Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Lapin hyvinvointialueen asiantuntijalausunto

K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024 ja tarkastuskertomus 2/2024 Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa

Hyvinvointialueen näkemyksiä arviointimenettelystä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita

Arviointimenettelyn toimivuutta koskevassa tarkastuskertomuksessa vertaillaan kuntien ja hyvinvointialueiden arviointimenettelyä. Kuntien ja hyvinvointialueiden asema suhteessa valtioon on varsin erilainen. Kunnilla on verotusoikeus ja yleinen toimiala eli oikeus ottaa itselleen tehtäviä. Hyvinvointialueet toimivat ns. agenttimallilla, jossa valtio määrittelee hyvinvointialueiden rahoituksen ja tehtävät. Tämä tuo eroja myös arviointimenettelyn perusteisiin. Vaikka **huomattava osa hyvinvointialueista täyttää rahoituksen riittämättömyydestä johtuen arviointimenettelyn kriteereitä jo ensimmäisen toimintavuoden jälkeen**, kokemusta hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei vielä ole.

Hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita edellyttäisi riittävää rahoitusta**. Sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen järjestämisvastuun myötä hyvinvointialueille siirtyi velvoitteita ja kustannuksia enemmän kuin rahoitusta**. **Tämä on keskeisin syy hyvinvointialueiden suuriin alijäämiin.** Valtion myöntämä yleiskatteinen rahoitus ei nyt alkuvuosina riitä lakisääteisten palveluiden tuottamiseen. On jo aivan selvää, että **suurin osa hyvinvointialueista ei kykene kattamaan vuosilta 2023 ja 2024 kertyviä alijäämiä vuonna 2026** ilman merkittävää lisärahoitusta ja/tai vaarantamatta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisvastuun toteutumista. Vaikka hyvinvointialueiden rahoituksen euromäärä kasvaa edellisvuodesta valtion talousarvioesityksen mukaan n. 2,2 mrd. euroa, rahoitus on edelleen riittämätön alkuvuosien alijäämän kattamiseen. **Suurin osa hyvinvointialueista on päätymässä tilanteeseen, jossa joudutaan rikkomaan lakisääteistä alijäämän kattamisvelvollisuutta lakisääteisen palvelujen järjestämisvastuun toteuttamiseksi tai päinvastoin. Näin ei pitäisi oikeusvaltiossa olla.**

Arviointimenettelyn toimivuutta koskevassa tarkastuskertomuksessaan valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että arviointimenettelyyn liittyvien päätösten läpinäkyvyyttä tulisi lisätä. Arviointimenettelyä koskevat päätökset on dokumentoitu vaihtelevasti ja tietoja voi olla vaikea löytää. Raportissa todetaan, että arviointimenettelyn käynnistämiseen liittyy jonkin verran harkintaa sen jälkeen, kun kriteerit ovat täyttyneet. Tarkastuksessa läpikäytyjen dokumenttien perusteella ei saatu selkeää käsitystä siitä, onko tätä harkintaa käytetty yhdenmukaisesti ja tasapuolisesti kaikkiin kuntiin.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö toimittivat aluevaltuustojen puheenjohtajille, aluehallitusten puheenjohtajille sekä hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon johtajille 23.11.2023 kirjeen, jonka ovat allekirjoittaneet valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen, sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi ja sisäministeriön kansliapäällikön Kirsi Pimiän sijaisena osastopäällikkö Jukka Aalto. Kirjeessä todetaan alijäämien kattamisvelvollisuudesta: ”Kertyneiden alijäämien kattamisvelvoitteen laiminlyönti voi johtaa arviointimenettelyn käynnistymiseen. Valtiovarainministeriöllä on menettelyn käynnistämisessä harkinnanvaraa, jota sitovat hyvän hallinnon vaatimukset, kuten tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden periaatteet. Harkinnan kannalta on olennaista, että hyvinvointialue on määrätietoisesti ja todennettavissa olevin tavoin toteuttanut kaikki sen käytettävissä olevat järkevät toimet taloutensa tasapainottamiseksi ja toimintansa uudistamiseksi.” Kirjeen viesti kuvastaa hyvin myös hyvinvointialueiden arviointimenettelyn harkinnanvaraisuutta ja samalla myös epävarmuusriskiä harkinnan yhdenmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta.

Arviointimenettely kaventaa erittäin vahvasti hyvinvointialueiden itsehallintoa. Siksi arviointimenettelyn käynnistäminen tai käynnistämättä jättäminen tulee perustua avoimiin ja läpinäkyviin perusteisiin.
Arviointimenettelyn toimivuutta koskevassa tarkastuskertomuksessaan valtiontalouden tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö raportoi arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä menettelyn aloittamisesta tai aloittamatta jättämisestä. Raportin mukaan olisi hyödyllistä esittää nykyistä selkeämmin kuntakohtaiset tiedot eri arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä todeta arviointimenettelyyn tulevat kunnat ja käydä läpi tarkemmat perustelut sille, mikäli kuntaa ei ole otettu arviointimenettelyyn.

Hyvinvointialueita on huomattavasti vähemmän kuin kuntia ja huomattava osa hyvinvointialueista täyttää jo arviointimenettelyn kriteereitä.
Olisi perusteltua edellyttää, että valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa raportoi vuosittain selkeästi jokaisen hyvinvointialueen samoin kuin Helsingin ja HUS:n osalta tiedot arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä sekä hyvinvointialuekohtaiset perustelut mahdolliselle ottamiselle arvioitimenettelyyn tai sille, miksi jotakin hyvinvointialuetta ei arviointimenettelyn kriteerien täyttymisestä huolimatta ole otettu arviointimenettelyyn. Tämä olisi mahdollista ja suhteellisen helposti toteutettavissa ainakin hyvinvointialuelain mukaisten hyvinvointialueen taloustilannetta koskevien kriteerien osalta.

Kuten arviointimenettelyn toimivuutta koskevassa tarkastuskertomuksessa todetaan, 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. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on määritelty arviointikriteerit arvioitaessa hyvinvointialueen kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto. Nämä kriteerit ovat jossain määrin epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Niille ei ole määritelty eikä määriteltävissäkään yksiselitteisiä raja-arvoja samalla tavoin kuin taloustilannetta kuvaaville kriteereille. Kun hyvinvointialue toimii ns. agenttimallilla (valtio määrittelee tehtävät ja osoittaa rahoituksen) on kuitenkin sinänsä perusteltua ja tarpeellista, että

myös palveluiden järjestämisen arvioinnilla on merkittävä rooli arviointimenettelyn kriteereissä.

Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksen mukaan hyvinvointialueiden ja kuntien talouden ohjaus edellyttää talouden ja toiminnan tietopohjan pitkäjänteistä kehittämistä. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittämiin tarvekertoimiin, jotka vaikuttava merkittävästi siihen, miten rahoitus kohdentuu eri alueille. 23.9.2024 julkaistuissa rahoituslaskelmissa oli huomattavia eroja 29.4.2024 julkaistuihin laskelmiin verrattuna. Tämä johtuu THL:ltä saadun tiedon mukaan siitä, että eräiltä alueilta on tullut runsaasti diagnoosien tietotoimituksia, jotka ovat vaikuttaneet lopullisiin tarvekertoimiin. Tästä johtuen on useiden alueiden rahoitus kasvamassa huomattavastikin osan alueista menettäessä rahoitusta.
On kestämätöntä, että hyvinvointialueiden rahoitus perustuu tietopohjaan, joka on altis suurillekin satunnaisille muutoksille edellä kuvatulla tavalla.

Lopuksi todettakoon, että Lapin hyvinvointialue on nostettu julkisuuteen alueena, jonka alijäämä asukasta kohti laskettuna on maan suurin. Vähemmän julkisuutta on saanut se tosiasia, että **60 % Lapin hyvinvointialueen alijäämästä on kertynyt siirtymätasauksesta**, joka leikkaa Lapin rahoitusta seuraavasti:

vuosi 2023	54,7 M€	310 €/asukas	61 % alijäämästä
vuosi 2024	52,9 M€	300 €/asukas	59 % alijäämäennusteesta
vuosi 2025	49,4 M€	280 €/asukas	
vuosi 2026	44,4 M€	252 €/asukas	
vuosi 2027	39,1 M€	221 €/asukas	
vuosi 2028	28,5 M€	161 €/asukas	

Siirtymätasaus perustuu siihen, että Lapissa kunnat ovat käyttäneet sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluihin vähemmän rahaa kuin hyvinvointialueen laskennallinen rahoituspohja edellyttäisi. Osa Lapin kunnista on kyennyt hoitamaan sotepe-palvelunsa kustannustehokkaasti, mutta taustalla on myös huomattavia puutteita lakisääteisten velvoitteiden noudattamisessa.

Mikäli Lapin hyvinvointialue olisi saanut laskennallisen valtionrahoituksen täysimääräisenä **ilman siirtymätasausvähennystä, alijäämä vuodelta 2023 olisi noin 202 €/asukas eli alle hyvinvointialueiden keskiarvon**, joka oli 240 €/asukas. Todettakoon, että **suurin hyötyjä siirtymätasauksesta on Helsingin kaupunki**, joka sai siirtymätasauslisää 172 M€ vuonna 2023. **Ilman siirtymätasausta Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala alijäämä vuodelta 2023 olisi ollut 217 €/asukas**, mutta siirtymätasaus nosti Helsingin tuloksen 44 €/asukas ylijäämäiseksi.
Arviointimenettelyn kriteereiden täyttyessä on välttämätöntä huolellisesti perehtyä kunkin hyvinvointialueen taloustilanteen syihin.

Jari Jokela
hyvinvointialuejohtaja

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 § mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.