

Tiedosta tekoihin – Hyvinvointialueiden tiedolla ohjaaminen ja vaikuttavuus

Valtiovarainministeriön
Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus
-hankkeen loppuraportti

Hyvinvointialueet

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2023:63



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:63

Tiedosta tekoihin – Hyvinvointialueiden tiedolla ohjaaminen ja vaikuttavuus

Valtiovarainministeriön
Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus
-hankkeen loppuraportti

Riitta Aejmelaeus, Laura Pitkänen, Juri Matinheikki

Valtiovarainministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriön julkaisuja

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-673-2

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Tiedosta tekoihin – Hyvinvointialueiden tiedolla ohjaaminen ja vaikuttavuus Valtiovarainministeriön Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus -hankkeen loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:63		Teema	Hyvinvointialueet
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Riitta Aejmelaeus, Laura Pitkänen, Juri Matinheikki	Sivumäärä	93
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus loi valtioneuvostolle uuden merkittävän tehtävän eli hyvinvointialueiden ohjausvastuun, jonka valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö yhdessä jakavat. Uusi toimintaympäristö ja uusi tehtävä vaativat ministeriöille uudenlaista osaamista ja tiedonsaantioikeuksia. Näin ollen tietopohjan koordinaation ja resursoinnin tarve on olennaisesti muuttunut vanhasta kuntapohjaisesta mallista. On sovittava kansallisesti niin tiedon tuotannon kuin analysoinnin ja raportoinninkin vastuista ja varmistettava, että kullakin taholla on pääsy tehtävänsä kannalta olennaisiin tietoihin.

Valtiovarainministeriön kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus -hankkeessa pureuduttiin hyvinvointialueiden ohjauksen tietopohjaan neljän kustannusvaikuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeisen tietoteeman kautta. Näitä olivat sote-palvelujärjestelmän tiedot eli niin sanottu toimintatieto, taloustiedot, hankintatiedot ja toimitilatiedot. Hankkeen puitteissa toteutettiin jokaisella neljällä osa-alueella useita eri toimenpiteitä kuten selvityksiä ja pilotointeja. Näitä toimenpiteitä ja hankkeen tuotoksia on kuvattu laajasti tässä raportissa.

Asiasanat hyvinvointialueet, ohjausjärjestelmät, hankinta, terveydenhuolto, sosiaaliala

ISBN PDF 978-952-367-673-2 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-673-2>

Från information till handling – Kunskapsbaserad ledning i och genomslag hos
välfärdsområdena
Slutrapport om Finansministeriets projekt Kompetenscenter för
kostnadseffektivitet

Finansministeriets publikationer 2023:63		Tema	Välfärdsområden
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Riitta Aejmelaeus, Laura Pitkänen, Juri Matinheikki		
Språk	finska	Sidantal	93

Referat

Social- och hälsovårdsreformen skapade en ny viktig uppgift för statsrådet, det vill säga ansvaret för styrningen av välfärdsområdena, som finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet delar tillsammans. Den nya verksamhetsmiljön och den nya uppgiften kräver att ministerierna har ny slags kompetens och rätt att få information. Således har behovet av samordning av och resurser för kunskapsbasen förändrats väsentligt jämfört med den gamla kommunbaserade modellen. Det ska nationellt överenskommas om ansvaret för såväl informationsproduktionen som analysen och rapporteringen och säkerställas att varje aktör har tillgång till information som är väsentlig med tanke på uppgiften.

I finansministeriets projekt Kompetenscenter för kostnadseffektivitet fördjupade man sig i kunskapsbasen för styrningen av välfärdsområdena genom fyra informationsteman som är centrala med tanke på en kostnadseffektiv social- och hälsovård. Dessa var information om social- och hälsovårdens servicesystem, alltså så kallade verksamhetsuppgifter, ekonomiuppgifter, upphandlingsuppgifter och uppgifter om lokaler. Inom ramen för projektet genomfördes flera olika åtgärder inom vart och ett av de fyra delområdena, såsom utredningar och pilotprojekt. Dessa åtgärder och resultaten av projektet beskrivs ingående i denna rapport.

Nyckelord välfärdsområden, styrsystem, upphandling, hälso- och sjukvård, sociala området

ISBN PDF 978-952-367-673-2 **ISSN PDF** 1797-9714

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-673-2>

From knowledge to action – Knowledge guidance and effectiveness of wellbeing services counties
Final report of the Ministry of Finance’s Centre of Excellence for Cost-Effectiveness project

Publications of the Ministry of Finance 2023:63		Subject	Wellbeing services counties
Publisher	Ministry of Finance		
Author(s)	Riitta Aejmelaesus, Laura Pitkänen, Juri Matinheikki		
Language	English	Pages	93

Abstract

The health and social services reform created a new important function for the Government: responsibility for providing guidance to the wellbeing services counties. This responsibility is divided between the Ministry of Finance, Ministry of Social Affairs and Health, and Ministry of the Interior. This new operational environment and new function mean that the ministries require new expertise and rights of access to information. Consequently, the need coordinate and allocate resources to the knowledge base has materially changed from the old municipal model. The responsibilities for producing, analysing and reporting information must be agreed on the national level. Each party must have access to the information necessary for performing their functions.

The Ministry of Finance's Centre of Excellence for Cost-Effectiveness project explored the knowledge base for guidance of wellbeing services counties through four key themes related to cost-effectiveness in healthcare and social welfare. These themes were types of information in the healthcare and social services system, i.e. operational, financial, procurement and facilities information. Several measures, such as studies and pilots, were carried out within each of the four themes of the project. This report describes these measures and the outputs of the project in detail.

Keywords wellbeing services counties, guidance systems, procurement, healthcare, social welfare

ISBN PDF	978-952-367-673-2	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-673-2>

Sisältö

1	Tiivistelmä ja toimenpidesuosituks	8
2	Hankkeen tausta ja tavoitteet	13
2.1	Vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja vaikuttavuusperustainen ohjaus.....	14
3	Hyvinvointialueiden sote-palvelut	16
3.1	Tietopohjan nykytila ja haasteet	16
3.2	Puutteet tiedon jatkojalostamisessa ja hyödyntämisessä	18
3.3	Hyvinvointivajemittaristo (www.hyvinvointivaje.fi).....	20
3.3.1	Taloustiedot osana mittaristoa.....	23
3.3.2	Vaikuttavuusmittarien valintaprosessi.....	24
3.3.3	Tulevaisuus.....	24
3.4	Hankkeessa toteutetut selvitykset.....	25
3.4.1	Hyvinvointialueiden edellytykset hyödyntää kustannusvaikuttavuustietoa resurssien allokoinnissa.....	25
3.4.2	Vaikuttavuustiedolla johtamisen hyvät käytännöt hyvinvointialueilla: tapaustutkimus Pirkanmaan hyvinvointialueen vaikuttavuustiedolla johtamisesta	26
3.4.3	Hyvinvointialueiden digitalisaation kypsyyssaste: digitaalisten palveluiden tilanne ja vaikuttavimmat käytännöt	26
3.5	Hankkeessa tunnistettuja laajempia kehitys- ja lainsäädäntömuutostarpeita	27
3.5.1	Sote-palveluvalikoiman priorisointi.....	27
3.5.2	Mielenterveyspalveluiden kehittäminen	28
3.5.3	Toisilain uudistaminen.....	29
3.5.4	Tietosuojalainsäädännön uudistaminen	29
3.6	Hankkeessa tunnistettuja hyviä käytäntöjä.....	30
3.6.1	Perusterveydenhuollon tiimimalli	30
3.6.2	Kotidialyysi	31
3.6.3	TYÖOTE-toimintamalli	31
3.7	Toimenpidesuosituks	31
3.7.1	Toimintakykytiedon kerääminen.....	31
3.7.2	Laaturekisterien määrän lisääminen	32
3.7.3	Sosiaalipalveluiden rekisterien kattavuuden parantaminen.....	32
3.7.4	Tiedon ajantasaisuuden parantaminen	33
3.7.5	Tiedonsaantioikeuksien turvaaminen	33
3.7.6	Talous ja toimintatiedon yhdistäminen ja yksikkökustannukset	34
3.7.7	Vertaiskehittämistoiminnan aloittaminen	34

4	Hyvinvointialueiden taloustiedot ja sote-kustannukset	35
4.1	Kuntien taloustieto: tietopohja ja raportin tekninen toteutus	37
4.1.1	Kuntien taloustiedon kuutiomalli	37
4.1.2	VM tietovarasto ja Microsoft PowerBI	38
4.2	Kehitetyt pilottiraportit	40
4.2.1	Vuoden 2021 sote-kustannusten vertailuraportti	40
4.2.2	Vuoden 2022 kuntien taloustietojen tarkastuksen työkalu	44
4.3	Toimenpidesuositukset	48
4.3.1	Tietopohjan jatkuva kehittäminen hyvinvointialueiden ohjausta tukevaksi	48
4.3.2	Analytiikkakyvykkyyksien lisääminen ja vakiinnuttaminen osaksi alueiden ohjausta	50
4.3.3	Analytiikkainfrastruktuurin toimintavarmuuden ja jatkuvan kehittämisen turvaaminen	51
4.3.4	Analytiikan parempi hyödyntäminen yli organisaatiorajojen	52
5	Hyvinvointialueiden hankinnat	54
5.1	Hankintojen elinkaaritieto ja johtamisen keskeiset mittarit	56
5.2	Toteutetut pilotit, tutkimukset ja selvitykset	59
5.2.1	Kilpailustietojen keräämisen ja analysoinnin pilottihanke	59
5.2.2	Tilaus- ja ostolaskutietojen käyttö hankintojen johtamisen tukena	63
5.2.3	Selvitys kilpailusta sote-hankinnoissa	69
5.3	Toimenpidesuositukset	70
5.3.1	Hankintatietopankin kehitystyön välitön aloittaminen tietopohjan parantamiseksi	71
5.3.2	Asiakaspalveluostojen analyysi ostolaskutietoja avaamalla ja selvittämällä eri tuotantomuotojen kokonais- ja yksikkökustannuksia	73
5.3.3	Hyvien käytäntöjen sekä tutkimustiedon levitys yhteistyöverkostoissa	74
6	Hyvinvointialueiden toimitilat ja kiinteistöt	75
6.1	Tilakeskuksen Modulo-tietojärjestelmä toimitilatiedon pohjana	76
6.2	Tietopohjan hyödyntäminen: Hyvinvointialueiden tilakustannusten arviointi vuokra-asetuksen laskentaperusteilla	77
6.3	Toimenpidesuositukset	82
6.3.1	Modulo-tilahallintajärjestelmän laaja käyttöönotto kaikilla alueilla	82
6.3.2	Yhteistyön tiivistäminen Maakuntien tilakeskuksen ja muiden sidosryhmien kanssa	83
6.3.3	Tilatiedon hyödyntäminen ohjauksessa ja arviointimallien yhtenäistäminen	84
7	Yhteenveto	86
	Liite: Selvitys hyvinvointialueiden edellytyksistä hyödyntää kustannusvaikuttavuustietoa resurssien allokoinnissa	88

1 Tiivistelmä ja toimenpidesuosituks

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus loi valtioneuvostolle uuden merkittävän tehtävän eli hyvinvointialueiden ohjausvastuun, jonka valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö yhdessä jakavat. Uusi toimintaympäristö ja uusi tehtävä vaativat ministeriöille uudenlaista osaamista ja tiedonsaantioikeuksia. Näin ollen tietopohjan koordinaation ja resursoinnin tarve on olennaisesti muuttunut vanhasta kuntapohjaisesta mallista. On sovittava kansallisesti niin tiedon tuotannon kuin analysoinnin ja raportoinninkin vastuista ja varmistettava, että kullakin taholla on pääsy tehtävänsä kannalta olennaisiin tietoihin.

Valtiovarainministeriön kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus -hankkeessa pureuduttiin hyvinvointialueiden ohjauksen tietopohjaan neljän kustannusvaikuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta keskeisen tietoteeman kautta. Näitä olivat sote-palvelujärjestelmän tiedot eli niin sanottu toimintatieto, taloustiedot, hankintatiedot ja toimitilatiedot. Hankkeen puitteissa toteutettiin jokaisella neljällä osa-alueella useita eri toimenpiteitä kuten selvityksiä ja pilotoiteja. Näitä toimenpiteitä ja hankkeen tuotoksia on kuvattu laajasti tässä raportissa.

Hyvinvointialueiden tiedolla ohjaamisen jatkoon kannalta hankkeen keskeisimpänä tuotoksena voi kuitenkin pitää toimenpidesuosituksia tietopohjan, tiedon jatkojalostuksen ja tiedon hyödyntämisen parantamiseen. Taulukko 1 listaa nämä toimenpidesuosituks viittauksin tämän raportin eri alalukuihin, joissa näitä suosituksia on käsitelty syvällisemmin.

Vaikka tehokas tiedolla ohjaaminen rakentuu luotettavan ja riittävän reaaliaikaisen tietopohjan päälle, on huomattava, että myös nykyisen tiedon paremmalla jatkojalostuksella ja hyödyntämisellä voidaan saada paljon aikaan, vaikkei tietopohjaa parannettaisikaan. Siksi suosituksia ei tarvitse noudattaa lineaarisesti tai tiekarttamaisesti vaan kaikkia vaiheita voidaan ja tulee edistää samanaikaisesti. Jo olemassa olevan tiedon hyödyntäminen laadukkaan analytiikan ja visualisoinnin kautta tuo myös parhaiten esiin mahdolliset tietopohjan puutteet ja virheet.

Suosittelujen toteuttaminen vaatii hyvinvointialueiden ohjaustoiminnon selkeämpää organisoitumista koko valtioneuvoston tasolla. Tätä vaatii myös pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden täyttäminen erityisesti hyvinvointialueiden ohjauksen koordinoinnin ja tiedolla johtamisen osalta¹. Kuvio 1 kuvaa mahdollista organisoitumista huomioiden ohjauksen tärkeimmät sidosryhmät ja tietovirrat.

Olennaista on ministeriöiden välisen yhteistyön ohella ohjauskokonaisuuden jako erikoistuneisiin ohjaus- ja tietotoimintoihin. Näitä voidaan kuvata myös englanninkielisin palvelujohtamisen termein "front office" ja "back office". Ohjaustoiminto eli front office toimii ohjauksen rajapintana hyvinvointialueille. Tietotoiminto eli back office tukee ohjausta jatkojalostamalla dataa ja vastaa näin ollen analytiikasta sekä yhteydenpidosta tietotuotantoon kuten rekisterinpitäjiin ja tilastoviranomaisiin (esim. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos (THL), Valtiokonttori (VK), Tilastokeskus (TK)). Tietotoiminto voi toki osallistua tarpeen mukaan myös muuhun ministeriöissä tehtävään analytiikkaan tuottamalla esim. ad hoc -analyyssejä hyvinvointialuedatasta.

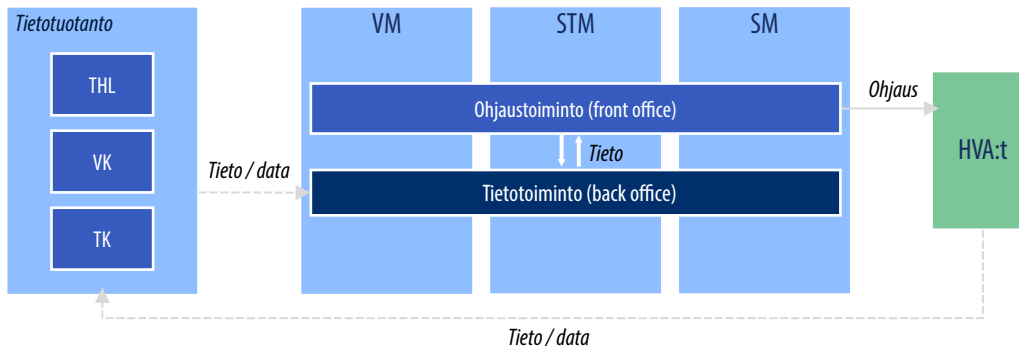
Näiden kahden toiminnon eriyttäminen omiksi toiminnoksi pohjautuu erikoistumisesta saatuun hyötyyn ja selkeyttää työnjakoa. Luonnollisesti toimintojen välillä tulee olla jatkuva ja välitön yhteistyö, minkä johdosta on tärkeää, että molemmat toiminnot on sijoitettu valtioneuvoston sisälle.

1 Ks. esim. Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 kpl 2.7 Kestävä ja kannustava rahoitus sekä hyvinvointialueiden ohjaus (s. 46–52) <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

Taulukko 1. Toimenpidesuosituksat

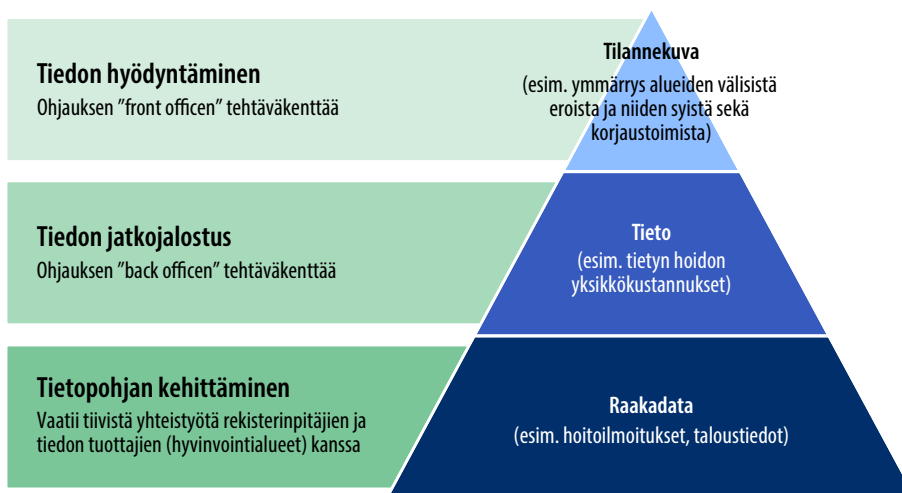
Tietokokonaisuus	Tietopohjan parantaminen	Tiedon jatkojalostus	Tiedon hyödyntäminen
Toimintatiedot (sote-palvelut)	Toimintakykytiedon kerääminen (3.7.1) Laaturekisterien määrän lisääminen (3.7.2) Sosiaalipalveluiden rekisterien kattavuuden parantaminen (3.7.3) Tiedon ajantasaisuuden parantaminen (3.7.4)	Tiedonsaantioikeuksien turvaaminen (3.7.5)	Vertaiskehittämistoiminnan aloittaminen (3.7.7)
Taloustiedot	Tietopohjan jatkuva kehittäminen hyvinvointialueiden ohjausta tukevaksi (4.3.1)	Talous- ja toimintatiedon yhdistäminen ja yksikkökustannukset (3.7.6) Analytiikkakyvykkyyksien lisääminen ja vakiinnuttaminen osaksi alueiden ohjausta (4.3.2) Analytiikkainfrastruktuurin toimintavarmuuden ja jatkuvan kehittämisen turvaaminen (4.3.3)	Analytiikan parempi hyödyntäminen yli organisaatiorajojen (4.3.4)
Hankintatiedot	Hankintatietopankin kehitystyön välitön aloittaminen tietopohjan parantamiseksi (5.3.1)	Asiakaspalveluostojen analyysi ostolaskutietoja avaamalla ja selvittämällä eri tuotantomuotojen kokonais- ja yksikkökustannuksia (5.3.2)	Hyvien käytäntöjen sekä tutkimustiedon levitys yhteistyöverkostoissa (5.3.3)
Toimitilatiedot	Modulo-tilahallintajärjestelmän laaja käyttöönotto kaikilla alueilla (6.3.1)	Yhteistyön tiivistäminen Maakuntien tilakeskuksen ja muiden sidosryhmien kanssa (6.3.2)	Tilatiedon hyödyntäminen ohjauksessa ja arviointimallien yhtenäistäminen (6.3.3)

Kuvio 1. Hyvinvointialueiden tiedolla ohjauksen mahdollinen organisoituminen



Suosituksia ja ohjaukokonaisuuden organisoitumista voidaan myös lähestyä tiedolla ohjaamisen pyramidimallin kautta (Kuvio 2), jossa raakadatasta jalostetaan tietoa mikä johtaa syvälliseen ymmärrykseen alueiden tilanteesta (ns. tilannekuva). Tässä mallissa suositusten kolme eri tasoa (kehittäminen, jatkojalostaminen ja hyödyntäminen) on yhdistetty pyramidin eri tasoille sekä kukin suosituskokonaisuus on kohdistettu organisoitumismallin (Kuvio 1) mukaisille toimijoille.

Kuvio 2. Suositusten kohdentuminen ohjaukokonaisuuden eri tasoille



Organisoinnissa tulee varmistaa riittävä talouden ja sote sekä pela-järjestelmän substanssiosaaminen sekä ohjaus- että tietotoiminnossa, jotta raakadatasta voidaan tuottaa relevanttia tietoa tilannekuvan pohjaksi. Tietotoiminnolla keskeistä on lisäksi tekninen

analytiikka- ja raportointikyvykkyys. Paras lopputulos saavutetaankin näiden kahden toiminnon tiiviillä ja pitkäjänteisellä yhteistyöllä, jota ei voida helposti saavuttaa esimerkiksi ostamalla analytiikkatoimintaa valtioneuvoston ulkopuolelta.

Tietotoiminnolle voidaan myös luoda kyvykkyyttä nopeatempoisempien selvitystöiden toteutukseen esimerkiksi yhteistyössä tiedon tuottajien ja tutkimuslaitosten kanssa. Vertailun vuoksi tällä hetkellä VM:ssä on omaa erikoistunutta analytiikkatoimintaa eri osastoilla (mm. vero-osasto, kansantalouselosasto, budjettiosaston rakenneyksikkö), mutta raportointia ostetaan myös ulkopuolisilta toimijoilta (mm. Valtiokonttorilta tai konsulttiyhtiöiltä). Valtiokonttorilla ja THL:llä on omaa erikoistunutta analytiikan ja raportoinnin kyvykkyyttä, joita tulee hyödyntää, mutta toimintaa ei tule täysin ulkoistaa näille tahoille, koska näin menetetään edellä mainittu tiivis yhteistyö. Edellä mainittujen tahojen lisäksi on huomioitava Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) Datahuone-pilotti, jolle voitaisiin osoittaa esimerkiksi vaativia, mutta selkeästi rajattuja analysointikonaisuuksia ja vaikutusarvioita.

