

## Kommentti sote-uudistuksen kustannusvaikutuksia koskeviin arvioihin liittyen

Valtiovarainministeriön valtiosihteerin Martti Hetemäen eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja tarkastusvaliokunnalle (16.5) jättämä muistio "Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin" on herättänyt voimakasta julkista kritiikkiä. Muistiossaan Hetemäki toteaa sote-uudistuksen säästöpotentiaalin olevan 4,6 miljardia euroa. Muistion mukaan pääosa säästöpotentiaalista liittyy "tiedon ja teknologian käyttöön". Muistiossa "sote-järjestämisen ja palveluintegraation" säästöpotentiaaliksi arvioidaan 0,6 Mrd. euroa ja valinnanvapauden säästöpotentiaaliksi nolla euroa.

Muistiossa ei esitetä arviota sote-uudistuksen vaikutuksista vaan puhutaan ainoastaan potentiaalista eli mahdollisista kustannussäästöistä. Varsinainen kustannussäästö syntyy muistion mukaan maakuntien menokehysten avulla. Maakunnilla ei ole verotusoikeutta vaan niiden koko rahoitus tulee valtion budjetista. Menokehys asettaa valtion rahoitusosuudelle ylärajan, jota säätelällä voidaan periaatteessa vaikuttaa suoraan maakuntien sote-menojen tasoon.

Sote-uudistusta koskevat lakiesitykset ovat parhaillaan eduskunnan käsiteltävinä. Talouspolitiikan arviointineuvosto on aiemmin antanut esityksiä koskevan lausunnon valtiovarainvaliokunnalle (29.3.2018) sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (19.4.2018).

Talouspolitiikan arviointineuvoston mandaattiin ei kuulu ottaa kantaa sote-lakien hyväksymiseen tai hylkäämiseen. Kuitenkin talouspolitiikan arviointineuvostoa koskevan asetuksen (61/2014) mukaan yksi neuvoston tehtävistä on "arvioida talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua". Tästä syystä neuvosto kommentoi alla valtiovarainministeriön muistiossa esitettyjä arvioita.

Aikaisemmissa lausunnoissaan sekä arviointineuvoston vuosiraportissa talouspolitiikan arviointineuvosto on todennut että hallituksen esityksistä

- 1) ei käy ilmi miten sote-uudistusta koskevaan 3 miljardin säästötavoitteeseen on päädytty
- 2) ei selviä miten tavoiteltuihin säästöihin päästään eikä tuoda esiin mekanismeja, joilla esitys parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon tuottavuutta niin, että säästötavoite ei vaaranna palveluiden laatua tai saatavuutta.

Aikaisemmissa lausunnoissaan talouspolitiikan arviointineuvosto on myös kiinnittänyt huomiota riskeihin, joita valinnanvapauden käyttöönottoon liittyy julkisen sektorin kustannusten kannalta erityisesti liittyen mm. työterveyshuollon asiakkaisiin, uudistuksen jälkeiseen markkinarakenteeseen, kapitaatiomallin yksityiskohtiin sekä mahdollisten tehokkuushyötyjen siirtymiseen yksityisen sektorin yritysten voitoista julkisen sektorin säästöiksi. Arviointineuvosto toteaa, että valtiovarainministeriön 16.5. 2018 päivätty muistio ei tuo näihin kysymyksiin lisävalaistusta.

Vuosiraportissaan tammikuussa 2018 arviointineuvosto toteaa, että sote-palvelujen siirto kunnilta maakunnille - ja sosiaali- ja terveysmenojen tuominen tällä tavalla kehysmenettelyn piiriin on periaatteessa tehokas tapa rajoittaa sote-menojen kasvua, jos maakuntien menokehysistä pidetään kiinni. Arviointineuvosto kuitenkin huomauttaa, että terveystalouden saatavuuden parantaminen ja kustannusten hillintä ovat keskenään vastakkaisia tavoitteita ja että mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon tuottavuus ei tavoitellulla tavalla kasva, tästä seuraa joko menokehysten rikkoutuminen, hoidon tason lasku tai muiden julkisten menojen leikkaus.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen kustannusvaikutusten arviointi on vaikea tehtävä. Tämä koskee uudistuksen yksittäisiä elementtejä kuten valinnanvapautta ja kapitaatiomallia, sekä erityisesti uudistuksen kokonaisvaikutusta.

Valtiovarainministeriön muistion keskeinen argumentti on, että tarvevakioiduissa terveydenhuoltomenoissa on merkittäviä eroja eri alueiden välillä ja että esimerkiksi Etelä-Karjalan Eksote-alueen tarvevakioidut menot ovat keskimääräistä alhaisemmat. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että sote-uudistuksen avulla keskimääräiset menot laskisivat esimerkiksi Eksote-alueen tasolle.

Yhteenvetona talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa, että valtiovarainministeriön muistio ei tuota uskottavaa arviota sote-uudistuksen vaikutuksesta julkisiin menoihin. Muistiossa sekoittuvat uudistuksen tavoitteet ja uudistuksen vaikutuksia koskevat arviot. Arviointineuvosto pitää erityisesti muistiossa esitettyä arviota tiedon ja teknologian käytöstä saatavan säästöpotentiaalin suuruusluokasta perusteluiltaan puutteellisina. Sote-uudistuksen lopullinen vaikutus kustannuksiin voi esitettyjen arvioiden perusteella olla yhtä hyvin positiivinen kuin negatiivinen. Koska sote-uudistuksen kustannusvaikutuksia ei pystytä tällä hetkellä käytettävissä olevan informaation perusteella luotettavasti arvioimaan, pitää uudistuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättää muilla kriteereillä kuin uudistuksen mahdollisilla vaikutuksilla julkisen sektorin kustannuksiin.

Jos uudistus halutaan tehdä niin, että myös kustannuksia voidaan uskottavasti arvioida, on uudistus syytä toteuttaa aluksi vain rajatulla alueella muutamassa maakunnassa. Keräämällä tällaisilta pilottialueilta ja meneillään olevista valinnanvapauskokeiluista riittävästi aineistoa ja analysoimalla tämä aineisto huolellisesti, voidaan uudistuksia koskevat päätökset tehdä parempaan, myös kustannusvaikutuksia koskevaan, informaatioon perustuen.

Roope Uusitalo, puheenjohtaja  
Torben Andersen  
Anneli Anttonen  
Kaisa Kotakorpi  
Seppo Orjasniemi, pääsihteeri

Mikko Puhakka ei ulkomaanmatkansa vuoksi osallistunut kommentin laatimiseen.