Eduskunta
Valtiontalouden tarkastusvaliokunta

Tarkastusvaliokunnan kuulemis- ja lausuntopyyntö,
keskiviikko 23.10.2024 klo 11.30

Asia **Asiantuntijalausunto,** K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024

Lausunnon taustasta

Valiokunta käsittelee parhaillaan VTV:n vuosikertomusta 2024 ja siinä raportoitua tarkastuskertomusta Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa (2/2024) ja sen tuloksia. Tarkastuskertomuksessa viitataan myös hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn.

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä säädetään laissa hyvinvointialueesta (611/2021, hyvinvointialuelaki) ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021, järjestämislaki). Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei ole vielä kokemuksia. Valiokunta on tässä vaiheessa kiinnostunut kuulemaan hyvinvointialueen näkemyksen säädetystä arviointimenettelystä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita.

Hyvinvointialueilta on pyydetty asiantuntijalausuntoa hyvinvointialueen näkemyksestä säädetystä arviointimenettelystä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita.

Hyvinvointialuelaissa säädetään talouteen perustuvasta arviointimenettelystä ja palveluihin perustuvasta arviointimenettelystä järjestämislaissa. Tässä lausunnossa keskitytään ensisijaisesti järjestämislain mukaiseen arviointimenettelyyn.

Palveluihin perustuva arviointimenettely sote-järjestämislaissa

Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Valtiovarainministeriö ei voi käyttää harkintaa siinä, käynnistetäänkö arviointimenettely silloin, jos sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt aloitteen menettelyn käynnistämisestä.

Palveluihin perustuvan arviointimenettelyn käynnistämisestä säädetään sote-järjestämislain 27 §:ssä.

Arvioitaessa, onko hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto ilmeisesti vaarantunut, käytetään mainitun lainkohdan mukaan seuraavia arviointiperusteita:

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 yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden

4) hyvinvointialueella ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palvelutuotantoa ja

5) hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on muusta kuin 1–4 kohdassa tarkoitetusta syystä vakavasti vaarantunut.

Arviointiperusteita kuvataan tarkemmin lain perusteluissa (HE 241/2020 vp). Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen saatavuus tai riittävyys voidaan tulkita olla vaarantuneeksi esimerkiksi siten, että hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevissa palveluissa hoitoon pääsyn kestot eivät ole säännösten mukaisia, odotusajat ovat pitkät tai hoidon saatavuus on heikko. Lisäksi esimerkiksi hyvinvointialueen asukkaiden tosiasialliset mahdollisuudet palvelujen käyttöön voivat olla rajoittuneet tai yhdenvertaisuus voi olla vaarantunut. Hyvinvointialueen toimet väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi voivat olla riittämättömiä tai keskittyä epätasa-arvoisesti vain valikoituihin väestöryhmiin.

Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon laatu ei lainsäädännön esitöiden mukaan turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti esimerkiksi silloin, jos turvallisuuden merkittävä vaarantuminen on johtanut valvontaviranomaisten toimenpiteisiin. Asiakas- tai potilasturvallisuuden puute voi olla lisäksi se, että sosiaali- ja terveydenhuollon menetelmät tai toimenpiteet ovat vastoin yleisesti hyväksyttyjä toimintakäytäntöjä tai niitä ei käytetä asianmukaisesti. Myös hyvinvointialueen asukkaiden yhdenvertaisuuden puute voi olla osoitus huonosta laadusta, esimerkiksi silloin, kun hyvinvointialueen eri osissa tai eri asiakasryhmille annettujen palveluiden laadussa on huomattavia eroja.

Kolmannen kriteerin mukaan on mahdollista arvioida hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista ja riittävää saatavuutta tarvevakioitujen asukaskohtaisten kustannusten tai niiden kehityksen perusteella. Tarvevakioidut asukaskohtaiset sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset lasketaan suhteuttamalla asukasta kohden lasketut menot hyvinvointialueen tarvekertoimeen. Tarvevakioitujen menojen avulla voidaan vertailla hyvinvointialueiden kustannuksia, kun otetaan huomioon eroavaisuudet hyvinvointialueiden

väestön ikärakenteessa, sairastavuudessa ja sosioekonomisissa tekijöissä. Keskimääräistä alhaisemmat tarvevakioidut kustannukset voivat olla merkki huonosta julkisten palveluiden saatavuudesta ja tasosta.

Hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto voi olla vaarantunut myös silloin, jos hyvinvointialueella ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palvelutuotantoa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä kokonaisharkintansa perusteella aloitteen arviointimenettelyn käynnistämiseksi myös muun syyn vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön arviointivastuulle kuuluvien kriteerien osalta laki siis yhdistää arviointikriteerit voimassa olevan lain raja-arvoihin siltä osin kuin esimerkiksi henkilöstömitoituksista tai hoitoonpääsyn määräajoista on säädetty, mutta ei aseta niille avoimesti ja ennakoitavissa olevia raja-arvoja. Näin ollen ennen arviointimenettelyn käynnistämistä olisi tarkoituksenmukaista, että hyvinvointialuetta kuullaan sen aluekohtaisesta tilanteesta vähemmän puuttuvilla keskustelu- ja ohjausmekanismeilla. Jotta arviointimenettelyn käynnistämistä tai alueiden kykyä järjestää järjestämisvastuullensa kuuluvat palvelut voidaan harkita täysimääräisesti, tulee varmistua siitä, että hyvinvointialueiden toiminnasta on olemassa riittävästi ja riittävän pitkältä ajalta tietoa.

Rahoitusperiaatteen suhteesta arviointimenettelyyn

Perustuslain mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22–22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21).

Nykyisen hyvinvointialueiden rahoituslain osalta perustuslakivaliokunta (PeVL17/2021 vp, s. 25) on todennut, että ”Hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi.” Edellä mainittu kannanotto tarkoittaa, että hyvinvointialueiden rahoitusmalli on vain kokonaisuutena arvioituna perustuslain mukainen. Näin ollen, jos rahoituslaissa rakennettua kokonaisuutta muutetaan, saattaa se muodostua perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi.

Tämän tulisi olla lähtökohtana sekä valtion talousarviota laadittaessa ja sen toteutumaa ennustettaessa, että hyvinvointialueiden talousarvioita ja eri toimenpiteiden tehokkuutta/vaikuttavuutta arvioitaessa.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta esitetty rahoituslain muutos valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen sisällytettynä kuitenkin tarkoittaisi, että hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaisuus avattaisiin. Näin ollen rahoituslaissa hyvinvointialueille taattu periaate, jonka perusideana on järjestämisvastuulle kuuluvista tehtävistä aiheutuvien kustannusten kattaminen valtionrahoituksesta, muuttuisi epävarmaksi. Tätä ei voida pitää tavoiteltava asiantilana perustuslain 19:3§, 22§:n ja PeVL:n kannanottojen valossa.

Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PeVL 15/2018 vp, s. 24).

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa (PeVL 26/2017 vp). Rahoituslain muutos erityisesti asiakasmaksujen vaikutuksia koskevilta osiltaan merkitsisi interventiota alueelliseen itsehallintoon ja kaventaisi aluedemokratiaa.

Arviointimenettelyä koskevissa lain esitöissä on huomioitu, että siinä missä sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä, voi se niin ikään tehdä valtionvarainministeriölle aloitteen lisärahoituksen myöntämiseksi hyvinvointialueelle ja lisärahoituksen ehdoista (HE 241/2020 vp, s. 199). Arviointimenettelyn käynnistämistä harkitessa olisi toivottavaa, että lisärahoituksen myöntämistä harkitaan tosiasiallisesti yhtä lailla lakiin kirjattuna ohjaus- ja avustusmekanismina. Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta merkityksellistä on, että lisärahoituksen saamiseen on edellytysten täyttyessä oikeus (PeVL 17/2021 vp, s. 24).

Lopuksi

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue painottaa, että valtion ohjauksen roolia tulisi kirkastaa myös palveluohjauksessa, hyvinvointialueiden palveluvalikon suunnittelussa sekä palvelutason (palvelulupauksen) määrittelyssä tai purkaa merkittävästi hyvinvointialuetta ohjaavia normeja. Hyvinvointialueiden sisältöohjausta ei voida erottaa taloudellisesta ohjauksesta, sillä hyvinvointialueiden taloudelliset realiteetit muodostuvat sisältölakien kautta, joiden noudattamista valvotaan valtion viranomaisten toimesta. Lainsäädännön tulisi nykyistä paremmin huomioida hyvinvointialueiden ohjauksessa taloudellisen ohjauksen ja sisältölainsäädännön/toiminnallisen ohjauksen yhteensovittaminen.

Yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden toteutuminen vaatinee arviointimenettelyn kaltaisten valtion ”puuttumismekanismeja” koskevien kirjausten lisäksi nykyistä vastavuoroisempaa ohjaus- ja neuvottelutyöskentelyä sekä huomattavaa paneutumista oikean tilannekuvan muodostamiseen. Puuttumismekanismina arviointimenettely on nykylainsäädäntöön kirjattuna hyvinvointialueen itsehallintoa ja tasavertaista sekä vastavuoroista keskustelua kaventava keino. Arviointimenettely puuttuu itsehallintoon ja vaaleilla valittujen valtuutettujen päätösvaltaan ja sen tulisi olla hyvin poikkeuksellinen ja

viimesijainen keino saattaa hyvinvointialueen talous ja palvelut kuntoon. VTV:n raportti nostaa ansiokkaasti esille arviointimenettelyn toimivuutta kunnissa. Raportissa sivutaan lyhyesti hyvinvointialueiden tilannetta. Kuntien toimintaan liittyvä arviointimenettely ja siihen liittyvä toimintakulttuuri ei sovi hyvinvointialueiden toimintaympäristöön ja rahoitusmalliin. Hyvinvointialueet ovat pelkästään väestöpohjaltaan niin suuria, etteivät käytännössä hyvin pieniin kuntiin (esimerkkinä Kyyjärven kunnassa meneillään oleva arviointimenettely, VM127:00/2024) kohdistetut arviointimenettelykäytännöt sovellu niihin. Kuntien verotusoikeuden johdosta kunnilla on hyvinvointialueeseen verraten itsenäisempi mahdollisuus vaikuttaa tulopohjaansa.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue kiittää tarkastusvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa ja pyytää huomioimaan hyvinvointialueen edellä lausuman vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä.

Timo Aronkytö
Hyvinvointialuejohtaja
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue