

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 11/2013 Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta laillisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamista ja korvausprosessin sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksessa esitetyllä tavalla sen julkaisemisen jälkeen. Tarkastuskertomuksen kannanotoista ja niitä täydentävistä johtopäätöksistä ja suosituksista johdettiin seuraavat kysymykset jälkiseurantaa varten

1. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty sen varmistamiseksi, että eduskunta saa mahdollisten lakimuutosten perustaksi riittävää tietoa sotilasvammalain mukaisen laitoshuollon edunsaajista ja lakimuutosten pitkän aikavälin taloudellisista vaikutuksista?
2. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty sen varmistamiseksi, että valtion talousarviossa annetaan eduskunnalle oikeat ja riittävät tiedot sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisen perusteista ja että perusteet ovat säännösten mukaisia mukaan lukien neuvontapalvelutoiminta?
3. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty sen varmistamiseksi, että laitoshuollon kustannusten korvaaminen palveluntuottajille perustuu asianmukaisiin menettelytapoihin?
4. Mihin toimenpiteisiin on ryhdytty tarkastuksessa havaittujen korvausprosessin sisäisen valvonnan puutteiden korjaamiseksi?

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä selvityspyyntö sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Valtiokonttorille sekä tarkastamalla momentin 33.50.52 (Valtion korvaus sota- ja sotilasinvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten kustannuksiin, siirtomääräraha 2 v) käyttötietoja vuosien 2014 ja 2015 kirjanpidosta.

2 Jälkiseurannan havainnot

Eduskunnan saamien tietojen riittävyyden varmistaminen koskien mahdollisia lakimuutoksia ja lakimuutosten pitkän aikavälin taloudellisia vaikutuksia

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että lainvalmistelusiakirjojen perusteella eduskunta ei ole saanut lakimuutosten perustaksi riittävää tietoa sotilasvammalain mukaisen laitoshuollon edunsaajista ja lakimuutosten taloudellisista vaikutuksista pitkällä aikavälillä.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan kaikessa säädösvalmistelussa sosiaali- ja terveysministeriö noudattaa hallituksen esitysten laatimisessa annettuja ohjeita (HELO-ohjeet), joiden olennaisena osana ovat riittävät vaikuttavuusarviointit. Ohjeiden mukaisesti vaikutusarvioissa esitetään olemukset sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksista. Lisäksi selvityksen mukaan sosiaali- ja terveys-

ministeriön edustajat ovat säännöllisesti kuultavina käsiteltäessä talousarvioesitystä ja siihen liittyviä lainsäädännön muutoksia ja uudistuksia.

Selvityksen mukaan ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että useat viime vuosien sotilasvammalain muutokset ovat tulleet vireille eduskuntaryhmien puheenjohtajien yhteisen lakialoitteen kautta. Näin ollen ministeriön mahdollisuudet vaikuttaa eduskunnan käytettävissä olevaan tietopohjaan ovat olleet rajalliset. Selvityksen mukaan viime vuosina sotilasvammalain muutokset on rajattu koskemaan ainoastaan sotainvalideja. Pitkän aikavälin vaikutusten arviointia vaikeuttaa selvityksen mukaan osaltaan se, että näissä ikäluokissa vuosittainen poistuma on erittäin merkittävä.

Lisäksi selvityksessä todetaan, että ministeriö pitää selvänä, että mikäli sotilasvammalakia muutetaan esimerkiksi laitoshoidon osalta siten, että muutos koskee sotainvalidien lisäksi myös sotilasinvalidieja, eduskunnalle annetaan muutoksen vaikutuksista riittävät tiedot hallituksen esityksen laatimisesta annettujen ohjeiden mukaisesti. Viimeisimmissä sotilasvammalain muutoksissa on selvityksen mukaan tuotu selkeästi esille, että muutokset koskevat vain sotainvalideja, ja vaikutuksia on arvioitu vain näiltä osin.

Eduskunnan tietoperustan kannalta kriittistä on nimenomaan tieto siitä, milloin muutokset kohdentuvat pelkästään sotainvalideihin ja milloin taas sekä sotainvalideihin että sotilasinvalidieihin. Jälkiseurannan perusteella tähän on kiinnitetty huomiota sotilasvammalakia muutettaessa.