Tiedon jatkojalostaminen sekä hyödyntäminen erilaisten interaktiivisten ja helppokäyttöisten raporttien muodossa vaatii myös panostuksia analytiikkainfrastruktuuriin. VM:llä on kohtalaisen pitkälle viety keskitetty tietovarastoinnin malli, jota lyhyesti esitellään tässä raportissa ja jonka päälle tiedolla ohjaamista voidaan jatkossakin rakentaa. Tämä tietovarasto on kuitenkin vain eräänlainen tiedon jalostuksen välivarasto (pyramidin taso kaksi), josta tieto saadaan käyttöön. Keskeistä on kehittää tietopohjaa ja raakadatan keräämistä (pyramidin taso yksi) siten, että se voidaan riittävän vaivattomasti ja tietoturvallisesti siirtää välivarastoon ilman, että tiedon rikkaus, laatu ja ajantasaisuus kärsivät.

Toinen keskeinen infrastruktuurin osa on tiedon jatkojalostamisen ja raportoinnin työkalut, jotka tulee mahdollistaa tiedon raportoinnin kaikille keskeisille toimijoille ja jatkossa avoimen hallinnon periaatteita noudattaen myös kansalaisille. Infrastruktuurin rakentaminen vaatii sekä osaamista eli henkilöstöresursseja mutta myös oikein kohdennettuja investointeja ohjelmistolisensseihin (esim. Microsoft PowerBI tai muu vastaava moderni analytiikkatyökalu) sekä mahdollisia isompia tietojärjestelmäkehityshankkeita erityisesti raakadatan käsittelyn suhteen. Jokaisen investoinnin tuottama hyöty on luonnollisesti perusteltava erikseen, mutta huomioiden sote-järjestelmän valtiontaloudellisen merkityksen, jo pienikin parannus nykytilaan tiedolla ohjaamisen kautta luo merkittävän kansantaloudellisen ja -terveydellisen hyödyn.

2 Hankkeen tausta ja tavoitteet

Valtiovarainministeriö asetti hankkeen toimikaudelle 15.3.2021–14.3.2024. Hankkeen tarkoituksena oli arvioida ja kehittää julkisen sektorin kustannusvaikuttavuutta. Osaamiskeskus toimi Valtiovarainministeriön kansliapäällikön alaisuudessa, ja sitä johti budjettineuvos Riitta Aejmelaeus. Hankkeessa työskentelivät johtavat erityisasiantuntijat Juri Matinheikki (sote-talous, -hankinnat ja -toimitilat) ja Laura Pitkänen (sote-palvelut) sekä suunnittelijat Sini Huolman ja Totte Taavitsainen. Hankkeen neuvonantajina toimivat Paulus Torkki (Helsingin yliopisto) ja Jonna Salonen (THL).

Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskukselle asetettiin seuraavat tavoitteet:

- Luoda edellytyksiä julkisen sektorin kustannusvaikuttavuudelle
- Tunnistaa kustannushyötyjä
- Tukea hankkeita hyötyjen tunnistamisessa ja mittaamisessa
- Kehittää ja kokeilla lupaavia toimenpiteitä
- Laajentaa potentiaalisiksi todettuja toimenpiteitä valtakunnallisiksi.

Sote-uudistus aiheutti merkittävän muutoksen hankkeen toimintaympäristössä, mikä johti hankkeen resurssien keskittämisen ensisijaisesti hyvinvointialueiden tarkasteluun.

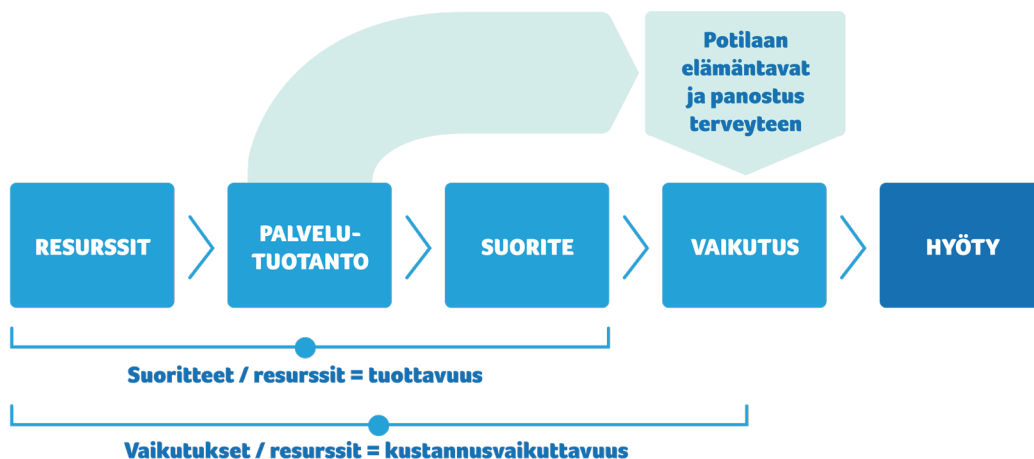
Tästä johtuen hankkeen tavoitteet päivittyivät hieman hankkeen aikana ja keskeisimpinä tavoitteina oli edistää hyvinvointialueiden sote-palvelujen, alueille muodostuvien merkittävien hankintaorganisaatioiden sekä tilankäytön uudelleenjärjestelytarpeiden kustannustehokkuutta. Digitalisaation edistäminen oli läpileikkaavana teemana. Näiden teemojen lisäksi hankkeen loppupuolella (kevät 2023) otettiin erikoistarkasteluun hyvinvointialueiden taloustiedot sekä sote-kustannukset.

Toimintaympäristön muutos ja pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaukset hyvinvointialueiden ohjauksen kehittämisestä aiheuttivat tarpeen saada hankkeen opit ja resurssit kohdennettua täysimääräisesti alueiden ohjauksen kehittämisen tueksi. Hankkeen tavoitteet tulivat myös täytetyiksi etujassa, ja näin ollen alkuperäisestä aikataulusta poiketen hanke päätettiin 31.8.2023. Tämä loppuraportti pyrkii ennen kaikkea tiivistämään hankkeessa toteutetut toimenpiteet kuten selvitykset ja erilaiset pilotoinnit sekä johtamaan näiden pohjalta konkreettiset toimenpidesuositukset hyvinvointialueiden tiedolla ohjaamisen jatkokehityksen pohjaksi.

2.1 Vaikuttavuus, kustannusvaikuttavuus ja vaikuttavuusperustainen ohjaus

Terveydenhuollossa vaikuttavuudella tarkoitetaan toiminnalla aikaansaattua muutosta ihmisen terveydentilassa². Vaikuttavuutta voidaan kuvata arvoketjulla (Kuvio 3), jossa terveydenhuollon palvelujärjestelmän resursseilla tuotetaan suoritteita, jotka aikaansaavat vaikutuksia potilaan tilassa tuottaen pitkän aikavälin hyötyjä. Käsitettä voidaan laajentaa sosiaalipalveluihin puhumalla terveyden sijaan hyvinvoinnista ja potilaan sijaan asiakkaasta. Kun halutaan painottaa kustannusten huomioimista, voidaan puhua kustannusvaikuttavuudesta, joka on vaikuttavuuden suhde sen aikaansaamiseksi syntyneisiin kustannuksiin (terveystaloustieteessä vakiintuneesti kustannukset per vaikutukset – toisilla tieteenaloilla käytetään myös vaikutukset per kustannukset).

Kuvio 3. Terveydenhuollon arvoketju³



Vaikuttavuusperustainen ohjaus on ohjausta, jossa (kustannus)vaikuttavuus on keskeinen mittari. Kustannusvaikuttavuus tarkoittaa sote-palveluissa sitä, miten paljon tavoiteltua hyötyä on saatu aikaan käytetyillä resursseilla: käytännössä kyse on väestön terveys- ja hyvinvointihyödyn maksimoimisesta suhteessa käytössä oleviin resursseihin.

2 Sintonen, H., Pekurinen, M. (2006). Terveystaloustiede. WSOY, Porvoo.

3 Pitkänen ym. 2020, Reittioapas vaikuttavuuteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-820-5>

Ohjauksen kontekstissa olennaista on arkivaikuttavuus. Arkivaikuttavuus tarkoittaa tosielämän olosuhteissa annetun hoidon tai palvelun vaikuttavuutta, joka eroaa koeolosuhteissa mitatusta optimivaikuttavuudesta. Vertailun kautta (esim. hyvinvointialueita toisiinsa vertailemalla) voidaan saada kuvaa suhteellisista eroista vaikuttavuudessa.

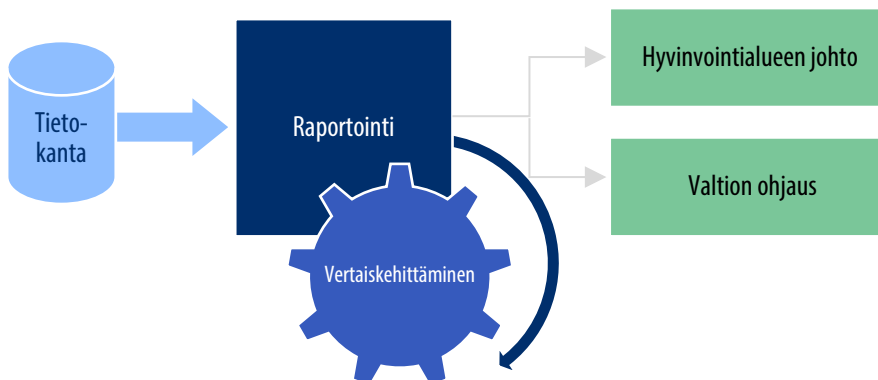
Ohjauksen keinot jaetaan yleisesti normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. Normi-ohjauksella tarkoitetaan yleensä lakien ja asetusten kautta tapahtuvaa velvoittavaa ohjausta, resurssiohjauksella rahan ja muiden resurssien jakamisen kautta tapahtuvaa ohjausta, ja informaatio-ohjauksella tiedon jakamista ilman velvoitteita⁴. Vaikuttavuusperustaista ohjausta voidaan toteuttaa näiden kaikkien kautta. Tämä vaatii kuitenkin vaikuttavuustietoa.

4 Leskelä R-L ym. 2018. Maakunnan ohjausmallit – MOHJU. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2018. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-537-2>

3 Hyvinvointialueiden sote-palvelut

Ohjauksen näkökulmasta keskeistä olisi, että tietopohja olisi kattava ja ajantasainen, ja kaikilla toimijoilla (mm. hyvinvointialueiden johdolla ja ohjaavien ministeriöiden virka-henkilöillä) olisi käytettävissään sama tieto – näin keskustelua ei joka kerta tarvitsisi aloittaa tiedon luotettavuuden arvioinnista. Kuvio 4 havainnollistaa tätä tiedolla ohjaamisen visiota sekä tietovirtaa raakadatasta yhteiseksi johtamista ja ohjaamista tukevaksi tiedoksi.

Kuvio 4. Visio: sama tieto kaikilla toimijoilla



3.1 Tietopohjan nykytila ja haasteet

Hajanaisuus. Sote-palveluiden ns. toimintatietojen osalta kansallinen tietopohja on hajainen ja useiden rekisterinpitäjien alla (Kela, THL, Tilastokeskus) Mielekkään kokonais-kuvan saaminen sote-palveluiden tilanteesta vaatii usein useiden rekisterien tietojen yhdistelemistä. Kuvio 5 pyrkii havainnollistamaan näitä eri rekisterien sekä raportointi-kokonaisuuksien välisiä suhteita.

Varsinaiset suoritteet rekisteröityvät THL:n rekistereihin (pääasiassa TerveysHilmo, Avo-Hilmo, SosiaaliHilmo, Lastensuojelurekisteri). Lääkityksiä (mm. erityiskorvaukset), työkyvyttömyyseläkkeitä, kuntoutusta ja erilaisia palvelunkäyttöön liittyviä korvauksia

koskevat tiedot ovat Kelan rekistereissä. Kuolemat syineen ovat Tilastokeskuksen rekistereissä. Esimerkiksi potilasmäärien tarkastelu vaatii joskus suorite- ja lääkitystietojen yhdistelemistä, sillä suoritetiedoissa ei ole täysin kattavasti diagnooseja. Lisäksi valikoitujen sairauksien osalta hoidon laadusta ja vaikuttavuudesta tai hoitotuloksista on tietoa THL:n kansallisissa laaturekistereissä⁵.

On mahdollista, että THL:n Hilmo-tiedonkeruu jossain kohtaa päättyy, ja mahdollinen korvaaja olisi Kelan Kanta-järjestelmän arkisto. Päätöksiä tai selkeää tiekarttaa tästä ei kuitenkaan ole.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan vuonna 2021 kiinnittänyt huomiota sote-tietopohjan pirstaleisuuteen ja suositellut sen kokonaisohjauksen selkiyttämistä⁶.

Sosiaalihuollon rekisterien puutteellinen kattavuus. THL:llä on perinteisesti ollut kolme sosiaalipalveluiden rekisteriä: *Sosiaali-Hilmo* (laitos- ja asumispalvelut), *Lastensuojelurekisteri* (laitospalvelut) ja *Toimeentulotukirekisteri* (kuntien osuus). Sosiaalihuollon osalta rekistereistä siis pitkälti puuttuvat avopalvelut, jolloin palvelurakenteesta ei saada kuvaa. Laitospalveluiden osalta rekisterit eivät kata kaikkea, mm. päihdehuollon asumispalvelut puuttuvat. Kattavuutta pyritään kuitenkin vähitellen parantamaan mm. uuden rekisterin myötä, jonka tiedonkeruu on alkanut vuonna 2023.

Kansallisten laaturekisterien vähäisyys. THL:n rekisterinpitovastuulla on yhdeksän kansallista laaturekisteriä, jotka ovat sairauskohtaisia ja keräävät tietoa hoidon laadusta ja vaikuttavuudesta. Mm. Ruotsissa laaturekistereihin on panostettu enemmän ja pidempään pitkään, ja siellä laaturekistereitä onkin yli 100⁷. Suomessa eduskunta myönsi THL:lle rahoitusta laaturekisterien pilotointiin 2018–2019, ja laaturekisteriasetus annettiin 2022⁸. Laaturekisterit eivät ratkaise kaikkia vaikuttavuustiedon tarpeita – sairauskohtaiset rekisterit kattavat luonnollisesti vain osan sairauksista ja näkyvyys monisairaisiin voi jäädä puutteelliseksi – mutta niiden määrän lisääminen (suurimmista kansantaudeista ja kriittisimmistä sosiaalipalveluista lähtien) toisi lisää vaikuttavuustietoa toiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen.

5 <https://thl.fi/fi/web/sote-palvelujen-johtaminen/arviointi-ja-seuranta/tietopohja-ja-tyokalut/terveydenhuollon-kansalliset-laaturekisterit>

6 Kuntien taloustiedot ja kustannusvaikuttavuusmittaristo sosiaali- ja terveystalouden ohjauksessa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2021

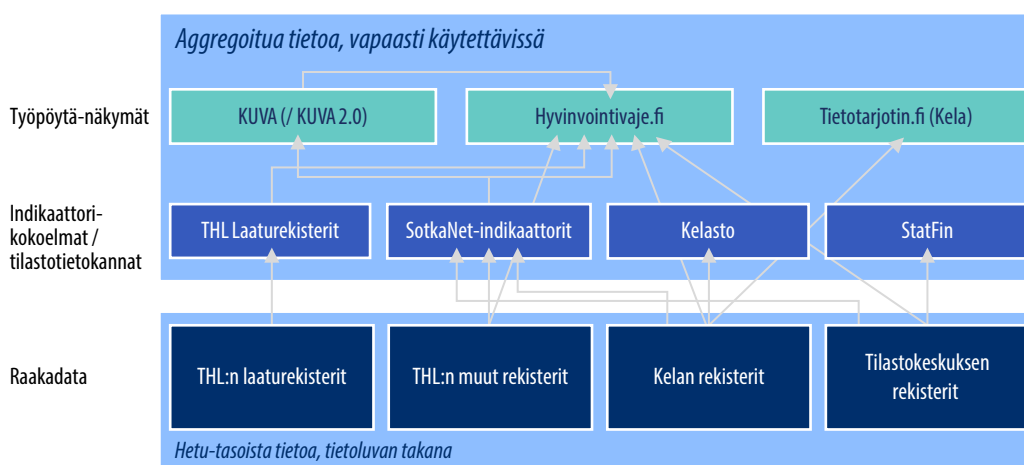
7 <https://www.laakarilehti.fi/tieteessa/katsausartikkeli/terveydenhuollon-kansalliset-laaturekisterit-hyodyntamismahdollisuudet-organisointi-ja-rahoitus-suomessa/?public=b-076b1e7098f2627546019ec9da60843>

8 <https://stm.fi/-/yhdeksan-kansallista-terveydenhuollon-laaturekisteria-thl-n-vastuulle>

Ajantasaisuus. Osa kansallisista rekisteriaineistoista ilmestyy harvoin ja hitaasti. Terveys-Hilmo-tiedot (eli erikoissairaanhoidon suoritustiedot) valmistuvat tyypillisesti raportointivuotta seuraavan vuoden elokuun tienoilla. Osasyynä on alueiden hidas raportointi, minkä lisäksi tiedot vaativat jälkikäteen tarkistuksia ja korjauksia THL:ssä.

Vaikuttavuustiedon puute. Keskeinen haaste on tällä hetkellä yksilötason toimintakyky-, elämänlaatu- ja hyvinvointitiedon puute. Vaikuttavuuden arviointi vaatisi toimintakyky-tietoa yksilötasolla systemaattisesti mitattuna ja kansallisten tietorakenteiden mukaan kirjattuna, jotta tiedot olisivat kansallisella tasolla käytettävissä.

Kuvio 5. Keskeisimpien kansallisten sote-tietovarantojen ja raportointikokonaisuuksien väliset suhteet



3.2 Puutteet tiedon jatkojalostamisessa ja hyödyntämisessä

Rajallinen pääsy tietoihin. Sote-tietojen toisiokäyttöä säätelee toisiolaki⁹, jonka mukaisesti toisiokäytön luvista vastaa THL:n alainen Findata. Tämä koskee myös Valtiovarainministeriötä, jolla ei ole rekistereihin pääsyä tai tiedonsaantioikeutta. Lupahakemuksen käsittely Findatassa kestää vähintään kuukausia, jopa vuoden. Tietopohjan hajanaisuuden

9 Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä 552/2019

vuoksi moneen analyysiin tarvitaan tietoja useasta rekisteristä. VATT:n yhteyteen perustettu Datahuone-pilotti on yksi keino saada tarvittavaa osaamista VM:n alaisuuteen – Datahuoneellakaan ei kuitenkaan ole tiedonsaantioikeuksia. Vastaavasti myöskään hyvinvointialueilla ei ole pääsyä rekisteritietoihin.

Toiminta- ja taloustietojen yhdistelyn puute. Jotta päästäisiin kiinni asiakaskohtaisiin kustannuksiin, palveluiden yksikkökustannuksiin ja alueellisten kustannuserojen syihin, pitäisi toiminta- ja taloustietoja yhdistää. THL on pyrkinyt tätä tekemään TAHTO-projektissa¹⁰, joka kuitenkin on toistuvasti viivästynyt.

Mittarien priorisoinnin puute. Edellä kuvattujen rekisterien pohjalta eri tahot laskevat ja julkaisevat erilaisia indikaattoreita. THL:n indikaattoripankki SotkaNet (sotkanet.fi) sisältää n. 3500 indikaattoria, joista osa (458 kpl) on visualisoitu Sotekuva-mittaristoksi (sotekuva.fi; ”KUVA-mittaristo”). Lisäksi THL:n kansalliset laaturekisterit julkaisevat omia tuloksiaan¹¹ vuosittain joulukuusta 2022 alkaen. Kela on visualisoinut omaan dataansa perustuvia indikaattoreita Hyvinvointialueiden tietopakettiin¹² kevästä 2023 alkaen. Indikaattorien visuaalinen esittäminen on siis lisääntynyt, mutta erityisesti KUVA-mittaristossa indikaattorien määrä on edelleen varsin suuri eikä mittaristossa ole hierarkiaa. Näitä puutteita THL on korjaamassa vuoden 2024 aikana toteutettavalla KUVA 2.0 -mittaristolla.

Koordinaation puute. Tietopohja on kehittynyt vuosikymmenten mittaan hajanaiseksi ja siinä on merkittäviä puutteita mm. sosiaalipalveluiden osalta. Raakadatan jatkojalostaminen on tällä hetkellä pistemäistä ja päällekkäistä tekemistä on jonkin verran: eri toimijat tuottavat omiin tarpeisiinsa sekä julkiseen käyttöön erilaisia indikaattoritietoja ja niitä koostavia työpöytätyökaluja. Tällöin kaikki eivät toimi saman tiedon pohjalta. Tietopohjan puutteista huolimatta olemassa olevasta datasta olisi mahdollista tuottaa nykyistä enemmän tietoa (myös vaikuttavuustietoa) ohjauksen ja kehittämisen tueksi, mutta tämän suhteen työnjako on epäselvä ja osin mahdollisuudet jäävät käyttämättä tiedonsaantioikeuksien puuttumisen vuoksi. Toimintaympäristö on sote-uudistuksen myötä kuitenkin muuttunut merkittävästi, ja ministeriöille on tullut uusia tehtäviä, joita hoitaakseen ne tarvitsevat sote-tietoa. Tiedon tuotannon ja hallinnan koordinaatio ei tällä hetkellä ole tiedon tarpeiden tasalla.

10 <https://soteuudistus.fi/-/talous-toiminta-ja-henkilostotietojen-tarkastelu-kokonaisuutena-helpottaa-tulevaisuuden-sote-palvelujen-kehittamista>

11 <https://thl.fi/fi/web/sote-palvelujen-johtaminen/arviointi-ja-seuranta/tietopohja-ja-tyokalut/terveydenhuollon-kansalliset-laaturekisterit/kansallisten-laaturekisterien-raportit>

12 <https://hva-tietopaketti.kela.fi/>

3.3 Hyvinvointivajemittaristo (www.hyvinvointivaje.fi)

Osana hanketta toteutettiin Hyvinvointivajemittaristo ja peruspalveluiden vaikuttavuusmittaristo, jotka julkaistiin 20.6.2023 osoitteessa www.hyvinvointivaje.fi. Kyseessä on Power-BI:llä toteutettu dynaaminen mittaristo, joka mahdollistaa tietojen filteröinnin mm. ikäryhmän ja sukupuolen mukaan. Mittarit on laskettu 5 viimeisen vuoden osalta. Osin hyödynnetään olemassa olevia indikaattoreita (mm. KUVA-mittaristosta), osin on tehty uutta analyysiä rekisteritiedoista. Kuvio 6 havainnollistaa hyvinvointivajemittariston näkymää.

