

12.12.2018

Sote-esityksen vaikutuksista julkiseen talouteen

1. Valtion rahoitusvastuun kasvu yksityisen lääkäri- ja suunhoidon osalta

Valtion kustannuksia lisää ensinnäkin se, että nykyinen henkilöasiakkaille maksettava Kela-korvaukseen perustuva sairaanhoito korvattaisiin järjestelmällä, jossa yhteiskunnan rahoitusvastuu kasvaisi moninkertaiseksi nykyisestäään.

Asiakkaat maksoivat yksityislääkärien ja suunhoidon palkkioita sekä muusta hoidosta vuonna 2016 yhteensä 1001 miljoonaa euroa. Kelan korvauksella näitä toimenpiteitä tuettiin 158 miljoonalla eurolla, jolloin Kela-korvauksen osuus oli 15,8 prosenttia asiakasmaksuista. (Lähde: Kelan tilastollinen vuosikirja 2016, taulukko 71).

Sote-järjestelmässä valtion tuki nousisi suuruusluokaltaan 80 prosenttiin, jolloin asiakasmaksujen osuus olisi noin 20 prosenttia. Tällöin sote-kustannusten määrä olisi vuosittain noin 640 miljoonaa euroa suurempi kuin nykyisessä järjestelmässä.

Oletettavaa myös on, että kun sote-järjestelmässä yksityispotilaiden asiakkaan maksamat korvaukset laskisivat murto-osaan nykyisestä tasostaan, myös palvelujen kysyntä ja volyyymi kasvavat. Kun tämä otetaan huomioon, esitetty 640 miljoonan euron lisärahoituksen tarve jää todennäköisesti selvästi alimitoitetuksi.

2. Työterveyshuolto

Työterveyshuollon kokonaiskustannukset vuonna 2016 olivat 805 miljoonaa euroa. Tästä ehkäisevän työterveyshuollon kustannukset olivat 357 miljoonaa euroa ja sairaanhoidon 448 miljoonaa euroa.

Koska valtion maksamat korvaukset olisivat sote-järjestelmässä selvästi suuremmat kuin työterveyshuollossa, korvautuisi työterveyshuolto pääosaltaan Sote-järjestelmän mukaisilla palveluilla. Tämä koskisi nimenomaan työterveyshuollon sairaanhoitoa koskevia palveluja. Sen sijaan ehkäisevän työterveyshuollon palvelut jäisivät todennäköisesti työterveyshuollon vastuulle.

Työterveyshuollon sairaanhoidon kokonaiskustannuksista (448 miljoonaa euroa) valtion korvausosuusvuonna 2016 oli 184 miljoonaa euroa. Valtion maksamat korvaukset olivat näin ollen 41 prosenttia kokonaiskustannuksista. (Lähde: Kelan työterveyshuoltotilasto 2016, s. 41.)

Sote-järjestelmässä puolestaan valtion maksamat korvaukset olisivat suuruusluokaltaan noin 80 prosenttia kokonaiskustannuksista. Onkin ilmeistä, että työterveyshuollon työnantaja- ja muut järjestäjät pyrkisivät minimoimaan kustannuksensa, jonka seurauksena työterveyshuollosta vastaavat lääkäriasemat toimisivat siten, että heidän työterveyshuoltoasiakkaansa siirtyisivät heidän sote-asiakkaikseen sairaanhoidon osalta.

Tällöin valtion kokonaiskustannus olisi 80 prosenttia 448 miljoonasta eurosta eli 358 miljoonaa euroa. Kun vastaavat valtion maksamat työterveyshuollon korvaukset olivat 184 miljoonaa euroa, kasvaisivat valtion menot tältä osin vuosittain 174 miljoonaa euroa.

