

Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuus- mittaristo sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksessa



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

9/2021



Tuloksellisuustarkastuskertomus

**Kuntien taloustiedot ja
kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja
terveyspalvelujen ohjauksessa**

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2021

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/267/04.07.02/2021, 266/54/2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveystalouden ohjauksessa. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sosiaali- ja terveysministeriölle, valtiovarainministeriölle, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle, Valtiokonttorille, Kuntaliitolle ja Tilastokeskukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, eduskunnan hallintovaliokunnalle, eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sosiaali- ja terveysministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella, Valtiokonttorilla, Kuntaliitolla ja Tilastokeskuksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 16. kesäkuuta 2021

Anna-Liisa Pasanen

Johtaja

Nina Martikka

Johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-509-2 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-509-2
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-509-2>

Tarkastuskertomuksen valokuva
VTV

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystaloustietojen tuotantoa sekä sen hyödyntämistä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuuden mittaamisessa ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) asiantuntija-arvioinneissa. Asiantuntija-arviot ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän keskeinen ohjausväline.

Kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja käytetään sosiaali- ja terveydenhuollon KUVA-mittaristossa eli kustannusvaikuttavuusmittaristossa. Mittaristoa hyödyntävät THL, sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö. THL käyttää mittaristoa asiantuntija-arvioinneissa ja sosiaali- ja terveysministeriö palveluiden ohjauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi mittariston avulla muun muassa sosiaali- ja terveystaloustietojen yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Kuntien ja kuntayhtymien tulee raportoida talouttaan koskevat tiedot säännöllisesti viranomaisten käyttöön. Tietojen toimittamista ja raportointia koskeva laki uusittiin vuoden 2020 alusta. Uudistuksen myötä vastuu tietojen keräämisestä siirtyy Tilastokeskukselta Valtiokonttorille kirjanpitovuodesta 2021 alkaen. Kunnat ja kuntayhtymät raportoivat uudistuksessa ensimmäiseksi vuoden 2021 taloustiedot.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen sote-uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 241/2020 vp) tuotiin eduskunnan käsittelyyn vuoden 2020 lopussa. Tarkastuksen aikaan kunnat ja kuntayhtymät testasivat uutta talouden raportointitapaa. Tarkastus on siten poikkeuksellisen ajankohtainen, sillä sen kohde on edelleen valmistelussa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohjan kokonaisohjausta tulee selkiyttää

Talouden ohjauksessa käytetty sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohja koostetaan monia eri kanavaa pitkin. Prosessia myös kehitetään eri suunnista. Tällöin syntyy riski, että tietopohjasta tulee sirpaleinen eikä mikään tahokoordinoi prosessia kokonaisuutena. Kokonaisuutta ohjaavat eri toimijat: mukana on niin alueellista ohjausta kuin valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjausvastuulla olevia organisaatioita. Prosessin kokonaisohjauksen vastuu kuuluu valtiovarainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle.

Tällä hetkellä ohjauksessa tarvittavaa tietopohjaa kehitetään pääasiassa erilaisissa hankkeissa. Tiedolla johtamisen kehittäminen vaatii kuitenkin pitkäjänteisyyttä. Jos kehittäminen tapahtuu vain hankkeissa, kokonaisuuden hallinta saattaa vaikeutua. Myöskään tieto ja taito eivät välttämättä siirry, tai ne voivat kadota hankkeiden välillä.

Taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevat säädökset antavat hyvän pohjan tiedon tuotannolle. Tiedon tuottajien ja kerääjien vastuut sekä työnjako ovat selkeät ja yhteistyö näyttää toimivan hyvin.

Taloustiedon tuottajien tulee kiinnittää huomiota tiedon laatuun

Hallinnon resurssit ovat olleet tiukilla taloustiedon tuotannon uudistuksen alkuvaiheessa. Muutokset raportoinnissa ovat lisänneet työtä kunnissa, eikä siihen vaadittavia resursseja ole ollut täysimääräisesti käytettävissä. Tarkastuksen perusteella tiedontuottajien resurssipula, kiire ja osaamisvajeet ovat ongelma tietojen laadun kannalta. Ohjeiden ja viestinnän selkeys, hyvin määritellyt vastuut, järjestelmätoimittajien ohjeistaminen ja toimivat yhteistyöverkostot ovat tärkeässä roolissa, kun uudistusta toteutetaan. Ne ovat myös edellytys sille, että tiedosta tulee laadukasta. Jos tietoja ei raportoida yhdenmukaisesti, niiden vertailtavuus ja hyödynnettävyys kärsivät.

Talousraportoinnin automatisoinnin uudistusta tulisi seurata tarkasti, jotta sen toimitus voidaan varmistaa. Valtiokonttorissa varsinainen muutosvaihe on vielä tulossa. Uudistuksen alkuvaiheessa kaikkien taloustiedon tuottajien osaaminen ei ole ollut riittävällä tasolla eikä rutiineja ole muodostunut. Koska kunnilta ja kuntayhtymiltä kerättävä tietosisältö muuttuu uudistuksessa, ensimmäisenä vuonna sitä ei vielä voida verrata aiempien vuosien tietoihin. Taloustiedon laatuun tulee kiinnittää erityistä huomiota talousraportoinnin uudistuksen alkuvaiheessa.

Raportoinnissa käytettävät niin sanotut erittelemättömät palveluluokat on koettu haasteeksi siinä, miten kustannukset kohdennetaan palveluihin. Erittelemättömästä tiedosta ei käy ilmi, mistä palveluluokasta kustannus on peräisin. Jos kustannukset kohdennetaan arvion perusteella, sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan taloustiedon hyödynnettävyys voi heikentyä. Tarkastuksen perusteella erittelemättömien palveluluokkien käyttö lisää sen riskiä, että asiantuntija-arvioiden ja päätöksenteon perustaksi päätyy virheellistä aineistoa. Erittelemättömät palveluluokat poistunevat, mikäli sote-uudistus toteutuu.

Potilas- ja asiakastiedon kirjaamista, ohjeistusta ja neuvontaa tulee parantaa

Kokonaiskuva alueiden palveluista ja kustannuksista on oleellinen sosiaali- ja terveydenhuollon talouden ohjauksen kannalta. Tehokkaaseen kansalliseen ohjaukseen tarvitaan vertailukelpoinen tietopohja. Nykyinen tietopohja on tässä mielessä vielä puutteellinen, ja tietojen saannissa on kuukausien viiveitä. Jatkossa automatisoitu tiedonkeruu parantaa tiedon ajantasaisuutta. Asiantuntija-arvioinneissa käytetyillä KUVA-mittareilla ja kustannusindikaattoreilla voidaan kuitenkin tehdä havaintoja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmästä, vaikka arviointeja ei vielä voida kattavasti hyödyntää talouden ja toiminnan kokonaisohjauksessa, koska palvelujärjestelmä uudistus on vielä kesken.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ajantasainen tietopohja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta vaatii vielä kehittämistä ja kansallista ohjeistusta. Ohjauksen kannalta tarvitaan myös uutta sote-palvelujärjestelmän lainsäädäntöä. Sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakastiedon kirjaamista, ohjeistusta ja neuvontaa tulee parantaa, koska asiakas- ja potilastyön toimintatiedot toimivat valtionosuusaskelmien ja asiantuntija-arviointien tietopohjana.

Tarkastusviraston suositukset

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tulisi

1. varmistaa, että kuntien ja kuntayhtymien sekä mahdollisten hyvinvointialueiden taloustiedon tuotannon prosessia ohjataan kokonaisuutena.

Valtiokonttorin tulisi

2. jatkaa taloustiedon aineiston tarkastamista manuaalisesti uudistuksen nivelvaiheessa tiedon laadun varmistamiseksi
3. varmistaa, että taloustiedon raportointia koskevat ohjeet ovat toimijoiden tarpeiden mukaisia, selkeitä ja helposti löydettävissä.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen tulisi

4. varmistaa kehittämistyöllään kattava, ajantasainen ja luotettava tietopohja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista ja toiminnasta.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin?	10
2 Onko sosiaali- ja terveydenhuollon tiedontuotannon prosessi selkeä?	12
3 Onko sosiaali- ja terveydenhuollon taloustietojen tuotannon puitteet järjestetty hyvin?	18
3.1 Automatisoitu talousraportointi sujuvoittaa ja yhtenäistää tiedonkeruuta	18
3.2 Säädökset tukevat hyvin laadukasta tiedontuotantoa mutta tiedonkeruuseen tarvitaan selkeämpiä ja yhtenäisempiä ohjeita	20
3.3 Tietojen antajien ja tietojen kerääjien vastuut ja työnjako ovat pääosin selkeät kuntatalouden tiedontuotannossa	22
3.4 Taloustiedon laatuun tulee kiinnittää talousraportoinnin uudistuksen alkuvaiheessa erityistä huomiota	27
3.5 Tiedonkeruun prosessin läpinäkyvyys voidaan todentaa vasta uudistuksen seurannassa	31
4 Tuottaako mittaristo sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja rahoituksen ohjauksen kannalta olennaista tietoa oikea-aikaisesti?	33
4.1 Palvelujärjestelmän suurimmat puutteet saadaan esille mittaristolla	34
4.2 Sote-palvelujen taloustieto ei ole vielä riittävän ajantasaista - mittaritiedon ajantasaisuutta seurataan systemaattisesti	40
4.3 Asiantuntija-arviointeja ei voida vielä täysimääräisesti hyödyntää talouden ja toiminnan kokonaisohjauksessa	43
Liite: Miten tarkastettiin	48
Viitteet	51



1 Mitä tarkastettiin?

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden taloustiedon tuotantotapaa ja taloustiedon hyödyntämistä kustannusvaikuttavuusmittaristossa sekä THL:n asiantuntija-arvioinneissa. Tarkastus on poikkeuksellisen ajankohtainen, sillä sen kohde on edelleen valmistelussa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) asiantuntija-arviot ovat oleellinen osa valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausmallia 2020-luvulla. Viime aikoina etenkin terveydenhuollossa yhdeksi keskeiseksi terveystalouden tavoitteeksi on nostettu kustannusvaikuttavuus. Kustannusvaikuttavuudessa yhdistyvät kansantaloudelliset ja kansanterveydelliset näkökulmat. Tämä tarkastus keskittyy sosiaali- ja terveydenhuollon arvioinnissa ja ohjauksessa käytettävään talouden ja kustannusten tietopohjaan ja mittaritietoon siinä muodossa kuin ne olivat syksyn 2020 THL:n asiantuntija-arvion jälkeen. Tarkastuksessa arvioidaan myös palvelujärjestelmän arviointimallin toimivuutta, jota edelleen kehitetään. Kuntien ja kuntayhtymien taloustiedon keruuvastuu siirtyi Tilastokeskuksesta Valtiokonttorille 2021 alkaen.

Sote-talous- ja kustannustietoa käsitellään kahdessa toisistaan erillään olevassa tietoaikainstituutissa: tiedot kerätään Valtiokonttorissa kuntatalouden tiedonkeruussa ja tietoja hyödynnetään THL:n KUVA-mittaristossa. Tarkastus käsittelee näitä molempia, koska niillä on keskeinen yhteys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutokseen.

Palvelurakennemuutos on ollut jo viime vuosikymmeneltä asti yksi keskeisimmistä valtiohallan tavoittelemista uudistuksista. Palvelurakennemuutoksen tarpeen taustalla ovat terveydenhuollon vaikeasti ratkaistavat ja alati kärjistyvät ongelmat. Väestön ikääntyessä ja terveydenhuollon kehittyessä palvelujen kustannukset kasvavat. Hajaantunut palvelurakenne ja siitä seuraava tehottomuus sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja saavutettavuuden haasteet ovat jouduttaneet pyrkimystä siirtää palveluiden järjestämistä kuntia isommille vastuutahoille. Uudistuksen tavoitteena on siis tarjota yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut kaikille suomalaisille, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja ja hillitä menojen kasvua.

Palvelurakennemuutoksen tueksi on kehitetty palvelujärjestelmän arviointimalli. Lähtökohtana on se, että palveluiden kehittäminen ja kustannusten hillitseminen edellyttävät palveluiden kustannusten, tuottavuuden, laadun ja vaikuttavuuden arviointia ja vertailua. Tämän pohjaksi tarvitaan koottua tietoa ja analyysiä.

Mittariston ylläpitämisen ja kehittämisen välitön valtiontaloudellinen merkitys on vähäinen. Arviointimallin välillinen valtiontaloudellinen merkitys on sen sijaan huomattava. Kuntien sosiaali- ja terveystoiminnan käyttökustannukset vuonna 2019 olivat 21,4 miljardia euroa. Käyttökustannukset rahoitetaan paikallishallinnon keräämillä verotuloilla, valtionosuuksilla, kuntalaskutuksella, asiakasmaksuilla ja muilla tuloilla. Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen oli vuoden 2019 talousarvioesityksessä yli 8 miljardia euroa. Pääministeri Marinin hallituksen esittämässä palvelurakennemuutuksessa hyvinvointialueiden järjestämien palveluiden rahoitus perustuu suurelta osin valtion rahoitukseen, joka vuoden 2020 tasossa on noin 19,86 miljardia euroa.¹

2 Onko sosiaali- ja terveydenhuollon tiedontuotannon prosessi selkeä?

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen ohjauksessa käytettävä tietopohja koostuu monesta eri lähteestä ja kokonaisuutta kehittävät eri tahot. Tiedontuotannon kokonaisuuden yhteentoimivuutta ei ohjata ja varmisteta hallinnossa. Kokonaisuuden kehittämisen pirstaloituminen eri kehityshankkeisiin saattaa aiheuttaa informaatiokatkoksia ja kokonaisuuden hallinnan haasteita.

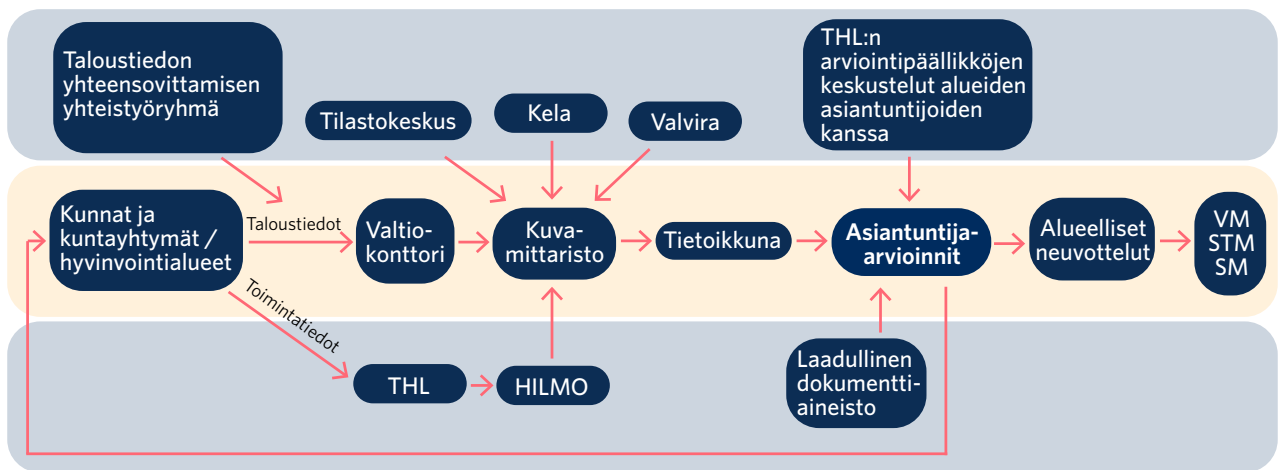
Sote-taloustiedon prosessia ohjaavat ja kehittävät monet eri tahot - riskinä koordinoinnin haasteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) talouden ohjauksessa käytetty tietopohja koostetaan monesta eri kanavasta ja järjestelmästä ja tiedonkulun prosessia myös kehitetään eri suunnista. Kokonaisuutta ohjaavat eri toimijat. Mukana on niin valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön ohjauksessa olevien organisaatioiden toimintaa kuin alueellista ohjausta. Tällöin kasvaa riski siitä, että tietopohjasta tulee sirpaleinen ja kokonaisuuden koordinaatio katoaa. Kokonaisuuden yhteentoimivuutta ei ohjaa ja varmisteta mikään tahon hallinnossa.

Kuviossa 1 on esitetty vuoden 2021 tilannetta kuvaava prosessikaavio sosiaali- ja terveydenhuollon talouden ohjauksessa hyödynnettävän tiedon kulusta toimijalta toiselle.



