Minna Korkiakoski-Västi

Tarkastusvaliokunta K20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024 / Asiantuntijapyyntö sekä asiantuntijalausunto

Kuuleminen 22.10.2024 klo 12.30

Kirjallinen asiatuntijalausunto asiassa Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024 hyvinvointialueiden arviointimenettelyn osalta

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikossa mainitussa asiassa. Seuraavassa asiaa on käsitelty erityisesti hyvinvointialueiden (ml. Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymä) kannalta sisältäen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävän. Lausuntoa täydentää kuuleminen.

Yleistä

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä säädetään laissa hyvinvointialueesta 611/2021 ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei ole vielä kokemuksia. Valiokunta on kuulemispyynnössä esittänyt kiinnostuksensa kuulla asiantuntijoiden näkemyksen tietopohjan riittävyydestä hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita.

Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudellisiin kriteereihin perustuen tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisen vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti.

Huomionarvoista on, että arviointimenettelyn käynnistämiseksi ei sisäministeriölle ole osoitettu vastaavaa aloitemahdollisuutta omalta toimialalta sosiaali- ja terveysministeriön tavoin. Arviointimenettelyprosessissa arvioitavaksi tulee kuitenkin myös pelastustoimen palveluiden järjestämisvastuun toteutuminen.

CC BY

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
www.hyvil.fi
etunimi.sukunimi@hyvil.fi
Y-tunnus: 3324881-1

Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab
www.hyvil.fi
fornamn.efternamn@hyvil.fi
FO-nummer: 3324881-1

Hyvinvointialuelain 122.1 §:n mukaan valtiovarainministeriö käynnistää päätöksellään 123 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitetun sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella arviointimenettelyn, jossa valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään.

Hyvinvointialuelain 122.2 §:n mukaan menettelyä varten nimetään arviointiryhmä, jonka jäsenet nimeävät valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja hyvinvointialue. Arviointiryhmän kokoonpanolla turvataan mahdollisimman monipuolinen hyvinvointialueen talouden ja tehtävien osaaminen sekä hyvinvointialueen että valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön pelastustoimen näkökulmasta. Valtiovarainministeriö nimeää hyvinvointialuetta kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi hyvinvointialueesta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön. Hyvil korostaa, että arviointiryhmän kokoonpanolla, sen osaamisprofiililla sekä puheenjohtajan nimeämisellä on arviointimenettelyn prosessin kulun ja kirjattavien johtopäätösten näkökulmasta oleellinen merkitys. Nimeämisprossiin perusteluineen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista (hyvinvointialuelain 122 §:n 3 mom.). Arviointiryhmän tulee mahdollisimman perusteellisesti selvittää ja arvioida hyvinvointialueen edellytykset järjestämisvastuullaan olevien tehtävien hoitamiseen ja tehdä ehdotuksensa näiden selvitysten ja arviointien pohjalta. Ehdotukset voivat koskea hyvinvointialueen toimintaa ja taloutta kokonaisuutena. Arviointiryhmän selvityksistä ja toimenpide-ehdotuksista tulee ilmetä, ovatko hyvinvointialueen taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset selvitä järjestämisvastuullaan olevista tehtävistä ratkaistavissa hyvinvointialueen omilla toimenpiteillä. (HE 241/2020 vp, s. 626).

Arviointi kohdistuu ensin niiden toimenpiteiden selvittämiseen, joiden avulla hyvinvointialue voi itse varmistaa palvelujen järjestämisen taloudelliset ja muut edellytykset. Arviointimenettely voi myös johtaa hyvinvointialueen muuttamisen tai hyvinvointialueen muuttamista koskevan selvityksen käynnistämiseen.

Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Hyvil tähdentää, että arviointimenettely on hyvinvointialuetta sitova ja rajaa merkittävästi hyvinvointialueen itsemääräämisoikeuden piiriä. Mikäli arviointimenettelyn piiriin siirtyy merkittävä osa hyvinvointialueista, tulee arviointimenettely rajaamaan oleellisesti hyvinvointialuerakenteen itsemääräämisoikeutta tavalla, mikä ei ole ollut hyvinvointialueista annetun lain alkuperäinen tarkoitus. Lähtökohtaisesti hyvinvointialueen päätösvalta perustuu itsemääräämisoikeuteen ja demokratiaan.

Samalla Hyvil muistuttaa, että tiukasta talouden kriteeristöstä johtuen arviointimenettelyn käynnistäminen voi samalla mahdollistaa hyvinvointialueelle sekä lisäaikaa että vaihtoehtoisia työvälineitä toteuttaa muutosohjelmaa ja käynnistää lisätoimenpiteitä. Menettely on sekä rajaava että mahdollistava ja tukeva.

