

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Lausuntopyyntöne 24.2.2021

Viite: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Talouspolitiikan arviointineuvoston kirjallinen lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta

Tiivistelmä

Esitetty Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (SOTE-uudistus) vie terveydenhuollon järjestämistä myönteiseen suuntaan. Suomen terveydenhuollon tulokset erityisesti erityissairaanhoidossa ovat olleet hyvät ja kustannukset kansainvälisessä vertailussa maltilliset, mutta sosioekonomiset erot palveluiden saatavuudessa ovat suuret. Myös ennalta ehkäisevässä terveydenhuollossa on parannettavaa. Palveluiden tuotanto on hyvin laajalti hajautettua. Siirtyminen hyvinvointialueisiin merkitsee organisoivien tahojen lukumäärän alenemisen kymmenesosaan nykyisestä. Monet uusista alueista jäävät liian pieniksi ja todennäköisesti pienempi määrä Sote-alueita olisi parempi ratkaisu. Uudenmaan erillISRatkaisu on epätoivottavaa palveluiden kitkattoman yhteistoiminnan varmistamisen kannalta.

Esityksessä arvioidaan uudistusten nostavan kustannuksia tällä vuosikymmenellä ja mahdollisuus kustannussäästöihin tulisi 2030-luvulla. Kustannusten hillintään on esitetty järjeviä suunnitelmia, mutta niiden toteuttaminen on ratkaisevaa. On mahdollista, että uudistus vastaa paremmin SOTEn saatavuus ja integraatio-ongelmiin kuin varsinaisesti kustannusten hillintään.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (TPAN) tarkasteli SOTE-reformeja vuoden 2018 raportissaan. Siinä nostettiin esille monia seikkoja, joiden perusteella olisi parempi, että hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi sekä niiden omiin verotuloihin että valtionavustuksiin. Siksi on olennaisen tärkeää, että hyvinvointialueiden oman verotusoikeuden valmistelu ja käyttöönotto etenevät.

Hyvinvointialueiden määrä ja rakenne

Vaikka ei ole kovin selkeää tutkimusnäyttöä alueen koon vaikutuksista hoidon kustannuksiin ja laatuun, on silti olemassa vahvoja perusteita sille, että hyvinvointialueiden määrän olisi tullut olla pienempi. Nyt monet alueista ovat asukasluvultaan vain keskikokoisen kaupungin suuruisia, ja tulevaisuudessa niiden väestö supistuu edelleen. Vuosittaiset vaihtelut sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa ovat olleet suuria ja vaikeasti ennustettavia. Suurempi väestöpohja tasaa kustannusten vuosittaista vaihtelua.

Uudellamaalla on päädytty turhan moneen alueeseen, ja Helsinki jää omaksi kokonaisuudekseen. Vaikka hoidon integraatio voi ehkä toteutua huolellisella suunnittelulla, muodostuu HYKS:n ja Uudenmaan alueiden välille turhia raja-aitoja.

Uudenmaan ja Helsingin erityisratkaisu voi myös vaikeuttaa järjestelmän edelleen kehittämistä.

Erot hoidon saatavuudessa

Suomalaisen terveydenhuollon ongelmakohtana voidaan pitää ennaltaehkäisevän hoidon saatavuutta ja pitkiä jonoja mm. terveyskeskuksiin. On kuitenkin huomattava, että monet terveyskeskukset ovat onnistuneet järjestämään toimintansa siten, että jonotusajat ovat täysin kohtuullisia. Uudistus ei automaattisesti paranna näitä ongelmia, joskin mahdollisuus mutkattomampaan hoitointegraatioon voi helpottaa tätä pulmaa. Terveyskeskusten riittävän resurssoinnin on oltava keskiössä alueiden ohjauksessa.

Ehdotettu hyvinvointialueiden sote-tehtävien rahoitus perustuu pitkälti laskennalliseen palvelutarpeeseen. Palvelunkäytön kustannusten arvioinnissa käytetään useista lähteistä koottua rekisteriaineistoa ja sen avulla jaettu rahoitus vastaa palveluntarpeen vaihtelua eri alueilla.

Siirtyminen suurempiin alueisiin saattaa johtaa lähipalveluiden karsimiseen, mikä ei ole kansalaisten näkökulmasta kustannustehokasta. Sen vuoksi uudistuksessa olisi varmistettava, että palvelut pysyvät kohtuullisen välimatkan sisällä. Esimerkiksi on perusteita säilyttää vanhushoito lähipalveluina. Tällöin vanhuksia koskevat sote-palvelut sekä virallinen että epävirallinen omaishoito tukevat toisiaan, mikä voi säästää julkisen vallan kustannuksia.

