



Laillisuustarkastuskertomus

## **Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastuskertomus 11/2013



Laillisuustarkastuskertomus  
**Sotainvalidien laitoshuollon  
kustannusten korvaaminen**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-246-6 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2013

# Valtiontalouden tarkastusviraston laillisuustarkastuskertomus

Dnro 169/52/2012

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen, joka koski sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamista. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, ja se lähetetään Valtiokonttorille, sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2015.

Helsingissä 12. päivänä syyskuuta 2013

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusneuvos Pekka Ihalainen

Tarkastuksen tekijät:

Tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen

Johtava tilintarkastaja Antti Hieta

Johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen

Johtava tilintarkastaja Jari Siirola

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski

Tilintarkastuspäällikkö, JHTT Sami Kummila

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

valtiovarainministeriö

sosiaali- ja terveysministeriö

Asiasanat:

sotainvalidit, korvaus, sairas- ja veljeskodit

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>12</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>17</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>21</b>
2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus	21
2.2 Tarkastuskohde	22
2.3 Tarkastuskriteerit	24
2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät	25
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>26</b>
3.1 Sairas- ja veljeskotien asema sotainvalidien laitoshuoltopalveluiden tuottamisessa	26
3.2 Sotilasvammalain noudattaminen	30
3.2.1 Työkyvyttömyysasteeseen perustuva kustannusten korvaaminen	30
3.2.2 Korvattavat hoitomuodot ja toimintakykykuokat	34
3.2.3 Vuoden 2012 hoitopäivätietoja koskeva tarkastus	37
3.3 Valtion talousarvion noudattaminen	39
3.3.1 Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin	39
3.3.2 Sairas- ja veljeskotien erityisasema	40
3.4 Valtiokonttorin sopimusohjaus	45
3.4.1 Hankintalain soveltaminen terveydenhoito- ja sosiaalipalveluihin	45
3.4.2 Vuonna 2010 toteutettu kilpailutus	45
3.4.3 Sopimuskäytännöt	54
3.5 Korvausprosessin sisäinen valvonta	57
3.5.1 Valtiokonttorin maksusitoumusmenettely	57
3.5.2 Hankintamenettelyyn liittyvä laadunvarmistus	58
3.5.3 Korvattavien laitoshuoltopalveluiden auditointi	61
3.5.4 Hoitopäivätietojen toimittaminen Valtiokonttorille	63
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>66</b>
Lähteet	74





## Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen

Sotainvalidien laitoshuollon ja osa-aikaisen laitoshuollon kustannusten korvaamisesta säädetään sotilasvammalain (404/1948). Sotilasvammalain nojalla korvataan myös niiden henkilöiden laitoshuolto, jotka ovat vammautuneet tai sairastuneet suorittaessaan asevelvollisuutta vuosina 1948–1990. Näistä henkilöistä käytetään valtion talousarvioissa nimitystä sotilasinvalidi.

Sotainvalidien laitoshuollon palveluja tuottavat pääosin erityislaitokset, joita ovat Sotainvalidien Veljesliiton perustamat laitokset, kuten Kaunialan sotavammassairaala (nykyisin Kaunialan Sairaala Oy) sekä 90-prosenttisesti valtion rahoituksella 1980- ja 1990-luvulla rakennetut sotainvalidien laitokset. Kaikkia näitä laitoksia on alettu kutsua sairas- ja veljeskodeiksi, ja näillä on erityisasema sotainvalidien laitoshuollon palvelujen tuottamisessa. Sotainvalidien laitoshuollon palveluja voivat tuottaa myös muut sellaiset kuntoutuslaitokset, joiden kanssa Valtiokonttori on laatinut palvelujen tuottamista koskevan sopimuksen, sekä kunnat.

Tarkastuskohteena ovat olleet ne sotainvalidien laitoshuollosta ja osa-aikaisesta laitoshuollosta sairas- ja veljeskodeille maksetut korvaukset, jotka on pääosin maksettu rahapelitoiminnan tuottoihin perustuvasta talousarviomäärärahasta 33.50.52 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin). Muille kuntoutuslaitoksille ja kunnille maksettuja korvauksia ja niitä koskevia menettelyitä on käytetty eräissä tapauksissa vertailupohjana.

Vuonna 2012 sairas- ja veljeskodeille maksettiin sota- ja sotilasinvalidien laitoshuollosta korvauksia noin 55,6 miljoonaa euroa. Korvaukset vähentyivät vuoteen 2010 verrattuna 7,1 prosenttia. Muille kuntoutuslaitoksille korvauksia vuonna 2012 maksettiin vastaavasti noin 7,5 miljoonaa euroa, ja ne vähentyivät vuoteen 2010 verrattuna 9,3 prosenttia. Korvattavia sota- ja sotilasinvalidien laitoshuollon hoitopäiviä sairas- ja veljeskodeissa tuotettiin vuonna 2012 yhteensä noin 266 000, ja ne vähentyivät vuoteen 2010 verrattuna 12,3 prosenttia.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista asioista:

1. Onko sotainvalidien laitoshuolto ja osa-aikainen laitoshuolto korvattu säädösten ja ohjeiden mukaisesti?
2. Onko korvausprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

Ensimmäinen tavoite on jaettu kolmeen osatavoitteeseen:

1. Onko korvauksia maksettu vain niistä sotainvalideista, jotka sotilasvammalain mukaan ovat oikeutettuja valtion korvaamaan laitoshuoltoon tai osa-aikaiseen laitoshuoltoon?
2. Onko korvauksia maksettaessa noudatettu valtion talousarviota?
3. Onko Valtiokonttori hallinnoinut korvauksia säädöstenmukaisesti?

Tarkastus on suoritettu valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2012 tarkastussuunnitelman sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n ISSAI-tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemmpitasoisen sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Tarkastuksen tavoitteissa mainittuihin kysymyksiin on haettu vastausta johtamalla lainsäädännöstä, erityisesti sotilasvammalaista sekä valtion talousarviosta ja korvausten hallinnointiin Valtiokonttorissa muodostuneista käytännöistä keskeiset tarkastuskriteerit. Tarkastus perustuu 31.12.2012 saakka voimassa olleeseen sotilasvammalakiin.

Tarkastus toteutettiin analyttisenä tarkastuksena, avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Tapahtumatarkastusta täydennettiin siten, että kolmessa sairaus- ja veljeskodissa toteutettiin tarkastus, johon sisältyi hoitopäivähinnoittelun perustana olevien laatutekijöiden tarkastus sekä hoitopäivien seuranta koskeva tarkastus.

Tarkastusvirasto lausuu ensimmäisen tavoitteen ensimmäisestä osatavoitteesta kannanottonaan, että laitoshuoltoa ja osa-aikaista laitoshuoltoa on korvattu vain niiden sotainvalidien osalta, jotka ovat valtion korvaamaan laitoshuoltoon ja osa-aikaiseen laitoshuoltoon oikeutettuja. Yksittäistapauksissa 20-prosenttisen työkyvyttömyysasteen (haitta-asteen) omaavien sotainvalidien osa-aikaista laitoshuoltoa oli korvattu muutamia päiviä enemmän kuin sotilasvammalaissa on säädetty.

1.1.2013 voimaan tulleella säädösmuutoksella (901/2012) jaksottaisesta korvaamisesta luovuttiin ja alin haitta-aste pysyvään laitoshuoltoon pääsemiseksi laskettiin 20 prosenttiin riippumatta siitä, aiheutuuko laitoshoidon tarve korvatusta vammasta tai sairaudesta.

Sotilasvammalain perusteella myönnetään sotainvalidien ja muiden ennen 1.1.1991 asepalveluksessa vammautuneiden ja sairastuneiden sekä heidän omaistensa sotilasvammakorvaukset. Vuonna 2012 voimassa olleista maksusitoumuksista huomattava osa oli myönnetty sotilasinvalidille, jotka olivat vammautuneet tai sairastuneet suorittaessaan asevelvollisuutta rauhan aikana vuosina 1948–1990. Mikäli valtion korvaaman laitoshoidon perusteena olevaa haitta-astetta lasketaan edelleen nykyisestä 20 prosentista, maksuttomaan laitoshoittoon pääsee yhä useampi sotilasinvalidi. Sen sijaan muilla rintamaveteraaneilla kuin sotainvalideilla ei ole oikeutta valtion korvaamaan laitoshuoltoon. Valtion vuoden 2013 talousarviossa esitetyn arvion mukaan vuoden 2013 lopussa sotainvalidien määrä olisi 4 312 ja sotilasinvalidien 2 227. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Valtiokonttorin tarkastuskertomusluonnoksesta antamissa lausunnoissa esitettyjen ennusteiden perusteella sotilasinvalidien määrä ylittäisi sotainvalidien määrän vuonna 2018. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella eduskunta ei ole saanut lakimuutosten perustaksi riittävää tietoa sotilasvammalain mukaisen laitoshuollon edunsaajista ja lakimuutosten taloudellisista vaikutuksista pitkällä aikavälillä.

Tarkastusvirasto lausuu ensimmäisen tarkastustavoitteen toisesta osatavoitteesta kannanottonaan, että valtion talousarvio ei anna eduskunnalle oikeita ja riittäviä tietoja sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisen perusteista. Momentin nimike ”Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin” sekä päätösoosan ja selvitysoosan tekstit ovat ristiriidassa keskenään, eikä momentin todellinen käyttö vastaa määrärahan käyttötarkoitusta, sillä hoitopäivähinnoittelussa ei eritellä käyttö- ja pääomakustannuksia. Sairas- ja veljeskotien toiminnan ylijäämällä on rahoitettu vuoden 1994 jälkeen myös investointeja, vaikka momentin käyttötarkoitus ei sitä salli.

Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisesta muille palvelujen tuottajille kuin kunnille ei ole erityisiä säännöksiä, vaan menettelytavat perustuvat valtion talousarvioissa esitettyihin tietoihin ja Valtiokonttorin kulloinkin soveltamaan käytäntöön. Valtion talousarvioissa vuodesta 1994 alkaen esitetyt tiedot ovat olennaisilta osin harhaanjohtavia.

Raha-automaattiyhdistyksen tuottoihin perustuvalta talousarviomomentilta rahoitetaan paitsi ne sairas- ja veljeskodit, joiden perustamisrahoituksen valtio on korvannut 90-prosenttisesti, myös Sotainvalidien Veljesliiton aikanaan perustamat laitokset. Tälle jaottelulle ei ole valtion talousarvion tai korvauksen maksamisen kannalta perusteita. Ne laitokset, jotka rahoitetaan kyseiseltä momentilta, ovat erityisasemassa muihin kuntoutuslaitoksiin verrattuna.

Erityisasemassa olevien sairas- ja veljeskotien asema on säilynyt omistajan vaihdoksesta huolimatta. Erityisasema saattaa koskea myös sairas- ja

veljeskotien perustamia uusia laitoksia. Valtiokonttori päättää aina tapauskohtaisesti, voiko palveluntuottaja tuottaa sotainvalidien ja veteraanien palveluja toiminnan muuttuessa tai laajentuessa. Tapauskohtaisessa päätöksenteossa laitosten tasapuolinen kohtelu vaarantuu.

Tarkastusvirasto lausuu ensimmäisen tarkastustavoitteen kolmannesta osatavoitteesta kannanottonaan, että Valtiokonttorin hallinnoima korvausprosessi ei perustu keskeisiltä osin säädöksiin vaan Valtiokonttorin kulloinkin soveltamaan käytäntöön. Valtiokonttori ilmoittaa kilpailuttavansa sotainvalidien laitoshuoltopalvelut kuten myös kuntoutuspalvelut. Valtiokonttorin kilpailuttamismalli ei perustu hankintalainsäädännön soveltamiseen, vaan kyseessä on pikemminkin käytettävissä olevien määrärahojen allokointi sairas- ja veljeskodeille. Siirryttäessä vuonna 1994 niin sanottuun kilpailutukseen puhuttiin tulosohjaukseen siirtymisestä, mikä paremmin kuvaakin sovellettua mallia. Palvelulajeittain muodostetaan laskennallinen hinta, joka maksetaan palvelun tuottajalle, jos se on alhaisempi kuin laitoksen tarjoama hinta. Jos laitoksen tarjoama hinta on alhaisempi, maksetaan laitoksen tarjoama hinta. Menettelyssä ei kohdella tarjoajia tasapuolisesti. Jos laitos tarjoaa laskennallista hintaa alemmaa hintaa, se saattaa saada pienemmän korvauksen kuin sellainen samat laatupisteet omaava laitos, joka on tehnyt tarjouksen kalliimmalla hoitopäivähinnalla.

Menettelytavasta, kuten muistakin hankintamenettelyn puutteista, huomautettiin vuonna 2001 julkaistussa tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessa Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta (1/2001), joten on ilmeistä, että Valtiokonttorin soveltama menettelytapa on ollut tiedossa ainakin osalla tarjoajista.

Valtiokonttorin maksama korvaus laitoshoidosta ei siten perustu markkinahintaan eikä toteutuneisiin kustannuksiin vaan laskennallisiin perusteisiin, joita ovat aiemmin toteutuneet hoitopäivät, tarjoushinnoista johdetut keskimääräiset erot eri toimintakyluokkien kustannuksille ja käytettävissä oleva määräraha, jota korotetaan yleistä kustannustasoa vastaavasti.

Vuonna 2001 julkaistussa toiminnantarkastuskertomuksessa todettiin tarkastusviraston kannanottona, että tarkastusviraston käsityksen mukaan vuonna 1994 toteutetun uudistuksen toteutuksessa on painottunut enemmän sairaskotien ylläpidon turvaaminen kuin kokonaistaloudellisesti edullisten ja laadukkaiden palvelujen turvaaminen sotainvalideille. Nyt tehdyn tarkastuksen perusteella käsitys on edelleen vahvistunut.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Valtiokonttorin hankintamenettelyt eivät ole olennaisesti kehittyneet vuoteen 2001 verrattuna.

Vuonna 2010 järjestetyssä tarjouskilpailussa sairas- ja veljeskodit saivat tarjoamansa hinnan vain aivan poikkeustapauksissa. Sairas- ja veljesko-

deille maksetut korvaukset perustuivat siten Valtiokonttorin määräämiin laskennallisiin hoitopäivähintoihin.

Kilpailuttamisen perusteella määräytyvän hinnan sijasta korvausten määräytyminen on asiallisesti hyvin lähellä laskennallisin perustein myönnettävää valtionosuutta. Jos pidetään tarkoituksenmukaisena maksaa korvaukset valtionosuuksina, tulee siitä säätää asianmukaisesti lailla. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että valtionosuuden perusteena ovat todelliset kustannukset eikä käytettävissä oleva määräraha.

Sotainvalidi voi hakeutua valtion korvauksella joko kunnan järjestämään tai sairaus- ja veljeskodin tai muun kuntoutuslaitokseen tarjoamaan laitoshoidon. Laitoshoidon tehostamiseksi ja todellisen kilpailun lisäämiseksi tarkastusvirasto suosittelee selvitettäväksi sellaista mallia, jossa sotilasvammalain mukaisen laitoshoidon järjestäjäksi säädettäisiin kunta, joka voisi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne sairaus- ja veljeskodeilta tai muilta kuntoutuslaitoksilta. Valtio korvaisi esitetyssä mallissa nykyiseen tapaan kunnille aiheutuneet kustannukset.

Tarkastusvirasto lausuu toisesta tarkastustavoitteesta kannanottonaan, että korvausprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia Valtiokonttorin maksusitoumusmenettelyyn, hankintamenettelyn laadunvarmistukseen, laitoshuoltopalveluiden auditointiin ja hoitopäiväseurantaan liittyviä puutteita, joiden vuoksi Valtiokonttorin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjaavana ministeriönä on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

### Ersättning för kostnader för vård på anstalt för krigsinvalider

Om ersättning för kostnader för vård och deltidsvård på anstalt för krigsinvalider föreskrivs i lagen om skada ådragen i militärtjänst (404/1948). Med stöd av lagen om skada ådragen i militärtjänst ersätts också anstaltsvård av de personer, som hade skadats eller insjuknat medan de fullgjorde sin värnplikt åren 1948–1990. Om dessa personer används i statsbudgeten benämningen militärinvalider.

Vårdtjänster på anstalt för krigsinvalider produceras huvudsakligen av särskilda anstalter, till vilka hör av Krigsinvalidernas Brödraförbund grundade anstalter, såsom Kauniala krigsinvalidsjukhus (numera Kauniala Sjukhus Ab) samt anstalter för krigsinvalider vilka byggts på 1980- och 1990-talen med 90 procents finansiering av staten. Alla dessa anstalter har man börjat benämna sjuk- och brödrahem, och de har en särställning i produktionen av vårdtjänster på anstalt för krigsinvalider. Dessutom kan vårdtjänster på anstalt för krigsinvalider produceras också av andra rehabiliteringsinrättningar, med vilka Statskontoret har ingått ett avtal om produktion av tjänsterna, samt av kommunerna.

Föremål för granskningen har varit de åt sjuk- och brödrahemmen betalade ersättningarna för vård och deltidsvård på anstalt för krigsinvalider, som huvudsakligen har betalats från det på avkastningen av penningspelverksamhet baserade budgetanslaget 33.50.52 (Statlig ersättning för driftkostnader för krigsinvalidernas inrättningar). De ersättningar som har betalats åt andra rehabiliteringsanstalter och kommuner och förfarandena i fråga om dem har i en del fall använts som jämförelsegrund.

År 2012 betalades åt sjuk- och brödrahemmen som ersättningar för anstaltsvård för krigsinvalider och militärinvalider ca 55,6 miljoner euro. Ersättningarna minskade jämfört med år 2010 med 7,1 procent. Åt övriga rehabiliteringsinrättningar betalades ersättningar år 2012 motsvarigt ca 7,5 miljoner euro, och de minskade jämfört med år 2010 med 9,3 procent. År 2012 var antalet ersatta dagar av vård på anstalt för krigsinvalider som producerades av sjuk- och brödrahemmen totalt ca 266 000, och de minskade jämfört med år 2010 med 12,3 procent.

Syftet med granskningen var att ge ett på rimlig visshet baserat ställningstagande till följande frågor:

1. Har vården och deltidsvården på anstalt för krigsinvalidier ersatts i enlighet med författningar och instruktioner?
2. Är den interna kontrollen av ersättningsprocessen adekvat ordnad?

Det första syftet har uppdelats på tre delsyften:

1. Har ersättningar betalats endast för de krigsinvalidier, som enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst är berättigade till av staten ersatt vård eller deltidsvård på anstalt?
2. Har statsbudgeten iakttagits vid betalningen av ersättningarna?
3. Har Statskontoret administrerat ersättningarna i enlighet med författningarna?

Granskningen har utförts under iakttagande av Statens granskningsverks granskningsplan för år 2012 samt instruktionen om laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning. Vid laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som utförs av granskningsverket är det fråga om laglighetsgranskning i enlighet med de högsta granskningsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI:s ISSAI-granskningsstandard 4100.

Målsättningen för laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen (laglighetsgranskningen) är att i ärenden som hör till granskningsverkets behörighet granska, huruvida man i den sakhet som är föremål för granskningen har förfarit i enlighet med lagstiftningen, annan reglering på lägre nivå och av myndigheterna givna instruktioner. Laglighetsgranskningen går förutom iakttagandet av bestämmelserna in för att klargöra, om verksamheten har ordnats i enlighet med budgeten samt principerna för god förvaltning.

Svar på de frågor som nämnts i granskningens syften har sökts genom att härleda de centrala granskningskriterierna ur lagstiftningen, särskilt lagen om skada ådragen i militärtjänst, statsbudgeten samt den praxis som uppkommit hos Statskontoret i administreringen av ersättningarna. Granskningen baserar sig på den lag om skada ådragen i militärtjänst som var i kraft till 31.12.2012.

Granskningen genomfördes som analytisk granskning, granskning av processen för administrering av understöd och som transaktionsgranskning. Transaktionsgranskningen kompletterades så, att hos tre sjuk- och brödrahem utfördes en granskning, i vilken ingick en granskning av de kvalitetsfaktorer som utgör grund för prissättningen av vårddagarna samt en granskning av uppföljningen av vårddagarna.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det första syftets första delsyfte, att vård och deltidsvård på anstalt har ersatts endast i fråga

om de krigsinvalider, som är berättigade till av staten ersatt vård och deltidsvård på anstalt. I enskilda fall hade deltidsvård på anstalt för krigsinvalider med 20 procents invaliditetsgrad ersatts några dagar mera än vad som har föreskrivits i lagen om skada ådragen i militärtjänst.

Med en författningsändring (901/2012) som trädde i kraft 1.1.2013 slopades den periodiserade ersättningen, och den lägsta invaliditetsgraden för tillgång till varaktig vård på anstalt sänktes till 20 procent, även om behovet av vård på anstalt beror på annan skada eller sjukdom än den som ersätts.

Med stöd av lagen om skada ådragen i militärtjänst beviljas ersättningar för skada ådragen i militärtjänst åt krigsinvalider och andra som före 1.1.1991 skadats och insjuknat i militärtjänst samt åt deras anhöriga. Av de betalningsförbindelser som var gällande år 2012 hade en betydande del beviljats militärinvalider, som hade skadats eller insjuknat medan de fullgjorde sin värnplikt i fredstid åren 1948–1990. Ifall den invalidprocent som är grund för vård på anstalt som ersätts av Statskontoret sänks ytterligare från nuvarande 20 procent, får allt fler militärinvalider tillgång till avgiftsfri vård på anstalt. Däremot har andra frontveteraner än krigsinvalider inte rätt till av staten ersatt vård på anstalt. Enligt en uppskattning i statsbudgeten för år 2013 är vid utgången av år 2013 antalet krigsinvalider 4 312 och militärinvalider 2 227. Enligt prognoser som har framförts i de utlåtanden som social- och hälsovårdsministeriet och Statskontoret har gett om utkastet till granskningsberättelse, kommer antalet militärinvalider att överstiga antalet krigsinvalider år 2018. På basis av lagberedningsdokumenten har riksdagen inte till grund för lagändringarna fått tillräcklig information om förmånstagarna vid anstaltsvård enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst och om lagändringarnas ekonomiska verkningar på lång sikt.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det första granskningssyftets andra delsyfte, att statsbudgeten inte ger riktiga och tillräckliga uppgifter om grunderna för ersättning av kostnaderna för vård på anstalt för krigsinvalider. Momentets rubrik ”Statlig ersättning för driftskostnader för krigsinvalidernas inrättningar” samt texterna i beslutdelen och förklaringsdelen är inbördes motstridiga, och den faktiska användningen av momentet svarar inte mot anslagets användningsändamål, för drifts- och kapitalkostnaderna särskiljs inte i prissättningen på vårddygnet. Med överskottet av sjuk- och brödrahemmens verksamhet har efter år 1994 finansierats också investeringar, trots att momentets användningsändamål inte tillåter detta.

Angående ersättning av kostnaderna för anstaltsvård för krigsinvalider åt andra serviceproducenter än kommunerna finns inte särskilda bestämmelser, utan förfaringssätten baserar sig på uppgifter som presenterats i



statsbudgeten och på den praxis som vid respektive tidpunkt tillämpas av Statskontoret. De uppgifter som har presenterats i statsbudgetarna allt sedan år 1994 är till väsentliga delar missledande.

