuntien tilinpidon mukaan = Tulo-rahoitus, netto + Investoinnit, netto
Tulo-rahoitus, netto = Vuosikate + Satunnaiset erät, netto + tulo-rahoituksen korjauserät

2) Paikallishallinnon nettoluotonanto kansantalouden tilinpidon mukaan = Paikallishallinnon kokonaistulojen
ja kokonaismenojen erotus

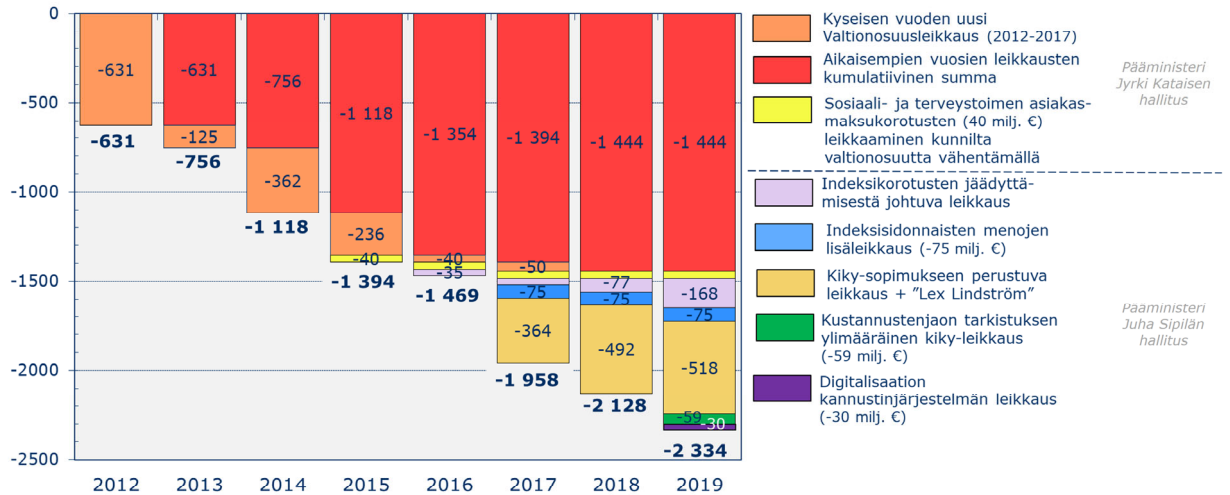
Liite 2: Merkittävimmät muutokset kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen 2018 → 2019

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 28.90.30	pohjalla 2018 (1000 €)	taso 2019 (1000 €)
Valtion- ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus 2016 --> 2019		-213 400
- mistä kilpailukykysojpmuksesta johtuva kaksinkertainen valtionosuusvähennys		-59 000
Verotulomenetysten kompensaatio vuodelle 2019		224 000
Verotulomenetysten kompensaatiot vuosina 2010-2018	1 743 000	
Indeksijäädytys 2019		-91 500
- vuonna 2018	-42 334	
- vuonna 2017	-74 800	
- vuonna 2016	-34 602	
Indeksijäädytykset yhteensä 2016-2019		-243 236
Kilpailukykysojpmuksen vaikutus valtionosuuteen	-467 870	-497 300
Perustoimeentulotuen kuntien maksuosuus (vuoden 2017 toteutuma)	-330 847	
Vuoden 2017 talousarvion kuntien perustoimeentulotuen rahoitusosuuden korjaus		
--> Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksiin, yhteensä 2019		-367 800
Alueellisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostaminen	-63 688	-85 300
Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmä (siirto momentille 28.90.32)		-30 000
Pitkäaikaistyöttömien eläketukeen liittyvän vähennyksen pieneneminen	-24 141	-20 900

Kuntien valtionosuudet 2000-2019, mrd. €



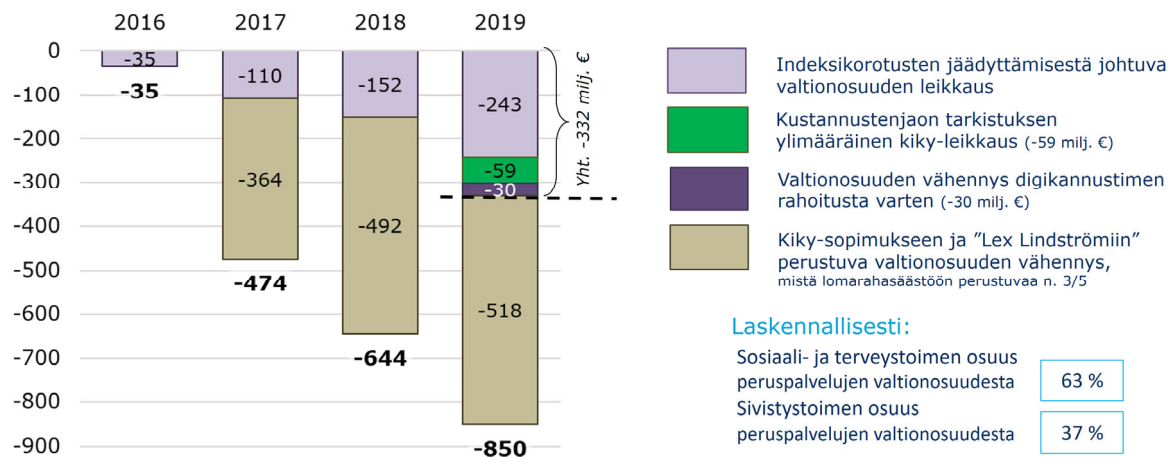
Vuosien 2012-2019 leikkausten vaikutus kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen, milj. €



Liite 5: Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehdyt vähennykset vuosina 2016-2019

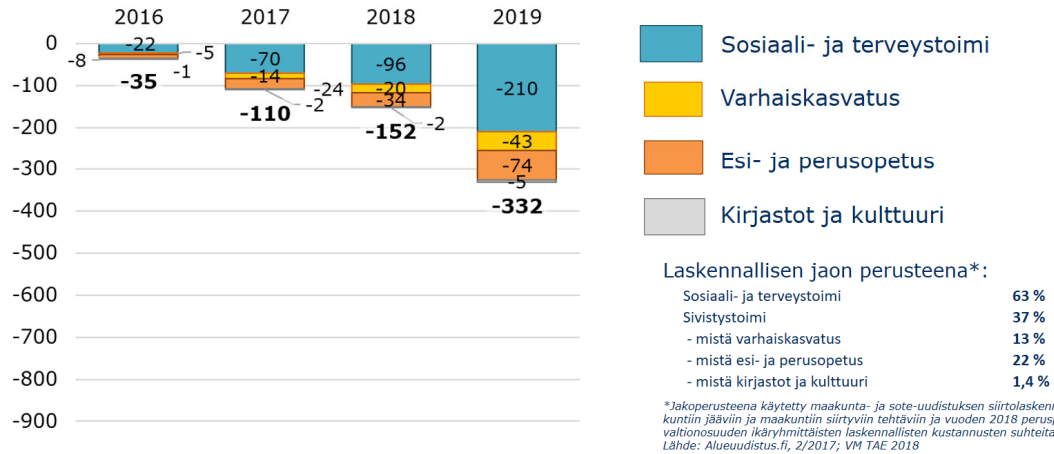
Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehtyjen

Vuosien 2016-2019 leikkausten vaikutus kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen, milj. €



Liite 6: Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehdyt vähennykset jaettuna sektoreittain vuosina 2016-2019, pl. kilpailukykysojimus ja Lex Lindström

Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella tehtyjen ja vuosia 2016-2019 koskevien
Peruspalvelujen valtionosuusleikkausten
kohdistuminen sektoreittain, milj. € **Pl. Kiky ja Lex Lindström**



Valtion vuoden 2019 budjettiesityksen (=kuntatalousohjelman) kuntatalousvaikutukset , erityisesti STM

Reijo Vuorento
apulaisjohtaja, kuntatalous
8.11.2018



Tiivistelmä 1/2
= osa hallituksen budjettipäätöstä

Kuntatalousohjelma vuodelle 2019

Syksy 2018

Valtiovarainministeriön julkaisu – 26a/2018



Valtion toimenpiteet vuonna 2019 – kustannustenjaon tarkistus alentaa valtionosuutta

Kokonaisuutena valtionapuihin kunnille osoitetaan ensi vuoden talousarvioesityksessä 10,5 mrd. euroa, josta laskennallisten valtionosuudet ovat 9,5 mrd. euroa. **Valtionavut vähenevät 3 prosenttia vuodesta 2018. Valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvien toimenpiteiden arvioidaan yhteensä heikentävän kuntataloutta 254 milj. euroa vuoteen 2018 verrattuna.** Tästä suuri osa selittyy negatiivisella kuntien ja valtion välisellä kustannustenjaon tarkistuksella. **Valtio kohdistaa vuonna 2019 lisämäärärahaa lastensuojeluun ja lapsiperheiden kotihoitoon 15 milj. euroa ja 1 milj. euroa vanhusten kotihoitoon. Rintamaveteraanien kotona asumista tukeviin palveluihin osoitetaan 40 milj. euroa. Lukiokoulutuksen uudistamiseen, uuden lukiolain toimeenpanoon ja lukiokoulutuksen laadun kehittämiseen osoitetaan yli 10 milj. euroa. Varhaiskasvatuksen tasa-arvon ja osallistumisasteen edistämiseen kohdennetaan 10 milj. euroa valtionavustuksia.** Avustuksen tavoitteena on pienentää ryhmäkokoja ja palkata lisähenkilöstöä haasteellisilla alueilla toimiviin päiväkoteihin. **Kokeilua viisivuotiaiden maksuttomasta varhaiskasvatuksesta jatketaan, ja siihen kohdistetaan 5 milj. euroa.**