Mittaristot toteutettiin yhteistyössä STM:n kanssa, ja teknisestä toteutuksesta vastasi Nordic Healthcare Group (NHG). Mittaristoja voivat hyödyntää ministeriöiden virkahenkilöt, hyvinvointialueiden johto ja asiasta kiinnostuneet kansalaiset.

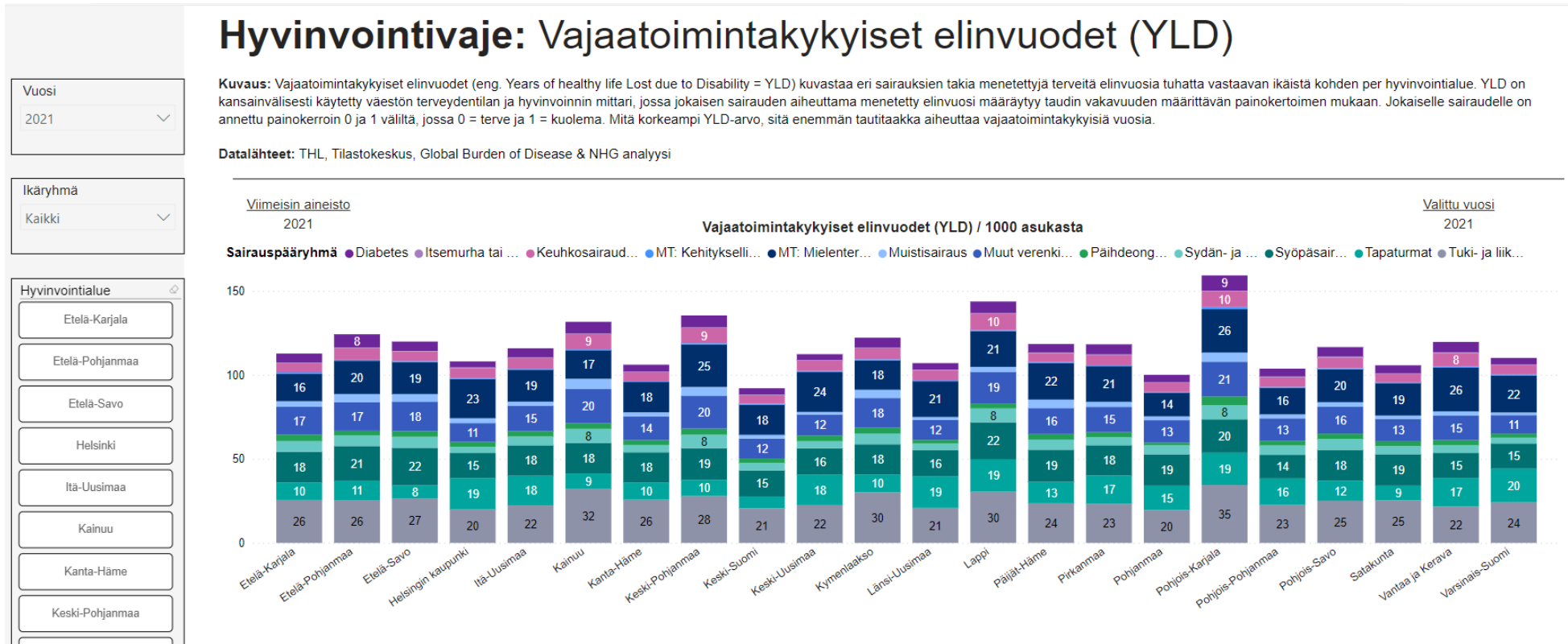
Hyvinvointivajemittaristo kuvaa suurimpia hyvinvointivajeiden aiheuttajia alueittain

- Työkyvyttömyyseläkkeet
- Ennenaikaiset kuolemat (PYLL, Potential Years of Life Lost)
- Vajaatoimintakykyiset elinvuodet (YLD, Years Lost due to Disability)
- Tautitaakan takia menetetyt elinvuodet (DALY = YLL + YLD; Disability-Adjusted Life Years)

Hyvinvointivajemittaristoon on koottu ja visualisoitu tietoja alueittaisista ja väestöryhmittäisistä hyvinvointivajeista: työkyvyttömyyseläkkeistä, ennenaikaisista kuolemista ja heikon toimintakyvyn vuosista. Hyvinvointivajeet perustuvat THL:n Hilmo-rekistereistä ja Eläketurvakeskuksen rekistereistä poimituihin tietoihin, ja ne on jaoteltu taustalla olevan diagnoosin mukaan. Voidaan siis tarkastella, miten paljon tietyllä alueella on esimerkiksi mielenterveyssyistä työkyvyttömyyseläkkeellä olevia nuoria, tai kuinka paljon sydän- ja verisuonitaudit heikentävät alueen väestön toimintakykyä suhteessa muihin alueisiin. Tiedot on esitetty viimeisten viiden vuoden ajalta, joten myös trendejä voi tarkastella.

Hyvinvointivajeiden tarkastelu on vaikuttavuuden arvioinnissa mielekäästä, koska eri vuosien tietoja vertailemalla voidaan nähdä miten hyvinvointi on kehittynyt kullakin alueella, mikä kuvastaa osaltaan alueen palvelujärjestelmän vaikuttavuutta.

Kuvio 6. Esimerkinäkymä hyvinvointivajemittaristosta



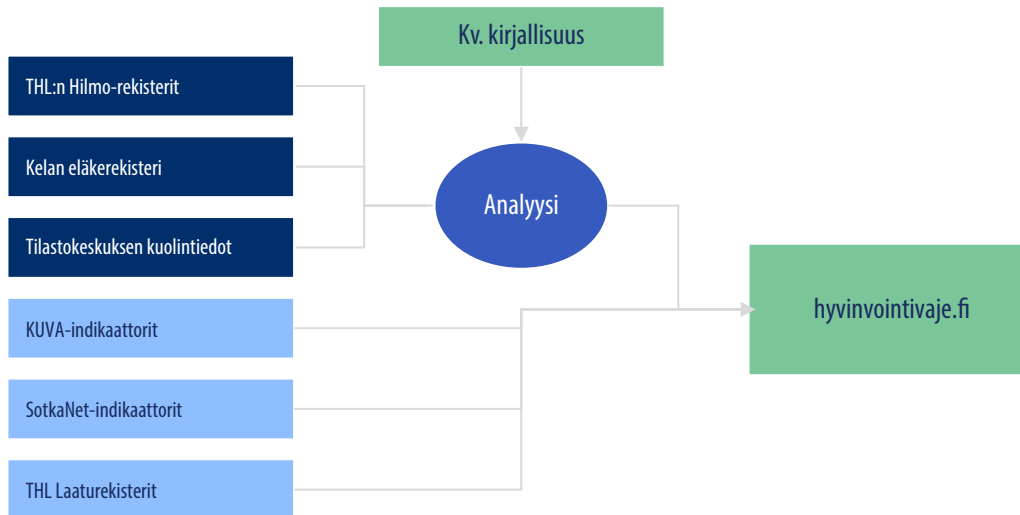
Peruspalveluiden vaikuttavuusmittaristot on koottu asiantuntijaryhmien kanssa:

- Mielenterveyspalvelut
- Päihdepalvelut
- Perhekeskus (lasten, nuorten ja perheiden palvelut)
- Sote-keskusten vastaanottoiminta
- Suun terveydenhuolto

Peruspalveluiden vaikuttavuusmittariston kattamat osa-alueet valittiin sillä perusteella, missä tekemättömyyden hinta oli suurin: palveluiden tarpeen ja tarjonnan välillä on epäsuhtaa, piilevää kysyntää on paljon, ja kustannuksia aiheutuu runsaasti sote-sektorin ulkopuolelle. Lisäksi koronapandemian myötä tilanne oli pahentunut monien palveluiden osalta. Osa-alueiksi valittiin siten päihdepalvelut, mielenterveyspalvelut, perhekeskusten palvelut (eli lapsiperheiden avopalvelut), sote-keskusten vastaanottoiminta sekä suun terveydenhuolto. Mittaristoon on valittu kunkin palvelun asiantuntijoista koostuvan ryhmän kesken kyseisen palvelun vaikuttavuutta kuvaavia mittareita.

Mittareiden tiedot on kerätty Sotekuva-mittaristosta (www.sotekuva.fi), SotkaNetistä, THL:n laaturekistereistä sekä KELA:n ja THL:n kansallisista rekistereistä (Kuvio 7). Lisäksi esitetään tietoja vastaavien palveluiden kustannuksista. Tarkoitus on, että kunkin palvelun vaikuttavuudesta ja kustannuksista voi saada käsityksen yhdellä silmäyksellä.

Mittaristojen julkaisemisella Valtiovarainministeriön Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus pyrkii tuomaan kaikille sidosryhmille vapaaseen käyttöön tietoa, jonka pohjalta voidaan arvioida väestön tarpeita, palveluiden vaikuttavuutta ja kustannusjaon osuvuutta hyvinvointialueilla. Mittaristot antavat kuvan siitä tilanteesta, josta hyvinvointialueet lähtivät liikkeelle palveluiden järjestämistä vastuun siirtyessä niille. Tavoitteena on, että jatkossa vaikuttavuustietoa hyödynnetään alueiden ohjauksessa sekä niiden sisäisessä johtamisessa – kehittämällä palveluiden vaikuttavuutta ja kohdentamalla rajallisia resursseja sinne, missä tarve on suurin, voidaan saada aikaan enemmän terveyttä ja hyvinvointia.

Kuvio 7. Mittariston tietolähteet

Mittaristojen antamia tietoja voidaan hyödyntää eri ohjauskeinojen kautta.

Informaatio- ja dialogiohjauksen osalta alustavana suunnitelmana on järjestää mittaristotietojen pohjalta kansallista vertaiskehittämistoimintaa yhteistyössä STM:n, THL:n ja Kansallisen vaikuttavuuskeskuksen kanssa. Keskustelut yhteistyötahojen kanssa on aloitettu, kaikki ovat kiinnostuneita ja ovat itsekin suunnitelleet vertaiskehittämistoiminnan käynnistämistä. Lisäksi informaatio-ohjaus voi toteutua osittain myös sitä kautta, että alueet hyödyntävät tietoja itsenäisesti.

Resurssiohjauksessa tietoja voidaan hyödyntää osana alueiden kanssa käytäviä neuvotteluja sekä taustatietoina VM:n sisäisessä työskentelyssä. Näiden tietojen hyödyntämistä osana KAO:n toimintaa onkin jo kokeiltu.

3.3.1 Taloustiedot osana mittaristoa

Mittaristoa tehtäessä Valtiokonttorin keräämiä taloustietoja palveluluokittain oli saatavilla edes suhteellisen luotettavasti vain vuodelta 2021. Mainittakoon, että lisäksi palveluluokittainen tieto on osittain liian karkeaa, mm. päihde- ja mielenterveyspalvelut ovat yhdessä. Lisäksi erittelemättömille ylätasen palveluluokille on kirjattu paljon kustannuksia, jolloin tarkemmilla palveluluokilla tarkastellen kustannukset ovat todellista matalampia – tämän pitäisi korjaantua tulevina vuosina, kun erittelemättömistä palveluluokista luovutaan.

Jatkossa olisi mielekäästä, että taloustietoja raportoidaan palveluluokittain, hv-alueittain ja vuosittain. Näin voitaisiin helposti tarkastella, vastaako kustannusten jakauma mm. hyvinvointivajeiden jakaumaa eli onko rahaa kohdennettu sinne, missä tarve on suurin. Kun TAHTO-tietokannan myötä päästään kiinni asiakaskohtaisiin kustannuksiin, voidaan mittaristossa hyödyntää myös niistä aggregoituja asiakasryhmäkohtaisia kustannuksia.

Koska kuitenkin taloustietojen keruu ja validointi ovat vielä kesken, tässä vaiheessa hyödynnettiin KUVA-mittariston kustannustietoja, jotka perustuvat Valtiokonttorin tietoihin. Peruspalveluiden mittaristoon sisältyy KUVA-tietojen pohjalta laskettuja karkeita indikaattoreita teemoittain (esim. perhekeskuksen mittarien oheen lasten ja perheiden palveluiden nettokäyttökustannusten %-osuus koko soten nettokäyttökustannuksista).

3.3.2 Vaikuttavuusmittarien valintaprosessi

Peruspalveluiden vaikuttavuusmittarit valittiin asiantuntijaryhmissä. Kutakin osa-aluetta (Mielenterveyspalvelut, Päihdepalvelut, Perhekeskus, Sote-keskusten vastaanotto toiminta, Suun terveydenhuolto) varten koottiin oma ryhmänsä. Kuhunkin ryhmään kutsuttiin alan asiantuntijoita – klinikkoja, johtajia, tutkijoita – sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta, mahdollisuuksien mukaan moniammatillisuutta ja maantieteellistä diversiteettiä korostaen. Kussakin ryhmässä oli 6–10 asiantuntijaa. Ryhmät kokoontuivat kolmesti, kaksi tuntia kerrallaan. Ensin muotoiltiin kyseisen palvelun vaikuttavuustavoitteet ja sitten niiden mittarit, jotka vielä priorisoitiin. Kokouksissa oli selkeä rakenne, aikataulu ja tavoite.

Mittareita pyrittiin valitsemaan siten, että osa on jo nykytiedoista laskettavissa ja osa kuvastaa tulevaisuuden tietotarpeita. Mittareista toteutettiin hyvinvointivajemittaristoon ne, joihin tieto on saatavilla kansallisista tietovarannoista.

3.3.3 Tulevaisuus

THL kehittää KUVA-mittaristoaan vuoden 2023 aikana ja tuotantoon muutoksia aletaan viedä 2024 alusta. KUVA-tiimi on kiinnostunut hyödyntämään tässä projektissa aikaansaattua niin mittarien valinnan kuin visuaalisen esitystavankin osalta.

Siltä osin, kuin kyseessä on analyysi olemassa olevan rekisteritiedon pohjalta (PYLL, YLD, ylikuolleisuus), olisi THL luontevin toteuttaja. THL:llä on pääsy tietoihin ja lupa yhdistellä tietoja. PYLL-laskenta on varsin suoraviivaista ja THL on sitä aiemminkin jossain määrin tehnyt. Sen sijaan YLD-tiedot ovat uutta tietoa ja niiden saaminen jatkuvaan tuotantoon on olennaista.

STM kehittää parhaillaan Valtioneuvoston virkahenkilöiden käyttöön strategista tilannekuvaa, joka tulee olemaan teknisesti vastaavantyyppinen ratkaisu kuin www.hyvinvointivaje.fi. On mahdollista, että ainakin osin nämä tiedot olisivat jatkossa osana strategista tilannekuvaa. Strateginen tilannekuva on kuitenkin ministeriöiden ja hyvinvointialueiden käyttöön tarkoitettu, joten tarve kansalaisten käytettävissä olevalle tiedolle jää edelleen.

Mittaristoa voidaan myös jatkossakin kehittää ja ylläpitää joko VM:n omana työnä tai yhteistyössä NHG:n kanssa. Tähän tarvittavat resurssit pitää arvioida erikseen.

3.4 Hankkeessa toteutetut selvitykset

Hankkeessa toteutettiin kolme selvitystä osana niiden tekijöiden pro gradu -opinnäytteitä.

3.4.1 Hyvinvointialueiden edellytykset hyödyntää kustannusvaikuttavuustietoa resurssien allokoinnissa

Kevään 2023 aikana PsL Sini Huolman toteutti selvityksen, jonka tavoitteena oli tarkastella resurssien allokointia ja vaikuttavuuden johtamista hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluissa. Selvityksen kohteeksi valikoituivat Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen hyvinvointialueet. Menetelminä selvityksessä käytettiin julkisten aineistojen lisäksi hyvinvointialueen johdon haastatteluja, joita toteutui 24 kappaletta. Lisäksi resurssien allokointia oli tarkoitus analysoida palveluryhmäkohtaisia talousarviotietoja vertailemalla, mutta hyvinvointialueet eivät pystyneet tuottamaan tietoja vertailukelpoiseen muotoon.

Liitteenä olevassa muistiossa raportoidaan tehdyn selvityksen keskeisimmät tulokset ja niiden pohjalta syntyneet jatkosuositukset. Huolmanin gradu valmistuu loppuvuodesta 2023.

3.4.2 Vaikuttavuustiedolla johtamisen hyvät käytännöt hyvinvointialueilla: tapaustutkimus Pirkanmaan hyvinvointialueen vaikuttavuustiedolla johtamisesta

Ursula Viro toteutti selvityksen Vaikuttavuustiedolla johtamisen hyvistä käytännöistä hyvinvointialueilla tapaustutkimuksena Pirkanmaan hyvinvointialueesta. Tutkimuksessa käytettiin kvalitatiivista tutkimusmenetelmää. Tutkielmassa esitetään tutkimustuloksiin pohjautuen konkreettisia käytännön suosituksia ja huomioon otettavia haasteita vaikuttavuustiedolla johtamisen kehittämistyöhön sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Tutkimuksen tulosten mukaan erityisesti tietojohtamisen kokonaisuuden haltuunotto organisaatioissa nähtiin tärkeänä tulevaisuuden tavoitteena ja sen myötä kansallinen ja kansainvälinen vertailtavuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon alan johtajat ja asiantuntijat toivoivat vaikuttavuuden arvioinnin tahtotilaan ja etenemiseen selkeyttä kansallisen ohjauksen kautta. Toiveena olikin saada kansallinen vaikuttavuuskeskus (joka sittemmin onkin RRP-rahoituksella saatu pilottivaiheeseen), jonka kautta vaikuttavuuden käytännön toimintoja voitaisiin johtaa.

Selvitykseen perustuva gradu on saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023020826298>.

3.4.3 Hyvinvointialueiden digitalisaation kypsyysaste: digitaalisten palveluiden tilanne ja vaikuttavimmat käytännöt

Mikko Heikkilä toteutti selvityksen hyvinvointialueiden digitalisaation kypsyysasteesta. Tutkimuksessa selvitettiin kahden julkisen terveydenhuollon palveluja tuottavan ja yhden julkisen ja yksityisen organisaation yhteisesti omistaman terveydenhuollon palveluja tuottavan organisaation subjektiiviset näkemykset siitä, mitkä ovat vaikuttavimmat kustannustehokkaimmat digitalisaatoratkaisut ja peilattiin näitä organisaatioiden digitalisaation kypsyysasteeseen. Kustannustehokkaimmiksi ratkaisuksi tunnistettiin tiettyjen tehtävien siirtäminen potilaan itsensä tehtäväksi, prosessien automatisointi ja tiettyjen toimintojen laajempi uudistaminen siten, että ne suunnitellaan uudelleen hyödyntäen digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet tehostamiseen täysimittaisesti.

Digitalisaatoratkaisuissa havaittiin eroja organisaatioiden välillä sekä toteutustavoissa, että koettujen hyötyjen osalta, vaikka ratkaisut koskivat samoja osa-alueita. Vaikuttaisi siltä, että digitalisaation hyödyntämisessä kypsemmässä vaiheessa olevat organisaatiot toteuttavat kattavampia ratkaisuja ja saavat vastaavasti merkittävästi enemmän kokonaisyötyjä näistä ratkaisuista, kuin organisaatiot, jotka eivät vielä ole niin pitkällä digitalisaatiomatkallaan.

Selvitykseen perustuva gradu on saatavilla osoitteessa

<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023020625916> ja aiheesta kirjoitettu VATT:n muistio osoitteessa <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-291-9>.

3.5 Hankkeessa tunnistettuja laajempia kehitys- ja lainsäädäntömuutostarpeita

Hankkeessa tunnistettiin myös useita laajempia palvelujärjestelmän ja lainsäädännön kehitystarpeita. Näistä useimmat ovatkin mukana Orpon hallitusohjelmassa 2023.

3.5.1 Sote-palveluvalikoiman priorisointi

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeella ei ole mitään luonnollista tasoa, vaan aina voidaan tehdä enemmän. Resurssit taas ovat rajalliset. Siksi palveluiden yhdenvertaisen kohdentumisen takaamiseksi on välttämätöntä, että julkinen valta määrittelee sote-palveluiden palvelulupauksen: mihin kansalaisilla on oikeus, mikä taas jää julkisen palvelukokonaisuuden ulkopuolelle. Tämä on myös alueiden toive, sillä tällä hetkellä eri alueet ja ammattilaiset toteuttavat priorisointia eri tavoin, mikä kuormittaa sekä kliinistä henkilöstöä että hallintoa.

OECD:n mukaan¹³ jopa 20 prosenttia terveydenhuoltoon käytetystä rahasta menee turhiin tai jopa haitallisiin toimiin. Eri lähteiden perusteella lasketuissa arvioissa vähähyötyisten toimien karsimisen säästöpotentiaali Suomessa on joistain kymmenistä miljoonista yli neljään miljardiin¹⁴.

Priorisointi vaatii laajaa poliittista ja kansalaiskeskustelua. Se ei ole nopea tie, mutta työhön on ryhdyttävä, jotta tuloksia saadaan. Suuntaviivat on terveystarpeiden osalta jo luotu VN TEAS -hankkeessa¹⁵. On olennaista, että sosiaalipalvelut kytketään mukaan alusta asti, jottei terveystarpeiden priorisointi johda holtittomasti kasvaviin sosiaalipalveluiden menoihin.

13 OECD 2017. Tackling Wasteful Spending on Health. OECD Publishing, Paris

14 <https://www.proshade.fi/terveydenhuolto-kaipaa-resurssiremonttia/uutiset/>

15 Torkki ym. 2022. Terveydenhuollon palveluvalikoiman priorisointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:53

Palveluvalikoiman valtakunnallinen yhdenmukaistaminen edellyttäisi laintasoista sääntelyä: säädöspohjaa on tarkennettava niin, että se tarjoaa selkeämmät raamit hyvinvointialueen toiminnalle, erityisesti siitä näkökulmasta, mistä konkreettisista palveluista on lupa luopua, mikäli niiden ei katsota tuottavan toivottuja hyötyjä. Tämän ohella tarvitaan kansallista rakennetta priorisoinnin jatkuvalla kehittämiselle.