3. Palkkakustannusten nousu

Soten toteutusvaiheessa jouduttaisiin tekemään käytännöllisesti koko terveydenhuollon henkilöstön osalta uudet työsopimukset. Tässä tilanteessa syntyy huomattava paine palkkausjärjestelmien yhteensovittamiseen. Sama tilanne koskee merkittävää osaa muun muassa kuntien palveluksessa toimivia sosiaalitoimen työntekijöitä, jotka siirtyvät maakuntien liikelaitosten alaisuuteen. Palkkausjärjestelmän yhteensovittamista on käsitelty eduskunnan valtiovarainvaliokunta mietinnössään 5/2018, jossa todettiin tästä johtuvaa palkkauskustannusten nousua valiokunnalle esitettyjen arvioiden vaihdelleen suuresti ollen 75–700 milj. euron välillä ja perustuen ensisijaisesti KT:n arvioihin.

KT:n tuoreen arvion mukaan sote- ja maakuntauudistukseen sisältyvä henkilöstön siirtyminen kunta-alalta maakuntiin sekä niiden liikelaitoksiin ja yhtiöihin kasvattaa julkisen sektorin palkkakustannuksia ennakoitua enemmän. Työvoimakustannusten arvioitu nousu voi ääritilanteessa olla niin suurta, että se uhkaa sote-uudistuksen säästötavoitetta ja vaikuttaa koko kansantalouteen.

Syynä korkeampaan kustannusarvioon on työtuomioistuimen maaliskuussa antama ratkaisu, joka koski Kainuun kuntayhtymän menettelyä. Kuntayhtymä maksoi erälle fysioterapeuteille muita korkeampaa palkkaa samasta työstä.

Oikeuden päätöksen mukaan liikkeen luovutuksen seurauksena eri tahoilta uuden työnantajan palvelukseen siirtyneiden työntekijöiden palkkaerot pitää poistaa kohtuullisessa ajassa korottamalla matailamia palkkoja. Jos samaa periaatetta sovelletaan sote-uudistukseen, riski palkkaharmonisoinnin korkeampiin kustannuksiin kasvaa selvästi.

KT arvioi kaksi vuotta sitten, että sote-uudistuksessa siirtyvän henkilöstön yhteen lasketut palkkakustannukset nousevat vähintään 75 ja enimmillään yli 700 miljoonaa euroa. Lopullinen summa riippuu siitä, mille tasolle palkat harmonisoidaan. Tuoreen arvion mukaan maakuntakonsernien maksettavaksi tuleva palkkojen harmonisoinnin kokonaissumma voi olla huomattavasti suurempi.

KT:n arvion mukaan maakuntaan 1.1.2020 siirtyvästä henkilöstöstä voi siirtyä yhtiöihin lähes 60 000 henkilöä, joista julkisomisteisiin noin 40 000 ja yksityisiin yhtiöihin noin 20 000.

Samalla on syytä todeta, että palkkojen ylimääräistä nousua tapahtuisi myös muista syistä, kuten lääkäri työvoiman kysynnän kasvusta.

Tässä muistiossa on lähdetty siitä, että palkkakustannusten nousu uudistuksesta johtuen on hyvin merkittävä, jopa 1 000 miljoonaa euroa. Tämä ei kuitenkaan voi tapahtua kerralla, vaan esimerkiksi viiden vuoden aikana, kuten yhteenvedossa on oletettu.

4. Investointikustannusten nousu ja lainojen siirtoon liittyvät riskit

Nykyiset sairaanhoitopiirien ja kuntien omistamat terveydenhuoltoa palvelevat kiinteistöt siirtyisivät sote-uudistuksen yhteydessä maakuntien kautta Maakuntien tilakeskuksen omistukseen. Tilakeskus vastaisi jatkossa myös sairaalainvestointeihin tarvittavasta lainarahoituksesta, joka jouduttaisiin toteuttamaan olennaisesti nykyistä kalliimmalla korkorakenteella (noin 4 prosenttia) kuin nykyisin (noin 1 prosenttia). Tämä ylimääräinen korkorasitus johtuu siitä, että nykyisin kuntien ja kuntayhtymien sote-investoinnit on voitu rahoittaa kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän kautta, jonka nollariskisyys perustuu ensisijaisesti kuntien vahvaan asemaan ja omaan verotusoikeuteen. Maakuntien tilakeskus puolestaan joutuisi pienellä taseellaan maksamaan huomattavaa riskilistä rahoitusmarkkinoilla nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä 5/2018 arvioidaan tulevien terveydenhuoltoinvestointien tason olevan noin 5 miljardia euroa. Mikäli nämä investoinnit rahoitettaisiin kokonaan vieraalla pääomalla, korkorasituksen kolmen prosenttiyksikön kasvusta seuraisi vuotuinen noin 150 miljoonan euron lisäkustannus. 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.

