Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 2/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi
https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+2/2024

Asiantuntijalausunto- ja -kuulemispyyntö 22.3.2024 hallintovaliokunnan kokoukseen 5.4.2024

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp)

Hallituksen esityksessä 2/2024 vp ehdotetaan hyvinvointialuelakiin säännöksiä, joilla vahvistettaisiin valtiovarainministeriön roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa ja yhtenäistettäisiin valtioneuvoston hyvinvointialueisiin kohdistamaa ohjausta. Esityksen tarkoituksena on terävöittää hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisuuteen kohdistuvaa valtion ohjausta ja varmistaa, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia hyvinvointialueiden lainsäädäntöön. Lisäksi VTV kiinnittää lausunnossaan huomiota kahteen yksityiskohtaan, joita koskeviin säädöksiin ei esitetä muutoksia hallituksen esityksessä. Näistä toinen liittyy valtakunnallisten strategisten tavoitteiden huomioimiseen hyvinvointialueiden strategiatyössä ja talouden suunnittelussa, ja toinen valtiovarainministeriön rooliin hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien käsittelyssä. Hyvinvointialueiden neuvottelukäytäntöjen osalta VTV huomauttaa, että liian nopea siirtyminen hyvinvointialuekohtaisista neuvotteluista muihin neuvottelujen järjestämistapoihin saattaisi heikentää kunkin alueen tilannekuvun ja muutostarpeiden käsittelyä.

VTV tarkastus- ja valvontasuunnitelmaan sisältyy kaksi hyvinvointialueiden ohjaukseen ja taloudenhoitoon kohdistuvaa tarkastusaihetta: Hyvinvointialueiden talouden ohjaus ja seuranta sekä Hyvinvointialueiden hankinnat ja sopimushallinta. Ensiksi mainitun tarkastuksen tavoitteena on arvioida hyvinvointialueiden talouden ohjaus- ja seurantajärjestelmän toimivuutta, muun muassa HE 2/2024 vp:n perusteella voimaan tulleiden säädösmuutosten toimeenpanoa, hyvinvointialueiden tuottaman taloustiedon laatua sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta- ja taloustiedon yhdistämisen tilannetta. Tarkastuksen aloittamisesta päätetään syyskuussa 2024.

Hyvinvointialueita koskevat valtakunnalliset strategiset tavoitteet

VTV kannattaa hyvinvointialuelain pykäliin 11 ja 12 ehdotettuja lisäyksiä valtiovarainministeriön tehtävistä, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön toimivaltaan viittaamisesta samassa yhteydessä sekä valtioneuvoston asettamien finanssipoliittisen tavoitteiden ottamisesta huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön ja ohjauksen valmistelussa.

Hyvinvointialuelakiin ehdotetun 12 a §:n mukaan valtiovarainministeriö sovittaisi yhteen sosiaali- ja terveysministeriössä sekä sisäministeriössä tapahtuvaa hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtakunnallisten tavoitteiden valmistelua ja vastaisi tavoitteiden esittelystä valtioneuvostolle. Näin valtioneuvosto voisi asettaa hyvinvointialueiden toiminnalle tavoitteita, tunnistaa valtakunnallisesti merkittäviä uudistus- ja kehittämistarpeita, linjata hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön kehittämistä sekä tarkastella valtakunnallisten tavoitteiden ja julkisen talouden suunnitelman välistä yhteyttä.

VTV:n näkemyksen mukaan hyvinvointialueita koskevien valtakunnallisten strategisen tavoitteiden valmistelun koordinointia on tarpeellista tehostaa nykyisestä ja käsitellä hyvinvointialueiden toimintaan liittyviä tavoitteita kokonaisuutena. Tällöin valtioneuvosto voi varmistua tavoitteiden johdonmukaisuudesta, asettaa tarvittaessa painotuksia hyvinvointialueiden toiminnalle sekä ottaa huomioon finanssipoliittiset tavoitteet ja julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt arviot hyvinvointialueiden talouden tilasta, rahoituksen riittävyydestä sekä hyvinvointialueiden tuottavuus- ja kustannuskehityksestä. Valtakunnalliset strategiset tavoitteet linjaavat myös ministeriöiden hyvinvointialueisiin kohdistamaa informaatio-ohjausta, jolla voidaan antaa konkreettisempia ehdotuksia ja suosituksia hyvinvointialueille. Hyvinvointialuelain voimassa olevissa hyvinvointialueiden strategiaa ja taloussuunnitelmaa koskevissa pykälissä ei kuitenkaan viitata valtakunnallisiin strategisiin tavoitteisiin. VTV:n näkemyksen mukaan maininta valtakunnallisten strategisten tavoitteiden huomioimisesta hyvinvointialueiden strategiatyössä ja talouden suunnittelussa olisi perusteltua hyvinvointialuelain 41 §:ssä ja 115 §:ssä.