Nopeampana säästötoimena voidaan jo tunnistettuja vähähyötyisiä/hyödyttömiä toimia karsia. Tällaisia ovat mm. KELAn psykoterapialausunnot, ajokyvyn ikäkausitarkastukset ja lääkkeen erityiskorvattavuuden uusintatodistukset. Yksin näiden on arvioitu vievän satoja lääkärityövuosia vuosittain.

3.5.2 Mielensterveyspalveluiden kehittäminen

Mielensterveystoiminta aiheuttavat sairauslomapäivistä neljänneksen ja työkyvyttömyyseläkkeistä kolmanneksen¹⁶. Psykiatriseen hoitoon pääsyn kynnys on korkea, ja alueelliset erot ovat suuret oikea-aikaisessa hoitoon pääsyssä sekä monipuolisten avohoitopalveluiden saatavuudessa. On huomioitava, että myös sote-henkilökunnalla on paljon sairauspoissaoloja ja mielensterveyden haasteet korostuvat myös siellä.

Terapiat etulinjaan -hankkeessa¹⁷ on kehitetty porrastettu, näyttöön perustuva hoitomalli, joka vähentää pitkien kuntoutuspsykoterapioiden tarvetta. Tämä edellyttää yhteistyö-aluekohtaista ja kansallista osaamiskeskusrakennetta, joka on hankkeessa jo luotu. Rakenteen vakinaistaminen edellyttäisi esimerkiksi keskittämissetuksen muutosta sekä erillistä rahoitusta osaamiskeskuksille. Lisäksi hyvinvointialueille tulisi luoda kannustin lyhyiden interventioiden tuottamiseen Kelan pitkien kuntoutuspsykoterapioiden sijaan.

16 Työturvallisuuskeskus 2020. Työ ja mielensterveys -digijulkaisu. https://ttk.fi/oppaat_ja_ohjeet/digijulkaisut/tyo_ja_mielensterveys

17 Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittama yliopistosairaaloiden ja hyvinvointialueiden yhteiskehittämishanke. www.terapiatetulinjaan.fi

3.5.3 Toisiolain uudistaminen

Toisiolain¹⁸ voimaantulo 2019 on tuonut sote-alan tutkimuksen ja kehittämistyön tekemiseen merkittävästi lisää kustannuksia sekä hidasteita. Kyselytutkimuksen mukaan¹⁹ merkittävä määrä tutkimushankkeita jää kokonaan tekemättä, koska kliinikkotutkijoilla ei ole erillistä rahoitusta toisiolain tuomien uusien kustannusten kattamiseen.

Myös hyvinvointialueiden omaa kehittämistä hidastaa se, että kaikenlaisten selvitysten teettäminen esim. Kelan rekistereitä hyödyntäen (vaikka vain aggregaattitason tietoja hyödyntäen) on Findatan lupaprosessin vuoksi hidasta ja kallista. Kyselytutkimuksen perusteella on ehdotettu mm. tutkijälähtöisten tutkimusten lupien maksuttomuutta. Koko prosessia ja Findatan resursointia olisi hyvä tarkastella, jottei tutkimukselle ja kehittämiselle aiheudu tarpeetonta viivytystä ja lisäkustannusta. Samanaikaisesti terveystietojen tietosuojan on toki toteuduttava.

3.5.4 Tietosuojalainsäädännön uudistaminen

Rajallisten resurssien kohdentaminen sinne, missä on saatavissa eniten terveyshyötyä, parantaa toiminnan kustannusvaikuttavuutta. On olemassa palveluita (mm. Duodecimin Terveysyötyarvio), joilla potilasdatasta etsitään suurimmassa riskissä olevat potilaat ja heihin voidaan olla sitten yhteydessä (esim. kutsua vastaanotolle hoidon tehostamista varten). TSV:n linjauksen²⁰ mukaan tämä ei kuitenkaan ole nykyisen lainsäädännön pohjalta sallittua.

Niukkojen resurssien tilanteessa erityisesti ennaltaehkäisy ja terveysriskien tunnistaminen jäävät usein jalkoihin. Sen lisäksi meillä on koronan jälkeistä vajetta erityisesti pitkäaikais-sairauksien diagnostiikassa. Digitalisaation käyttö näiden toimintojen apuna olisi halpaa ja tehokasta sekä säästäisi henkilöstöresurssia. Nykytilanteessa on hyödynnettävä kaikki kustannusvaikuttavat mahdollisuudet, varsinkin jos voidaan ennaltaehkäistä asioita tai todeta sairauksia niiden varhaisvaiheessa.

18 Laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä

19 Reito ym. 2022. Toisiolaki – lääketieteellisen tutkimuksen mahdollistaja vai tukahduttaja? Suom Lääkäril 2022; 78

20 Apulaistietosuojavaltuutetun päätös Dnro 6482/186/2020

Lainsäädännöllisesti kyse on automaattisista yksittäispäätöksistä. GDPR:n mukaan nämä on mahdollista sallia maakohtaisella lainsäädännöllä. Mahdollistava tietosuojalainsäädäntö toisi kustannussäästöjä potilaiden paremman hoitotasapainon kautta. Suomalaiseen terveysteknologiaan sisältyy myös merkittävää vientipotentiaalia, jonka realisointi edellyttää edelläkävijyyden mahdollistavaa lainsäädäntöä.

3.6 Hankkeessa tunnistettuja hyviä käytäntöjä

Hankkeen tavoitteiden mukaisesti hankkeessa tunnistettiin myös hyviä käytäntöjä, joita voitaisiin skaalata koko maahan. Käytännössä kyse on kuitenkin operatiivisen tason asioista (esim. kliinisen työn käytännöt kuten dialyysihoidon toteuttaminen potilaan kotona vs. sairaalassa), joiden ohjauksessa on syytä olla tarkkana. Mikromanageeraus ei liene suositeltavaa, mutta toisaalta ilmiselvästi kaikkien osapuolten kannalta hyvien käytäntöjen käyttöönottoon tulisi kannustaa. Viimeistään, jos alue hakee lisärahoitusta, tulisi varmistaa, että perusasiat ovat kunnossa.

Hyviä käytäntöjä hankkeessa tunnistettiin pitkälti asiantuntijoita ja sidosryhmiä kuulemalla. Osin tämä oli systemaattista (esim. eri digitaalisten ratkaisujen tarjoajia tavattiin laajasti), osin satunnaista (kuka sattui olemaan proaktiivisesti yhteydessä hankkeeseen). Jatkossa hyviä käytäntöjä tulisi tunnistaa systemaattisemmin. Operatiivisen tason hyvät käytännöt voidaan tunnistaa (ja niitä voidaan levittää) kansallisen vertaiskehittämisen kautta. Toimintamallit myös elävät ajassa, joten niitä on jatkuvasti arvioitava uudelleen.

Tässä esitellään muutama esimerkki monin tavoin hyviksi osoitetuista toimintamalleista.

3.6.1 Perusterveydenhuollon tiimimalli

Perusterveydenhuollon hoitotakuun toteuttamisen osalta keskeisiä ovat toimintamallit. Monella terveysasemalla on käytännössä jonottomaan tilanteeseen jo päästy ilman henkilöstöressurssin lisäystä (mm. Siun sote, Harjun terveys) ottamalla käyttöön alueen tarpeisiin räätälöity tiimipohjainen toimintamalli. Laajemminkin ammattiryhmien välistä työnjakoa sekä avustavan henkilöstön käyttöä tulisi tarkastella ja lainsäädännöllä mahdollistaa. Tuottavuuden kehittäminen on keskeistä, mutta se tulee ymmärtää henkilötuottavuutena (esim. kuinka monen potilaan asian lääkäri hoitaa työpäivässä) pikemminkin kuin yksikkökustannuksena – olennaista on toimintamalli ja työnjako, ei saman työn tekeminen nopeammin.

3.6.2 Kotidialyysi

Munuaisten vajaatoimintapotilaan dialyysin järjestäminen tämän kotona (kotidialyysi) on vaihtoehto sairaalassa tai klinikalla järjestettävälle ns. keskusdialyysille. Potilaan ennuste ja elämänlaatu ovat kotidialyysihoidoissa vähintään yhtä hyvät ja useimmiten paremmat kuin keskusdialyysihoidoissa. Kustannukset ovat pienemmät kuin keskushemodialyysin²¹.

3.6.3 TYÖOTE-toimintamalli

TYÖOTE-toimintamallissa on kyse työterveyshuollon ja julkisen terveydenhuollon yhteistyöstä, jolla pyritään lyhentämään sairauspoissaoloja. Käytännössä julkinen terveydenhuolto kirjoittaa esim. toimenpidepotilaalle (mm. lonkan tai polven tekonivelleikkaus) vain lyhyen sairauspoissaolon ja lähettää potilaan työterveyshuoltoon työkyvyn arviota ja aktiivisia työkyvyn ja työhön paluun tukitoimia varten. Malli sopii mm. kirurgisiin toimenpiteisiin sekä masennuksen, syöpätautien ja traumojen hoitoon.

3.7 Toimenpidesuosituksset

Tässä esitetään toimenpidesuosituksset sote-palveluiden toimintatiedon osalta. Suositukset on tiivistetty lukuun 1, jossa kuvataan myös edotus niiden toteuttamisen rakenteeksi.

3.7.1 Toimintakykytiedon kerääminen

Toimintakykytiedon kerääminen on keskeinen tapa vahvistaa sote-palveluiden tietopohjaa. Erityisesti sosiaalipalveluiden osalta se olisi merkittävä parannus, kun sosiaalipalveluiden tietopohja muuten on varsin heikko. Toimintakykytieto on keskeistä sekä sosiaali- että terveystaloudessa ja muodostaa niille yhteisen tavan arvioida asiakkaiden tilannetta. Kun toimintakykytieto kertyy kansalliseen tietovarantoon, sitä voidaan hyödyntää palveluiden vaikuttavuuden arvioinnissa, hyvinvointialueiden ohjauksessa sekä vaikuttavuustutkimuksessa, mm. suomalaisten viitearvojen luomisessa mittareille.

Toimintakykytiedon kerääminen kansallisesti vaatii käytettävien mittarien kansallista määrittelyä ja käyttöönottoa, kansallisten tietorakenteiden luomista ja käyttöönottoa sekä kansallisen tietovarannon hyödyntämistä.

21 Rauta V. Kotidialyysien lisääminen kannattaa. Lääkärilehti 42/2019 vsk 74.

Mittarien määrittely kannattaa aloittaa geneerisestä mittarista (eli yleisestä mittarista, joka sopii koko väestölle). STM on suunnitellut tekevänsä tämän (mahdollisesti VM:n, THL:n ym. tuella) osana Orpon hallitusohjelman toteutusta. Tämä on syytä tehdä ensi tilassa, hyödyntäen THL:n Toimintakyky ja palvelutarpeet -tiimin osaamista.

Tietorakenteet on THL jo luonut, ja niiden toteutus Termeta-palveluun²² on aikataulutettu syksyille 2023. Sosmetaan²³ ne on jo toteutettu. Alueet tulisi velvoittaa toteuttamaan tietorakenteet asiakas- ja potilastietojärjestelmiinsä sekä ottamaan ne käyttöön.

Tämän jälkeen alueet on syytä velvoittaa tiedonkeruuseen.

Nämä askelet on kuvattu tarkemmin Työ- ja toimintakykytiedon konsepti -raportissa²⁴ sekä työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartassa²⁵.

3.7.2 Laaturekisterien määrän lisääminen

Laaturekisterit ovat tällä hetkellä yksi harvoista yksilötason vaikuttavuustiedon kansallisista lähteistä. Niiden määrää tulisi lisätä, painottaen merkittävimpiin palveluihin, diagnooseihin tai ongelmiin. Mm. päihdepalveluiden heikkoa tietopohjaa voitaisiin parantaa laaturekisterillä. Orpon hallitusohjelmassa on varattu vaikuttavuuden kehittämiseen palvelujärjestelmässä 8 milj. €/v, mistä osa olisi mielekästä suunnata laaturekisterien määrän lisäämiseen.

3.7.3 Sosiaalipalveluiden rekisterien kattavuuden parantaminen

Sosiaalipalveluiden rekisterien kattavuus on huomattavasti terveyspalveluita heikompi, minkä vuoksi palveluiden määrästä ja käyttäjistä saadaan hyvin rajallisesti tietoa. THL on aloittanut vuonna 2023 uuden Sosiaalihuollon seurantarekisterin tiedonkeruun. Tietoa saadaan sekä Kelalta Sosiaalihuollon asiakastiedon arkistosta että alueilta suoraan. Alueiden tietotoimitukset ovat viivästyneet alueiden kiireiden vuoksi.

22 <https://termeta.thl.fi/termeta>

23 <https://sosmeta.thl.fi/>

24 Anttila H. ym. 2021. Työ- ja toimintakykytiedon konsepti. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021120158260>

25 Heinäsenaho M. ym. 2023. Digitalisaatio työllistymisen ja osallistumisen tukena. Työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen digitalisoimisen tiekartta 2023–2027. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2023:2. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5593-6>

Ensimmäisessä vaiheessa tietosisältö on suppea, ja senkin kattavuudessa on haasteita. Syyskuussa 2024 on asiakastietolain asettama liittymisvelvollisuus Sosiaalihuollon asiakastiedon arkistoon, jolloin kyvykkyydet alueilla yhtenäisen rakenteisen tiedon tuottamiseen kasvavat merkittävästi.

Tämän työn rahoitus on turvattu vuodelle 2023 RRP-rahoituksen kautta. Ylläpidon pysyvä rahoitus ja jatkokehittämisen (kerättävien tietosisältöjen vaiheittainen laajentaminen) vaatima kehittämisrahoitus ovat vielä auki. Tämän työn resursointi tulisi turvata, jotta sosiaalipalveluiden tietopohja saadaan edes kohtuulliselle tasolle.

3.7.4 Tiedon ajantasaisuuden parantaminen

Tiedon ajantasaisuuden parantamiseksi tulisi tietotuotantoa ajatella kahtena erillisenä putkena: nopeasti päivittyvä ohjausta tukeva tieto ja hitaammin syntyvä tilasto- ja muu tieto. On hyväksyttävä, että nopeasti päivittyvä tieto ei ole aivan yhtä luotettavaa, ja tiedot täsmentyvät ajan kuluessa. Ohjausta ei voida rakentaa vuosia vanhan tiedon varaan.

Keskeistä on mm. nopeuttaa TerveysHilmoon liittyviä prosesseja. Alueilta tulee vaatia nopeampaa raportointiaikataulua ja tiiviimpää raportointisykliä, esim. kuukausittaista nykyisen vuotuisen sijaan. Tietojen tarkistus THL:ssä tulee mahdollisuuksien mukaan automatisoida. Toinen vaihtoehto voi olla kuukausittainen "KevytHilmo" karsitulla tietosisällöllä, ja vuosittaisen syklin jatkaminen nykyisen tietosisällön osalta. Tällöinkin tiedon raportointiaikataulua on syytä tiivistää, jotta lopullinen Hilmo-tieto on käytettävissä alkuvuodesta nykyisen elokuun sijaan.

Vastaavasti THL tarvitsee muiden rekisterinpitäjien tietoja (mm. Tilastokeskuksen kuolin-tietoja), jolloin viive niiden saamisessa viivästyttää myös THL:n tietotuotantoa. Kaikkien tilastoviranomaisten tietotuotannon syklit tulisi mahdollisuuksien mukaan yhtenäistää.

3.7.5 Tiedonsaantioikeuksien turvaaminen

Valtiovarainministeriö tarvitsee tiedonsaantioikeudet keskeisiin kansallisiin sote-aineistoihin voidakseen toteuttaa laissa sille määrättyjä tehtäviä (esim. Hyvinvointialuelaki 11 §). Myös hyvinvointialueiden mahdollisuuksia saada tietoa on parannettava, esimerkiksi siten, että alueella on oikeus saada oman väestönsä aineistot kaikilta rekisterinpitäjiltä. Yksi mahdollisuus voi myös olla erillinen pseudonymisoidun sote-tiedon "tietoallas", johon ministeriöillä ja alueilla on pääsy. Tämä ei välttämättä vaatisi lakimuutoksia, mikäli tieto pysyisi THL:n palvelimella ja siirtyisi muualle vain summatasoisena.

Tiedonsaantioikeuksien haaste koskee myös muita toimijoita, mm. THL:ää. THL on tuottanut hankerahoituksella indikaattoreita, joihin tarvitaan mm. Tilastokeskuksen tietoja, ja hankkeen päättyessä myös tiedonsaantioikeus loppuu. Tulisi siis varmistaa kaikkien tietoa tarvitsevien tahojen riittävät tiedonsaantioikeudet.

3.7.6 Talous ja toimintatiedon yhdistäminen ja yksikkökustannukset

Talous- ja toimintatiedon yhdistäminen mahdollistaa paitsi yksikkökustannusten laskemisen, myös potilaskohtaisten kustannusten laskemisen. Tämä vaatii erityisosaamista ja mahdollisesti tähän kehitettyä ohjelmistoa (FCG:n DRG- ja Episodiryhmittely-tuotteet). Kaupallisen tuotteen käyttämisen sijaan voidaan myös palkata erityisosaaja tekemään luokittelu. Tämä olisi todennäköisesti tehtävissä pienemmillä kustannuksilla, mutta kansainvälisessä vertailukelpoisuudessa voidaan tällöin hävitä (toisaalta kansainvälisesti ei ole olemassa sosiaali- ja terveystaloudellista kattavaa ryhmittelyä). Vaihtoehdot kannattaa kartoittaa tarkemmin. THL on myös ollut tätä toteuttamassa jo vuosia (TAHTO-tietokanta), mutta hankkeen aikataulu on toistaiseksi epäselvä.

3.7.7 Vertaiskehittämistoiminnan aloittaminen

Vertaiskehittäminen (benchmarking) vaatii vertailukelpoisen tiedon lisäksi systemaattista prosessia. Vertaiskehittämisen ideana on keskustellen löytää syitä data-analyysin paljastamien erojen takaa – hyviä käytäntöjä, joita kaikki voivat hyödyntää. Vertaiskehittämistoimintaa on jo THL:llä (mm. Laaturekisterit, RAI), ja lisäksi STM ja Kansallinen vaikuttavuuskeskus suunnittelevat sellaista. Vertaiskehittäminen olisi parasta toteuttaa yhteistyönä, kuitenkin siten, että vastuu on osoitettu jollekin taholle. Hallitusohjelman mukaisesti HVA-ohjauksen koordinaatiovastuu tulee olemaan VM:llä, ja vertaiskehittäminen voisi näin ollen kuulua luontevasti myös VM:n vastuulle. Kukin toimija voisi osoittaa toimintaan sopivia henkilöitä, jotka toteuttaisivat vertaiskehittämistä oman toimensa ohella. Alkuun päästään varsin pienelläkin työmäärällä, jos hyödynnetään olemassa olevia indikaattoreita (mm. www.hyvinvointivaje.fi, sotokuva.fi, THL Laaturekisterit).

4 Hyvinvointialueiden taloustiedot ja sote-kustannukset

Nimensä mukaisesti kustannusvaikuttavuusperusteinen ohjaus tarvitsee tuekseen riittävän tarkan ja ajankohtaisen tiedon kustannuksista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuksista on saatavilla kohtalaisesti tietoa THL:n vuosittaisessa ”Terveysten huollon menot ja rahoitus”-tilastoraportista. Tämän tilaston pohjalta THL:n KUVA-mittaristossa ja SotkaNet-palvelussa on saatavilla useita eri palveluluokkien asukaskohtaisia nettokäyttökustannuksia. Tilastot pohjautuvat ennen vuotta 2020 Tilastokeskuksen keräämään tilastoon kuntien käyttömenoista sekä vuodesta 2021 Valtiokonttorin keräämään kuntien ja vuodesta 2023 hyvinvointialueiden taloustietoon.

Näiden tilastotietoaineistojen heikkoutena on kuitenkin pitkä ajallinen viive toteumasta julkaisuun, ylätasoisuus sekä vaikeaselkoisuus. Vuosittain julkaistava tilastoraportti antaa kattavan ylätasaisen kuvan sote-menoista, mutta se ei tarjoa kovinkaan ajankohtaista kuvaa vaan vuosittain julkaistavassa raportissa käsitellään aina kaksi vuotta vanhaa tietoa (esim. vuoden 2023 julkaistava raportti käsittelee vuoden 2021 kustannuksia). Raportti on myös hyvin ylätasoinen.

KUVA/Sotkanet-mittarit päivittyvät nopeammin, eli käytännössä jokaisen kalenterivuoden lopulla on saatavilla edellisen vuoden mittarit. Mittarit ovat myös kohtalaisen tarkalla, eli tärkeimpien palveluluokkien, tasolla ja niitä voidaan vertailla alueiden välillä. Mittarit ovat kuitenkin pääsääntöisesti asukaskohtaisia kustannuksia eivätkä tarjoa yksittäistä lukuarvoa tarkempaa tietoa (esim. siitä mistä kustannukset muodostuvat).

Kaikki kustannusmittarit ja raportit vuodesta 2021 eteenpäin pääsääntöisesti perustuvat kuntien ja vuodesta 2023 eteenpäin hyvinvointialueiden raportoimaan taloustietoon, josta on saatavilla sote-spesifi erittely THL:n Sampo-tietokuutiossa²⁶, joka puolestaan pohjautuu Valtiokonttorin taloustietoon. Tietokuution ongelmana on kuitenkin vaikeaselkoisuus sekä vaikeakäyttöisyys, mikä tekee esimerkiksi alueiden vertailusta hankalaa ja käytännössä vaatii tiedon ulosviennin esim. Excel-muodossa.

26 <https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/talous/kuntamenot>

Tällaisten erillisten Excel-tiedostojen käsittely ei ole kuitenkaan järkevää, koska niiden päivittäminen vaatii manuaalista työtä. THL:n Sammon tietoja voidaan hakea myös erillisellä rajapinnalla, mutta rajapinnan käyttöä hankaloittaa kuutiomallin epäintuitiivinen käyttö eli rajapintakutsut joudutaan muovaamaan kuutiomallin mukaisesti.