Samankaltainen ongelma koskee myös nykyisten sairaanhoitopiirien nykyistä noin 4 miljardin euron lainakantaa. Tällä hetkellä on epäselvää minkälaisin ehdoin lainanantajat ovat valmiit hyväksymään lainojen siirrot maakuntien vastattavaksi tilanteessa, jossa lainansaaja vaihtuu ilman mahdollisesti riittävää EU-oikeusvarmuutta, eli notifiointia. Mahdollinen lainojen irtisanomisuhka on käynyt ilmeiseksi siitäkkin huolimatta, että valtio antaisi näiltä osin valtion takauksen.

5. Julkisten menojen lisäystä koskeva yhteenveto

Keskeisenä muutoksena on, että *merkittävä osa terveydenhoidon Kela-korvauksista muuttuu sote-järjestelmän mukaiseksi tueksi*. Sama koskee myös työterveyshuollon ja sote-järjestelmään liittyvän tuen yhteensovittamista.

Lisäksi mitä ilmeisimmin sote-uudistus lisää terveystalouden kysyntää ja volyyymia, mitä ei kaikilta osin ole voitu ottaa huomioon. Myös asiakasmaksulakia koskeva hallituksen esitys on tätä kirjoitettaessa vielä antamatta.

Sote-järjestelmän sisältö ja toimeenpano voivat ratkaisevalla myös aiheuttaa häiriöitä palkkamarkkinoilla.

Hallitus on antanut koko sote-prosessin ajan aivan poikkeuksellisen vähän informaatiota uudistuksen vaikutuksista ja sen valtiontaloudellisista ulottuvuuksista.

Asiasta todetaan eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietinnössä 5/2018: "Valiokunta toteaa, ettei uudistuksen vaikutuksista ole kokonaisarviota, ei edes eri skenaarioiden tasolla. Selvää on, että näin laajan uudistuksen vaikutuksia on erittäin vaikea arvioida, etenkin kun uudistuksen onnistuminen riippuu olennaisesti sen toimeenpanosta, ts. siitä, miten maakunnat johtavat uudistusta ja järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa. Tästä huolimatta esityksiin olisi tullut valiokunnan mielestä sisältyä kattavammat arviot niiden keskeisistä vaikutuksista, mm. kokonaisarvio valinnanvapausuudistuksen nettovaikutuksista julkisiin sosiaali- ja terveysmenoihin ja yksityiskohtaisempi kuvaus siitä, miten uudistuksella saavutetaan sille asetetut keskeiset tavoitteet. Valiokunnan arviointia vaikeuttaa myös se, että osa uudistuspakettiin kuuluvista esityksistä on vielä antamatta; esim. asiakasmaksu-uudistusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vasta ensi syksynä."

Menoja lisäävät tekijät vuositasolla

milj. €

Valtion rahoitusvastuun kasvu Kela-korvauksiin verrattuna	640
Työterveydenhuollon sairaanhoidon korvaaminen sote-järjestelmällä	175
Palkkakustannusten ylimääräinen nousu (jaksotettu 5 vuodelle)	100 -200
Sairaalainvestointien korkokustannusten nousu	150

Yhteensä

1 065–1 265 milj. €.

Laskemalla edellä esitetyt valtion kustannuksia lisäävät luvut yhteen, saadaan sote-hankkeen lisäkustannuksiksi runsas 1 miljardia euroa nykytilanteeseen verrattuna. Tästä seuraisi kymmenessä vuodessa jopa 10 miljardin menojen lisäys.