Tavoitteet hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle

Valtiontalouden näkökulmasta VTV pitää tärkeänä, että 12 a § pykälän 2. momentin 2 kohdan mukaan tulisi määritellä tavoitteet hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle. Näiden tavoitteiden valmistelu edellyttää luotettavaa, yhdistettyä tietoa hyvinvointialueiden toiminnasta ja taloudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon yksikkökustannuslaskenta on yksi keino, jolla hyvinvointialueiden talous- ja toimintatietoja yhdistämällä voidaan saada vertailukelpoista tietoa ja muodostaa kokonaiskäsitystä sosiaali- ja terveyspalvelujen taloudellisesta vaikuttavuudesta. Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen yksikkökustannukset on julkaistava asteittain vuodesta 2025 alkaen. Yksikkökustannusten laskennan lähtötietoina käytetään hyvinvointialueiden vuoden 2023 tilinpäätösten yhteydessä toimittamia AURA-palveluluokkakohtaisia kustannustietoja. Laskenta on käytännössä toteutettava automatisoidusti hyvinvointialueiden tietojärjestelmillä. Vertailukelpoisten ja kattavien yksikkökustannustietojen tuottaminen vaatii toimenpiteitä, joiden toteutus vie aikaa ja resursseja sekä valtionhallinnolta että etenkin hyvinvointialueilta. VTV:n näkemyksen mukaan on tärkeää varmistaa hyvinvointialueiden taloustiedon luotettavuus ja kehittää tiedonhallintaa, jotta tietoja voidaan hyödyntää hyvinvointialueiden ohjauksessa mahdollisimman laajasti.

VTV toteutti syksyllä 2023 tarkastuksen (9/2021) jälkiseurannan, jossa selvitettiin hyvinvointialueiden talous- ja toimintatiedon tuotantoprosessien sekä tiedon laadunvarmistuksen kehittämisen tilannetta.[i] Jälkiseurannan perusteella hyvinvointialueiden ohjauksen tukena ei ole vielä kattavaa, ajantasaista ja luotettavaa tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta eikä hyvinvointialueiden talouden ohjauksestakaan vielä välity kokonaisvaltaista kuvaa. Hyvinvointialueet toimittavat kuukausittain taloustietoja Valtiokonttorille. Jälkiseurannan mukaan Valtiokonttorin rakentamien automaattisten tarkistusten odotetaan estävän hyvinvointialueiden talousaineiston hyväksyminen tai varoittavan selvitystä tarvitsevista havainnoista. Taloustietojen manuaalinen tarkistus ja mahdollisista havainnoista ilmoittaminen on pääasiassa sektoriviranomaisten ja muiden tietojen käyttäjien vastuulla. VTV:n näkemyksen mukaan hajautettu hyvinvointialueiden taloustiedon tarkistusmalli voi hidastaa hyvinvointialueiden talouden tietopohjan luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden kehittämistä. Vuonna 2022 VTV suositti tarkastuksessaan (12/2022), että valtiovarainministeriö varmistaa hyvinvointialueiden talous-

tietojen tilastoinnin toteutumisen.[ii] Valtiovarainministeriöltä saatujen tietojen mukaan hyvinvointialueiden tilinpäätöstietojen luotettavuus on muuta talousraportointia parempi, koska tilinpäätöstiedot ovat läpäisseet hyvinvointialueen tilintarkastuksen ja tarkastuslautakunnan arvioinnin sekä ministeriön järjestämän tilinpäätöstietojen keskitetyn tarkastuksen.

Tavoitteet hyvinvointialueiden laajakantoisten investointien linjauksille

Pykälän 12 a 2. momentin kohdan 3 mukaan valtioneuvosto vahvistaisi valtakunnalliset tavoitteet tiedonhallinnan kehittämiselle ja digitalisaatiolle. Valtakunnallisten tavoitteiden avulla hyvinvointialueita kannustetaan yhteistyöhön palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa ja tietojärjestelmien hankinnoissa sekä välttämään päällekkäisiä ICT-investointeja. VTV toteaa, että tiedonhallintaa ja digitalisaatiota koskevien valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen ja valtion ohjaus tietojärjestelmien yhteishankintoihin ja kiinteämpään hyvinvointialueiden yhteistyöhön on sinänsä perusteltua, vaikka nykytilanne huomioiden näiden tavoitteiden toteutuminen vie aikaa ja edellyttää hyvinvointialueiden investointeja. VTV:n tarkastuksessa (9/2023) todetaan, että hyvinvointialueet pystyivät tekemään välttämättömät muutokset ICT-järjestelmiinsä vuoden 2023 alkuun mennessä etenkin inhouse-yhtiöitään hyödyntäen.[iii] Tarkastushavaintojen perusteella hyvinvointialueet näkevät myös DigiFinland Oy:n toiminnassa mahdollisuuksia, mikäli yhtiön tarjoamat palvelut vastaavat asiakastarpeita ja ovat kustannustehokkaita verrattuna muihin tarjolla oleviin palveluihin.