Från ett budgetmoment som baserar sig på Penningautomatföreningens avkastning finansieras förutom de sjuk- och brödrahem, vars grundläggningsfinansiering staten har ersatt till 90 procent, också de inrättningar som på sin tid har grundats av Krigsinvalidernas Brödraförbund. Med tanke på statsbudgeten eller betalning av ersättning finns det inte grunder för denna uppdelning. De inrättningar som finansieras från ifrågakvarande moment intar en särställning jämfört med andra rehabiliteringsinrättningar.

Ställningen för de sjuk- och brödrahem som befinner sig i särställning har bevarats trots att ägaren bytts. Särställningen har också bevarats när sjuk- och brödrahemmet har grundat nya inrättningar. Statskontoret beslutar alltid från fall till fall om serviceproducenten kan producera tjänster för krigsinvalider och veteraner när verksamheten förändras eller utvidgas. Vid ett beslutsfattande från fall till fall äventyras en jämlik behandling av inrättningarna.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det första granskningssyftets tredje delsyfte, att den ersättningsprocess som administreras av Statskontoret inte till centrala delar baserar sig på författningar utan på den praxis som Statskontoret tillämpar vid respektive tidpunkt. Statskontoret uppger att det konkurrensutsätter anstaltsvårdtjänsterna för krigsinvalider liksom även rehabiliteringstjänsterna. Statskontorets modell för konkurrensutsättning baserar sig inte på tillämpning av lagstiftningen om upphandling, utan det är snarare fråga om en allokering av till buds stående anslag till sjuk- och brödrahemmen. När man övergick till så kallad konkurrensutsättning år 1994 talade man om övergång till resultatstyrning, vilket också bättre beskriver den tillämpade modellen. Enligt slag av service bildas ett kalkylmässigt pris, som betalas åt serviceproducenten, om det är lägre än det pris som inrättningen erbjuder. Om det pris som inrättningen erbjuder är lägre, betalas det pris som inrättningen erbjuder. Förfarandet bemöter inte anbudsgivarna jämlikt. Om en inrättning erbjuder ett pris som är lägre än det kalkylmässiga priset, kan den få en mindre ersättning än en inrättning med samma kvalitetspoäng, som har gett ett anbud med högre pris per vård dag.

Om förfaringssättet, liksom även om andra brister i upphandlingsförfarandet, anmärktes i den av revisionsverket år 2001 publicerade förvaltningsrevisionsberättelsen Upphandlingen av sjukvårdstjänster för krigsinvalider (1/2001), varför det är uppenbart, att det förfarande som tillämpas av Statskontoret har varit känt åtminstone hos en del av anbudsgivarna.

Den ersättning som betalas av Statskontoret för anstaltsvården baserar sig sålunda inte på marknadspriset eller på de realiserade kostnaderna, utan på kalkylmässiga grunder, som är de tidigare realiserade vård dagarna, av anbudspriserna härledda genomsnittliga skillnader för kostnaderna i olika funktionsduglighetsklasser och det till buds stående anslaget, som höjs i motsvarighet till den allmänna kostnadsnivån.

I den år 2001 publicerade förvaltningsrevisionsberättelsen konstaterades som revisionsverkets ställningstagande, att enligt revisionsverkets uppfattning i verkställandet av 1994 års reform mera har betonats att trygga sjukhemmens upprätthållande än att trygga helhetsekonomiskt förmånliga och högklassiga tjänster för krigsinvaliderna. Den nu gjorda laglighetsgranskningen har ytterligare stärkt denna uppfattning.

På basis av granskningen kan konstateras, att Statskontorets upphandlingsförfaranden inte har utvecklats väsentligt jämfört med år 2001.

Vid den år 2010 ordnade anbudstävlan fick sjuk- och brödrahemmen endast i undantagsfall det pris som de erbjöd. Ersättningarna åt sjuk- och brödrahemmen baserade sig således på de av Statskontoret fastställda kalkylmässiga priserna per vård dag.

I stället för ett pris som bestäms på grundval av konkurrensutsättning är bestämningen av ersättningarna i sak mycket likartad en statsandel som bestäms på kalkylmässiga grunder. Om det anses vara ändamålsenligt att betala ersättningarna som statsandelar, bör om detta som sig bör föreskrivas med lag. Då måste emellertid beaktas, att grunderna för statsandelen är de faktiska kostnaderna och inte det till buds stående anslaget.

En krigsinvalid kan söka sig till av staten ersatt, antingen av kommunen eller ett sjuk- och brödrahem eller någon annan rehabiliteringsinrättning erbjuden vård på anstalt. För att effektivera vården på anstalt och utöka den faktiska konkurrensen rekommenderar revisionsverket att man utreder en sådan modell, där som anordnare av vård på anstalt enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst föreskrivs kommunen, som kunde producera servicen själv eller anskaffa den från sjuk- och brödrahem eller andra rehabiliteringsinrättningar. Staten skulle i den föreslagna modellen på samma sätt som nu ersätta kommunerna för de uppkomna kostnaderna.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det andra granskningssyftet, att i ordnandet av den interna kontrollen av ersättningsprocessen har framkommit sådana med Statskontorets förfarande med betalningsförbindelse, kvalitetssäkringen i upphandlingsförfarandet, auditeringen av anstaltsvårdtjänster och uppföljningen av vård dagarna anknutna brister, med anledning av vilka Statskontoret samt social- och hälsovårdsministeriet i egenskap av styrande ministerium har skäl att vidta behövliga åtgärder.



**Taulukko 1. Sota- ja sotilasinvalidien laitoshuollon kustannukset sairias- ja veljeskoodeille vuosina 2010–2012.**

Palvelulaji	2012	2011	2010	Muutos
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido I	27 768 540	29 568 231	33 200 627	-16,4 %
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido II	14 223 239	14 073 042	13 907 598	2,3 %
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido III	1 107 537	1 129 071	982 865	12,7 %
3a Yhteensä	43 099 316	44 770 344	48 091 090	-10,4 %
3b Intervallihoido I	2 233 179	2 281 958	2 102 576	6,2 %
3b Intervallihoido II	5 593 207	5 946 720	5 697 785	-1,8 %
3b Intervallihoido III	1 673 372	1 863 157	1 863 819	-10,2 %
3b Yhteensä	9 499 758	10 091 835	9 664 180	-1,7 %
3c Saattohoido	1 215 597	982 486		
8 Päiväsairaala I	112 327	102 174	86 754	29,5 %
8 Päiväsairaala II	691 796	722 603	776 586	-10,9 %
8 Päiväsairaala III	943 731	1 127 240	1 179 807	-20,0 %
8 Yhteensä	1 747 854	1 952 017	2 043 147	-14,5 %
Kaikki yhteensä	55 562 525	57 796 682	59 798 417	-7,1 %

Seuraavalla sivulla olevassa taulukossa on esitetty vastaavat tiedot muille kuntoutuslaitoksille maksetuista korvauksista. Sairas- ja veljeskoodeille maksetut kustannusten korvaukset olivat siten vuonna 2012 noin 88 prosenttia kaikista sota- ja sotilasinvalidien laitoshuollon kustannusten korvauksista.

**Taulukko 2. Sota- ja sotilasinvalidien laitoshuollon kustannusten korvaukset muille kuntoutuslaitoksille.**

Palvelulaji	2012	2011	2010	Muutos
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido I	4 379 762	3 451 060	3 951 952	10,8 %
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido II	1 936 190	2 260 787	2 922 378	-33,7 %
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido III	494 482	299 770	830 168	-40,4 %
3a Yhteensä	6 810 434	6 011 617	7 704 498	-11,6 %
3b Intervallihoito I	148 878	35 745	97 775	52,3 %
3b Intervallihoito II	480 493	284 655	385 900	24,5 %
3b Intervallihoito III	8 748	0	25 094	-65,1 %
3b Yhteensä	638 118	320 400	508 769	25,4 %
3c Saattohoito	26 114	3710	0	
8 Päiväsairaala I	0	0	0	
8 Päiväsairaala II	0	7 345	0	
8 Päiväsairaala III	0	0	0	
8 Yhteensä	0	7 345	0	
Kaikki yhteensä	7 448 552	6 339 362	8 213 267	-9,3 %

Sotainvalidien ja heidän puolisoitensa laituskuntoutuksesta maksettiin vuonna 2012 sairaus- ja veljeskodeille yhteensä noin 9 miljoonaa euroa ja muille kuntoutuslaitoksille noin 4,5 miljoonaa euroa. Laituskuntoutuksen korvaukset eivät kuulu tämän tarkastuksen piiriin.

Tarkastus on suoritettu valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2012 tarkastussuunnitelman sekä laillisuus- ja asianmukaisuustarkastusohjeen mukaisesti. Tarkastusviraston suorittamassa laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa on kysymys ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSA:n ISSAI-tarkastusstandardin 4100 mukaisesta laillisuustarkastuksesta.

Laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksen (laillisuustarkastuksen) tavoitteena on tarkastusviraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tarkastaa, onko tarkastuksen kohteena olevassa asiakokonaisuudessa toimittu lainsäädännön, muun alemmepitason sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen mukaisesti. Laillisuustarkastus pyrkii selvittämään säännösten noudattamisen lisäksi, onko toiminta järjestetty talousarvion sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Laillisuustarkastus standardien tarkoittamana toimintona ei tarkoita pelkästään toiminnan lainmukaisuuden selvittämistä, vaan tarkastukseen sisältyy myös toiminnan asianmukaisuus, joka voidaan hallinnossa tulkita erilaisten lainsäädäntöä alempitasoisten ohjeiden ja määräysten sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseksi. Tavoitteena on tuottaa tietoa päätöksentekijöille siitä, onko lakeja ja muita säännöksiä noudatettu ja onko sääntelyllä saavutettu halutut tulokset.

Tarkastusvirastossa laaditaan valtiontalouden ja kansantalouden strategisista riskeistä riskianalyysi, joka ohjaa tarkastusviraston suunnittelua ja tarkastusviraston toimintayksiköiden yksityiskohtaisempien riskianalyysien ja suunnitelmien valmistelua. Laillisuustarkastuksista laaditaan erillinen riskianalyysi aihealueittain yhdistämällä eri alueiden analyysijä. Erillisten laillisuustarkastusaiheiden valinnan kriteereinä ovat asian taloudellinen merkitys, olennaisuus ja riski.

Laaditun riskianalyysin perusteella tarkastusvirasto päätti kohdistaa laillisuustarkastuksen sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamiseen.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuksen tavoite ja laajuus

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraavista asioista:

1. Onko sotainvalidien laitoshuolto ja osa-aikainen laitoshuolto korvattu säädösten ja ohjeiden mukaisesti?
2. Onko korvausprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

Ensimmäinen tavoite on jaettu kolmeen osatavoitteeseen:

1. Onko korvauksia maksettu vain niistä sotainvalideista, jotka sotilasvammalain mukaan ovat oikeutettuja valtion korvaamaan laitoshuoltoon tai osa-aikaiseen laitoshuoltoon?
2. Onko korvauksia maksettaessa noudatettu valtion talousarviota?
3. Onko Valtiokonttori hallinnoinut korvauksia säädösten mukaisesti?

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa yleiskannanotto siitä, onko korvausten hallinnoinnissa toimittu olennaisilta osin säädösten ja ohjeiden mukaisesti.

Laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioitiin erityisesti seuraavien säädösten noudattamisen perusteella:

- sotilasvammalaki (404/1948)
- asetus sotilasvammalain eräiden säännösten soveltamisesta (1117/1985)
- laki valtion talousarviosta (423/1988)
- asetus valtion talousarviosta (1243/1992)
- laki julkisista hankinnoista (348/2007) (hankintalaki)
- arpajaislaki (1047/2001).

## 2.2 Tarkastuskohde

Sotainvalideille myönnettävistä korvauksista säädetään sotilasvammalaisissa (404/1948). Lain 6 §:ssä säädetään, mitä korvattavaan sairaanhoitoon sisältyy. Siihen kuuluu 6 §:n 1 momentin mukaan

1. lääkärin antama tai määräämä tarpeellinen hoito, taikka, jollei sellaista hoitoa ole saatavissa, koulutetun sairaanhoitajan antama tai muu tarpeellinen hoito
2. lääkärin määräämät lääkkeet sekä tarpeelliset puhdistusaineet ja sidos-  
tarvikkeet
3. tarpeellisten tekojäsenten ja muiden apuneuvojen sekä apuvälineiden hankkiminen omaksi tai käytettäväksi sekä niiden korjaaminen, uusiminen ja käytön opettaminen, silloin kun se olosuhteisiin katsoen on kohtuullista
4. harkinnan mukaan opaskoiran antaminen sokean käytettäväksi.

Lain 6 §:ssä säädetään myös muun muassa matkakulujen, asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden sekä asumispalveluiden korvaamisesta.

Lain 6 §:n 5 momentissa säädetään, että sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään, korvataan sairaanhoitona myös määräaikainen lääkärintarkastus, työ- tai toimintakyvyn palauttamista tai säilyttämistä tarkoittava kuntouttaminen sekä laitoksessa annettu huolto tai osa-aikainen huolto. Laitoksessa annettu huolto ja osa-aikainen huolto ovat siten osa sotainvalideille korvattavaa sairaanhoitoa.

Sotilasvammalain eräiden säännösten soveltamisesta annetun asetuksen (1117/1985) 4 §:ssä säädetään, että laitoshuolto ja osa-aikainen laitoshuolto korvataan vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka huoltamista kotona ei vamma tai sairauden aiheuttaman terveydentilan pitkällisen heikentymisen takia voida pitää kohtuullisena.

Laitoshuoltona pidetään 4 §:n 2 momentin mukaan

1. hoitoa erityisessä laitoksessa
2. sosiaalihuoltolain 24 §:ssä tarkoitettua laitoshuoltoa
3. kunnan tai kuntayhtymän järjestämää ympärivuorokautista hoitoa sairaansijalla siltä osin, kuin siitä voitaisiin periä maksu potilaan maksukyvyn mukaan, sekä sairaansijalla annettavaa lyhytaikaista hoitoa, jonka pääasiallisena tarkoituksena on lääkinnällisen kuntoutuksen antaminen
4. ympärivuorokautista tai osa-aikaista laitoshuoltoa vastaavaa hoitoa Ruotsissa.



Sotainvalidi voi tulla valtion varoilla korvattavan laitoshuollon piiriin kah- ta reittiä. Sotainvalidi voi valita, hakeutuuko hän kunnan tarjoamaan pit- kääikäiseen laitoshuoltoon vai Valtiokonttorin kilpailuttamaan laitoshoi- toon. Kunnan tarjoamasta laitoshuollosta ja sen kustannusten korvaami- sesta säädetään sotilasvammalain 6 a §:ssä. Sotilasvammalain 6 a §:n mukaan kunnalle tai kuntainliitolle, joka on järjestänyt edellä 6 §:n 4 mo- mentissa tarkoitetun palvelun tai 5 momentissa tarkoitetun kuntouttamisen taikka laitoshuollon, korvataan vahingoittuneen tai sairastuneen hoidosta kunnalle tai kuntainliitolle aiheutuneet kustannukset. Kustannukset kor- vataan pykälän 2 momentin mukaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 58 §:n mukaisesti. Terveys- huoltolain 58 §:ssä säädetään potilaan koti- kunnan vastuusta hoidon kustannuksista. Pykälän 2 momentin mukaan korvauksen on perustuttava tuotteistukseen tai siihen tuotehintaan, jolla terveydenhuollon toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa tai jolla kun- tayhtymä laskuttaa jäsenkuntiansa.

Jos sotilasvammalain 6 §:ssä tarkoitettu korvaus laitoshuollosta, osa- aikaisesta laitoshuollosta tai kuntoutuksesta suoritetaan tämän palvelun järjestäneelle laitokselle, voidaan korvaukseen 6 d §:n mukaan käyttää myös Raha-automaattiyhdistyksen tuottoa valtion talousarvioon tarkoitus- ta varten varatun määrärahan rajoissa.

6 d § lisättiin sotilasvammalakiin vuonna 1998 (776/1998). Lakimuutos- ta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 88/1998) taustoitetaan sotilas- vammalain säännöksiä myös yleisemmin. Hallituksen esityksen mukaan sotilasvammalain alkuperäisenä lähtökohtana on ilmeisesti ollut ajatus, et- tä laissa tarkoitettut korvaukset suoritetaan rahana sotainvalidille itselleen. Käytännössä näin menetellään elinkoron ja muiden jatkuvaluonteisten korvausten osalta. Hallituksen esityksen mukaan kirjoitetun lain säännök- set korvausten hakemis-, myöntämis- ja maksamismenettelystä eivät so- vellu hyvin lain 6 §:n nojalla sairaanhoitona korvattaviin palveluihin. Näin ollen etenkin laitoshuolto- ja kuntoutuskustannusten korvausjärjestelmä pe- rustuu hallituksen esityksen mukaan suurimmaksi osaksi vakiintuneeseen hallintokäytäntöön sekä Valtiokonttorin sotilasvamma- ja veteraani- asi- at -yksikön (aiemmin tapaturmavirasto) ja sotainvalidien sairas- ja veljes- koteja ylläpitävien yhteisöjen välisiin sopimuksiin. Vain siltä osin kuin palvelun järjestäjänä on kunta tai kuntayhtymä, sotilasvammalain sään- nökset kustannusten korvaamisesta ovat hallituksen esityksen mukaan varsin kattavat.

Vuonna 1992 (494/1992) sotilasvammalakiin sisällytettiin 6 b ja 6 c §:t, joissa säädetään kunnalle tai kuntayhtymälle maksetusta korvauksesta. Jos 6 b §:ssä mainitun korvauksen saamiseksi on annettu virheellisiä tai har- haanjohtavia tietoja tai salattu tietoja ja tämä on vaikuttanut korvauksen myöntämiseen, tapaturmavirasto voi 6 c §:n mukaan periä korvauksen tai

liikaa saadun osan siitä takaisin 50 prosentilla korotettuna 16 prosentin vuotuisine korkoineen ennakon maksuvuotta seuraavan helmikuun 1. päivästä lukien.

Vastaavaa säännöstä, joka koskee korvauksen saamiseksi annettujen tietojen oikeellisuutta ja mahdollisuutta takaisinperintään, ei siis ole muilla palveluiden tuottajilla, kuten sairas- ja veljeskodeilla.

Tarkastuksen kohteena ovat sotainvalidien laitoshuollosta ja osaikaisesta laitoshuollosta sairas- ja veljeskodeille maksetut korvaukset, joista säädetään sotilasvammalaissa ja jotka pääosin on rahoitettu rahapelitoiminnan tuottoihin perustuvasta talousarviomäärärahasta. Muille kuntoutuslaitoksille ja kunnille maksettuja korvauksia ja niitä koskevia menettelyitä käytetään eräissä tapauksissa vertailupohjana.

## 2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen tavoitteissa mainittuihin kysymyksiin on haettu vastausta johtamalla lainsäädännöstä, erityisesti sotilasvammalaista (404/1948) sekä valtion talousarviosta ja korvausten hallinnointiin Valtiokonttorissa muodostuneista käytännöistä keskeiset tarkastuskriteerit.

Kriteerit ovat siten jäsennettävissä sotilasvammalakiin, valtion talousarvioon ja Valtiokonttorin hankinta- ja sopimuskäytäntöihin perustuviin tarkastuskriteereihin.

Sotilasvammalaissa säädetään sotainvalidien laitoshuoltoon liittyen korvattuun laitoshuoltoon oikeutetuista ja yleisesti laitoshuollon tasosta.

Jos sotilasvammalain 6 §:ssä tarkoitettu korvaus laitoshuollosta, osaikaisesta laitoshuollosta tai kuntoutuksesta suoritetaan mainitun palvelun järjestäneelle laitokselle, voidaan korvaukseen lain 6 d §:n mukaan käyttää myös Raha-automaattiyhdistyksen tuottoa valtion talousarvioon tarkoitusta varten varatun määrärahan rajoissa. 6 d §:ää on sovellettu niin, että se koskee tiettyjä pääosin 1980–1990-luvuilla valtion tuella rahoitettuja sairas- ja veljeskoteja sekä Sotainvalidien Veljesliiton perustamia laitoksia.

Valtiokonttori hallinnoi sotilasvammakorvauksia. Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisesta ei ole erityisiä säädöksiä, vaan hallinnointi perustuu valtion talousarviossa esitettyihin menettelytapoihin ja Valtiokonttorin soveltamiin muihin hallintokäytäntöihin.

## 2.4 Tarkastusaineisto ja -menetelmät

Tarkastus toteutettiin analyttisenä tarkastuksena, avustusten hallinnointiprosessin tarkastuksena ja tapahtumatarkastuksena. Tarkastettava aineisto perustuu pääosin sopimuskauteen 2011–2012. Analyttisessä tarkastuksessa hyödynnettiin Soveko-järjestelmästä saatuja sotainvalidien laitoshuoltoon liittyviä tietoja sekä Valtiokonttorista saatuja hinta- ja hoitopäivätietoja vuosilta 2010–2012. Vuoden 2010 tietoja käytettiin vertailupohjana, koska ne perustuivat edellisen sopimuskauden tietoihin. Tarkastuksessa hyödynnettiin myös 14 sairas- ja veljeskodista saatuja hoitopäivätietoja vuodelta 2012. Lisäksi analyttisessä tarkastuksessa hyödynnettiin Valtiokonttorin kirjanpidon tietoja vuosilta 2010–2012.

Avustusten hallinnointiprosessin tarkastus toteutettiin asiakirja-analyyysien ja haastatteluiden avulla.

Tapahtumatarkastuksessa tarkastettiin 40 Valtiokonttorin antamaa laitoshuoltoa koskevaa maksusitoumusta. Tapahtumatarkastusta täydennettiin siten, että kolmessa sairas- ja veljeskodissa toteutettiin tarkastus, johon sisältyi hoitopäivähinnoittelun perustana olevien laatutekijöiden tarkastus sekä hoitopäivien seuranta koskeva tarkastus.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu Valtiokonttorilta 23.8.2013 päivätty palaute, sosiaali- ja terveysministeriöltä 23.8.2013 päivätty palaute sekä valtiovarainministeriöltä 22.8.2013 päivätty palaute, ja ne on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen suorittivat tilintarkastusneuvos, JHTT Pekka Ihalainen, johtava tilintarkastaja Antti Hieta, johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen ja johtava tilintarkastaja Jari Sirola. Tarkastusta ovat valvooneet tilintarkastusjohtaja, JHTT Väinö Viherkoski ja tilintarkastuspäällikkö, JHTT Sami Kummila.

## 3 Tarkastushavainnot

### 3.1 Sairas- ja veljeskotien asema sotainvalidien laitoshuoltopalveluiden tuottamisessa

Rintamaveteraaniasiain neuvottelukunta katsoi vuonna 1983, että vanhuudenhuolto oli muodostumassa keskeiseksi alueeksi, jotta sotavammoista kärsivän väestön tarvitsemää erityishuoltoa voitaisiin harjoittaa oikeudenmukaisesti, tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö asettikin sotainvalidien sairaskotityöryhmän selvittämään alueellisten sairaskotien tarvetta ja rahoitusta. Mietinnöissään työryhmä katsoi, että tulevaa hoitoa ja kuntoutusta varten tulisi sairaskotijärjestelmää kehittää niin, että sairaskodeissa olisi vähintään tuhat paikkaa. Vaatimus merkitsi noin 900 paikan lisärakentamista. Hankkeita oli vireillä toistakymmentä etupäässä niitä varten perustettujen säätiöiden ja yhdistysten aloitteesta. Työryhmä esitti rahoitukseen käytettäväksi Raha-automaattiyhdistyksen voittovaroja ja laati hankkeille toteuttamissuunnitelman.<sup>1</sup>

Yleensä hankkeiden rahoitus tuli kolmelta taholta: peruspääoma yhdistyksiltä, kunnilta ja yksityisiltä, valtioneuvoston päätöksen mukaiset avustukset Raha-automaattiyhdistykseltä sekä tavanomaiset, pitkäaikaiset rakennuslainat pankeilta. Tapaturmavirasto maksoi pankkilainat vähitellen hoitomaksuina pois, kun toiminta oli alkanut. Vuoden 1988 loppuun asti tapaturmaviraston osuus perusrahoituksesta oli siten 60 prosenttia, Raha-automaattiyhdistyksen 30 prosenttia ja perustajien 10 prosenttia. Vuonna 1989 alennettiin tapaturmaviraston osuus 40 prosenttiin ja Raha-automaattiyhdistyksen osuus nousi 50 prosenttiin. Vuonna 1990 tapaturmaviraston osuutta alennettiin edelleen 30 prosenttiin.<sup>2</sup>

Sairaskotien talous, laajennus- ja korjaussuunnitelmat, henkilölisäykset ja jopa yksittäiset tavarahankinnat alistettiin toiminnan alettua tapaturmaviraston hyväksyttäväksi.

Sairaskotiverkko saatiin valmiiksi vuosina 1991–1992. Tarjolla oli tällöin lähes 900 sairaskotipaikkaa 18 sairaus- ja veljeskodissa. Sotainvalidien Veljesliiton aiemmin perustamat laitokset tarjosivat lisäksi runsaat 700 paikkaa vaikeavammaisille. Sotainvalidien oman laitospäivätoiminnan muo-

---

<sup>1</sup> *Sosiaaliturvaa luomassa – Tapaturmaviraston historia 1917–1992.*

<sup>2</sup> *Sosiaaliturvaa luomassa – Tapaturmaviraston historia 191–1992.*

dostivat vuonna 1946 toimintansa aloittanut Kaunialan sotavammassairaala (nykyisin Kaunialan Sairaala), Kaskisaaren kuntoutumislaitos (1957–2001), Kyyhkylän invalidi- ja sairaskoti (1970), Pohjois-Karjalan sairaskoti (1978) sekä Iisalmen Veljeskoti (1982). Ulkopuolisina laitoksina tapaturmaviraston historiikissa mainitaan Punkaharjun kuntoutussairaala ja Oulun Diakonissalaitoksen sairaskoti.<sup>3</sup>

Sairas- ja veljeskodeissa on tapahtunut lukuisia organisatorisia muutoksia 2000-luvulla. Sotainvalidien Veljesliitto on tehnyt omistusjärjestelyjä Vantaan kaupungin kanssa Kaunialan Sairaalaista ja Mikkelin kaupungin kanssa Kyyhkylän kuntoutuskeskuksesta. Vuonna 2012 Rovaniemen Veljes-sairaskotisäätiö ja Invalidiliitto ry perustivat Lapin Kuntoutus Oy:n, johon sairas- ja veljeskodin toiminta siirtyi. Vetrea Terveys Oy on hankkinut omistukseensa kolme sairas- ja veljeskotiverkostoon kuuluvaa laitosta.

Mahdollisten omistusjärjestelyjen tekeminen helpottuu 1.6.2013 voimaan astuneella raha-automaattivastustulain (1056/2001, muutos 366/2013) muutoksella. Lain 9 §:ssä säädetty sellaisen kiinteän omaisuuden, rakennuksen tai rakennuksessa olevan huoneiston, jonka hankintaan, rakentamiseen tai perusparannukseen avustusta on myönnetty, käyttötarkoituksen mukainen käyttöaika on laskenut 30 vuodesta 20 vuoteen avustuksen myöntämisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikkien 1980–1990-luvuilla raha-automaattivastuksilla rahoitettujen sairas- ja veljeskotikiinteistöjen käyttörajoitteet ovat poistuneet.

Valtiokonttori on vuonna 2011 myöntänyt Vetrea Terveys Oy:lle luvan laajentaa sotainvalideille ja veteraaneille suunnatut palvelut Vetrea Terveys Oy:n kolmeen sivutoimipisteeseen. Lupa tuli voimaan 1.1.2012 alkaen.

Lupapäätöksessä todetaan, että Vetrea Terveys Oy sitoutuu esityksessään 28.11.2011 tuottamaan sivutoimipisteissä samansisältöistä palvelua sotainvalideille ja veteraaneille kuin vuoden 2011–2012 Vetrea Terveys Oy:n tarjousasiakirjoissa on määritelty. Edelleen lupapäätöksessä todetaan, että Valtiokonttorin edustajan ja Vetrea Terveys Oy edustajan välisessä puhelinkeskustelussa 14.12.2011 on sovittu, että sivutoimipisteiden palveluvalikoima käsittää samat palvelut kuin Valtiokonttorin ja Vetrea Terveys Oy:n välisessä hankintasopimuksessa vuosille 2011–2012 on määritelty. Lupapäätöksen mukaan Valtiokonttori sitoutuu maksamaan Vetrea Terveys Oy:lle sivutoimipisteissä tuotetusta palvelusta Vetrea Terveys Oy:n kanssa solmitun hankintasopimuksen perusteella vahvistetun hinnan.

---

<sup>3</sup> *Sosiaaliturvaa luomassa – Tapaturmaviraston historia 1917–1992.*



Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että jotta Oulunkylän kuntoutussairaalan in house –järjestely Helsingin kaupungin kanssa on mahdollinen, Valtiokonttorin täytyy vielä toistaiseksi suurimpana palvelujen ostajana olla Oulunkylän kuntoutussairaalan hankintayksikkö, mikä toteutetaan osallistumalla hallitustyöskentelyyn. Mikäli Valtiokonttori ei olisi Oulunkylän kuntoutussairaalan hankintayksikkö, lausunnon mukaan Oulunkylän kuntoutussairaalan tuotoista vain 10 prosenttia voisi muodostua Valtiokonttorin asiakkaista. Lausunnon mukaan Oulunkylän kuntoutussairaalan Valtiokonttorin asiakkaista muodostuvien tuottojen jäädessä alle 10 prosentin Valtiokonttori luopuu in house –järjestelystä.

Valtiokonttorilla on myös paikka Invalidisäätiö Ortonin valtuuskunnassa, joka on lähinnä keskusteleva ja neuvoa antava elin. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan in house -asemaa koskevia valmisteluja on menossa kolmessa muussa sairaas- ja veljeskodissa. Mikäli niiden in house -asema toteutetaan, se edellyttää Valtiokonttorin mukaan joksikin aikaa myös Valtiokonttorin edustusta näiden uusien yksiköiden hallitukseen. Perusteluina järjestelyille on se, että Valtiokonttori on tukemassa sairaas- ja veljeskoteja muutoksessa. In house -asema on Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan hyvä tapa kytkeä sairaas- ja veljeskoti kiinteäksi osaksi kunnan toimintaa, koska Valtiokonttorin rooli tulee ajan myötä koko ajan vähenemään.

Valtiokonttorin edustusta sairaas- ja veljeskotien hallintoelimissä voidaan pitää kilpailuasetelman kannalta kyseenalaisena.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että sotainvalidien sairaas- ja veljeskotiverkosto on rakennettu valtaosin julkisin varoin ja valtioneuvosto on hyväksynyt investointiavustukset osana kunkin vuoden avustusten jakoa. Tämän vuoksi lausunnon mukaan valtiovallalla on ollut erityinen intressi varmistaa laitosten rooli ja tuleva käyttö osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkoston.

Valtiokonttori toteaa puolestaan tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että hallitusohjelmassa painotetaan sairaas- ja veljeskotien asemaa vanhuspalvelujen kehittämisessä.

## 3.2 Sotilasvammalain noudattaminen

### 3.2.1 Työkyvyttömyysasteeseen perustuva kustannusten korvaaminen

Jos vahingoittuneen tai sairastuneen työkyvyttömyysaste on vähintään kymmenen sadalta, hänelle annetaan sotilasvammalain 8 §:n mukaan elinkorkoa. Työkyvyttömyysasteella tarkoitetaan laissa lukua, joka osoittaa, minkä verran vahingoittuneelle tai sairastuneelle jääneen vajavuuden yleensä on katsottava vähentävän mahdollisuuksia selviytyä elämässä. Työkyvyttömyysasteen ohella käytetään myös ilmaisua haitta-aste.

Elinkorkopäätös luo perustan sotilasvammalain mukaisille korvauksille. Korvattavat etuudet lisääntyvät haitta-asteen noustessa.

Vuonna 1971 (180/1971) sotilasvammalain 6 §:ään lisättiin ensimmäisen kerran säännös, joka mahdollisti laitoshuollon kustannusten korvaamisen myös sellaisessa tapauksessa, jossa laitoshuollon tarve johtui muusta kuin korvatusta vammasta tai sairaudesta. Haitta-asteen tuli tällöin olla vähintään 30 prosenttia. 1.1.2008 voimaan tulleella muutoksella (1399/2007) haitta-asteen alaraja laskettiin 25 prosenttiin ja 1.1.2013 voimaan tulleella muutoksella (901/2012) 20 prosenttiin.

Säännös laitoshuollon korvaamisesta jaksoittaisesti sellaisissa tapauksissa, joissa laitoshuollon tarve johtuu myös muusta kuin korvatusta vammasta tai sairaudesta, on lisätty sotilasvammalakiin ensimmäisen kerran vuonna 2005 (906/2005). Tällöin säädettiin, että vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste on 25 prosenttia, voidaan korvata laitoksessa annettua huoltoa enintään kymmenen viikkoa vuodessa. Pysyvän laitoshuollon korvaamisen edellytyksenä oli tällöin 30 prosentin haitta-aste. Vuonna 2006 (990/2006) haitta-astetta alennettiin säätämällä, että sellaiselle vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste on vähintään 20 prosenttia mutta vähemmän kuin 30 prosenttia, voidaan korvata laitoksessa annettua huoltoa enintään kymmenen viikkoa tai osa-aikaista huoltoa enintään 70 päivää vuodessa. 1.1.2008 voimaan tulleella muutoksella (1399/2007) säännös muutettiin oheiseen muotoon: ”Samoin edellytyksin voidaan vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste on 20 prosenttia, korvata laitoksessa annettua huoltoa enintään kymmenen viikkoa tai osa-aikaista huoltoa enintään 70 päivää vuodessa.”

1.1.2013 voimaan tulleella muutoksella (901/2012) jaksottaisesta korvaamisesta luovuttiin ja alin haitta-aste pysyvään laitoshoitoon pääsemiseksi laskettiin 20 prosenttiin riippumatta siitä, aiheutuuko laitoshoidon tarve korvatusta vammasta tai sairaudesta.



Valtiokonttorin oppaan (Sotilasvammalain mukaiset korvaukset) mukaan myös 10–15 prosentin invalidi voi saada maksusitoumuksen laitoshoidon, jos pitkäaikaisen laitoshoidon tarve johtuu nimenomaan korvattusta vammasta tai sairaudesta.

Sotilasvammalain perusteella myönnetään sotainvalidien ja ennen 1.1.1991 asepalveluksessa vammautuneiden ja sairastuneiden sekä heidän omaistensa sotilasvammakorvaukset. Rauhan aikana vuosina 1948–1990 asevelvollisuutta suorittaessaan vammautuneita tai sairastuneita kutsutaan sotilasinvalidieiksi.

Tarkastusta varten Valtiokonttorista saatiin aineisto, josta käyvät ilmi kesäkuussa vuonna 2013 maksettavana olleet sotilasvammalain mukaiset elinkorot. Elinkorkopäättökseen saajia oli yhteensä 7 083, ja heistä 115:llä oli kaksi päätöstä. Aineistosta eliminoitiin pois myöhäisempi päätös.

Aineistosta ei käy ilmi, onko kyseessä sotainvalidi vai sotilasinvalidi. Tarkastusta varten erottavana tekijänä käytettiin vuosilukua siten, että vuonna 1926 tai sitä ennen syntyneet luokiteltiin sotainvalideiksi ja myöhemmin syntyneet sotilasinvalidieiksi. Jako on ainoastaan suuntaa antava, koska sotainvalideiksi luetaan esimerkiksi sodan seurauksena vamman saaneet lapset.

Syntymäajan perusteella tehdyn jaottelun mukaan sotainvalideja olisi 4 782 ja sotilasinvalidieja 2 301. Oheisessa taulukossa on esitetty ajankohdasta, jolloin sotainvalidille on ensimmäisen kerran myönnetty elinkorko eli todettu vähintään 10 prosentin haitta-aste.

**Taulukko 3. Vuonna 1926 tai sitä ennen syntyneiden ensimmäisen elinkorkopäätöksen ajankohta vuoden 2013 kesäkuun maksatuksessa.**

Elinkorkovuosikymmen	Saajia	%
1930	3	0,1 %
1940	1 680	35,1 %
1950	351	7,3 %
1960	110	2,3 %
1970	312	6,5 %
1980	1 229	25,7 %
1990	611	12,8 %
2000	432	9,0 %
2010	54	1,1 %
<b>Yhteensä</b>	<b>4 782</b>	<b>100 %</b>

Taulukosta voidaan päätellä, että 1980-luvulla tehtiin runsaasti elinkorkopäätöksiä. Kaiken kaikkiaan kesäkuussa 2013 elinkorkoa saaneista sotainvalideista lähes puolet olivat saaneet ensimmäisen elinkorkopäätöksen 1980-luvulla tai sen jälkeen. Vähintään 20 prosentin haitta-aste oli heistä noin 60 prosentilla. Noin 15 prosentilla sotainvalideista haitta-aste oli 15 prosenttia ja 25 prosentilla haitta-aste oli 10 prosenttia.

Koska vähimmäishaitta-aste Valtiokonttorin korvaamaan laitoshoittoon pääsemiseksi on jo kohtalaisen alhainen ja elinkorkopäätöksiä on tehty ensimmäistä kertaa kymmeniä vuosia vammautumisen tai sairastumisen jälkeen, eikä laitoshoidon tarpeen tarvitse johtua korvatusta vammasta tai sairaudesta näissä tapauksissa, on rajanveto korvaukseen oikeutetun sotainvalidin ja muun rintamaveteraanin välillä tulkinnanvarainen.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että Sotainvalidien veljesliitto järjesti tapaturmaviraston avustuksella 70 ja 80-luvulla ns. haravointeja eri puolilla Suomea ja 90-luvun alussa myös Virossa. Lausunnon mukaan haravoinneilla, joista tiedotettiin näkyvästi, pyrittiin tavoittamaan ne veteraanit, jotka vielä olisivat oikeutettuja sotilasvammakorvaukseen. Haravointien johdosta sotilasvammakorvausta saavien määrä kasvoi huomattavasti. Edelleen lausunnossa todetaan, että ensikertaisia korvaushakemuksia tulee veteraaneilta edelleenkin (88 vuonna 2012), mutta aika harvat niistä johtavat elinkorkoon oikeutettavaan sotilasvammakorvaukseen. Lisäksi lausunnossa todetaan, että varmasti on myös joku veteraani, joka ei ole katsonut tarpeelliseksi

korvauksen hakemista, mutta heidän määränsä on todennäköisesti hyvin pieni.

Taulukossa 4 on puolestaan esitetty kesäkuussa 2013 elinkorkoa saaneet sotilasinvalidit syntymävuosikymmenen perusteella. Suurin osuus on 1930-luvulla syntyneillä, mutta yli puolet on 1940-luvulla tai sen jälkeen syntyneitä. Valtion korvaama laitoshoidon sotiinvalidideille säilyy siten korvausmuotona vielä pitkään. Vähintään 20 prosentin haitta-aste oli heistä noin 56 prosentilla. Noin 16 prosentilla sotiinvalidideista haitta-aste oli 15 prosenttia ja noin 28 prosentilla haitta-aste oli 10 prosenttia.

Mikäli Valtiokonttorin korvaaman laitoshoidon perusteena olevaa haitta-astetta lasketaan edelleen nykyisestä 20 prosentista, maksuttomaan laitoshoidon pääsee yhä useampi sotilasinvalidi. Sen sijaan muilla rintamaveteraaneilla kuin sotainvalideilla ei ole oikeutta Valtiokonttorin korvaamaan laitoshoidon. Vuoden 2013 valtion talousarviossa esitetyn arvion mukaan vuoden 2013 lopussa sotainvalidien määrä olisi 4 312 ja sotilasinvalidien 2 227. Sosiaali- ja terveystieteiden ja Valtiokonttorin tarkastuskertomusluonnoksesta antamissa lausunnoissa esitettyjen ennusteiden perusteella sotilasinvalidien määrä ylittäisi sotainvalidien määrän vuonna 2018. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella eduskunta ei ole saanut lakimuutosten perustaksi riittävää tietoa sotilasvammalain mukaisen laitoshuollon edunsaajista ja lakimuutosten taloudellisista vaikutuksista pitkällä aikavälillä.

Sosiaali- ja terveystieteiden toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että sotilasvammalain edunsaajia ovat sodissa vammautuneet sotainvalidit ja vuoteen 1990 saakka asevelvollisuuttaan suorittaessaan vammautuneet ns. sotilasinvalidit. Muut rintamalla Suomen sotien aikana palvelleet veteraanit (rintamaveteraanit) eivät lausunnon mukaan ole oikeutettuja sotilasvammalain mukaiseen laitoshoidon. Edelleen lausunnossa todetaan, että rintamaveteraanien korvausjärjestelmä kattaa eläkkeiden lisäksi ainoastaan kuntoutuspalvelut ja että rintamaveteraanien laitoshoidon on kuntien järjestämisvastuun piirissä.

Valtiokonttori on tarkastuskertomusluonnoksesta antamansa lausunnon mukaan ehdottanut valtakunnalliselle rintamaveteraaniain neuvottelukunnalle, että jatkossa laitoshuoltoon, kunnallisiin avopalveluihin ja muihin etuuksiin oikeuttavien prosenttirajojen laskeminen 20 prosentista ei koskisi sotilasvalideja. Lausunnon mukaan neuvottelukunnan esityksessä veteraanimäärärahojen lisätarpeista vuoden 2014 talousarvioon on esitetty sotainvalidien prosenttirajan laskemista 15 prosenttiin kunnallisissa avopalveluissa. Prosenttirajan laskeminen ei lausunnon mukaan koskisi sotilasvalideja eikä heitä ole myöskään esityksen kustannusarviossa otettu huomioon.

**Taulukko 4. Vuonna 1927 tai sen jälkeen syntyneet, joille on maksettu elinkorkoa ke-  
säkuussa 2013.**

Syntymävuosikymmen	Saajia	%
1920	178	7,7 %
1930	823	35,8 %
1940	494	21,5 %
1950	423	18,4 %
1960	361	15,7 %
1970	21	0,9 %
1980	1	0,0 %
<b>Yhteensä</b>	<b>2 301</b>	<b>100 %</b>

### 3.2.2 Korvattavat hoitomuodot ja toimintakykykuokat

Sotilasvammalaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa sotilasvammalain eräiden säännösten soveltamisesta säädetään laitoshuollosta ja osa-aikaisesta laitoshuollosta. Valtiokonttori käyttää asiakirjoissaan myös käsitteitä laitoshoidon ja osa-aikainen laitoshoidon.

Osa-aikaisella laitoshoidolla tarkoitetaan hoitoa päiväsairaalassa. Hoito päiväsairaalassa toteutetaan maanantaista perjantaihin kuusi tuntia päivässä.

Valtiokonttori on ottanut käyttöön myös intervallihoitomuodon ja antanut 22.6.2010 päivätyn ohjeen intervallityyppisen laitoshuollon soveltamisesta (dnro 51/31/2010). Vuoden 2012 loppuun voimassa olleen sotilasvammalain mukaan sellaiselle vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste on 20 prosenttia, voitiin korvata laitoksessa annettua hoitoa enintään kymmenen viikkoa tai osa-aikaista hoitoa enintään 70 päivää. Kymmenen viikon laitoshoidon tällaisissa tapauksissa toteutettiin aina intervallihoidon. Intervallihoidon on ollut vaihtoehtona myös sellaisille sotainvalideille, joiden haitta-aste olisi mahdollistanut myös pysyvän laitoshoidon.

Ohjeen mukaan intervallityyppinen laitoshoidon on tukimuoto, jonka avulla edistetään ja tuetaan sotainvalidien kotona asumista ja siirretään mahdollista pysyvän laitoshoidon tarvetta. Jotta palveluntuottaja voi las-  
kuttaa Valtiokonttoria intervallihoidon sovitun hoitomaksun mukaisesti, intervallihoidon tulee laatuvaatimusten lisäksi täyttää seuraavat kriteerit:

1. Kotona asuminen ja laitoksessa olo vuorottelevat invalidille tehdyn yksilöllisen hoitosuunnitelman mukaisesti.
2. Mikäli jo laitoshoidossa olevan invalidin hoito muutetaan intervallihoidoksi, hoidon alkamisaika on määriteltävä hänelle tehtävässä yksilöllisessä suunnitelmassa. Mainittu suunnitelma on säilytettävä laitoksessa Valtiokonttorista mahdollisesti tehtävää tarkastusta varten.
3. Jos invalidi on yhtäjaksoisesti laitoshoidossa vähintään 10 viikkoa, tämän ylimenevältä ajalta maksetaan vain normaali laitoshuollon hoitopäivämaksu, ei intervallihoidolle sovittua maksua. Laitoskuntoutusaikaa ei lasketa tässä laitushoitoajaksi.

Edelliseen sopimuskauteen verrattuna uutena korvattavana hoitomuotona vuosille 2011–2012 lisättiin saattohoito. Valtiokonttorin tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan saattohoitopäätöstä edellyttävät hoitoneuvottelut. Hoitoneuvotteluissa käydään läpi potilaan sairauteen ja sen hoitoon liittyvät asiat, eri hoitovaihtoehdot ja tulevaisuuden näkymät sekä tehdään hoidon linjauksiin liittyvät päätökset. Hoitoa koskevat päätökset tekee potilaan hoidosta vastaava lääkäri yhteisymmärryksessä potilaan tai hänen edustajansa kanssa.