Tietopohja on vaarassa sirpaloitua ja koordinaatio kadota, kun prosessia kehitetään eri suunnista



Kuvio 1: Sote-tiedontuotannon prosessi

Kuntien itsehallinnosta säädetään perustuslain 121 pykälässä, joka on ollut lähtökohtana kuntien nykyiselle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Kunnat ja kuntayhtymät – sote-uudistuksen toteutuessa hyvinvointialueet, myöhemmin maakunnat – toimittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluluokittaiset taloustietonsa kirjanpituvuodesta 2021 lähtien Valtiokonttorin ylläpitämään taloustietovarantoon. Vuonna 2022 Valtiokonttorin palveluluokkakohtaiset taloustiedot yhdistetään THL:n TAHTO-tietokannassa toimintaa vastaaviin Hilmo-rekisterin palveluihin. Palveluiden kustannuksia vastaavat toimintatiedot tuotetaan Hilmo-järjestelmässä ja ne julkaistaan kootusti Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL:n) indikaattoripankissa Sotkanetissä.

Sotkanetissä raportoitavia tietoja hyödynnetään Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuusmittaristossa (KUVA-mittaristo). Tietoja mittaristoon tuottavat myös Tilastokeskus, Kela sekä Valvira. Tilastokeskuksesta saadaan esimerkiksi väestöennusteet ja Kelan tilastoista hyödynnetään muun muassa tilastoa sairaanhoitokorvauksista. KUVA-mittaristossa aineisto koostetaan indikaattoritiedoiksi eri tehtäväkokonaisuuksittain ja ne esitetään tätä varten kehitetyssä käyttöliittymässä, Tietoikkunassa². KUVA-mittariston pääpiirteet on koottu sivun 13 tietolaatikkoon. Mittaristoa ja sen hyödyntämistä kuvataan tarkemmin tarkastuskertomuksen luvussa neljä.

KUVA-mittariston indikaattoritietoja hyödynnetään THL:n vuosittain tekemissä arvioissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä Suomessa. Arvioinnin kohteena ovat julkisesti järjestetyt sosiaali- ja terveystalvet, niiden yhdenvertainen

saatavuus ja kustannustehokas toteutus. Asiantuntija-arvioinneissa hyödynnetään mittariston tietojen lisäksi laadullista dokumenttiaineistoa, kuten alueiden järjestämis- ja toimintasuunnitelmia, päätöksentekoasiakirjoja sekä viranomaisten valvontahavaintoja. Arviointiin vaikuttavat myös THL:n käymät keskustelut alueiden sote-johdon ja muiden asiantuntijoiden kanssa.³

Alueellisissa neuvotteluissa sosiaali- ja terveysministeriö ja alueet keskustelevat sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta. Neuvottelujen keskeisenä tausta-aineistona toimivat THL:n asiantuntija-arviot sekä alueiden ja ministeriön omiin havaintoihin perustuvat kehittämishaasteet ja muutostekijät. KUVA-mittaristolla on merkittävä rooli yhteisen tilannekuvan saavuttamiseksi alueellisia neuvotteluja varten. Alueellisten neuvotteluiden ensimmäiset harjoitukset käytiin osana maakuntatalouden simulointia vuonna 2018. Neuvottelut tehdään nykyisellä rakenteella vuosittain, mutta sote-uudistuksen myötä ohjausta halutaan kehittää entisestään niin, että sen pääpaino olisi yhä enemmän strategisessa ohjauksessa ja sen kehittämisessä.⁴

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa lainsäädännön valmistelusta ja ohjaa sekä valvoo sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää. Tällä hetkellä sisäministeriö vastaa pelastustoimen lainsäädännön valmistelusta ja ohjaa pelastustoimen taloutta, mutta ensihoidon osalta ohjauksesta vastaavat ministeriöt yhdessä. Sote-uudistuksessa pelastustoimen järjestäisivät jatkossa samat hyvinvointialueet, jotka järjestäisivät ensihoitopalvelut sosiaali- ja terveystoimissa. Pelastustoimi olisi kuitenkin jatkossakin erillinen, sosiaali- ja terveystoimen kanssa rinnakkainen toimiala.

Alueelliset neuvottelut vaikuttavat lopulta rahoituksen ohjaukseen ja julkisen talouden suunnitteluun, josta vastaa valtiovarainministeriö. Eduskunnan käsittelyssä oleva sote-uudistus (HE 241/2020 vp) lisää valtion ohjausta ja parantaisi entistä yhdenmukaisempien palveluiden tuottamista koko maassa. Tulevan ohjauksen keskeisenä tavoitteena on, että ohjaus perustuu yhä enemmän ministeriön ja palveluiden järjestäjän väliseen luottamukseen ja jatkuvaan vuoropuheluun.

Tiedonkulun prosessia kehitetään. Kuntatalouden tiedonkeruu on uudistumassa automatisoidun talousraportoinnin projektissa, KUVA-mittaristo on jatkuvan kehityksen kohteena ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedolla johtamista kehitetään laajemmin Toivo-ohjelmassa. Kehitystyöstä kerrotaan tarkemmin sivujen 12–14 tietolaatikoissa.

Automatisoitu talousraportointi

Kunnat ja kuntayhtymät ovat tähän asti toimittaneet taloustietonsa Tilastokeskukselle. Kirjanpituvuodesta 2021 alkaen tiedonkeruuvastuu siirtyy Valtiokonttorille ja kerättävä tietosisältö muuttuu: aiemmin tietoa kerättiin tehtäväluokituksen mukaisesti, mutta nyt käyttöön tulee aiempaa yksityiskohtaisempi palveluluokitus. Samaan aikaan tiedonkeruussa siirrytään automatisoituun raportointiin. Talousraportoinnin suositeltava käytäntö on, että kunnat ja kuntayhtymät siirtävät kirjanpidossa kuutiomalliin, jossa on kolme ulottuvuutta: tili, palveluluokka sekä sektori. Uudistuksen alussa tiedot voi toimittaa vaihtoehtoisilla tavoilla, mutta tavoitteena on, että muutaman vuoden kuluessa kaikki kunnat ja kuntayhtymät toimittavat taloustietonsa Kuntatalouden tietopalveluun XBRL-muodossa Suomi.fi-palveluväylän kautta suoraan omista tietojärjestelmistään. XBRL (eXtensible Business Reporting Language) on XML-pohjainen merkintäkieli taloudellisten tietojen, kuten tilinpäätöstietojen esittämiseen sähköisessä muodossa.

Palveluluokitus sisältää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluluokien lisäksi runsaasti muitakin palveluluokkia, joita ovat esimerkiksi yleishallinto, aamu -ja iltapäivätoiminta, kirjastopalvelut sekä ympäristönsuojelun lupa- ja valvontatehtävä. Luokitus kattaa sekä lainsäädännön kunnille asettamat tehtävät että kuntien itselleen ottamat tehtävät. Palveluluokituksessa otetaan huomioon myös julkisyhteisöjen tehtäväluokitus, kuntataloustilastoinnin vaatimukset ja muut tiedon käsittelyyn kehitetyt luokitukset. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluluokkia on yhteensä 65. Palveluluokitus on laadittu niin, että se vastaa mahdollisimman hyvin THL:n tietosisältömäärittelyjä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutapahtumista.

Automatisoitu talousraportointi liittyy tulorekisterin, verkkolaskun ja eKuitin kanssa samaan kokonaisuuteen, jonka tavoitteena on taloushallinnon automatisointi.⁵

KUVA-mittaristo

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistuksen valmisteluorganisaatioon perustettiin syksyllä 2015 Rahoitus- ja resurssityöryhmän alaisuuteen Vaikuttavuus- ja kustannustieto-ryhmä (KUVA). Ryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset valtakunnallisesti yhtenäiseksi mittaristoksi väestön hyvinvoinnin ja terveyden tilan kuvaamiseen, palveluiden tarpeen arviointiin sekä palvelujen laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden seuraamiseen. Mittariston valmistelutyössä oli mukana laaja asiantuntijajoukko, ja mittariston loppuraportti julkaistiin vuonna 2019.

KUVA-mittaristo sisälsi alkuvuonna 2021 yhteensä 540 indikaattoria. Mittaristoa kehitetään muuttuvien tarpeiden mukaan. Kaikki mittarit eivät ole vielä tuotannossa.⁶ Indikaattoreiden viimeisimmät arvot ja arvojen kehitys alueittain raportoidaan säännöllisesti, ja ne ovat avoimesti saatavilla THL:n Tietoikkunassa. Mittaristoa käytetään THL:n vuosittaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntija-arvioiden laatimiseen sekä palvelujärjestelmän ohjaamiseen ja tiedolla johtamiseen.

Alkuvuonna 2021 KUVA-mittaristo sisälsi 84 kustannusindikaattoria, joista 40 oli tuotannossa. Tuotannossa olevista kustannusindikaattoreista 23 käyttää lähdetietonaan kuntien ja kuntayhtymien raportoimia taloustietoja sosiaali- ja terveydenhuollosta. Näiden lisäksi kustannusindikaattoreissa hyödynnetään seuraavia tietolähteitä:

- Kelan tuottamat kuntoutustilasto, tilasto työttömyysturvasta sekä tilasto sairaanhoitokorvauksista
- THL:n toimeentulotukirekisteri
- FinSoten aineisto
- tietoja sairaaloiden tuottavuudesta ja tarveakioiduista menoista
- Tilastokeskuksen tilasto kuntasektorin palkoista.

Toivo-ohjelma

Sosiaali- ja terveysministeriön Toivo-ohjelmassa (sote-tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelma) kehitetään hyvinvointialueiden ja kansallisten viranomaisten tietojohdantamista. Ohjelmassa luodaan edellytykset tietoperusteiselle päätöksenteolle.

Toivo-ohjelmaa toteutetaan Virta- ja Valtava-hankkeissa. Virta-hankkeessa keskitytään hyvinvointialuiden tietojohdantamisen kehittämiseen ja Valtava-hankkeessa uudistetaan kansallista sote-tietopohjaa.⁷

Valtava-hanke

Valtava-hankkeessa uudistetaan kansallista sote-tietotuotantoa palvelemaan viranomaisten ja hyvinvointialueiden tiedolla johtamista seuranta-, arviointi-, ohjaus-, ja valvontatehtävissä. Hankkeessa rakennettava kansallinen IT-infrastruktuuri mahdollistaa automatisoidun tiedonhallinnan ja sote-tiedon hyödyntämisen yhden käyttöliittymän kautta.

Valtava-hankkeen tuloksena kansallinen sote-tietopohja laajenee. Tavoitteena on, että sekä hyvinvointialueiden tiedolla johtamisesta vastaavilla henkilöillä että ohjauksesta, valvonnasta ja arvioinnista vastaavilla viranomaisilla on kattavampaa ja laadukkaampaa tietoa käytettäväänään kuin aiemmin. Tiedon harmonisoinnin ansioista sote-tieto on kansallisesti yhtenäistä ja vertailukelpoista.

Valtava-hanke koostuu useasta projektista, joista vastaavat THL, Kela ja Valvira.

Valtava-hankkeessa on tarkoitus lisätä Valtiokonttoriin kerättävien taloustietojen ja Tilastokeskukseen ja Valviraan kerättävien henkilötietojen hyötykäyttöä yhdistämällä tietoja THL:n hallinnoimiin rekisteritietoihin (Hilmo, Kanta, muut rekisterit). Vuoden 2023 loppuun mennessä toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien ja toiminnan yhteistietokanta.⁹

THL rakentaa osana Valtava-hanketta myös uusia tietotuotantolinjoja. Tähän asti tietojen yhdistäminen on tapahtunut aggregaattitasolla. Jatkossa palvelutapahtumat tehdään ensimmäistä kertaa osana Valtava-hanketta.

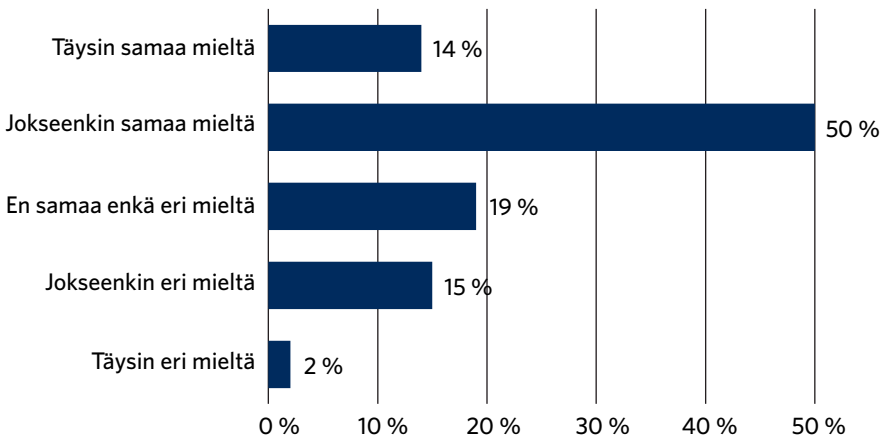
3 Onko sosiaali- ja terveydenhuollon taloustietojen tuotannon puitteet järjestetty hyvin?

Kuntatalouden sosiaali- ja terveydenhuollon taloustiedot ovat merkittävä tietolähde päätöksenteossa. Kuntatalouden tiedonkeruu on kokonaisuudessaan uudistumassa. Tarkastuksessa on havaittu useita riskejä taloustiedon laadulle. Taloustiedon eheyteen ja luotettavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota etenkin uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa.

Tarkastuksen perusteella taloustiedon laatuun liittyvistä riskeistä ovat toteutuneet tiedontuottajien resurssipula, kiire ja osaamisvajeet. Ohjeiden ja viestinnän selkeys, hyvin määritellyt vastuut, järjestelmätoimittajien ohjeistaminen ja toimivat yhteistyöverkostot ovat tärkeässä roolissa uudistuksen läpiviemiseksi ja tiedon laadun varmistamiseksi. Myös manuaaliset tarkastukset uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa parantaisivat taloustiedon laatua. Erittelemättömien palveluluokkien käyttö tuo haasteita kustannusten yhdistämisessä palvelutietotapahtumaan.

3.1 Automatisoitu talousraportointi sujuvoittaa ja yhtenäistää tiedonkeruuta

Tarkastuksen aikana kunnat ja kuntayhtymät olivat talousraportoinnin uuden tiedontoimitustavan ja sisällön testausvaiheessa. Kuntien ja kuntayhtymien talousvastaaville tehdyn kyselyn mukaan kaksi kolmesta vastaajasta arvioi Valtiokonttorin automatisoiman talousraportoinnin parantavan tiedonkeruun prosessia nykyisestä. Täysin eri mieltä oli vain 2 prosenttia vastaajista (Kuvio 2).



Kuvio 2: Vastausten (n=262) jakauma väitteeseen ”Koen, että Valtiokonttorin automatisoitu talousraportointi tulee parantamaan tiedonkeruun prosessia”.

Pidemmällä aikavälillä uudistus koettiin toimivaksi, sillä automatisaation ja säännöllisyyden katsottiin parantavan prosessia. Vastaajat kokivat, että uudistuksen myötä pitkällä aikavälillä raportointi yhdenmukaistuu ja vertailtavuus paranee. Kritiikkinä avovastauksissa nousivat esille uudistuksen alkuvaiheen haasteet ja prosessin sekavuus. Kunnat ovat aiemmin toimittaneet taloustietoja manuaalisesti toimitettavilla lomakkeilla; mahdollisuus tähän säilyy edelleen, vaikka automatisointi on suositeltavaa.

Kuntaliiton mukaan uudistuksen eräs merkittävä hyöty on se, että kuntien taloustiedon tuottamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota sekä kansallisesti että kuntatasolla. Kunnat ovatkin uudistuksen myötä kehittäneet tietojohdantamistaan. Merkittävänä hyötynä on myös tarkemman ja ajantasaisemman taloustiedon saanti.

Kunnat ovat pääosin tyytyväisiä taloustiedon keruun koulutukseen mutta sen sisältöä tulee täsmentää

Lähes neljä viidestä kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että taloustiedon keruun uudistamisesta on pääosin pidetty tarpeeksi koulutustilaisuuksia. Koulutusten toivottiin kuitenkin olevan konkreettisempia ja käytännönläheisempiä. Palveluluokat koettiin osittain epäselviksi. Uudistuksesta kaivattiin selkeämpää kokonaiskuvaa ja koulutusta toivottiin laajemmalle piirille kuntien työntekijöitä.

Kuntaliitto nosti tarkastuksessa kuitenkin esille, että kunnille ja kuntayhtymille koulutusta olisi voinut olla vieläkin enemmän. Koulutusta olisi voinut myös kohdentaa paremmin eniten ongelmia aiheuttaviin aiheisiin. Kuntaliiton mukaan kunnat tarvitsevat tukea etenkin automatisoidun talousraportoinnin luokituksiin ja niiden ohjeisiin.