Tiivistelmä 2/2
= osa hallituksen budjettipäätöstä

Kuntatalousohjelma vuodelle 2019

Syksy 2018

Valtiovarainministeriön julkaisu – 26a/2018



Hallitusohjelman liitteen 6 mukaisten toimenpiteiden, joista merkittävimpiä ovat erikoissairaanhoidon alueellinen keskittäminen, omais- ja perhehoidon kehittäminen ja vanhuspalvelujen laatusuositus, toimeenpano jatkuu vuonna 2019. Näihin liittyen peruspalvelujen valtionosuuteen tehdään toimenpiteiden arvioituja säästöjä vastaavat vähennykset. Säästöjen toteutuminen riippuu kuntien ja kuntayhtymien ratkaisuksista sekä mahdollisuuksista toteuttaa säästöjä aikaansaavia uudistuksia. **Valtionosuuksia alentaa 213 milj. eurolla valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus, joka tehdään vuoden 2016 tilastotietojen perusteella. Indeksikorotuksen jäädytys vähentää 91 milj. eurolla peruspalvelujen valtionosuutta ja 14 milj. eurolla opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kunnille maksettavia valtionosuuksia.** Kevään julkisen talouden suunnitelman mukaisesti kuntatalouden kannustinjärjestelmien valmistelua jatketaan. **Vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyy 30 milj. euron siirto peruspalvelujen valtionosuudesta kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmään.** Ensi vaiheessa avustuksia on tarkoitus myöntää kunnille ja kuntayhtymille etenkin henkilöstö- ja taloushallinnon digitalisointiin. Käyttötalouden kustannusten kannustinjärjestelmää koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskuntaan syysistuntokaudella 2018. Tätä kannustinjärjestelmää on valmisteltu maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisen kunnan tehtävä- ja kustannusrakenteeseen, joten se voidaan ottaa käyttöön aikaisintaan vuonna 2022.

Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut vähenevät 3 %

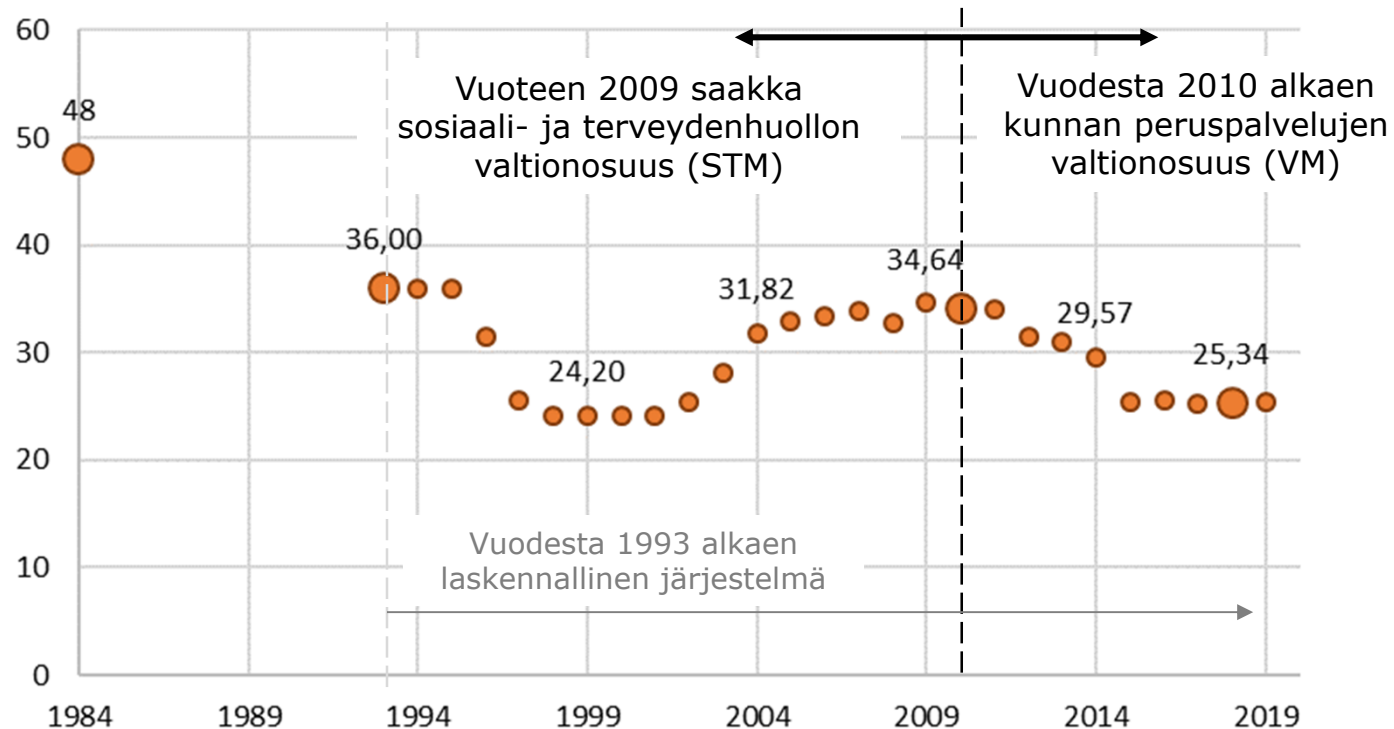
Kuntien ja kuntayhtymien valtionavut, milj. euroa

	2017	2018	2019	Muutos 2018- 2019, %
Laskennalliset valtionosuudet	9 539	9 627	9 538	-0,9 %
VM, peruspalvelujen valtionosuus	8 606	8 577	8 491	-1,0 %
OKM	933	1 051	1 047	-0,3 %
Muut valtionavut	1 000	1 199	965	-19,5 %
Valtionavut yhteensä	10 539	10 826	10 502	-3,0 %

- Muiden valtionapujen vähentymistä selittää muun muassa maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun liittyvien valtionapujen siirtyminen vuonna 2019 kuntataloudesta maakunnille sekä hallituksen kärkihankkeiden päättyminen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon (-2009 saakka) ja peruspalvelujen valtionosuuden (2010- alkaen)

Valtionosuusprosentin muutos



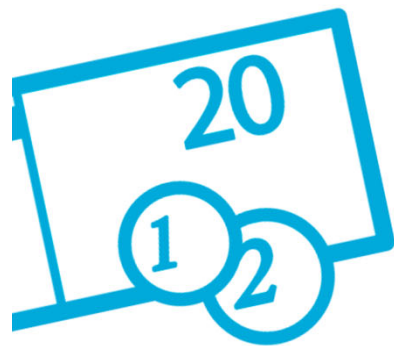
36,00 %
vuonna 1993

24,20 %
vuonna 2000

34,64 %
vuonna 2009

25,37 %
vuonna 2019
(VM 14.9.2018)

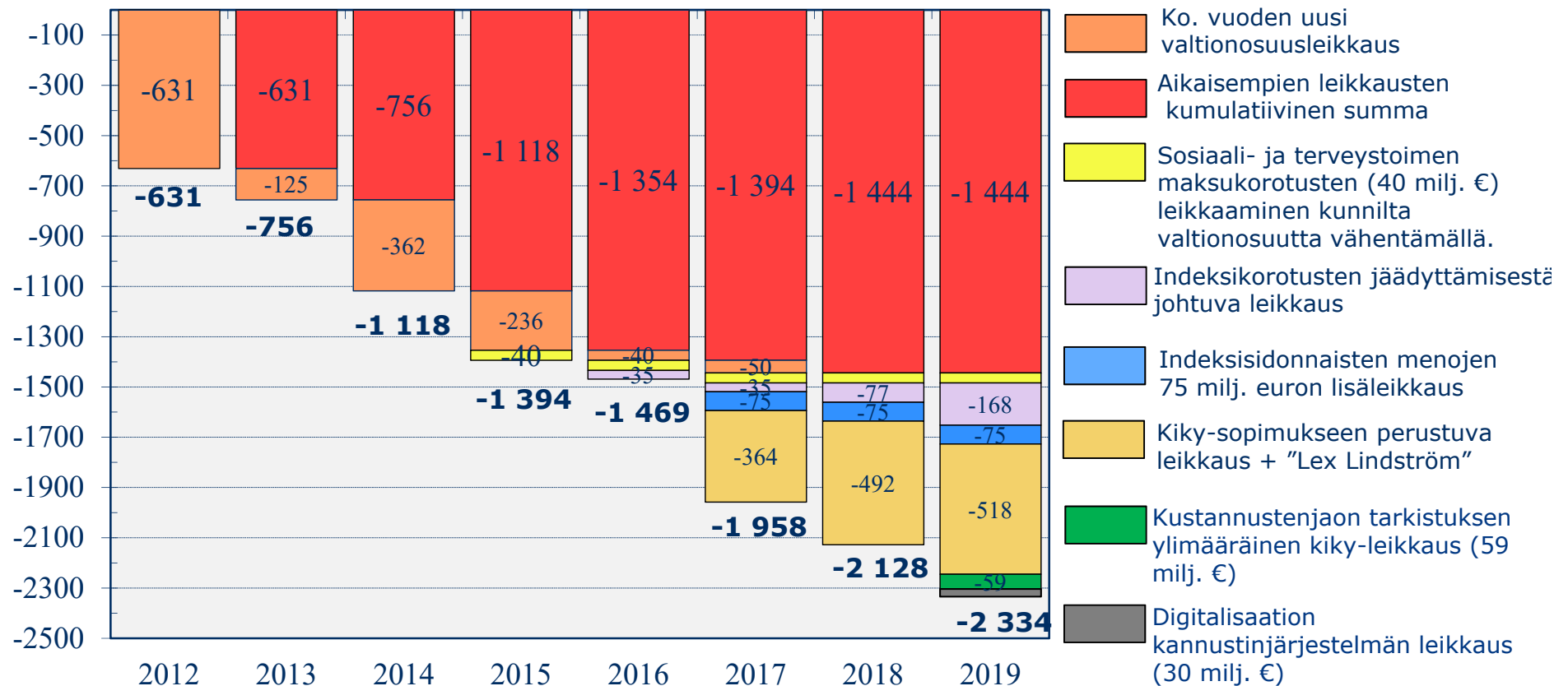
Hallitusohjelman ja kehysriihen vaikutukset kuntien talouteen