Laitoshoidosta maksettavan korvauksen suuruuteen vaikuttaa olennaisesti toimintakykyluokka. Toimintakykyluokat ja niiden määrittäminen käyvät ilmi Valtiokonttorin tarjouspyyntöasiakirjoista. Toimintakykyluokassa I kyseessä on täysin autettavan hoito, toimintakykyluokassa II tehostettu hoito ja toimintakykyluokassa III valvottu hoito. Esimerkiksi toimintakykyluokkaan I kuuluvat tarjouspyyntöasiakirjan mukaan ne asiakkaat, jotka ovat päivittäisissä toiminnoissaan lähes toimintakyvyttömiä ja tarvitsevat selviytyäkseen usein kahden, jopa kolmen hoitajan apua. Avuntarvetta ilmenee lähes kaikissa päivittäisissä toiminnoissa, esimerkiksi pukemisessa, ruokailussa ja vuoteessa liikkumisessa. Näiden asiakkaiden liikkuminen on täysin tai lähes täysin autettavaa, tai he voivat olla vuodepotilaita. Edelleen toimintakykyluokkaan I kuuluvat asiakkaat eivät juuri kykene sosiaaliseen kommunikaatioon ja heillä voi olla vaikeita psyykkisiä ongelmia. Asiakkaalla voi olla vaikea-asteinen dementia. Lisäksi he tarvitsevat fyysisen hoidon lisäksi paljon henkistä tukea ja huomioita. Näillä asiakkailla on useimmiten suuri sairaanhoidollisen tai lääketieteellisen avun tarve, joka voi johtua esimerkiksi sellaisesta vaikeasta psyykkisestä tai somaattisesta sairaudesta, joka vaatii jatkuvaa intensiivistä seurantaa tai hoitoa. Väliaikaisesti toimintakykyluokkaan I voidaan siirtää myös sellainen asiakas, jolla on vähintään viikon kestävä erittäin suuri sairaanhoidollisen, lääketieteellisen tai sosiaalisen avun tarve. Saattohoidossa oleva asiakas kuuluu toimintakykyluokkaan I.

Vuosia 2011–2012 koskevan tarjouspyynnön mukaan esimerkiksi toimintakykyluokkaan I sijoitetaan ne asiakkaat, joilla

1. RAVA-järjestelmällä arvioituna indeksin arvot ovat 3,50–4,02 tai
2. MMSE-pisteet ovat alle 12 tai
3. on erittäin suuri sairaanhoidollisen tai lääketieteellisen avun tarve.

Asiakkaiden sijoittamiseksi toimintakykyluokkiin on siten sovellettu sekä täsmällisiä mittareita että sanallista arviointia.

Vuonna 2011 vahvistettujen hintojen mukaan korvaus toimintakykyluokassa II on noin 17 prosenttia korkeampi kuin toimintakykyluokassa III ja vastaavasti toimintakykyluokassa I noin 36 prosenttia korkeampi kuin toimintakykyluokassa III. Sairas- ja veljeskoti päättää itse, mihin toimintakykyluokkaan sotainvalidi kulloinkin sijoittuu.

Sekä intervallihoitomuodon että saattohoitomuodon käyttöön ottaminen ovat osoituksia siitä, että Valtiokonttori luo ilman lainsäädännöllistä perustaa hallinnollisia käytäntöjä ja soveltaa korvauksen suuruuteen vaikuttavia ehtoja pelkästään itse antamansa ohjeen tasoisella oikeusnormilla.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että intervallihoito ja saattohoito ovat laitoshoidon eri muotoja, jotka perustuvat asiakastarpeeseen.

Oheisessa taulukossa on esitetty vuosilta 2010 ja 2012 hoitopäivämäärät palvelulajeittain ja toimintakykyluokittain.

**Taulukko 5. Sairas- ja veljeskotien hoitopäivämäärät palvelulajeittain ja toimintakyky-  
luokittain vuosina 2010 ja 2012.**

Palvelulaji	2012	%	2010	%
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido I	121 858	60,6 %	153 218	65,1 %
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido II	72 629	36,1 %	75 789	32,2 %
3a Pysyvä/määräaikainen laitoshoido III	6 616	3,3 %	6 356	2,7 %
3a Yhteensä	201 103	100,0 %	235 363	100,0 %
3b Intervallihoido I	9 493	20,5 %	9 439	18,6 %
3b Intervallihoido II	27 223	58,8 %	29 717	58,7 %
3b Intervallihoido III	9 544	20,6 %	11 502	22,7 %
3b Yhteensä	46 260	100,0 %	50 658	100,0 %
8 Päiväsairaala I	686	5,1 %	569	3,4 %
8 Päiväsairaala II	4 903	36,6 %	5 805	34,7 %
8 Päiväsairaala III	7 822	58,3 %	10 343	61,9 %
8 Yhteensä	13 411	100,0 %	16 717	100,0 %
3c Saattohoito	4 867		0	
Kaikki yhteensä	265 641		302 738	

### 3.2.3 Vuoden 2012 hoitopäivätietoja koskeva tarkastus

Tarkastus koski vuonna 2012 voimassa olleita maksusitoumuksia, jolloin voimassa oli sotilasvammalaki ja siihen tehdyt muutokset 31.12.2012 saakka.

Tarkastettu konekielinen aineisto sisälsi 14 sairas- ja veljeskodin tiedot, jotka muodostivat 89 prosenttia vuonna 2012 sairas- ja veljeskodeille maksetuista laitoshoidon ja osa-aikaisen laitoshoidon korvauksista.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että laitoshuollon kustannusten korvaamisessa on noudatettu sotilasvammalaissa edellytettyä 25 prosentin haitta-astetta. Tarkastetussa aineistossa ei ollut yhtään sellaista tapausta, jossa pitkäaikaista laitoshoidoa olisi korvattu haitta-asteen ollessa alle 25 prosenttia, jolloin laitoshoidon tarpeen olisi tullut johtua nimenomaan korvatusta vammasta tai sairaudesta.

Jaksottaista laitoshuoltoa tai osa-aikaista laitoshuoltoa korvattiin 20 prosentin haitta-asteen omaaville sotainvalideille enintään 10 viikkoa tai 70

päivää vuodessa aivan yksittäisiä muutaman päivän ylityksiä lukuun ottamatta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että sairas- ja veljeskodit ovat intervallihoidon jaksoissa pääosin noudattaneet Valtiokonttorin ohjetta, mutta tarkastettuun aineistoon sisältyy myös useita yli 70 päivän yhtäjaksoisia intervallihoitajaksoja, pisimmillään 168 päivää. Intervallihoidon hoitopäivähinta on toimintakykyluokan mukaan 3–5 prosenttia korkeampi kuin pyvän laitoshoidon hoitopäivähinta.

Saattohoitomuodon käytössä on suuria laitospaikoittaisia eroja. Osa laitoksista ei ole sijoittanut tähän hoitomuotoon lainkaan asiakkaita, kun taas enimmillään saattohoidon osuus laitoshoidon ja osa-aikaisen laitoshoidon kokonaishoitopäivämääristä on ollut 8 prosenttia vuonna 2011 ja vuonna 2012 vastaavasti 12 prosenttia. Saattohoidon hinta on ollut sopimuskaudella 10 prosenttia korkeampi kuin hoitopäivän hinta pysyvässä laitoshoidossa toimintakykyluokassa I, joten hoitomuodon määrittämisellä on ollut olennainen kustannusvaikutus. Valtiokonttori onkin täsmentänyt saattohoitomuodon edellytyksiä sopimuskaudelle 2014–2015.

Vaikka toimintakykyluokan I osuus onkin vähentynyt vuoteen 2010 verrattuna 4,5 prosenttiyksikköä, osassa sairas- ja veljeskodeista osuus on kasvanut. Toimintakykyluokan I osuus kasvoi yhdeksässä laitoksessa suurimmillaan 45,3 prosenttiyksikköä. Vastaavasti osuus pieneni enimmillään 30,4 prosenttiyksikköä. Erot ovat laitoksittain suuria, joten on oletettavaa, että toimintakykyluokan määrittelyissä on sairas- ja veljeskoti-kohtaisia eroja.

Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan se seuraa toimintakykyluokkien prosentuaalista jakautumista palveluntuottajakohtaisesti ja kiinnittää auditoinneilla huomiota asiakkaiden sijoittamiseen eri toimintakykyluokkiin.

Toimintakykyluokka ja mahdolliset muutokset tulisi dokumentoida selkeästi laitoksen asiakastietojärjestelmään, jotta mahdolliset muutokset ja niiden perustelut ovat vaivatta jäljitettävissä.

Sotilasvammalain 6 §:n mukaan sairaanhoito on annettava tarpeettomia kustannuksia välttämättä, vahingoittuneen tai sairastuneen tilaa kuitenkaan vaarantamatta. Käytännössä säännöstä ei noudateta, vaan peruslaatuason ylittävistä laadusta maksetaan korkeampaa hintaa.



## 3.3 Valtion talousarvion noudattaminen

### 3.3.1 Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin

Raha-automaattiyhdistyksen tuottoihin perustuvat korvaukset sotainvalidien laitoshuollosta on budjetoitu valtion talousarviossa momentille 33.50.52 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin, siirtomääräraha 2 v). Vuonna 2012 määräraha oli 65 207 000 euroa, ja se on säilynyt samansuuruisena vuodesta 2008 alkaen, jolloin sotilasvammalakiä muutettiin siten, että 25 prosentin haitta-asteen omaavien sotainvalidien valtion korvaamaa laitoshuolto-oikeutta laajennettiin niin, että tarve voi johtua myös muusta kuin korvattavasta vammasta tai sairaudesta.

Valtion vuoden 2012 talousarvion momentin 33.50.52 (käyttötarkoitusta vastaava momentti vuosina 1994–1998 oli 33.22.55 ja vuosina 1999–2008 33.92.55) selvitysosassa todetaan, että sotainvalidien laitosten perustamiskustannukset sekä niistä vuonna 2012 aiheutuvat lainojen lyhennykset ja korot rahoitetaan ylläpitäjäyhteisöjen pääsääntöisesti 10 prosentin omavastuuta lukuun ottamatta Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista myönnettävillä avustuksilla. Vastaava teksti on ollut kyseisten momenttien selvitysosassa vuodesta 1994 lähtien, vaikka sairaus- ja veljeskotien erillinen perustamiskustannusten sekä niistä aiheutuvien lainojen lyhennysten ja korkojen rahoittaminen on käytännössä päätynyt jo 1990-luvun lopussa. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan kyse on vanhasta tekstistä, ja se on tarkastuksen kuluessa poistettu valmisteltaessa vuoden 2013 talousarviota.

Erillinen momentti Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen käyttämisestä sotainvalidien laitosten käyttökustannusten korvauksiin on otettu valtion talousarvioon vuonna 1999. Mahdollisuus käyttää Raha-automaattiyhdistyksen tuottoja sotilasvammakorvauksiin sisällytettiin sotilasvammalakiin 1.11.1998 voimaan tulleella säädösmuutoksella (776/1998). Sitä ennen osana valtion säästöohjelman toimeenpanoa asiasta säädettiin väliaikaisesti vuodeksi kerrallaan. Sotilasvammalain alkupe- räisessä 6 d §:ssä säädettiin, että jos 6 §:ssä tarkoitettu korvaus laitoshuollosta, osa-aikaisesta laitoshuollosta tai kuntoutuksesta suoritetaan mainitun palvelun järjestäneelle laitokselle, voidaan korvaukseen käyttää myös Raha-automaattiyhdistyksen tuottoa valtion talousarvioon tarkoitusta varten varatun määrärahan rajoissa. Edelleen alkuperäisessä 6 d §:ssä säädettiin, että Valtiokonttori jakaa 1 momentissa tarkoitettun määrärahan.

1.1.2013 voimaan tulleella säädösmuutoksella (901/2012) käyttötarkoitusta laajennettiin koskemaan myös avohuollon kustannuksiin kunnalle tai

kuntayhtymälle suoritettavaa korvausta. Samalla 6 d §:n 2 momenttia muutettiin siten, että Valtiokonttori maksaa 1 momentissa tarkoitettut korvaukset, joten määrärahan jakamisen sijasta säädetään korvauksen maksamisesta. Hallituksen esityksen (112/2012 vp) mukaan kyseessä on valtiontalouden säästöjen aikaansaamiseksi toteutettava budjettitekninen, palvelujen rahoitustapaa koskeva lainmuutos.

Valtion vuoden 1999 talousarviosta lähtien momentin selvitysosana teksti on ollut harhaanjohtava, koska selvitysosassa viitataan perustamiskustannusten ja niistä aiheutuvien lainojen lyhennysten ja korkojen rahoittamiseen Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myönnettävillä avustuksilla. Kyseinen momentti on kuitenkin ollut ainoa valtion talousarviossa ollut momentti, jolle sotainvalidien laitosten kustannusten korvauksia on budjetoitu, eikä siltä ole maksettu lainojen lyhennyksiä tai korkoja.

Vuoden 2012 talousarviossa momentin 33.50.52 päätösosassa todetaan, että määrärahaa saa käyttää arpajaislain (1047/2001) 22 §:n 2 momentin ja sotilasvammalain (404/1948) 6 d §:n nojalla sotainvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten käyttökustannuksiin suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen. Käytännössä on kuitenkin toimittu vuodesta 1994 alkaen niin, kuten momentin 33.50.52 selvitysosassa todetaan, että korvaus käyttökustannuksiin suoritetaan hoitopäivä- ja hoitokäyntikertahinnoista tehtävän sopimuksen perusteella.

Momentin nimike sekä päätösosan ja selvitysosana tekstit ovat ristiriidassa keskenään, eikä momentin todellinen käyttö vastaa määrärahan käyttötarkoitusta, sillä hoitopäivähinnoittelussa ei eritellä käyttö- ja pääomakustannuksia. Sairas- ja veljeskotien toiminnan ylijäämällä on rahoitettu vuoden 1994 jälkeen myös investointeja, vaikka momentin käyttö-tarkoitus ei sitä salli.

### 3.3.2 Sairas- ja veljeskotien erityisasema

Sotilasvammalain 6 d §:n sanamuodosta ei voida päätellä, että Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista voitaisiin maksaa korvauksia vain sairaus- ja veljeskodeille, vaan pykälässä säädetään mainitun palvelun järjestämisestä laitoksesta. Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista on maksettu korvauksia ainoastaan 23 laitokselle, jotka Valtiokonttori on luokitellut sairaus- ja veljeskodeiksi.

Vuoden 1993 talousarviossa oli erillinen momentti valtion korvauksiin sotainvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten käyttökustannuksiin. Vuoden 1994 talousarviossa nimike muutettiin nykyiseksi mutta edelleen momentin päätösosan perusteluissa todettiin ainoastaan, että määrärahaa saa käyttää sotilasvammalain nojalla sotainvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten

käyttökustannuksiin suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen. Vuoden 2003 talousarviosta lähtien momentin päätösosan perusteluissa viitataan arpajaislain (1047/2001) 22 §:n 2 momenttiin ja sotilasvammalain 6 d §:ään.

Vuoden 2007 talousarviossa käyttötarkoitusta laajennettiin siten, että määrärahaa saa käyttää myös neuvontapalvelutoimintaan suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen. Korvauksia neuvontapalvelutoiminnasta on maksettu vuosittain noin 1,6 miljoonaa euroa 23 veljeskodille ja yhdelle muulle kuntoutuslaitokselle.

Vuoden 2008 talousarviossa käyttötarkoitusta laajennettiin edelleen siten, että määrärahaa saa käyttää myös 25 prosentin sotainvalideille muissa yksityisissä hoitolaitoksissa järjestetystä laitoshoidosta suoritettavan korvauksen maksamiseen. Muutokseen liittyi myös se, että hallitus antoi talousarvioesitykseen liittyvän esityksen laiksi sotilasvammalain muuttamisesta siten, että 25 prosentin haaita-asteen omaavien sotainvalidien valtion korvaamaa laitoshuolto-oikeutta laajennettiin 1.1.2008 lukien.

Vuoden 2009 talousarviossa momentin käyttötarkoitusta laajennettiin edelleen siten, että määrärahaa saa käyttää myös sairasa- ja veljeskotien tulevaisuuteen varautumisen tukemiseen yhteistyössä Valtiokonttorin ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa laaditun vision mukaisesti.

Kyseen momentin käyttötarkoituksen laajennus liittyi vuonna 2009 käynnistettyyn sairasa- ja veljeskotien tulevaisuushankkeeseen. Hankkeen vuonna 2012 julkaistussa loppuraportissa todetaan, että sairasa- ja veljeskotien ensisijaisen asiakaskunnan vähetessä Valtiokonttori on yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa käynnistänyt sairasa- ja veljeskotien tulevaisuuteen suuntautuneen tukemishankkeen (SOVE-tulevaisuushanke), jonka avulla sairasa- ja veljeskodeille pyritään löytämään uusi rooli terveydenhuollon palvelujärjestelmässä. Tulevaisuushankkeen toteutuksesta maksettiin vuosina 2009–2013 asiantuntijapalvelukuluina yhteensä 2,2 miljoonaa euroa. Momentin käyttötarkoituksen laajennus koskemaan myös sairasa- ja veljeskotien kehittämishanketta ei ole arpajaislain 22 §:n 2 momentin säännöstä vastaava käyttötarkoitus raha-automaattiväestöjen tuotolle, sillä kyse ei ole sotilasvammalain mukaisesta korvauksesta.

Myös momentin käyttö neuvontapalvelutoimintaan suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen on arpajaislain 22 §:n 2 momentin vastainen.

Valtiovarainministeriö on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että momentin käyttötarkoituksen laajennusta arvioidaan tullaan kysymykseen siitä, mitä sotilasvammalain mukaisella laitoshuollolla, osa-aikaisella laitoshuollolla tai kuntoutuksella tarkoitetaan. Lausunnon mukaan momentin käyttötarkoitusta laajennettaessa on tulkin-tana ilmeisesti ollut kuntoutustoiminnan käsite laajana kokonaisuutena



tiin. Tammenlehväsäätiön sosiaali- ja terveystalvakuja tuottaa säätiön kokonaan omistama Tammenlelväkeskus Oy, josta saadun tiedon mukaan Valtiokonttorin (tapaturmavirasto) maksama perustamiskustannusten rahoitus päättyi hoitopäivähinnoitteluun siirryttäessä ja lainojen lyhennykset ja korot, yhteensä noin 2,5 miljoonaa euroa, maksoi Raha-automaattiyhdistys vuosina 1993–1998.

Laitokset ovat asteittain siirtyneet rahoitettaviksi Raha-automaattiyhdistyksen tuottoihin perustuvasta määrärahasa. Hallituksen esityksen (HE 88/1998) perusteluissa todettiin, että vuoteen 1995 asti laitosten kulut rahoitettiin valtion talousarviossa momentille 33.22.55 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin) varatulla määrärahasa. Vuoden 1996 talousarviossa kyseisen momentin määrärahasa vähennettiin 130 miljoonalla markalla (21 864 430 euroa), ja vastaava summa laitosten käyttökustannuksiin myönnettiin Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta momentilta 33.92.50 (Avustukset yksityisten sosiaali- ja terveysalan yhteisöjen kustannuksiin). Käytännössä rahoitusjärjestely toteutettiin hallituksen esityksen mukaan siten, että yhdeksän laitoksen kulut katettiin Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta saaduilla varoilla ja tapaturmavirasto (myöhemmin Valtiokonttori) puolestaan suoritti entiseen tapaan momentilta 33.22.55 korvaukset niiltä osin kuin Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta maksettavat avustuserät eivät niitä kattaaneet. Lopputilitykset vuoden 1996 koko toiminnan kustannuksista toimitettiin hallituksen esityksen mukaan Valtiokonttoriin tarkastettaviksi, jolloin kokonaisvastuu järjestelmän hallinnoinnista säilyi vuoden 1996 alkaessa tapaturmavirastolla ja siirtyi loppuvuodesta Valtiokonttorille. Rahoitusjärjestelyn tekninen muutos ei ole hallituksen esityksen mukaan vaikuttanut laitosten tai niitä ylläpitävien yhteisöjen oikeudelliseen tai taloudelliseen asemaan.

Peruste, jolla yksittäisen laitoksen toiminta on rahoitettu nimenomaan tältä momentilta, on epäselvä.

Valtiokonttorin luokituksen mukaan alueellisesti kattavaan sairaus- ja veljeskotien verkostoon kuuluu nykyisin 25 laitosta, joista Vetrea Terveys Oy omistaa kolme laitosta ja Tammenlelväkeskus Oy kaksi laitosta. Yksi laitoksista on Oulun Diakonissalaitoksen säätiön omistama Sotainvalidien Veljeskoti. Sen toiminta rahoitetaan kuitenkin momentilta 33.50.51 (Sotilasvammakorvaukset). Punkaharjun kuntoutussairaala käsitellään tapaturmaviraston historiikissa, kuten Oulun Diakonissalaitoksen veljeskotiaakin, ulkopuolisena laitoksena, joka täydensi sairaus- ja veljeskotiverkkoa. Myös Punkaharjun kuntoutussairaala, nykyisin Kruunupuisto, rahoitetaan momentilta 33.50.51. Sille kuitenkin myönnetään erillinen määräraha sotainvalidien neuvontapalveluun, toisin kuin Oulun Diakonissalaitoksen veljeskodille.

Tarkastuksen perusteella on ilmeistä, että Raha-automaattiyhdistyksen tuottoihin perustuvalta momentilta rahoitetaan paitsi ne sairas- ja veljeskodit, joiden perustamisrahoituksen valtio on korvannut 90-prosenttisesti, myös Sotainvalidien Veljesliiton perustamat laitokset. Tälle jaottelulle ei ole valtion talousarvion tai korvauksen maksamisen kannalta perusteita. Ne laitokset, jotka rahoitetaan momentilta 33.50.52, ovat joka tapauksessa erityisasemassa muihin kuntoutuslaitoksiin verrattuna.

Erityisaseman saaneiden sairas- ja veljeskotien rahoitus on maksettu Raha-automaattiyhdistyksen tuottoihin perustuvasta määrärahasta vuodesta 1999 alkaen. Vuonna 2001 laaditussa toiminnantarkastuskertomuksessa Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta (1/2001) todetaan, että Valtiokonttorin mukaan ideana oli jakaa valtion talousarviossa sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin tarkoitetut määrärahat (340 miljoonaa markkaa) oikeudenmukaisesti 24<sup>4</sup> sairaskodin kesken. Vaikka valtion vuoden 1999 talousarviossa todetaankin, että tarjouskilpailulla pyritään hillitsemään laitosten hoitopäivä- ja hoitokäyntikertahintojen nousua, ei kyseessä ollut kilpailuttaminen vaan oikeudenmukainen määrärahan jako sairas- ja veljeskotien kesken. Rahoitustapa, jota käsitellään tarkemmin luvussa 3.4, ei ole olennaisesti muuttunut vuoden 2001 toiminnantarkastuskertomuksen laatimisen jälkeen.

Vuoden 2012 talousarvion momentin 33.50.52 historia on siten monivaiheinen. Valtiokonttori on omilla hallinnollisilla toimillaan vaikuttanut siihen, että sairas- ja veljeskotien käyttökustannuksia ei korvata vaan hoitopäivien tuottaminen näennäisesti kilpailutetaan. Vuodesta 1994 alkaen sairas- ja veljeskodit eivät myöskään ole kuuluneet enää valtion työehtosopimusjärjestelmän piiriin. Sairas- ja veljeskotien erityisasema on kuitenkin säilynyt ja käytännössä vahvistunut viime aikoina Valtiokonttorin toimenpitein. Sairas- ja veljeskotien nykyiselle erityisasemalle ei ole juriidisia eikä taloudellisia perusteita.

Vuoteen 2012 saakka momentin 33.50.52 määrärahaa on käytetty vain sairas- ja veljeskodeille myönnettyihin korvauksiin. Määräraha ei ole kuitenkaan riittänyt, vaan sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamiseen on käytetty myös momenttia 33.50.51 (Sotilasvammakorvaukset, arviomääräraha). Vuonna 2012 sairas- ja veljeskodeille maksettiin korvauksia momentilta 33.50.51 noin 2,7 miljoonaa euroa.

---

<sup>4</sup> Lukuun sisältyi Kaskisaaren kuntoutuslaitos, joka lakkautettiin vuonna 2001.

## 3.4 Valtiokonttorin sopimusohjaus

### 3.4.1 Hankintalain soveltaminen terveydenhoito- ja sosiaalipalveluihin

Julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007, jäljempänä hankintalaki) 65 §:n mukaan liitteen B mukaisissa toissijaisissa hankinnoissa voidaan EU-kynnysarvoista riippumatta käyttää tämän 9 luvun mukaisia menettelyjä (niin sanotut kansalliset menettelytavat). Näihin liitteen B mukaisiin toissijaisiin palveluhankintoihin kuuluvat myös terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut, joita myös sotainvalidien laitoshoitopalvelut ovat. Nykyinen hankintalaki on tullut voimaan 1.6.2007, ja sitä on tullut soveltaa kaikkiin tämän päivämäärän jälkeen aloitettuihin hankintamenettelyihin. Terveydenhoito- ja sosiaalipalveluista on huomattava kuitenkin, että niiden hankintalain soveltamisalan euromääräinen alaraja on poikkeuksellisen korkealla. Lain 15 §:n 2 kohdan nojalla terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen hankinnat jäävät kokonaan lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos hankinnan kokonaisarvo jää alle 100 000 euron. Hankintalain taustalla olevat hankintoja koskevat EU-direktiivit eivät suurimmaksi osaksi koske toissijaisia B-listan palveluja, sillä niillä ei ole katsottu olevan yhteisöluottuvuutta.<sup>5</sup> Suomessa on kuitenkin päädytty kansallisesti säätämään nämäkin palvelut kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluviksi, kuitenkin hankintalain III osan kevyempiä niin kutsuttuja kansallisia menettelytapoja käyttäen.

### 3.4.2 Vuonna 2010 toteutettu kilpailutus

#### *Laskennallisen hoitopäivähinnan määrittäminen*

Sotainvalidien ja rintamaveteraanien kuntoutuspalvelujen sekä sotainvalidien laitoshoitopalvelujen hankinnassa hankittavan palvelun sisältö on määritelty Valtiokonttorin laatuvaatimuksissa, joissa hankittava palvelu on kuvattu. Tuotteistettuja palveluja ovat sotainvalidien ja veteraanien laituskuntoutus sekä sotainvalidien laitoshoido ja intervallihoito, osaaikainen laitoshoido sekä päiväkuntoutus. Tarkastuksen piiriin näistä palveluista kuuluvat sotainvalidien laitoshoido ja intervallihoito sekä osaaikainen laitoshoido.

---

<sup>5</sup> Pekkala & Pohjonen (2010) s. 74.

Vuonna 2010 toteutetun hankintamenettelyn tarjouspyynnössä todetaan kohdassa ”Hintatarjous ja hintojen muodostuminen”, että Valtiokonttorin vahvistamaan hoitopäivähintaan vaikuttavia tekijöitä ovat palvelun laatu (laatuvaatimukset ja pisteytys), hintatarjous sekä käytettävissä oleva määräraha. Tarjouspyynnön kohdassa ”Valintaperusteet” puolestaan todetaan, että Valtiokonttori valitsee palveluntuottajat kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon mukaan. Kuntoutus- tai hoitolaitos hyväksytään tarjouspyynnön mukaan palvelujen tuottajaksi, kun se täyttää Valtiokonttorin palvelulle asettamat laatuvaatimukset vuosille 2011–2012. Jos palveluntuottaja ei täytä laatuvaatimuksia, sen tarjous voidaan tarjouspyynnön mukaan hylätä.

Tarjouskilpailulomake perustuu laatuvaatimuksiin sekä pisteytykseen. Tarjouskilpailulomakkeessa laatuvaatimusten täytyminen tarkistetaan kyllä/ei-valintakysymyksillä. Laatuvaatimuksia ei pisteytetä. Laatuvaatimusten lisäksi tarjouskilpailussa on erillinen osio, joka pisteytetään. Pistettä on mahdollista saada pysyvässä laitoshoidossa toimintakykyluokan mukaan enimmillään 116 tai 120. Pistettä saa esimerkiksi laitoksen pienestä koosta enimmillään 14 pistettä, henkilöstöstä ammattiryhmittäin suhteutettuna keskimääräisiin asiakasmääriin tai muulla perusteella enimmillään 59 pistettä sekä asiakkaan hyvinvoinnin ja toimintakyvyn tukemisesta enimmillään 28 pistettä.

Tarjoukset ovat Valtiokonttorin mukaan vertailukelpoisia ja tarjoajia kohdellaan tasapuolisesti tarjouskilpailussa. Tarjouspyynnön yhteydessä palveluntuottajille toimitetaan laatuvaatimukset sekä pisteytyskriteerit. Palveluntuottaja tietää Valtiokonttorin mukaan tarkalleen, millaista palvelua Valtiokonttori edellyttää, ja pystyy myös laskemaan palvelulle tämän perusteella hinnan.

Hoitopäivähintojen muodostaminen perustuu Valtiokonttorin mukaan sairaus- ja veljeskotien hintatarjouksiin. Hoitopäivähinnat muodostetaan alla kuvatun laskentamallin mukaisesti.

Ensin selvitetään, mikä olisi Valtiokonttorin sairaus- ja veljeskodeilta so-  
tainvalideille hankkiman palvelun kokonaisarvo, mikäli sairaus- ja veljes-  
kodeille maksettaisiin hintatarjouksien mukaiset hoitopäivähinnat. Han-  
kinnan arvioitu kokonaisarvo muodostuu eri palvelulinjojen palveluhan-  
kinnoista: laitoshoido, intervallihoito, osa-aikainen laitoshoido, laitokun-  
toutus, päiväkuntoutus, avokuntoutus ja neuvontapalvelu. Seuraavaksi  
lasketaan, mikä on kunkin palvelulinjan prosentuaalinen osuus hankitta-  
van palvelun kokonaisarvosta.

Seuraavaksi lasketaan, kuinka paljon hankinnan kokonaisarvo oli edel-  
lisellä sopimuskaudella (hoitopäivähinnat kertaa hoitopäivät). Hoitopäivi-  
en määrä pidetään koko laskennan ajan vakiona.



Edellisen sopimuskauden palveluhankinnan kokonaisarvoa ja seuraavan sopimuskauden arvioitua palveluhankinnan kokonaisarvoa verrataan toisiinsa ja lasketaan, montako prosenttia palvelun kokonaisarvo nousisi, jos sairas- ja veljeskodeille maksettaisiin heidän tarjoamansa hoitopäivähinnat, kun hoitopäivien määrä pysyisi vakiona.

Tämän jälkeen edellisen sopimuskauden hankinnan kokonaisarvoon tehdään kohtuulliseksi katsottu korotus. Korotus perustuu ennusteeseen yleisen kustannustason noususta terveydenhuollon palveluntuottajilla sekä palveluntuottajien esittämiin tarjoushintoihin. Valtiovarainministeriö toimittaa Valtiokonttorille ennusteen kustannuskehityksestä. Näin muodostettu hankinnan kokonaisarvo seuraavalle sopimuskaudelle jaetaan palvelulinjoille samassa suhteessa, mikä on kunkin palvelulinjan prosentuaalinen osuus hankittavan palvelun kokonaisarvosta silloin, jos palveluntuottajille maksettaisiin heidän tarjoamansa hoitopäivähinta.

Seuraavaksi määritetään sotainvalidien laitoshoidon hinnat: selvitetään, kuinka paljon korkeampi keskimäärin toimintakykyluokkaan II tarjottu hinta on kuin toimintakykyluokkaan III tarjottu hinta ja kuinka paljon korkeampi toimintakykyluokan I hinta on kuin toimintakykyluokan III hinta. Palvelulinjan hoitopäivähintoja laskettaessa 85 prosenttia palvelun hankinnan arvosta muodostaa ns. laatuvaatimusten perusteella muodostettu hoitopäivähinta, joka on osa lopullista hoitopäivähintaa. Hinta muodostetaan toimintakykyluokkiin I, II ja III. Toimintakykyluokkien I ja II hinnat ovat yhtä monta prosenttia korkeampia kuin toimintakykyluokan III hinta kuin hintatarjoukset ovat keskimäärin olleet.

Palvelun hankinnan arvosta 15 prosenttia muodostuu pisteytyksen tuomasta lisäarvosta. Yhdelle pisteelle lasketaan sen tuoma lisäarvo hoitopäivähintaan. Pisteiden tuoma lisäarvo lasketaan samalla tavoin eri toimintakykyluokkiin kuin laatuvaatimusten perusteella muodostettu hoitopäivähinta.

Palveluntuottajan laatutasoa vastaava hoitopäivähinta lasketaan seuraavasti: laatuvaatimusten arvo kertaa laatuvaatimusten täyttymisprosentti plus pisteen arvo kertaa pisteiden määrä.

Muiden kuntoutuslaitosten laskennallinen hoitopäivähinta on saatu kertomalla laitoksen laatupisteiden määrällä kunkin toimintakykyluokan edellä kerrotulla tavalla sairas- ja veljeskotien tiedoista laskettu laatupisteen hinta.

#### *Valtiokonttorin soveltaman hankintamenettelyn arviointi*

Mikäli palveluntuottajan laatutasoa vastaava hoitopäivähinta on suurempi kuin hintatarjous, palveluntuottaja saa tarjoamansa hinnan. Muussa

tapauksessa Valtiokonttori on valmis maksamaan palvelusta palveluntuottajan laatutasoa vastaavan hoitopäivähinnan.

Tarjouspyynnössä ei ole täsmällisesti ilmoitettu, miten hinta muodostuu. Muuta kuin tarjouksiin perustuvaa hinnanmäärittelyä voidaan pitää hankintasäännösten mukaiselle kilpailuttamismenettelylle vieraina.

Valtiokonttorin mukaan sairas- ja veljeskodat tekevät omat hintatarjouksensa kustannusperusteisesti. Palvelulinjakohtaiset kustannuserot tulevat huomioiduksi laskentamallin alussa, jossa hankinnan kokonaisarvo seuraavalle sopimuskaudelle jaetaan palvelulinjoille samassa suhteessa, mikä on kunkin palvelulinjan prosentuaalinen osuus hankittavan palvelun kokonaisarvosta silloin, jos palveluntuottajille maksettaisiin heidän tarjoamansa hoitopäivähinta. Valtiokonttorin mukaan tällä tavalla menetellen kustannukset siirtyvät suoraan hoitopäivähintoihin edellyttäen, että palveluntuottajat ovat osanneet hinnoitella tuotteensa oikein. Edelleen Valtiokonttorin mukaan mitä korkeammat hintatarjoukset palvelulinjalla on, sitä korkeammaksi hoitopäivähinnat myös muodostuvat.

Tarkastuksessa selvitettiin pistokoemaisesti sairas- ja veljeskotien vuonna 2010 tekemien tarjousten kustannusperusteisuutta. Tarkastuskohteena ollut laitos teki vuonna 2011 noin 424 000 euron ylijäämän (tulos ennen satunnaisia eriä, tilinpäätössiirtoja ja veroja). Mikäli laitos olisi saanut vuonna 2011 tarjoamansa hinnan, ylijäämä olisi ollut noin 327 000 euroa suurempi. Toisessa laitoksessa ylijäämä vuonna 2011 oli noin 216 000 euroa, ja mikäli laitos olisi saanut tarjoamansa hinnan, ylijäämä olisi ollut noin 234 000 euroa suurempi. Kolmannessa laitoksessa ylijäämä vuonna 2011 oli noin 112 000 euroa, ja mikäli laitos olisi saanut tarjoamansa hinnan, ylijäämä olisi ollut noin 148 000 euroa suurempi.

Valtiokonttori hylkäsi vuonna 2010 toteutetussa tarjouskilpailussa kuusi palveluntuottajaa, joista kolme hylättiin puutteellisen laadun takia ja kolme siksi, että palveluntuottajalla ei ollut valmiuksia tarjota palvelua sopimuskauden alussa. Yhtään sairas- ja veljeskotia tai olennaista määrää laitoshoidon hoitopäiviä tuottanutta kuntoutuslaitosta ei kuitenkaan hylätty. Valtiokonttorin mukaan sotainvalidien ja rintamaveteraanien kuntoutus- ja hoitopalvelujen hankinnassa kilpaillaan laadulla eikä hinnalla. Palveluntuottaja hylätään tarjouskilpailussa, mikäli palvelun laatu ei ole riittävää.

Yleensä tarjouskilpailussa on riski tarjota liian korkea hintaa, mutta Valtiokonttorin järjestämässä tarjouskilpailussa korkeakaan hintatarjous ei ole ollut tarjoajalle riski, vaan laskennallisen hinnan vuoksi tarjoajan on ollut edullista tehdä mahdollisimman korkea tarjous. Korkeasta tarjouksesta on ollut seurauksena ainoastaan se, että tarjoaja on saanut Valtiokonttorin määrittelemän laskennallisen hinnan. Laskennallisen hinnan alit-

tavan tarjouksen tehneet laitokset sen sijaan kärsivät maltillisesta tarjouksesta.

Hinnat hoitomuodoittain vaihtelevat sairas- ja veljeskodeittain huomattavasti laskennallisen hoitopäivähinnan vuoksi, sillä siihen sisältyivät 15 %:n painotuksella laatupisteet, jotka vaihtelivat esimerkiksi pysyvässä ja määräaikaisessa laitoshoidossa toimintakykyluokassa I 54 pisteestä 116 pisteeseen. Hoitopäivän hinta vaihteli näin ollen 211,50 eurosta 243 euroon ja mediaanihinta oli 225,05 euroa. Tarkastuksessa verrattiin vuoden 2012 hoitopäivähintoja, joihin oli tehty vuoden 2011 hintoihin verrattuna 3,3 prosentin korotus.

Laitoksen koko kokonaisuhoitopäivillä mitattuna ei selitä hoitopäivän hintaa. Tämä johtuu osittain siitä, että laatupisteityksessä on sekä pieniä että suuria laitoksia hyödyttäviä kriteereitä. Esimerkiksi laitoksen pienestä koosta voi saada maksimissaan 14 laatupistettä hoitopäivää kohti, mikä merkitsi pienimmässä laitoksessa eli Tammenlehväkeskus Oy:n Honkalan yksikössä noin 12 500 euroa vuositasolla. Toisaalta laatupisteitä sai myös turvallisesta pihasta muistihäiriöisille kaksi pistettä hoitopäivää kohti, mikä merkitsi Honkalalle noin 1 800 euroa vuositasolla ja suurimmalle laitokselle eli Kaunialan Sairaala Oy:lle noin 16 500 euroa.

Mediaanihinnan ylittäneisiin 11 sairas- ja veljeskotiin sisältyi viisi pientä laitosta (SOVE-hankkeessa käytetty luokittelu) ja kuusi suurta laitosta. Vastaavasti mediaanihinnan alittaneisiin 12 veljeskotiin sisältyivät kaikki viisi keskikokoista laitosta sekä kolme suurta laitosta ja neljä pientä laitosta.

Valtiokonttori on todennut, että vaikka pisteitys onkin tasapuolinen, euroiksi muutettuna pisteitys suosii isoja laitoksia. Täten pienten laitosten pisteet ovat Valtiokonttorin mukaan perusteltuja ja myös elinehto pienille palveluntuottajille.

Laatupisteitä määriteltäessä Valtiokonttori ei aina noudattanut tarjouspyynnön liitteenä olevia pisteityskriteerejä. Tarjouspyynnön liitteessä 3d todetaan kohdassa 1 ”Laitoksen kokonaispaikkaluku”, että fyysisesti ja/tai hallinnollisesti samaan kokonaisuuteen liittyvät yksiköt muodostavat yhdessä laitoksen. Liitteen mukaan laitoksen kokonaispaikkaluvuksi laskeetaan yksiköiden kaikki paikat. Tammenlehväkeskus Oy:öön kuuluva Honkalan yksikkö on saanut kuitenkin laitoksen koosta maksimipistemäärän. Valtiokonttori perusteli pisteitystä siten, että matka Tampereelle on sen verran pitkä, että Honkala ei saa niin paljon synergiaetua Tampereesta vaan sen täytyy järjestää palvelut itse. Tammenlehväkeskus Oy:n vuoden 2011 toimintakertomuksessa todetaan kuitenkin, että Honkalan lääkäri-, kuntoutus- ja hallintopalvelut tuotti Tammenlehväkeskus Tampereelta. Honkalan auditointiraportissa puolestaan todetaan, että Honkalalla on käytettävissä Tammenlehväkeskuksen monipuolinen henkilöstö.

Valtiokonttorin keräämien tietojen mukaan keskimääräinen hoitopäiväkustannus pysyvässä ja määräaikaisessa laitoshoidossa toimintakykyluokassa I oli vuonna 2012 sairaus- ja veljeskodeissa 227,88 euroa ja muissa kuntoutuslaitoksissa 214,68 euroa. Keskimääräinen hoitopäivähinta sairaus- ja veljeskodeissa oli siten 6,1 prosenttia korkeampi kuin muissa kuntoutuslaitoksissa.

Hintaero johtuu käytännössä siitä, että muut kuntoutuslaitokset tekevät maltillisempia tarjouksia kuin sairaus- ja veljeskodit, jolloin niiden hoitopäivähinnaksi tulee tarjoushinta eikä laskennallinen hinta. Vuonna 2010 järjestetyssä kilpailutuksessa 14 kuntoutuslaitokselle muodostui pysyvän ja määräaikaisen laitoshoidon hoitopäivähinnaksi tarjoushinta. Laskennallinen hinta olisi ollut usein huomattavasti korkeampi kuin tarjoushinta. Suurimmillaan erotus oli 41,20 euroa eli 19 prosenttia matalampi kuin se laskennallinen hinta, jonka kuntoutuslaitos olisi saanut, mikäli olisi tehnyt riittävän korkean tarjouksen. Suurimmillaan kuntoutuslaitoksen menetyksien liian maltillisesta tarjouksesta pysyvässä ja määräaikaisessa laitoshoidossa toimintakykyluokassa I oli vuonna 2011 noin 79 000 euroa, kun verrataan hintoja vuonna 2011 toteutuneisiin hoitopäiviin.

Pysyvässä ja määräaikaisessa laitoshoidossa muut kuntoutuslaitokset kokivat yhteensä noin 194 000 euron menetyksen, kun tarjosivat alemman hinnan kuin laskennallinen hinta. Kaikkiaan näitä kuntoutuslaitoksia oli seitsemän. Kaikilla kuntoutuslaitoksilla menetyksien ei realisoitunut, koska hoitopäiviä vuonna 2011 ei kertynyt lainkaan pysyvässä tai määräaikaisessa laitoshoidossa. Sairaus- ja veljeskodeista menetyksen koki yksi laitos, jonka euromääräinen menetyksien vuonna 2011 oli 350 euroa.

Intervallihoidossa niin ikään 14 muulle kuntoutuslaitokselle muodostui hoitopäivähinnaksi tarjoushinta, mutta se realisoitui menetyksenä vain kolmessa laitoksessa, koska hoitopäiviä ei kyseisessä palvelulajissa vuonna 2011 kertynyt. Sairaus- ja veljeskodeissa vastaavasti viidessä laitoksessa edullisimmassa eli toimintakykyluokassa III muodostui hoitopäivähinnaksi tarjoushinta. Menetyksien realisoitui kolmessa laitoksessa, ja euromääräinen menetyksien oli yhteensä noin 500 euroa. Muissa kuntoutuslaitoksissa menetyksien realisoitui kahdessa laitoksessa, ja menetyksien laskennalliseen hintaan verrattuna oli yhteensä noin 5 400 euroa.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että sairaus- ja veljeskotien korkeampi hintataso johtuu sairaus- ja veljeskotien vallitsevasta korkeatasoisemmasta hoidon tasosta kuin muissa kuntoutuslaitoksissa keskimäärin.

Valtiokonttorin vuosia 2011–2012 koskevaan hankintaprosessiin sisältyy useita kilpailuttamisprosesseille epätavallisia piirteitä. Hankintalain 72 §:n 1 momentin mukaan tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin.

Samassa momentissa säädetään vielä, että palveluhankinnoissa vertailu- perusteena saadaan tietyin edellytyksin käyttää hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa. Valtiokonttorin suorittamassa kilpailutuksessa kuitenkin suurin osan tarjoajista tuli myös hyväksytyksi. Tarjouspyynnössä olikin todettu hieman ristiriitaisesti toisaalta, että palveluntuottajat valitaan kokonaistaloudellisen edullisuuden mukaan, ja toisaalta, että hoitolaitos hyväksytään palvelun tuottajaksi, kun se täyttää Valtiokonttorin palvelulle asettamat laatuvaatimukset vuosille 2011–2012. Käytännössä todellista kilpailua ja karsintaa ei muodostunut.

Valtionkonttorin tarjouspyyntö on ristiriitainen myös siksi, että siinä annetaan ymmärtää Valtiokonttorin laatuvaatimuksien olevan osa ostettavan palvelun kuvausta, jolloin laatuvaatimukset alittaneet tarjoukset olisi tullut hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomina. Hankintapäätöksessä taas oli todettu edellä mainitun kanssa ristiriitaisesti, että mikäli palveluntuottaja ei täytä kaikilta osin laatuvaatimuksia, vaikuttaa se palveluntuottajan perushintaan alentavasti. EU-kynnysarvot alittavia hankintoja ja B-listan palveluhankintoja koskevassa hankintalain III osassa asiasta säädetään 71 §:n 2 momentissa. Sen mukaan tarjouskilpailusta tulee sulkea pois sellainen ehdokas tai tarjoaja, jolla ei ole teknisiä, taloudellisia tai muita edellytyksiä hankinnan toteuttamiseksi.

Hankintalain 69 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan tarjouspyynnössä on oltava mainittuna tarjousten voimassaoloaika. Yleensä tarjousten edellytetään olevan sitovia ja voimassa johonkin tiettyyn päivään asti, joka on riittävän kaukana hankintaprosessin viemiseksi loppuun asti. Valtiokonttorin hankintaprosessissa tarjouspyynnössä ei edellytetty tarjouksilta mitään tiettyä voimassaoloaika. Kun Valtiokonttori oli tehnyt asiassa hankintapäätöksen ja lähetti tarjoajille hankintapäätöksen sekä hankintasopimuksen, niissä oli Valtiokonttorin kilpailutuksen tuloksena kullekin tarjoajalle ja kullekin hoitotyypille vahvistettu hinta. Vielä hankintasopimuksen vahvistamisen yhteydessä tarjoajalla oli kuitenkin mahdollisuus jättää joidenkin tarjoamiensa palvelumuotojen hinta rastittamatta ja näin ilmoittaa, ettei se haluakaan palvelua enää tarjota tarjoamallaan tai kilpailutusprosessissa muodostuneella hinnalla. Näin ollen Valtiokonttori ei tässä kilpailutusprosessissa edellyttänyt, että tarjoajat olisivat sitoutuneita tarjouksiinsa tai kilpailutusprosessin tuloksiin.

Julkisten hankintojen yleisiin periaatteisiin kuuluu niin sanottu tinkimisen kieltö. Tätä periaatetta ei ole kirjattu hankintalakiin. Oikeuskirjallisuudessa se on kuitenkin vakiintunut.<sup>6</sup> Tinkiminen tarkoittaisi, että

---

<sup>6</sup> Ks. esim. Pekkala & Pohjonen (2010) s. 425.

hankintayksikkö pyytäisi tarjoajaa alentamaan hintaansa heikentämättä vastaavasti tarjottua tuotetta tai palvelua tai että tarjoaja alentaisi jälkikäteen omaa tarjoustaan. Eri asia on, jos hankinnan kohdetta samalla supistetaan vastaavasti. Tinkimisen kiellon taustalla on komission ja neuvoston aikanaan antama yhteinen lausuma, jossa hinnasta neuvottelemisen lopullisten tarjousten antamisen jälkeen katsotaan kielletyksi menettelyksi avoimessa ja rajatussa menettelyssä.<sup>7</sup> Alkuperäinen lausuma on koskenut vain hankintadirektiivin piiriin kuuluvia hankintoja, joita siis eivät ole luettelon B palvelut. Valtiokonttorin hallinnoimassa kilpailutuksessa Valtiokonttori tarjoaa niille tarjoajille, joiden tarjous on ollut kilpailutuksessa muodostuvaa hintaa korkeampi, mahdollisuutta tulla mukaan hankintaan kilpailutuksen tuloksena muodostuvalla hinnalla. Tämä voidaan nähdä eräänlaisena tinkimisenä.

Valtiokonttorin kilpailuttamismalli ei perustu hankintalainsäädännön soveltamiseen, vaan kyseessä on pikemminkin käytettävissä olevien määrärahojen allokoointi sairas- ja veljeskodeille. Palvelulajeittain muodostetaan laskennallinen hinta, joka maksetaan palvelun tuottajalle, jos se on alhaisempi kuin laitoksen tarjoama hinta. Jos laitoksen tarjoama hinta on alhaisempi, maksetaan laitoksen tarjoama hinta. Menettelyssä ei kohdella tarjoajia tasapuolisesti. Jos laitos tarjoaa laskennallista hintaa alempaa hintaa, se saattaa saada pienemmän korvauksen kuin samat laatupisteet omaava laitos, joka on tehnyt tarjouksen kalliimmalla hoitopäivähinnalla. Menettelytavasta, kuten muistakin hankintamenettelyn puutteista, huomautettiin vuonna 2001 julkaistussa tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessa Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta (1/2001), joten on ilmeistä, että Valtiokonttorin soveltama menettelytapa on ollut tiedossa ainakin osalla tarjoajista. Tarjouspyynnössä todetaan tältä osin vain, että Valtiokonttorin vahvistamaan hoitopäivähintaan vaikuttavia tekijöitä ovat palvelun laatu (laatuvaatimukset ja pisteytys), hintatarjous sekä käytettävissä oleva määräraha. Se, miten hintatarjous käytännössä vaikuttaa, ei käy ilmi.

Valtiokonttorin maksama korvaus laitoshoidosta ei siten perustu markkinahintaan eikä toteutuneisiin kustannuksiin vaan laskennallisiin perusteisiin, joita ovat aiemmin toteutuneet hoitopäivät, tarjoushinnoista johdetut keskimääräiset erot eri toimintakyluokkien kustannuksille ja käytettävissä oleva määräraha, jota korotetaan yleistä kustannustasoa vastaavasti.

Vuonna 2001 julkaistussa toiminnantarkastuskertomuksessa todettiin tarkastusviraston kannanottona, että tarkastusviraston käsityksen mukaan

---

<sup>7</sup> *Ks. esim. Pekkala & Pohjonen (2010) s. 212–213.*

vuonna 1994 toteutetun uudistuksen toteutuksessa on painottunut enemmän sairaskotien ylläpidon turvaaminen sinänsä kuin kokonaistaloudellisesti edullisten ja laadukkaiden palvelujen turvaaminen sotainvalideille. Nyt tehdyn tarkastuksen perusteella käsitys on edelleen vahvistunut.

Tarkastusvirasto edellytti vuoden 2001 raportissaan myös, että Valtiokonttori järjestää ensi tilassa sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen kilpailuttamisen hankintalaissa edellytetyllä tavalla ja mahdollisimman tehokkaasti. Näin myös turvataan sotainvalideille parhaat mahdolliset palvelut käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Edelleen tarkastusvirasto edellytti, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee ohjaavana viranomaisena osaltaan varmistua palvelujen kilpailuttamisen tavoitteiden toteutumisesta ja hankintalain noudattamisesta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Valtiokonttorin hankintamenettelyt eivät ole olennaisesti kehittyneet vuoteen 2001 verrattuna.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa korostaneensa eri yhteyksissä, että kyseessä ei ole hankintalain mukainen aito kilpailutus, vaan palvelujen hankinta, jonka osalta noudatetaan hankintalakia soveltuvin osin. Lausunnossa todetaan, että Valtiokonttori on sidottu valtion talousarviossa olevaan määrärahaan, joka asettaa ylärajan palveluista maksettavalle hinnalle, ja Valtiokonttori ilmoittaa toimivansa aina olemassa olevan määrärahan puitteissa. Edelleen lausunnossa todetaan, että tarjouskilpailussa palveluntuottajan tulee saavuttaa tietty laatuaste, jotta se hyväksytään palveluntuottajaksi, ja palveluntuottajan hoitopäivähinta on riippuvainen hoidon tasosta. Lausunnon mukaan mitä korkeatasoisempaa ja kattavampaa hoitoa palveluntuottaja tarjoaa, sitä korkeampaan hoitopäivähintaan palveluntuottaja on oikeutettu. Menettely on lausunnon mukaan sama oli kyseessä sairas- ja veljeskoti tai muu palveluntuottaja. Edelleen lausunnossa todetaan, että kustannuksiin perustuva hoitopäivähinnoittelu ei kannustanut palveluntuottajia tehostamaan toimintaa taloudellisemmaksi. Lisäksi lausunnossa todetaan, että Valtiokonttorin näkemyksen mukaan vuonna 1994 käyttöön otetulla uudella hankintatavalla on säästetty valtion varoja verrattuna aikaisempaan toimintatapaan ja tehostettu laitosten toimintaa. Lausunnossa todetaan myös, että Valtiokonttorin palveluiden hankintamenettely takaa sotainvalidiasiakkaille korkeatasoiset hoito- ja kuntoutuspalvelut, joihin he erityislainsäädännön mahdollistamina ovat oikeutettuja.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa puolestaan tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tarkastuksen lähtökohtana ei ole riittävästi huomioitu sitä, että sairas- ja veljeskotiverkosto rakennettiin aikanaan turvaamaan sodissa vammautuneiden sotainvalidien kuntoutus ja vanhuudenhuolto. Niillä on siten lausunnon mukaan ollut jo alusta lähtien erityisasema sotainvalidien huollossa. Lausunnon mukaan sotainvalidien

ja veteraanien erityisetuudet ovat kokonaisuus, johon valtion talousarviossa on varattu vuonna 2013 yhteensä runsaat 300 miljoonaa euroa. Veteraanihuollon tarkoituksena on lausunnon mukaan ollut turvata sotainvalideille ja veteraaneille asianmukainen hoito, kuntoutus ja vanhuudenturva. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausunnon mukaan Valtiokonttorin sovellettu hoitopäiväkorvausten kilpailuttamismalli voidaan näistä lähtökohdista katsoa tarkoituksenmukaiseksi.

### 3.4.3 Sopimuskäytännöt

Valtion vuoden 1994 talousarviossa momentin 33.22.55 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin) selvitysosassa todetaan uusi käytäntö, jonka mukaan korvaus käyttökustannuksiin suoritetaan hoitopäivähinnoista tehtävän sopimuksen perusteella. Selvitysosaa liitettiin seuraavina vuosina teksti, jonka mukaan tarjouskilpailulla pyritään hillitsemään laitosten hoitopäivä- ja hoitokäyntikertahintojen kustannusten nousua sekä huolehtimaan kuntoutus- ja laitoshuoltopalveluiden laatuun liittyvistä tavoitteista.

Tapaturmaviraston joulukuussa 1993 sairas- ja veljeskodeille lähettämässä tarjouspyyntökirjeessä (dnro 28/442/93, 2.12.1993) puolestaan todetaan, että sotainvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten tulosohjaukseen siirtyminen vuoden 1994 alusta lukien edellyttää laitosten käyttökustannusten korvausmenettelyn muuttamista. Kirjeessä todetaan, että tapaturmavirasto tekee laitosten kanssa sopimukset, joissa vahvistetaan hoitopäiviä ja -käyntikertoja koskevat korvausten markkamäärät. Edelleen todetaan, että sotilasvammalain 6 §:n mukaisesta laitoshuollosta ja kuntoutuksesta laitoksille maksetaan korvaukset sovittujen yksikköhintojen ja toteutuneiden hoitopäivien ja -käyntikertojen perusteella. Kirjeessä todetaan myös, että sopimuksessa määriteltyjen korvausehtojen lisäksi laitoksella ei ole oikeutta saada mitään muuta ylimääräistä korvausta tapaturmavirastolta käyttötaloutensa kulujen kattamiseen.

Oulunkylän kuntoutussairaalan juhlakirjassa todetaan vuonna 1994 käyttöön otetusta tulosohjauksesta, että tehdyistä tarjouksista neuvoteltiin useaankin otteeseen ja lopulta neuvottelujen tuloksena saadut hinnat vahvistettiin. Esimerkiksi vuotta 1996 koskevassa kirjeessä (dnro 9/43/95, 21.12.1995) tapaturmavirasto totesi, että yhteensä 94 palveluntuottajaa toimitti tarjouksensa määräajassa ja että suurinta osaa tarjotuista hinnoista ei valitettavasti voitu hyväksyä sellaisinaan. Kirjeen liitteenä ovat tapaturmaviraston kullekin laitokselle vahvistamat hinnat ja muut ehdot. Kirjeessä todetaan, että mikäli nämä ehdot poikkeavat tarjouksesta, laitoksen tulee ilmoittaa määräaikaan mennessä, hyväksyykö se tapaturmaviraston



vahvistamat ehdot. Vuonna 1996 (dnro 5/43/96, 16.12.1996) asiakirjan otsikkona on ”Palvelujen hintojen vahvistus/vastatarjous”.

Valtiokonttori ei enää käytä ilmaisua ”vastatarjous” hankintamenettelyssään. Valtiokonttori lähetti viimeisimmässä vuonna 2010 toteutetussa hankintamenettelyssään laitoksille hankintasopimuksen, jonka mukaan Valtiokonttori ostaa sopimuksessa mainittuja palveluja palveluntuottajan rastilla hyväksytyiksi merkitsemillään hinnoilla. Jos hinnat poikkeavat tarjotuista hinnoista, kyse on edelleen asiallisesti vastatarjouksesta.

Tapaturmaviraston käyttämä ilmaisu ”tulosohejaus” kuvaa hyvin vuonna 1994 aloitettua ohjausmallia. Vaikka laitoksilta pyydettiin hoitopäivähinnoista tarjouksia, aidosta kilpailutuksesta ei ollut kuitenkaan kyse. Mallia sovellettiin kokeiluluontoisesti jo vuonna 1993 eräissä sairas- ja veljeskohteissa.

Valtion vuoden 1993 talousarviossa päätettiin vielä, että valtion korvauksen piiriin saa hyväksyä vuonna 1993 viisi uutta henkilöä. Vuoden 1994 alusta kumottiin yksityisten valtionapulaitosten toimiehtosopimuslaki, laki yksityisten valtionapulaitosten sopimusvaltuuskunnasta ja laki toimiehtosopimuksen vaikutuksesta valtionapuun niihin myöhemmin tehtyine muutoksineen, ja sen jälkeen valtio ei enää puuttunut sairas- ja veljeskotien henkilöstömääriin.

Vuonna 1994 (dnro 4/02/94, 18.3.1994) tapaturmavirasto lähetti sairas- ja veljeskodeille kirjeen, jossa todetaan, että sotainvalidien laitosten tulosohejaukseen siirtyminen vuoden 1994 alusta lukien edellyttää tapaturmavirastolta laitosten ohjaus- ja valvontamenettelyn muuttamista. Kyseisessä kirjeessä tapaturmavirasto ilmoitti päättäneensä olla soveltamatta useita antamia ohjeita, esimerkiksi laitosten käyttökustannuksia koskevaa ohjetta, ateriakorvausohjetta, palveluasuntojen vuokria ja ulkopuolisilta perittäviä vuorokausihintoja.

Vuonna 1994 laadittuun sopimukseen sisältyy kuitenkin ehto, että tapaturmavirastolla on oikeus valvoa laitoksen toimintaa ja että laitos sitoutuu luovuttamaan laitoksen toiminnan tarkastukseen tarvittavat asiakirjat ja muut tiedot tapaturmaviraston edustajille sekä varaamaan mahdollisuuden osallistua laitoksen hallintoa hoitavan toimielimen kokouksiin.

Tulosohejaukseen siirtymisen ensimmäisinä vuosina tapaturmavirasto ja myöhemmin Valtiokonttori ottivat kantaa myös laitoksen mahdollisen ylijäämän käyttämiseen. Vuonna 1994 (dnro 28/442/93, 11.2.1994) tapaturmavirasto edellytti, että laitoksen tulee rahastoida puolet ylijäämästä. Yhdestä neljäsosasta ylijäämästä sai päättää laitoksen omistaja, ja yhden neljäsosan käytöstä päättäisi kyseisen kirjeen mukaan tapaturmavirasto. Vuonna 1996 tapaturmavirasto ilmoitti kirjeellään (dnro 5/01/96, 10.6.1996), että laitosten ei tarvitse palauttaa vuoden 1995 ylijäämää ja että alijäämäisen tuloslaskelman tapauksessa laitoksen tulee itse huolehtia

ali jäämän kattamisesta. Edelleen kirjeessä todetaan, että valtion kannalta on tärkeää, että viranomaisella on mahdollisimman oikea käsitys siitä, mitä valtion rahoituksella tehdään ja saadaan aikaan ja keiden hyväksi varoja käytetään. Tapaturmavirasto päätti tällöin pyytää laitoksilta selvitystä siitä, miten varsinaisesta toiminnasta kertyneitä ylijäämiä vuosilta 1993–1995 on siihen mennessä käytetty. Vuonna 1997 Valtiokonttori ilmoitti sairaus- ja veljeskodeille kirjeellään (5.9.1997), että laitokset saavat päättää vuonna 1996 syntyneen ylijäämän käytöstä. Kirjeen mukaan ylijäämä on laitosten tilinpäätösten mukaan pääsääntöisesti rahastoitu joko tappiontasaus- ja uusinvestointirahastoon tai kehittämis-, koulutus- ja korjausrahastoon. Kirjeessä Valtiokonttori edellytti, että rahastoitujen varojen käyttö ohjataan pääasiassa laitosten toiminnan uudelleen suuntaamiseen, koska sotainvalidien ja heidän omaistensa ja rintamaveteraanien määrä vähenee merkittävästi vuosituhaten vaihteen jälkeen. Valtiokonttori suosittelee kirjeessään, että tappiontasauksiin ja vuosikorjauksiin käytetään noin 30 prosenttia rahastojen määrästä sekä tulevaisuuden ennakointiin tarvittaviin kehittämishankkeisiin sekä uusinvestointeihin käytetään noin 70 prosenttia rahastojen määrästä. Lisäksi laitosten tuli laatia rahastojen käyttöä varten säännöt. Tulosohjaukseen siirtymisen myötä valtion korvaukset sairaus- ja veljeskodeille kattoivat siten paitsi laitoksen käyttökustannukset myös korjaus- ja uusinvestoinnit.

Valtiokonttorin ja palveluntuottajan välinen hankintasopimus vuodelta 2010 on hyvin pelkistetty. Siinä todetaan ainoastaan, että Valtiokonttori ja tässä sopimuksessa mainittu palveluntuottaja ovat sopineet, että Valtiokonttori ostaa tässä sopimuksessa mainittuja palveluja palveluntuottajan rastilla hyväksytyiksi merkitsemillään hinnoilla 1.1.2011 alkaen. Sopimuksessa todetaan lisäksi, että se on voimassa 1.1.2011–31.12.2012 ja että vuoden 2011 ja 2012 palvelut toteutetaan samoilla sopimusehdoilla, kuitenkin niin, että vuodelle 2011 vahvistettuja hintoja tarkistetaan vuodelle 2012 enintään yleisen kustannustason nousun mukaisesti. Lisäksi sopimuksessa Valtiokonttori pidättää option jatkaa sopimusta vuodelle 2013.

28.10.2010 päivätyssä hankintapäätöksessä (dnro 39/31/2010) todetaan, että Valtiokonttori soveltaa kuntoutus- ja hoitopalvelujen kilpailuttamisessa julkisia palveluhankintoja koskevia säännöksiä sekä julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja palveluhankinnoissa (JYSE 2009 PALVELUT).

## 3.5 Korvausprosessin sisäinen valvonta

### 3.5.1 Valtiokonttorin maksusitoumusmenettely

Sotilasvammalain 20 §:n mukaan laissa mainitut korvausasiat käsittelee ensimmäisenä asteena valtion tapaturmatoimisto. Tapaturmavirasto lakautettiin ja tehtävät siirrettiin Valtiokonttorille vuonna 1996.

Valtiokonttorin 23.9.2011–31.12.2012 voimassa olleen työjärjestyksen 19 §:ssä määrätään, että Valtiokonttorissa päätettävät asiat ratkaistaan esittelystä, ellei työjärjestyksessä tai sen nojalla ole toisin määrätty. Edelleen 19 §:ssä määrätään, että toimialan johtaja voi oman toimialansa osalta määrätä, mitkä asiat työjärjestyksessä mainituin rajoituksin voidaan ratkaista ilman esittelyä. Esittelystä ratkaistaan kuitenkin aina yli 3 000 euron määräiset palvelun ja tavaran hankintaa koskevat päätökset sekä vastaavan suuruiset maksullista toimintaa koskevat myyntisopimukset.

Valtiokonttorin vakuutustoimialan sisäisen työjärjestyksen 12 §:ssä määrätään, että vakuutustoimialan vakuutuspalvelut-linjan sekä vahingonkorvauspalvelut-linjan yksittäisiä korvauksia ja muita etuuksia koskevat asiat voidaan ratkaista ilman esittelyä.

Valtiokonttori allekirjoittaa palvelutuottajien kanssa hankintasopimuksen muun muassa laitoshuollon palvelujen tuottamisesta. Sopimuksessa määritellään palveluille hinta ja sovitaan muista ehdoista. Yksittäisen sotainvalidin laitoshuollon tarpeen arviointi sotilasvammalain 6 §:n 5 momentin mukaisesti ratkaistaan maksusitoumuksella, ja sen allekirjoittaa korvausratkaisija tai vastaavalla ammattinimikkeellä toimiva henkilö ilman esittelyä. Hankintasopimuksella tuotetaan oikeus järjestää laitoshuoltopalvelu, mutta maksusitoumuksella valtio sidotaan yksilöityyn menoon, josta voi aiheutua vuositasolla yli 90 000 euron kustannukset ja jonka kustannukset ovat vuosittain toistuvia. Maksusitoumuksen antamiseen liittyvät menettelytavat ovat asiakkaan ja palvelun tuottavan laitoksen kannalta joustavia, mutta niitä ei voida pitää sisäisen valvonnan kannalta asianmukaisina.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että korvauskäsittelijät voivat tarvittaessa pyytää konsultaatio-apua asiantuntijalääkäreiltä sekä juristeilta. Lausunnossa todetaan lisäksi, että ottaen huomioon asiakkaiden korkean iän väärin perustein myönnetty maksusitoumukset ovat epätodennäköisiä.

Sotilasvammalain eräiden säännösten soveltamisesta annetun asetuksen (1117/1985) 4 §:ssä säädetään, että laitoshuolto ja osa-aikainen laitoshuolto korvataan vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka huoltamista kotona ei vamma tai sairauden aiheuttaman terveydentilan pitkällisen

heikentymisen takia voida pitää kohtuullisena. Valtiokonttori on soveltanut säännöstä luomalla pysyvän laitoshoidon rinnalle intervallityyppisen laitoshoitomuodon.

Valtiokonttori antaa maksusitoumuksen laitoshuollosta aiheutuvia kustannuksia varten joko toistaiseksi, määräajaksi tai jaksoittaisena enintään 24 viikoksi vuodessa. Jaksoittaisena annettu maksusitoumus on muotoiltu niin, että se on voimassa enintään tietyn viikkomäärän ajan kalenterivuositain.

Jaksoittaisena annettava hoito on tarkoitettu sellaisille invalideille, jotka asuvat kotonaan eivätkä vielä ole pysyvän laitoshoidon tarpeessa mutta joiden toimintakyky on siinä määrin heikentynyt, että he tarvitsevat runsaasti palveluja tai omaisen antamaa hoitoa selviytyäkseen kotonaan.

Tarkastuksen perusteella ei näyttäisi olevan selkeää linjausta siitä, kuinka pitkäksi ajaksi jaksoittaista laitoshoidoa myönnetään.

Maksusitoumus jaksoittaiseen laitoshoitoon on käytännössä voimassa siihen saakka, kunnes maksusitoumus annetaan jaksoittaisena aiempaan verrattuna useammaksi viikoksi tai maksusitoumus annetaan toistaiseksi, mikä merkitsee pysyvää laitoshoidoa.

Sotainvalidilla voi olla maksusitoumus yhtä aikaa sekä jaksoittaiseen laitoshoitoon että osa-aikaiseen laitoshoitoon. Sotainvalidilla voi olla periaatteessa yhtä aikaa maksusitoumus useampaan kuin yhteen laitokseen. Päällekkäisiä maksusitoumuksia voidaan pitää sisäisen valvonnan kannalta ongelmallisina.