Pykälän 12 2. momentin kohdan 5 mukaan tavoitteita asetettaisiin yleisille linjauksille hyvinvointialueiden laajakantoisista investoinneista, kuten toimitila-, kiinteistö-, laite-, kalusto- sekä ICT-investoinneista, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen infrastruktuuria voitaisiin kehittää koko maan tasolla huomioiden valtakunnalliset että alueelliset näkökohdat. Hyvinvointialuelain 16 §:n mukaan hyvinvointialueiden investointisuunnitelmissa esitetään tiedot investointien sopimuksista, kuten vuokrasopimuksista, toimitilojen ja kiinteistöjen suunnitelluista luovutuksista, lainakannan ja rahavarojen muutoksista sekä konsernin ja yhteistyösopimuksiin sisältyvistä investoinneista. Siten hyvinvointialueiden investointisuunnitelmilla on suora yhteys lainanottokykyyn ja valtioneuvoston hyvinvointialueille myöntämiin lainanottovaltuuksiin sekä hyvinvointialueiden lainakantaan ja rahoitussopimusvastuisiin. Julkisen talouden suunnitelmassa 2024–2027 ennakoidaan, että hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän laina- ja rahoitusvastuut ovat 5,5 mrd. euroa vuonna 2024 ja kehyskauden lopussa yli 11 mrd. euroa. Vaikka valtio ei anna takauksia hyvinvointialueiden laina- ja rahoitusvastuille, viime kädessä sen tulee turvata hyvinvointialueiden järjestämien peruspalveluiden saatavuus.

Hyvinvointialuelain 16 §:n mukaan hyvinvointialueen investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osasuunnitelmista, jotka eivät saa olla ristiriidassa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021) 25 ja 26 §:ssä ja pelastustoimen järjestämislain (613/2021) 11 §:ssä säädetään, että investointisuunnitelmien laadinnan ohjaus sekä suunnitelmien käsittely ja hyväksyminen tai hylkääminen tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä ja sisäministeriössä, eikä valtiovarainministeriö osallistu tähän prosessiin. Hyvinvointialuelain 15 §:n mukaan valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksista ja niiden muuttamisesta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi eikä investoinnille ole löydettävissä muuta rahoitusta. Lainanottovaltuuden muutoshakemus voidaan tehdä hyvinvointialueen, valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Valtiovarainministeriö johtaa prosessia, jossa arvioidaan lainanottovaltuuden muuttamisen edellytykset. VTV ehdotti hallituksen esitysluonnoksesta valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa, että valtiovarainministeriö osallistuisi myös investointisuunnitelmien laadinnan ohjaukseen ja päätöksentekoon, mikä tukisi hyvinvointialueiden taloustilanteen ennakollista arviointia ja vahvistaisi valtiovarainministeriön roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia investointisuunnitelmia koskeviin säädöksiin.

Hyvinvointialueiden ohjauskäytännöt

Ehdotetun 13 § pykälän mukaan tähän asti toimineet hyvinvointialuetalouden –ja hallinnon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunnat tehtävineen yhdistettäisiin ja neuvottelukunnan nimi muutettaisiin hyvinvointialueneuvottelukunnaksi. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi ennakoida, seurata ja arvioida hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden toteutunutta ja tulevaa kehitystä sekä edistää hyvinvointialueita koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista ja tehdä niitä koskevia ehdotuksia. Lisäksi neuvottelukunta käsittelisi hyvinvointialueiden toiminnan, talouden ja itsehallinnon kannalta tärkeitä valtion toimenpiteitä, ministeriöiden aloitteita ja hyvinvointialueiden esityksiä, hyvinvointialueiden tehtäviä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden sisäistä työnjakoa ja yhteistyötä. VTV kannattaa yhden neuvottelukunnan mallia, koska se parantaa ohjauksen yhdenmukaisuutta ja systemaattisuutta sekä vähentää hallinnollista taakkaa.