Arviointimenettelyn toteuttamista tukee muu vahvaan valtio-ohjaukseen sisältyvä lakisääteinen menettely. Vuotuiset hyvinvointialueneuvottelut perustuvat lähtökohtaisesti samoihin kriteereihin ja samaan käytettävissä olevaan tietopohjaan. Hyvinvointialueneuvottelussa arvioidaan hyvinvointialueen taloudellinen tila nyt ja suunnitelmakaudella samalla lähdeaineistolla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sisällöllistä järjestämisvastuun toteutumista koskeva arvio Terveyden- ja hyvinvointialuelaitoksen (THL) tekemän arviointiraportin pohjalta sekä pelastustoimen järjestämisvastuun toteutumisen tilannekuva. On ilmeistä, että vuotuisessa hyvinvointialuekohtaisessa neuvottelussa ilmenevät ne seikat, jotka mahdollisesti johtavat erikseen toteutettavaan ja tiukennetun ohjauksen arviointimenettelyyn. Myös mahdollinen ennakollinen talouden ohjausmenettely sisältää samat kysymykset ja saman tietopohjan. Näin ollen arviointimenettely ei ole muusta hyvinvointialueita koskevasta ohjauksesta erillinen menettely. Tältä osin hyvinvointialueen arviointimenettely poikkeaa kuntien arviointimenettelystä.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyn talouden kriteeristö

Hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudelliset kriteerit:

1. Hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää määräajassa
2. hyvinvointialueen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia kaksi tilikautta peräkkäin
3. konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin tai
4. hyvinvointialueen lainanottovaltuutta on muutettu tai hyvinvointialueelle on myönnetty kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana lisärahoitusta

Eduskuntakäsittelyssä parhaillaan olevan lakimuutosesityksen mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, kun hyvinvointialueelle on myönnetty kerran lisärahoitusta, mikä edelleen tiukentaisi arviointimenettelyn kriteeristöä.

Taloudelliset kriteerit ovat mittareina lähtökohtaisesti selkeät ja objektiivisesti osoitettavissa. Tältä osin arviointimenettelyn käynnistämisen peruste on kiistaton ja arviointimenettelyn käynnistämiseksi käytettävissä on riittävä tietopohja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämien konsernitilinpäätösten tietojen perusteella. Mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitettu vuosikate lasketaan ilman hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:n perusteella myönnettyä lisärahoitusta. Mainitun momentin 3 kohdassa tarkoitettu konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudelliset kriteerit ovat tiukat. Oleellista kriteeristössä on, että jo yksikin toteutuva kriteeri laukaisee arviointimenettelyn. Alijäämän kattamisvelvollisuus on kuntatalouteen verrattuna tiukka. Lainsäädännön lähtökohtana on ollut valtion vahva talouden ohjaus ja valvonta. Linjaus on johtamassa arviointimenettelyn yleiseen käyttöön hyvinvointialueilla, mikä poikkeaa kuntia koskevasta arviointimenettelystä.

Hallintovaliokunta on lausunnossa HaVL 12/2021 kiinnittänyt huomiota talouden kriteeristön harkintavallan käyttöön. Hallintovaliokunta on todennut, että valtiovarainministeriön harkintavalta hyvinvointialueen talouteen liittyvän arviointimenettelyn käynnistämisessä on tarpeellinen, koska etenkin talouden tunnuslukuihin perustuvat kriteerit ovat väistämättä jossain määrin mekaanisia eikä niissä voida ottaa huomioon hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan liittyviä moninaisia kysymyksiä ja vaikutuksia. Arviointimenettely voidaan jättää käynnistämättä, jos katsotaan, että hyvinvointialueen talouteen vaikuttavat seikat ovat esimerkiksi kertaluonteisia tai muuten sellaisia, että kriteerien täyttymisestä huolimatta palvelut eivät vaarannu. Pelkkä hyvinvointialueen talouden tunnuslukujen tarkastelu ei anna riittävää kuvaa hyvinvointialueen taloudellisista toimintaedellytyksistä ja kantokyvystä. Tunnuslukuihin vaikuttavat myös osuudet mahdollisista hyvinvointialueiden yhteistoimintaa harjoittavista hyvinvointiyhtymistä ja yhtiöistä. Arviointimenettely voidaan jättää käynnistämättä esimerkiksi tilanteessa, jossa hyvinvointialuelain 15 §:n 3 momentin niin kutsutun lisälainanottovaltuuden puitteissa nostettu laina ei ole

suuruusluokaltaan sellainen, että sen vaikutuksia hyvinvointialue ei kykene sopeuttamaan talousarvioissa ja talous- ja toimintasuunnitelmassaan.1

Laajaan harkintavallan käyttöön perustuu nyt lakiesityksenä oleva talouden ennakollinen ohjaus. Siinä ensijassa talousperusteilla käynnistettävä ohjausmenettely perustuu valtiovarainministeriön laajaan kokonaisarviointiin ja harkintavallan käyttöön tarkkojen kriteerien puuttuessa. Seuraamuksiltaan arviointimenettely ja ennakollinen talouden ohjaus ovat eri tavalla sitovia ja velvoittavia. Ennakollinen talouden ohjaus ja arviointimenettely ovat juridisesti toisistaan riippumattomia. Ennakollinen ohjaus pyrkii kokoamaan hyvinvointialueelle muutossuosituksia, joilla mahdollisesti voidaan ennaltaehkäistä arviointimenettelyn tarve. Hyvil katsoo, että vaihtoehtona arviointimenettelylle ennakollisen talouden ohjauksen vahvuus on, että se ei rajoittaisi laajasti alueen itsemääräämisoikeutta, mutta menettelyn käynnistämistä koskeva laaja harkintavalta ja kriteeristön avoimuus aiheuttaisivat menettelyyn ennakoimattomuutta.

Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on osoittautumassa taloudellisesti lainsäädännön valmisteluvaiheen ennakkoarviointia heikommaksi. Ensisijassa poikkeusmenettelyksi tarkoitettu arviointimenettely on tämän hetkisen arvion mukaan osoittautumassa yleiseksi kehitysvaiheeksi hyvinvointialueilla. Useimmilla alueilla talouden kriteeri 1. alijäämän kattamisvelvollisuuden määräaikaisuuden laiminlyönti tulee johtamaan laajaan hyvinvointialueiden arviointimenettelykierrokseen. Poikkeussäännöstä on muodostumassa tavanomainen menettely.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyn toiminnallinen kriteeristö

Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut vähintään kahtena kolmesta peräkkäisestä kalenterivuodesta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioiden tietoihin perustuen.

Arviointikriteerit arvioitaessa hyvinvointialueen kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto:

1. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus tai riittävyys on vaarantunut,
2. sosiaali- ja terveydenhuollon laatu ei turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti,
3. sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset tai niiden kehitys vaarantavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaiset ja riittävän saatavuuden,

4. hyvinvointialueella ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palvelutuotantoa tai
5. hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on muusta kuin 1–4 kohdassa tarkoitetusta syystä vakavasti vaarantunut

Hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä korostetaan oikeansuuntaisesti toiminnan ja talouden tasapainottamista. Sektoriministeriöillä on vahvempi rooli kuin kuntien arviointimenettelyssä. Menettely on välttämätön riittävän tietopohjan, ymmärtämisen ja osaamisen saavuttamiseksi. Talouden tunnusluvut muodostuvat toiminnan ja sen kustannusten pohjalta. Kustannusten muutosten kannalta oleellisinta on toiminnan uudistaminen sekä toimintaympäristön tuntemus.

Arviointimenettely sijoittuu osaksi hyvinvointialueiden valtio-ohjausta, mistä vastaavat valtiovarainministeriö yhdessä sektoriministeriöiden kanssa. Hyvinvointialueiden näkökulmasta ehdottoman tärkeää on talouden ja toiminnan ohjauksen tasapainotettu ohjaus. Tämä edellyttää poikkeuksellisen tiivistä yhteistyötä ja yhtenäistä ohjausta valtiovarainministeriöltä ja sektoriministeriöiltä. Ohjauksen näkökulman tulee sama kuin hyvinvointialueella omassa suunnittelussaan, missä talous ja järjestämisvastuullinen toiminta sekä talouteen ja järjestämisvastuuseen kohdistuva sääntely tulee viimekädessä tasapainottaa. Tasapainotettu ohjaus on edellytys hyvinvointialueiden onnistumiselle. Myös arviointiryhmän kokoonpanon ja asiantuntemuksen varmistaminen on edellytys arviointimenettelyn tavoitteiden toteutumiseksi.

Toisin kuin talouden kriteeristössä palveluiden ja järjestämisvastuun sisällöllisen toteutumisen arviointi perustuu laajempaan harkintavaltaan. Kriteeristö mahdolliselle vaarantumiselle on avoimempi ja kuvaileva: palveluiden riittävyys, yhdenvertaisuus, laatu, asiakas- ja potilasturvallisuus, henkilöstön ja osaamisen riittävyys, valmius tai muu vakavasti vaarantava syy sekä tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset.

Arviointimenettelyn käynnistäminen näillä perusteilla asettaa arviointimenettelyn käynnistämisestä päättävälle valtiovarainministeriölle ja myöhemmin arviointityöryhmän kokoonpanon tietopohjalle merkittävän haasteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisen kannalta oleellista on Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen (Thl) arviointiraportin tiedot sekä tämän taustalla oleva laaja raportointiaineisto ja lisämateriaali. Thl kootessaan aluekohtaista arviointiraporttia on pyrkinyt varmistamaan tietojen oikeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden etukäteen mahdollistamalla hyvinvointialueelle kommentoida raporttiluonnosta. Hyvinvointialueilta saadun palautteen mukaan ainakin alkuvaiheessa arviointiraporttiluonnokset ovat sisältäneet huomioita, jotka ilman selittävää

taustatietoa eivät anna oikeaa kuvaa toiminnan ja palvelun tilasta. Materiaali sisältää paljon "seliteltävää". Osin syynä on lähdeaineiston ja raportoinnin tai kirjaamisen eroavaisuudet hyvinvointialueiden kesken. Osin selittäjänä on erilaiset toimintaympäristöt. Osin tietojen poikkeamat johtuvat erilaisten toiminnanohjausjärjestelmien (asiakas- ja potilastietojärjestelmät) käytöstä ja erilaisesta tavasta kirjata ja kohdentaa toimintaluokitukseen. Lähdeaineiston oikeellisuus ja vertailukelpoisuus on tyypillinen virhe varsinkin organisaatioiden käynnistymisvaiheessa. Oleellista on arviointiprosessin yhteydessä mahdollistaa tietojen oikeellisuus ja aluekohtaiset erot toiminta- ja kirjaamismenettelyssä. Lähdeaineiston oikeellisuus ja vertailukelpoisuus oletettavasti parantuu toiminnan jatkumisen myötä.

Virhemarginaalia lisää useiden eri tietojen ja tietolähteiden yhdistelmät. Samalla yhdisteltävät tiedot kuitenkin antavat potentiaalisesti parasta ymmärrystä ja toimintaympäristön tilannekuvaa. Tietoja yhdistelemällä saavutetaan tärkeää tilannekuvaa, mutta samalla aineiston laatijalta vaaditaan erityistä asian hallintaa ja kokonaisvaltaista näkemyksellisyyttä syy-seuraussuhteista sekä kansallisesti mutta myös alueellisesti. Tarvitaan moniammatillista osaamista. Tarvitaan lisäksi tiivistä yhteistyötä eri organisaatioiden kesken, erityisesti hyvinvointialueiden, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen kesken. Tarvitaan myös tiedon keruuta koskevan työnjaon tarkistamista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon raportointivelvollisuus on erittäin laaja. Tietoteknisten järjestelmien yhteensopivuuteen ja automatisointiin on kiinnitetty paljon huomiota, mutta edelleen kirjaamisprosessiin käytetään paljon perustyötä sitovaa työaikaa. Edelleen järjestelmien yhteensopivuus ongelmat aiheuttavat päällekkäistä ja manuaalista kirjaamistyötä, mikä heikentää perustyön tuottavuutta. Tässä yhteydessä on tarpeellista kiinnittää huomiota kansallisesti siihen, miltä osin tilastointi ja kirjaaminen ovat perusteltua ja välttämätöntä, jotta voidaan poistaa ei-välttämätön raportointitiedon keruu ja samalla varmistaa tarkoituksenmukaisen tiedon oikeellisuus, käytettävyys ja löydettävyys. Raportoidaan vähemmän, mutta kiinnitetään huomioita tiedon relevanttiuteen ja vertailukelpoisuuteen. Kysymys kuuluu, uskallammeko luopua yksittäisestä tiedon keruusta kun säännöllisesti lisäämme uusia tilastoitavia ja mitattavia tekijöitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuus- mittareita on kehitetty useiden vuosien ajan. Vaikuttavuus nähdään yleisesti tavoitteellisena mittarina ja kustannustehokkaan toiminnan kehittämistä suuntaavana tekijänä, mutta toimialalle soveltuvien vaikuttavuusmittareiden käyttö on edelleen vähäistä ja tulkinnanvaraista. Arviointimenettelyn ja laajemmin hyvinvointialueiden ohjauksen läpinäkyvyyden ja lisäarvon saavuttamiseksi tulee ensisijaisesti kehittää vaikuttavuus -mittaristoa.

Riittävän, oikean ja perustellun tietopohjan saavuttaminen edellyttää edelleen kehittämistä. Hyvinvointialueiden organisaatiorakenteen ensimmäiset vuodet vahvistavat tätä, mutta tarvitaan myös rohkeutta keskittyä oleellisimpaan, luopua ei-välttämästä, varmistaa tiedon oikeellisuus ja vertailukelpoisuus yhtenäistämällä tilastointia ja raportointia, automatisoimalla tiedonkeruuta ja -käsittelyä sekä kehittää vaikuttavuutta mittaavia mittareita. Arviointimenettelyä varten tarvittava tietopohja ei ole tässä vaiheessa riittävä, mutta tilanne paranee rohkeudella uudistaa myös tietopohjan rakennetta.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Minna Korkiakoski-Västi
toimitusjohtaja

Jakelu Tarkastusvaliokunta
Kirjaamo Hyvili