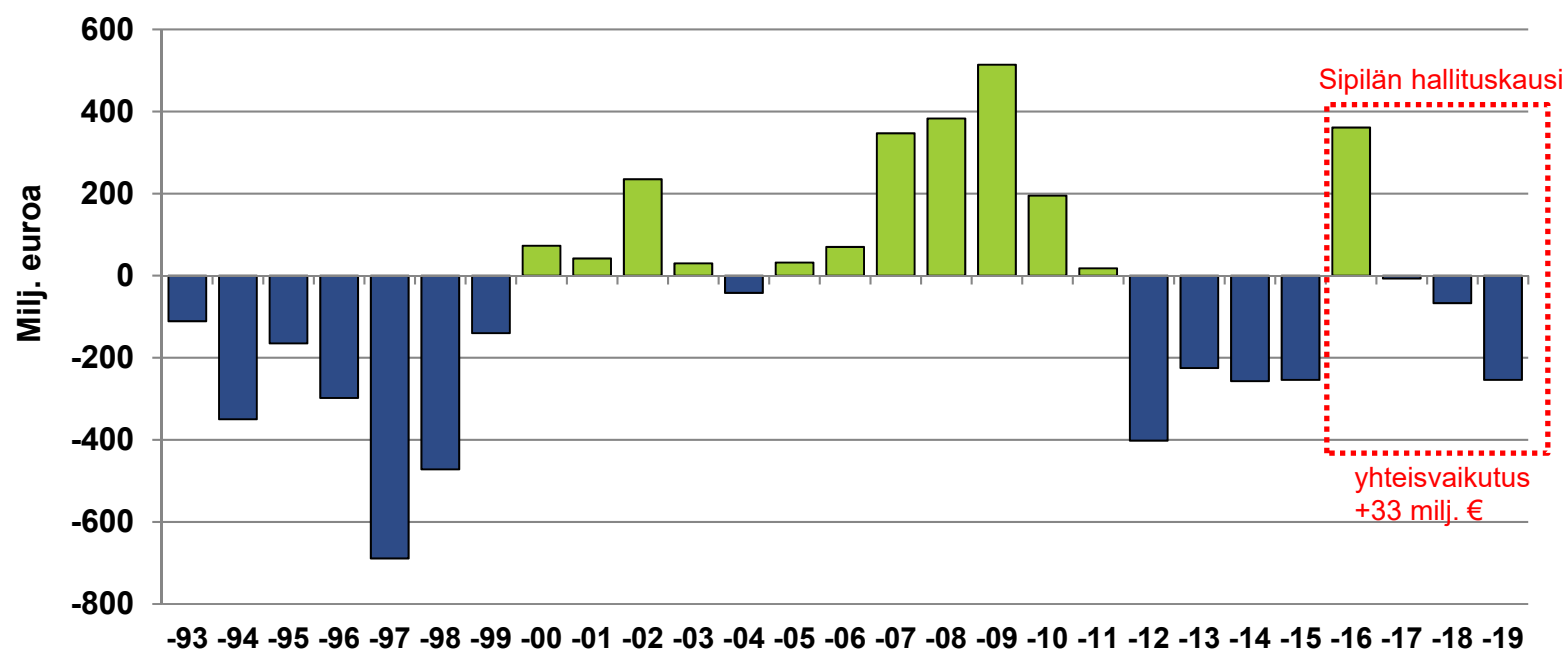
Toimenpide	Hallituksen tavoite/arvio	Kyselyn tulos
Erikoissairaanhoidon tehostaminen	260 M€	yli 250 M€ saavuttamatta
Työajanpidennys	216 M€	noin 200 M€ saavuttamatta
Varhaiskasvatuksen asiakas-maksuolenema	91 M€	Maksuoleneman ja kompensaaion talousvaikutus yhteensä 65 M€
Uudistuksen valmistelukustannukset	Ei arvioita	24 M€ Vuonna 2018 18 M€ Vuonna 2019

Tiedot perustuvat Kuntaliiton kyselyyn, johon vastasi kesä-elokuun 2018 aikana 89 kuntaa ja kuntayhtymää sekä 11 sairaanhoitopiiriä. Säästöt on arvioitu vuoden 2019 loppuun.

Vuosien 2012-2019 leikkausten vaikutus kuntien **peruspalvelujen valtionosuuteen**, milj. €



Valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen



Valtion toimenpiteiden yhteisvaikutus kuntatalouteen Sipilän hallituskaudella



- Sipilän hallituskaudella 2016-2019 valtion toimenpiteiden vaikutus kuntatalouteen on ollut VM:n mukaan **+33 milj. €**
- Kuntaliitto kysyi kunnilta hallituksen säästölakien toteutumisesta sekä vuosina 2017 että 2018. Molemmissa kyselyissä kunnat vastasivat säästöjen jääneen murto-osaan.
- Sipilän hallituskaudella valtion toimien yhteisvaikutus kuntatalouteen on siis VM:n arviota pienempi.

Kuntatalouden kehitysnäkymät syksyn kuntatalousohjelmassa

- Kuntatalouden veroennusteet 2018 romahtaneet kevään ennusteesta, kasvun kuitenkin ennakoidaan palautuvan 2019
- Toimintamenot kasvussa
- Tilikauden tulos heikentyy verrattuna vuosiin 2016 ja 2017, mutta taso pysyy vielä kohtuullisena
- Velkaantuminen kasvaa, mutta velan suhde bruttokansantuotteeseen laskee
- Kuntatalouden rahoitusasematavoite saavutetaan vuonna 2019
- Investointitarpeet, korjausvelka ja kasvukeskusten palvelujen ja infrastruktuurin laajentaminen haastavat kuntataloutta. Jotta investoinnit voitaisiin rahoittaa myös jatkossa, on kuntien tulokehityksen oltava vahvaa ja menot pidettävä kurissa.

Toimintamenoja kasvattavat 2019

- Sote-palvelutarpeen kasvu
- Kunta-alan palkankorotukset
 - » palkkasumma + 2,4 %
 - » Kertaerä poistuu -0,7 %
- Lomarahaleikkauksen päättyminen
 - » Kustannusvaikutus yht. 300 milj. €, josta 75 % kohdistuu vuoteen 2019
- Investointimenot pysyvät korkealla
- Hallituksen sopeutustoimet supistavat menoja noin 250 milj. € vuosina 2018-2019

Prosentti- muutokset, %	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.Toimintamenot	-1,1	1,7	2,7	3,5	-50,0	2,7
Palkkausmenot	-2,8	0,6	1,9	2,5	-49,5	2,3
Palkat	-0,3	1,5	2,7	2,3	-49,1	2,7
Muut henkilöstöm.	-11,1	-3,0	-1,1	3,0	-51,2	0,7
Ostot	4,4	3,7	4,1	5,2	-53,3	3,4
Avustukset	-20,8	-0,5	0,0	2,4	-33,3	1,6
Muut toimintamenot	20,0	4,0	4,0	3,3	-48,9	3,9
2.Toimintatulot	-1,4	0,6	1,8	2,4	-22,1	2,5
3.Toimintakate	-1,0	2,1	3,0	3,9	-59,0	2,8
4.Korkomenot, brutto	-7,5	25,7	12,7	10,8	-11,8	6,9
5.Investoinnit, brutto	6,7	4,2	0,1	2,1	-14,6	-0,1
6.Menot yhteensä	-0,3	2,2	2,5	3,4	-45,7	2,3

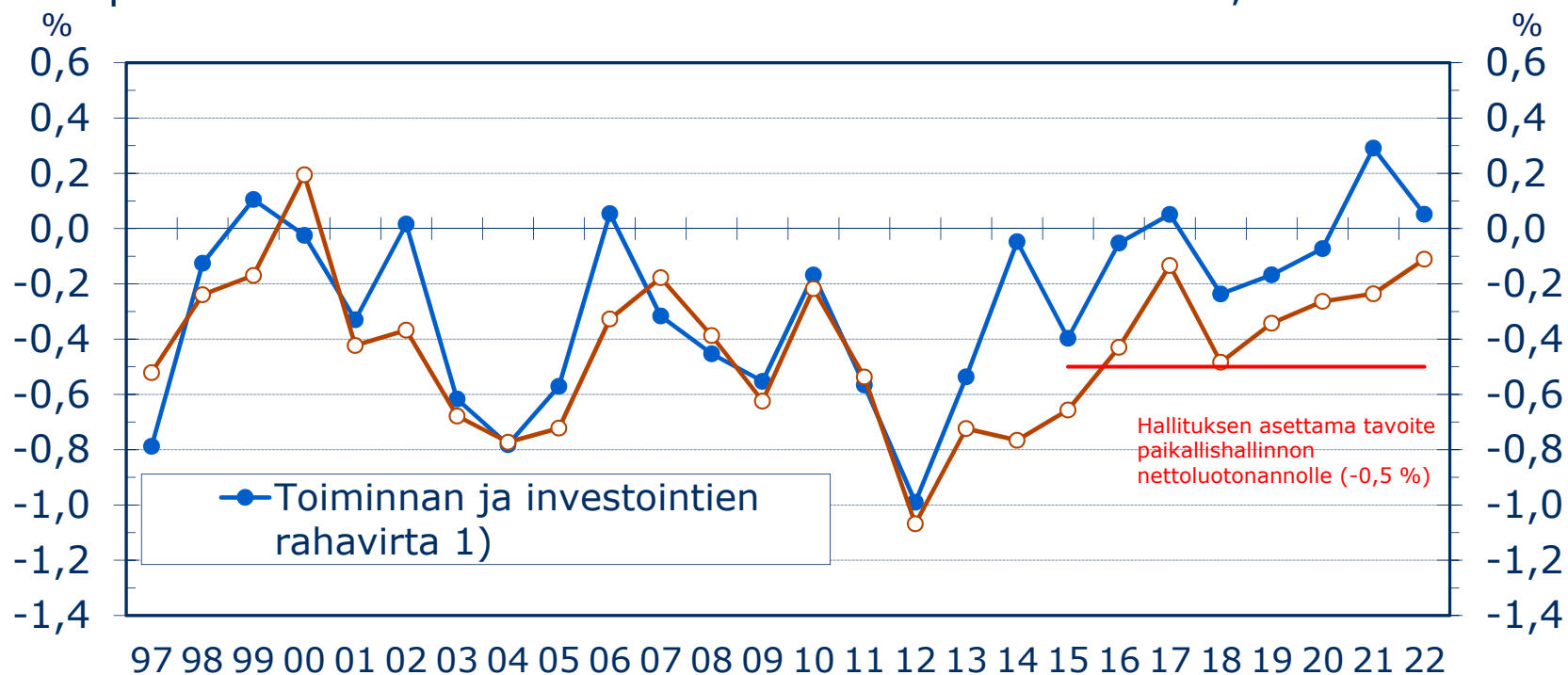
Kuntien ja kuntayhtymien tuloslaskelma vuosina 2016 – 2022,mrd €