Vastaajat kokevat, että ajan myötä raportointi yhdenmukaistuu ja vertailtavuus paranee



Koulutusta olisi voinut kohdentaa paremmin

3.2 Säädökset tukevat hyvin laadukasta tiedontuotantoa mutta tiedonkeruuseen tarvitaan selkeämpiä ja yhtenäisempiä ohjeita

Kuntatalouden tiedonkeruun uudistetut säännökset koetaan toimiviksi

Tarkastushavaintojen perusteella kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevat säädökset tukevat laadukasta tiedonkeruuta. Uudistettu säädöspohja on aiempaa yksityiskohtaisempi ja velvoittavampi, mikä auttaa parantamaan raportoitavien tietojen yhdenmukaisuutta ja luotettavuutta. Se, että säädöspohja on aiempaa yksityiskohtaisempi, voi kuitenkin vaikeuttaa ja hidastaa tarvittavien muutosten toteuttamista.¹⁰

Taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva lainsäädäntö

Kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva lainsäädäntö uusittiin vuoden 2020 alusta. Laintasoista sääntelyä täydennetään valtioneuvoston asetuksella, jonka asetuksenantovaltuudesta on säädetty kuntalain 112 §:ssä. Asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä muun muassa kunnan tilinpäätöksestä ja sen liitteenä olevista tiedoista. Valtioneuvoston asetusta taas täydennetään vuosittain annettavalla valtiovarainministeriön asetuksella, jossa on tarkemmat säännökset seuraavan tilikauden tietojen toimittamiseen sovellettavista teknisistä kuvauksista ja tietosisällöstä.¹¹

Säädöspohjan uudistamisen tavoitteena oli mahdollistaa se, että kuntien taloudesta saataisiin luotettavaa, ajantasaista ja vertailukelpoista tietoa kuntien ja valtion päätöksenteon tueksi. Tavoitteena oli myös yksinkertaistaa taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja sekä vähentää kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia.

Julkisen hallinnon suosituksissa (JHS) annettiin kuntasektorille aikaisemmin yhtenäisiä menettelytapoja, määrittelyjä ja ohjeita muun muassa tililuetteloista ja taloustietojen raportoinnista. JHS-järjestelmä lakkautettiin kuitenkin vuonna 2020, kun sen säädösperusta päättyi tiedonhallintalain voimaantulon myötä. Valtiovarainministeriö ylläpitää Kuntien ja kuntayhtymien automatisoidun talousraportoinnin käsikirjaa (AURA-käsikirja). Käsikirja sisältää yleisiä ohjeita automatisoidun talousraportoinnin sisällön tuottamiseen, ohjeita taulukkomallien käyttöön sekä raportointia selventäviä täsmennyksiä jokaiseen raportointikokonaisuuteen. Automatisoidussa talousraportoinnissa käytössä olevaan XBRL-taksonomiaan on koottu tarvittava tietosisältö yhteen. Julkisen hallinnon suositukset toimivat aiemmin suosituksina, mutta uudistuksessa suositukset muuttuvat kuntia ja kuntayhtymiä velvoittaviksi.

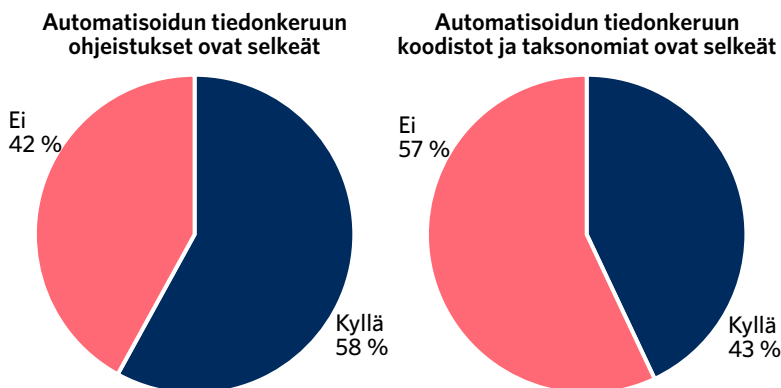
Tiedonkeruun ohjeilta tulee selkeyttä ja yhtenäistä

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, ettei tiedonkeruun ohjeiden laadinnassa täysin onnistuttu. On olemassa riski, että ohjeiden tulkinnanvaraisuus ja monimutkaisuus vaikuttavat kerättävän tiedon laatuun.

Kuntien ja kuntayhtymien talousvastaaville tehdyn kyselyn vastaajista kaksi viidestä oli sitä mieltä, että tiedonkeruun ohjeet eivät ole tarpeeksi selkeät. Miltei kaksi kolmesta koki, että tiedonkeruun koodistot ja taksonomiat eivät ole selkeitä. (Kuvio 3.) Vastaajat kokevat, että ohjeita on vaikea löytää ja että ne ovat monina palasina. Ohjeissa on ollut vastaajien mukaan virheellistä ja ristiriitaista tietoa. Käsitteet vaativat selkeyttämistä. Ohjeistuksen koettiin tulleen tarpeeseen nähden liian myöhään ja lisäksi ohjeita on päivitetty usein. Toisaalta vastauksissa esitettiin myös kiitosta siitä, että ohjeistus on täydentynyt koko ajan.



Ohjeita on vaikea löytää ja niiden koetaan olevan monina palasina



Kuvio 3: Vastausten (n=251) jakauma kuntien ja kuntayhtymien talousvastaavien kokemasta ohjeistusten sekä koodistojen ja taksonomioiden selkeydestä.

Kuntaliiton mukaan kuntien ja kuntayhtymien saama ohjeistus ei ole ollut kaikilta osin riittävän täsmällistä. Kaikkien tiedonkeruukokonaisuuksien ohjeistus ei ole valmistunut ajoissa, ja ohjeistus on ollut Kuntaliiton mukaan osittain ristiriitaista. Ohjeistusta on myös täsmennetty myöhäisessä vaiheessa.

3.3 Tietojen antajien ja tietojen kerääjien vastuut ja työnjako ovat pääosin selkeät kuntatalouden tiedontuotannossa

Kunnilla ja kuntayhtymillä on vastuu taloustietojen oikeellisuudesta

Kuvio 4 esittää kuntatalouteen liittyvien vastuiden jakautumisen eri tahoille. Kunnilla ja kuntayhtymillä on velvollisuus vuoden 2021 taloustietojen tiedonkeruusta lähtien toimittaa taloustiedot yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa Valtiokonttoriin. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta¹² ja sama koskee myös kuntayhtymiä. Hallituksen esityksen 60/2019 mukaan kunnilla on myös vastuu virheiden korjaamisesta aineistossa. Kunnalla tai kuntayhtymällä on siten velvollisuus toimittaa virheellisten tietojen tilalle uudet tiedot.¹³

Valtiokonttorin tehtävänä on uudistuksen jälkeen toimia kuntien taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä¹⁴. Taloustietovarannon ylläpitotehtävä pitää sisällään muun muassa vastuut tietojen automaattisesta tarkistuksesta, ohjaus- ja neuvontatehtävästä ja aineiston laatua koskevien kysymysten välittämisestä kunnille ja kuntayhtymille.¹⁵

Valtiovarainministeriö vastaa taloustietojen yhteentoimivuuden edellytyksenä olevan tarkemman tietosisällön ja teknisten kuvausten määrittelyä varten tarvittavan yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyöverkostona toimii Julkisen hallinnon taloustietojen tietomäärittysten ylläpidon yhteistyöryhmä, jossa on jäseniä eri organisaatioista. Valtiovarainministeriön asetuksella annetaan vuosittain tarkemmat säännökset tietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista.¹⁶

	Kansallisten tietotarpeiden sääntely	Määrittysten laadinta ja ylläpito	Määrittysten julkaisu	Käyttöönotto	Tiedon tuottaminen, julkaisu ja toimittaminen	Tarvittavan ohjeistuksen kokoaminen ja jakelu	Tiedon vastaanottaminen	Tiedon tarkistaminen, raportointi- ja korjauskehoitus	Tietojen koostaminen ja julkaisu kansallisessa palvelussa	Palautekanavan ja tukiviestinnän ylläpito	Tietojen korjaaminen ja kommentointi	Tietojen säilyttäminen
Kunnat ja kuntayhtymät		X**		X	X						X	
Valtiokonttori		(X)	(X)	(X)		X	X	X	X	X		X
Digi- ja väestötietovirasto			X			(X)						
Valtiovarainministeriö	X	X*				(X)		(X)				
Tilastoviranomaiset	X	X				(X)		(X)				
Sektoriministeriöt	X	X				(X)		(X)				
Sektorivirastot	X	X				(X)		(X)				

X* = lisäksi koordinoitavastuu ylläpidosta, tietomäärittysten ylläpityryhmä

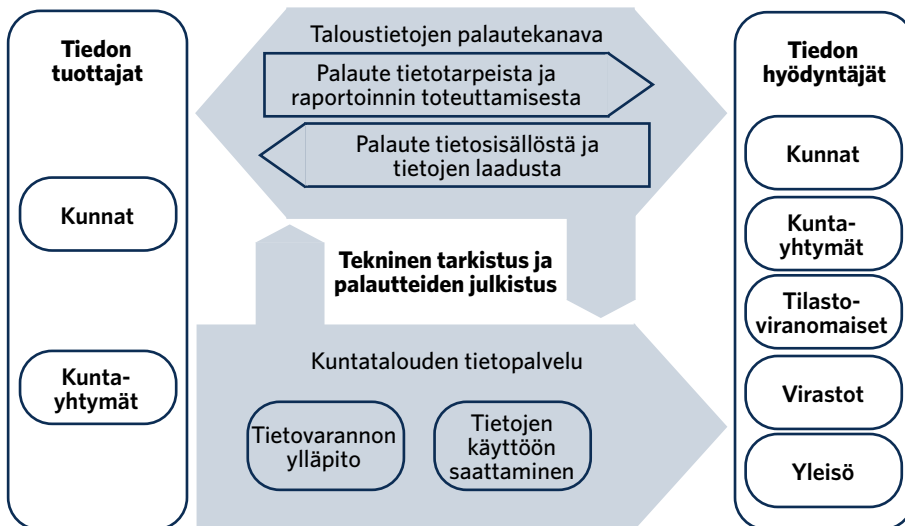
X = pääasiallinen vastuu

(X) = rajattu vastuu omaan toimintaan liittyen

** ylläpitotyössä kuntia edustaa Suomen Kuntaliitto

Kuvio 4: Vastuut tietomäärittysten ylläpidosta, hyödyntämisestä ja taloustietojen käsittelystä¹⁷.

Valtiokonttorin tulee myös ylläpitää palautekanavaa, jonka kautta tiedon tuottajat ja hyödyntäjät voivat olla yhteydessä toisiinsa. Tiedon hyödyntäjät antavat kunnille ja kuntayhtymille palautetta tietosisällöstä ja tietojen laadusta, ja nämä voivat vastata palautteeseen kanavan kautta. Kunnat ja kuntayhtymät voivat puolestaan osoittaa kysymyksiä tietomäärityksistä ja raportoinnin toteuttamisesta asianomaisille viranomaisille (Kuvio 5).¹⁸



Kuvio 5: Tiedon tuottajien ja hyödyntäjien väliset tietopalvelut ja palautekanavat¹⁹.

Suurin osa hallituksen esityksen 60/2019 lausunnonantajista piti raportointimallin vastuita selkeinä. Tiedonkeruusta ennen uudistusta vastanneet valtion viranomaiset ja osa ministeriöistä toivat kuitenkin esille huolen vastuun hajautumisesta ja korostivat, että vastuun tietojen tarkistamisesta ja ohjeistamisesta tulisi olla yhdellä valtion viranomaisella. Lausuntojen perusteella täydennettiin eri toimijoiden vastuunjakoja ja Valtiokonttorin taloustietovarannon ylläpitotehtävää.²⁰

Muutosvaiheessa vastuiden siirtämistä on tuettu laajasti yhteistyöllä

Tiedonkeruuvastuun siirtymistä Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin on tarkastuksen perusteella pyritty tukemaan hyvin yhteistyöllä. Valmistelua on tehty useissa yhteistyöryhmissä, kuten taloustietojen tietomäärittysten yhteistyöryhmässä sekä oikeellisuuden varmistamisen yhteistyöryhmässä. Lisäksi uudistusta on valmisteltu ja käsitelty lukuisissa muissa sidosryhmätapaamisissa.²¹

Tilastokeskus on osallistunut muutosvaiheen sujuvoittamiseen jakamalla osaamista Valtiokonttoriin. Tilastokeskuksesta oli asiantuntija henkilövaihdossa, mistä Valtiokonttorin mukaan saatiin paljon hyviä kokemuksia ja lisäarvoa työlle. Tilastokeskus on myös luovuttanut Valtiokonttorin käyttöön aineiston validointisääntöjä sekä nykyisen tilaston vertailu- ja esittäytötietoa.²² Tarkastuksen perusteella viranomaisyhteistyö uudistuksen valmistelussa on ollut sujuvaa.

Muutosvaiheen aikataulu on ollut pääosin toimiva mutta tiedonkeruun sisältöön on tehty paljon muutoksia uudistuksen aikana

Tarkastuksen perusteella uudistuksen aikataulu on ollut pääosin toimiva. Loppuvaiheessa uudistukseen on kuitenkin tehty vielä muutoksia ja taksonomiat ovat valmistuneet liian myöhään. On olemassa riski, että myöhäisessä vaiheessa tulleet muutokset heikentävät tiedon laatua.

Uudistuksen aikataulua on pidennetty kahteen kertaan soite-maakuntauudistuksen takia, ja käyttöönoton siirtyminen on antanut lisää aikaa valmistautumiselle. Aikataulut on ollut valtiovarainministeriön vastuulla, ja raportoinnin aikataulut on laadittu XBRL-työryhmässä, jossa on kaikkien sidosryhmien edustus. Kuntaliiton edustaja ei kuitenkaan ollut aluksi mukana työryhmän työskentelyssä, mikä Kuntaliiton mukaan näyttäytyi kuntien edunvalvonnan näkökulmasta merkittävä puutteena.



Valmistelua on tehty useissa yhteistyöryhmissä

Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin mukaan uudistuksen aikataulu on ollut pääosin realistinen. Esiin nousi kuitenkin joitakin ongelmia. Taksonomiatyöhön varattu aika oli alun perin arvioitu liian lyhyeksi ja taksonomia valmistui myöhäisessä vaiheessa, mikä on selkeästi vaikuttanut kuntakentän mahdollisuuteen tai halukkuuteen valmistautua muutokseen. Tietosisältöä ja ohjeistusta koskevien päätösten pitkittymisen katsottiin laajemminkin heikentäneen kuntakentän valmiutta toteuttaa automatisoitua raportointia annetun aikataulun puitteissa.

Kuntaliitto toi tarkastuksessa esille, että vaikka uudistus oli ollut tiedossa jo vuosia, vielä sen loppuvaiheessa tehtiin merkittäviä muutoksia siihen, mikä on kerättävän tiedon sisältö. Tämä käytännössä lyhensi kuntien valmistautumiseen käytettävissä olevaa aikaa ja on heikentänyt kuntien valmiutta vastata uudistukseen vaatimuksiin, sillä tietojärjestelmiä on jouduttu koodaamaan uudelleen. Kunnat ovat Kuntaliiton mukaan hyvin eriasteisessa valmiudessa suhteessa uudistuksen vaatimuksiin. Ideaalitilanne olisi ollut, että uuden mallin luokitukset ja niihin liittyvät ohjeistukset olisi annettu yli vuotta ennen raportoitavan ajanjakson alkamista.

Kuntien ja kuntayhtymien kyselyyn vastaajista neljä viidestä kuitenkin koki, että tiedonkeruun uudistamisesta on tiedotettu riittävän ajoissa niin, että tietojärjestelmiin on pystytty tekemään tarpeelliset muutokset. Ongelmaksi koettiin se, että uudistukseen tulee jatkuvasti muutoksia: niitä on haastava huomioida, aikataulu on kireä eikä tietojärjestelmien käyttö ole aina ongelmatonta.