Ehdotetussa 13 a pykälässä ministeriöiden ja hyvinvointialueiden neuvotteluja koskevat säännökset koottaisiin hyvinvointialuelakiin ja vuosittain käytäviin, valtiovarainministeriön koordinoimiin neuvotteluihin lisättäisiin hyvinvointialueen taloudenhoidon tarkastelu. Neuvotteluissa arvioitaisiin kustannusten ja rahoituksen toteutunutta ja tulevaa kehitystä sekä hyvinvointialueella toteutettavia kustannusten hallintaa tukevia ja muita toimenpiteitä, joilla hyvinvointialueen tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voidaan turvata käytettävissä olevalla rahoituksella. Käytännössä neuvottelujen tarkoituksena olisi ehkäistä tilannetta, jossa rahoituksen taso uhkaisi vaarantaa riittävien palvelujen tuottamista ja johtaisi lisärahoitusmenettelyyn. Neuvotteluissa annettavien toimenpidesuositusten tulisi edistää hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta perustuen käsitykseen kunkin alueen tilanteesta ja muutostarpeista. Suositusten oikeudelliseen velvoittavuuteen ei puututtaisi. Ehdotuksen mukaan ei enää vaadittaisi sitä, että neuvottelut käydään erikseen kunkin alueen kanssa, vaan säädös sallisi myös toisenlaiset neuvottelutavat, kuten hyvinvointialueiden yhteiset neuvottelupäivät tai yhteistyöaluekohtaiset neuvottelut.

VTV pitää kannatettavana hyvinvointialueiden neuvottelujen yhtenäistämistä ja niistä säätämistä hyvinvointialuelaissa. Lisäksi VTV pitää tärkeänä sitä, että neuvotteluihin lisättäisiin hyvinvointialueiden taloudenhoidon tarkastelu sekä kustannusten ja rahoituksen toteutumisen, tulevan kehityksen ja kustannusten hallintaa tukevien toimenpiteiden arviointi hyödyntäen asiantuntija-arvioita. Nykyisessä haastavassa hyvinvointialueiden taloustilanteessa on keskeistä tarkastella ennakoivasti hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta sekä toimenpiteitä, joilla palvelujen saatavuus voidaan turvata hyvinvointialueiden käytettävissä olevalla rahoituksella.

VTV kiinnittää huomiota mahdollisuuteen luopua hyvinvointialuekohtaisista neuvotteluista. Hyvinvointialueiden ensimmäisen toimintavuoden aikana on korostettu sitä, että hyvinvointialueiden lähtötilanteet ovat olleet hyvin erilaiset, ja tilanne sekä palveluiden järjestämisen että hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden suhteen vaihtelee merkittävästi alueittain, mikä tulee ottaa huomioon valtion hyvinvointialueisiin kohdistavassa ohjauksessa. Hyvinvointialueiden yhteiset neuvottelut tai yhteistyöaluekohtaiset neuvottelut palvelisivat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteiden toteutumisen arviointia, mutta tämän ohella on tärkeää muodostaa yhteinen käsitys kunkin alueen tilanteesta ja muutostarpeista. Mikäli neuvottelut toteutettaisiin pelkästään samanaikaisesti useamman tai kaikkien hyvinvointialueiden kanssa, on olemassa riski, että hyvinvointialuekohtainen käsittely jää neuvotteluissa liian vähälle huomiolle. Tämä voisi jopa nopeuttaa yksittäisen hyvinvointialueen joutumista arviointimenettelyyn.

VTV:n hyvinvointialueiden ohjaukseen ja taloudenhoitoon kohdistuvat tarkastukset

VTV:n tarkastus- ja valvontasuunnitelmassa on kaksi hyvinvointialueiden ohjausta ja taloudenhoitoa käsittelevää tarkastusaihetta, joiden suunnittelu aloitetaan vuoden 2024 aikana: Hyvinvointialueiden ta-

louden ohjaus ja seuranta sekä Hyvinvointialueiden hankinnat ja sopimushallinta. Ensiksi mainitun tarkastuksen tavoitteena on arvioida hyvinvointialueiden talouden ohjaus- ja seurantajärjestelmän toimivuutta, muun muassa HE 2/2024 vp:n perusteella tehtyjen säädösmuutosten toimeenpanoa, hyvinvointialueiden tuottaman taloustiedon laatua sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminta- ja taloustiedon yhdistämisen tilanteetta. Tarkastuksen aloittamisesta päätetään syyskuussa 2024. Mikäli se toteutetaan, se valmistuu syksyllä 2025.

Lisätietoja

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi; 040 733 2503

---

[i] Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa -tarkastuksen (9/2021) jälkiseurantaraportti 2.11.2023
[ii] Julkisen talouden tilastojen luotettavuus (2/2022).
[iii] Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaation rahoitus ja ohjaus (9/2023).