Tuloslaskelman erä	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Toimintatulot	9,35	9,22	9,28	9,44	9,67	7,53	7,72
Toimintamenot	-37,13	-36,72	-37,36	-38,37	-39,72	-19,86	-20,40
Toimintakate	-27,78	-27,50	-28,09	-28,93	-30,05	-12,33	-12,68
Verotulot	22,10	22,55	22,60	23,87	24,62	13,86	13,57
Valtionosuudet	8,83	8,54	8,67	8,51	9,18	2,47	2,53
Rahoituserät, netto	0,27	0,37	0,26	0,22	0,18	0,24	0,22
Vuosikate	3,42	3,96	3,44	3,67	3,93	4,24	3,65
Poistot ja arvonalent.	-2,72	-2,82	-2,92	-3,02	-3,12	-2,86	-2,96
Satunnaiserät, netto	0,38	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Tilikauden tulos	1,08	1,28	0,65	0,79	0,95	1,51	0,82
muutos-%:							
Toimintatulot	1,8	-1,4	0,6	1,8	2,4	-22,1	2,5
Toimintamenot	1,0	-1,1	1,7	2,7	3,5	-50,0	2,7
Verotulot	1,5	2,0	0,2	5,6	3,2	-43,7	-2,1
Valtionosuudet	7,2	-3,3	1,5	-1,8	7,8	-73,1	2,5

Vuonna 2017 toimintatuloja ja -menoja sekä valtionosuuksia pienentää perustoimeentulotuen laskutuksen ja maksatuksen siirto Kelalle sekä kiky-sopimus.

Talouden paraneminen vuonna 2021 johtuu pääosin siitä, että veroprosenttien ja yhteisöveron jako-osuuden leikkauksista huolimatta kunnille tilitetään vielä aiempien verovuosien veroja aiempien vuosien korkeampien veroprosenttien ja jako-osuuksien perusteella.

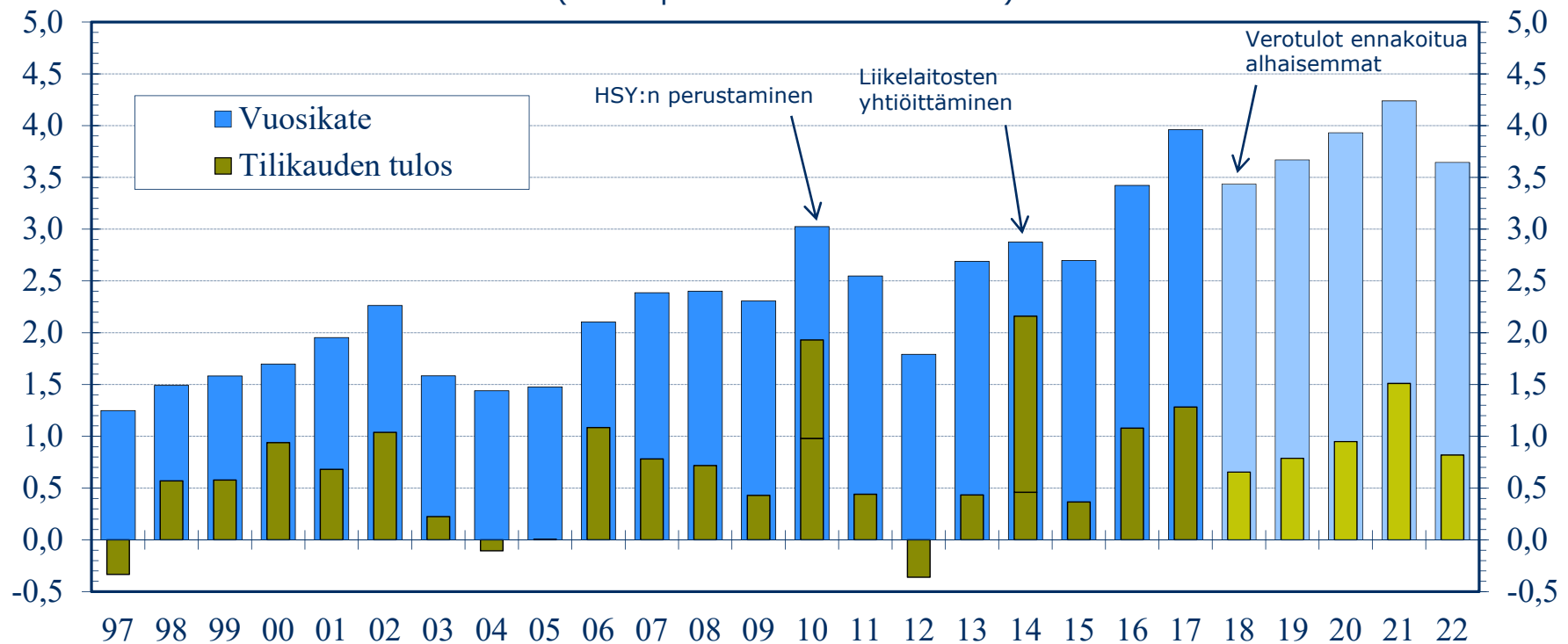
Kuntasektorin toiminnan ja investointien rahavirta sekä paikallishallinnon nettoluotonanto vuosina 1997-2022, % BKT:sta



1) Toiminnan ja investointien rahavirta kuntien tilinpidon mukaan= Tulorahoitus, netto + Investoinnit, netto
 Tulorahoitus, netto = Vuosikate + Satunnaiset erät, netto + tulorahoituksen korjauserät

2) Paikallishallinnon nettoluotonanto kansantalouden tilinpidon mukaan= Paikallishallinnon kokonaistulojen ja kokonaismenojen erotus

Kuntasektorin vuosikate sekä tilikauden tulos vuosina 1997-2022, mrd. € (arviot painelaskelman mukaan)

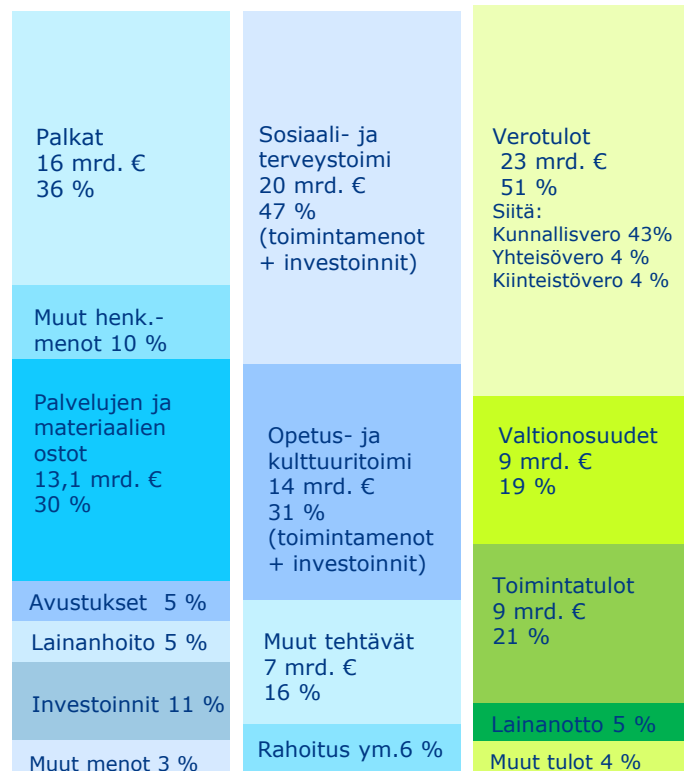


Vuonna 2010 tilikauden tulos sisältää HSY:n perustamisesta johtuvaa pääkaupunkiseudun kuntien saamaa kirjanpidollista myyntivoittoa noin 0,95 mrd. euroa. Vuonna 2014 kunnallisten liikelaitosten yhtiöittäminen paransi tilikauden tulosta noin 1,7 mrd. euroa. Vuosikatteen ja tuloksen paraneminen vuonna 2021 johtuu pääosin siitä, että veroprosenttien ja yhteisöveron jako-osuuden leikkauksista huolimatta kunnille tilitetään vielä aiempien verovuosien veroja aiempien vuosien korkeampien veroprosenttien ja jako-osuuksien perusteella.

Kuntien ja kuntayhtymien talous nyt ja tulevaisuudessa

Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset tulot ja menot.