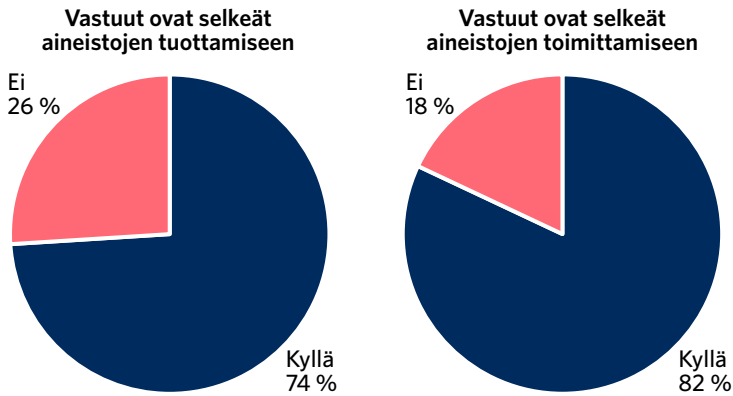
Tarkastushavaintojen perusteella hallinnon resurssit ovat olleet tiukilla muutosvaiheessa. Tilastokeskus esimerkiksi katsoo, että muutosvaihe on lisännyt työtä eikä siihen vaadittavia resursseja ole ollut täysimääräisesti käytettävissä. Valtiokonttorissa varsinaisen muutosvaihe on vielä edessäpäin ja resurssien riittävyys jää nähtäväksi. Valtiokonttorin mukaan uudistusprojekti käynnistyi selvästi vajailla henkilöresursseilla, mutta vuoden 2020 aikana niitä lisättiin huomattavasti.

Kuntakenttä kokee työnjaolliset vastuut pääosin selkeiksi

Kuntakyselyn vastaajista kolme neljästä koki, että tiedon tuottamisen vastuut kunnissa ja kuntayhtymissä ovat selkeät. Aineistojen toimittamisen vastuuta piti selkeinä neljä viidestä vastaajasta (Kuvio 6).



Kunnilla on hyvin erilaiset valmiudet vastata uudistuksen vaatimuksiin



Kuvio 6: Vastausten (n=261) jakauma kuntien ja kuntayhtymien talousvastaavien kokemukset tiedonkeruun vastuista.

Kunnat ovat uudistukseen valmistautuessaan hyvin riippuvaisia ohjelmistotoimittajista, sillä raportointiuudistus on suurelta osin myös tietojärjestelmä uudistus. Järjestelmätoimittajilla onkin merkittävä rooli tiedontuotannon prosessissa (Kuvio 7). Kuntien yhteistyö ohjelmistotoimittajien kanssa on sujunut pääosin hyvin. Joidenkin toimittajien kanssa on käyty erilliskeskusteluja valtionhallinnon sekä Kuntaliiton kesken.

Järjestelmätoimittajilla on merkittävä rooli tiedontuotannon prosessissa

Vastuu								
	Raportoitujen tietojen oikeellisuudesta	Raportoimista Kuntatalouden tietopalveluun	Yhdenmukaisista kirjauksista ja tapahtumista suhteessa kansallisiin tietosisäitö määrityksiin (Vrt. ent. JHS-suositukset tilisektori- ja palveluluokituksista)	Ajantasaisista tietojärjestelmien koodistoista ja koodistojen viennistä tietojärjestelmiin	Tietojärjestelmien toiminnasta ja tarvittavista toiminnallisuuksista	Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelujen hankinnasta ja sopimuksesta em. palveluista	Järjestelmäpalvelujen hankinnasta ja sopimuksesta	
Kunta ja kuntayhtymä	●	●	●	●	●	●	●	●
Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus / tilitoimisto	○	○	○	○	○	○	○	○
Järjestelmätoimittaja				●	●			

● Kunta vastaa itse taloushallinnon palveluista ja järjestelmistä

○ Talous-/henkilöstöhallinnon palvelukeskus / tilitoimisto vastaa taloushallinnon palveluista ja järjestelmistä

Kuvio 7: Vastuut kirjanpito velvollisen, palvelukeskuksen ja järjestelmätoimittajan välillä²³.

Valtiokonttori teki syksyllä 2020 kyselyn kuntien ja kuntayhtymien tietojärjestelmätoimittajille sekä talous ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksille. Kyselyn perusteella kuntakentällä on käytössä 15 erilaista tietojärjestelmää, joilla taloustietoja tuotetaan. Kyselyn mukaan talousraportoinnin automatisoinnin tavoitteet ja sisältö ovat tutut lähes kaikille vastaajille, mutta reilu kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että heidän ylläpitämiensä järjestelmien valmiudessa on vielä paljon tehtävää. Kyselyn perusteella järjestelmätoimittajat toivovat heille suunnattua tietotetta tai verkkosivua, jossa pääpaino on teknisissä kysymyksissä.²⁴

Suuri kirjo tietojärjestelmissä voi johtaa siihen, että tietoja ei tuoteta kaikissa kunnissa yhtenäisellä tavalla ja tietojärjestelmiä päivitetään eri tahdissa. Automatisoidussa talousraportoinnissa tällä on suora yhteys tiedon laatuun ja vertailukelpoisuuteen. Lopullinen vastuu tietojen oikeellisuudesta on joka tapauksessa kunnilla ja kuntayhtymillä itsellään, myös ulkoistettujen toimintojen osalta.

Kuntaliiton mukaan muutosvaiheen henkilöresurssit eivät ole olleet kunnissa riittävät, ja resurssien riittävydessä on haasteita myös muutosvaiheen jälkeen. Resurssihaaste tulee esille myös tarkastuksessa kuntakentälle tehdyssä kyselyssä. Vastaajista 50 prosenttia kokee, että kunnassa tai kuntayhtymässä ei ole tarpeeksi resursseja tiedonkeruun veloitteen toteuttamiseen.

3.4 Taloustiedon laatuun tulee kiinnittää talousraportoinnin uudistuksen alkuvaiheessa erityistä huomiota

Automaattiset validoinnit eivät yksin riitä aineiston laadunvarmistamisessa

Tarkastuksen perusteella nivelvaiheen manuaaliset tarkastukset ovat välttämättömiä aineiston laadun varmistamiseksi. Aineistoa on tarkastettu Tilastokeskuksessa manuaalisesti, ja tiedonkeruusäällön uudistuksen laajuuden takia aineiston manuaalinen tarkastaminen nousee entistä merkittävämpään rooliin ainakin uudistuksen alkuvaiheessa.

Tilastokeskus vastaa vielä vuoden 2020 tietojen keruusta. Tilastokeskuksessa on toteutettu kolmivaiheista aineiston laadunvarmistusta. Aineisto tarkistetaan alkuun automaattisilla validoinneilla ja sen jälkeen asiantuntijuuteen perustuvalla yksikkötasoisella manuaalisella tarkastuksella. Lopuksi on tehty makrotasoinen aineiston laadunvarmistus.



Kuntakentällä taloustietoja tuotetaan ainakin 15:llä eri järjestelmällä

Vuonna 2020 aineistotarkastuksiin ja -validointeihin käytettiin Tilastokeskuksessa noin 2,5 henkilötyövuotta. Tämä sisältää sekä vuositilastoinnin että neljännesvuositilastoinnin laadunvarmistuksen.

Tilastokeskuksessa tehtiin asiantuntijuuteen perustuvan manuaalisen laadunvarmistuksen aikana tilastovuoden 2019 käyttötaloustietoihin 3 633 korjausta. Korjauksilla käyttötaloustietoja vähennettiin nettomääräisesti yhteensä 2,2 miljardilla eurolla. Korjaukset kasvattivat sosiaali- ja terveystalouden tehtävien yhteenlaskettuja toimintakuluja 31,5 miljoonalla eurolla ja vähensivät toimintatuottoja 1,9 miljardilla eurolla.

Valtiokonttorissa uskotaan, että virheet ja suurimmat muutokset saadaan hyvin kiinni automaattisilla validoinneilla. Valtiokonttori toi kuitenkin esille, että kaikkien tiedonhyödyntäjien tarpeisiin ei ole voitu määrittellä automaattisia tarkastuksia ja tietosisältöjen tarkastusvastuuta hajautetaan aluksi organisaatioiden kesken. Tilastokeskus arvioi itse käyttämänsä nykymuotoisen laadunvarmistuksen perusteella, että aineiston epäkohdat havaitaan automaattisilla validoinneilla hyvin. Tilastokeskus katsoo kuitenkin, että automaattiset validoinnit eivät yksin riitä aineiston laadun saattamiseen riittävälle tasolle.

Valtiokonttorin vastuulla on pääasiassa havaita selkeät poikkeamat. Sisällölliset tarkistukset ovat Valtiokonttorin mukaan alkuvaiheessa tietoa hyödyntävien tahojen, kuten THL:n, vastuulla. Sote-palveluluokkia on uudistuksen jälkeen huomattavasti aikaisempaa enemmän. Tarkistusprosessin toimivuus ja palveluluokkien laadun sisällöllisten tarkistuksen vaatima työmäärä tarkentuvat THL:ssä vasta myöhemmässä vaiheessa. Tarkastusprosessille on määritelty erillinen menettelytapa, aikataulu ja vastuuhenkilöt. Valtiokonttori on tarkastuksen aikana tuonut kuitenkin esille, että manuaalisia tarkastuksia jatketaan Valtiokonttorissa uudistuksen ensimmäisinä vuosina yhteistyössä useamman tahon (VM, Tilastokeskus, THL, Opetushallitus) kanssa.

Myös Kuntaliitto katsoi, että laadunvarmistukseen on syytä kiinnittää erityistä huomiota uudistuksen nivelvaiheessa. Kuntaliitto korosti riskinä sitä, että tietoa ei ole aiemmin kerätty yksityiskohtaisemmalla palveluluokituksella eikä sitä näin ollen voida verrata edellisten vuosien lukuihin. Vertailutieto on tärkeää automaattisten validointien suunnittelussa.

Valtiokonttori toi tarkastuksen aikana esille, että vertailutietoina käytetään ensimmäisenä raportointivuonna Tilastokeskuksen tiedonkeruiden aineistoja soveltuvien osien. Aineistoja käytetään lisäksi osittain laskennallisina, jolloin vertailutieto ei ole tarkkaa, mutta suuntaa antavaa. Vertailtavuutta vaikeuttaa tietosisällön muutoksen lisäksi koronaepidemian vaikutus talouden lukuihin.



Vertailutieto on tärkeää automaattisten validointien suunnittelussa

Kuntakentällä koetaan, että menee aikaa ennen kuin kunnissa tuotettu tieto on luotettavaa ja vertailukelpoista. Tarkastushavaintojen mukaan kaikki kunnat eivät saa tehtyä uudistuksen vaatimia muutoksia tietojärjestelmiinsä ajoissa. Osa kunnista käyttää alkuvaiheessa manuaalista tiedonsiirtoa ja laskentaa. Tarkastuksessa nousi esille myös, että manuaalisesti tuotetussa aineistossa virheiden mahdollisuus kasvaa ja tällaisissa tapauksissa kunnan kirjanpito ja tilinpäätöksen tiedot saattavat poiketa raportoidusta tiedosta. Valtiokonttorin mukaan tähän pyritään varautumaan suunnittelemalla erilaisia automaattisia tarkastuksia.

Kuntakenttä kokee ohjeiden ja tietosisältöjen tulkintaerot suureksi riskiksi aineiston laadulle

Tiedonkeruun palveluluokituksessa sote-palvelut on pyritty kuvaamaan julkisen hallinnon suunnittelun, arvioinnin, ohjauksen ja vertailun tarpeisiin siten, että tulot ja menot pystytään kokonaisuudessaan kohdentamaan yksittäiselle palvelulle. Kustannukset tulee kohdentaa palveluluokille aiheuttamis- ja täydellisyysperiaatteen mukaisesti, eli suoritteiden ja menojen tulee vastata toisiaan, kun tietoja yhdistetään.²⁵

Tarkastuksen perusteella aineistojen laadun riskitekijöitä ovat tiedontuottajien resurssipula, kiire sekä osaamisen puutteet. Selkeät ohjeiden ja tietosisällön määrittelyt vähentävät tulkintaeroja ja parantavat tietojen vertailtavuutta.

Kunnille ja kuntayhtymille tehdyn kyselyn vastaajista neljä viidestä kokee, että taloustiedot saadaan tuotettua uudella, yksityiskohtaisemmalla palveluluokittaisella tarkkuustasolla. Kuntaliitto toi kuitenkin esille, että kunnat tarvitsevat tukea automatisoidun talousraportoinnin luokituksiin ja niiden ohjeisiin.

Kunnat ja kuntayhtymät näkevät aineiston laadulle suurimaksi riskiksi sen, että ohjeita ja tietosisältöjä voidaan tulkita eri tavoin, jolloin aineistosta ei tule vertailukelpoista. Tiedonkeruun tietosisältö muuttuu aiempaa yksityiskohtaisemmaksi ja ohjeet ja luokitukset koetaan osittain epäselviksi. Ongelmaksi koettiin, että eri henkilöt voivat tehdä kirjauksia erilaisten tulkintojen pohjalta niin kuntien sisällä kuin eri kunnissa. Tulkintaerojen takia tietojen ei koeta olevan täysin vertailukelpoisia keskenään.

Kirjausvastuiden arvioidaan olevan liian hajautuneita kunnissa ja kuntayhtymissä. Kyselyn vastauksissa kerrottiin esimerkkinä, että kirjauksia tekevät esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset muun varsinaisen työnsä ohessa, eikä heillä välttämättä ole vahvaa talousosaamista ja ymmärrystä tietojen vaikuttavuudesta. Kyselyn perusteella kirjaajat eivät hahmota kokonaisuutta tarpeeksi hyvin.



Vastuun kirjauksista koetaan hajautuneen liikaa

Kunnat ja kuntayhtymät kokevat, että järjestelmien toimimattomuus ja väärät määritykset saattavat olla riski aineiston laadulle. Järjestelmissä ylläpidettäviä säännöstöjä tulee pitää ajantasaisina ja eheinä. Myös ohjelmistotalojen viiveet koetaan haasteiksi.

Tiedon laatuun vaikuttavat kyselyn perusteella myös osaaminen ja resurssit. Vastaajista kolmannes koki, että kunnassa tai kuntayhtymässä ei ole tarpeeksi osaamista tiedonkeruun velvoitteen toteuttamiseen. Etenkin teknistä osaamista, palveluluokituksen sisällön hallintaa sekä talous- ja tietohallinnon osaamista ja substanssiosaamista tulisi lisätä.

Osaamisen puutteet nousivat esiin myös valtionhallinnon vastauksissa. Kunnissa raportoilta vaaditaan kirjanpidon, kustannuslaskennan, tilastoinnin, tiedonsiirron sekä yleisemmin tietojärjestelmien hyvää tuntemusta. Tämä saattaa aiheuttaa haasteita varsinkin pienemmissä kunnissa. Sairaanhoidopiirien ja suurempien kaupunkien kustannuslaskenta vaikuttaa kehittyneemmältä, minkä ansiosta niiden valmius uudistukseen parempi.

Tilastokeskus korosti tarkastuksen aikana, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamistavat ovat ilman sote-uudistustakin jatkuvassa muutoksessa, mikä heikentää tietojen vertailukelpoisuutta ajallisesti eri toimijoiden välillä. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat tietovaatimukset ja -määritykset ovat paikoin hyvin yksityiskohtaisia, mikä saattaa vaikuttaa yksittäisten sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen laatuun. Myös Kuntaliitto toi tarkastuksessa esille, että kokonaisuutta kuvaavalla tasolla luokitus on toimiva mutta tarkemmalle tasolle mentäessä toimivuus nähdään vasta käytännössä.

Erittelemättömät palveluluokat heikentävät tiedon laatua ja vaikeuttavat sen hyödyntämistä valtionhallinnossa

Automatisoidun talousraportoinnin palveluluokituksessa on käytössä erittelemättömiä palveluluokkia. Erittelemättömiin palveluluokkiin kirjataan palveluiden ostoja kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä ostoihin liittyviä hallintokuluja tiettyjen merkittyjen palveluluokkien osalta. Erityisissä tapauksissa myös muille tileille voi tehdä kirjauksia.

Kuntakyselyn perusteella erittelemättömät palveluluokat koetaan osittain epäselviksi kunnissa ja kuntayhtymissä. Vain 64 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että niiden käyttämisen periaatteet ovat selkeät.

Erittelemättömän tiedon ongelmana on se, ettei siitä käy ilmi, mistä palvelusta erittelemätön kustannus on peräisin. Siten palvelujen kustannusten yhdistäminen palvelutapahtumatietoon

vaikeutuu. Tämä voi puolestaan heikentää sosiaali- ja terveydenhuollon taloustiedon hyödynnettävyyttä. Tarkastuksen perusteella erittelemättömien palveluluokkien käyttö lisää riskiä siihen, että asiantuntija-arvioiden ja päätöksenteon perustaksi päätyy virheelistä aineistoa.

THL:n mukaan erittelemättömät palveluluokat heikentävät tietojen käytettävyyttä. Ne myös aiheuttavat suurta lisätyötä THL:lle ja tietoja toimittaville kunnille ja kuntayhtymille tietojen selvittämiseksi. THL:n rekisteritiedoissa ei ole vastaavaa palveluluokkaa ja kustannuserät joudutaan kohdentamaan palveluille arviopohjalta.

Valtiovarainministeriö toi tarkastuksen aikana esille, että kuntayhtymien laskutus- ja kustannusseurannan muuttaminen palveluluokituksen mukaiseksi ei ole ollut mahdollista annetussa aikataulussa. Kuntaliitto toi esille, että myös kunnat joutuisivat arvioimaan kyseisten erien kohdentumisen palveluluokille, kun todellista erittelyä kuntayhtymältä ei olisi saatavilla eikä tiedon laatu tältä osin parantuisi.

Tarkastuksen havaintojen perusteella ministeriöiden kannat erittelemättömien palveluluokkien vaikutuksista tiedon luotettavuuteen poikkeavat toisistaan. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan erittelemättömät palveluluokat heikentävät luotettavuutta, kun taas valtiovarainministeriön mukaan ohjeistuksen yksityiskohtaisuuden koetaan olevan riittävä toiminnan ohjaamiseen. Tiedonkeruun tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista vastaa valtiovarainministeriö yhdessä sektoriministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Tietosisältöjen pääasiallinen määrittelyvastuu on kullakin sektorilla.

Erittelemättömät palveluluokat poistunevat, mikäli sote-uudistus toteutuu.

3.5 Tiedonkeruun prosessin läpinäkyvyys voidaan todentaa vasta uudistuksen seurannassa

Taloustiedot ovat avoimessa rajapinnassa kaikkien saatavilla

Kun kuntien taloustietojen raportoiijat ovat hyväksyneet Valtiokonttorille toimitetut tiedot, ne tallennetaan taloustietovarannon tietovarastoon. Sieltä aineisto on julkaisuna kenen tahansa hyödynnettävissä verkkopalvelun ja avoimen rajapinnan kautta. Valtiokonttorissa on tarkastuksen aikana toteutettu täysin avoin julkinen rajapinta ja testirajapinta. Rajapintoja ollaan Valtiokonttorin mukaan siirtämässä osaksi [tutkikuntia.fi](https://www.tutkikuntia.fi)- ja [tutkihallintoa.fi](https://www.tutkihallintoa.fi)-sivustoille.²⁶



Kustannukset joudutaan kohdentamaan arviopohjalta

Kunnat, kuntayhtymät ja muut tietoja tarvitsevat viranomaiset sekä yksityishenkilöt saavat poimittua vakioraportit suoraan taloustietovarannosta. Vakioraportteihin kuuluvat muun muassa tase, rahoituslaskelma, tuloslaskelma, tilinpäätösraportointiin liittyvät aineistot, vertailutiedot kunnista ja kuntayhtymistä sekä muut raportit, taulukot ja graafit. Tietojen hyödyntäminen verkopalvelussa ei vaadi erillistä kirjautumista.²⁷

Valtiokonttorissa on tunnistettu tilanteita, joissa osa tiedoista saattaa sisältää henkilötietoon rinnastettavaa tietoa esimerkiksi silloin kun tietoja yhdistellään muihin tietoihin. Tällaisissa tilanteissa tieto summataan Valtiokonttorin mukaan tasolle, josta henkilöön kohdistuvaa tietoa ei voida eritellä. Tieto viedään erillisen maskauspalvelun läpi, millä varmistetaan, että kaikki arkaluonteinen tieto on piilotettu. Tämän jälkeen tiedot julkaistaan kaikille avoimessa rajapinnassa.

Jos kunta tai kuntayhtymä korjaa aineistoa ja hyväksyy sen julkaistavaksi, aineisto siirtyy välittömästi rajapintaan saataville. Tutkihallinto.fi-sivusto päivittyy tällä hetkellä kolme kertaa päivässä ja korjattu tieto siirtyy päivityksissä rajapinnasta myös sen raporteille ja näkyville.²⁸

Tarkan tason aineiston jakelua vielä suunnitellaan

Osa aineistosta voi mahdollisesti sisältää henkilötietoja, jonka käyttöoikeudet määritellään erikseen. Raportoitu tieto tarjotaan sellaisenaan vain niiden viranomaisten käyttöön, joilla on lakiin perustuva oikeus tietoon.

Henkilötietoja sisältävän tarkan tason aineiston jakamisen tekniistä toteutusta Valtiokonttorin mukaan vielä suunnitellaan. Aineiston eteenpäin välittäminen toteutetaan mahdollisesti tunnistautumisen vaativalla rajapinnalla tai useammalla rajapinnalla.

Tiedonkeruun prosessin läpinäkyvyyttä ei voida uudistuksen tässä vaiheessa vielä todentaa.

4 Tuottaako mittaristo sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja rahoituksen ohjauksen kannalta olennaista tietoa oikea-aikaisesti?

Sosiaali- ja terveydenhuollon talouden ohjauksen kannalta on tärkeää saada kokonaiskuva alueiden palveluista ja kustannuksista. Tällä hetkellä sitä ei ole saatavilla kattavasti, koska mitattavissa olevaa taloustietoa tai rekisteritietoa kaikista sote-palveluista ei ole käytettävissä. Tietoja puuttuu muun muassa eri palveluista, palveluiden tuottajista, sairaaloiden kapasiteetista ja henkilöstöstä. Myös tutkimustieto palvelujärjestelmän tuottavuudesta ja tehokkuudesta on puutteellista.

THL:n asiantuntija-arviointien perusteella voidaan kuitenkin tehdä havaintoja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmästä. Arviointeja ei voida vielä täysimääräisesti hyödyntää talouden ja toiminnan kokonaisohjauksessa, mutta niitä voidaan hyödyntää alueiden ohjausneuvotteluissa sekä alueellisessa päätöksenteossa. Ajantasainen tietopohja vaatii vielä kehittämistä, minkä lisäksi tarvitaan lainsäädäntöä ohjaamaan eri alueiden palvelujärjestelmiä.

Sote-palvelujen toimintatiedot syntyvät arjen potilas- ja asiakastyössä. Tietoja kirjataan useaan kertaan eri järjestelmiin. Se, miten yhdenmukaisesti ja tarkasti tiedot kirjataan, vaikuttaa valtionosuusaskelmien ja asiantuntija-arviointien tietopohjan luotettavuuteen. Siksi potilas- ja asiakastiedon kirjaamiseen, kirjaamista koskevaan ohjeistukseen ja neuvontaan sekä kirjattavien tietojen laatuun tulee kiinnittää erityistä huomiota.

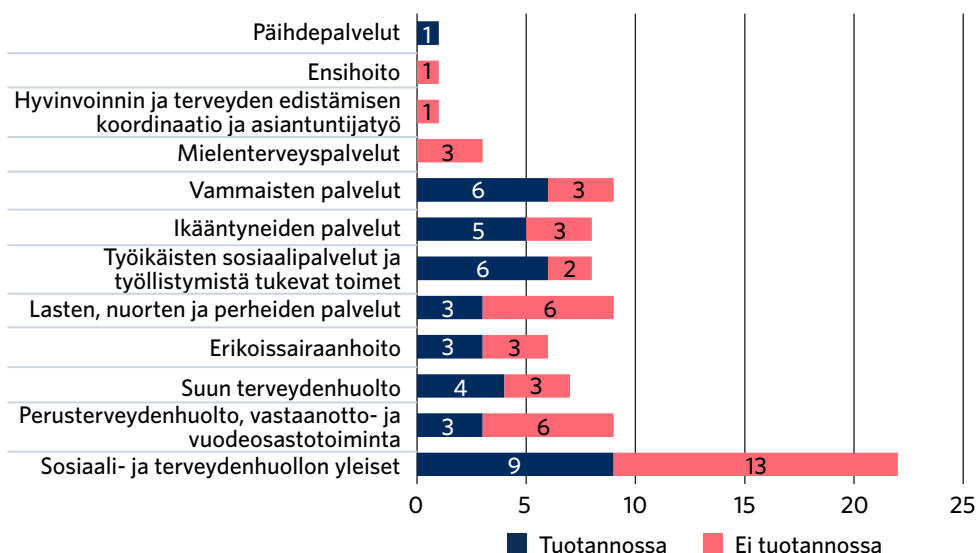
Sote-palvelujen toimintaympäristö muuttuu nopeasti. Taloustietoa tulisi saada nopeammin ja sen tulisi olla nykyistä tarkempaa, jotta palvelujärjestelmää voitaisiin kehittää. Sote-palvelujen taloustieto ei ole riittävän ajantasaista, mutta automatisoitu taloustiedonkeruu parantaa sen ajantasaisuutta.

4.1 Palvelujärjestelmän suurimmat puutteet saadaan esille mittaristolla

Kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ei ole vielä mahdollista saada mitattavaa kustannustietoa

Tähänastisissa asiantuntija-arvioinneissa käytetyillä kustannusindikaattoreilla voidaan tarkastella eri alueiden (sairaanhoitopiiri-en) sote-palvelujen kustannuksia karkealla tasolla. Indikaattorit tuovat esille palvelujärjestelmän tärkeimmät puutteet ja katvealueet. Tarkastushetkellä kaikista sote-palveluista ei ollut saatavilla kattavasti mitattavissa olevaa talous- tai rekisteritietoa eikä asiantuntija-arvioinneissakaan siten ole ollut mahdollista tuoda esille kaikkia keskeisiä kustannustietoja. Tietoja puuttuu muun muassa eri palveluista, palveluiden tuottajista, sairaaloiden kapasiteetista ja henkilöstöstä. Myös tutkimustieto palvelujärjestelmän tuottavuudesta ja tehokkuudesta on puutteellista.

Alkuvuoteen 2021 mennessä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja kuvaavia kustannusindikaattoreita on määritetty kaikkiaan 12 eri palvelualueelle (Kuvio 8). Tuotannossa indikaattoreista on 40, ja tuotantoon tulee vielä 44 uutta kustannusindikaattoria vuosina 2024–2025. Eniten kustannusindikaattoreita on sosiaali- ja terveydenhuollon yleisellä palvelualueella, mutta palvelualueen mittareista enemmistö eli yhteensä 13 mittaria ei ole vielä tuotannossa. Toiseksi eniten kustannusindikaattoreita on vammaisten, työikäisten ja ikääntyneiden palvelujen käytöstä. Myös näillä palvelualueilla indikaattoreista osa puuttuu mutta suurin osa on jo käytössä.



Kuvio 8: Kustannusindikaattorit pääasiallisen palvelualueen mukaan. Lähde: THL 17.9.2020.



Mittarit tuovat esille palvelujärjestelmän suurimmat puutteet ja katvealueet

Lasten, nuorten ja perheiden palvelualueen kustannuksista puuttuu toistaiseksi kuusi indikaattoria. Nämä käsittelevät äitiys- ja lastenneuvolapalveluiden, kouluterveydenhuollon, toisen asteen opiskeluterveydenhuollon, lasten- ja nuorten psykiatrian sekä somaattisen erikoissairaanhoidon kustannuksia. Käytössä on kolme mittaria.

Myös perusterveydenhuollossa käytössä on kolme mittaria ja kuusi vielä puuttuu. Esimerkiksi perusterveydenhuollon tuottavuusindeksi sekä perustason vastaanottopalveluiden, lääkinnällisen kuntoutuksen ja työterveyshuollon kustannusindikaattorit eivät ole vielä tuotannossa. Erikoissairaanhoidossa tuottavuuslaskelmia on tehty jo useita vuosia, mutta perusterveydenhuollon tietopohja ei ole vielä mahdollistanut perusterveydenhuollon tuottavuuden laskelmia.

THL:n mukaan kustannusindikaattoreita ei ole lainkaan sosiaalihuollon avopalveluista, työterveydenhuollosta ja yksityisestä palvelutuotannosta. Tuotantoon on tulossa vuosina 2024–2025 kustannusindikaattoreita hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelualueelta, mielenterveyspalveluista ja ensihoidosta. Sosiaalihuollon²⁹ ja ensihoidon indikaattoreita³⁰ kehitetään tällä hetkellä osana Valtava-hanketta.³¹

Osa indikaattoreiden tiedosta pohjautuu kyselytutkimuksiin, joiden tulokset on skaalattu koko väestölle. Kyselyaineistot perustuvat pieniin kansallisiin otoksiin, eikä niitä voi luotettavasti yleistää yksittäisiin maakuntiin. Kyselytutkimukset ovat useimmiten liittyneet asiakastytyväisyyteen, asiakaslähtöisyyteen ja palvelujen saatavuuteen.

Sotepalveluiden riskien arviointiin tarvittaisiin yksityiskohtaisempaa talous- ja toimintatietoa

Jotta sote-palvelujen talouden riskejä voidaan arvioida, tarvitaan yksityiskohtaisempaa tietoa eri palvelujen kustannuksista ja vaikeuttavuudesta. Tietoa tarvitaan erilaisista asiakasryhmistä, sairaansijojen ja työvoiman määrästä ja käytöstä. Tämä edellyttäisi THL:ltä kansallisia ohjeita ja ohjausta sekä mahdollisuutta yhdistää erilaista sote-palvelujen toiminta- ja taloustietoa.

Tarkastuksessa valtiovarainministeriön edustajat totesivat, että ennakkointitietoa sote-menoista ja niiden kehityksestä tarvittaisiin enemmän, jotta julkisen talouden riskejä voitaisiin arvioida paremmin. Vuosina 2024–2025 tuotantoon on tulossa muun muassa hyvinvointialueiden sote-menojen ennakoitua kehitystä ja keskimääräistä menojen vuosikasvua sekä alueen maksutuloja kuvaavia indikaattoreita. Tarkempaa tietoa tarvitaan myös lyhytaikaisista



Kustannusindikaattoreita ei ole sosiaalihuollon avopalveluista, työterveyshuollosta, yksityisestä palvelutuotannosta eikä ensihoidosta



Jotta sote-palvelujen talouden riskejä voitaisiin arvioida, tarvitaan monipuolista ja ennakoivaa tietoa sote-menoista

sosiaalipalveluista ja omaishoidosta. Mikäli nämä tiedot saataisiin mukaan rekisteritietoihin, voitaisiin asiakasryhmäkohtaisia kustannuksia tarkastella nykyistä paremmin. Tämä mahdollistaisi eri palvelujen kustannusvaikuttavuuden selvittämisen aluekohtaisesti. Valtiovarainministeriön mukaan³² tuottavuus-, tehokkuus- ja vaikuttavuustietoa tarvittaisiin kattavasti myös muilta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän alueilta, jotta sitä voitaisiin käyttää THL:n asiantuntija-arvioinneissa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön mukaan tietoa tarvittaisiin edellisten lisäksi myös sairaansijojen määrästä ja käytöstä. Tällä hetkellä arvioinneissa ei ole käytettävissä sairaansijoja koskevaa tietoa, joka pohjautuisi valtakunnallisiin rekistereihin ja paikkatietoihin. Myöskään erilaisista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelupisteistä ei ole olemassa yhteisesti sovittua luokittelua eikä toimivaa rekisteriä. THL:n arvioinnit käsittelevät niukasti yksityisen sektorin palvelujen ja henkilöstöresurssien käyttöä. Ne muodostavat kuitenkin tärkeän osan resursseista hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisessä. THL:n mukaan arvioinnit käsittelevät julkisesti rahoitettuja palveluja, joten sen mukaan ostopalveluna tai palvelusetelillä hankitut palvelut ovat jo näin mukana arvioinneissa.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on palveluala, ja suurin osa sen kustannuksista on henkilöstökustannuksia. THL:n edustajien mukaan resursseja tulisi tarkastella myös työvoiman käytön näkökulmasta ja tätä tiedonkeruuta tulisi kehittää viranomaisyhteistyössä Tilastokeskuksen ja Digi- ja väestötietoviraston kanssa.³³ Työhön tulisi liittää keskeisenä osana myös yhteinen sote-palvelujen tuottajarekisteri (Sosteri)³⁴ ja tulorekisteri³⁵. Tätä työtä kehitetään osana Valtava-hanketta vuosien 2020–2021 aikana.

Tähän asti asiantuntija-arvioinneissa on tarkasteltu alueiden sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää tehtäväkokoalaisuudeltaan. Hallituksen esityksessä 241/2020 vp on mainittu, että jatkossa arviointien tulisi keskittyä enemmän erilaisten väestöryhmien tarkasteluun.³⁶ Tulevaisuudessa sote-taloustietojen palveluluokitusta ja väestöryhmiä tulisi voida tarkentaa nykyistä yksityiskohtaisemmin. Yksityiskohtaisempi tieto hyödyttäisi sekä päätöksentekijöitä että arvioinnin kohteena olevia organisaatioita. Tieto toiminnan ja talouden syy-seuraussuhteista konkretisoisi paremmin palvelujärjestelmän kehittämiskohteita ja mahdollistaisi myös eri palveluntuottajien välisen vertailun.³⁷ Asiakaskohtaisia kustannustietoa voidaan muodostaa laskelmalla kustannukset palvelutapahtumittain ja yhdistämällä ne yksikkökustannuksiin. Tällaista kehittämistyötä tehdään osana Valtava-hanketta.³⁸ Asiakaskohtaisten kustannusten tarkastelua varten tarvitaan THL:ltä kansallisia ohjeita ja ohjausta sekä laskennan tukea ja velvollisuutta yhdistää THL:n toiminta- ja taloustietoa.

Hilmo-tietojen tarkkuus vaikuttaa kustannustietojen luotettavuuteen

Hilmo on yksi suurimmista ja käytetyimmistä sosiaali- ja terveydenhuollon tietovarannoista. Sen tärkeimpiä käyttötarkoituksia ovat THL:n sosiaali- ja terveystietojen arviointitoiminto sekä kuntien peruspalveluiden valtionosuuslaskelmat. Kirjaamiskäytännöt sekä tietojen poiminnan toteutus vaikuttavat merkittävästi Hilmo-tietojen tarkkuuteen ja luotettavuuteen. Siksi kirjaamiseen ja tietopohjan laatuun tulee kiinnittää erityistä huomiota.



Hilmo-hoitoilmoitusrekisterin tietoja käytetään valtionosuuslaskelmiin ja asiantuntija-arviointeihin

Hilmo-hoitoilmoitusrekisteri

Hilmo koostuu kolmesta eri osasta: sosiaalihuollon hoitoilmoitusrekisteri (sosiaali-Hilmo), terveydenhuollon hoitoilmoitusrekisteri (terveys-Hilmo) ja perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteri (Avohilmo).³⁹

Avohilmon tiedot poimitaan potilastietojärjestelmästä kirjatusta asiakastiedoista. Kirjaamisessa käytetään valtakunnallisesti yhdenmukaisia luokituksia ja koodistoja. Tietojen poiminta on automaattista, ja tiedot siirtyvät sähköisesti ja ajantasaisesti THL:ään. Tietojen käsittely on myös automatisoitu.⁴⁰

Palveluntuottajat poimivat potilastiedot sähköisistä asiakas- ja potilastietojärjestelmästä. THL:n sosiaali- ja terveys-Hilmojen tietoja otetaan vastaan koko ajan. Vuodeosastohoitosten tietoja toimitetaan kerran kuukaudessa, mutta sosiaalihuollon tietoja vain kerran vuodessa. Sosiaalihuollon tietojen jatkuva vastaanottaminen ei ole vielä mahdollista. Tavoitteena on, että tulevaisuudessa terveydenhuollon tietojen siirtämiseen käytettäisiin yhä enemmän Avohilmon tiedostomuotoa ja automaattista tiedonsiirtoa.

THL:n terveys- ja sosiaali-Hilmo on yhdistetty vuonna 2019 samaan ohjeistukseen. Uudet ohjeet ovat aiheuttaneet jonkin verran ongelmia. Puutteita on havaittu mm. siinä, miten perusterveydenhuollon diagnoositietoja on kirjattu. Tällä hetkellä erikoissairaanhoidossa potilaiden diagnoositiedot kirjataan jo lähes täysin. Toimipaikkatietojen ja asiakohtaisten kustannustietojen toimittamisessa on kuitenkin laatuongelmia. Harva kuntayhtymä ja kunta pystyy tuottamaan tiedot kerran vuorokaudessa.⁴¹

THL:n ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajat toivat esille, että laadunvalvontaa tulisi resursoida paremmin ja tiedonkeruun ohjausta ja neuvontaa tulisi lisätä. Tietosisältöjen yhdenmukais- taminen on vielä meneillään. Jatkossa tulisi kiinnittää enemmän huomiota julkisen raportoinnin kehittämiseen ja tietojen laadun tarkistamiseen. Tietojen tarkkuus ja laatu riippuvat siitä, onnistu- vatko palvelujen järjestäjät tilaamaan tietojärjestelmän toimitta- jilta päivitykset siten, että ne tuottavat laadukasta tietoa järjestel- miin. Järjestelmien tulisi olla myös käyttäjäystävällisiä. Toisaalta tietojen tarkkuuteen ja laatuun vaikuttavat myös käytännöt, joiden mukaan henkilöstö tekee kirjauksia. Nämä käytännöt ovat viime kädessä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioiden johdon vastuulla.

Laatupoikkeamat tiedonkeruun prosessissa voivat olla monen- tasoisia. Tiedonkeruun prosessissa tulisi olla useampia laadun tarkastuspisteitä, esimerkiksi tiedon määrittelyssä, keräämisessä, tiedon toimittamisessa ja yhdistämisessä. Valtava-hankkeessa on tarkoitus tunnistaa tietoprosessissa olevia riskejä, jotta tiedon laa- tuun voitaisiin vaikuttaa jo ennalta.

Tulevaisuudessa Kanta-palveluista saatavaa tietoa on tarkoitus yhdistää Valtiokonttorin taloustietojen kanssa

Kanta-palveluista ei vielä voida kerätä tietoa kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja rahoituksen ohjaukseen eikä asiantuntija-arviointeihin. Hoitoilmoitusrekisteriin ja Kanta-arkistoon toimitettava tieto on monilta osin samaa, ja tietoja kirja- taan useaan kertaan, mikäli järjestelmien käyttäjät eivät ole onnis- tuneet järjeistämään prosessia tietojärjestelmissään. Tällä hetkellä talous- ja toimintatietojen keruuta sekä tietojen yhdistämistä teh- dään hajautetussa toimintaympäristössä. Tavoitteena on, että hoi- toilmoitusrekisterin tiedot muodostuisivat mahdollisimman pit- källe Kanta-arkiston tietojen pohjalta sen sijaan, että järjestäjät toimittaisivat tietoja rekistereihin erikseen.⁴² Lisäksi tulevaisuu- dessa Kanta-palveluiden ja Hilmo-rekisterin tiedonkeruun kautta saataviin asiakas- ja potilastietoihin voidaan yhdistää myös Valtio- konttorin alueilta keräämät taloustiedot. Valtiokonttorin taloustie- dot ja Hilmo-rekisterin tiedot tullaan ensi vaiheessa yhdistämään THL:n aineistojen käsittely-ympäristössä osana Valtava-hanketta tilastovuodelta 2021. Tarkoitus on, että vuodesta 2022 alkaen THL tuottaa Valtiokonttorin tiedoista koko sosiaali- ja terveystoimen taloustiedot.



THL yhdistää sosiaali- ja terveydenhuollon taloustiedot ja palvelutapahtumat ensimmäistä kertaa tilastovuodelta 2021

Kanta-palvelut

Kanta-palveluilla tarkoitetaan useita erilaisia valtakunnallisia digitaalisia palveluja ja tietovarantoja, joihin kuuluvat mm. Reseptikeskus, Lääketietokanta, Potilastiedon arkisto, Asiakastiedon arkisto, Tiedonhallintapalvelu ja Omakanta.

Palveluja käyttävät kansalaiset, apteekit, sosiaalihuolto sekä julkinen ja yksityinen sosiaali- ja terveydenhuolto. Kanta-palveluiden avulla kansalaisten asiakas- ja terveystiedot ovat käytettävissä siellä, missä he käyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Kanta-palveluja kehitetään ja laajennetaan yhteistyössä useiden toimijoiden kanssa. Työssä ovat mukana Kela, THL, sosiaali- ja terveysministeriö, Digi- ja väestötietovirasto (ent. Väestörekisterikeskus) ja Valvira sekä sote-toimijat, apteekki ja järjestelmätoimittajat.⁴³

Kanta-tietojen ja THL:n tilasto- ja rekisteritietojen yhteensovittamisen on tarkoitus edetä vaiheittain, siten että tietosisällöt olisivat yhteensopivia Kanta-palveluiden ja THL:n lakisäateisten tilastojen sekä rekistereiden kanssa. Tästä on laadittu erillinen suunnitelma.⁴⁴

Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan terveydenhuollon rakenteisten tietosisältöjen käyttöönotto ja kirjaaminen katavasti sekä julkisen että yksityisen terveydenhuollon palveluihin voi kestää jopa vuosiin 2025–2026 asti. Rakenteisella kirjaamisella tarkoitetaan esimerkiksi toimenpiteiden kirjaamista toimenpide-luokituksen diagnoosien ja käyntisyiden mukaan käyttäen WHO:n ICD11-tautiluokitusta. Myös sosiaalihuollon rakenteisten tietosisältöjen käyttöönotto etenee suunnitelmien mukaisesti vuodesta 2023 alkaen vaiheittain vuoteen 2026 saakka. Vaiheistus riippuu lakiin kirjatuista siirtymäajoista ja siitä, milloin kukin palveluntuottaja liittyy Kanta-palveluun.⁴⁵

Useilla alueilla on meneillään asiakas- ja potilastietojärjestelmien hankinta, kehittäminen ja käyttöönotto. Elinkaarensa päässä oleviin, käytöstä poistettaviin järjestelmiin ei enää investoida eikä tilata muutostöitä.

Tietojen yhdistämisessä on ollut ongelmia vuosien ajan. Sote-tietojen toissijaiseen käyttöön lupia myöntävän sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomaisen Findatan myötä tilanne voi kuitenkin muuttua. Toisiolainsäädäntö (552/2019) mahdollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa sekä sosiaali- ja terveysalan ohjaus-, valvonta-, tutkimus- ja tilastotarkoituksessa tallennettujen henkilötietojen tietoturvallisen käsittelyn sekä yhdistämisen henkilö-tietoihin. Laki luo puitteet Kanta-palveluiden tietojen hyödyntämiselle laajemmin vuodesta 2021 alkaen sekä parantaa sosiaali- ja terveystietoja sisältävien aineistojen tietoturvaa ja mahdollistaa

niiden tehokkaamman hyödyntämisen. Findata vastaa tietoluvista ja tietopyynnöistä silloin, kun tietoja yhdistellään eri rekisterinpitäjiltä. Findatan toiminta alkoi vuonna 2019, jolloin neuvontapalvelut ja verkkosivut julkaistiin. Vuonna 2020 alkoi tietopyyntöjen ja tietolupahakemusten vastaanotto.⁴⁶

THL voi saada Kanta-palveluihin tallennettuja tietoja toisiolain mukaisesti erillisinä poimintoina, mutta se ei tällä hetkellä käytä Kanta-palveluista saatavaa tietoa asiantuntija-arvioinneissa. Kela ja THL ovat vuosina 2015–2019 tehneet tiedonkäsittelyn prosessien kehittämistyötä TIREKA Tilastot ja rekisterit Kannasta-projektissa tavoitteenaan se, että Kanta-palveluiden kautta saatavia tietoja voitaisiin hyödyntää THL:n tilastoissa. Kehittämistyö jatkuu osana Valtava-hanketta.

Kanta-tietojen ajantasaisuus riippuu prosessista, johon kuuluvat se, miten nopeasti asiakastiedot kirjataan ja tallennetaan sosiaali- ja terveydenhuollossa, ja se, minkälaisella viiveellä asiakastiedot arkistoituvat järjestelmässä Kanta-palveluun. Lisäksi prosessiin kuuluvat tietojen siirto Kanta-palveluista Kanta tietoaaltaan ja tietojen saaminen THL:n Kanta-tietoaaltaan. Tulevaisuudessa toisiolainsäädäntö ja sen käyttö vähentävät sote-toimijoiden työtä, kun tietoja ei tarvitse välittää erikseen tilastoihin ja rekistereihin. Tämä vaatii kuitenkin THL:ltä tukea, ohjeistusta sekä koulutusta, jotta asiakas- ja potilastietojärjestelmät toimisivat yhteen kansallisten vaatimusten kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi tietojen tallentamista koskevien aikavaatimusten toimivuutta sekä niiden muutos- tai tiukennustarpeita osana laajempaa sosiaali- ja tiedonhallintasäädösten kokonaisuudistustyötä, joka on parhaillaan käynnissä.

4.2 Sote-palvelujen taloustieto ei ole vielä riittävän ajantasaista - mittaritiedon ajantasaisuutta seurataan systemaattisesti

Automatisoitu taloustiedon keruu parantaa tiedon ajantasaisuutta

Tarkastuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tulisi saada käyttöönsä nykyistä ajantasaisempaa sote-taloustietoa, koska toimintaympäristö ja palveluiden kysyntä muuttuvat nopeasti. Tarvetta olisi kuukausitason tiedoille erityisesti suurista palvelujen järjestäjistä ja tuottajista.

Tarkastusvirasto järjesti tarkastuksen aikana asiantuntijapanee-
lin, jossa tuotiin esille, että aikaviiveitä ei enää saisi olla ja tavoitteen
tulisi olla ennakoivampi arviointi. Tällä hetkellä valtiovarainmi-
nisteriön budjetointiprosessi kestää noin puolitoista vuotta, jolloin
prosessitiedot voivat olla jo vanhoja. Kaikki talouden muutokset
tehdään lisäbudjettien avulla. Asiantuntijoiden mukaan tulisi poh-
tia, ovatko nykyiset budjettimekanismit kestäviä.⁴⁷ On kuitenkin
arvioitu, että kun Valtiokonttorissa aletaan suunnitelmien mukaan
käsitellä taloustietoja automaattisesti, tiedot saadaan käyttöön no-
peudella, joka riittää kansallisen tason talouden suunnitteluun.

Nykyisin THL ei voi käyttää asiantuntija-arvioinneissaan riittä-
vän ajantasaista tietoa, mikä heikentää tietoperustan laatua ja
käyttöarvoa.⁴⁸ Raportointiaikataulusta säädetään valtioneuvoston
asetuksella kunnan taloutta koskevien tietojen toimittamisesta
(524/2020). Asetuksessa on säädetty kuntaa koskevien Valtiokont-
toriin toimitettavien tietojen aikatauluista. Osa kuntayhtymistä ja
kunnista pystyy toimittamaan tietoja THL:ään jo kerran vuoro-
kaudessa, mutta THL saa yhdistämiskelpoista taloustietoa Tilasto-
keskuksesta tällä hetkellä vain kerran vuodessa yhdeksän kuukau-
den viiveellä. Automatisoitu tiedonkeruu parantaa tiedon
ajantasaisuutta. Jatkossa THL saa palveluluokkakohtaiset talous-
tiedot viiden kuukauden viiveellä Valtiokonttorista. Kokonaistalo-
utta ja liikelaitoksia koskevat taloustiedot ovat käytettävissä jo tili-
kauden aikana. Tilikauden aikana erilaisten keskitettyjen
toimintojen kustannuksia ei ole valtiovarainministeriön mukaan
välttämättä kohdistettu vielä palveluille, eikä kunnan tai kuntayh-
tymän sisäinen laskutus ole ajan tasalla.



Tällä hetkellä THL saa
yhdistämiskelpoista
taloustietoa yhdeksän
kuukauden viiveellä,
uudistuksen jälkeen
viiden kuukauden
viiveellä

KUVA-mittariston ajantasaisuuteen vaikuttavat tietojen toimitusvaikeudet ja tarkastusprosessin aiheuttamat viiveet

Osa KUVA-mittariston tiedoista pohjautuu kyselyaineistoihin ja
osa tiedoista valmistuu vasta vuosina 2024–2025. Kuitenkin mit-
tariston tiedoista suurin osa on jo ajantasaista. Mittariston kehittä-
mistyötä ja tietojen ajantasaisuutta seurataan tiiviisti THL:ssä.

Tuotannossa olevista noin 450:stä KUVA-indikaattorista 362
päivittyä vuonna 2021 vuosien 2019 tai 2020 tiedoin. Päivittyvistä
KUVA-indikaattoreista 80 prosenttia (287 indikaattoria) päivittyä
maalis-kesäkuun aikana 2020. Esimerkiksi syys-lokakuussa 2019
sote-arvioinnin arviointihetkellä noin 70 prosenttia tuotannossa
olevien indikaattorien tiedoista oli vuodelta 2018 tai 2019.

Palvelun tuottajien tulee toimittaa edellisen vuoden tiedot hoi-
toilmoitusrekisteriin aina helmikuun lopussa. THL päivittää re-
kisteriaineistoihin pohjautuvat indikaattorit vähintään kerran

vuodessa. Vuosittain päivittyvien indikaattorien viivästyminen johtuu usein tietojen toimitusvaikeuksista ja sisällön laatua koskevista tarkistusprosessien viiveistä.

Osa indikaattoreiden tiedosta pohjautuu kyselytutkimuksiin, ja tulokset on suhteutettu väestön kokonaismäärään. Lisäksi kyselyaineistot perustuvat pieniin kansallisiin otoksiin, eikä niitä voi luotettavasti yleistää yksittäisiin alueisiin. Nämä kyselytutkimukset ovat useimmiten liittyneet asiakastyytyväisyyteen, asiakaslähtöisyyteen ja palvelujen saatavuuteen. Ajantasaisuutta seurataan myös palvelujen tehtäväkokonaisuuksittain.

Ajoittain tietolähteiden laadussa havaitaan poikkeamia, jotka vaikuttavat mittarien arvoihin ja tulkintaan. Tästä syystä mittarien arvoja saatetaan joutua korjaamaan sen jälkeen, kun tiedot on julkaistu. Tietoikkuna-palvelua uudistetaan vuoden 2020–2021 aikana. Merkittävimmistä laatu-poikkeamista tiedotetaan tilastoreporttien laatuselosteessa. Tavoitteena on, että Tietoikkunassa näkyy myös tieto laatu-poikkeamista sekä siitä, minkä indikaattorien arvoja niiden perusteella on muutettu. Esimerkiksi sairaaloiden tuottavuusindikaattorista THL on laatinut laatuselosteen, jossa on monipuolisesti tietoa muun muassa indikaattorin ajantasaisuudesta, tarkkuudesta, saatavuudesta ja läpinäkyvyydestä.⁴⁹

Valtiovarainministeriön mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyvät ongelmat on tunnistettu. Tällä hetkellä ongelmana ovat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa kuvaavat mittarit. Oikean kokonaiskuvan muodostamiseksi taloustietoon tulisi olla yhdistettävissä laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon toimintatietoja, jotka päivittyisivät samalla päivärhythmillä kuin talustiedotkin.

Koska käytettävissä ei ole riittävän vertailukelpoisen tietoa ja koska mittarit ovat puutteellisia, arvioinnit eivät sisällä sellaista tietoa, jonka perusteella voitaisiin tehdä päätelmiä sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusvaikuttavuudesta. Arvioissa esitetyt kustannukset ovat pääasiassa nettokäyttökustannuksia, jotka eivät yksinään kerro mitään palvelujen laadusta tai kustannusvaikuttavuudesta. Arviointi antaa kuitenkin paljon tietoa alueellisista sosiaali- ja terveyspalveluista sekä siitä, mitkä ovat alueiden lähtökohdat mahdollisessa uudessa sote-järjestelmässä. THL:n KUVA-mittaristoa kehitetään jatkuvasti kansallisen ohjauksen tarpeisiin. Mittariston on tarkoitus palvella erityisesti hyvinvointialueiden välistä vertailua sekä ohjata ja johtaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa tiedolla ja siten varmistaa tulevan rahoituksen riittävyys.



Arviointien perusteella ei voida vielä tehdä päätelmiä sote-palvelujen kustannusvaikuttavuudesta

4.3 Asiantuntija-arviointeja ei voida vielä täysimääräisesti hyödyntää talouden ja toiminnan kokonaisohjauksessa

Asiantuntija-arviointeja on hyödynnetty jossain määrin alueiden ohjausneuvotteluissa, tilannekuvan muodostamisessa ja talousarviovalmistelussa

Sote-palvelujärjestelmän päätöksenteossa ja ohjauksessa tarvittavan tiedon käsittelyyn on vuodesta 2017 lähtien kehitetty yhdenmukaista asiantuntija-arviota. Osa arvioinneissa käytetystä tiedosta perustuu KUVA-mittariston indikaattoritietoihin, mutta tietoa kerätään monipuolisesti myös muista lähteistä. Kansallisen tason tilasto- ja rekisteripohjaista tietoperustaa on tärkeää täydentää myös aluekohtaisilla toiminta- ja talouskertomuksilla, hallinnollisilla päätösasiakirjoilla ja vastaavilla dokumenteilla, alueiden asiantuntijoiden kanssa käytävillä keskusteluilla sekä valvontaviranomaisten tekemillä havainnoilla todellisen tilannekuvan ja kokonaisnäkemysluomiseksi. Asiantuntija-arviointien perusteella voidaan tehdä havaintoja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmästä. Arviointeja voidaan hyödyntää jossain määrin myös alueiden ohjausneuvotteluissa ja rahoituksen riittävyyden arvioinneissa. Ajantasaisen tietopohjan rakentaminen ja lainsäädännön valmistelutyö on kuitenkin vielä kesken.

THL:ään 1.1.2018 perustetun Sote-arviointiyksikön ja sitä 1.1.2021 organisaatiouudistuksessa seuranneen uuden yksikön yhtenä tehtävänä on ollut toteuttaa alueellisia asiantuntija-arvioita. Arviointeja on tehty vuodesta 2017 lähtien sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiantona. Arviointivuoden tavoitteista ja peruseriaatteista THL sopii yhdessä STM:n kanssa. Työhön osallistuu asiantuntijoita THL:stä, Valvirasta ja Aluehallintovirastoista. THL:lle osoitettu arviointitehtävä on sisällytetty hallituksen esityksessä 241/2020 vp osaksi sosiaali- ja terveysministeriön käyttämien alueneuvottelujen sisältöä. THL julkaisee alueelliset asiantuntija-arviot syksyisin, jolloin se arvioi edellisen vuoden palvelut. Kansallinen asiantuntija-arvio julkaistaan alueellisten arvioiden jälkeen. Viimeisin kansallinen arviointi perustuu syksyllä 2020 tehtyihin arviointeihin vuoden 2019 palveluista. Arviot on koottu yliopistosairaalaapiireittäin eli erä-alueittain viideksi julkaisuksi.

THL:n asiantuntija-arvioinnit toimivat julkisen hallinnon strategisten linjausten pohjadokumentteina ja kansallisen tilannekuvan antajina. Asiantuntija-arviointeja käytetään myös alueilla erilaisten kehittämishankkeiden edistäjänä ja vauhdittajana. Arviointeja käytetään myös valtiovarainministeriön talousarviovalmistelussa, alueiden järjestämistehtävien ja rahoituksen riittävyyden arvioinnissa ja talouden ennustamisessa. Arviointien perusteella ministeriöt ja alueiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijat

voivat tehdä suuntaa-antavia havaintoja esimerkiksi palvelurakenteesta, millä on merkitystä alueiden ja sen myötä julkisen talouden kokonaisuuteen. Arviointien havaintojen perusteella voidaan antaa alueille suosituksia siitä, mihin suuntaan palveluja olisi syytä kehittää. Suositukset liittyvät usein myös palvelujen peittävyden ja saatavuuden parantamiseen. Suositukset ja niiden toteuttaminen voivat valtiovarainministeriön mukaan jopa lisätä julkisen talouden kustannuksia. Vuodesta 2018 lähtien perinteisen normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen ohella valtiovarainministeriö, sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat käyneet ns. ohjauskeskusteluja alueiden sote-johdon ja asiantuntijoiden kanssa. Ohjausneuvotteluissa on käsitelty alueen nykytilaa ja strategisen tason kehittämistä. Neuvotteluissa saadaan tietoa muun muassa alueiden peruspalveluiden tilasta sekä kustannus- ja tuottavuuskehityksestä toiminnan ja talouden ohjaamiseksi kokonaisuutena. Lopulliset arviointiraportit perustuvat sote-johdon ja alueiden asiantuntijoiden kanssa käytyihin keskusteluihin. Asiantuntija-arviointien painopisteet valitaan yhteistyössä alueiden kanssa. Näiden lisäksi arvioidaan talouden ja kustannusten alueellista kehitystä sekä kuvataan palvelujärjestelmän kokonaisuuden tilaa keskeisiä mittareita hyödyntäen. Joka toinen vuosi tehdään palvelujärjestelmän laaja-alainen kokonaisarviointi ja joka toinen vuosi ohjauskeskustelu perustuu aluekohtaisiin erityisteemoihin. Neuvottelujen tavoitteena ei kuitenkaan ole neuvotella alueiden kanssa rahoituksen riittävydestä, sillä rahoituksen määrittää kaikille yhteinen laskennallinen malli.⁵⁰

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät voi vielä täysimääräisesti hyödyntää asiantuntija-arviointeja talouden ja toiminnan kokonaisuohjauksessa. Tämä johtuu osin siitä, etteivät kaikki sote-uudistuksen (HE 241/2020 vp) ohjauskeinot ole vielä voimassa ja ajantasaisen tietopohjan rakentaminen ohjausneuvottelujen ja alueiden tarpeisiin on vielä kesken.

Sosiaali- ja terveysministeriö on toteuttanut palautekyselyn kaikille alueiden neuvotteluihin ja niiden valmisteluihin osallistuneille asiantuntijoille jo kolmen vuoden ajan. Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi palautetta myös valtiovarainministeriöistä, sisäministeriöstä ja THL:stä. Vuonna 2019 alueiden palaute on lähes kaikkien kysymysten osalta ollut parempaa kuin keväällä ja syksyllä 2018. Tämä voi ministeriön mukaan johtua osin siitä, että alueiden antamaan palautteeseen vaikuttavat sote-uudistuksen vaihe ja sisältö. Vuoden 2020 syksyn kyselyssä heikoimmat arvot saivat THL:n asiantuntija-arviot ja niiden pohjalta laaditut taustamuistiot sekä yhteistyö THL:n kanssa asiantuntija-arvion valmistelussa. Ministeriön mukaan tämä johtui osittain siitä, että THL toteutti asiantuntija-arvioinnin suunnitellusti suppeammin kuin edellisen arvioinnin. Palautteissa tuotiin esille, ettei asiantuntija-arvioinneissa esitetyillä keskiarvotiedoilla voida vertailla

alueita, eivätkä ne siten anna kattavaa kuvaa palvelujärjestelmän vaikutuksista. THL:n mukaan arvioinnit tuovat esille suurimmat puutteet ja katvealueet palvelujärjestelmästä, mutta myös yksityiskohtaisempaa tietoa silloin kun tarkastellaan erityisteemoja syvällisemmin.

Valtiovarainministeriön mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän taloudellinen arviointi THL:n asiantuntija-arvioinneissa ei ole vielä riittävää. Ministeriöt tarvitsisivat enemmän ennakkointitietoa, jotta julkisen talouden riskejä voitaisiin arvioida paremmin. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteutuminen ja laatu- ja saatavuustieto on nyt raportoitu arvioinneissa paremmin. Tiedon ajantasaisuuden parantamiseen tulisi jatkossa panostaa, minkä lisäksi tarvitaan myös monipuolista arviointia. Valtiovarainministeriö kaipaisi arviointeihin analyttistä tietoa palveluiden riittävyyden kehittymisestä ja kehitysskenaarioista. Ongelmaksi nähtiin se, että arvioinneista ei tällä hetkellä löydy juurikaan tietoa palveluiden tuottavuudesta ja tehokkuudesta. Ohjauksen kannalta olisi hyvä selkiyttää, mitä tietoja vähintään tarvitaan vuosittaisen raportoinnin ja ohjauksen tarpeisiin. Tällä hetkellä arviointien mittariston skaala on hyvin laaja.

Valtakunnallinen selvitys sote-palvelujen yhdenvertaisesta toteutumisesta ja rahoituksen tason riittävyydestä HE 241/2020

Sosiaali- ja terveysministeriö laatii vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa se arvioi sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten. Selvityksessä hyödynnetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioita.

Valtiovarainministeriö, sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ohjaavat kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä resurssiohjauksella että säädösperusteisella ohjauksella ja 2000-luvun alusta alkaen myös informaatio-ohjauksella. Valtio osallistuu kuntien tehtävien ja toiminnan rahoitukseen laskennallisen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmällä. Lisäksi valtio ohjaa kuntiin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestämistä varten valtionavustuksia, joiden käyttötarkoitusta voidaan valtionavustuslain mukaisesti ohjata yksityiskohtaisemmin. Normi- ja resurssiohjauksen lisäksi kuntien järjestämistehtävään voidaan vaikuttaa myös muilla toimilla, esimerkiksi valtakunnallisilla

tietojärjestelmäratkaisuilla, joilla vakiinnutetaan yhdenmukaisia toimintatapoja ja muodostetaan yhteiskäyttöön tietoteknisiä ratkaisuja sekä erityisesti terveydenhuollon palveluvalikoiman määrittelyllä.

Eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp, laki ja pykälä) mukaan sosiaali- ja terveysministeriö laatii vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä. Selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten. Selvityksessä hyödynnetään tarkoitettuja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioita. Toimintamalli vahvistaisi edelleen valtion ohjausta ja parantaisi entistä yhdenmukaisempien palveluiden tuottamista koko maassa. Tulevan ohjauksen keskeisenä tavoitteena on, että ohjaus perustuu yhä enemmän ministeriön ja palveluiden järjestäjän väliseen luottamukseen ja jatkuvaan vuoropuheluun.

Sosiaali- ja terveydenhuollosta kerättävien tietojen kansallisesta raportoinnista säädetään tilasto- ja rekisterilainsäädännössä. Sote-palvelujärjestelmän päätöksenteossa ja ohjauksessa tarvittavan tiedon käsittelystä ei ole ollut yhtenäistä tuotantorakennetta ennen kuin THL:n arvioinnit tulivat käyttöön. Tiedot on koottu hajallaan olevista tietovarannoista tilannekohtaisesti kulloiseenkin tarpeeseen. Edelleen ministeriöissä ja muissakin organisaatioissa tehdään jonkin verran arviointeja ja selvityksiä, joissa on samankaltaista arviointitietoa kuin THL:n asiantuntija-arvioinneissa. Myös yksittäiset alueet, esimerkiksi isot kaupungit tai Kuusikkokunnat tekevät omia arviointejaan.

Valtiovarainministeriön kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan arviointijaosto on tehnyt kahden vuoden välein peruspalvelujen tilaa koskevan tilannekuvaraportin, jossa on jonkin verran päällekkäisiä asioita THL:n asiantuntija-arviointien kanssa. Se antaa yleiskuvan peruspalvelujen tilasta päätöksentekijöille hallinnon eri tasoilla. Jatkossa vuosille 2021–2024 valtiovarainministeriön asettaman ennakointi- ja arviointijaoston tehtävänä on aiempaa vahvemmin ennakoida peruspalveluja koskevaa tulevaa kehitystä. Nykyisen tilannekuvaraportin arviointiaineisto on koottu THL:stä, OKM:stä ja aluehallintovirastoista. Siinä on hyödynnetty myös Tilastokeskuksen kuntien taloutta ja toimintaa kuvaavaa tilastoaineistoa. Raportissa on hyödynnetty eri hallinnonalojen raportointi- ja ohjausjärjestelmän tuottamaa aineistoa. Valtiovarainministeriön tilannekuvaraportissa on myös sote-palveluja koskeva osio,

koska kuntien taloudellinen kantokysymys vaikuttaa myös palvelujen rahoitusmahdollisuuksiin. Arviointijaosto järjestää joka toinen vuosi peruspalvelujen arviointifoorumin, jossa käsitellään peruspalveluiden tilaa. Esimerkiksi yksityiskohtaisemmat seurannat ja analyysit sosiaali- ja terveydenhuollosta löytyvät esimerkiksi THL:n arvioinneista ja raporteista.⁵¹

SOME-mallilla on keskeinen tehtävä alueiden rahoituksen arvioinnissa

Jotta palvelujen tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä voitaisiin tunnistaa paremmin, tarvittaisiin paljon yksityiskohtaisempaa tietoa muun muassa tarvekertoimista, toiminnasta, taloudesta ja henkilöstöresursseista sekä monipuolisia tutkimuksia ja arviointeja. Nykyisissä asiantuntija-arvioinneissa raportoidut tiedot muun muassa väestön kehityksestä, ikärakenteesta ja niiden ennusteista sekä hyvinvointialueiden väestön sairastavuudesta antavat kuitenkin suuntaviivoja sote-palvelujen suuntaamiselle ja kehittämistarpeille.

Sosiaali- ja terveysministeriössä kehitettiin vuosina 2007–2009 yhteistyössä THL:n ja valtiovarainministeriön kanssa sosiaalimenojen analyysimalli (SOME-malli). THL vastaa yhteistyössä valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa nykyisin makrotalouden ennusteita varten laaditun SOME-mallin kehittämistä. Valtiontalouden tarkastusvirasto selvitti vuonna 2016 SOME-mallia ja sen taustalla olevan tietopohjan läpinäkyvyyttä.