Merkittävät kustannustensisäykset tulevat myös ICT-järjestelmien yhteensovittamisesta ja kehittämisestä. Perustamis- ja investointikustannuksiin tarvittavat lisäpanostukset ovat arvioiden mukaan suuruudeltaan 450–500 miljoonaa euroa. Millä aikavälillä tuottavuuden nousu ICT-tehostamisen myötä kattaisi investointikustannukset, on heikosti selvitetty.

Myös muutos- ja hallintokustannukset ovat huomattavat. Valmistelun yhteydessä on päädytty siihen, että uuden hallinnon perustamisen kustannukset siihen liittyvine valtavine sopimusmassoineen ja käytännön järjestelyihin liittyvät menot olisivat noin 150–200 miljoonaa euroa.

Kapitaatiokorvausten tasosta ja määräytymisperusteista ei myöskään ole käyty riittävästi keskustelua. Jyväskylän valinnanvapauskokeilun tulokset antavat viitteitä siihen suuntaan, että yksityiset toimijat eivät kykene nykyisellä kustannustasolla vastaamaan toiminnasta silloin kun asiakaskunta on verrannollinen nyt kuntien vastuulla oleviin. Paine kapitaatiokorvausten nostamiseen tuleekin mitä ilmeisimmin olemaan merkittävä.

Hallitus on ollut tietoinen siitä, ettei 3 miljardin 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.

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

Hallitus on asettanut 3 miljardin euron säästötavoitteen kymmenen vuoden ajaksi eli säästötavoite olisi vuotta kohden 300 miljoonaa euroa. Toisaalta kuten tästä muistiosta ilmenee, sote-uudistuksen menojen lisäys olisi suuruusluokaltaan vähintään noin miljardi euroa vuotta kohden, todennäköisesti enemmän. Kysymys ei kuitenkaan ole vain tarvittavien lisäpanostusten määrästä, vaan voidaan vahvoin perustein epäillä, että se lainsäädäntö, joka on valmisteltu tasapainoittamaan maakuntien tulojen ja menojen epätasapainon, vaatii kokonaan vielä uuden perusteellisemman läpikäynnin ja arvioinnin.

6. Vaikutukset kuntatalouteen

Julkisen talouden suunnitelma (JTS) kattaa kaikki julkiset toimijat, valtion, paikallishallinnon ja jatkossa maakunnat. JTS tasapainottaa julkisen talouden kokonaisuuden ja asettaa alasektoreille tämän hetken näkemyksen mukaan myös rahoitusasetmatavoitteen. Mikäli kuntien talous puolittuu, luonnollisesti sen merkityskin puolittuu julkisen talouden suunnitelmassa pääpainon ollessa valtion talouden lisäksi maakuntataloudessa.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti välttämättömien sote-palvelujen saatavuus on varmistettava budjettiraamista riippumatta, kansalaisten perusoikeudet menevät tiukan taloudenpidon ylitse.

Kunnan jäljelle jäävistä vastuista vain koulutuspalveluilla on vastaavanlainen perustuslaillinen suoja kuin sote palveluilla. Kun tekninen toimi ja kunnan yleisen toimialan toiminnot korostuvat jatkossa, tämä merkitsee, että tiukan JTS kokonaisuuden puitteissa on selvää, että kuntatalouden osana on sopeutujan osassa ja siihen kohdistuu merkittävät tasapainottamisvaateet, jotka tulevat suurelta osin sen ulkopuolelta.

Mitä ilmeisimmin kunnille suunnattava valtion tuki on merkittävä osa julkisen talouden tasapainottamista jatkossa. Pahimmillaan se johtaa merkittäviin kuntien veronkorotuspaineisiin ja sopeutustoimenpiteisiin samalla kun kuntien mahdollisuudet vastata kasvaviin investointipaineisiin heikkenevät.