Valtion talousarviossa eduskunnalle annettavien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistaminen koskien sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisen perusteita ja perusteiden säännösten mukaisuutta mukaan lukien neuvontapalvelutoiminta

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että valtion talousarvio ei anna eduskunnalle oikeita ja riittäviä tietoja sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisen perusteista. Momentin nimike 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.

Tarkastuskertomuksessa todettiin myös, että 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 päätösoosan ja selvitysoosan 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.

Edelleen tarkastuskertomuksessa todettiin, että 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.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan ministeriö korjasi tarkastuskertomuksen luonnoksen saatuaan kyseisen kohdan, joten momentin todellinen käyttö vastaa määrärahan käyttötarkoitus-

ta. Hoitopäivähinnoittelussa ei selvityksen mukaan eritellä käyttö- ja pääomakustannuksia. Valtion talousarviossa momentin nimike on muutettu muotoon: ”Valtion korvaus sota- ja sotilasinvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten kustannuksiin”. Myös Valtiokonttori toteaa omassa selvityksessään, että tarkastuskertomuksessa todettu ristiriita momentin nimikkeen, päätösoosan ja selvitysoosan välillä on saatu poistettua.

Jälkiseurannan perusteella momentin 33.50.52 (Valtion korvaus sota- ja sotilasinvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten kustannuksiin) nimike suhteessa selvitysosaan on osin täsmentynyt. Edelleen on kuitenkin todettava, että peruste, miksi kustannuksia korvataan kyseiseltä momentilta juuri edellä mainituille laitoksille, on epäselvä.

Tarkastuskertomuksessa todettiin myös, että momentin 33.50.52 käyttö neuvontapalvelutoimintaan suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen on arpajaislain 22 §:n 2 momentin vastainen. Neuvontapalvelutoiminnan korvaaminen on tarkastuskertomuksen mukaan käytännössä lisätuki sairas- ja veljeskodeille, ja se korostaa niiden erityisasemaa. Korvauksia neuvontapalvelutoiminnasta on maksettu vuosittain noin 1,6 miljoonaa euroa 22 sairas- ja veljeskodille ja yhdelle muulle kuntoutuslaitokselle.

Valtiokonttori toteaa selvityksessään, että neuvontapalvelu on osa sota- ja sotilasinvalidille tarjottavaa työ- ja toimintakyvyn palauttamiseen tai säilyttämiseen liittyvää kuntouttamista, jonka tavoitteena on toisaalta edistää ja tukea sota- ja sotilasinvalidien kotona asumista ja toisaalta antaa etuuksia ja palvelutarpeita koskevaa apua ja neuvontaa. Valtiokonttori katsoo selvityksen mukaan edelleen, että neuvontapalvelu on osa kuntouttamista ja momentin päätösosa antaa valtuuden käyttää määrärahaa tähän toimintaan. Ministeriö puolestaan viittaa neuvontapalvelun osalta Valtiokonttorin vastaukseen. Lisäksi ministeriö haluaa selvityksen mukaan korostaa sitä, että vaikka neuvontapalvelua ei erikseen mainita sotilasvammalain tai sen eräiden säännösten soveltamisesta annetussa asetuksessa, ei neuvontapalvelua voida pitää kuntoutusta koskevan säännöksen vastaisena. Ministeriön selvityksen mukaan sotilasvammalain 6 §:n 5 momentin mukaan korvataan työ- tai toimintakyvyn palauttamista tai säilyttämistä tarkoittava kuntouttaminen, mitä tarkoitusta neuvontapalvelun voi selvityksen mukaan katsoa edistävän.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusvirasto toteaa edelleen, että momentin 33.50.52 (Valtion korvaus sota- ja sotilasinvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten kustannuksiin, siirtomääräraha 2 v) käyttö neuvontapalvelutoimintaan suoritettavan valtion korvauksen maksamiseen on arpajaislain (1047/2001) 22 §:n 2 momentin vastainen. Lisäksi neuvontapalvelutoiminnan korvaaminen on käytännössä lisätuki sairas- ja veljeskodeille, ja se korostaa niiden erityisasemaa.

Menettelytapojen asianmukaisuuden varmistaminen korvattaessa laitoshuollon kustannuksia palveluntuottajille

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että Valtiokonttorin hallinnoima korvausprosessi ei perustu keskeisiltä osin säädöksiin vaan Valtiokonttorin kulloinkin soveltamaan käytäntöön.

