



9.3.2021

D/93/03.02.01/2021 1 (6)

Johtaja Anna-Liisa Pasanen
Johtaja Jaakko Eskola

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Asiantuntijapyyntö 19.2.2021 ja hallintovaliokunnan kuuleminen 11.3.2021

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: HE 241/2020 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa viitekohdassa mainitusta hallituksen esityksestä. Lausunnossa on keskitytty uudistuksen rahoitukseen, hyvinvointialueiden ohjaukseen, pelastustoimen järjestämiseen sekä tarkastusviraston tarkastusoikeuksia koskeviin säädöskohtiin.

Tarkastusviraston näkemykset tiivistetysti

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan esityksen mukainen palvelujen järjestämisvastuun siirto kuntia suuremmille alueille ja vahva valtion ohjaus sekä ehdotettu rahoitusmalli tarjoaisivat koko maan tasolla riittävät edellytykset lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Tarkastusvirasto katsoo, että hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymisperusteet, ottaen huomioon myös alueiden mahdollisuus lisärahoituksen saamiseen, turvaavat riittävän rahoituspohjan palveluiden järjestämisen. Rahoituksen määräytymistekijöiden ja palvelutarpeen arvioinnin tietopohjaa ja selitystietoa tulee kuitenkin parantaa, jotta eri alueiden väliset erot tulevat otetuksi huomioon riittävän hyvin.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan palvelujen järjestämisvastuun siirto kuntia suuremmille alueille ja vahva valtion ohjaus parantaisivat mahdollisuuksia tehostaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Ehdotettuihin säädöksiin ja rahoitusmalliin on rakennettu hyvinvointialueille kannustimia kustannusten kasvun hillitsemiseksi, mutta ehdotuksessa on myös elementtejä, jotka eivät oleellisesti edistäisi pyrkimyksiä hillitä kustannusten kasvua. Joka tapauksessa julkista taloutta vahvistavat kustannusvaikutukset toteutuisivat vasta ensi vuosikymmenellä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen synergiahyötyjen saavuttamiseksi on välttämätöntä, että nämä palvelut ja toiminnot järjestettäisiin yhdenmukaisen aluejaon ja järjestämismallin pohjalta. Synergiaetuja on odotettavissa etenkin ensihoitopalvelujen järjestämisessä sekä suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Yleiskatteellisen rahoituksen määrittämisessä ja hyvinvointialueiden investointisuunnitelmissa tulisi varmistua siitä, että sosiaali- ja

terveydenhuollon sekä pelastustoimen tarpeet tulevat tasapainoisesti huomioiduksi. On mahdollista, että pelastustoimen palvelutarvetta sekä rahoituksen määräytymistekijöitä ja painokertoimia tulee arvioida uudelleen sisäministeriön suorituskykyhankkeen tulosten pohjalta. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että hyvinvointialueen omavalvontaohjelman sisällöstä ja laadimisesta säädettäisiin tarkemmin jo ennen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymistä.

Tarkastusvirasto pitää esitettäviä säädösmuutoksia tarkastusviraston tarkastusoikeuksiin perusteltuina ja kannatettavina. Muutokset varmistavat valtion mahdollisuuden valvoa pääosin valtiolta saatavin varoin rahoitettavien ja monin osin perusoikeuskytkentäisten palvelujen järjestämistä ja tuottamista.

Uudistus turvaa rahoituksen, kustannussäästöt tulevat viipeellä

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan palvelujen järjestämisvastuun siirto kuntia suuremmille alueille ja vahva valtion ohjaus parantaisivat mahdollisuuksia tehostaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa. Palvelutarpeen kehitykseen perustuva rahoitusmalli, joka ei huomioi vuodesta 2025 alkaen arvioitua palvelutarpeen kasvua täysmääräisesti, ohjaa osaltaan nykyistä kustannustehokkaampaan toimintaan. Palvelujen järjestämisen tehokkuus ja palvelujen kustannusvaikuttavuus riippuvat kuitenkin etenkin siitä, miten hyvinvointialueet onnistuisivat palvelujensa yhteensovittamisessa ja valvonnassa sekä keskinäisessä yhteistyössä.

Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (35–36 §) säädettäisiin viidestä yhteistyöalueesta, joiden tehtävänä olisi varmistaa yhteistyösopimuksella valtuustokausittain sosiaali- ja terveydenhuollon alueellinen yhteistyö ja tarkoituksenmukainen palvelurakenne. Lisäksi kaikille hyvinvointialueille voitaisiin asettaa alueellisten tavoitteiden ohella myös yhteiset valtakunnalliset tavoitteet (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 22 § ja laki pelastustoimen järjestämisestä, 8 §), jotka hyvinvointialueiden tulisi ottaa huomioon omassa toiminnassaan ja myös yhteistyösopimusten valmistelussa. Näin valtion ohjaus tukisi palvelujen yhdenmukaista järjestämistä ja kustannusvaikuttavien toimintatapojen käyttöönottoa.

Laskennalliset kustannukset varainhoitovuotta edeltäneeltä vuodelta olisivat pohjana, kun määriteltäisiin hyvinvointialueiden koko maan rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle. Laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotus otettaisiin huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen tasossa rahoituksen tasoa lisäävänä tai vähentävänä tekijänä. Valtion rahoitusta voitaisiin korottaa tai alentaa myös tehtävien laajuuden tai laadun muutoksen perusteella. Muutos toteutettaisiin kohdentamalla arvioitu kustannus hyvinvointialueen laskennallisiin kustannuksiin (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 9 – 10 §).

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että lakiehdotus sisältää mahdollisuuden rahoituksen korottamiseen tai alentamiseen tehtävien tai laadun muutosten perusteella (HE 241/2020 vp, s. 942). Tämä mahdollistaa rahoituksen tason alentamisen, jos sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on pystytty järjestämään ennakoitua kustannustehokkaammin.

Hyvinvointialueelle voitaisiin myöntää lisärahoitusta joko alueen omasta hakemuksesta tai sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön tai sisäministeriön aloitteesta (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 11 ja 26 §; laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 28 § ja laki pelastustoimen järjestämisestä, 12 §). Lisärahoituspäätöksessä hyvinvointialueelle voitaisiin asettaa palvelujen järjestämiseen liittyviä ehtoja. Ministeriöiden aloiteoikeutta lisärahoitukseen ja siihen liittyviä ehtoja palveluiden järjestämiselle voidaan pitää kannustimena hyvinvointialueille toteuttaa päätöksillään ennakoivasti toimenpiteitä, jotka vähentävät kustannusten kasvupainetta. Edellä mainittuja kannustimia tehostaa se, että esityksen mukaan hyvinvointialueen toistuva rahoitusaliijäämä tai kaksi kertaa kolmen

peräkkäisen tilikauden aikana hyvinvointialueelle annettu lisärahoitus voisi johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseen (HE 241/2020 vp s. 250; laki hyvinvointialueesta, 122–123 § ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 27 §). Kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta keskeistä siis olisivat lisärahoituksen saamiselle asetettavat ehdot sekä se, kuinka todennäköisenä hyvinvointialue pitäisi arviointimenettelyn käynnistymistä.

Hyvinvointialueiden talouden ohjaus osana julkisen talouden kokonaisuohjausta julkisen talouden suunnitelmassa voisi periaatteessa tukea menojen kasvun hillintää. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lainanottovaltuuden, ja sitä kautta investointien, tason määrittäminen perustuisi julkisen talouden suunnitelmaan sekä hyvinvointialueen lainanhoitokykyyn. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valtioneuvosto tekisi lainanottovaltuutta koskevan päätöksen julkisen talouden suunnitelman hyväksymisen jälkeen, ja hyvinvointialuetalouden velkaantumisen aste määräytyisi suunnitelman reunaehdoilla. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin suunnitelman ohjaavaa vaikutusta tältä osin käytännössä vähäisenä, koska 15 §:n muotoilu viittaa siihen, että lainanottovaltuus myönnetään lähes kaikissa tilanteissa 15 § 2 momentin mukaisesti, eli riippumatta julkisen talouden suunnitelmasta. Ainoastaan poikkeuksellisessa tilanteessa, mikäli julkisen talouden, valtiontalouden tai hyvinvointialuetalouden rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti, lainanottovaltuus voi olla alempi, ja tällöinkin kyse on harkinnanvaraisesta päätöksestä. Lisäksi pykälään sisältyvän ilmaisun ”merkittävä ja poikkeuksellinen” tulkinta voi olla käytännössä vaikeaa.

Tarkastusvirasto yhtyy hallituksen esityksen toteamukseen (HE 241/2020 vp s. 270), jonka mukaan uudistuksen kustannusten kasvun hillintä -tavoitteen toteutuminen riippuu olennaisesti siitä, miten kustannusten kasvua hillitsevät toiminnalliset mekanismit saataisiin vietyä käytäntöön ja niistä syntyvät säästö- ja tehostamispotentiaalit hyödynnettyä. Rahoitusmallin kannusteiden odotetaan hillitsevän kustannusten kasvua vasta vuodesta 2030 lukien, niiden syntyminen olisi epävarmaa ja ne riippuisivat myös tulevista päätöksistä.

Tarkastusvirasto pitää todennäköisenä, että mahdollinen hyvinvointialueen verotusoikeus loisi hyvinvointialueille kannustimen kustannusvaikuttavaan toimintaan. Verotusoikeus kannustaisi kustannusten hillintään, koska sen kautta alueet voisivat jakaa kustannushyötyjä asukkaalleen alemman veroprosentin muodossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirtäminen kuntia suuremmille alueille loisi merkittäviä synergiaetuja – huomiota tulee kiinnittää pelastustoimen rahoituksen riittävyyteen

Hyvinvointialueiden rahoituslain 3 §:n perustelujen mukaan hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettokustannukset olisivat vuoden 2020 tasossa noin 19,86 mrd. euroa, josta pelastustoimen kustannukset olisivat noin 458 miljoonaa euroa, eli 2,3 prosenttia. Pelastustoimen tehtävien laskennallisiin kustannuksiin asukasmäärän perusteella määräytyisi noin 298 miljoonaa euroa, pelastustoimen riskitekijöiden mukaan noin 137 miljoonaa euroa ja asukastiheyden perusteella noin 23 miljoonaa euroa (kuvio 1)

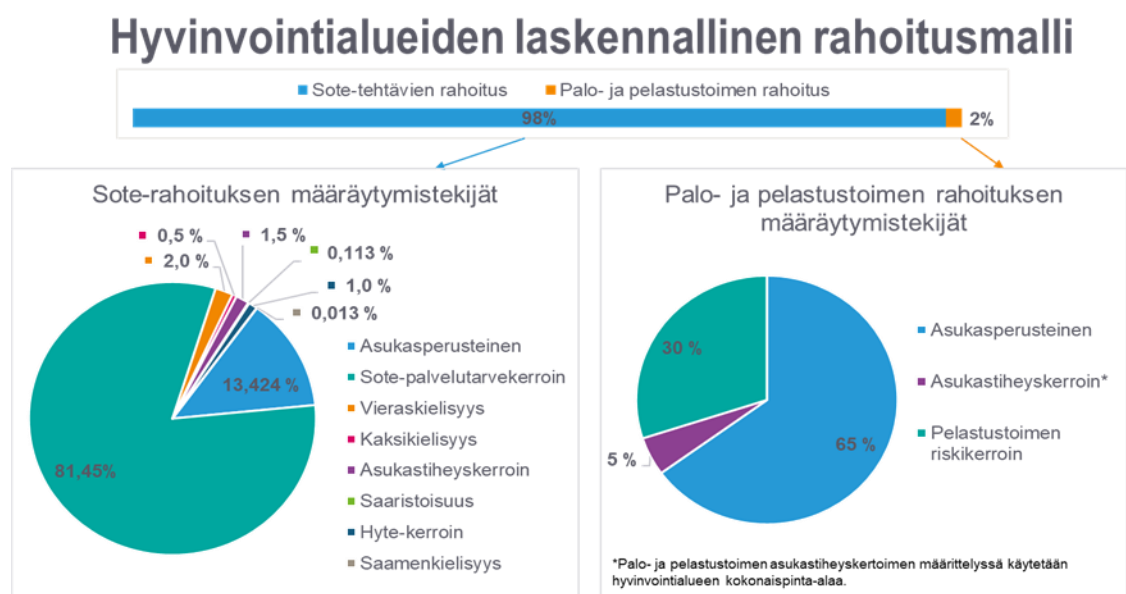
Sisäministeriö ilmoitti syksyllä 2020, että ehdotetussa lakisääteisen pelastustoimen palvelutason rahoituksessa on noin 79 miljoonan euron vaje vuoden 2020 tasossa arvioituna. Sisäministeriön [pelastustoimen suorituskykyhankkeessa](#) (4.2.2020–31.12.2021) kehitetään pelastustoimen palvelutason mittaamiseen sovellettavaa mallinnusta sekä menettely- ja toimintatapoja, joilla voidaan vastata toimintaympäristön ja riskien muutoksiin. Tarkoitus on myös uudistaa riskimallit ja onnettomuusennusteet sekä koota tietopohjaa pelastustoimen suorituskyvyn mittaamista ja arviointia varten. Lisäksi hankkeessa luodaan tilannekuva pelastuslaitosten taloudesta ja henkilöstöstä sekä tarkastellaan pelastushenkilösten synergiaa ensihoitopalveluiden tehtävissä ja kustannuksissa, ja arvioidaan paloasemaverkoston

toimivuutta. Sisäministeriössä on käynnissä myös pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan koulutuksen uudistamishanke (1.11.2020–31.12.2022), jossa selvitetään toimintaympäristön koulutukselle asettamia vaatimuksia, koulutusjärjestelyjä ja niiden kustannusvaikutuksia. Sisäministeriö on myös asettanut 26.2.2021 hankkeen pelastustoimen hallinnon uudistamiseksi. Hankkeessa kehitetään valtakunnallista ohjausjärjestelmää, tuetaan alueellisen valmistelun toimeenpanoa sekä valmistellaan hyvinvointialueiden toiminnan ja rahoituksen kehittämiseen liittyviä tehtäviä.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että pelastustoimen tarpeet tulevat riittävästi huomioiduksi hyvinvointialueiden rahoitusmallissa. Edellä kuvatuissa sisäministeriön hankkeissa tuotetun tiedon perusteella hyvinvointialueiden rahoitusmallissa on todennäköisesti tarpeen arvioida uudelleen myös pelastustoimen rahoituksen määräytymistekijöitä ja painokertoimia, vaikka hyvinvointialueiden rahoituslain 6 §:n mukaan pelastustoimen palvelutarpeen ei tällä hetkellä oleteta kasvavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen mukaisella vauhdilla.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueen investointisuunnitelmassa tulisi erikseen esittää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen investointitarpeet (laki hyvinvointialueesta, 16 §; laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 25 §; laki pelastustoimen järjestämisestä 11 §). Mikäli alueen käytettävissä oleva rahoitus tai lainavaltuus ei riittäisi kaikkiin tunnistettuihin investointeihin, investointiesityksiä tulisi priorisoida. Tällöin tulisi varmistaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tarpeet tulevat tasapainoisesti huomioiduksi. Rahoituspäätösten tueksi määriteltävien kriteerien läpinäkyvyydestä ja tasapuolisuudesta riippuu, missä määrin ehdotettu rahoitus- ja ohjausmalli turvaisen, että tarpeelliset investoinnit voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuvio 1. Hyvinvointialueiden rahoitusmalli ja yleiskatteellisen rahoituksen määräytymistekijät



Lähde: <https://soteuudistus.fi/rahoituslaskelmat>

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain luvun 7 mukaan häiriö- ja poikkeustilanteissa palvelut olisi pystyttävä turvaamaan hyvinvointialueen oman tuotannon, varautumissuunnitelmien sekä muiden hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien kanssa tehtävän yhteistyön avulla. Tämä koskisi sekä terveydenhuollon palveluja että pelastustointia. Tarkastusvirasto toteaa, että ehdotetun lainsäädännön mahdollistamat synergiahyödyt olisivat merkittävät etenkin ensihoitopalvelujen

järjestämisessä sekä suuronnettomuuksiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Saman järjestävän tahon alaisuudessa toimiva sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kokonaisuus sekä hyvinvointialueiden sopimukseen perustuva yhteistyö mahdollistaisivat sen, että palveluiden tuottamisessa voidaan hyödyntää nykyistä enemmän yhteisiä voimavaroja, osaamista, kalustoa ja toimipaikkoja. Koska on mahdollista, että hyvinvointialueet voisivat joissakin tilanteissa hyödyntää yksityisen sektorin palveluja myös pelastustoimessa, olisi hyödyllistä selvittää, missä määrin pelastustoimen järjestämislaissa voitaisiin soveltaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain luvussa 3 ehdotettuja säädöksiä palvelujen hankkimisesta ja siihen liittyvistä sopimuksista. Kokonaisuudessaan palvelujen yhteensovittamisen onnistumista on mahdollista arvioida vasta uudistuksen toimeenpanovaiheessa.

Ehdotuksessa (laki sosiaali- ja terveydenhuolloin järjestämisestä, 40 § ja laki pelastustoimen järjestämisestä, 16 §) kuvataan omavalvonnan periaatteet, mutta epäselväksi jää, mikä on palveluntuottajilta edellytettävän omavalvonnan yhteys hyvinvointialueen ohjaukseen. Hyvinvointialueen omavalvontaohjelman sisältöjen ja riskienhallinnan keinojen tulisi välittyä myös hyvinvointialueen palveluntuottajien kanssa tekemiin sopimuksiin. Ehdotuksen mukaan myös pelastustoimen omavalvonta kiinnittyy koko hyvinvointialueen omavalvontaohjelmaan. Tarkennusta kaipaisi se, mikä on pelastustoimen omavalvonnan suhde hyvinvointialueen velvollisuuteen seurata ja arvioida pelastustoimea (laki pelastustoimen järjestämisestä, 13 §). On tärkeää, että alueiden valvontatiedot olisivat vertailukelpoisia keskenään, jotta niitä voitaisiin käyttää kehittämisen ja päätöksenteon tukena. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö voisivat antaa asetuksella tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman yleisestä sisällöstä ja laadimisesta. Tarkastusvirasto suosittelee, omavalvontaohjelmista säädettäisiin tarkemmin jo ennen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymistä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeutta koskevat säännökset

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muutosehdotuksen mukaan tarkastusviraston tarkastusoikeus saatettaisiin koskemaan hyvinvointialueita ja hyvinvointialuekonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Lisäksi tarkastusviraston tarkastusoikeus saatettaisiin koskemaan sellaisia hyvinvointialuekonserniin kuulumattomia yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia, joissa hyvinvointialue yhdessä yhden tai useamman hyvinvointialueen, yhden tai useamman kunnan tai valtion kanssa käyttää määräysvaltaa. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan Valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen sekä näitä tehtäviä varten perustettujen kaupungin määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta noudattaen, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Esityksen tavoitteena on varmistaa valtion mahdollisuus valvoa pääosin valtiolta saatavin varoin rahoitettavien ja monin osin perusoikeuskytkentäisten palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä järjestelyjä.

Tarkastusvirasto pitää esitettäviä säännösmuutoksia tarkastusviraston tarkastusoikeuksiin perusteltuina ja kannatettavina.

Tarkastusvirasto voi tuottaa eduskunnalle sekä ministeriöille puolueetonta ja riippumatonta tietoa hyvinvointialueiden taloudesta ja toiminnasta. Tarkastusvirastolle osoitettava tarkastusoikeus antaa tarkastusvirastolle mahdollisuuden toteuttaa tarkastuksia suoraan hyvinvointialueiden toimintaan. Valtiontalouden tarkastusvirasto tunnistaa sen, että vaikka tarkastusvirasto voi päättää oman tarkastuksensa suuntaamisesta, hallituksen esityksen perusteella tarkastusviraston toiminnalle asetetaan tulevien hyvinvointialueiden tarkastamiseen kohdistuvia odotuksia.

Tarkastusvirasto on huomionnut myös muille viranomaisille ja hyvinvointialueiden tilintarkastajille sekä tarkastuslautakunnalle suunnitellut tehtävät arvioidessaan tarkastusviraston roolia hyvinvointialueiden valvonnan kokonaisuudessa. Olennaista on huomioida, että hyvinvointialueiden tilintarkastajat valitsee aluevaltuusto ja tilintarkastajat raportoivat suorittamastaan tarkastuksesta aluevaltuustolle ja sen alaiselle hallinnolle. Hyvinvointialueiden tilintarkastajat noudattavat aluevaltuuston ja tarkastuslautakunnan ohjeita elleivät ne ole ristiriidassa lain, hallintosäännön tai hyvän tilintarkastustavan kanssa.

Hyvinvointialueen tilintarkastuksen tai arviointitoiminnan sisältöön, painopisteisiin tai tarvittaessa erityisiin tarkastuskysymyksiin ei eduskunnalla, ministeriöllä tai muilla viranomaisilla ole lainsäädännön lisäksi muita ohjausmahdollisuuksia. Erikseen joillekin viranomaisille voidaan osoittaa rajattuja toiminnallisia valvontatehtäviä. Edelleen on tarpeen huomioida, että hyvinvointialueet perustamisensa jälkeen muodostuvat lainsäädännön puitteissa erilaisiksi taloudellisiksi kokonaisuuksiksi. Tilivelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta Valtiontalouden tarkastusvirastolla on mahdollisuus tuottaa eduskunnalle ja valtionhallinnolle tietoa kaikkien hyvinvointialueiden toiminnasta, taloudellisesta asemasta sekä tarvittaessa yhteisesti asetetuista erityiskysymyksistä. Omalla tarkastustoimintansa suunnittelulla valtiontalouden tarkastusvirasto voi varmistua tehokkaasti myös siitä, että hyvinvointialueiden valvonnassa ei muodostu päällekkäisyyksiä.

Tarkastusviraston toteuttamalla tarkastuksella on voi olla merkittävä rooli tilivelvollisuuden toteutumisessa hyvinvointialueiden taloudesta ja toiminnasta toiminnan rahoittajalle ja toiminnan yleisten tavoitteiden asettajalle. Edelleen tarkastusviraston hyvinvointialueista tuottama objektiivinen tarkastustieto palvelee myös ministeriöitä sekä valtion virastoja ja laitoksia niiden laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisessa. Edelleen jo nykyisen tarkastusmandaattinsa puitteissa tarkastusvirasto voi tarkastaa valtioneuvoston ja sen alaisten ministeriöiden toimintaa myös hyvinvointialueille osoitettavien tehtävien ohjauksen osalta.

Lisätietoja:

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

Johtaja Jaakko Eskola, jaakko.eskola@vtv.fi; 040 731 5403

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi; 050 395 2290