ARVIO VUODELLE 2017 noin 44 mrd. €



Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset tulot ja menot.

HAHMOTELMA VUODESTA 2021 noin 25 mrd. €



Maakuntatalouden ennuste VM:n mukaan vuonna 2021

- Maakuntasektori sisältää sekä maakunnat että niiden omistamat palvelukeskukset, kuten Maakuntien Tilakeskus Oy:n
- Maakuntien kokonaistulot ovat 24,3 mrd. €
 - » Valtionrahoitus kattaa menosta valtaosan. Maakuntien muut tulot ovat noin 3,3 mrd. euroa.
- Maakuntien kokonaismenot ovat 25,3 mrd. €
 - » Menosta yli 90 % on palvelujen ja tavaroiden ostoja tai henkilöstökustannuksia
 - » Muut investointeja ja sosiaaliavustuksia
- Maakuntasektori on noin 1000 milj. € alijäämäinen
- Maakunnilla arvioidaan olevan vuoden 2021 lopussa velkaa noin 5,1 mrd. €

Maakuntahallinto

Valtion rahoitus	21,0
Muut tulot	3,3
Kokonaistulot	24,3
Kulutusmenot	20,6
Tulonsiirrot ja muut menot	1,0
Investoinnit	0,9
Kokonaismenot	25,3
Nettoluotonanto/-otto	-1,0
Velka	5,1

Lähde: Valtiovarainministeriö

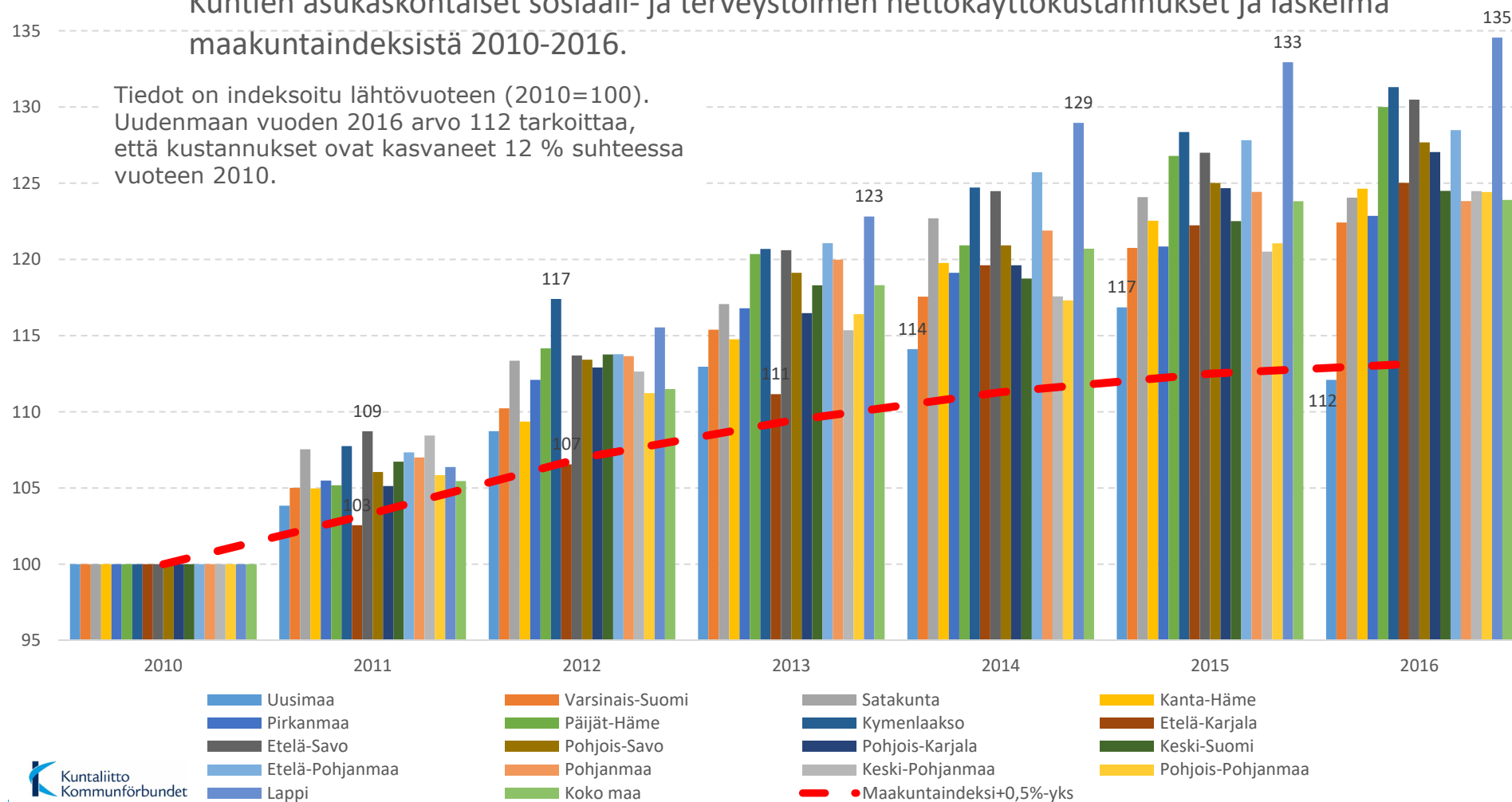
Laskelma maakuntaindeksin kehityksestä vuosina 2010-2016

- Maakuntaindeksi:
 - » Ansiotasoindeksi (painoarvo 45%): ATI (2010=100), kaikki sektorit, palkkausmuodot ja sukupuolet yhteensä
 - » Kuluttajahintaindeksi (painoarvo 40%): KHI (2010=100), hyödykeryhmät yhteensä
 - » Maakuntatyönantajien sosiaalivakuutusmaksu (15%): JMHI (2010=100), Kuntatalous yhteensä, Sosiaalivakuutusmaksut

(2010=100)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maakuntaindeksin + 0,5 %-yks./vuosi	100,0	103,3	107,0	109,4	111,3	112,5	113,2

Kuntien asukaskohtaiset sosiaali- ja terveystoimen nettokäyttökustannukset ja laskelma maakuntaindeksistä 2010-2016.

Tiedot on indeksoitu lähtövuoteen (2010=100).
Uudenmaan vuoden 2016 arvo 112 tarkoittaa,
että kustannukset ovat kasvaneet 12 % suhteessa
vuoteen 2010.



SOTE – MAKU uudistukseen talousriskejä

- Laskelmat mekaanisia – todellisuus arvaamaton
- Liikevaihto puolittuu–suhteellinen velka kaksinkertaistuu- investointikyky heikkenee,
- Palvelukeskusten pakkokäyttö
- Omaisuusjärjestelyt - maakuntien tilakeskuksen vuokrataso, investointien rahoitus
- Maakunnan / tilakeskuksen rahoitushuolto, takausten ym. notifiointi
- Henkilöstökysymykset, palkkaharmonisointi / eläkevastuut
- Maakunnan heikko itsehallinto- puuttuu oikeus omiin varoihin
- Yleiskatteinen rahoitus periaatteessa ok- miten työllisyys menojen ylittyessä?
- Tiukka talouden ohjaus: neuvottelu- /arviointimenettely, maakuntaindeksi
- Muutoksen ylimääräiset kustannukset: palkkaharmonisointi, toimitilat, asiakasmaksut, ICT ja hallinto, ALV ratkaisut.
- Kuntakohtaiset muutokset, verotulot/valtionosuudet.
- Kannustimet – onko niitä maakunnilla / kunnilla ?

Muuta talouteen vaikuttavaa:

- Yhteiskunnan rahoitusvastuun kasvu
- Kapitaatiokorvausjärjestelmän haasteet
- Toimintojen pirstaloituminen / integraatio-ongelmat

Rahoitusperiaatteen toteutuminen

Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) veroprosentiksi muunnettuna.

	Laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine tai alentamismahdollisuus	
Prosenttiyksikköä	2019	2020
	kuntien lukumäärä	kuntien lukumäärä
Korotuspaine yli 3	82	92
Korotuspaine välillä 2-3	40	37
Korotuspaine välillä 1-2	50	51
Korotuspaine välillä 0-1	54	50
Korotuspaine, yhteensä	226	230
Alentamismahdollisuus välillä 0-1	32	34
Alentamismahdollisuus välillä 1-2	24	19
Alentamismahdollisuus välillä 2-3	9	8
Alentamismahdollisuus yli 3	4	4
Alentamismahdollisuus, yhteensä	69	65
Yhteensä	295	295

Vuonna 2019 laskennallista tuloveroprosentin korotuspainetta olisi kolmella neljäsosalla kuntia ja neljäsosalla kuntia korotuspaine olisi yli 3 prosenttiyksikköä.



Valtiovarainvaliokunnalle

Sote-uudistuksen vaikutuksista julkisen talouteen

Sote-uudistusta koskevien lakiesitysten keskeisenä heikkoutena on, että niissä on käsitelty varsin puutteellisesti niitä valtion- ja julkistaloudellisia vaikutuksia, joita lakiesityksen hyväksymisestä aiheutuisi. Seuraavassa käsitellään näistä keskeisiä.

Yksityisen lääkäri- ja suunhoidon rahoitusvastuun kasvu

Huomattava julkisen vallan menojen kasvu aiheutuu siitä, että ne yksityisten lääkäri- ja hammashoitotoimijoiden asiakkaat, jotka ovat saaneet yhteiskunnalta pelkän Kela-korvauksen, pääsevät tilanteeseen, jossa valtaosa hoidon kustannuksista maksetaan valtion varoista. Varovaisena arviona voidaan pitää sitä, että ne asiakkaat, jotka ovat käyttäneet yksityisiä lääkäri- ja hammashoitopalveluja, olisivat myös tulevana vuosina valmiit käyttämään näitä palveluja varsinkin, kun näiden palvelujen asiakasmaksut alenisivat merkittävästi nykyisestä tasostaan.

Lääkäripalkkiosta Kela-korvauksia maksettiin vuonna 2016 noin 1,6 miljoonalle henkilölle ja hammashoidon korvauksia vastaavasti 1,0 miljoonalle henkilölle. Kolmantena eränä 1,2 miljoonalle henkilölle maksettiin Kela-korvauksia tutkimuksista ja hoidosta. Kysymys on tällöin siitä, minkälainen lisäkustannus syntyy siitä, että nämä asiakkaat siirtyvät nykyistä selvästi suuremmassa määrin valtion rahoitusvastuun piiriin.

Nämä 1,6 miljoonaa henkilöä maksoivat lääkäripalkkioita 352 miljoonaa euroa ja vastaavasti 1,0 miljoonaa henkilöä maksoi hammashoidon palkkiota 355 miljoonaa euroa. Lisäksi 1,2 miljoonaa henkilöä maksoi tutkimuksista ja hoidosta 244 miljoonaa euroa eli yhteensä **951** miljoonaa euroa. Nykyisessä järjestelmässä asiakkaat ovat saaneet Kela-korvauksia lääkäripalkkioista 16,7 % (eli 59 miljoonaa euroa). Vastaavasti hammashoidon maksuja on Kela-korvauksilla tuettu 17,7 % (eli yhteensä 56 miljoonaa euroa) ja tutkimus- ja hoitomaksuja 14,7 % (eli 43 miljoonaa euroa).¹ Kela-korvaukset olivat näin ollen yhteensä **158** miljoonaa euroa. Asiakkaiden itse maksamat nettomaksut olivat näin ollen **793** miljoonaa euroa. Hallitus on linjannut, että sote-keskusten asiakasmaksut pidetään suuruusluokaltaan saman tasoisina kuin nykyisissä terveyskeskuksissa. Tällöin maakunnallisten ja yksityisten sote-keskusten asiakasmaksut olisivat saman suuruiset.

Jotta asiakkailta perittävät asiakasmaksut voidaan alentaa myös nykyisen yksityisen lääkäri- ja hammashoidon asiakkaille saman tasoisiksi kuin muissa sote-keskuksissa sovellettaisiin, olisi nykyistä Kela-korvausta vastaavaa yhteiskunnan vuotuista tukea nostettava moninkertaiseksi ja vähintään 500 miljoonalla eurolla. Tämän mukaisesti vuosina 2020-2029 tästä seuraisi noin **5 miljardin euron** julkiseen valtaan kohdistuva kustannusten kasvu.

Tämä valtion tuen lisätarve kattaisi siis vain nykyisten Kela-korvausta saavien yksityisten lääkäriasemien ja hammashoitopalveluja saavien asiakkaiden asiakasmaksujen alentamisen samassa laajuudessa kuin mitä nämä asiakkaat ovat vuonna 2016 Kela-korvausta saaneet. Kuitenkin kun asiakasmaksut alenevat murto-osaan nykyisestä tasostaan, näi-

¹ Esitettyjen lukujen lähteenä on Kelan ylläpitämä Kelasto-aineisto.

den palvelujen kysyntä ja tarjonta kasvavat. Näin ollen tästä toiminnan volyymin kasvamisesta, jota on kutsuttu jonojen purkamiseksi, aiheutuu vielä erillinen valtion tuen lisätarve. Kysymys lienee huomattavista euromääristä. Olennaista on myös se, että toiminnan laajentuminen olisi suurelta osin maakuntien kontrollin ulkopuolella, joten sote-toimintojen menojen budjetointi tulisi olemaan merkittävältä osin tyhjän päällä.

Työterveyshuolto

Myös työterveyshuollon asemassa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Työterveyshuollon piirissä vuonna 2015 oli 1 813 000 työntekijää. Sairaanhoidokäyntejä tapahtui 4,8 miljoonaa. Työterveydenhuollon hyväksytyt vuotuis kustannukset olivat **782** miljoonaa euroa. Näistä palveluista aiheutui Kelan korvattaviksi **339** miljoonan euron kustannukset.² Koska sote-uudistuksessa julkisen vallan maksama osuus perusterveydenhuollon vaatimista kustannuksista on selvästi korkeampi kuin työterveyshuollossa, on pidettävä todennäköisenä, että työterveyshuollon markkinaosuus sairaanhoidosta laskee vaihteittain nykyisestä tasostaan. Käytännössä tämä voisi merkitä sitä, että työterveyshuollon palvelut rajoittuisivat nykyistä enemmän ennalta ehkäisevään toimintaan ja varsinainen sairaanhoito tapahtuisi enenevässä määrin sote-keskusten ja erikoissairaanhoidon puitteissa.

Kapitaatiokorvaukset

Edellä käsiteltyyn työterveyshuoltoa koskevaan asiaan liittyy myös tärkeältä osin kysymys sote-keskusten kapitaatiokorvausten määräytymisestä. Kysymys on tällöin siitä, että useissa tapauksissa yksityisten sote-keskusten asiakkaina tulisi olemaan asiakkaita, jotka ovat saman toimijan hallinnoiman työterveyshuollon asiakkaita, jolloin merkittävä osuus näiden asiakkaiden hoidosta maksettaisiin työterveyshuollon varoista.

Tällöin näiden asiakkaiden aikaansaaman työterveyshuollon tulovirran tulisi näissä tapauksissa pienentää kapitaatiokorvausten suuruutta. Tätä ei kuitenkaan hallituksen esityksessä käytännöllisesti katsoen lainkaan käsitellä. Ainoa viittaus tähän asiaan on valinnanvapauslain maininta, jonka mukaan työterveyshuolto tulisi otetuksi huomioon asiakkaiden sosio-ekonomisen aseman kautta.³ Tämä ratkaisu ei ole mitenkään tyydyttävä, koska asiakkaiden sosio-ekonominen asema ei kuvasta sitä, missä määrin asianomainen asiakasryhmä on saanut työterveyshuollon palveluksia. Asia on muutoinkin käsitteellisesti vaikea, koska ei ole olemassa mitään selkeää yhtä työterveyshuollon tasoa, vaan toiminnan laajuus voi nykyisen lainsäädännön puitteissa vaihdella työnantajakohtaisesti huomattavasti.

Jo yksin nämä seikat tekevät kapitaatiomalliin perustuvan rahoitusratkaisun soveltamisen erittäin vaikeaksi.

Hallituksen 3 miljardin euron säästötavoite

Hallitus on arvioinut, että vuoteen 2030 mennessä voitaisiin saavuttaa 3 miljardin euron kustannussäästö nykyisen lainsäädännön mukaiseen kehitykseen verrattuna. Tämä olisi hallituksen mielestä seurausta tuottavuuden parantumisesta aiheutuvista kustannussäästöistä.

Tältä osin on ensinnäkin todettava, ettei esitetystä mallissa tuottavuuden noususta siinänsä aiheudu yhteiskunnan menojen alenemista, vaan maakunnan kannettavaksi tulevat perusterveydenhoitoa koskevat menot johtuvat lähinnä kapitaatiokorvausten kehityksestä, joista päätöksen tekisi kukin maakunta erikseen.

² Lähteenä Kelan Työterveydenhuoltotilasto 2015 s.14 ja 41.

³ HE 16/2018 s.294 ja 388 – 389.

Maakunnan puolestaan olisi vaikea arvioida tuottavuuden kehityksen vaikutuksia niiden määriteltäessä kapitaatiokorvausten tasoa. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että yksityisten palvelutuottajien neuvotteluasema on vahva, koska ne voivat aina uhata lopettavansa näiden palvelujen tuottamisen kuuden kuukauden kuluessa, ellei kapitaatiokorvausten taso ole heitä tyydyttävällä tasolla.

Tämän seurauksena, jos kapitaatiokorvaukset ovat yksityisten palvelutuottajien mielestä liian alhaiset, näiden palvelutuottajien intressissä on reagoida asiaan. Sen sijaan, jos kapitaatiokorvaukset ovat joiltakin osin tarpeettoman korkeat, ei vastaavanlaista reagointia tuskin tapahtuu. Todellisuudessa kapitaatiokorvaukset muodostavat siinä määrin keskeisen osan sote-toiminnan tuloksesta, että sote-yritysten intressissä on kohdistaa jatkuvaa painetta maakunnallisia ja valtiollisia päätöksentekijöitä kohtaan.

Hallitus on ollut tietoinen siitä, ettei 3 miljardin euron säästötavoite voisi toteutua, jos asia jätettäisiin maakuntien päätettäväksi. Tästä johtuen on rakennettu hallinnollinen valtion keskushallinnon ohjausmekanismi (maakunnan rahoituslaissa säädetty indeksileikkuri), joka rajaa maakuntien rahoituksen tason siten, että 3 miljardin säästötavoite toteutuisi. Tämänkin ohjausmekanismin käyttö edellyttää säästötavoitteen toteuttamista lähinnä kapitaatiokorvausten tasoa koskevilla päätöksillä. Kysymys on tällöin ensinnäkin siitä, olisivatko maakunnat valmiita tekemään ohjausmekanismin edellyttämiä päätöksiä. Lisäksi koska kapitaatiokorvaukset koostuvat monesta eri komponenteista, joiden keskinäisistä painoista ei ole luotettavaa tietoa, pelkkien kapitaatiokorvausten määrittäminen ei johda tietoon kokonaiskustannusten suuruudesta.

Hallituksen kaavailema leikkuri ja siihen liittyvä indeksirajoite eivät perustuslakivaliokunnan mielestä ole hyväksyttäviä varmistamaan kansalaisten palvelujen saatavuutta kaikissa olosuhteissa, vaan koko valtion rahoitusohjausta on muutettava merkittävästi.

Mielenkiintoista on havaita, että jos vastaavaa indeksiä ja siihen liittyvää 0,5 %:n suurista volyymikorjausta olisi käytetty jo vuodesta 2010 alkaen, vuosina 2010–2016 Suomen sotemenoja olisi jouduttu leikkaamaan noin kolmanneksella. Selvää on, että tämä olisi johtanut katastrofiin maassa, jonka sote-menot ovat pohjoismaiden alhaisimmat ja jopa 30 % Ruotsia alemmalla tasolla. Päinvastoin voidaan hyvällä syyllä väittää, että nykyiset sote-menomme ovat lähtökohtaisesti liiankin alhaiset.

Kuvitelma siitä, että valtion budjettiraamiohjauksella kansalaisten perustuslain suojan omaavia menoja voitaisiin nykyistä paremmin hillitä, on täysin harhainen. Todellisuudessa kuntapohjainen järjestelmä ja siihen liittyvä ohjaus on maailmankin mitassa ollut taloudellinen menestys.

Kuten edellä on todettu, hallitus on perusteettomasti olettanut, että tuottavuuden nousu itsessään alentaa julkisen vallan menoja. Kun kuitenkin todellisilla kustannuksilla on tässä prosessissa oma merkityksensä, on perusteltua tarkastella sote-keskusten kustannusten todennäköistä kehitystä. Tässä yhteydessä palkkakustannusten nousu on keskeisessä asemassa.

Sote- ja maakuntahallinnon toteuttaminen aiheuttaa hyppäyksellisesti monien työntekijäryhmien kysynnän kasvun. Tästä seuraisi se, että eri terveystalvelujen tuottajat joutuisivat kilpailemaan nykyistä suuremmassa määrin lääkäreiden ja myös muun terveydenhoitohenkilöstön palkkaamisessa.

Koska esimerkiksi lääkäreitä ei ole työttöminä ja muukin terveydenhoidon henkilökunta on pääosaltaan täystyöllistettyä, seurauksena olisi terveydenhoitosektorin palkkatason ylimääräinen nousu. Tämä heijastuisi maakunnan sote-toimijoiden yleiseen kustannustason nousuun, joka puolestaan vaikuttaisi paineeseen nostaa kapitaatio- ja muita vastaavia korvauksia.

Hallituksen 3 miljardin euron säästötavoite perustuu oletukseen, jonka mukaan sote-järjestelmän toteuttaminen parantaisi tuottavuutta 0,7 prosentilla vuotta kohden. Tämä oletus on täysin epärealistinen. Päinvastoin voidaan arvioida, että johtuen sote-henkilöstön määrän hyppäyksellisestä kasvusta ja muista laajoista hallinnollisista prosesseista voisi tapahtua noin 0,7 prosentin ylimääräinen palkkojen vuotuinen nousu tai ainakin niin, että sote-keskuksille maksettavien kapitaatio- ja muiden korvausten taso kasvaisi eri syiden perusteella 0,7 prosentilla normaalitasoon verrattuna. Tällöin 3 miljardin euron säästö muuttuisi tältä osin 3 miljardin euron lisäkustannukseksi.

Huomattava osuus tästä ylimääräisestä noususta on jo toteutumassa etupainotteisesti, sillä valtiovarainvaliokunta on mietinnössään (VaVL 5/2018) arvioinut yksin palkkaharmonisaation kustannuksiksi noin 700 miljoonaa euroa. Tämä lisäkustannus johtuu siitä tilanteesta, jossa 220 000 palkansaajan työ sopimukset jouduttaisiin tekemään uudestaan.

Sote-uudistuksen toteuttamisen käynnistyskustannuksiksi on lisäksi arvioitu jopa 500 miljoonan euron lisäkustannus.

Lisäksi uudistuksen vaikutukset kuntien nykyisen eläkejärjestelmän kestäväyyteen ovat pitkälti tekemättä. Mikäli valinnanvapauden myötä aiemmin kuntasektorilla eläkevakuumattuja siirtyisi merkittävässä määrin yksityisen sektorin palvelukseen ja sen myötä pois Keva:n vakuutus pohjasta, julkisen eläkejärjestelmän ja sen myötä julkisen työnantajan kilpailukyky heikkenisi suhteessa yksityisiin toimijoihin.

Terveystenhoitojärjestelmän kokonaistehokkuus

Olennaista tämän toimialan kehityksessä eivät ole vain valtiontaloudelliset näkökohdat, vaan tilanne heijastuu koko terveydenhoitojärjestelmän keskeisimpään tavoitteeseen, jonka mukaan pätevimpien lääkäreiden tulisi työskennellä nimenomaan sellaisissa tehtävissä, joissa heidän erikoisosaamisensa tulee parhaiten hyödynnettyksi.

Sote-uudistuksen vaikutuksesta on jo nyt tapahtumassa kehitys, jonka mukaan vaativia toimenpiteitä erikoissairaaloissa tekevät huippuasiantuntijat siirtyvät hyvin palkattujen tavanomaisempia palveluja tarjoavien yritysten lääkäreiksi. Tämänkaltaista kehitystä on jo tapahtunut yksityisten palvelutuottajayritysten perustamisen yhteydessä. Asiantuntijat ovat korostaneet sitä, että myös yöpäivystysten turvaamisessa voi syntyä vastaavista syistä vaikeuksia. Julkisuudessa on annettu ymmärtää, että tämänkaltaisen uhka olisi torjuttu erikoissairaanhoidon yhtiöittämisen poistamisella. Tämä toimenpide ei kuitenkaan ole riittävä käsitellyn ongelman ratkaisemiseksi.

Tämänkaltaisen näkökulma liittyy myös siihen, että muun muassa erikoistuvien lääkäreiden koulutus voidaan järjestää mahdollisimman tehokkaasti sekä siihen laajalti hyväksytyyn tavoitteeseen, jonka mukaan asiakkaat tulisi aina hoitaa niin pitkälle kuin mahdollista hoitohierarkiassa mahdollisimman alhaisella eli optimaalisella tasolla.

Tämän tavoitteen mukaisesti olisi pyrittävä ehkäisemään sitä, että yksityiset peruspalvelujen tuottajat siirtäisivät asiakkaitaan perusteettomasti lähetteellä erikoissairaanhoidon tarjoavalle julkisen vallan toimijalle. Asian taustalla on se tosiseikka, jonka mukaan yksityisen toimijan tuloksenteon kannalta tämän kaltaisen toiminta olisi liiketaloudellisesti perusteltua. Se, että tällaista toimintaa kyettäisiin hillitsemään riittävästi maakunnallisen hallinnon virkamiesten valvonnalla, ei ole käytännössä uskottavaa.

Hallitus on ollut tietoinen tarpeesta hillitä tämänkaltaista toimintaa ja käsitellyt asiaa lyhyesti valinnanvapauslain 68 §:ssä ja sen pykäläperusteluissa.⁴ Tämän säädöksen tarkoituksena on antaa maakunnille mahdollisuus lisätä kapitaatiokorvauksiin elementti, jolla kannustetaan sote-keskuksia toimimaan siten, ettei perusteettomia hoidon siirtoja

⁴ HE 16/2018 s. 296 ja 390

muille toimijoille tapahtuisi. Se, sopiiko kapitaatiokorvausmekanismi keinona tähän tarkoitukseen, ja se, minkälainen voisi kapitaatiokorvauksen rakenne tässä yhteydessä olla, jää täysin epäselväksi.

Johtopäätöksenä on, että terveydenhuollon eri tasojen toimijoiden omistuksen eriyttäminen on osaltaan heikentämässä terveydenhuollon eri tasojen integraatiota. Tästä puolestaan seuraa kokonaiskustannusten kasvua ja samalla valtion kustannusrasituksen nousua.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että matkat muodostavat huomattavan suuren kustannuserän nykyisessä terveydenhoitojärjestelmässä. Tämä johtuu osaltaan siitä, että Kela-korvauksen piiriin kuuluvien matkojen kokonaiskustannus vuonna 2016 olivat 315 miljoonaa euroa eli samaa suuruusluokkaa kuin lääkäri- tai hammashoidon korvaukset. Vieläkin tärkeämpää on kuitenkin se, että matkakustannusten keskimääräinen Kela-korvausprosentti oli niinkin korkea kuin 85,6 %. Tämän seurauksena matkoja korvattiin Kela-korvauksilla **270** miljoonaa euron suuruisella rahamäärällä. Tämä summa oli yli kaksinkertainen verrattuna lääkäri- ja hammashoidon yhteenlaskettuun Kela-korvaukseen, joka oli **115** miljoonaa euroa.

Matkakorvausten suuruuden huomioonottaminen on perusteltua jo siksi, että käsittelyn kohteena oleva malli johtaisi todennäköisesti kuntien terveystalouden vähenemiseen ja sellaisten yksityisten palvelutuottajien sote-keskusten perustamiseen, jotka olisivat monille asiakkaille nykyisiä palveluja kauempana. Kun nämä matkakorvaukset eivät kuulu maakunnan korvattaviin menoihin, ne eivät todennäköisesti ottaisi niitä riittävästi huomioon suunnitellessaan maakunnan palveluverkostoa.

Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään maakunnallisten päätösten osaoptimointiin liittyvästä ongelmasta, jossa toiselle taholle syntyviä kustannuksia ei oteta huomioon. Yhtenä huomattavan tärkeänä yleistavoitteena, joka näyttää jäävän uudistuksen yliajaksi on pyrkimys, jonka mukaan asiakkaita tulee hoitaa mahdollisimman pitkään heidän omassa kodissaan siten, että tarvittavat palvelut voidaan järjestää kotihoitoa käyttämällä. Nykyisessä järjestelmässä terveystalouksilla on huomattavasti paremmat valtuudet sairaanhoitopalvelun järjestämiseen kuin kaavaillailla sote-keskuksilla.

Kotisairaanhoidon asiakkaat tarvitsevat usein myös muuta jokapäiväiseen elämiseen tarvittavaa apua. Koska nykyisin molemmat kuuluvat kuntien toimivaltaan, omistuksellisia raja-aitoja ei ole. Sen sijaan ehdotetussa mallissa sosiaalitoimen kotiapu kuuluisi lähinnä maakuntien liikelaitosten toimivaltaan. Tämä asia on yksi selkeä esimerkki siitä, minkälaisia eri toimintojen integrointiongelmia esitetty malli tuottaisi.

Samaan asiaan liittyy laajempi kysymys siitä, miten esimerkiksi vanhusten asuminen voidaan toteuttaa heidän itsensä toiveiden mukaisesti, mutta samalla myös yhteiskunnan kannalta mahdollisimman kustannustehokkaasti. Tällöin perusratkaisuna ovat vanhusten erilaiset kotipalvelut. Toisena vaihtoehtoisena ratkaisuna ovat erilaiset vanhuksille sopivat erityiset erityisasuntoratkaisut. Kolmantena ovat sitten varsinaiset sairaalatyypiset ratkaisut.

Näistä viimeksi mainitut ovat tunnetusti yhteiskunnalle kalleimmat. Nyt käsiteltävän esityksen eräänä keskeisenä puutteena on se, että siinä käsitellään lähinnä vain perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon uudelleen organisointia painopisteen ollessa perusterveyshuollon uudistamisessa. Samalla laajemmat terveydenhuollon ja sosiaalitoimen väliset kysymykset ovat jääneet vähälle huomiolle tai jääneet kokonaan käsittelemättä.

Kuitenkin käsiteltäessä terveydenhuollon kokonaiskustannuksia erityisesti väestön vanhenemisen haasteet muodostavaa keskeisen osa-alueen. Olennaista nykyisen tilanteen ja ehdotetun mallin osalta on, että nykyisin perusvastuu perusterveydenhuollossa, kotipalvelujen järjestämisessä sekä vanhuksille sopivien erityisasuntoratkaisujen edistämisessä

on kunnalla. Sen sijaan ehdotetun mallin keskeisenä ongelmana on toimivan yhteistyön puute, jota koordinaatiovelvoitteen siirto maakunnille ei esitetyllä mallilla mitenkään ratkaise.

Muutoinkin vaikka monet esitetyn mallin puutteet tiedostetaan, on annettu sellainen kuva, että asian kiirehtiminen on perusteltua muun muassa julkisen talouden kestäväydestä johtuvista syistä.

Yksimielisyys vallitsee pitkälti siitä, että maa tarvitsee potilastietojärjestelmän, joka lisäisi toimintojen tehokkuutta merkittäväällä tavalla.

Itse asiassa koko sote-uudistuksen edellytys on tällaisen integroidun potilastietojärjestelmän toteuttaminen. Kuitenkin aikataulut näin laajan uudistuksen toteuttamiseen ovat tälläkin osin epärealistisen kireät. Nämä ylikireät aikataulut lisäävät kustannuksia ja vaarantavat samalla tämänkaltaiselle potilastietojärjestelmälle asetettavat laadulliset tavoitteet.

Hallitus antaa ymmärtää, että potilastietojärjestelmän kehittämisen aikaansaama tuottavuuden nousu voisi tapahtua vain sote-uudistuksen yhteydessä. Kun kysymys ei ole erityisistä maakunnallisista tietojärjestelmistä, vaan koko valtakuntaa palvelevasta Kanta-järjestelmän kehittämisestä, tietojärjestelmän kehittämisestä aiheutuvien säästöjen kytkeminen vain sote-uudistukseen on perusteetonta.

Kiinteistöjen omistus ja hallinta

Sote-mallissa kiinteistöjen hallinta on keskitetty Maakuntien tilakeskukselle. Tämän ratkaisun keskeisenä ongelmana on terveydenhoitokiinteistöjen hallinnollinen erottaminen varsinaisesta terveydenhoidollisesta päätöksenteosta. Näin ollen esimerkiksi terveydenhoidollisten kiinteistöjen sairaaloiden rakentamis- ja korjauspäätökset tehtäisiin irrallaan siitä osaamisesta, joka varsinaiseen terveydenhoidon hallintoon pyritään saamaan.

Tämä asia voidaan pelkistää siten, että terveydenhuollon keskeiset resurssit ovat osaava henkilökunta ja tämän henkilökunnan työskentelyedellytysten vaatimat rakennukset. Näiden kahden "resurssin" hallinnon tulisi olla täysin integroitu.

Näin ei ole ehdotetussa sote-mallissa, vaan Maakuntien tilakeskus Oy olisi valtiovarainministeriön alainen, yleiseen kiinteistöhallinnolliseen osaamiseen rajoittuva toimielin. Se toimisi maakuntien hallinnosta erillään. Tämän seurauksena on riski, jonka mukaan myös toiminnan tavoiteasettelu vääristyy ja sairaanhoidolliset tavoitteet ja niihin liittyvä osaaminen jäävät toissijaisiksi.

Esimerkiksi sairaalakiinteistöt ovat osa häiriötöntä sairaalatoimintaa, joka koostuu investoinneista, ylläpidosta, korjauksesta ja turvapalveluista. Tämän varmistamiseksi on rakennettu tätä koskevat alueelliset osaamiskeskukset, jotka nyt lakkautetaan ja siirretään Tilakeskukselle, jonka palveluksia maakuntien on velvoitettu käyttämään.

Epävarmuutta kasvattaa myös kuntaomisteisten kiinteistöjen tulevaisuus kolmen vuoden jälkeen toimintojen siirrosta.

Maakuntien tilakeskus Oy vuokraisi tilat maakunnille, jolloin vuokrassa otettaisiin huomioon kiinteistöjen hoito, kunnossapito sekä korvaus pääomakustannuksista ja varautuminen niihin.

Maakuntien tilakeskuksen mukaan tilakustannukset olisivat noin 10 % sosiaali- ja terveydenhoitosektorin kokonaiskustannuksista, kun ne nyt esimerkiksi HUS:ssa ovat noin 8 %. Tilakeskuksen tuottovaatimus on 6 %, hallintokustannusten peittämiseen menisi 2 % jonka lisäksi olisi vielä "riskien hallintaan" 1 %.

Maakuntien tilakeskuksen tarkoituksena on nostaa näiden tilojen tuottotasoa, eli käytännössä näiden tilojen vuokria. Tämän seurauksena tilakustannukset kasvaisivat sairaanhoitopiireissä tämän hetken arvion mukaan vähintään noin **200 miljoonaa euroa** vuosittain.

Tämä kasvu johtuu suurelta osin kiinteistöille asetettujen tuottovaatimusten kasvusta. Koska maakunnat eivät omista tilakeskukselle siirrettyjä kiinteistöjä, mutta joutuvat maksamaan näiden vuokrat, ovat korkeat vuokrat huomattavana rasituksena maakuntien taloudelle.

Vuokrakustannuksia voimakkaasti nostavana tekijänä on myös se, että kiinteistöinvestointien vaatima lainarahoitus jouduttaisiin toteuttamaan olennaisesti kalliimmalla korkorakenteella (noin 4 prosenttia) kuin nykyisin (noin 1 prosenttia). Kaavailtujen sairaalainvestointien taso tällä hetkellä on noin 5 miljardia euroa. Mikäli tämä rahoitettaisiin kokonaan vieraalla pääomalla, korkorasituksen kolmen prosenttiyksikön kasvusta seuraisi vuotuinen noin 150 miljoonan euron lisäkustannus. Tästä seuraisi kymmenessä vuodessa noin **1,5 miljardin euron** täysin tarpeeton lisäkustannus, joka siirtyisi lähtökohtaisesti valtion maksettavaksi.

Tämä ylimääräinen korkorasitus johtuu siitä, että nykyisin kuntien ja kuntayhtymien sote-investoinnit on voitu rahoittaa kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kautta, jonka keskeisten toimijoiden luottoluokitus seuraa valtion luottoluokitusta. Maakuntien tilakeskus puolestaan joutuisi pienellä taseellaan maksamaan huomattavaa riskilisää rahoitusmarkkinoilla nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Maakuntien tilakeskus siirtäisi nämä korkomenot tilavuokrien osana maakuntien maksettavaksi. Kun menoraamit ovat tiukat, nämä kasvavat menot on otettava hoidon tasosta ja laadusta tinkimällä tai sitten lisättävä valtion rahoitusta maakunnille Tilakeskuksen korkomenojen kattamiseksi.

Edellä olevan perusteella sote-paketin kiinteistöjen omistusta ja niiden hallintoa koskevat ratkaisut tulisi kokonaisuudessaan ottaa uudelleen käsiteltäviksi. Kysymys on tällöin sekä toimintojen laadusta, että niiden aiheuttamista perusteettoman suurista kustannuksista.

Tiivistetysti

Valtiontaloudelliset tekijät eivät tue sitä, että muun muassa eduskuntakäsittelyä painetaan eteenpäin lakiesityksen laajuuteen ja vaikeuteen nähden aivan poikkeuksellisin kiireillä aikatauluilla. Kun otetaan huomioon se, että hallituksen esitykset on valmisteltu monilta osin puutteellisesti, olisi perusteltua käsitellä lakiesitykset eduskunnassa asianmukaisella tavalla. Tämä olisi perusteltua nimenomaan myös valtiontaloudellisista syistä.

Edellä oleva luettelo lisäkustannuksiksi ei ole täysin kattava, koska siihen on otettu vain sellaisia huomattavan yksiselitteisiä toimintoja, joiden kustannusvaikutusten laskentaperusteet voidaan määrittää.

Edellä olevan perusteella sote-uudistuksen toteuttamisesta esitetyssä muodossaan aiheutuisi useiden miljardien lisäkustannukset nykyjärjestelmään verrattuna samalla kun koko järjestelmän toimivuus ja integraatio heikkenisi olennaisesti.