Edelleen tarkastuskertomuksessa todettiin, että 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. Käytäntö perustuu vuonna 2010 toteutetun menettelyn osalta edellisen sopimuskauden hankinnan kokonaisarvoon, johon on tehty kohtuulliseksi katsottu korotus, vuoden 2009 toteutuneisiin hoitopäiviin, tarjouksiin perustuviin keskimääräisiin kustannuseroihin eri toimintakykyluokissa, 89–103 kohtaa sisältävään peruslaatusokyselyyn sekä lisäpisteytykseen, joka muodostaa 15 prosenttia hankinnan kokonaisarvosta. Palvelulajeittain on muodostettu laskennallinen hinta, joka maksetaan palvelun tuottajalle, jos se on alhaisempi kuin laitoksen tarjoama hinta. Jos laitoksen tarjoama hinta on alhaisempi kuin laskennallinen hinta, maksetaan laitoksen tarjoama hinta. Menettelyssä ei kohdella tarjoajia tasapuolisesti. Jos laitos tarjoaa laskennallista hintaa alemmaa hin-

taa, se saattaa saada pienemmän korvauksen kuin samat laatupisteet omaava laitos, joka on tehnyt tarjouksen kalliimmalla hoitopäivähinnalla.

Vuonna 2010 järjestetyssä tarjouskilpailussa sairas- ja veljeskodit saivat tarjoamansa hinnan vain poikkeustapauksissa. 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 toimintakykyluokkien kustannuksissa ja käytettävissä oleva määräraha, jota korotetaan yleistä kustannustasoa vastaavasti.

Valtiokonttorin hankintamenettelyjen puutteista huomautettiin jo vuonna 2001 julkaistussa tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomuksessa Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta (1/2001). Siinä 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. Vuonna 2013 annetussa laillisuustarkastuskertomuksessa todettiin, että tarkastuksen perusteella käsitys on edelleen vahvistunut.

Vuonna 2013 annetussa laillisuustarkastuskertomuksessa todettiin, että Valtiokonttorin hankintamenettelyt eivät ole olennaisesti kehittyneet vuoteen 2001 verrattuna. Kilpailuttamisen perusteella määrättyvän 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.

Antamansa selvityksen mukaan Valtiokonttori on toteuttanut sotilasvammalain 6 §:n 5 momentin mukaisen sota- ja sotilasinvalidien laitoshuollon ja osa-aikaisen laitoshuollon kilpailuttamalla palveluja tarjoavia laitoksia. Selvityksen mukaan kaikki eri palvelut, jotka sisältyvät kilpailutukseen, perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Selvityksen mukaan Valtiokonttori on omilla ohjeistuksillaan tarkentanut laitoshoidon käsitettä ja katsoo edelleen, että esimerkiksi intervallihoido ja saattohoito ovat laitoshoidon hoitomuotoja. Edelleen selvityksessä todetaan, että talousarvionmomentin selvitysosassa on tilastotietoa sotainvalidien hoitopäivistä laitoksissa jaoteltuna eri hoitomuotoihin, joka kertoo, mistä eri hoitomuodoista laitoshoidon kustannukset muodostuvat.

Edelleen antamansa selvityksen mukaan Valtiokonttorilla on voimassa oleva hankintasopimus sota- ja sotilasinvalidien laitoshoidon ja veteraanien kuntoutuksen palvelutuottajien kanssa. Selvityksen mukaan tarkastusvuonna Valtiokonttori oli päättämässä uutta hankintakilpailutusta vuosille 2014–2015. Kilpailutuksessa Valtiokonttori varasi itselleen oikeuden käyttää optiovuosia 2016 ja 2017. Selvityksen mukaan Valtiokonttori on päättänyt käyttää kummatkin optiovuodet. Edelleen selvityksen mukaan Valtiokonttori tulee kilpailuttamaan palveluja tarjoavat laitokset vuoden 2017 aikana. Selvityksen mukaan valmistelutyö on lähtenyt liikkeelle siten, että Valtiokonttori nimesi siihen asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on vuoden 2016 loppuun mennessä tuoda ehdotus palvelun sisällöstä ja laatuvaatimuksista. Työryhmässä on selvityksen mukaan edustettuna sosiaali- ja terveysministeriön, sairas- ja veljeskotien sekä Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n edustajat sekä geriatrian erikoislääkäri ja Valtiokonttorin edustajat. Työryhmän ehdotus valmistuu vuoden 2016 loppuun mennessä, jonka jälkeen Valtiokonttori tulee selvityksen mukaan valmistelemaan hankintakilpailun valintakriteerit. Selvityksen mukaan uudessa kilpailutuksessa on mahdollista ottaa huomioon niitä havaintoja, joita valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan tuonut esille.

Edelleen Valtiokonttorin selvityksessä todetaan, että sotainvalidien keski-ikä lähenee 93 vuotta ja heille on erityislainsäädännöllä turvattu etuusjärjestelmä. Hankintamenettelyn tavoitteena tulee olla, että se takaa sota- ja sotilasvalideille heidän tarpeidensa mukaiset korkeatasoiset hoito- ja kuntoutuspal-

velut. Ministeriön selvityksessä viitataan myös sotainvalidien korkeaan keski-ikään ja todetaan muun muassa, että korvausjärjestelmä on ainutlaatuinen ja kohta päättymässä oleva järjestelmä, jota ei voida suoraan rinnastaa muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Ministeriö viittaa kysymysten 3 ja 4 osalta Valtiokonttorin antamiin vastauksiin. Selvityksen mukaan kysymyksiin liittyvät menettelytavat ja korvausprosessin sisäinen valvonta tulevat säännöllisesti esille Valtiokonttorin ja sosiaali- ja terveysministeriön välisissä tapaamisissa.

Jälkiseurannan perusteella on syytä todeta, että Valtiokonttorin suunnittelemassa hankintamenettelyssä painottuu edelleen enemmän tiettyjen sairais- ja veljeskotien ylläpidon turvaaminen kuin kokonaistaloudellisesti edullisten ja laadukkaiden palvelujen turvaaminen sotainvalideille. Tätä näkemystä puoltaa myös se, että Valtiokonttorin nimeämässä asiantuntijaryhmässä on edustus sairais- ja veljeskodeista ja Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:stä. Selvityksissä viitataan sotainvalideihin käsiteltävässä etuusjärjestelmää ja hankintamenettelyjä. Selvityksestä ei sen sijaan käy ilmi, että vuoden 2017 talousarvioesityksen mukaan vuonna 2017 arvioidaan sotilasinvalidieja olevan jo enemmän kuin sotainvalideja. Etuusjärjestelmä ei siten ole päättymässä lähivuosina ja itse asiassa sotilasinvalidieja saat- taa tulla edelleen etuusjärjestelmän piiriin. Mikäli seuraava sopimuskausi olisi yhtä pitkä kuin voimassa oleva, ja siihen sisältyisi vastaavat optiovuodet, sen päättyessä etuuden piirissä olisi lähinnä sotilasinvalidieja. Heidän etuutensa taso olisi määritelty sotainvalidien laatutason mukaisesti. Asepalveluksessa vuonna 1991 ja sen jälkeen loukkaantuneiden tai vammautuneiden henkilöiden etuustaso mää- rättyy sotilastapaturmalain (1211/1990) nojalla, ja korvausperusteet ovat täysin erilaiset.

Toimenpiteet tarkastuksessa havaittujen korvausprosessin sisäisen valvonnan puutteiden korjaamiseksi

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että korvausprosessin sisäisen valvonnan järjestämisessä on tullut esiin sellaisia Valtiokonttorin hoitamaan maksusitoumusmenettelyyn, hankintamenettelyn laadun- varmistukseen, laitoshuoltopalveluiden auditointiin ja hoitopäiväseurantaan liittyviä puutteita, joiden vuoksi Valtiokonttorin sekä sosiaali- ja terveysministeriön ohjaavana ministeriönä on syytä ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että yksittäisen sotainvalidin laitoshuollon tarpeen arviointi sotilas- vammalain 6 §:n 5 momentin mukaisesti ratkaistaan maksusitoumuksella, jonka allekirjoittaa korvaus- ratkaisija 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 antami- seen liittyvät menettelytavat ovat asiakkaan ja palvelun tuottavan laitoksen kannalta joustavia, mutta niitä ei voida pitää sisäisen valvonnan kannalta asianmukaisina.