Mallilla lasketaan arvioita sosiaalimenojen kehityksestä pitkällä aikavälillä. Analyysissä käytetään tietoja sosiaalimenojen nykytilasta ja väestöennusteesta sekä oletuksia muista taustamuuttujista. Valtiovarainministeriö käyttää tuotettuja tietoja julkisen talouden kestävyysvajetta koskevissa laskelmissa ja pitkän aikavälin talousnäkömyien arvioinnissa.⁵² SOME-mallilla tehdyt arviot toimivat tietoperustana sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan päätöksenteossa ja palvelutarpeen arvioinnissa. Sosiaalimenojen kehitysarvioilla on merkittävä asema sote-uudistuksessa. Skenarioita sosiaalimenojen eri alueiden kehityksestä julkaistaan jatkossa säännöllisesti.⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan arvioinneilla ja erityisesti SOME-mallilla saadaan tietoa tulevaisuuden palvelutarpeiden kehittymisestä eri alueilla. SOME-malli on kuitenkin makromalli, joka tuottaa rahamääräisiä väestöennusteita muiden oletusten pohjalta eikä siksi huomioi esimerkiksi tuotantotekijöiden rajallisuutta.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksessa selvitettiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden taloustiedon tuotantoa ja sen hyödyntämistä kustannusvaikuttavuusmittaristossa sekä THL:n asiantuntija-arvioinneissa. Tarkastuksen kohteena on sosiaali- ja terveydenhuollon taloustiedon tuotanto, analysointi ja arviointi sekä arviointitiedon hyödyntäminen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuottama tieto palvelee erityisesti hallinnon – sosiaali- ja terveysministeriön, THL:n ja valtiovarainministeriön – sekä eduskunnan tietotarpeita. Tarkastuksessa tuotettavia tietoja voidaan hyödyntää kehitettäessä tiedonhallintaa, mittareita ja arviointia osana sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena oli Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL:n) valmisteleva sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmisteltu arviointimalli ja sen tietopohjalla oleva KUVA-mittaristo, jota käytetään väestön hyvinvoinnin ja perustarpeiden arviointiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden seurantaan. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan taloustiedon tuotannon osalta tarkastus kohdistui erityisesti Tilastokeskukseen ja Valtiokonttoriin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Valtiokonttorilta, Tilastokeskukselta, Kuntaliitolta ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko tiedontuotannon, erityisesti taloustietojen tuotannon, puitteet järjestetty hyvin?

Kysymykseen vastattiin neljällä osakysymyksellä:

- Ovatko tiedolla johtamista koskeva lainsäädäntö ja muut ohjeet sellaisia, että ne johtavat laadukkaaseen talouden ohjauksen tietoperustaan?
- Ovatko tietojen antajien ja tietojen kerääjien vastuut ja työnjako selvät taloustiedon tuottamisessa?
- Onko arviointimallissa käytetty tietopohja laadukasta?
- Onko sosiaali- ja terveydenhuollon arviointimalli ja tiedonkeruun prosessi läpinäkyvä?

Tarkastuskysymyksen kriteerinä oli se, että suositukset, ohjeet ja lainsäädäntö ovat sellaisia, että ne antavat riittävät ja selkeät toimintamallit yhtenäisen ja eheän tietopohjan syntymiseen ja hyödyntämiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän arvioinnissa. Yhtenäinen sote-tietopohja toimii valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ohjaamisen työväliseenä. Raportoinnissa voidaan yhdistää tietoa asiakasryhmien, rahoituskanavien ja palveluntuottajien näkökulmasta. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon toissijaisesta käytöstä 552/2019; Ehdotus sote-ohjauksen mittareista ja tietopohjan varmentamisesta (STM 2019:33)).

Edelleen ohjeistuksen, koulutuksen, tietojärjestelmien ja arkistointimenettelyjen tulee tukea tietojen kirjaamista oikeassa muodossa oikea-aikaisesti oikeaan paikkaan. Kriteerejä olivat seuraavat: Kirjaamiseen käytettävissä olevat resurssit ovat riittävät. Tietojen kerääjien välisestä työnjaosta ja tiedonkeruusta on yhteisesti sovittu, niin ettei katvealueita jää. Tietojen kerääjillä on riittävästi keinoja (tiedonsaantioikeus) saada tiedon tuottajilta laadukasta tietoa tietojohdamisen ohjaamiseen. (Terveydenhuollon henkilökisterilaki 556/1989 ja tilastolaki 280/2004; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon toissijaisesta käytöstä 552/2019; Hilmo-opas 2019; Ehdotus sote-ohjauksen mittareista ja tietopohjan varmentamisesta STM 2019:33; SVT Suomen virallinen tilasto -laatukriteerit). Tiedonkeruun siirto Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin on hoidettu siten, että tiedon laatu säilyy hyvänä. Viimeksi mainituille kriteereille ei ole lähdettä, sillä ne koskevat vielä valmistelussa olevaa järjestelmää sekä kesken olevaa tiedonsiirtoprosessia.

Tarkastuskysymys 2: Tuottaako mittaristo palveluiden ja rahoituksen ohjauksen kannalta olennaista tietoa oikea-aikaisesti?

- Antavatko mittarit riittävän hyvän kokonaiskuvan palvelujen resurssitarpeista?
- Onko kustannus- ja taloustieto saatavissa riittävän ajantasaisesti eri tiedonlähteistä?
- Voidaanko asiantuntija-arviointeja hyödyntää julkisen talouden suunnittelussa?

Tarkastuskysymyksen kriteerinä pidettiin sitä, että mittareilla ja THL:n arviointimallilla saadaan sellaiset tiedot, joilla voidaan tunnistaa hyvissä ajoin palvelutarvetta ja kustannuksia lisäävät ja uudelleensuuntaamista aiheuttavat sosiaali- ja palvelujärjestelmässä olevat tekijät. Mittaristo kykenee mukautumaan toimintaympäristön muutoksiin, sen kehittämistyö on jatkuvaa ja aktiivista. (Ehdotus sote-ohjauksen mittareista ja tietopohjan varmentamisesta (STM 2019:33))

Lisäksi kriteerinä pidettiin sitä, että mittareilla ja THL:n arviointimallilla saadaan sellaiset tiedot, joilla voidaan tunnistaa hyvissä ajoin suuria kustannuksia aiheuttavat sosiaali- ja palvelujärjestelmässä olevat tekijät. Taloutta kuvaavia tietoja vastaavat toiminnot ovat poimittavissa ja toimintaa kuvaavalle tiedolle voidaan mahdollisimman usein löytää toiminnan kustannuksiin liittyvät tiedot. (Ehdotus sote-ohjauksen mittareista ja tietopohjan varmentamisesta (STM 2019:33))

Edelleen kriteerinä oli se, että päätelmien ja raportoinnin perusteella voidaan havaita sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistarpeita ja suunnata tarvittaessa palvelujärjestelmää uudelleen. Arviointimalli ja tiedonkeruu tulee dokumentoida systemaattisesti, ja tietoa voidaan käyttää ministeriön ja alueiden kehittämistoimiin. Arviointimalli tuo arvioinnin kohteena olevien näkemykset oikealla painolla esiin.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Osana tarkastuksen tiedonhankintaa kuntien ja kuntayhtymien talousvastaaville (n=568, vastausprosentti 76) tehtiin Webropol-kysely, jonka vastausaika oli 28.10–2.12.2020. Kyselyn tavoitteena oli hahmottaa kuntakentän valmiuksia talousraportoinnin uudistukseen sekä uudistuksen vaikutuksia taloustiedon laatuun.

Tarkastuksessa kuultiin Kuntaliiton, Tilastokeskuksen, Valtiokonttorin, THL:n, STM:n ja VM:n asiantuntijoita (n=11). Koronatilanteen asettamien rajoitusten vuoksi haastattelut toteutettiin poikkeuksellisesti sähköpostitse syksyllä 2020.

Tarkastusaineisto sisälsi lisäksi paljon kirjallista aineistoa. Näihin kuuluivat STM:n ohjausneuvotteluiden pöytäkirjat, STM:n palautekysely hyvinvointialueille, KUVA-mittaristo sekä erilaiset selvitykset, raportit ja asiaa koskevat säädökset. Lisäksi hyödynnettiin THL:n asiantuntija-arviointeja.

Sosiaali- ja terveysministeriö teki palautekyselyn ohjausneuvotteluihin osallistuneille alueiden asiantuntijoille, ministeriöille (STM, VM ja SM) ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle joulukuussa 2020. Valtiontalouden tarkastusvirasto hyödynsi kyselyn tuloksia luvussa 4.3 siltä osin kuin ne vastasivat tarkastuksen kysymykseen siitä, miten asiantuntija-arviointeja voidaan hyödyntää julkisen talouden suunnittelussa. Palautekyselyä hyödynnettiin myös siinä, miten ohjausneuvottelut toimivat alueiden ja ministeriön ohjauksen välineenä.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 10.2.2020 ja päättyi 16.6.2021.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Nina Martikka, ylitarkastaja Suvikärki ja johtava tuloksellisuustarkastaja Juho Nurminen. Tarkastuksen projektipäällikkönä toimi Juho Nurminen ja tarkastuksesta vastaavana johtajana Anna-Liisa Pasanen.

Tarkastuksen loppuvaiheessa toteutettiin 9.3.2021 asiantuntijapaneeli, jonka avulla saatiin palautetta tarkastuksen havainnoista. Paneelin toteutti Sami Saren Muutostaito Oy:stä. Paneeliin osallistui seitsemän asiantuntijaa valtiovarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksesta, Valtiokonttorista, Tilastokeskuksesta, Kuntaliitosta ja yhdestä sairaanhoitopiiristä.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastus käsittelee kuntien ja kuntayhtymien taloustiedon tuotantoa ja keruuta sekä kustannusvaikuttavuusmittaristoa. Tässä tarkastuksessa ei perehdytty tarkemmin muihin tietolähteisiin kuin kuntatalouden tietopohjan laatuun. Tarkastushetkellä tiedontuotannon lainsäädäntö on vielä osin keskeneräinen ja kerättävä tieto on hajallaan eri järjestelmissä. Lisäksi THL:n asiantuntija-arviointia muokataan vuosittain. Tarkastus kohdistui siten keskeneräiseen järjestelmään.

Tarkastuksen tarkoituksena ei ollut arvioida sote-palveluiden kustannusvaikuttavuutta vaan arvioida tietopohjaa, mittariston tuottamaa informaatiota ja arviointimallin toimivuutta. Mittaristoa arvioitiin siinä muodossa missä se on Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen suorittaman syksyn 2020 kansallisen asiantuntija-arvion jälkeen.

Tarkastuksen ulkopuolelle rajattiin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät.

Viitteet

- 1 HE 241/2020 vp.Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskriijan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- 2 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivut, <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/sote-arviointi-ja-tietopohja/tietopohja/kuva-mittaristo>, käytetty 30.3.2021.
- 3 Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen verkkosivut, <https://thl.fi/fi/web/sote-uudistus/sote-arviointi-ja-tietopohja>, käytetty 30.3.2021.
- 4 Sote-uudistus, verkkosivut, <https://soteuudistus.fi/ohjaus-ja-vuorovaikutus>, käytetty 30.3.2021.
- 5 Valtiokonttorin verkkosivut, https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/julkishallinnon-palvelut/kuntatalouden-palvelut/talousraportoinnin-automatisointi-miksi-ja-miten/#yleista_miten, käytetty 15.3.2021.
- 6 Hämäläinen Päivi, Kovasin Merja, Räikkönen Outi 2019: Ehdotukset sote-ohjauksen mittareista ja tietopohjan varmentamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:33, s. 11.
- 7 Toivo-ohjelma, <https://soteuudistus.fi/toivo-ohjelma>, käytetty 15.3.2021.
- 8 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivut, <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/sote-tiedolla-johtamisen-ohjauksen-ja-valvonnan-toimeenpano-ohjelma-toivo->, käytetty 30.3.2021.
- 9 Petra Kokko, 29.9.2020. Sotepalveluluokat, laskutus ja tiedon hyödyntäminen. Webinaari: Kuntien ja kuntayhtymien sote-palveluluokat ja erittelemättömän luokan käyttö. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2020.
- 10 Kuntaliiton, Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin sähköpostivastaukset.
- 11 AURA-käsikirja, versio 1.5, s. 16.
- 12 Laki kuntalain muuttamisesta 1368/2019, 121 a §.
- 13 HE 60/2019, s. 27. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi laiksi.
- 14 Laki valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta 1369/2019, 2 §.
- 15 HE 60/2019, s. 27. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi laiksi.
- 16 Valtiokonttorin verkkosivut, <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/julkishallinnon-palvelut/kuntatalouden-palvelut/kuntatalouden-tietopalvelu-ja-palvelukanava/#yleista>, käytetty 10.3.2021.
- 17 HE 60/2019, s. 26. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia korkevaksi lainsäädännöksi.
- 18 HE 60/2019, s. 27. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi laiksi.

- 19 HE 60/2019, s. 28. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaiksi laiksi.
- 20 HE 60/2019, s. 41. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaiksi laiksi.
- 21 Tilastokeskuksen sähköpostivastaus, 24.11.2020.
- 22 Emt.
- 23 Valtiokonttorin verkkosivut, <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/julkishallinnon-palvelut/kuntatalouden-palvelut/kuntatalouden-tietopalvelu-ja-palvelukanava/#yleista>, käytetty 10.3.2021.
- 24 Yhteenveto Valtiokonttorin tekemästä kyselystä tietojärjestelmätoimittajille ja palvelukeskuksille syksyllä 2020, https://vk-wordpress-bucket-prod.s3-eu-west-1.amazonaws.com/uploads/sites/4/2020/11/Kysely-kunnan-ja-kuntayhtym%C3%A4n-tietoj%C3%A4rjestelm%C3%A4toimittajalle_Esitys.pdf, käytetty 10.3.2021.
- 25 Kuntien ja kuntayhtymien sote-palveluluokat ja erittelemättömän luokan käyttö-webinaari 29.9.2020. Petra Kokko, THL: Sote-palveluluokat, laskutus ja tiedon hyödyntäminen.
- 26 Valtiokonttorin sähköpostivastaus, 1.12.2020.
- 27 Emt.
- 28 Emt.
- 29 Väyrynen Riikka, Ailio Erja, Arajärvi Miina, Forsell Martta 2019: Sosiaalihuollon tiedonkeruu-uudistuksen kehittämisspolku. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos 2019.
- 30 Viljami Lampinen blogi THL 19.10.2020. <https://blogi.thl.fi/ensihoitopalveluntietojen-toisiokaytossa-on-valtavasti-toivoa-suuria-edistysaskeleita-ensihoidontiedonhallinnassa/>
- 31 Toivo-ohjelma THL 18.1.2020. <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/sote-tiedolla-johtamisen-ohjauksen-ja-valvonnantoimeenpano-ohjelma-toivo>
- 32 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 30.12.2020. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/sairaaloiden-tuottavuus>
- 33 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 9.3.2020. Alueiden arviointi ja siihen liittyvä valtakunnallisen tietotuotannon uudistaminen Valtava-hankkeessa https://stm.fi/documents/1271139/20600699/16.+Johtajasessio_Parhiala+kimmo+ja+Vuorio+Satu_+Suuntaviivat+9.3.2020.pdf/66f780ae-6bb2-bd05-ffb2-e3106c512eaa/16.+Johtajasessio_Parhiala+kimmo+ja+Vuorio+Satu_+Suuntaviivat+9.3.2020.pdf
- 34 Valvira 6.3.2018. <https://www.valvira.fi/-/kaikki-sosiaali-ja-terveydenhuollon-palveluntuottajat-samaan-rekisteriin-vuonna-2019>
- 35 Verohallinto 30.12.2019. <https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/palkkatiedot/>
- 36 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen sähköpostivastaus, 7.12.2020 ja 8.12.2020.
- 37 Emt.
- 38 Emt.

- 39 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2018. Sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitus 2019. Määrittely ja ohjeistus. Versio 1.0. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2018.
- 40 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos HL 2018. Sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitus 2019. Määrittely ja ohjeistus. Versio 1.0. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2018.
- 41 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen sähköpostivastaus 7.12.2020 ja 8.12.2020.
- 42 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen sähköpostivastaus, 7.12.2020 ja 8.12.2020.
- 43 Kelan Kanta-palvelut. <https://www.kanta.fi/kansalaiset>
- 44 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 28.1. 2021. <https://thl.fi/fi/-/thl-n-tilasto-ja-rekisteritiedon-keruu-kurottaa-kohti-kanta-tietojen-hyodyntamista>
- 45 Sosiaali- ja terveysministeriön sähköpostivastaus, 22.2.2021.
- 46 Findata 2021. <https://www.findata.fi/tietoa-meista/mika-findata-on/>
- 47 Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijapaneeli 9.3.2021.
- 48 Valtiovarainministeriö sähköpostivastaus, 7.12.2020 ja 11.12.2020.
- 49 Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos 2019. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/tilastojen-laatu-ja-periaatteet/laatuselosteet/sairaaloiden-toiminta-ja-tuottavuus>
- 50 Emt.
- 51 Valtiovarainministeriö 2020. Peruspalvelujen tila 2020: Ikä- ja aluerakenteen muutoksessa, kysynnän ja kustannusten paineessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:26.
- 52 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017. Sosiaalimenojen kehitysarviot. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2017.
- 53 Emt.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi