



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Hyvinvointialueiden ohjauksen vahvistaminen

KANSLIAPÄÄLLIKKÖ VELI-MIKKO NIEMI, KANSLIAPÄÄLLIKKÖ KIRSI PIMIÄ JA
VALTIOSIHTTEERI KANSLIAPÄÄLLIKKÖNÄ JUHA MAJANEN
17.5.2023

Kysymyksiä ohjauksen vahvistamiseksi

- Miten varmistetaan uudistuksen tavoitteiden ja erityisesti hallituksen päättämän taloustavoitteen saavuttaminen uskottavalla ja kestäväällä tavalla?
- Miten ohjataan kustannusvaikuttavaan toimintaan?
- Kuka vastaa ohjauksen yhteensovittamisesta?
- Onko ohjaus riittävän ennakoivaa?
- Ovatko nykyiset ohjauskeinot täysimääräisesti käytössä?
- Mitä uutta tarvitaan?

Ehdotukset

The background is a solid teal color. It features several thin, white, curved lines that sweep across the frame. One line starts from the left edge and curves downwards towards the bottom right. Another line starts from the bottom left and curves upwards towards the right. A third line starts from the bottom right and curves upwards towards the top right. These lines intersect and create a sense of movement and depth.

Lähtökohdat ohjauksen vahvistamiselle

- Hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita koskevan lainsäädännön tarkistusten lisäksi hyvinvointialueiden ohjausrakenteita kehitetään ja selkeytetään siten, että varmistetaan uudistuksen tavoitteiden ja hallituksen asettamien tavoitteiden saavuttaminen painottaen erityisesti kustannusten hillintää ja kustannusvaikuttavuutta. Tavoitteiden saavuttamista seurataan.
- Hallitus sitoutuu tukemaan ministeriöitä niiden ohjaustehtävissä ja käyttämään nykyisiä hyvinvointialueiden ohjauskeinoja tarvittaessa täysimääräisesti ja ottamaan käyttöön uusia keinoja.
- Otetaan huomioon alueiden itsehallinto ja tarve säilyttää hyvinvointialueilla omistajuus omasta taloudestaan.

Ohjauksen uudistamisen keinot, 1/2

1. Ohjauksen yhteensovittaminen VM:n tehtäväksi

- Hyvinvointialueita ohjaavat tehtävissään STM, SM ja VM kukin oman hallinnonalansa osalta. Hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittaminen säädetään valtiovarainministeriön tehtäväksi ja vahvistetaan ministeriön voimavaroja; STM, SM ja VM uudistavat yhteistyörakenteensa hyvinvointialueuudistuksen tavoitteiden saavuttamista tukevaksi.

2. Tieto käyttöön

- Ohjauksen tueksi kootaan yhteen ja luodaan ministeriöiden yhteinen koko ajan ylläpidettävä tilannekuva hyvinvointialueiden vaikuttavuutta, toimintaa ja taloutta koskevan tiedon ja koskevan tiedon perusteella;
- Lisäksi hyvinvointialueiden talouden ja tuloksellisuuden ohjauksen edellyttämää tietopohjaa kehitetään, jotta saadaan käyttöön johtamista tukeva, toiminnan ja talouden kattava tietopohja. Ohjauksen tueksi tarvitaan erityisesti tietoa priorisoinnista, kustannusvaikuttavuudesta, potilasturvallisuudesta ja hoidon laadusta. Sen lisäksi tarvitaan mm. Kelan, Valtiokonttorin ja Tilastokeskuksen tuottamaa tietoa. Tietoa tulee voida käyttää ajantasaisen tilannekuvan muodostamiseen. Sen perusteella voidaan arvioida lyhyen – ja keskipitkän aikavälin kehityskulkuja ja hyödyntää ohjauksen painopisteiden suuntaamisessa.
- Varmistetaan lisäksi, että tiedot ovat vertailukelpoisia alueiden välillä ja avoimesti saatavilla. Käynnistetään alueiden vertailukelpoisten yksikkökustannusten laskennan kehittäminen ja toteutetaan laskenta sekä tietojen julkaiseminen alkaen rahamääräisesti merkittävistä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluista;

Ohjauksen uudistamisen keinot, 2/2

5. Laissa jo säädettyjä keinoja käytetään vaikuttavuuden ja tuottavuuden lisäämiseen

- Valtiovarainministeriön johdolla STM, SM ja VM sekä muut viranomaiset seuraavat ja arvioivat hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Hyvinvointialueilta edellytetään lakisääteisin ohjauksen keinoin (mm. hyvinvointialueneuvotteluissa annettavat **vahvat suositukset, investointisuunnitelmien hyväksyminen sekä lainanottovaltuuksien muutoksiin ja lisärahoitukseen liittyvät sitovat ehdot**) vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden kehittämistoimenpiteitä sekä niiden toteutumisen raportointia;

6. Uusi valtuus etukäteiseen puuttumiseen

- Laissa jo säädettyjen valtuuksien lisäksi valtiovarainministeriö valtuutetaan lain muutosten myötä puuttumaan ennakkollisesti tilanteisiin, joissa alueiden taloudenhoito on vaarantumassa merkittäväällä tavalla;

7. Rahoituslakiin tarvittavat lisäkannusteet hyvinvointialueiden kustannusten hillinnälle

- Varmistetaan tarvittaessa lainsäädäntöä muuttamalla, että hyvinvointialueiden rahoitusmallissa on kustannusten hillintätavoitteet huomioon ottaen riittävät kannusteet ja säännökset kustannusten hillinnälle ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle.

Lisäksi vahvistetaan ohjausvälineitä seuraavasti

- a) Vuosittain tehdään yhdelle tai useammalla hyvinvointialueelle perusteellisempi toiminnan ja talouden läpivalaisu yhteistyössä asianomaisen hyvinvointialueen kanssa. Tulosten perusteella suositetaan tarvittavia toimenpiteitä;
- b) Lakisääteisiä neuvottelumenettelyjä selkiytetään ja neuvotteluille määritellään vielä nykyistä selkeämmät tavoitteet;
- c) Yhdessä hyvinvointialueiden kanssa arvioidaan kansallisen ja YTA-alueen merkitystä ja roolia toiminnassa ja ohjauksessa koskien mm. seuraavien asioiden koordinoitua: Keskitettävät hoidot, palveluiden edellyttämän henkilöstön ja osaamisen saatavuuden ja riittävyyden varmistaminen; koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rakenteet, hankinnat ja investoinnit sekä valmiuteen ja varautumiseen liittyvät kansallisen koordinaation tehtävät.

The background is a solid teal color. It features several thin, white, curved lines that sweep across the frame. One line starts from the left edge and curves downwards towards the bottom right. Another line starts from the bottom left and curves upwards towards the right. A third line starts from the bottom left and curves more steeply upwards towards the top right. These lines intersect and create a sense of dynamic movement.

Taustamateriaalia voimassa olevan lain ohjausmekanismeista

Hyvinvointialueen talouden tasapaino ja alijäämän kattamisvelvollisuus

- Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen.
 - Suunnittelussa lähtökohta on talouden tasapaino vuosikohtaisen tarkastelun sijasta pidemmällä aikavälillä, yksittäinen vuosi voi olla negatiivinen (ensimmäinen kausi 2023–2025) – alueilla on mahdollisuus toteuttaa tasapainottamistoimenpiteitä vähitellen.
- Kertynyt alijäämä tulee kattaa kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.
 - Toteutuneen alijäämän kattamiselle on asetettu yksiselitteinen määräaika. Käytännössä alijäämä on katettava yhtä vuotta pidemmällä aikavälillä kuin millä taloussuunnitelma on tasapainotettava (1 + 3 vuotta, ensimmäisen kerran 2026 loppuun). Jos taloussuunnitelma toteutuu (tasapaino 2025 lopussa), alijäämä tulee katetuksi vuotta määräaikaa lyhyemmässä ajassa – sääntely antaa alueiden näkökulmasta vuoden lisääikaa ennen kuin VM:n voi käynnistää talouteen perustuvan arviointimenettelyn.
- Hyvinvointialueiden mukaan talouden tasapainoa ja alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevat säännökset ovat osin päällekkäisiä investointien ohjauksen ja lainanottovaltuuden kanssa.
 - Koska investoinnit vaikuttavat poistoina tulokseen, tuloslaskelman tasapainoa koskeva sääntely jo tosiasiallisesti rajoittaa yksittäisen alueen mahdollisuuksia tehdä investointeja.
 - Peruste sääntelylle oli osin rahoituksen jälkikätestarkistus eli se, että poistot kasvattavat rahoitusta. Rahoitus kasvaa kuitenkin koko maan tasolla, eikä yksittäinen alue voi olla varma, että sen omat investoinnit vaikuttaisivat suoraan sen omaan rahoitukseen.

Lainanottovaltuus pitkäaikaisten lainojen nostamiseksi

- Lainanottovaltuus määritellään vuosittain. Hyvinvointialue voi kuitenkin käyttää lainanottovaltuutta useana vuotena, jos se toteuttaa vuoden aikana käynnistettävän investoinnin usean vuoden aikana.
 - Käynnistämivuoden lainanottovaltuuden ja muun rahoituksen tulee riittää koko hankkeen rahoittamiseen. Tällä turvataan se, että hyvinvointialue voi nostaa lainaa aiemmin käynnistetyin hankkeen rahoittamiseksi käynnistämivuoden lainanottovaltuuden puitteissa riippumatta taloustilanteen kehittymisestä.
 - Hyvinvointialue joutuu suunnittelemaan investointejaan pidemmällä aikavälillä, koska laskennallinen lainanottovaltuus ei välttämättä riitä yksin merkittävien investointien rahoittamiseen. Investointeja voidaan rahoittaa pitkäaikaisen lainan lisäksi esimerkiksi tulorahoituksella ja kertyneillä rahavaroilla.
 - Hyvinvointialueen heikko talous (kuten negatiivinen vuosikate) johtaa siihen, että alueella ei ole lainanottovaltuutta. Tämä voi osaltaan rajoittaa tuottavuuden ja taloudellisuuden parantamiseen tähtääviä investointeja.
- Alueiden mukaan enimmäislainamäärän laskennassa käytettävä kymmenen vuoden oletettu lainojen keskimääräinen takaisinmaksuaika on liian tiukka.
 - Takaisinmaksuaika vastaa kuitenkin todellista keskimääräistä laina-aikaa.
 - Suurten investointien rahoittaminen pitkäaikaisella lainalla edellyttää tosiasiasa sellaista vuosikatetta, joka johtaa tuloslaskelman ylijäämään.

Lainanottovaltuuden muuttaminen

- Lainanottovaltuutta voidaan muuttaa, jos alueen investointitarve on välttämätön laissa säädettyjen palvelujen turvaamiseksi ja tuottamiseksi eikä investointeja voida rahoittaa hyväksytyn lainanottovaltuuden puitteissa tai muilla tavoin.
 - Lainanottovaltuuden muuttamiselle asetetaan ehtoja. Tähän saakka on aina edellytetty talouden tasapainottamisohjelman (tai tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman tms.) laatimista. VM voi hylätä suunnitelman, jos se ei täytä lainanottovaltuuden muuttamisen ehtoja. Suunnitelmissa on edellytetty, että alue osoittaa lainanhoitokykynsä paranevan ts. osoittaa, milloin sen lainamäärä vähenee. Lainamäärän vähentäminen edellyttää niin hyvää tulorahoitusta, että sen määrä ylittää korvausinvestoinnit.
 - VM seuraa suunnitelmien toteutumista.
 - Lainanottovaltuuden muuttaminen johtaa aina laskennallista lainanhoitokykyä suurempaan lainamäärään. Alue joutuu siksi hyvin todennäköisesti hakemaan lainanottovaltuuden muuttamista seuraavana vuonna uudelleen. Lainanottovaltuuden muuttaminen on yksi talouteen perustuvan arviointimenettelyn kriteereistä.
 - Välttämättömyyskriteeri on tulkinnanvarainen. Alueiden mukaan sääntely saattaa estää sellaiset investoinnit, jotka olisivat tarpeen esimerkiksi palveluverkon kehittämiseksi – esimerkiksi kalliista vuokratilasta ei ole mahdollista luopua, kun ei ole lainanottovaltuutta oman uuden tilan hankintaan.

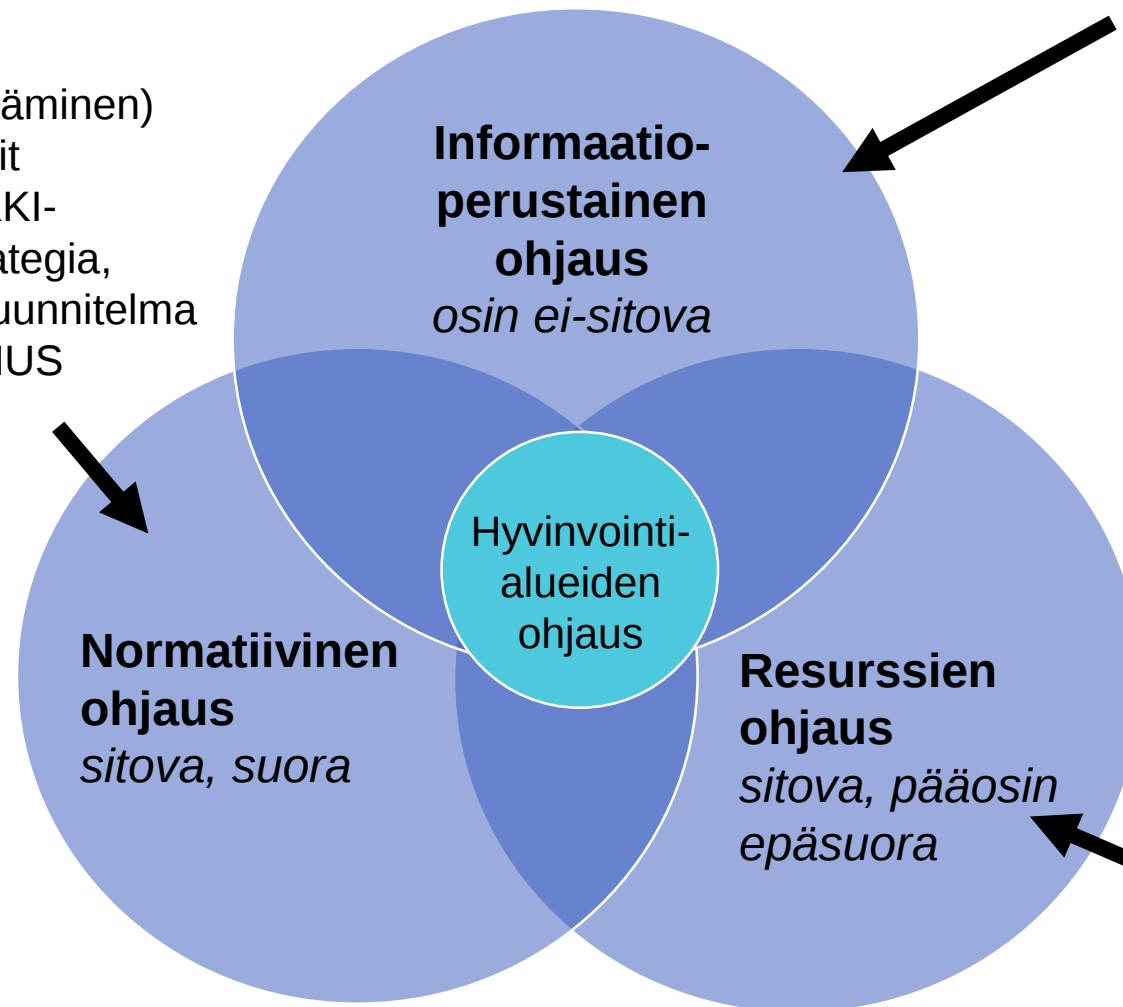
Arviointimenettely

- Hyvinvointialueen arviointimenettely voi käynnistyä talouteen tai palveluihin perustuen. VM voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudellisiin kriteereihin perustuen. VM käynnistää (aina) arviointimenettelyn STM:n aloitteesta, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti.
- Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos
 - 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.
- Hyvinvointialueen taloutta ohjataan voimakkaasti jo ennen arviointimenettelyä, kun sekä lisärahoituksen myöntämiselle että lainanottovaltuuden muuttamiselle asetetaan talouden tasapainottamista tai lainanhoitokyvyn paranemista koskevia ehtoja. VM hyväksyy ehdot ja seuraa esimerkiksi suunnitelmissa esitettyjen talouden tunnuslukujen kehittymistä. Yksittäisissä tapauksissa arviointimenettelyn käynnistäminen erillisenä prosessina voi olla tarpeetonta, kun lisärahoituksen tai lainanottovaltuuden muuttamisen ehdoilla on jo edellytetty alueelta talouden tilaa korjaavien suunnitelmien laatimista

Hyvinvointialueiden ohjauksen keinot

Pääosin puitetyyppinen

- Rakennelait (sote-järjestäminen)
- Substanssi- ja asiakaslait
- Strategiset asiakirjat: TKKI-strategia, hyvinvointistrategia, palvelustrategia, hyte-suunnitelma
- Sopimukset mm. YTA, HUS



**Informaatio-
perustainen
ohjaus**
osin ei-sitova

**Normatiivinen
ohjaus**
sitova, suora

**Resurssien
ohjaus**
*sitova, pääosin
epäsuora*

**Hyvinvointi-
alueiden
ohjaus**

Jatkuva vuorovaikutus

- Valtakunnalliset strategiset tavoitteet
- Jatkuva vuoropuhelu, ml.
Neuvottelukunnat ja niiden jaostot,
Vuosineuvottelut ja verkostot
- Yhteinen tilannekuva (ml. lakisääteinen
hyvinvointialueiden tietopohja)
- Lakisääteiset selvitykset ja arviot (mm.
VM rahoituksen riittävyyden arviointi
STM vuosittainen selvitys
THL/AVI/Valvira arviot ja selvitykset
Hyvinvointialueen vuosittainen selvitys)
- Valvontaan liittyvä ohjaus
- Suositukset (ml. alueinfo/ohjauskirje)
- Koulutukset ja oppaat

Pääosin korvamerkitsemätön

- Julkisen talouden suunnitelma
- Yleiskatteellinen, laskennallinen rahoitus
- Investoinnit ja lainanotto
- Lisärahoitus, lainanottovaltuuden
muutos, arviointimenettely