Työterveyshuolto jää uudistuksen ulkopuolelle, minkä vuoksi työterveyshuollon parissa olevien ja sen ulkopuolelle jäävien erilainen asema ei uudistuksen myötä korjaannu. Tällä hetkellä ei ole saatavilla yksilötason tietoa työterveyshuollon piiriin kuulumisesta, työterveyshuolto sopimusten kattavuudesta eikä työterveyshuollon palvelujen käytöstä. Näin ollen rahoitusmallissa ei pystytä ottamaan riittävästi huomioon työterveyshuollon perusterveydenhuollon kysyntää vähentävää vaikutusta. Tulevaisuudessa kansallista rekisteritiedonkeruuta tulee kehittää monin osin alueellisten erojen paremman huomioimisen mahdollistamiseksi.

Uudistus ei myöskään suoraan puutu terveydenhoidon käyttäjämaksuihin tai yksityisistä terveydenhuollon palveluista maksettaviin Kela-korvauksiin.

Mahdollisuudet kustannussäästöihin

Esitys vaikuttaa realistiselta siinä mielessä, että kustannusten lasketaan aluksi kasvavan, ja mahdollisuus säästöihin – oikeammin kustannusten nousun hillintään – avautuu vasta ensi vuosikymmenellä. Kustannusten hillintää edesauttaneen, että rahoitus lasketaan olosuhdetekijöiden, ei toteutuneiden kustannusten perusteella. Samoin vaikuttaneen se, että ainoastaan osa (80 %) hoidon tarpeen noususta otetaan huomioon rahoitusta tarkistettaessa. Yhdessä sen kanssa, että alueet hiukan häviävät ja kunnat hiukan voittavat rahoitusta siirrettäessä, tämä voi olla melko tiukkakin rajoitus hoidon kustannuksiin.

Tarveperusteinen kapitaatio ei välttämättä kannusta kohentamaan väestön terveydentilaa, sillä alueellisen järjestäjän rahoitus kasvaa, kun sairastavuus lisääntyy. Valittu rahoitusjärjestelmä hillitsee kustannuksia tehokkaasti, jos budjettirajoite on sitova ja alueellisen järjestäjän on itse katettava osuus, joka ylittää sille kohdistetun valtionosuuden. TPAN on aiemmin arvioinut, että taloustieteen perusteella alueille tulisi myöntää verotusoikeus. Keskeinen peruste

verotusoikeudelle on pehmeän budjettirajoitteen synnyttämä ulkoisvaikutus, joka syntyy, kun hyvinvointialueen lisärahoitus katetaan koko maan alueelta kerättävistä verotuloista, mutta mahdolliset säästöt on käytettävä alueen sisällä. Verotusoikeus lieventäisi tätä ulkoisvaikutusta, koska hyvinvointialue joutuisi kattamaan budjetin ylitykset asukkaisiinsa kohdistuvilla veronkorotuksilla. Tämä parantaisi niin alueen luottamushenkilöiden ja viranomaisten kuin alueen asukkaiden kannustimia ylläpitää menokuria. Siksi on keskeistä, että verotusoikeuden mahdollisuutta edistetään. Jos alueiden rahoitus riippuu osin niiden verotuloista ja osin valtionavusta, niillä on paremmat kannustimet sekä kehittää palveluiden laatua että alentaa verotaakkaa.

Kustannusten hillinnässä avainasemaan nousevat henkilöstökulut, jotka ensin kasvavat palkkakoordinaation vuoksi. Jatkossa on olennaista, että tehostamishyötyjä esimerkiksi päällekkäisyyksiä purkamalla pystytään saamaan aikaiseksi. Samoin ICT-investointien kustannussäästöjen toteutumisen seurantaan on panostettava.

Kysymys julkisten ja yksityisten tuottajien kustannus- ja laatueroista on monimutkainen. Esitys vaikuttaa melko tasapainoiselta siinä mielessä, että mahdollisuudet yksityisten palveluiden käyttäjiin sallitaan, mutta alueilta vaaditaan myös omaa tuotantoa. Oman tuotannon ylläpitäminen parantaa alueiden mahdollisuuksia vertailla ulkopuolisia tarjouksia, mutta oman tuotannon ylläpitäminen voi aikaansaada myös lisäkustannuksia. Tässäkin suhteessa vieläkin suuremmat alueet olisivat olleet parempi vaihtoehto.

Hyvinvointialueille säädettäisiin mahdollisuus irtisanoa sopimuksia, jotka olisivat ristiriidassa täsmennetyin järjestämisvastuun kanssa. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, vaikkakin olemassa olevien sopimusten irtisanomisten on syytä jäädä yksittäistapauksiksi, jottei uusien sopimusten solmimismahdollisuudet heikkene. Hallituksen esityksen mukaan tällaisia sopimuksia olisi liikevaihdolla mitattuna yhteensä noin 100 miljoonaa euron edestä. Irtisanottavien sopimusten ja erityisesti näiden sopimusten tiettyjen sopimusehtojen, joista hyvinvointialueiden ja yritysten tulisi neuvotella, arvo olisi vuositasoinen liikevaihtona noin 50-150 miljoonaa euroa. Paikallishallinnon lopputuoteostoihin verrattuna uudistus vaikuttaisi noin 5-8 prosenttiin kokonaismäärästä.

Vaikutukset valtiontalouteen ja julkisen talouden kestävyYTEEN

Hyvinvointialueiden nettokustannukset olisivat arvioiden mukaan vuonna 2020 noin 19,9 miljardia euroa, josta noin 0,5 miljardia euroa on pelastustoimen kustannuksista. Koska vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoittamisesta siirtyisi kunnilta valtiolle, valtion talousarviossa näistä aiheutuvat menot olisivat lähes 12,7 miljardia euroa nykyistä suuremmat. Summa katetaan lisäämällä valtion verotuloja.

Kuluvan vuosikymmenen aikana ehdotettu uudistus kasvattaa sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Some-mallin mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen vuotuiseksi kasvuksi arvioidaan vuosina 2023–2027 keskimäärin noin 1 prosentti. Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua kuitenkin korotettaisiin mm. siirtymävaiheen kustannusten vuoksi 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2029. Vuodesta 2025 lähtien kustannusten kasvua hillitään huomioimalla rahoituksen kasvattamisen perusteena oleva palvelutarpeen kasvu 80-prosenttisesti.

Uudistuksen vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyteen riippuu em. kustannusten kasvua hillitsevän 80% kasvurajoitteen pitävyydestä. Kestävyysvajelaskelmissa on pitkällä aikavälillä huomioitu palvelutarpeen mukaisesti kasvava rahoitus. Säästöjä voi syntyä verrattuna tilanteeseen ilman uudistusta, mikäli budjettirajoite on pitävä. Kuitenkaan säästöjä ei voi olettaa syntyvän joka vuosi täysimääräisesti. Pitkällä aikavälillä katsottuna uudistus voi pienentää kestävyysvajetta. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä uudistukseen liittyvät muutuskustannukset heikentävät julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyttä, ts. lisäävät sopeutustarvetta.

Vaikutukset verotukseen

Kuntien verotuksen alentaminen ja tämän korvaaminen valtioverotusta kiristämällä on suunniteltu ilmeisen hyvin, sillä muutokset veronmaksajille eri tuloluokissa jäävät vähäiseksi. Jatkovalmisteluun jää kuntien rahoituksen perustan tarkentaminen. Yhteisövero-osuus, jonka suunnitellaan jäävän kunnille, sopii suhdannevaihteluiden takia paikallishallinnolle huonosti, kun taas kiinteistöveroitus sopisi niille hyvin. Kuntatason verotuksen painottuminen kiinteistöverotukseen hillitsisi myös mahdollisia vertikaalisia veroulkovaikutuksia, jos myös alueet saisivat verotusoikeuden.

Kokeilumahdollisuuksien rajaus

Uudistus tuodaan voimaan koko maassa samaan aikaan. Tällaisten uudistusten riskejä voitaisiin hallita, jos niitä olisi mahdollista ajatella toteutettavaksi vaiheittain, esim. alkaen tietyiltä alueilta. Kun muutos tehdään samanaikaisesti kaikkialla, sen vaikutuksia ei voida myöskään jälkikäteen suoraviivaisesti tarkastella.

Lisätietoja:

Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja, Jouko Vilmunen, p. 050 341 8806, jouko.vilmunen@utu.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston jäsen, Jukka Pirttilä, p. 02941 28728, jukka.pirttila@helsinki.fi

Talouspolitiikan arviointineuvoston pääsihteeri, Seppo Orjasniemi, p. 029 551 9412, seppo.orjasniemi@vatt.fi