Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024: Vantaan ja Keravan hyvinvointi-alueen asiantuntijalausunto



K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024
Tarkastusvaliokunta 23.10.2024

Tausta

- Hyvinvointialueilta on pyydetty asiantuntijalausuntoa hyvinvointialueen näkemyksestä säädetystä arviointimenettelystä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita.
  - Tässä lausunnossa keskitytään ensisijaisesti järjestämislain mukaiseen arviointimenettelyyn.
- 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.

Arviointimenettelyn kriteerit

- 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.

Arviointimenettelyn kriteerit

- 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).

Rahoitusperiaatteen suhteesta arviointimenettelyyn

- 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.

Rahoitusperiaatteen suhteesta arviointimenettelyyn

- Hyvinvointialueiden näkökulmasta esitetty rahoituslain muutos valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen sisään vietynä 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.

Rahoitusperiaatteen suhteesta arviointimenettelyyn

- 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

Valtion taloudellisen ohjauksen ja toiminnallisen ohjauksen yhteensovittaminen tärkeää

- 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.

Tavoitteena (pitäisi olla) vastavuoroinen ohjaus

- Finanssipoliittiset tavoitteet ja sisältöohjaus tosiasiassa yhteensovitetaan hyvinvointialueiden arjessa



Tavoitteena vastavuoroinen ohjaus

- Tarvitaan realistinen tilannekuva – sekä hyvinvointialueiden taloudesta, sen kehityksestä, rahoituksen tosiasiallisesta riittävyydestä, kuin myös hyvinvointialueiden palvelukyvystä suhteessa palvelutarpeeseen
- Samoin hyvinvointialueet tarvitsevat realistisen tilannekuvan jotta muutoksiin voidaan varautua ajoissa
  - Esimerkiksi hoidon porrasteisuuteen tai henkilöstön koulutusvaateisiin liittyvien muutosten johtaminen käytännön toimenpiteiksi vie väistämättä aikaa.
- Vastavuoroisella ohjauksella saavutetaan realistinen vaikutustenarviointi tuleville säädösmuutoksille – jatkossa on pystyttävä huomioimaan entistä paremmin muutosten dynaamiset vaikutukset (esimerkiksi työvoiman tarvetta lisäävät muutokset työvoimapulan aikana nostavat kustannuksia kauttaaltaan).

Lopuksi

- 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.

Lopuksi

- 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.

Kiitos!