Valtiokonttori toteaa selvityksessään, että yksittäisen korvauskäsittelijän valtuudet myöntää laitoshoidon tai kuntoutuksen maksusitoumus perustuvat Valtiokonttorin Kansalaispalvelut-toimialan työ- järjestyksen 4. kohdan 11 §:ään. Sen mukaan Vahingonkorvauspalvelut- sekä Asiantuntiapalvelut- yksikössä korvauksia ja etuuksia koskevat ratkaisut voidaan tehdä ilman esittelyä erillisellä päätöksellä annettavien ratkaisuoikeuksien ja niitä koskevien rajojen mukaisesti. Ratkaisurajat määräytyvät henki- löittäin ja ovat 80 000 euroa, 50 000 euroa, 40 000 euroa ja 20 000 euroa. Edelleen selvityksen mu- kaan tämän työjärjestyspykälän nojalla Valtiokonttorin Kansalaispalvelut-toimialalla on toimialajohta- jan päätöksellä tehty Kansalaispalvelut-toimialan käsittely- ja ratkaisuvaltuudet-asiakirja, jossa on tar- kemmin ratkaistu kunkin käsittelijän yksilölliset valtuudet tehdä päätöksiä ja ratkaisuja annettujen eu- romääräisten valtuuksien puitteissa. Jos euromääräinen raja ylittyy, niin selvityksen mukaan ratkaisu tapahtuu esittelystä. Lisäksi selvityksen mukaan Valtiokonttori tekee kuukausittain satunnaisotannalla sisäistä valvontaa korvausratkaisujen laillisuuden ja oikeellisuuden varmistamiseksi.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, maksusitoumusmenettelyssä käsittelijäkohtaiset ratkaisu- rajat vaihtelevat huomattavasti toisistaan, mutta peruste ei käy ilmi selvityksestä.

Tarkastuskertomuksessa todettiin myös, että olennainen merkitys hoitopäivähintaa korottavissa pisteissä on henkilöstön työajankäytöllä suhteessa laitoshuollon keskimääräisiin asiakasmääriin. Vaikka keskimäärin hoitopäivät ovat vuonna 2012 vähentyneet, ovat Valtiokonttorin rahoittamat hoitopäivien määrät 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. Edelleen tarkastuskertomuksessa todettiin, että sairas- ja veljeskotien tarkastuksessa kävi ilmi, että seuranta henkilöstön työajan kohdistumisesta Valtiokonttorin korvaamille palveluille ei ole, vaan henkilöstön mitoitus suhteessa asiakasmäärään perustuu tarjousvaiheessa esitettyyn arvioon.

Lisäksi tarkastuskertomuksessa todettiin, että kolmessa auditoinnissa raportoitiin vakavista poikkeamista, joilla todettiin olevan korvauksen perusteena olevien pisteiden alentumiseen johtava vaikutus. Korvauksia ei kuitenkaan näissä sairas- ja veljeskodeissa alennettu. Palveluntuottajia ei ole kohdeltu tasapuolisesti, koska tarjousvaiheessa edellä mainitut puutteet olisivat alentaneet hoitopäivähintoja.

Valtiokonttori toteaa selvityksessään, että se tekee vuosittain 3-5 auditointikäyntiä sairas- ja veljeskodeissa sekä muissa kuntoutuslaitoksissa. Auditoinneissa tarkastetaan selvityksen mukaan hoitopäivätiedot ja henkilöstön työajan tiedot ja vertaillaan niitä Valtiokonttorille toimitettuihin tietoihin.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, vuosittaiset auditoinnit ovat lisääntyneet ja niissä kiinnitetään huomiota myös työajanseurantaan. Valtiokonttorin selvityksestä ei käy ilmi, minkälaisia puutteita on havaittu ja minkälaisia toimenpiteitä niistä on aiheutunut.

Määrärahan suuruus ja käyttö

Momentille 33.50.52 budjetoidun määrärahan suuruus oli 65,2 miljoonaa euroa vuonna 2012. Määräraha kasvoi 68,2 miljoonaan euroon vuodeksi 2013 ja on alentunut vuodesta 2014 alkaen 2 - 3,7 miljoonaa euroa vuosittain. Vuoden 2017 talousarvioesityksessä määrärahan suuruus on 57 miljoonaa euroa. Määrärahasta siirtynyt erä mukaan lukien maksettiin kustannusten korvauksia 56,7 miljoonaa euroa vuonna 2014 ja 50,8 miljoonaa euroa vuonna 2015. Siirtyneiden erien suuruus oli 4,1 miljoonaa euroa vuonna 2013, 13,6 miljoonaa euroa vuonna 2014 ja 25,3 miljoonaa euroa vuonna 2015. Vuonna 2015 siirtyi siten käytettäväksi vuodelle 2016 noin 50 % vuonna 2015 maksetuista korvauksista.

Määrärahan taso on siten vuodesta 2013 alkaen ollut selvästi ylimitoitettu ottaen huomioon siirtyneiden erien kasvava määrä. Mikäli suunnitelmien mukaan vuonna 2018 käynnistyvän uuden sopimuskauden hinnoittelu perustuu edelleen Valtiokonttorin määrittelemään laskennalliseen hintaan, jossa otetaan huomioon myös käytettävissä oleva määräraha, on riskinä ylihinnoitellut palvelut.

Muut esille tulleet asiat

Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa selvityksessään tarkastuskertomuksessa esitettyyn suositukseen, jonka mukaan selvitettäisiin mallia, jossa sotilasvammalain mukaisen laitoshoidon järjestäjäksi säädettäisiin kunta, joka voisi tuottaa palvelut itse tai hankkia ne sairas- ja veljeskodeilta tai muilta kuntoutuslaitoksilta. Ministeriö toteaa selvityksessään, että kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita koskevan sääntelypolitiikan periaatteiden mukaisesti kuntien tehtävien ja velvoitteiden määrän lisääntyminen ja kustannusten jatkuva kasvu ovat ristiriidassa suhteessa julkisen talouden kantokykyyn. Edelleen selvityksessä todetaan, että linjausten mukaan kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla ja tehtäviin kuuluvista ns. subjektiivisista oikeuksista säättäminen edellyttää erityistä arviointia. Lisäksi periaatteena on selvityksen mukaan, että valtio pidättäytyy uusien ja laajentuvien tehtävien ja velvoitteiden säätämisestä kunnille. Edelleen selvityksessä todetaan, että kyseessä on pääosin sotiemme veteraaneja koskevasta järjestelmästä, jonka lakisääteinen velvoite Valtiokonttorin järjestämistä vastuusta on muutamassa vuodessa loppuun saatettu. Näin ollen selvityksen mukaan tehtävän siirtoa kunnalle ei voi pitää tässä tilanteessa tarkoituksenmukaisena erityisesti ottaen huomioon edellä kuvatut sääntelypolitiikan periaatteet.

Jälkiseurannan perusteella suositus on edelleen ajankohtainen sairas- ja veljeskotien erityisaseman eliminoimiseksi paitsi että sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä vastuu siirtyy Sote-hankkeen myötä maakunnille. Valmistelussa olevan Sote-hankkeen myötä maahan perustetaan 18 maakuntaa, jotka järjestävät kaikki alueensa sosiaali- ja terveystalouden. Vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 1.1.2019. Suosituksen tavoitteena oli luoda malli, jossa päähuomion kohteena ovat sotainvalideille tuotettavat palvelut eikä sairas- ja veljeskotien ylläpito. Ottaen huomioon sotilasinvalidien määrä ja niiden sotainvalideja hitaampi poistuminen järjestämistä vastuu ei ole loppuun saatettu muutamassa vuodessa, kuten ministeriön selvityksessä todetaan. Jälkiseurannan perusteella suositellaan edelleen nykyiselle Valtiokonttorin järjestämistä vastuulle vaihtoehtoisia malleja, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi palvelusetelimallilla, jossa voitaisiin ottaa myös huomioon sota- ja sotilasinvalidien palveluille erilaiset laatutasovaatimukset.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannassa selvitettiin, onko sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamista ja korvausprosessin sisäistä valvontaa kehitetty tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen siinä esitettyjen suositusten mukaisesti.

Tarkastusviraston suositukset koskivat eduskunnan saamien tietojen riittävyyden varmistamista mahdollisista lakimuutoksista ja lakimuutosten pitkän aikavälin taloudellisista vaikutuksista, valtion talousarviossa eduskunnalle annettavien tietojen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistamista siltä osin, kun kyse oli sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamisen perusteista ja perusteiden säännösten mukaisuudesta mukaan lukien neuvontapalvelutoiminta, menettelytapojen asianmukaisuuden varmistamista korvattaessa laitoshuollon kustannuksia palveluntuottajille sekä toimenpiteitä tarkastuksessa havaittujen korvausprosessin sisäisen valvonnan puutteiden korjaamiseksi.

Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö on täsmentänyt talousarvionmomentin 33.50.52 nimikettä ja selvitysosaa. Vanha nimike oli ”Valtion korvaus sotainvalidien laitosten käyttökustannuksiin” ja uusi nimike ”Valtion korvaus sota- ja sotilasinvalidien kuntoutus- ja hoitolaitosten kustannuksiin”.

Sotilasvammalain edunsaajat on lainsäädäntövalmistelussa eriytetty siten, että etuuksien perusteena olevaa haitta-astetta alennettiin edellisessä lainsäädäntömuutoksessa vain vuosien 1939–1945 sotien johdosta vahingoittuneelta tai sairastuneelta eli ei sotilasinvalideilta.

Lainsäädännöllinen muoto, jolla etuuksiin puututaan, vaikuttaa olennaisesti lopputulokseen. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi vastuullisena ministeriönä tuoda esiin mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutukset. Nykyistä käytäntöä korvata sotainvalidien laitoshuollosta aiheutuvia kustannuksia on syytä tarkastella sekä yhdenvertaisuuden että tehokkuuden näkökulmista.

Sotilasvammalain nojalla korvataan sotainvalidien ja ennen vuotta 1991 vammautuneiden asevelvollisten (sotilasinvalidit) laitoshuollon kustannuksia. Vuonna 1991 ja sen jälkeen vammautuneiden asevelvollisten korvaukset perustuvat sotilastapaturmalakiin (1211/1990). Sotilasvammalain on vuodesta 1971 alkaen ollut säännös, jonka mukaan vahingoittuneelle tai sairastuneelle, jonka työkyvyttömyysaste (haitta-aste) on vähintään tietyn suuruinen, voidaan korvata laitoksessa annettu huolto tai osa-aikainen huolto myös, kun sen tarve johtuu muustakin kuin korvatusta vammasta tai sairaudesta. Korvauksen perustana oleva vähimmäishaitta-aste on portaittain alentunut 30 prosentista 20 prosenttiin. Haitta-astetta alennettaessa edunsaajien piiriin on tullut sekä uusia sotainvalideja että 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 sotaveteraanin välillä tulkinnanvarainen. Kaikki sotaveteraanit eivät välttämättä ole hakeneet elinkorkopäätöstä, vaikka olisivat ehkä olleet siihen oikeutettuja. Koska

vähimmäishaitta-aste oikeuttaa laitoshoitoon syystä riippumatta, ei vähimmäishaitta-aste ole korvaavaan luokitteluperuste.

Lainsäädäntömuutoksia valmisteltaessa on siten syytä pohtia, onko yhdenvertaisuusperiaatteen mukaista, että lievävammainen sotainvalidi pääsee halutessaan valtion kustantamaan laitoshoitoon, mutta ilman määriteltyä haitta-astetta oleva sotaveteraani jää tämän hoidon ulkopuolelle. Koska sotaveteraanien etuisuuksia on asteittain parannettu erityisesti sotilasvammalain avulla, ovat vastaavat edut kohdistuneet myös sotilasinvalidideille. Etuustasojen välinen ero on siten paitsi lievävammaisten sotainvalidien ja muiden sotaveteraanien välillä, myös sotilasinvalidien ja vuonna 1991 tai sen jälkeen vammautuneiden asevelvollisten välillä.

Valtion talousarvion momentilta 33.50.52 on rahoitettu sairas- ja veljeskotien laitoshoido- ja kuntoutustoimintaa Valtiokonttorin päättämällä menettelytavoilla. Peruste, jolla yksittäisen laitoksen toiminta on rahoitettu nimenomaan tältä momentilta, on epäselvä. Ne laitokset, joiden toiminta rahoitetaan momentilta 33.50.52, ovat erityisasemassa muihin kuntoutuslaitoksiin verrattuna. Joidenkin veljeskotien erityisasemaa on korostettu 2,2 miljoonan euron SOVE-tulevaisuushankkeella ja vuotuisella neuvontapalveluihin osoitetulla korvauksella, jotka ovat arpajaislain vastaisia.

Valtiokonttori kilpailutti sota- ja sotilasinvalidien laitoshuoltopalvelut vuonna 2013 sopimuskaudeksi 2014–2015. Valtiokonttori päätti käyttää optiot vuosille 2016 ja 2017. Menettelyn ensisijaisena tavoitteena ei ollut kokonaistaloudellisesti edullinen ratkaisu vaan pikemminkin sairas- ja veljeskotien aseman turvaaminen. Valtiokonttori on valmistelemassa hankintamenettelyä vuodesta 2018 alkaen. Hanketta varten on nimetty valmisteluryhmä, jossa on edustus myös sairas- ja veljeskodeista sekä Marary:stä. Tuottajakeskeinen näkökulma ei siten jatkossa kapene. Sekä Valtiokonttori että sosiaali- ja terveysministeriö painottivat selvityksissään laadukkaita palveluita ja sotainvalidien korkeaa 93 vuoden keski-ikää, joka tarkoittaa selvitysten mukaan sitä, että etuusjärjestelmä tulee väijäämättä lähivuosina tiensä päähän. Selvityksissä ei otettu huomioon, että jo vuonna 2017 sotilasinvalidien määrä ylittää sotainvalidien määrän. Jos seuraavakin hankintasopimus on optioineen nykyisen kaltainen, ei sopimuskauden päättyessä etuuden piirissä ole juuri muita kuin sotilasinvalidieja. Sotilasinvalidien määrä alenee selvästi hitaammin kuin sotainvalidien määrä, ja lisää sotilasinvalidieja voi vielä hakeutua etuuden piiriin. Etuusjärjestelmä ei siten ole käytännössä päättymässä, sillä nuorimmat potentiaaliset sotilasinvalidit ovat käytännössä 1970- luvulla syntyneitä.

Päätettäessä sotaveteraanien etuuksien mahdollisesta parantamisesta tulisi siten ottaa huomioon yhdenvertaisuusperiaate. Yhteiskunnalliset ja taloudelliset realiteetit ovat muuttuneet siten, että sairas- ja veljeskotien erityisasemalle ei ole enää juridisia eikä taloudellisia perusteita. Sairas- ja veljeskodeissa tapahtuu myös jatkuvasti omistus- ym. järjestelyjä. Valtiokonttori on sosiaali- ja terveysministeriön tukemana rakentanut hallinnollisen menettelyn sairas- ja veljeskotien erityisaseman varaan. Paitsi että sillä ei ole juridisia perusteita, se ei ole myöskään kokonaistaloudellisesti edullinen.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuskertomuksessa esitetty palvelujen järjestämistä vastaavaa koskeva suositus on edelleen ajankohtainen paitsi että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastuu siirtyy Sote-hankkeen myötä maakunnille. Kustannusten korvaamisessa voitaisiin harkita palvelusetelimalleja, jonka arvon määrittelyssä voitaisiin ottaa huomioon myös vammautuneen status. Näin ollen voitaisiin välttää kasvattamasta sotilasinvalidien ja muiden vammautuneiden asevelvollisten etuuksien välistä kuilua. Lainsäädännöllinen perusta sotainvalidien laitoshuollon laatutason määrittelylle on epämääräinen. Sotilasvammalain 6 pykälän 7 momentin mukaan sairaanhoito on annettava tarpeettomia kustannuksia välttämättä, vahingoittuneen tai sairastuneen tilaa kuitenkin vaarantamatta.

Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaamiseen osoitetun määrärahan taso on vuodesta 2013 alkaen ollut selvästi ylimitoitettu ottaen huomioon siirtyneiden erien kasvava määrä. Mikäli suunnitelmien mukaan vuonna 2018 käynnistyvän uuden sopimuskauden hinnoittelu perustuu edelleen Valtiokonttorin määrittelemään laskennalliseen hintaan, jossa otetaan huomioon myös käytettävissä oleva määräraha, on riskinä ylihinnoitellut palvelut.

Tarkastusvirasto tulee jatkossa seuraamaan sotainvalidien laitoshuollon korvausprosessia osana Valtiokonttorin tilintarkastusta. Tarkastuksen jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Ylijohtaja

Marjatta Kimmonen

Tilintarkastusneuvos

Pekka Ihalainen

JAKELU

Sosiaali- ja terveysministeriö
Valtiokonttori