### 3.5.2 Hankintamenettelyyn liittyvä laadunvarmistus

30.4.2010 päivätyssä tarjouspyynnössä todetaan kohdassa ”Valintaperusteet”, että Valtiokonttori valitsee palveluntuottajat kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon mukaan. Kuntoutus- tai hoitolaitos hyväksytään palvelujen tuottajaksi, kun se täyttää Valtiokonttorin palvelulle asetamat laatuvaatimukset vuosille 2011–2012. Jos palveluntuottaja ei täytä laatuvaatimuksia, sen tarjous voidaan hylätä. Edelleen tarjouspyynnön kohdassa ”Tarjouskilpailun rakenne” todetaan, että laatuvaatimukset määrittävät kuntoutuksen ja hoidon perustason. Jokaisen palveluntuottajaksi hyväksyttävän tulee täyttää Valtiokonttorin laatuvaatimukset.

Tarjouspyyntöön sisältyvässä liitteessä ”Laitoshoidon ja osa-aikaisen laitoshoidon käsitteet” (liite 3–4b) todetaan kuitenkin kohdassa ”Laatuvaatimus”, että laitoshoidon ja osa-aikaisen laitoshoidon laatuvaatimukset ovat Valtiokonttorin määrittelemä perustaso hoidon laadulle. Valtiokonttori tarkistaa laatuvaatimusten täyttymisen vuosittain tarjouskilpailu-

lomakkeella. Mikäli palveluntuottajan tuottaman hoidon laatu jää merkittävästi alle perustason, palveluntuottaja voidaan jättää hyväksymättä hoitopalvelun tuottajaksi. Täyttäessään laatuvaatimukset palveluntuottaja saa tietyn perushinnan, joka on kaikille palveluntuottajille sama. Mikäli palveluntuottaja ei täytä kaikilta osin laatuvaatimuksia, vaikuttaa se palveluntuottajan perushintaan alentavasti.

Käytännössä on sovellettu edellä mainitussa liitteessä mainittua menettelyä, jonka mukaan perushintaa on alennettu, jos laatuvaatimukset eivät ole täyttyneet. Vuonna 2010 toteutetussa menettelyssä sairaus- ja veljeskoodeista yksi hyväksyttiin tuottajaksi, vaikka se täytti laatuvaatimuksista toimintakykyluokasta riippuen 95,5–96,1 prosenttia. Vastaavasti muista kuntoutuslaitoksista laatuvaatimukset eivät täyttyneet kokonaan 14 laitoksessa. Yhtään tarjoajaa ei hylätty sen takia, että laatuvaatimukset eivät ole kaikilta osin täyttyneet. Kolme tarjoajaa hylättiin sen sijaan siksi, että ne eivät olisi olleet toiminnassa vielä 1.1.2011.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että jos laatuvaatimukset täyttyvät alle 90 prosenttisesti, laitos hylätään.

Jos laatuvaatimukset eivät ole täyttyneet kokonaan, perushinnasta korvataan se osuus, jonka verran laatuvaatimukset ovat täyttyneet. Laskennallisen perushinnan määräytymisessä, mikäli laatuvaatimukset eivät täyty kaikilta osin, jokaisella puuttuvalla osalla on samansuuruinen euromääräinen vaikutus. Vuoden 2011 laitoshoidon hinnan määräytymisessä toimintakykyluokassa I yksittäisen täyttymättömän laatuvaatimuksen vaikutus on siten 1,83 euroa.

Laatuvaatimusten täytyminen on tulkittava myös siten, että jos palveluntuottaja ei täytä ilmoittamaansa yksittäistä laatuvaatimusta, sen euromääräinen vaikutus pysyvässä tai määräaikaisessa laitoshoidossa toimintakykyluokassa I on vuoden 2011 hintatasolla 1,83 euroa kutakin hoitopäivää kohti. Vuonna 2012 hoitopäivähintoihin on tehty 3,3 prosentin korotus.

Sotilasvammalain 6 c §:ssä on säädetty seuraamuksista, mikäli kunnat ovat laissa säädetyn korvauksen saamiseksi antaneet virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja tai salanneet tietoja ja tämä on vaikuttanut korvauksen myöntämiseen. Säännöksen mukaan tapaturmavirasto voi periä korvauksen tai liikaa saadun osan siitä takaisin 50 prosentilla korotettuna. Vastavaa säännöstä sairaus- ja veljeskotien ja muiden kuntoutuslaitosten toimittamien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä ei sotilasvammalaissa ole.

Vakiomallisessa palvelujen hintatarjouksessa vuonna 2010 todetaan, että ”Tarjoamme Valtiokonttorin ja kuntien ostettavaksi palvelujamme seuraavan erittelyn mukaisesti yksikköhinnoin vuonna 2011. Sitoudumme samalla Valtiokonttorin tarjouspyyntökirjeen 30.4.2010 lomakkeiden

perusteella antamiimme vastauksiin, jotka määrittelevät palvelujemme sisällön ja laadun.”

28.10.2010 päivätyssä hankintapäätöksessä (dnro 39/31/2010) todetaan, että Valtiokonttori soveltaa kuntoutus- ja hoitopalvelujen kilpailuttamisessa julkisia palveluhankintoja koskevia säännöksiä sekä julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja palveluhankinnoissa (JYSE 2009 PALVELUT).

Julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa palveluhankinnoissa on esimerkiksi kohta 2.7 Sopimussakko, jolla tarkoitetaan sopijapuolten erikseen sopimaa sakkoa, jonka palveluntuottaja on velvollinen suorittamaan tilaajalle sopijapuolten erikseen määrittelemissä sopimusrikkomustilanteissa. Edelleen kohdassa 5 Palvelun laatu ja siinä esiintyvät virheet todetaan alakohdassa 5.1, että palvelun on koko sopimuskauden ajan vastattava sitä, mitä on sovittu, ja että palvelun on myös vastattava palvelun sisällöstä, suorituksesta tai muista palvelun laatuun liittyvistä seikoista tilaajalle annettuja tietoja.

Palvelun tarjoaja sitoutuu siten tarjouksessa ja hankintasopimuksen allekirjoituksella siihen, että tuotettujen palvelujen laatu vastaa koko sopimuskauden sitä, mitä on sovittu. Julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa palveluhankinnoissa sopimusasiakirjojen pätevyysjärjestys on seuraava, ellei toisin ole sovittu: 1. Sopimus, 2. Tarjouspyyntö, 3. Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot (JYSE 2009), 4. Tarjous.

Tarjouspyynnön liitteessä oleva maininta, että Valtiokonttori tarkistaa laatuvaatimusten täytymisen vuosittain tarjouskilpailulomakkeella, on virheellinen ja liittyi aikaan, jolloin tarjouspyynnöt tehtiin vuosittain. Koska vuonna 2010 toteutettu tarjouskilpailu koski vuosia 2011–2012 ja Valtiokonttori käytti lisäksi hankintasopimukseen sisältyneen option, ei Valtiokonttori tarkistanut laatuvaatimusten täyttymistä tarjouskilpailulomakkeella kolmeen vuoteen.

Olellainen merkitys hoitopäivähintaa korottavissa pisteissä on henkilöstön työajankäytöllä suhteessa laitoshuollon keskimääräisiin asiakasmääriin. Vuonna 2012 hoitopäivät ovat keskimäärin vähentyneet, joten jos henkilöstö ei ole vähentynyt samassa suhteessa, työaika on ollut käytettävissä asiakasta kohti enemmän. Useissa sairas- ja veljeskodeissa Valtiokonttorin rahoittamat hoitopäivämäärät ovat kuitenkin kasvaneet, joten työaika on ollut käytettävissä asiakasta kohden vähemmän, ellei henkilöstömäärää ole lisätty. Nämä ovat kuitenkin selvitettävissä vain työajanseurannan avulla, eikä näitä ole sopimuskauden aikana tarkistettu. Se, että tietoja ei vuosittain pyritä tarkistamaan, viittaa siihen, että laatuvaatimukset ovat lähinnä hinnan määrittämisvaiheessa olennaisia. Ne täydentävät siten määrärahan laskennallisin perustein tapahtuvaa allokointia.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että se tarkistaa henkilöstön määrän ja laadun auditoinneilla.

Mikäli henkilöstön määrä/laatu ei vastaa tarjousasiakirjoissa luvattua, lausunnon mukaan Valtiokonttori voi laskea hintoja kesken sopimuskauden.

Peruslaatuvaatimukset muodostavat Valtiokonttorin määräämästä laskennallisesta hoitopäivähinnasta 85 prosenttia. Loput 15 prosenttia muodostuu samassa lomakkeessa selvitettävistä laadun lisäpisteistä, joita on laitoshoidon osalta mahdollista saada toimintakykyluokituksen mukaan enintään 116 tai 120. Yhden laatupisteen hinnaksi muodostui vuonna 2010 toteutetussa hankintamenettelyssä laitoshoidossa kalleimmassa toimintakykyluokassa 0,41401 euroa.

Sairas- ja veljeskotien tarkastuksessa kävi ilmi, että henkilöstön työajan seuranta Valtiokonttorin korvaamille palveluille ei ole, vaan henkilöstön mitoitus suhteessa asiakasmäärään perustuu tarjousvaiheessa esitettyyn arvioon.

### 3.5.3 Korvattavien laitoshuoltopalveluiden auditointi

Valtion talousarviossa momentin 33.50.52 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin, siirtomääräraha 2 v)<sup>8</sup> selvitysosassa on vuodesta 2007 alkaen todettu, että kilpailutuksen ohella laadunkehittämissä ja auditointitoimin pyritään hillitsemään laitosten hoitopäivä- ja hoitokäyntikertahintojen nousua sekä huolehtimaan kuntoutus- ja laitoshuoltopalvelujen laatuun liittyvistä tavoitteista.

Kyseinen maininta auditoinnista on käytännössä ainoa korvausprosessiin liittyvä valvontavelvoite Valtiokonttorille, sillä säädöksiä sotilasvammalaissa ei siltä osin ole.

Tarkastuksessa käytiin läpi kaikkien sairaus- ja veljeskotien viimeisimmät auditointiraportit. Auditoinneista 15 kohdistui laituskuntoutukseen, viisi laitoshoitoon ja kaksi sekä laituskuntoutukseen että laitoshoitoon. Auditoinnit suoritti Valtiokonttori, Kela, NHG Audit Oy tai Valtiokonttori yhdessä Kelan tai NHG Audit Oy:n kanssa. Tehdyt auditoinnit ovat olleet tekijästä riippumatta perusteellisia. Pääosa auditoinneista tehtiin vuosina 2007–2010. Vuonna 2011 alkaneella sopimuskaudella on auditoitu kaksi sairaus- ja veljeskotia. Kahdessa sairaus- ja veljeskodissa Valtiokonttorin tekemä tai toimeksiantama auditointi oli tehty yli kymmenen vuotta sitten. Auditointien väli oli keskimäärin seitsemän vuotta. Neljä sairaus- ja

---

<sup>8</sup> *Kyseinen momentti ollut valtion talousarviossa vuodesta 2008 alkaen. Vuoden 2007 valtion talousarviossa vastaava momentti oli 33.92.55(Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin, siirtomääräraha 2 v).*

veljeskotia oli auditoitu vain kerran. Yhdessä sairaus- ja veljeskodissa ei ol-  
tu lainkaan auditoitu Valtionttorin hankkimia palveluita.<sup>9</sup>

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Valtiokonttori toteaa auditoineensa vuosina 2011 ja 2012 kahden sairaus- ja veljeskodin ohella 10 muuta kuntoutuslaitosta. Lausunnon mukaan Valtiokonttori on keskittänyt auditoinnit muihin kuntoutuslaitoksiin, koska juuri päättyneen SOVE-hankkeen aikana sairaus- ja veljeskotien toimintaan oli kiinnitetty erityistä huomiota.

Auditointiraporteissa mahdolliset huomautukset luokitellaan vakaviin ja lieviin poikkeamiin. Vakavia poikkeamia raportoitiin viidessä laitoksessa. Vuonna 2001 toteutetussa auditoinnissa huomautuksia ei luokiteltu niiden vakavuuden perusteella. Lieviä poikkeamia raportoitiin kaikissa laitoksissa. Lieviä poikkeamia raportoitiin vähimmillään yksi ja enimmillään kaksitoista ja keskimäärin seitsemän.

Kahdessa tapauksessa vakavat poikkeamat johtivat korvauksen alentamiseen. Toisessa näistä tapauksista auditoinnin perusteella palveluntuottaja täytti Valtiokonttorin laatuvaatimukset sotainvalidien laitoshoidolle ja intervallihoidolle toimintakykyluokassa I 90-prosenttisesti ja toimintakykyluokassa II ja III 89-prosenttisesti. Lisäpisteytysosiossa palveluntuottajan laitoshoidon ja intervallihoidon pisteet vähenevät 13 pistettä. Valtiokonttorin tekemän päätöksen mukaan (dnro 52/31/2010, 22.6.2010) palveluntuottajan vuoden 2010 laitoshoidon sekä intervallihoidon hinnat on muodostettu väärin perustein. Päätöksen mukaan hintojen alennus kohdistui ajalle 1.1.2010–30.6.2010, ja se toteutettiin takautuvasti siten, että nyt tarkistettut hinnat olivat voimassa 1.7.2010–31.12.2010. Vuoden 2011 alusta hinnat palautuivat vuonna 2010 allekirjoitetun sopimuksen mukaisiksi.

Huomionarvoista päätöksessä on se, että Valtiokonttori toteaa hintojen olevan väärin perustein muodostettuja eikä niin, että palveluntuottaja olisi rikkonut palvelujen tuottamista koskevaa sopimusta. Menettelystä ei seurannut hinnan alentamisen lisäksi muita seuraamuksia. Mikäli palveluntuottajana olisi ollut kunta, olisi Valtiokonttori sotilasvammalain 6 c §:n mukaisesti voinut periä korvauksen tai liikaa saadun osan siitä takaisin 50 prosentilla korotettuna ja sisällyttää siihen korkolain mukaisen koron. Kyseisessä tapauksessa auditointi ja sen perusteella tehty päätös ajoittuivat siihen, kun sairaus- ja veljeskodissa oli tapahtunut omistajanvaihdos.

Kolmessa muussa auditoinnissa raportoitiin vakavista poikkeamista, joilla todettiin olevan korvauksen perusteena olevien pisteiden alentumi-

---

<sup>9</sup> *Kela auditoi sairaus- ja veljeskodissa vuonna 2008 hankkimiaan palveluita.*



seen johtava vaikutus. Korvauksia ei kuitenkaan näissä sairas- ja veljeskodeissa alennettu.

Auditointiraportissa todetaan esimerkiksi, että raportissa esitetyt vakavat poikkeamat liittyen virheellisesti ilmoitettuun erityistyöntekijän osuuteen sekä yksilöterapioiden ja -hoitojen puuttumiseen sotainvalidien ja rintamaveteraanien laitostuntoutuksesta vähentävät palveluntuottajan tarjouksessa saamia pisteitä 17 pistettä. Raportin mukaan siinä esitetyillä vakavilla poikkeamilla ei kuitenkaan ole alentavaa vaikutusta laitostuntoutuksen vuorokausihintaan. Edelleen raportissa todetaan, että palveluntuottajan tulee kuitenkin seuraavalla sopimuskaudella kiinnittää erityisesti huomiota tarjouksessa lupaamansa toiminnan oikeellisuuteen, jotta molemminpuolinen luottamus säilyy laitostuntoutuksen kuntoutusprosessissa.

Palveluntuottajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti, koska tarjousvaiheessa edellä mainitut puutteet olisivat alentaneet hoitopäivähintoja. Olennaisena puutteena voidaan pitää sitä, että Valtiokonttorin auditointeihin ja muihin valvontatoimiin liittyvät päätökset eivät perustu säädöksiin vaan Valtiokonttorin soveltamiin käytäntöihin, jotka eivät ole olleet johdonmukaisia.

Valtiokonttori toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että auditoinnin tarkoituksena on tarkastaa, että palveluntuottajan toiminta vastaa tarjousasiakirjoissa sovittua. Mikäli auditoinnilla havaitaan puutteita, palveluntuottajaa pyydetään lausunnon mukaan korjaamaan toimintansa tarjousasiakirjoissa luvutulle tasolle. Edelleen lausunnon mukaan hoitopäivähinnan alentamiseen ryhdytään vasta, kun asian kuntoon saattamista voidaan pitää palveluntuottajalle kohtuuttomana esimerkiksi kustannussyistä.

#### 3.5.4 Hoitopäivätietojen toimittaminen Valtiokonttorille

Valtiokonttori antaa vuosittain kuntoutus- ja hoitolaitoksille määräyksen hoitopäivien ja -käyntikertojen ilmoittamisesta Valtiokonttorille (esimerkiksi 26.1.2011 D:nro 8/31/2011).

Määräyksessä todetaan, että palveluntuottajien tulee ilmoittaa valtion talousarvioon varatuista määrärahoista maksettavat hoitopäivät ja -kerrat sekä myös tutkimusten lukumäärät Valtiokonttorille. Valtiokonttori kerää määräyksen mukaan kaikilta sopimusasiakkailtaan tiedot hoitopäivien ja -kertojen lukumäärästä yhdenmukaisella lomakkeella. Määräyksen mukaan palvelujen tuottajille lähetetään vuoden alussa edellisen vuoden hoitopäivistä yhteenveto, ja sen hyväksyy ja allekirjoittaa palvelujen tuottajan toimivaltainen henkilö.

Toimivaltainen henkilö varmentaa siten allekirjoituksellaan, että annetut tiedot ovat oikein. Lähetettävistä tiedoista käyvät ilmi hoitopäivät palvelulajeittain ja toimintakykyluokittain.

Määräyksen mukaan tiedot lähetetään Valtiokonttoriin kaksi kertaa vuodessa. Sairas- ja veljeskodit toimittavat vastaavat tiedot kuitenkin Valtiokonttoriin kuukausittain. Sairas- ja veljeskodeille kuukausittain maksettavan ennakon suuruus määräytyy kuukausittain toimitetun hoitopäiväilmoituksen perusteella. Sairas- ja veljeskotien muista kuntoutuslaitoksista poikkeava tietojen toimittamistapa ei käy ilmi edellä mainitusta määräyksestä.

Sairas- ja veljeskodit toimittavat lisäksi asiakkaittain muutosilmoitukset, joista käyvät ilmi kaikki jaksoon sisältyvät tulo- ja lähtöpäivät sekä sairaalakäynnit ja kotilomat, jotka Valtiokonttori korvaa ohjeensa mukaisesti. Tarkastetuissa sairaas- ja veljeskodeissa muutosilmoitukset laadittiin viikon tai kahden viikon välein. Viikon välein muutosilmoituksen tehnyt laitos perusteli käytäntöä 19.3.1992 päivätyllä määräyksellä ”Luettelo tiedoista, joita laitosten tulee määräjain lähettää tapaturmavirastolle”.

Tarkastuksessa syntyneen käsityksen mukaan sairaas- ja veljeskodeilta edellytetyjen tietojen toimittaminen perustuu vakiintuneeseen käytäntöön, jossa on kuitenkin laitoskohtaisia eroja.

Valtiokonttori tallentaa muutosilmoitusten tiedot käsin Soveko-järjestelmään, jolla Valtiokonttori hallinnoi sotilasvammakorvauksia. Soveko-järjestelmän tietoja ei kuitenkaan täsmäytetä niihin tietoihin, jotka sopimusasiakkaat toimittavat hoitopäivälaskutusta varten, eikä se ilmeisesti olisi edes mahdollista, koska järjestelmään tallentuu vain senhetkinen tulo- ja lähtöpäivä.

Hoitopäivälaskutusta varten Valtiokonttorin keräämä ja ylläpitämä tieto on eritelty palvelulajeittain ja toimintakykyluokittain. Jotta voitaisiin varmistua tietojen olevan oikein myös henkilöittäin, olisi vähintään kerran vuodessa syytä pyytää yhteenvedo, josta käyvät ilmi henkilöittäin jaksot ja hoitovuorokaudet yhteensä eriteltyinä palvelulajeittain ja toimintakykyluokittain.

Tarkastuksessa verrattiin asiakaskohtaisten tietojen tarkkuudella 14 sairaas- ja veljeskodin hoitopäivätietoja Valtiokonttorille toimitettuihin tietoihin. Tiedoissa oli jonkin verran poikkeamia erityisesti palvelulajien sisällä, esimerkiksi pysyvä laitoshoido, eri toimintakykyluokkien välillä. Siltä osin kuin poikkeamia selvitettiin tarkemmin, todettiin järjestelmästä tuotetun henkilötason yhteenedon tietojen täsmäävän Valtiokonttorille toimitettuihin tietoihin.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Valtiokonttorille toimitetun korvauksen perusteena olevat hoitopäivätiedot ovat olennaisilta osin

luotettavia, mutta manuaalisesti kerättyjä ja ylläpidettyjä tietoja on syytä täsmäyttää sairas- ja veljeskotien järjestelmistä tuotettuihin raporteihin.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

*Korvausten maksaminen niistä sotainvalideista, jotka sotilasvammalain mukaan ovat oikeutettuja valtion korvaamaan laitoshuoltoon tai osa-aikaiseen laitoshuoltoon*

Tarkastuksen ensimmäisen tavoitteen ensimmäisenä osatavoitteena oli selvittää, onko korvauksia maksettu vain niistä sotainvalideista, jotka sotilasvammalain mukaan ovat oikeutettuja valtion korvaamaan laitoshuoltoon tai osa-aikaiseen laitoshuoltoon.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että laitoshuoltoa ja osa-aikaista laitoshuoltoa on korvattu vain niiden sotainvalidien osalta, jotka ovat valtion korvaamaan laitoshuoltoon ja osa-aikaiseen laitoshuoltoon oikeutettuja. Yksittäistapauksissa enintään 20-prosenttisen työkyvyttömyysasteen omaavien sotainvalidien osa-aikaista laitoshuoltoa oli korvattu muutamia päiviä enemmän kuin sotilasvammalaissa on säädetty.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksiä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Haitta-aste, jonka perusteella laitoshuollon kustannuksia on korvattu, vaikka palvelun tarve johtuisi muustakin kuin korvatusta vammasta tai sairaudesta, on määritelty ensimmäisen kerran vuonna 1971. Korvauksen perustana oleva vähimmäishaitta-aste on portaittain alentunut 30 prosentista 20 prosenttiin. Haitta-asteella tarkoitetaan sitä lukua, joka osoittaa, minkä verran vahingoittuneelle tai sairastuneelle jääneen vajavuuden yleensä on katsottava vähentävän mahdollisuuksia selviytyä elämässä. Sotainvalidiksi tai sotilasinvalidiksi luokitellaan siten vahingoittunut tai sairastunut, jonka haitta-aste on vähintään 10 prosenttia. Sotilasinvalidiksi luokitellaan sellainen henkilö, joka on vammautunut tai sairastunut asevelvollisuutta suorittaessaan vuosina 1948–1990. Vuoden 2013 valtion talousarvioon sisältyneen arvion mukaan vuoden 2013 lopussa on 4 314 sotainvalidia ja 2 227 sotilasinvalidia. Kun otetaan huomioon, että vähimmäishaitta-aste on jo kohtalaisen alhainen ja että elinkorkopäätöksiä on tehty kymmeniä vuosia vammautumisen tai sairastumisen jälkeen eikä laitoshoidon tarpeen tarvitse johtua korvatusta vammasta tai sairaudesta näissä tapauksissa, on rajanveto korvaukseen oikeutetun sotainvalidin ja muun rintamaveteraanin välillä tulkinnanvarainen. Kaikki rintamaveteraanit eivät välttämättä ole hakeneet elinkorkopäätöstä, vaikka olisivat ehkä olleet siihen oikeutettuja. Mikäli valtion korvaaman laitoshoidon perusteena olevaa haitta-astetta lasketaan edelleen nykyisestä 20 prosentista, maksuttomaan laitoshuoltoon pääsee yhä useampi sotilasinvalidi. Sen

sijaan muilla rintamaveteraaneilla kuin sotainvalideilla ei ole oikeutta valtion korvaamaan laitoshoitoon. Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella eduskunta ei ole saanut lakimuutosten perustaksi riittävää tietoa sotilasvammalain mukaisen laitoshuollon edunsaajista ja lakimuutosten taloudellisista vaikutuksista pitkällä aikavälillä.

### *Valtion talousarvion noudattaminen korvauksia maksettaessa*

Tarkastuksen ensimmäisen tavoitteen toisena osatavoitteena oli selvittää, onko korvauksia maksettaessa noudatettu valtion talousarviota.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että valtion talousarvio ei anna eduskunnalle oikeita ja riittäviä tietoja sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisen perusteista.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Vuoden 2012 valtion talousarvion momentin 33.50.52 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin, siirtomääräraha 2 v) selvitysosassa todetaan, että sotainvalidien laitosten perustamiskustannukset sekä niistä vuonna 2012 aiheutuvat lainojen lyhennykset ja korot rahoitetaan ylläpitäjäjyhteisöjen pääsääntöisesti 10 prosentin omavastuuta lukuun ottamatta Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista myönnettävillä avustuksilla. Vastaava teksti on momentin (käyttötarkoitusta vastaava momentti vuosina 1994–1998 oli 33.22.55 ja vuosina 1999–2008 33.92.55) selvitysosassa ollut vuodesta 1994 lähtien, vaikka sairaus- ja veljeskotien erillinen perustamiskustannusten sekä niistä aiheutuvien lainojen lyhennysten ja korkojen rahoittaminen on käytännössä päättynyt jo 1990-luvun lopussa. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan kyse on vanhasta tekstistä, ja se on tarkastuksen kuluessa poistettu valmisteltaessa vuoden 2013 talousarviota.

Vuoden 2012 talousarviossa momentin 33.50.52 päätösosassa todetaan, että määrärahaa saa käyttää arpajaislain (1047/2001) 22 §:n 2 momentin ja sotilasvammalain (404/1948) 6 d §:n nojalla sotainvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten käyttökustannuksiin suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen. Käytännössä on vuodesta 1994 alkaen kuitenkin toimittu niin, kuten momentin 33.50.52 selvitysosassa edelleen todetaan, että korvaus käyttökustannuksiin suoritetaan hoitopäivä- ja hoitokäyntikertahinnoista tehtävän sopimuksen perusteella.

Momentin nimike sekä päätösosan ja selvitysosan tekstit ovat ristiriidassa keskenään, eikä momentin todellinen käyttö vastaa määrärahan käyttötarkoitusta, sillä hoitopäivähinnoittelussa ei eritellä käyttö- ja pääomakustannuksia. Sairas- ja veljeskotien toiminnan ylijäämällä on

rahoitettu vuoden 1994 jälkeen myös investointeja, vaikka momentin käyttötarkoitus ei sitä salli.

Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisesta muille kuin kunnille ei ole erityisiä säännöksiä, vaan menettelytavat perustuvat valtion talousarvioissa esitettyihin tietoihin ja Valtiokonttorin kulloinkin soveltamaan käytäntöön. Valtion talousarvioissa esitettyjä tietoja ei vuodesta 1994 alkaen voida pitää oikeina ja riittävinä, koska momentin perustelujen päätösosan ja selvitysosan tekstit eivät vastaa nykyistä käytäntöä.

Valtion talousarvion momentilta 33.50.52 on rahoitettu sairaus- ja veljeskotien laitoshoidon ja kuntoutustoimintaa Valtiokonttorin päättämällä menettelytavoilla. Peruste, jolla yksittäisen laitoksen toiminta on rahoitettu nimenomaan tältä momentilta, on epäselvä. Momentilta rahoitetaan niiden 1980- ja 1990-luvulla toimintansa aloittaneiden sairaus- ja veljeskotien toiminta, joiden perustamiskustannuksista valtio rahoitti 90 prosenttia. Lisäksi momentilta rahoitetaan niiden sairaus- ja veljeskotien tai kuntoutuslaitosten toiminta, jotka ovat alun perin olleet Sotainvalidien Veljesliiton omistuksessa. Tälle jaottelulle ei ole valtion talousarvion tai korvauksen maksamisen kannalta perusteita. Ne laitokset, joiden toiminta rahoitetaan momentilta 33.50.52, ovat joka tapauksessa erityisasemassa muihin kuntoutuslaitoksiin verrattuna.

Erityisasemassa olevien sairaus- ja veljeskotien asema on säilynyt omistajan vaihdoksesta huolimatta. Erityisaseman ovat saaneet myös sairaus- ja veljeskotien perustamat uudet laitokset. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan Valtiokonttori päättää aina tapauskohtaisesti, voiko palveluntuottaja tuottaa sotainvalidien ja veteraanien palveluja toiminnan muuttuessa tai laajentuessa. Tapauskohtaisessa päätöksenteossa laitosten tasapuolinen kohtelu vaarantuu.

Vuoden 2009 talousarviossa momentin käyttötarkoitusta laajennettiin siten, että määrärahaa saa käyttää myös sairaus- ja veljeskotien tulevaisuuteen varautumisen tukemiseen yhteistyössä Valtiokonttorin ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa laaditun vision mukaisesti. Kyseinen momentin käyttötarkoituksen laajennus liittyi vuonna 2009 käynnistettyyn sairaus- ja veljeskotien tulevaisuushankkeeseen. Hankkeen vuonna 2012 julkaistussa loppuraportissa todetaan, että sairaus- ja veljeskotien ensisijaisen asiakaskunnan vähetessä Valtiokonttori on yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa käynnistänyt sairaus- ja veljeskotien tulevaisuuteen suuntautumisen tukemishankkeen (SOVE-tulevaisuushanke), jonka avulla sairaus- ja veljeskodeille pyritään löytämään uusi rooli terveydenhuollon palvelujärjestelmässä. Tulevaisuushankkeen toteutuksesta maksettiin vuosina 2009–2013 asiantuntijapalvelukuluina yhteensä 2,2 miljoonaa euroa. Momentin käyttötarkoituksen laajennus koskemaan myös sairaus- ja veljeskotien kehittämishanketta ei ole arpajaislain 22 §:n 2 momentin säännöstä vastaava

käyttötarkoitus raha-automaattivastusten tuotolle, sillä kyse ei ole soti-lasvammalain mukaisesta korvauksesta.

Myös momentin käyttö neuvontapalvelutoimintaan suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen on arpajaislain 22 §:n 2 momentin vastainen. Neuvontapalvelutoiminnan korvaaminen on käytännössä lisätuki sairas- ja veljeskodeille, ja se korostaa niiden erityisasemaa. Korvauksia neuvonta-palvelutoiminnasta on maksettu vuosittain noin 1,6 miljoonaa euroa 22 sairas- ja veljeskodille ja yhdelle muulle kuntoutuslaitokselle.

### *Valtiokonttorin hallinnoiman korvausprosessin säädöstenmukaisuus*

Tarkastuksen ensimmäisen tavoitteen kolmantena osatavoitteena oli sel-vittää, onko Valtiokonttori hallinnoinut korvauksia säädöstenmukaisesti.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että Valtiokonttorin hallin-noima korvausprosessi ei perustu keskeisiltä osin säädöksiin vaan Valtio-konttorin kulloinkin soveltamaan käytäntöön.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Valtiokonttori ilmoittaa kilpailuttavansa sotainvalidien laitoshuoltopal-velut kuten myös kuntoutuspalvelut. Valtiokonttorin kilpailuttamismalli ei perustu hankintalainsäädännön soveltamiseen, vaan kyseessä on pikem-minkin käytettävissä olevien määrärahojen allokointi sairas- ja veljesko-deille. Käytäntö perustuu vuonna 2010 toteutetun menettelyn osalta edel-lisen sopimuskauden hankinnan kokonaisarvoon, johon on tehty kohtuul-liseksi katsottu korotus, vuoden 2009 toteutuneisiin hoitopäiviin, tarjouk-siin perustuviin keskimääräisiin kustannuseroihin eri toimintakykyluokis-sa, 89–103 kohtaa sisältävään peruslaatutasokyselyyn sekä lisäpisteytyk-seen, joka muodostaa 15 prosenttia hankinnan kokonaisarvosta. Palvelula-jeittain on muodostettu laskennallinen hinta, joka maksetaan palvelun tuottajalle, jos se on alhaisempi kuin laitoksen tarjoama hinta. Jos laitok-sen tarjoama hinta on alhaisempi kuin laskennallinen hinta, maksetaan lai-toksen tarjoama hinta. Menettelyssä ei kohdella tarjoajia tasapuolisesti. Jos laitos tarjoaa laskennallista hintaa alemmaa hintaa, se saattaa saada pienemmän korvauksen kuin samat laatupisteet omaava laitos, joka on tehnyt tarjouksen kalliimmalla hoitopäivähinnalla.

Menettelytavasta, kuten muistakin hankintamenettelyn puutteista, huo-mautettiin vuonna 2001 julkaistussa tarkastusviraston toiminnantarkastus-kertomuksessa Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta (1/2001), joten on ilmeistä, että Valtiokonttorin soveltama menettelytapa on ollut-tiedossa ainakin osalla tarjoajista. Tarjouspyynnössä todetaan tältä osin vain, että Valtiokonttorin vahvistamaan hoitopäivähintaan vaikuttavia

tekijöitä ovat palvelun laatu (laatuvaatimukset ja pisteytys), hintatarjous sekä käytettävissä oleva määräraha. Se, miten hintatarjous käytännössä vaikuttaa, ei käy ilmi.

Vuonna 2010 järjestetyssä tarjouskilpailussa sairas- ja veljeskodit saivat tarjoamansa hinnan vain poikkeustapauksissa. Tarjoushinnan euromääräinen vaikutus vuonna 2011 oli vain noin 900 euroa, kun korvauksia sota- ja sotilasinvalidien laitoshuollosta maksettiin niille vuonna 2011 yhteensä noin 58 miljoonaa euroa. Sairas- ja veljeskotien korvaukset perustuivat siten Valtiokonttorin määräämiin laskennallisiin hoitopäivähintoihin.

Valtiokonttorin maksama korvaus laitoshoidosta sairas- ja veljeskodeille ei siten perustu markkinahintaan eikä toteutuneisiin kustannuksiin vaan laskennallisiin perusteisiin, joita ovat aiemmin toteutuneet hoitopäivät, tarjoushinnoista johdetut keskimääräiset erot eri toimintakylyluokkien kustannuksissa ja käytettävissä oleva määräraha, jota korotetaan yleistä kustannustasoa vastaavasti.

Edellä mainitussa toiminnantarkastuskertomuksessa todettiin tarkastusviraston kannanottona, että tarkastusviraston käsityksen mukaan vuonna 1994 toteutetun uudistuksen toteutuksessa on painottunut enemmän sairaskotien ylläpidon turvaaminen kuin kokonaistaloudellisesti edullisten ja laadukkaiden palvelujen turvaaminen sotainvalideille. Nyt tehdyn tarkastuksen perusteella käsitys on edelleen vahvistunut.

Tarkastusvirasto edellytti vuonna 2001 raportoidussa toiminnantarkastuskertomuksessa myös, että Valtiokonttori järjestää ensi tilassa sotainvalidien sairaanhoito- ja palvelujen kilpailuttamisen hankintalaissa edellytetyllä tavalla ja mahdollisimman tehokkaasti. Näin myös turvataan sotainvalideille parhaat mahdolliset palvelut käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Edelleen tarkastusvirasto edellytti, että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tulee ohjaavana viranomaisena osaltaan varmistua palvelujen kilpailuttamisen tavoitteiden toteutumisesta ja hankintalain noudattamisesta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Valtiokonttorin hankintamenettelyt eivät ole olennaisesti kehittyneet vuoteen 2001 verrattuna.

Kilpailuttamisen perusteella määräytyvän hinnan sijasta korvausten määräytyminen on asiallisesti hyvin lähellä laskennallisin perustein myönnettävää valtionosuutta. Jos pidetään tarkoituksenmukaisena maksaa korvaukset valtionosuuksina, tulee siitä säätää asianmukaisesti lailla. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että valtionosuuden perusteena ovat todelliset kustannukset eikä käytettävissä oleva määräraha.

Sotainvalidi voi hakeutua Valtiokonttorin korvaamana joko kunnan järjestämään tai sairas- ja veljeskodin tai muun kuntoutuslaitoksen tarjoamaan laitoshoitoon. Laitoshoidon tehostamiseksi ja todellisen kilpailun lisäämiseksi tarkastusvirasto suosittelee selvitettäväksi sellaista mallia,



jossa sotilasvammalain mukaisen laitoshoidon järjestäjäksi säädettäisiin kunta, joka voisi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne sairaus- ja veljeskodeilta tai muilta kuntoutuslaitoksilta. Valtio korvaisi esitetystä mallissa nykyiseen tapaan kunnille aiheutuneet kustannukset.

### *Korvausprosessin sisäisen valvonnan järjestäminen*

Tarkastuksen toisena tavoitteena oli selvittää, onko korvausprosessin sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty.

Tarkastusvirasto lausuu kannanottonaan, että korvausprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia Valtiokonttorin hoitamaan maksusitoumusmenettelyyn, hankintamenettelyyn laadunvarmistukseen, laitoshuoltopalveluiden auditointiin ja hoitopäiväseurantaan liittyviä puutteita, joiden vuoksi Valtiokonttorin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjaavana ministeriönä on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Kannanoton perusteluina ja kannanottoa täydentävinä johtopäätöksinä ja suosituksina tarkastusvirasto esittää seuraavaa.

Valtiokonttori allekirjoittaa palveluntuottajien kanssa hankintasopimuksen muun muassa laitoshuollon palvelujen tuottamisesta. Sopimuksessa määritellään palveluille hinta ja sovitaan muista ehdoista. Yksittäisen so-tainvalidin laitoshuollon tarpeen arviointi sotilasvammalain 6 §:n 5 momentin mukaisesti ratkaistaan maksusitoumuksella, jonka allekirjoittaa korvausratkaisija tai vastaavalla ammattinimikkeellä toimiva henkilö ilman esittelyä. Hankintasopimuksella tuotetaan oikeus järjestää laitoshuoltopalvelu, mutta maksusitoumuksella valtio sidotaan yksilöityyn menoon, josta voi aiheutua vuositasolla yli 90 000 euron kustannukset. Maksusitoumuksen antamiseen liittyvät menettelytavat ovat asiakkaan ja palvelun tuottavan laitoksen kannalta joustavia, mutta niitä ei voida pitää sisäisen valvonnan kannalta asianmukaisina.

Palveluntuottaja sitoutuu tarjouksessa ja hankintasopimuksen allekirjoituksella siihen, että tuotettujen palvelujen laatu vastaa koko sopimuskauden sitä, mitä on sovittu. Tarjouspyynnön liitteessä oleva maininta, että Valtiokonttori tarkistaa laatuvaatimusten täyttymisen vuosittain tarjouskilpailulomakkeella, on virheellinen ja liittyi aikaan, jolloin tarjouspyynnöt tehtiin vuosittain. Koska vuonna 2010 toteutettu tarjouskilpailu koski vuosia 2011–2012 ja Valtiokonttori käytti lisäksi hankintasopimukseen sisältyneen option, ei Valtiokonttori tarkistanut laatuvaatimusten täyttymistä tarjouskilpailulomakkeella kolmeen vuoteen.

Olenainen merkitys hoitopäivähintaa korottavissa pisteissä on henkilöstön työajankäytöllä suhteessa laitoshuollon keskimääräisiin asiakasmääriin. Vaikka keskimäärin hoitopäivät ovat vuonna 2012 vähentyneet,

ovat Valtiokonttorin rahoittamat hoitopäivämäärät useissa veljeskodeissa kuitenkin kasvaneet, joten työaika on ollut käytettävissä asiakasta kohden vähemmän, ellei henkilöstömäärää ole lisätty. Nämä ovat kuitenkin selvitettävissä vain työajanseurannan avulla, eikä näitä ole sopimuskauden aikana tarkistettu.

Peruslaatuvaatimukset muodostavat Valtiokonttorin määräämästä laskennallisesta hoitopäivähinnasta 85 prosenttia, ja loput 15 prosenttia muodostuu samassa lomakkeessa selvitettävistä laadun lisäpisteistä, joita on laitoshoidon osalta mahdollista saada toimintakykyluokituksen mukaan enimmillään 116 tai 120. Yhden laatupisteen hinnaksi muodostui vuonna 2010 toteutetussa hankintamenettelyssä laitoshoidossa kalleimmassa toimintakykyluokassa 0,41401 euroa.

Sairas- ja veljeskotien tarkastuksessa kävi ilmi, että seurantaa henkilöstön työajan kohdistumisesta Valtiokonttorin korvaamille palveluille ei ole, vaan henkilöstön mitoitus suhteessa asiakamäärään perustuu tarjousvaiheessa esitettyyn arvioon.

Valtion talousarviossa momentin 33.50.52 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin, siirtomääräraha 2 v)<sup>10</sup> selvitysosassa on vuodesta 2007 alkaen todettu, että kilpailutuksen ohella laadunkehittämis- ja auditointitoimin pyritään hillitsemään laitosten hoitopäivä- ja hoitokäyntikertahintojen nousua sekä huolehtimaan kuntoutus- ja laitoshuoltopalvelujen laatuun liittyvistä tavoitteista. Kyseinen maininta auditoinnista on käytännössä ainoa korvausprosessiin liittyvä valvontavelvoite Valtiokonttorille, sillä säädöksiä sotilasvammalaisissa ei siltä osin ole.

Pääosa auditoinneista on tehty vuosina 2007–2010. Vuonna 2011 alkaneella sopimuskaudella on auditoitu kaksi sairaas- ja veljeskotiä. Kahdessa sairaas- ja veljeskodissa auditointi oli tehty yli kymmenen vuotta sitten. Auditointien väli oli keskimäärin seitsemän vuotta. Neljä sairaas- ja veljeskotiä oli auditoitu vain kerran. Yhdessä sairaas- ja veljeskodissa ei oltu lainkaan auditoitu Valtiokonttorin hankkimia palveluita. Sairas- ja veljeskoteihin kohdistuvia auditointeja ei ole tehty suunnitelmallisesti ja systemaattisesti. Tehdyt auditoinnit ovat olleet perusteellisia.

Auditointiraporteissa mahdolliset huomautukset luokitellaan vakaviin ja lieviin poikkeamiin. Vakavia poikkeamia raportoitiin viidessä laitoksessa ja lieviä poikkeamia kaikissa laitoksissa. Lieviä poikkeamia raportoitiin vähimmillään yksi, enimmillään kaksitoista ja keskimäärin seitsemän. Kahdessa tapauksessa vakavat poikkeamat johtivat korvauksen alentami-

---

<sup>10</sup> Kyseinen momentti on ollut valtion talousarviossa vuodesta 2008 alkaen. Vuoden 2007 valtion talousarviossa vastaava momentti oli 33.92.55 (Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin, siirtomääräraha 2 v).

seen. Kolmessa muussa auditoinnissa raportoitiin vakavista poikkeamista, joilla todettiin olevan korvauksen perusteena olevien pisteiden alentumiseen johtava vaikutus. Korvauksia ei kuitenkaan näissä sairas- ja veljeskodeissa alennettu.

Palvelutuottajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti, koska tarjousvaiheessa edellä mainitut puutteet olisivat alentaneet hoitopäivähintoja. Olennaisena puutteena voidaan pitää sitä, että Valtiokonttorin auditointeihin ja muihin valvontatoimiin liittyvät päätökset eivät perustu säädöksiin, vaan Valtiokonttorin soveltamiin käytäntöihin.

Vuonna 1992 sotilasvammalakiin sisällytettiin 6 b ja 6 c §:t, joissa säädetään kunnalle tai kuntayhtymälle maksetusta korvauksesta. Lain 6 c §:n mukaan, jos 6 b §:ssä mainitun korvauksen saamiseksi on annettu virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja tai salattu tietoja ja tämä on vaikuttanut korvauksen myöntämiseen, tapaturmavirasto voi periä korvauksen tai liikaa saadun osan siitä takaisin 50 prosentilla korotettuna korkolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaisine vuotuisine korkoineen.

Vastaavaa säännöstä sairas- ja veljeskotien ja muiden kuntoutuslaitosten toimittamien tietojen oikeellisuudesta ja riittävydestä ei sotilasvammalaisissa ole. Hoitopäivien yhteenvedon allekirjoituksella laitos varmentaa, että tiedot ovat määrällisesti oikein. Palvelutarjouksessa ja hankintasopimuksen allekirjoituksella laitos puolestaan sitoutuu siihen, että tarjouksessa ilmoitetut laatuvaatimukset täyttyvät sekä peruslaatuvaatimusten että lisäpisteytettyjen laatuvaatimusten osalta.

Sairas- ja veljeskotien sekä muiden kuntoutuslaitosten saamat korvaukset perustuvat Valtiokonttorille toimitettuihin tietoihin. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Valtiokonttorille toimitetut korvauksen perusteena olevat hoitopäivätiedot ovat olennaisilta osin luotettavia, mutta manuaalisesti kerättyjä ja ylläpidettyjä tietoja on syytä täsmäyttää sairas- ja veljeskotien sekä muiden kuntoutuslaitosten järjestelmistä tuotettuihin raportteihin.

Korvauksen perustana olevien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden vaatimus olisi syytä sisällyttää sotilasvammalakiin myös sairas- ja veljeskotien sekä muiden kuntoutuslaitosten osalta.

# Lähteet

---

## 1. Kirjalliset lähteet

### *Talousarviot*

Valtion talousarviot 1993–2012.

### *Viranomaisaineistot*

Valtiokonttorin antamat ohjeet ja hankinta-asiakirjat

### *Muut kirjalliset lähteet*

Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 4. painos Helsinki 2010.

Sosiaaliturvaa luomassa – Tapaturmaviraston historia 1917–1992.

## 2. Haastattelut ja tarkastuskäynnit

Valtiokonttori 21.11.2012, 28.5.2013.

Taukokangas Oy 28.–29.5.2013.

Tammenlehväkeskus Oy 30.–31.5.2013.

Oulunkylän kuntoutussairaala 12.–13.6.2013.

## 3. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Sosiaali- ja terveysministeriö, 23.8.2013, STM/2876/2013

Valtiokonttori, 23.8.2013

Valtiovarainministeriö, 22.8.2013, VM/1612/00.05.00/2013





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-246-6 (PDF)