Kyseisten jo käytössä olevien tietopalvelujen lisäksi, STM ja THL on pyrkinyt kehittämään sote-tietojohdantaa Toivo-ohjelmassa vuosina 2020–2023²⁷. Kyseinen ohjelma on keskittynyt erityisesti edellä mainitun KUVA-mittariston (Valtava-hanke) sekä sote-tietojen yhdenmukaisuuden kehittämiseen (Virta-hanke). Kustannusten kannalta tärkein kehityskohde on ollut niin sanottu Tahto-tietokanta, jonka tulisi yhdistää hyvinvointialueiden talous- ja toimintatiedot. Oletuksena on, että tämän pohjalta pystyttäisiin laskea esimerkiksi suoritteiden yksikköhintoja ja vertailla niitä kansallisesti. Hankkeen eteneminen ja tulokset ovat kuitenkin tätä raporttia kirjoittaessa avoimina, eikä Tahto-tietokanta ollut THL:n ulkopuolisessa käytössä.

Tarve mahdollisimman tarkalle, ajantasaiselle, vertailukelpoiselle ja käyttäjäystävälliselle sote-kustannustiedolle on kuitenkin välitön. Tämän johdosta kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeessa päätettiin keväällä 2023 pilotoida sote-kustannustiedon käyttäjäystävällistä raportointia, joka mahdollistaisi aluekohtaisen vertailun hyvinvointialueiden ohjauksen tueksi. Pilotin avulla pyrittiin myös lisäämään data-analyysin ja visualisoinnin kyvykkyyttä valtiovarainministeriössä tekemällä erilaisia analyysi- ja visualisointitapoja ja mahdollisuuksia sekä tietopohjan (VM tietovarasto) tunnetuksi kahden hyvinvointialueiden ohjauksesta vastaavan osaston (budjettiosasto ja kunta- ja alueosasto) virkamiehille. Lisäksi toteutettiin toinen pilotti, jossa analytiikkaa ja datan visualisointia hyödynnettiin kuntien vuoden 2022 sote-taloustietojen tarkastuksessa.

Luvussa 4.1. esitellään lyhyesti näiden pilottien pohjana käytettyä kuntien taloustietoa sekä analyysin teknistä toteutusta. Kaksi pilottiraporttia esitellään luvussa 4.2 ja näiden pohjalta muodostettuja toimienpidesuosituksia luvussa 4.3.

27 <https://soteuudistus.fi/web/soteuudistus/toivo-ohjelma>

4.1 Kuntien taloustieto: tietopohja ja raportin tekninen toteutus

Kuntalain 120 a §²⁸ velvoittaa kunnat toimittamaan tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Valtiovarainministeriö vastaa tietojen yhteentoimivuudesta vuosittain päivitettävällä asetuksella²⁹. Käytännössä kunnat raportoivat Valtiokonttoreille tietonsa joko taloushallinnon järjestelmiin rakennetun automaattisen raportoinnin tai manuaalisesti täytettävien xml-raporttiedostojen kautta. Raportoinnin yksityiskohdat on kuvattu tarkemmin AURA-käsikirjassa³⁰.

Kuntien ja vuodesta 2023 eteenpäin hyvinvointialueiden tulee raportoida tietojaan usealla eri aikasyklillä (tiheimpään kuukausittain), mutta ennen hyvinvointialueiden aloittamista sote-kustannustietojen kannalta merkittävin kuntien talousraportoinnin kokonaisuus on niin sanottu kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot palveluluokakohtaisesti (KKTPP)-raportointi. Tässä vuosittaisessa raportoinnissa kuntien tulee jakaa käyttötalous- ja investointimenonsa lakisääteisten tehtäviensä mukaisille palveluluokille.

Vuonna 2023 sosiaali-, terveys ja pelastuspalveluiden järjestämisvastuu siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille. Nämä tehtävät muodostivat vuoden 2022 luokituksella yhteensä 64 eri palveluluokkaa, joiden kustannukset vuosilta 2021 ja 2022 muodostavat pohjan hyvinvointialueiden laskennalliselle rahoitukselle. Tämän takia palveluluokkien kuntakohtaiset kokonaiskustannukset olivat jo laajalti käytössä erityisesti valtiovarainministeriön kunta- ja alueosastolla. Näin ollen sote-kustannusten aluekohtainen vertailu päätettiin rakentaa tämän tiedon pohjalta.

4.1.1 Kuntien taloustiedon kuutiomalli

Kuntien KKTPP-talousraportointi koostuu kolmesta keskeisestä tietouloottuvuudesta, joita ovat *tililuettelo*, *palveluluokitus* ja *sektorilottuvuus*. Tiliulottuvuus noudattaa kuntien ja hyvinvointialueen tilikarttaa, eli määrittelee mistä taloustiedosta on kyse (esim. tulo, meno, henkilöstömeno, palvelujen osto jne.). Palveluluokka puolestaan kertoo mille kuntien tai hyvinvointialueiden palvelulle kyseinen tieto kohdistuu. Palveluluokkia ovat

28 Kuntalaki 10.4.2015/410 120 a §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki#O6L13P120a>

29 Esim. vuoden 2022 tietojen osalta ks. <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210815>

30 Tasaisin väliajoin päivittyvä AURA-käsikirja on saatavilla <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/kuntien-ja-kuntayhtymien-automaattisen-talousraportoinnin-kasikirja-aura/>

esimerkiksi ”lääkäiden tehostettu palveluasuminen” ja ”Aikuispsykiatrisen erikoissairaanhoidon”. Sektoriuhattavuus puolestaan kuvaa kyseisen tiedon kohdistumista joko sisäiseksi tai ulkoiseksi tuloksi tai menoksi.

Ulkoiset-sektori jakautuu useisiin alasektoreihin, joiden avulla voidaan tarkentaa tulon tai menon vastapuolta, eli onko esimerkiksi palveluosto (meno) tapahtunut yrityksiltä vai julkisyhteisöiltä. Ulkoiset-sektori on hierarkkinen, eli sisältää useita tasoja (esim. alasektori ”kunnat” on osa alasektoria ”paikallishallinto”, mikä puolestaan on osa ”julkisyhteisöt” alasektoria) ja täydellisesti toteutetussa raportoinnissa alasektorien tiedot summautuisivat ylemmille tasoille. Usein sektoritiedoissa on kuitenkin puutteita, minkä johdosta AURA-käsikirja Liitteen 8 (Sektorit XBRL-taksoniassa) tärkeintä on, että ”Ulkoiset”-yläsektorin tiedot vastaavat organisaation kirjanpidon tietoja. Huomionarvoista on, että kuntien on pakollista raportoida vain pieni osa ulkoiset-alasektoreista³¹

Näiden tietojen pohjalta pystytään rakentamaan jokaiselle palveluluokalle tyypillistä tilinpäätöksen tuloslaskelmaa vastaava erittely, jonka pohjalta voidaan arvioida palveluluokka-kohtaisia tuloja ja menoja. Lisäksi täydellisen sektoritiedon avulla voitaisiin arvioida tulojen ja menojen vastinpuolta, eli esimerkiksi kuinka paljon ostoista on tehty kunnilta tai yksityisiltä yrityksiltä. Sektoritiedon raportoinnin osittaisesta vapaaehtoisuudesta johtuen tämä tieto on kuitenkin harvoin täydellistä.

KKTPP-raportointikonaisuudessa yksittäinen tietorivi sisältää siis kyseisten kolmen tietouhattavuuden lisäksi perustietoja kuten raportoiva kunta ja sen y-tunnus sekä raportoinnin tilasta (hyväksymisvaihe) sekä kokonaisuudesta.

4.1.2 VM tietovarasto ja Microsoft PowerBI

Tietopohja muodostui näin ollen kuntien talousraportoinnin raakadatasta, jota hallinnoi Valtiokonttori. Valtiokonttori on rakentanut raakadataan rajapinnan, mutta tässä rajapinnassa edellä mainitut kolme keskeistä tietouhattavuutta on koodattu yhdeksi tunnuslukuavaimeksi, mikä vaikeuttaa tiedon käyttöä. Tämän johdosta tässä hankkeessa kehitetty PowerBI-raportti päätettiin rakentaa Valtiovarainministeriön (VM) tietovarastoa hyödyntäen.

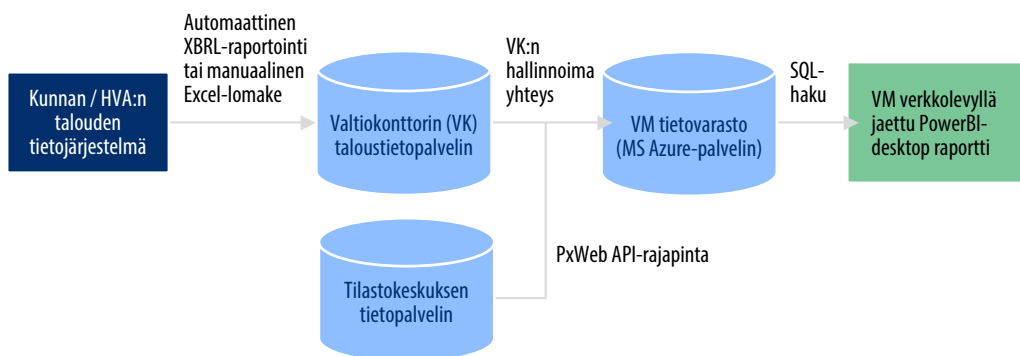
31 Esim. vuoden 2021 raportoinnin osalta pakolliset ulkoiset alasektorit olivat Valtionhallinto, Kunnat, Kuntayhtymät, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Muut paikallishallinnon yksiköt, Sosiaaliturvarahastot

Tiivistetysti VM tietovarasto on Valtiokonttorin ylläpitämä Microsoft Azure pilvipalvelin-teknologiaa käyttävä SQL-tietokanta. VM:n tietovarastoon on yhdistetty Valtiokonttorin hallinnoimat kuntien ja hyvinvointialueiden taloustiedot alkuperäisenä raakadatana. Lisäksi tietovarastosta on saatavilla laajasti Tilastokeskuksen tietoja mm. kuntien väestötiedot. Tietokannan tietoja pystytään hakemaan halutussa muodossa hyödyntämällä SQL-hakulausekkeita ja Microsoftin tunnistautumisen mahdollistamia ohjelmistoja (esim. MS Excel, PowerBI, Azure Data Studio).

Tämän hankkeen yhteydessä tietojen hakuun, muokkaukseen ja raportointiin valittiin PowerBI Desktop-ohjelmisto, mikä mahdollistaa visuaalisten raporttien ja työpöytien laatimisen suoraan tietovarastosta. PowerBI Desktop ei kuitenkaan mahdollista näiden näkymien jakamisen esimerkiksi selaimen kautta vaan tämä vaatisi erillisen PowerBI service lisenssin. Hankkeen toteutushetkellä Valtioneuvostolla ei kuitenkaan ollut muita PowerBI lisenssejä³². Näin ollen tässä hankkeessa kehitettyjä PowerBI-raportteja voidaan jakaa Valtiovarainministeriön sisällä yhteisten verkkolevyjen kautta omina PBI-desktop tiedostoina (.pbix-tiedostomuoto). Hankkeen tulokset ovat kuitenkin helposti muokattavissa myös muille PowerBI-sovelluksille.

Kuvio 8 hahmottaa edellä kuvattua tietovirtaa ja teknistä ratkaisua.

Kuvio 8. Sote-kustannusten raportoinnin tietovirta



32 Valtioneuvoston kanslia pyrkii lanseeraamaan pilvipohjaisen PowerBI Pron valtioneuvoston käyttäjille vuoden 2023 loppuun mennessä osana valtioneuvoston yhteisiä työkaluja kehittävää Yhdessä-hanketta.

4.2 Kehitetyt pilottiraportit

Hankkeessa kehitetyt pilottiraportit keskittyivät pääasiassa sote-palveluiden nettokustannusten arviointiin ja vertailuun alueiden välillä. Hankkeessa kehitettiin kaksi erillistä raporttikokonaisuutta. Ensimmäisessä eli sote-kustannukset raportissa analysoitiin vuoden 2021 kuntien soten nettokustannuksia eri palveluluokittain ja alueittain. Tätä raporttia pyrittiin lähtökohtaisesti kehittämään hyvinvointialueiden ohjauksen tueksi. Toinen raportti eli KKTPP tarkastusraportti, puolestaan pyrki vertailemaan vuosien 2021 ja 2022 nettokustannuksia ja se kehitettiin VM:n sisäiseksi työkaluksi tukemaan kuntien raportoimien vuoden 2022 taloustietojen tarkastamista.

Molemmissa raporteissa nettokustannukset laskettiin käyttämällä seuraavaa kaavaa, joka on yhtenevä mm. THL:n laskentatavan kanssa:

Nettokäyttökustannus = (Sisäiset ja ulkoiset toimintakulut + Vyörytyskulut + Poistot ja arvonalentumiset) – (Sisäiset ja ulkoiset toimintatuotot + Vyörytystuotot + Valmistus omaan käyttöön + Valmiiden ja keskeneräisten tuotteiden varastojen lisäys)

4.2.1 Vuoden 2021 sote-kustannusten vertailuraportti

Sote-kustannukset raportissa vuoden 2021 nettokäyttökustannuksia analysoitiin aluekohtaisesti, AURA-palveluluokittain sekä yhdistelemällä palveluluokat yhdeksään ylemmän tason palveluluokkaan mukailten vanhempaa kuntien tehtäväluokitusta. THL käyttää vastaavaa ylemmän tason luokittelijaa osana omaa kuntien sote-käyttötaloustilastoissa³³.

On huomioitava, että alkuperäinen aineisto koostuu kuntien taloustiedoista, joten hyvinvointialuetason kustannusnäkyvä vastaa yksinkertaisesti alueen kuntien nettokäyttökustannusten summia. Nettokäyttökustannuksia arvioitiin myös asukaskohtaisesti hyödyntämällä VM:n tietovaraston kautta haettuja Tilastokeskuksen virallisia kuntakohtaisia väestötietoja vuoden 2021 lopulta.

33 THL:n kuntien taloustietoihin pohjautuva tilasto saatavilla: <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/sosiaali-ja-terveyspalvelujen-julkinen-talous>

Näiden jaotteluiden avulla PowerBI-raportin keskeisimmän näkymän muodostaa niin sanottu alueen sote-kustannuskortti, jota Kuvio 9 havainnollistaa Pirkanmaan hyvinvointi-alueen osalta. Aluekortti mahdollistaa näin ollen asukaskohtaisten kustannusten vertailun eri palveluluokkien välillä sekä vertaamisen koko maan keskiarvoon.

Lisäksi näkymässä on pyritty huomioimaan alueen sairastavuutta hyödyntämällä sote-rahoituksen pohjana käytettäviä alueellisia tarvekertoimia. On kuitenkin huomioitava, että nämä tarvekertoimet on lähtökohtaisesti laskettu sote-rahoituksen jakamisperusteeksi eivätkä suoranaisesti vastaa kyseisen vuoden tarvevakioituja kustannuksia, joiden arvioinnista THL vastaa. Näin ollen tarvekertoimien kautta lasketut vakioidut kustannukset ovat vain suuntaa-antavia.

Lisäksi sote-kustannusten raporttiin pyrittiin luomaan selkeitä visualisointeja alueiden väliselle vertailulle esimerkiksi kustannusrakenteen osalta. Kuvio 10 havainnollistaa kyseistä vertailua.

Kuten PowerBI-raporteissa yleisesti, sote-kustannusten raportin hyöty perustuu ennen kaikkea interaktiiviseen käyttöliittymään, eli käyttäjä voi itse suodattaa tietoa esim. alue tai palveluluokkakohtaisesti ja porautua syvemmälle palveluluokkarakenteeseen. Esimerkiksi raporttiin rakennettiin mahdollisuus porautua ensin koko maan kustannusten tasolta alue-tasolle sekä tarvittaessa kuntatasolle sekä myös ylemmän tason palveluluokkien tasolta syvemmälle näiden alta löytyvien AURA-tasoisten palveluluokkien kustannuksiin. Lisäksi raportissa oli mahdollisuus vertailla jokaisen AURA-palveluluokan asukaskohtaisia kustannuksia alueiden välillä.

Voidaankin todeta, että vaikka kaikki toteutetut analyysit olivat luonteeltaan yhden vuoden kuvailevia tuloksia ne tarjoavat kuitenkin pelkkää tilinpäätöstietoa yksinkertaisemman ja helpommin vertailtavan näkymän sote-kustannuksiin. Raportilla käsiteltiin tässä vaiheessa vain vuoden 2021 tietoja, koska tätä aikaisemmin tietojen keruusta vastasi Tilastokeskus ja tiedot eivät ole täysin yhtenevät eriävän palveluluokituksen johdosta. Ylemmän tason tietoja voitaisiin kuitenkin myös lisätä aikasarjamaisen analyysin mahdollistamiseksi ja Tilastokeskuksen tiedot ovat saatavilla VM Tietovarastosta. Lisäksi vuoden 2021 jälkeiset tiedot ovat helppo lisätä raportille yhtenevän tietomuodon johdosta.

Kuvio 9. Esimerkki sote-kustannuskortista Pirkanmaan osalta

Alueen perustiedot

527478	10,24
Väkiluku	Yli 75 vuotiaat (%)
10,38	18,43
Yli 75 vuotiaat (%), koko maa	Alle 18 vuotiaat (%)
18,66	1 848 642 450,39
Alle 18 vuotiaat (%), koko maa	Sote-nettokustannus yhteensä

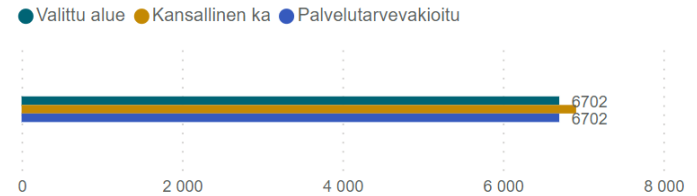
Asukaskohtaiset nettokustannukset

3 504,68	-2,71
Valittu alue	%-ero
3 602,42	3 541,46
Kansallinen keskiarvo	Palvelutarvevakioitu

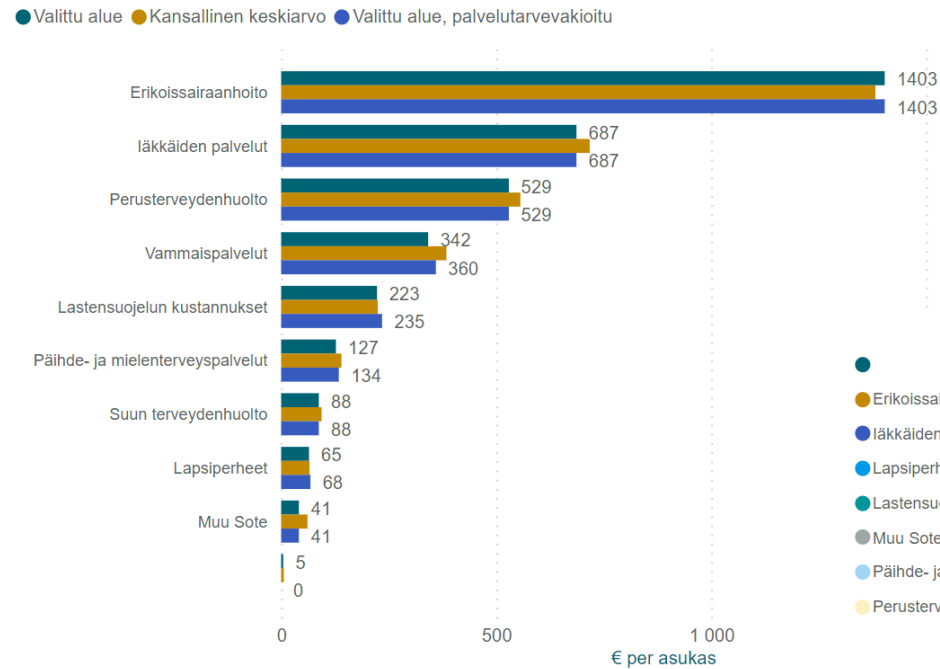
Palvelutarvekertoimet

1,00
Terveystieteiden tutkimuskeskus
1,00
Vanhustenhuolto
0,95
Sosiaalihuolto

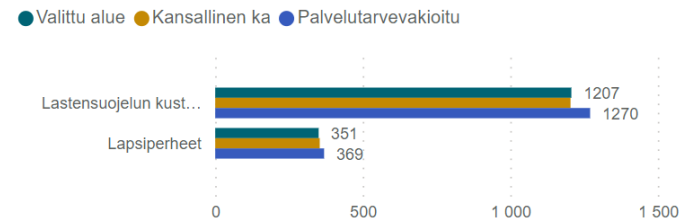
lääkäiden palvelut nettokustannukset per 75 v. täyttänyt



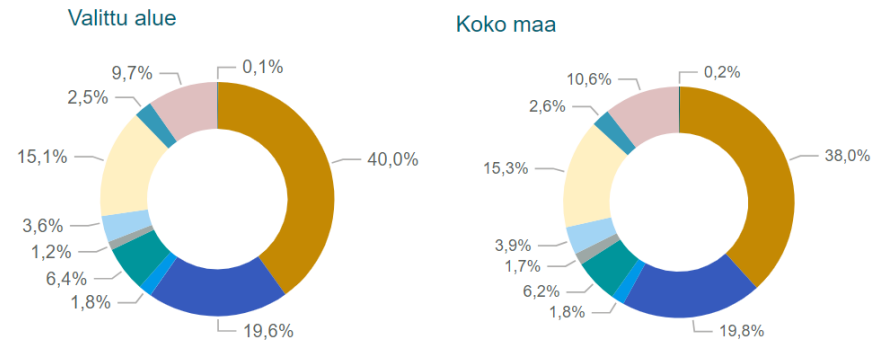
Asukaskohtaiset nettokustannukset palveluluokittain



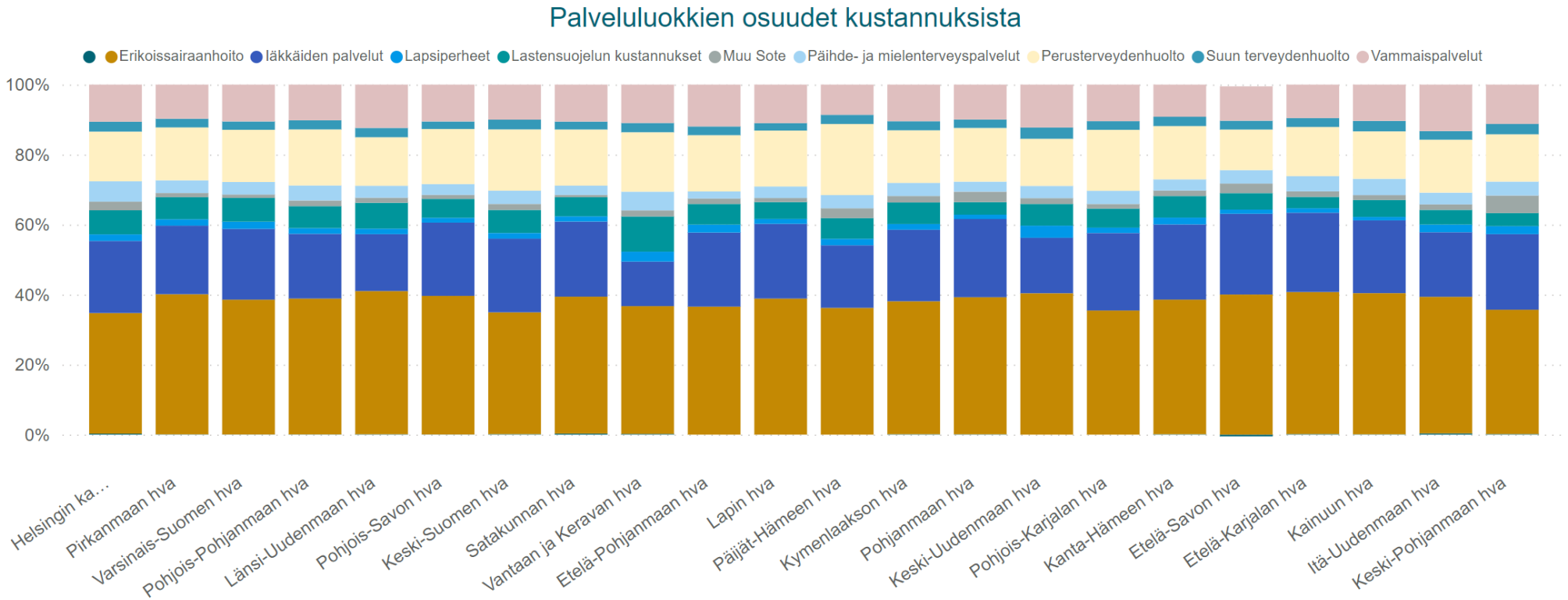
Lasten palveluiden nettokustannukset per alle 18 vuotias



Kustannusjakauma palveluluokittain



Kuvio 10. Esimerkki sote-kustannusrakenteen erittelystä alueittain



On toki huomioitavaa, että saman kaltaisia asukaskohtaisia kustannustietoja on saatavilla THL:n ylläpitämästä SoteKUVA-palvelussa. Palvelussa kustannustiedot kuitenkin helposti hukuvat yli 400 muun mittariston joukkoon ja vaikka palvelussa onkin kohtalaisen yksinkertainen käyttöliittymä alueiden välinen vertailu ei ole aivan yksiselitteistä. Lisäksi SoteKUVA-palvelun mittarit eivät ole käyttäjän muokattavissa vaan ne muodostetaan tarkan validointiprosessin tuloksena, mikä toki parantaa mittareiden luotettavuutta. Joissakin tapauksissa tiedon käyttäjällä voi kuitenkin olla tarvetta esimerkiksi analysoida absoluuttisia kustannuksia asukaskohtaisten kustannusten lisäksi. Tällöin käyttäjä joutuu viemään tiedon ulos KUVA-palvelusta ja työstämään tietoja esimerkiksi Excel-ohjelmistossa. VM:n sisäiseen käyttöön suunnitellulla PowerBI-raportilla voidaankin taata KUVA-mittaristoa ketterämpi kehittäminen ja tarvittaessa myös käyttää KUVA-mittareiden tietoa suoraan rajapinnan kautta.

Sote-kustannukset raportti kehitettiin ennen kaikkea havainnollistamaan PowerBI-raportoinnin ja VM:n tietovaraston tarjoamia hyötyjä alueiden ohjauksen tukena. Raportin toiminnallisuuksia esiteltiin hyvinvointialueiden ohjauksessa mukana oleville VM:n kunta- ja alueosaston (KAO) sekä budjettiosaston (BO) virkamiehille, joilta saatiin kehittämisehdotuksia ja pohdittiin raportin käyttämistä vuoden 2023 syksyn hyvinvointialueneuvotteluissa. Raportin toissijaiseksi hyödyksi voidaan lukea lisääntynyt kiinnostus PowerBI-raportointia sekä VM tietovarastoa kohtaan, mikä johtikin KAO:lle toukokuussa perustetun tieto ja talous-yksikön kiinnostukseen hyödyntää PowerBI-raportointia vuoden 2022 kuntien taloustietojen tarkastuksessa. Tästä muodostuikin toinen pilottikonaisuus, joka esitellään seuraavaksi.

4.2.2 Vuoden 2022 kuntien taloustietojen tarkastuksen työkalu

Kunnat raportoivat palveluluokkakohtaiset taloustietonsa osana KKTPP-raportointikokonaisuutta kerran vuodessa. Raportointiaika on huhtikuun alusta toukokuun loppuun, jolloin raportoidaan aina edellisen vuoden tiedot. Näitä tietoja käytetään pohjana useille kansallisille tilastoille ja viranomaispäätöksille, kuten kuntien valtionosuuksien laskennalle, ja erityisesti vuoden 2022 ja 2021 osalta myös hyvinvointialueiden rahoitus- sekä kuntien siirtymätasauslaskelmille. Tämän johdosta kuntien raportoimat taloustiedot pyritään tarkastamaan mahdollisten virheellisten kirjausten varalta. Tähän tarkastukseen osallistuu useita eri sidosryhmiä kuten Valtiovarainministeriö, Valtiokonttori, THL, Tilastokeskus ja Opetushallitus.

Palveluluokkakohtaisen tiedon tarkastamisessa olennaista on havaita esimerkiksi, että kunnat ovat kohdistaneet kustannukset AURA-käsikirjan mukaisesti (ns. kohdentamisperiaate). Käytännön tarkastustyö toteutetaan vertaamalla sote-palveluluokkien nettokäyttökustannuksia VM:n ja Tilastokeskuksen kunnille vuoden 2023 alussa tekemään

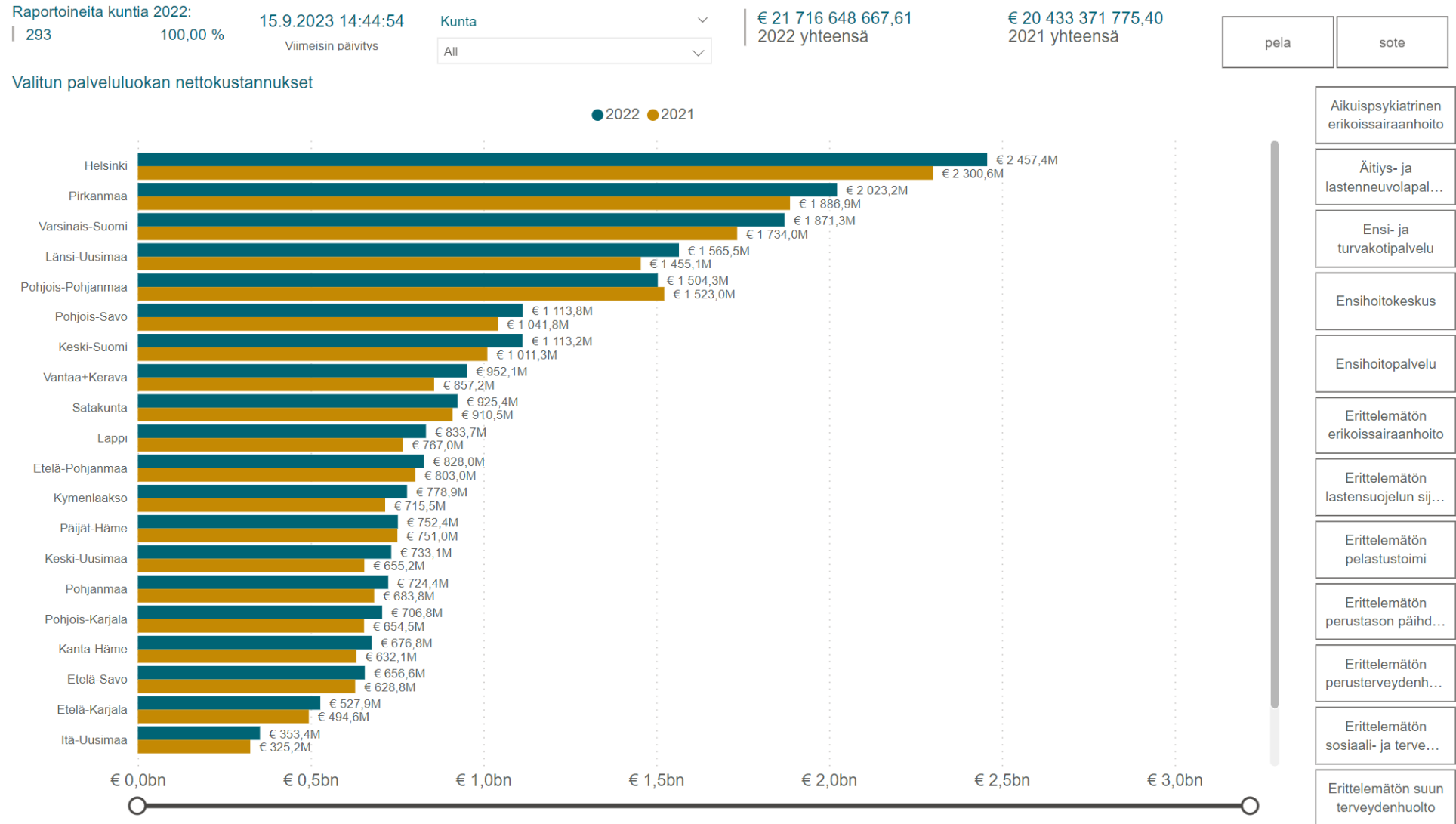
ennakkotietokyselyyn sekä vuoden 2022 tietojen osalta vuoden 2021 kustannuksiin. Karkeasti sanoen, merkittävät (yli 10 %) poikkeamat nettokustannuksissa antavat aihetta tarkemmalle palveluluokkakohtaiselle tarkastukselle.

Manuaalisen tarkastustyön helpottamiseksi pyrittiin hyödyntämään PowerBI-raportointia. Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus hankkeessa rakennettiin edellä mainitun sote-kustannukset raportin teknisiä periaatteita noudattava (VM tietovarasto + PBI desktop ohjelmisto) raportti, jota kehitettiin yhdessä KAO:n talous ja tieto- sekä rahoitus ja rahoitusjärjestelmät -yksiköiden tarkastajien kanssa.

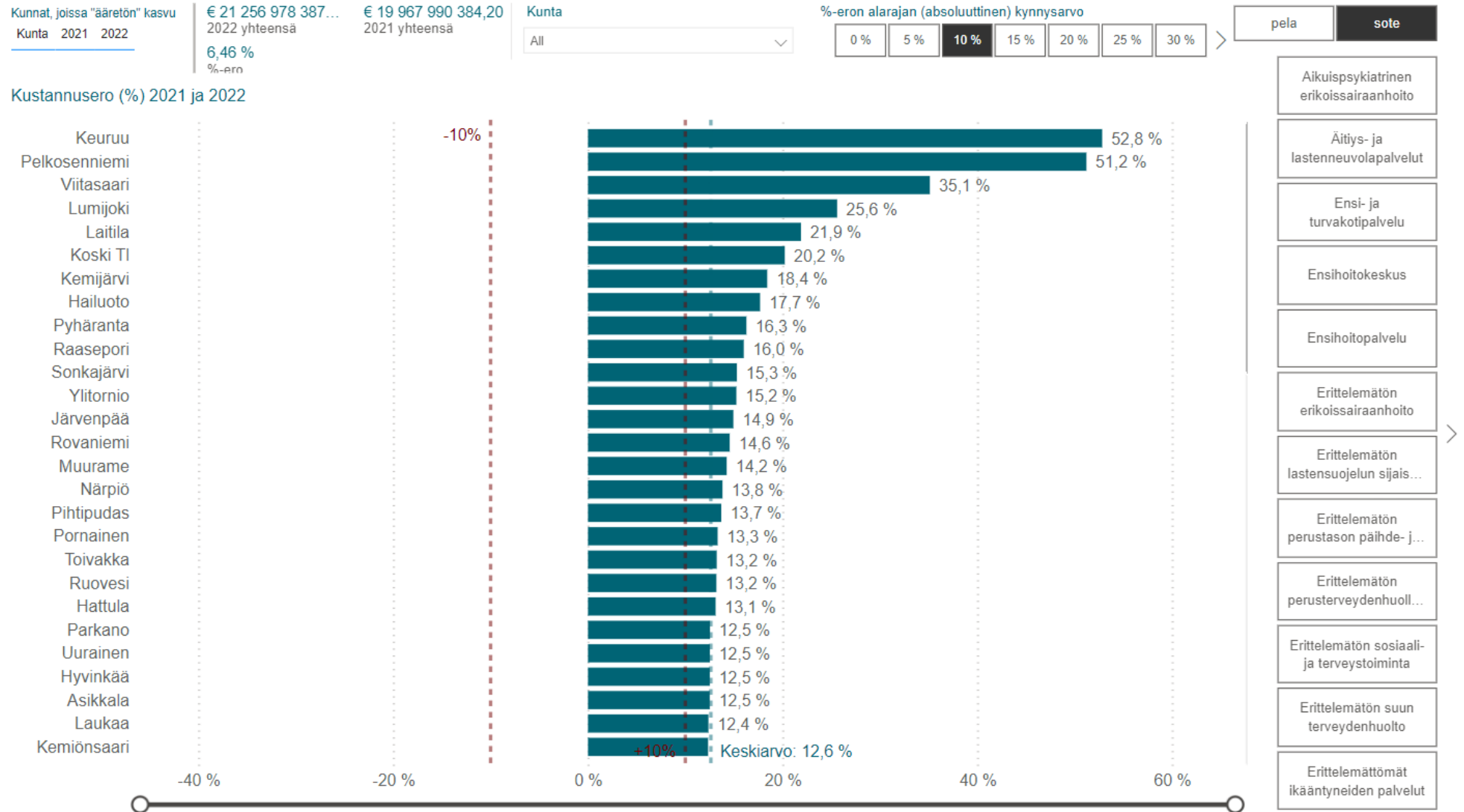
Raportin peruseriaatteena oli luoda kunnittain absoluuttisten ja asukaskohtaisten kustannusten sekä prosentuaalisten kustannuserojen vertailu vuoden 2022 ja 2021 raportoitujen tietojen välillä sekä vuoden 2022 raportoitujen tietojen ja vuoden 2023 alussa toteutetun ennakkokyselyn välillä. Raporttiin lisättiin myös mahdollisuus suodattaa vertailutietoja palveluluokittain sekä porautua yksittäisen kunnan palveluluokkakohtaisiin tietoihin. Tämän lisäksi prosentuaalisen eron visualisointeihin lisättiin suodatusmahdollisuuksia, joilla pystyttiin paremmin tunnistamaan merkittäviä poikkeuksia, joihin tarkastus tulisi kohdentaa. Kuvio 11 ja Kuvio 12 havainnollistavat tarkastustyökalun eri näkymiä.

Raportti kehitettiin yhteistyössä KAO:n kanssa ja se on tämän raportin kirjoittamishetkellä (syyskuu 2023) aktiivisessa käytössä tarkastuksen tukena. Varsinaisen PBI-raportin lisäksi pilotoinnin tärkeänä lopputuotteena voidaan pitää yhteistoiminnan kehittämistä sekä uusien työkalujen tunnetuksi tulemistä VM:n sisällä. Esimerkiksi tiedon ajantasaisuuden takaamiseksi raporttiin oli tärkeää luoda päivitysmahdollisuus, joka toimii kaikilla raporttia käyttävillä virkamiehillä. Tämä vaatii päivittävältä henkilöltä pääsyä VM:n tietovarastoon, mikä itsessään lisää jo tietoutta tietovaraston käyttömahdollisuuksista. Kesälomakausi 2023 takasikin sopivan testiympäristön raportin itsenäiselle käytölle raportin kehittäjän ollessa vuosilomalla. Perehdytyksen ja käyttäjätunnusten saamisen jälkeen tietojen tarkastajat onnistuivat käyttämään ja päivittämään raporttia ilman jatkuvaa tukea. Näin ollen, tarkastajilta saadun suullisen palautteen perusteella pilotin tulos katsottiinkin lisäävän merkittävästi tarkastamistyön mielekkyyttä sekä tehokkuutta, mikä luo lupaavan pohjan jatkokehitykselle.

Kuvio 11. Nettokustannusten vuosivertailu kunnittain. Oikealla suodattimet toimialoittain (sote, pela) sekä palveluluokittain.



Kuvio 12. Nettokustannusten prosentuaalinen ero 2021–2022 kunnittain. Oikealla suodattimet toimialoittain (sote, pela) sekä palveluluokittain. Ylhäällä kuntasuodatin sekä %-eron absoluuttinen alaraja (valittuna 10 % kynnysarvo).



4.3 Toimenpidesuosituksset

Hankkeessa toteutettujen pilottien tuloksena saatiin kaksi käytännön PBI-raporttia, jotka tarjoavat käytännön työkalut niin hyvinvointialueiden ohjaamisen kuin kuntien ja tulevaisuudessa hyvinvointialueiden taloustietojen tarkastuksen tueksi. Käytännön työkalujen lisäksi pilottien hyöty on ennen kaikkea organisatorinen, koska ne osoittavat, että panostamalla data-analytiikkaan voidaan saada selkeitä parannuksia käytännön virkatyöhön. Luodut raportit myös tarjoavat selkeän käyttöesimerkin mm. VM:n tietovarastolle, mikä itsessään helpotti raporttien kehittämistä sekä jatkokäyttöä ja päivittämistä, kun tarvittavat tiedot olivat saatavilla yhdestä keskitetystä tietolähteestä.

Kehitystyön aikana kuitenkin huomattiin erinäisiä haasteita esimerkiksi työn organisoimisessa niin VM osastojen kuin esimerkiksi tietojen tarkastukseen osallistuvien sidosryhmien välillä, analytiikkavykykyksissä sekä analytiikkainfrastruktuurin toiminnassa.

Lisäksi tietopohjassa havaittiin merkittäviä puutteita ja virheitä raportoivien organisaatioiden suunnalta. Taloustietojen tarkastamisessa pyrittiin juuri näiden virheiden tunnistamiseen, mutta tietomassa suuren koon johdosta kaikkia virheitä ei pystytty tai ole edes mielekästä tarkastaa jälkikäteen. Edellä esitetyissä kahdessa raportissa käytettiin pohjana vain kuntien raportoimia tietoja.

Vuoden 2023 aikana hyvinvointialueet alkavat myös raportoida taloustietojaan pääosin samoin periaattein kuin kunnatkin. Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeessa tutkittiin näitä tietoja hyvin pintapuoleisesti, mutta jo tälläkin perusteella havaittiin selkeitä virheitä. Syitä näille virheille paljastui myös hankkeen yhteydessä toteutetussa erillisselvityksessä (ks. 3.4.1 Hyvinvointialueiden edellytykset hyödyntää kustannusvaikuttavuustietoa resurssien allokoinnissa s. 15). Keskeisiksi syiksi nähtiin esimerkiksi kunnilta kopioidut monimutkaiset kustannuspaikkarakenteet ja valmistelun kiire erityisesti alueilla, joilla sote-toimintaa ei oltu ennestään osoitettu alueelliselle yhtymälle.

Nämä haasteet sekä sote-kustannusten analysoinnin mahdollisuudet huomioiden päädyttiin neljään seuraavaksi tarkemmin kuvattuun toimenpidesuositukseen.

4.3.1 Tietopohjan jatkuva kehittäminen hyvinvointialueiden ohjausta tukeväksi

Sote-kustannusten keskeisenä tietolähteenä toimii vuosina 2021–2022 kuntien ja vuodesta 2023 eteenpäin hyvinvointialueiden raportoimat taloustiedot. Kuntien palveluluokkakohtaisen taloustietojen tarkastukseen kiinnitettiin erityistä huomiota, koska ne määrittelevät kunnilta hyvinvointialueille siirtyvän rahoituksen. Jatkossa alueiden

raportoimia talouden toteumatietoja käytetään alueiden rahoituksen pohjana. Tämän lisäksi alueet raportoivat taloudestaan vuoden aikana muun muassa talousarvio-, vuosineljännes- ja tilinpäätösennusteraportointien puitteissa. Nämä tiedot ovat keskeisiä alueiden talouden reaaliaikaisessa ohjaamisessa ja seurannassa ja näiden tietojen oikeellisuuden tulee jatkossakin panostaa.

Tämän hankkeen erillisselvityksessä havaittiin lisäksi, että hyvinvointialueiden talouden seuranta oli vuoden 2023 alussa eri alueilla hyvin eri tilanteessa. Kolmen analysoidun ns. sirpalemaakunnan taloushallinnon raportointi ei ollut sellaisella tasolla, että kesken tilivuoden voitaisiin saada luotettavaa arviota esimerkiksi kustannusten palvelukohtaisesta toteumasta ja rakenteesta suhteessa talousarvioon. Tämä vaikeuttaa tilinpäätösennusteiden laadintaa ja heikentää niiden luotettavuutta.

Hyvinvointialueiden talousraportoinnin tietosisällöt annetaan VM-asetuksella ja ohjeet on koottu AURA-käsikirjaan, joka sisältää mm. palveluluokkarakenteen. Nykyinen lainsäädäntö velvoittaa hyvinvointialueet raportoimaan palveluluokkakohtaisesti vain tilinpäätöstiedot osana erillistä palveluluokkakohtaista raportointia. Sen sijaan muut raportointikokonaisuudet raportoidaan vain karkealla toimialakohtaisella erittelyllä (sosiaali- ja terveystaloudet; pelastustoimi).

Kun ohjaavat tahot saavat alueiden palveluluokkakohtaiset taloustiedot vain takautuvasti, ei kustannuskehitystä päästä riittävällä tarkkuudella seuramaan ja ohjaamaan oikea-aikaisesti. Kustannuskehityksen hillitseminen edellyttää, että ministeriöiden käytettävissä on tarkemmin palvelutuotantoa kuvaavaa ja vertailukelpoista talousarviotietoa joka on myös yhdistettävissä palveluiden toiminta/suoritustietoihin.

Hyvinvointialueiden neuvotteluprosesseissa on havaittu, että tilastoinnissa olevista viiveistä johtuen tietopohja, jolla hyvinvointialueita ohjaamaan, on vähintään vuoden vanha. Tilanne ei ole optimaalinen ja sitä olisi syytä kehittää. AURA-palveluluokitus on kuitenkin varsin yksityiskohtainen eikä se istu sellaisenaan alueiden talouden suunnittelun pohjaksi.

Mahdollisesti jatkossa hyvinvointialueita voitaisiin velvoittaa tekemään ja raportoimaan talousarvioitaan yhteisesti määritellyllä, AURA-palveluluokitukseen pohjautuvalla karkeammalla palvelukokonaisuusryhmityksellä. Tämä vaatii kuitenkin ministeriöiden ja alueiden riittävän aikaista yhteistyötä. Esimerkiksi muutoksia tilikauden 2025 raportointiin tulee tehdä vuosien 2023 ja 2024 aikana.

4.3.2 Analytiikkavykykyksien lisääminen ja vakiinnuttaminen osaksi alueiden ohjausta

Edellä kuvatuista rajoitteista huolimatta kuntien sekä jatkossa hyvinvointialueiden taloustiedot tarjoavat jo nykyisellään kohtalaisen ajantasaista tietoa alueiden taloudellisesta tilanteesta. Ohjauksen kannalta keskeistä on kuitenkin saada tästä tiedosta mahdollisimman paljon irti.

Tällä hetkellä tietojen keräämisestä sekä koostamisesta tutkiahallintoa.fi palveluun vastaa Valtiokonttori. Tutkiahallintoa.fi on kaikille avoin PowerBI-pohjainen ja selaimella käytettävä tiedon raportointiympäristö, jossa tiedot ovat saatavilla tilinpäätöstyylisinä raportteina ja Excel-vienteinä. Tieto tällaisenaan ei kuitenkaan ole riittävää esimerkiksi hyvinvointialueiden ohjauksen tueksi, koska tietoa pitää jatkojalostaa esimerkiksi laskemalla palveluluokkakohaisia netto- tai bruttokustannuksia tai hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksia.

Tällä hetkellä VM:n virkakunta käyttää pääsääntöisesti tutkiahallintoa.fi palvelua tietolähteenään esimerkiksi edellä mainituissa laskelmissa. Käytännössä tämä tarkoittaa tiedon manuaalista ulosvientiä tutkiahallintoa.fi-palvelusta Excel-tiedostona, jota sitten kukin virkamies käsittelee omien tai verkkolevyllä jaettavien Excel-tiedostojen tai muiden laskelmien pohjana. Tiedon muuttuessa tai päivittyessä esimerkiksi uuden vuosineljänneksen tai seuraavan vuoden tiedoilla tulee kyseinen manuaalinen työvaihe suorittaa uudelleen.

Käyttämällä moderneja analytiikkatyökaluja, kuten edellä kuvattua PowerBI:ta yhdistettynä SQL-pohjaiseen tietokantahakuun VM:n tietovarastosta, kyseinen työkierto voidaan automatisoida siten, että haluttujen tunnuslukujen laskenta on automaattista uuden tiedon ilmestyessä. Näin esimerkiksi toimittiin kuntien taloustietojen tarkastuksen yhteydessä, jossa jokainen kunta raportoi ja päivitti tietojaan eriaikaisesti.

Edellä mainitun kaltainen analytiikka ja tunnuslukujen laskenta voitaisiin luonnollisesti osoittaa Valtiokonttorin vastuulle. Eli esimerkiksi tuottaa osaksi tutkiahallintoa.fi-palvelua. Tässä ratkaisussa on kuitenkin ongelmansa. Ensinnäkin esimerkiksi lainanottovaltuuksien laskenta on osa VM:n lakisääteistä tehtävää³⁴, eikä tätä voida suoraan ulkoistaa Valtiokonttorille. Toiseksi ohjaus voi vaatia tuekseen myös tarkempia ja ennalta vaikeasti määriteltäviä selvityksiä³⁵. Tällaisten usein nopeatempoisten selvitysten antaminen toimeksiantona ministeriön ulkopuolelle on aikaa vievää ja kankeaa. Eli koska VM joutuu joka tapauksessa

34 Laki hyvinvointialueesta 15 §

35 Esimerkiksi kevään 2023 hallitusneuvotteluiden yhteydessä nousi tarve selvittää hyvinvointialueiden tekevien hankintojen vuotuista arvoa. Tähän kysymykseen vastaaminen oli kohtalaisen nopeaa käyttämällä moderneja analytiikkatyökaluja.

tekemään tarkempaa laskentaa ja analyysia hyvinvointialueiden sekä kuntien taloustiedosta, on suositeltavaa, että siihen käytettäisiin yhdenmukaisia ja työn tehokkuutta lisääviä työkaluja.

Näin ollen suositellaan, että VM panostaa omien analytiikkakyvykkyksiensä kehittämiseen osana hyvinvointialueiden ohjausta. Käytännössä tämä tarkoittaa riittävän kyvykkään analytiikkoresurssin osoittamista hyvinvointialueiden ohjauksen tueksi. Tämän resurssin tulisi olla siis käytössä yli hallinnollisten osastorajojen. Analytiikkoresurssi koostuu sekä teknisestä data-analytiikan osaamisesta että riittävästä substanssiosaamisesta, jotka mahdollistavat niin analyysien teknisen toteuttamisen mahdollisimman tehokkaasti kuin ohjausta tukevan sisältömäärittelyn ja tulkinnan.

Erillisten henkilöstöresurssien lisäksi koko nykyisen ohjaukseen osallistuvan virkakunnan tiedon käyttö ja analytiikkakyvykkyksiä tulee kehittää siten, että heillä on valmius käsitellä esimerkiksi PowerBI-raporteilla välitettävää tietoa. Tämä vaatii organisatorisia ratkaisuja niin, että tiedontuotanto, jatkojalostus ja käyttö tuodaan selkeäksi osaksi ohjausprosessia esimerkiksi siten, että ohjaukseen osallistuvat virkamiehet tapaavat säännöllisin väliajoin analytiikasta vastaavia virkamiehiä käyden läpi tuotettuja analyyseja sekä sopivat kehityskohteista ja uusien tietotuotteiden tuotannosta.

Analytiikkakyvykkydet vaativat myös tuekseen nykyaikaiset työkalut sekä toimivan ja selkeän analytiikkainfrastruktuurin. VM:n tietovarasto luo hyvän pohjan infrastruktuurille, mutta sen päälle voidaan rakentaa useita erilaisia ratkaisuja, joista olisi hyvä tunnistaa sopivimmat sekä päättää yhteisistä toimintamalleista. Esimerkiksi kuten tämän hankkeen tuloksena havaittiin, PowerBI tarjoaa hyvän ratkaisun kuvailevien raporttien jakamiseen, mutta se ei välttämättä toimi kovin hyvinä alustana monimutkaisemmissa analyyseissa ja ennusteissa. Näiden laatiminen vaatii yleensä tuekseen tilastollisen ohjelmiston ja ohjelmointiosaamista (esim. R, Python). Lisäksi jos tietotuotteiden (esim. muistiot) tuotantoa halutaan automatisoida, voi olla tarpeen rakentaa erillisiä ohjelmointipohjaisia ratkaisuja. Näiden toimintamallien selvittäminen, kehittäminen ja sopiminen ovat osa nykyaikaista analytiikkaa ja tämä työ tulisi myös aloittaa osana hyvinvointialueiden ja kuntien taloustietojen hyödyntämistä.

4.3.3 Analytiikkainfrastruktuurin toimintavarmuuden ja jatkuvan kehittämisen turvaaminen

Kolmas suositus liittyy laajemmin VM:n analytiikkainfrastruktuurin kehittämiseen. Tässä keskeisenä alustana toimii VM:n tietovarasto, jonka hallinnoinnista vastaa VM:n kehittämis- ja hallintotoimen (KHT) tietoyksikkö ja teknisestä ylläpidosta Valtiokonttori. Pääsääntöisesti tässä hankkeessa toteutettujen pilottien pohjalta voidaan todeta, että tietovarasto

tarjoaa erinomaisen pohjan VM:n analytiikalle ja tiedolla johtamiselle. Tietovarastossa tiedot ovat lähtökohtaisessa yhdessä tietokannassa³⁶, josta tiedon haun voi automatisoida SQL-hakulausekkeiden avulla, mikä helpottaa tiedon jatkojalostamista sekä analyysia.

Pilottien aikana tietovarastossa havaittiin kuitenkin satunnaisia, mutta jatkuvia teknisiä ongelmia. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tietokantahaut ja näin ollen PBI-raporttien päivitykset eivät aina menneet läpi yhteysongelmien vuoksi. Lisäksi haettaessa tietoa Microsoft Excelillä havaittiin Microsoftin käyttäjätunnuksiin liittyviä kirjausongelmia, jotka liittyivät ilmeisesti VM:n peruskäytössä olevan Excel-version (2016) ikäänymiseen ja joita oltiin pyritty ratkaisemaan erillisten tunnuksien jakamisella. Kyseiset ongelmat ovat satunnaisia ja ratkeavat yleensä toistamalla haut ja/tai kirjautumisen, mutta ne itsessään luovat kynnystä tietovaraston käytölle erityisesti virkamiesten keskuudessa, joilla ei ole teknistä taustaa. Toisin sanoen jatkuvien virheviestien lukeminen rapauttaa luottoa tietovarastoon.

Yhteysongelmista keskusteltiin Valtiokonttorin sekä KHT:n tietoyksikön kanssa ja ongelman syy on tunnistettu ja ratkaisuvaihtoehtoja käydään läpi tämän raportin kirjoitushetkellä. Ei ole kuitenkaan vielä varmaa, miten pohditut ratkaisut tulevat toimimaan ja millainen VM tietovaraston palvelutaso jatkossa tulee olemaan.

Tämän takia suositellaan, että jatkossa palvelun ylläpitoa virtaviivaistetaan ja sille allokoidaan riittäviä resursseja niin, että yksittäisillä tietovarastoa hyödyntävillä virkamiehillä olisi selkeä kanava johon raportoida ongelmista ja lisäksi ajantasainen tieto esimerkiksi mahdollisista virhetilanteista ja niiden kestosta. Tästä kehitys- ja ylläpitotyöstä ja siihen liittyvistä viestintä- ja muista vastuista tulee sopia yhdessä Valtiokonttorin kanssa. Lisäksi tietovaraston suorituskyky tulee taata myös sen käytön lisääntyessä. Käytännössä tietovaraston kehittämisestä pitää siirtyä jatkuvampaan ja vakaampaan ylläpitotoimintaan, mikä tulee resursoida asiaankuuluvalla tavalla.

4.3.4 Analytiikan parempi hyödyntäminen yli organisaatorajojen

Pilottien kehittämisen yhteydessä käytiin aktiivista keskustelua muiden hyvinvointialueiden ohjaukseen sekä tietojen tarkastamiseen osallistuvien tahojen, kuten STM:n ja THL:n kanssa. Näissä keskusteluissa heräsi tarve yhteiselle analytiikkatoiminnalle. STM on muun muassa kehittämässä koko Valtioneuvoston yhteistä hyvinvointialueiden strategista

36 Teknisesti tietovarasto koostuu kahdesta eri tietokannasta, mutta näiden käyttö ei poikkea toisistaan.

tilannekuvanäkymää, jossa näissä piloteissa käsitelty taloustieto muodostaa keskeisen tietoaalueen. Jatkossa onkin tarpeen sopia selkeistä tiedon tuotanto- ja jalostusprosesseista eri toimijoiden välillä.

On kuitenkin huomioitava, että yhteisen tilannekuvan lisäksi jokaisella toimijalla on omat tarkemmat tietotarpeensa jo pelkästään lakisääteisten tehtävien täyttämiseksi. Tämän takia on epärealistista olettaa, että kaikkea analyysitoimintaa tulisi keskittää esimerkiksi valtioneuvoston sisällä vaan jatkossakin esimerkiksi VM:llä tulee olla käytössään omien analyysiensä kannalta riittävän tarkat työkalut ja tiedon jalostusprosessit ja vastaavasti STM:llä ja SM:llä omansa.

Toisin sanoen strategisen tason ohjaukseen käytettävän tiedon tulee aina olla lähtökohtaisesti suppeampaa kuin spesifimpää tehtävää hoitavan operatiivisen tason tiedon. Esimerkkinä toimii se, että VM:n tehtävien kannalta voi olla olennaista tarkastella hyvinvointialueiden tietoja tilitasoisesti, mutta strategisen johtamisen kannalta relevanttia on koostaa tästä tiedosta järkevä seurantamittari kuten asukaskohtainen kustannus ylätason palveluluokalla (esim. ikääntyneiden palvelut).

Tiedon jatkojalostuksen virrat olisi kuitenkin hyvä yhdistää siten, että strategisen tason tieto pohjautuu operatiivisen tason tietoon tai että molemmat ovat vähintäänkin muodostettu saman raakadatan (esim. hyvinvointialueiden taloustieto) pohjalta. Valtioneuvostotasoisesti tulisikin päättää, että mikä organisaatio vastaa mistäkin tietoihiosta ja että tietojen jalostusprosessi sekä siihen käytettävät työkalut (esim. PowerBI) ovat helposti yhdistettävissä.

Kuntien taloustiedon tarkastamisen yhteydessä havaittiin myös, että esimerkiksi THL jatkojalostaa kuntien raakadataa samanlaisilla laskentatavoilla (esim. nettokäyttökustannus), mutta eri menetelmillä (esim. MS Excel). Tämä johtaa selkeään tehottomuuteen, kun laskennat tehdään jokaisen tarkastamiseen osallistuvan organisaation sisällä hieman eri tavoilla. Ratkaisuna voisi olla vastuiden selkeyttäminen ja yhteisen analyysiympäristön kehittäminen esimerkiksi tässä hankkeessa pilotoidun PowerBI raportoinnin ympärille. Tämä vaatii kuitenkin edellä mainittujen analytiikkakyvykkyyksien kehittämistä esimerkiksi PowerBI-lisenssien osalta siten, että interaktiivisia raportteja voidaan jakaa useamman organisaation kesken. Olisi suositeltavaa, että VM johtaa yhteisen analytiikkaympäristön kehitystä osana oman analytiikkakyvykkyyksiensä ja infrastruktuurin kehittämistä.

5 Hyvinvointialueiden hankinnat

Julkiset hankinnat muodostavat merkittävän osan julkista taloutta. Vuonna 2021 toteutetun arvion³⁷ mukaan kaikkiin julkissektorin ostoihin kuluu noin 45 mrd. euroa. Pelkästään hankintojen suuri koko luo merkittävän potentiaalin kustannusvaikuttavuuden edistämiseksi, minkä takia hankintoja tarkasteltiin tässä hankkeessa omana kokonaisuutenaan.

Hankkeen alkuperäisessä suunnitelmassa ei oltu erikseen eritelty tarkasteltavien hankintojen sisältöä tai toimialaa, mutta kuten edellä todetaan, sote-uudistuksen toteutuessa hankkeessa päätettiin keskittyä nimenomaan tulevien hyvinvointialueiden ohjauksen tietopohjan parantamiseen, jossa hankinnoilla on myös suuri merkitys.

Sote-palvelujen tuotannossa hankintojen tärkeys korostuu, koska merkittävä osa sote-palveluista tuotetaan kokonaisuudessaan yksityisten yritysten tai kolmannen sektorin toimijoiden toimesta. Tällöin puhutaan ns. asiakaspalvelun ostosta. Tämän lisäksi julkinen sote-tuotanto nojaa myös vahvasti ammattihenkilöiden vuokraamiseen, joka myös toteutetaan julkisena hankintana. Erityisesti erikoissairaanhoidon vaatii palveluhankintojen lisäksi paljon tuotteiden ja teknologioiden, kuten lääkinnällisten laitteiden sekä lääkkeiden, hankintaa.

Hyvinvointialueiden vuoden 2023 ensimmäisen puolenvuoden taloustiedoista havaitaan, että alueet ovat käyttäneet keskimäärin 33 % toimintakuluistaan julkisyhteisöjen (esim. toiset alueet) ulkopuolisiin ostoihin (esim. ostot yrityksiltä), jotka hyvin usein tulee tehdä kynnysarvon ylittävänä julkisina hankintoina. Vuoden 2023 toimintakuluennusteen perusteella arvioiden tämä tarkoittaisi noin 9 mrd. euron ostoja vuodessa.

Hankinnat ovat siis merkittävä osa sote-menoja, mutta valitettavasti niistä tiedetään yllättävän vähän. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että julkisista hankinnoista ei kerry järjestelmällisesti tietoa esim. osana kansallista tilastointia. Hankinta-aineistojen puutteet on tunnistettu useammassa selvityksessä³⁸. Käytännössä ainoa tapa arvioida hankinto-

37 Julkisten hankintojen kokonaisvolyymia selvitettiin osana VN-TEAS hanketta, jonka lopuraportti (Merisalo ym., 2021) on saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-267-1>

38 Ks. esim. Merisalo ym. 2021 ja KKV, 2022 (<https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttamisen/julkaisut/policy-brief-sarja/julkisten-hankintojen-tavoitteet-ja-riskit-hankintojen-seuranta-tulisi-kehittaa-policy-brief-1-2022>)

jen määrää edes karkealla summatasolla on edellä mainitut hyvinvointialueiden taloustiedot. Näiden kertyminen alkoi kuitenkin vasta vuoden 2023 osalta, kun alueet aloittivat toimintansa.

Kuntien taloustietojen osalta tilanne on haastava. Ennen vuotta 2021 kuntien taloustietoja keräsi ja tilastoi Tilastokeskus. Näistä tiedoista saadaan selville kuntien ostot tehtäväluokittain, mutta näistä ostoista ei voida eritellä kuntien toisiltaan tai esim. kuntayhtymiltä ostamia palveluita. Erityisesti erikoissairaanhoidon osalta kunnat ostivat palvelunsa sairaanhoitopiireiltä, mikä vääristää ostojen määrää. Valtiokonttorin keräämät vuosien 2021 ja 2022 kuntataloustiedot tarjoavat hieman parannusta, koska raportoinnissa veloitetaan ilmoittamaan ostojen sektori, joskin esimerkiksi yksityisten yritysten sektorin ilmoitus on vapaaehtoista, mutta julkisyhteisöiltä tehdyt ostot voidaan tunnistaa.

Vaikka taloustietojen avulla saataisiinkin käsitystä kokonaisostoista se ei kerro kuitenkaan siitä, että miten ostot on toteutettu, eli esimerkiksi kuinka suuri osa ostoista on tehty kilpailutettuina julkisina hankintoina. Hankintojen kustannusvaikuttavuuden arvioinnin ja edistämisen kannalta olisi olennaista saada tietoa kilpailutuksesta ja sitä kautta muodostetusta sopimuksesta. Tämä ennen kaikkea siksi, että aikaisempi tutkimus on osoittanut kilpailun määrän Suomen julkisissa hankinnoissa vähäiseksi³⁹. Vaikka kilpailu ei aina takaa vaikuttavuutta, niin sillä on kuitenkin todettu yhteys kustannuksiin, eli yksinkertaistaen kilpailun tiukentuessa palveluista ja tuotteista maksetut hinnat laskevat.

Näiden selkeiden tietopohjan aukkojen johdosta, tässä hankkeessa pyrittiin ensin kartoittamaan tarkemmin hankintojen tietopohjan nykytilaa sekä hankintojen keskeisiä vaikuttavuusmittareita. Tämän jälkeen toteutettiin pilottiprojekti, jossa testattiin hankintojen kilpailutustietojen keräämistä sekä analysointia yhteistyössä Hansel Oy:n sekä Helsinki-Uusimaa sairaanhoitopiirin (HUS) kanssa. Lisäksi selvitettiin erikoissairaanhoidon logistiikka- ja materiaalihallinnon tilaustietojen sekä ostolaskutietojen käyttämistä hyvinvointialueiden hankintojen johtamisen tukena yhteistyössä Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa. Hankkeen puitteissa toteutettiin myös erillisselvitys kilpailusta sote-hankinnoista yhteistyössä VATT:n kanssa.

Seuraavissa alaluvuissa kuvataan ensin tarkemmin hankintojen elinkaaritietojen merkitystä hankintojen vaikuttavassa johtamisessa sekä tämän tiedon mahdollistamia keskeisiä mittareita. Tämän jälkeen esitetään tarkemmin yllä kuvatut pilotti- ja tutkimushankkeet. Lopuksi näiden pohjalta muodostetaan suositukset jatkotoimista.

39 Ks. esim. Jääskeläinen ja Tukiainen 2019 <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-236-0>

5.1 Hankintojen elinkaaritieto ja johtamisen keskeiset mittarit

Julkisten hankintojen tekeminen mielletään usein kilpailutukseksi, mikä on sinänsä ymmärrettävää, koska hankintalaki nimenomaan vaatii kynnysarvojen ylittävien hankintojen mahdollisimman avointa kilpailutusta⁴⁰. Tämä on kuitenkin kohtalaisen rajoittunut näkemys hankintoihin, jotka laajemmassa tarkastelussa ylittävät koko prosessin suunnittelusta, kilpailutukseen, hankintapäätökseen, sopimukseen, tilaukseen ja maksuun sekä ostetun tuotteen tai palvelun käyttöön osana hankintayksikön omaa tuotantoa. Kuvio 13 kuvaa tätä suunnittelusta-maksuun prosessia ja havainnollistaa sen päälle rakennettua tietovarantoa, joka ulottuu yksittäisen hankintayksikön omasta tietoaalustasta, viranomaisen useamman hankintayksikön tiedot sisältävään tietoaalustaan ja julkiseen pilvipalveluun⁴¹

Kilpailutusvaihe päättyy tarjousten vertailun perusteella tehtävään toimittajavalintaan, joka kuvataan hankintapäätöksessä, sekä sopimuksen allekirjoittamiseen, mikäli hankintapäätöstä ei riitauteta. On kuitenkin tärkeää huomioida, että hankinnan varsinaiset taloudelliset vaikutukset realisoituvat kilpailuttamisvaiheen jälkeisellä sopimuskaudella, kun kilpailutettua palvelua tai tuotetta varsinaisesti ostetaan, tuotetaan ja käytetään. Hankintalaki tarjoaa vain vähän veloitteita tai ohjausta sopimuskauden aikaiseen toimintaan ja lähinnä linjaa sopimuksen muuttamiseen sekä irtisanomiseen liittyvistä seikoista⁴². Laki ei siis suoranaisesti velvoita sopimuksen taloudellisten tai muiden vaikutusten seurantaan sopimuskaudella.

Tämän johdosta hankintayksiköt, jotka usein toimivat vajavaisilla resursseilla, ovat pääsääntöisesti keskittyneet juurikin kilpailutusvaiheen mahdollisimman hyvään ja lainmukaiseen hallintaan, mutta vastaavasti sopimuskauden aikainen seuranta ja hallinta jätetään monesti palveluita tai tuotteita käyttävän tahon vastuulle. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tapauksessa sopimuskauden aikainen valvonta saattaa olla palveluita ostavan toimia-alan vastuulla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimia-ala itse tilaa palvelunsa suoraan toimittajalta, joka palvelun toimitettuaan laskuttaa toimia-alaa, joka hyväksyy (tai jättää hyväksymättä) laskun organisaation käytäntöjen mukaisesti, mutta usein ilman minikäänlaista suoraa kytkentää esimerkiksi sopimukseen tai kilpailutukseen.

40 Niin sanotun ”avoimen menettelyn” sijasta voidaan myös käyttää niin sanottua ”rajoitettua menettelyä”, jossa hankintayksikkö voi rajata tarjoajien määrää, mutta tällöinkin tieto kilpailutuksesta ja osallisuusvaatimuksesta tulee julkaista avoimesti.

41 Julkisesta pilvipalvelusta esimerkkinä voidaan käyttää valtion ostolaskutietoja julkaiseva www.tutkihankintoja.fi-palvelu.

42 Ks. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016/1397 14. luku 136 § ja 137 §.

Kuvio 13. Hankintojen elinkaaritieto ja visio kansallisesta tietovarannosta



Edellä kuvattu tilaus- ja hyväksyntäprosessi on sikäli ymmärrettävä, koska toimia-alan yksiköllä on luonnollisesti paras tieto palvelun (esim. vuokralääkäripalvelu) käytöstä. Haasteeksi muodostuu kuitenkin sopimuksen seuranta ja yhdistäminen kilpailutusvaiheen tietoihin. Tämän hankkeen aikana käydyissä lukuisissa keskusteluissa onkin noussut esiin, että toimittajien lähettämiä laskuja **ei kohdisteta hankintasopimuksille** vaan pelkästään osto-organisaation tileille ja kustannuspaikoille. Näin ollen ei pystytä esimerkiksi luotettavasti seuraamaan sopimuskauden aikaisia ostoja ja miten ne vertautuvat hankinnan ennakoihtuun tai sopimuksessa erikseen määriteltyyn arvoon.

Hankintojen tehokas ja vaikuttava johtaminen vaatisikin näiden elinkaaritietojen saumattonta yhdistämistä, jolloin voitaisiin muodostaa keskeisiä johtamisen mittareita. Tämän hankkeen alussa pyrittiinkin haarukoimaan keskeisiä hankintojen johtamisen mittareita perustuen aikaisempaan kirjallisuuteen sekä kahden pilottiorganisaation (HUS ja Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue) kanssa käytyihin keskusteluihin. Lisäksi mittareita pohdittiin valtiovarainministeriön syksyllä 2022 kokoontuneessa ”hyvinvointialueiden ohjauksen mittarit”-työryhmässä. Taulukko 2 kokoaa tämän työn tuloksena johdetut mittarit ja kuvaa niiden toteuttamiseen tarvittavia keskeisiä tietolähteitä ja niihin liittyviä mahdollisia haasteita tämän raportin kirjoittamishetkellä.

Taulukko 2. Hankintojen johtamisen keskeiset mittarit

Mittari ja kuvaus	Mittayksiköt	Alaluokittelu / porautuminen	Tietolähteet	Seurantasyykli
<i>Kilpailuaste</i> Kuvaa hankintojen taloudellista tehokkuutta.	Tarjousten määrän keskiarvo ja mediaani Voittomarginaali	Hankintatyypeittäin, -kategorioittain, sote-toimialoittain	Kilpailutusjärjestelmä (esim. Cludia-kilpailutus)	Vuosineljänneksittäin, tarkempi tarkastelu vuosittain
<i>Ostojen osuus toimintamenoista</i> Kuvaa oman toiminnan suhdetta ulkoisten resurssien käyttöön	Ostot / toimintamenot x 100 %	Tilikartan mukaiset luokat, palveluluokittain, sektori-erittelyt	Valtiokonttoreille raportoitavat taloustiedot	Vuosineljänneksittäin koko alueen tasolla, vuosittain palveluluokka tasolla
Sopimuksellisten ostojen osuus Kuvaa kilpailutettujen hankintojen osuutta kaikista ostoista. Hankintatoimen tehokkuuden mittari	Sopimuksellisten ostojen arvo / kaikkien ostojen arvolla x 100 %	Hankintatyypeittäin, -kategorioittain, sote-toimialoittain	Kilpailutus-, sopimushallinta-, tilaus- ja ostolaskujärjestelmät HUOM! Ei mahdollista raportin kirjoittamisen hetkellä vaan vaatii merkittävää kehittämistä!	Vuosineljänneksittäin, tarkempi tarkastelu vuosittain
<i>Sopimusten toteuma</i> Kuvaa kuinka sopimusten tilaa ja hankintojen lainmukaisuutta	Sopimuksen arvo – sopimukselle kohdistetut ostot	Ylemmän tason kuvauksena esim. sopimuksen arvon ylittäneiden sopimusten osuus per hankintakategoria	Kilpailutus-, tilaus- ja ostolaskujärjestelmät HUOM! Ei mahdollista raportin kirjoittamisen hetkellä vaan vaatii merkittävää kehittämistä!	Vuosineljänneksittäin, tarkempi tarkastelu vuosittain
<i>Hankintojen maantieteellinen jakautuminen</i> Kuvaa hankintojen jakautumista kansainvälisesti sekä Suomen sisällä	Useita mittayksiköitä: esim. kotimaisten hankintojen osuus, alueellisten hankintojen osuus	Hankintatyypeittäin, -kategorioittain, sote-toimialoittain	Kilpailutus-, sopimushallinta-, tilaus- ja ostolaskujärjestelmät sekä ulkoiset rajapinnat (esim. YTJ) HUOM! Mahdollista vain rajallisesti raportin kirjoittamisen. Esim. YTJ-rajapinnasta ei saada tietoja julkisyhteisöistä tai kolmannen sektorin toimijoista .	–

5.2 Toteutetut pilotit, tutkimukset ja selvitykset

Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeessa toteutettiin yhteensä kolme erillistä hankintoihin liittyvää osakokonaisuutta. Ensimmäisessä osakokonaisuudessa pyrittiin selvittämään pilotoinnin kautta hankintojen kilpailutusdatan keräämistä ja analysointia yhdessä sote-hankintoja tekevien organisaatioiden kanssa. Lisäksi osana tätä kokonaisuutta toteutettiin erillisselvitys ja pro gradu-tutkielma hankintojen pisteytysmallien yhteydestä kilpailun määrään.

Toisessa osakokonaisuudessa selvitettiin hankintojen sopimuskauden aikaisten tietojärjestelmien käyttämistä hankintojen ohjaamisen tietopohjana. Tämä osakokonaisuus toteutettiin yhdessä Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa.

Kolmannessa osakokonaisuudessa selvitettiin sote-hankintojen kilpailun astetta koko maan tasolla yhdessä VATT:n ja Turun yliopiston kanssa. Selvitys julkaistiin osana VATT:n Policy Brief-julkaisusarjaa. Lisäksi aiheetta jatko selvitettiin yhdessä Kilpailu ja kuluttajaviraston (KKV) vaikutusarvioyksikön kanssa.

Seuraavaksi esitellään erikseen kukin osakokonaisuus, minkä jälkeen näiden pohjalta muodostetaan yhtenäiset toimenpidesuosituksen hankintojen tietopohjan ja hyvinvointialueiden ohjauksen näkökulmasta.

5.2.1 Kilpailutustietojen keräämisen ja analysoinnin pilottihanke

Syksyn 2022 ja kevään 2023 aikana Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskuksessa toteutettiin pilottihanke, jonka tavoitteena oli selvittää:

1. Millaista tietoa julkisten hankintojen kilpailutukseen käytettävästä Cloudia kilpailutusjärjestelmästä on saatavilla?
2. Miten sitä voidaan hyödyntää hyvinvointialueiden hankintojen ohjaamisessa ja tutkimuksessa?

Merkittävä osa (arviolta yli 80 %) julkisista hankintayksiköistä käyttää Cloudia Oy:n kilpailutusjärjestelmää (tästä eteenpäin pelkkä Cloudia), joka on selainpohjainen työkalu, jolla hankintayksikkö tekee hankintojen esisuunnittelun, laatii hankintojen tarjouspyynnöt ja

julkaisee ne hankintailmoitukset.fi-sivustolla. Tämän jälkeen potentiaaliset toimittajat laativat ja jättävät tarjouksensa kyseisessä järjestelmässä, jossa myös hankintayksikkö tekee hankintapäätöksensä ja viestii siitä tarjoajille⁴³.

Tiedolla johtamisen kannalta haasteeksi muodostuu se, että hankintayksikkö ei pysty viemään Clodian perusversiosta ulos aineistoja rakenteellisessa muodossa vaan käyttäjät voivat vain ladata kilpailutuksen perustiedot pdf-muotoisina tiedostoina. Pilottihankkeen aluksi selvitettiin Clodia Oy:ltä mahdollisuutta avata kilpailutusjärjestelmään rajapintayhteys, jota voitaisiin hyödyntää tutkimuskäytössä. Tässä hyödynnettiin Hansel Oy:tä, joka on kilpailuttanut Clodian kilpailutusjärjestelmän lisenssin usean julkisyhteisön käyttöön osana puitesopimustaan. Clodia Oy ei kuitenkaan suostunut avaamaan rajapintaa vuoden 2022 aikana vedoten riittämättömiin kehitysresursseihin⁴⁴.

Tämän takia kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus yhdessä Hansel Oy:n kanssa päätti turvautua kilpailutusaineiston keruuseen niin sanotun dataharavointi (eng. *data scraping*) tekniikan avulla.

Lyhyesti kuvattuna dataharavoinnissa luodaan automaattinen ”botti”-käyttäjä, joka lataa jokaisen kilpailutuksen tiedot pdf-tiedoistoina ja tämän jälkeen vie pdf:n perustiedot rakenteelliseen muotoon, jota voidaan käyttää tilastoanalyysin pohjana. Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus sopi yhteistyöstä Helsingin ja Uudenmaan Sairaanhoidopiiriin eli HUS-yhtymän sekä Helsingin kaupungin sote-toimialan kanssa, jotka toimivat pilottiorganisaatioina tarjoten pääsyn kilpailutusjärjestelmäänsä. Hansel Oy järjesti dataharavointitekniikasta kilpailutuksen ja toteuttajaksi valikoitu VXT Research Oy. Haravointitekniikka kehitettiin ja toteutettiin joulukuussa 2022.

Dataharavointi osoittautui toimivaksi ja sen kautta pystyttiin tilastollisesti analysoimaan tarjoajien määrää Helsingin ja HUSin hankinnoista. Danan pohjalta muodostettiinkin työpöytä näkymä, jonka avulla pilottiorganisaatiot pystyivät analysoimaan kilpailutuksiaan ja esim. niihin tulleiden tarjouksien määrää. Lisäksi kilpailutuksista ja tarjouksista luotiin verkostomainen näkymä, jolla voidaan visualisoida tarjoajien keskittymistä tiettyihin

43 Tämä oli karkea kuvaus Clodian ominaisuuksista ja hankintayksiköille on eriävät tavat käyttää sitä osana suunnittelusta-maksuun prosessiaan. Joillakin yksiköillä voi olla esimerkiksi käytössään myös Clodian sopimushallintajärjestelmä, mutta toisaalta osa saattaa tehdä hankintapäätöksen kilpailutusjärjestelmän ulkopuolella.

44 Clodia Oy on kuitenkin tarjonnut käyttäjiensä kilpailuaineiston KKV:n käyttöön perustuen KKV:n laajaan tiedonsaantioikeuteen, joka perustuu viraston tehtävään kilpailu-, kartelli- ja julkisten hankintojen valvojana.

hankintoihin sekä kilpailun katvealueita. Molemmat osallistuneista organisaatioista kokivat työpöydät hyödylliseksi tarjoten ensimmäistä kertaa tilastollista analyysia esim. kilpailun määrästä heidän hankinnoissa.

Dataharavointitekniikka ja työpöytätyöjä hyödynnetäänkin esimerkiksi Hanselin koordinoimassa hyvinvointialueille kesällä ja syksyllä 2023 järjestettävässä KEINO-akatemiassa⁴⁵, jonka kautta noin 10 akatemiaan osallistuvalla hyvinvointialueelle tarjotaan mahdollisuus heidän kilpailutusjärjestelmän datojen haravointiin ja analysointiin. Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankeesta puolestaan jatkettiin keväällä 2023 yhteistyötä HUSin kanssa tarkastelemalla dataharavan kautta kerättyjä kilpailutusten tekstiaineistoja. Tätä selvitystä kuvataan lyhyesti seuraavaksi.

Hankintojen pisteytysmallien analysointi haravoidun aineiston perusteella

HUS:lta haravoidun aineiston pohjalta toteutettiin erillisselvitys, jossa tutkittiin HUS:n lääkinnällisten laitteiden ja tarvikkeiden hankintojen kilpailutuksiin käytettyjä pisteytysmalleja, sekä näiden yhteyttä kilpailun määrään. Haravoitua aineistoa rikastettiin HILMA:n avoimesta rajapinnasta⁴⁶ sekä HUSin omalla Excel-pohjaisella hankintojen seurantatiedolla.

Kerättyä dataa yhdistettiin ja siivottiin. Pisteytysäännöt tunnistettiin ja koodattiin manuaalisesti Clouidiasta kerättyjen hankintadokumenttien tekstimassoista ja tämän pohjalta laadittiin rakenteellinen esitys eri pisteytysäännöistä. Datan parsiminen ja siistiminen tutkittavaan kuntoon oli kokonaisuudessaan työlästä. Selvityksen yksi keskeinen löydös liittyikin hankintadatan saatavuuden ja laadun kehittämiseen tulevaisuudessa.

Tämän jälkeen tutkittiin tunnistettujen pisteytysmallien yhteyttä kilpailun määrään tilastollisten mallien avulla. Tulosten perustella havaitaan, että puhtaat hintakilpailut ovat yhteydessä korkeampaan kilpailutukseen osallistuneiden tarjoajien määrään, mutta pisteytysmallien eri tyypeillä (esim. suhteellinen pisteytys, intervallipisteytys jne.) ei havaittu olevan tilastollisesti merkitsevää yhteyttä tarjoajien määrään. Tutkimus on kokonaisuudessaan dokumentoitu Totte Taavitsaisen Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun tieto- ja palvelujohtamisen laitokselle toteutetussa Pro Gradu tutkielmassa⁴⁷.

45 KEINO on työ- ja elinkeinoministeriön ohjaama ja rahoittama verkostomainen osaamiskeskus. Yhtenä sen keskeisenä toimintana on hankintayksiköille järjestettävät vuosittaiset KEINO-akatemit. Vuoden 2023 akatemia on suunnattu hyvinvointialueille (<https://www.hankintakeino.fi/fi/palvelut/keino-akatemia>)

46 [Hankintailmoitukset.fi](https://www.hankintailmoitukset.fi) eli HILMA-palvelun rajapinnan kuvaus on saatavilla <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/documentation>

47 Tutkielman kokoteksti saatavilla <http://urn.fi/URN:NBN:fi:aalto-202308204861>

Selvityksen myötä korostuu tarve tutkia ja kehittää edelleen julkisten hankintojen pisteytyskäytäntöjä. Tämä vaatii panostuksia datan keräämiseen, sillä tällä hetkellä hankintadatan saatavuus ja laatu ovat heikkoa. Oleellista olisi kerätä tietoa siitä, millaisin kriteerein hankinnat on arvioitu, millaisia tarjouksia on vastaanotettu, sekä miten hankinnan toteutunut hinta ja laatu on vastannut odotuksia.

Datan saatavuuden kehittämisen lisäksi selvityksen seurauksena esitetään joukko käytännön suosituksia siitä, millaisin toimin hankintojen pisteytyksiä voidaan mahdollisesti kehittää. Julkiset hankinnat kilpailutetaan perustuen hintaan, tai hinta ja laatuominaisuuksien yhteispisteytykseen. Mainittu pisteytys voi vaikuttaa saapuvien tarjousten määrään, niiden sisältöihin, sekä kilpailutuksen voittajaan. Siksi pisteytys on suunniteltava huolellisesti ja tarkoituksenmukaiseksi. Selvityksen perusteella voidaan suositella esimerkiksi seuraavia toimenpiteitä:

- Suositaan kilpailutuksissa hintakilpailua ja kontrolloidaan laatua minimilaatuvaatimuksin silloin kun se on mahdollista. Hinta-laatu pisteytystä on suositeltavaa käyttää tilanteissa, joissa potentiaaliset tarjoajat voivat tarjota eri laatuja eri hinnoilla, ja ostaja toivoisi laadun olevan joiltain osin halvinta vaihtoehtoa parempaa.
- Käytetään pisteytyksissä tarkoituksenmukaisia pisteytysääntöjä. Yksittäiset pisteytysäännöt koostuvat arvioitavan ominaisuuden kuvauksesta, pisteiden määrästä ja pisteiden jakotavasta. Jos laatuominaisuuksia pisteytetään, tulee edellä kuvattujen sääntöjen olla suhteutettu pisteytettävään kokonaisuuteen siten, että kokonaisuus palvelee parhaiten pisteytyksen tarkoitusta. Toisin sanottuna, pisteytyksen tulee olla sellainen, joka oletettavasti maksimoi tarjouskilpailun seurauksena tehtävästä hankinnasta saatavaa hinta-laatusuhdetta.
- Johdetaan pisteytysten parhaita käytäntöjä hankintayksiköissä. Hankintayksiköt voivat esimerkiksi luoda sisäisiä toimintaohjeita tai referenssipisteytyksiä, joissa nostetaan esiin pisteytykseen liittyviä relevantteja näkökulmia ja parhaita käytäntöjä. Hankintayksiköt voivat kokeilla erilaisia pisteytysmekanismeja, sekä seurata pisteytysten vaikutuksia hankintojen lopputulemiin. Lisäksi on huomionarvoista, että hankinta-ammattilaisten kouluttaminen ja osaamisen varmistaminen on avainasemassa hankintojen pisteytyksiä kehitettäessä.
- Otetaan hankintojen suunnittelussa huomioon tarjoajien näkökulma, esimerkiksi markkinakartoituksen ja -vuoropuhelun keinoin. Kilpailutusten pisteytyksiä suunniteltaessa liian tiukat tai muuten epäoptimaaliset pisteytysäännöt voivat rajoittaa kilpailun määrää.

5.2.2 Tilaus- ja ostolaskutietojen käyttö hankintojen johtamisen tukena

Kuten edellä mainitaan, hankintojen vaikuttava johtaminen vaatii tietoa hankintojen koko elinkaarelta, ei pelkästään kilpailutusvaiheesta. Tämän takia tässä hankkeessa selvitettiin sopimuskauden aikaisten tietojen käyttöä hankintojen johtamisen tukena yhdessä Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa. Yhteistyö käynnistyi syksyllä 2022 osana kustannusvaikuttavuus tiedon hyödyntämistä tutkivaa erillisselvitystä (ks. kohta 3.4.1).

Yhteistyön aluksi kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus määritteli yhteistyössä Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen valmistelusta vastaavan hankintajohtajan kanssa sote-hankintojen kannalta merkittävimmät johtamisen ja ohjauksen mittarit (ks. Taulukko 2). Näistä mittareista päätettiin lähteä pilotoimaan erityisesti sopimuksellisten ostojen osuutta sekä maantieteellisen jakauman osalta tarkempaa mittaria paikalliseen elinvoimaan liittyen, eli eritellä etelä-pohjalaisten toimittajien osuus⁴⁸.

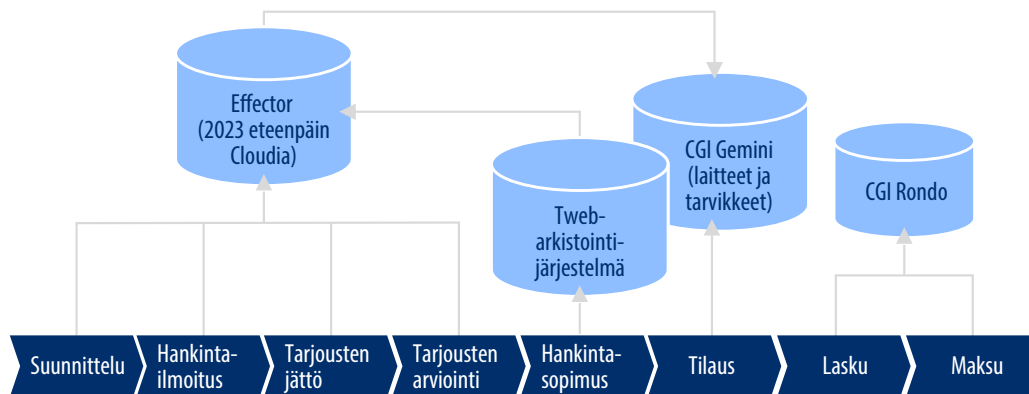
Työ jatkui syksyn aikana kartoittamalla Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen ja tuoloin sairaanhoitopiirin käytössä olevia tietojärjestelmiä, joiden oletettiin olevan merkittäviä kyseisten mittarien toteuttamisessa. Kuvio 14 kuvaa näitä järjestelmiä ja niiden välisiä yhteyksiä.

Keskeistä kuviossa on se, että kilpailutukset tehtiin vuoden 2022 loppuun asti erillisessä Effector järjestelmässä ja sopimukset arkistointiin erilliseen Tweb-arkistointijärjestelmään. Näiden järjestelmien välillä oli kuitenkin yhteys sopimusnumeron kautta ja tämä yhteys jatkui myös laite- ja tarvikehankintojen tilaukseen ja varastonhallintaan käytettävään CGI Gemini-järjestelmään. Ostolaskut puolestaan käsitellään CGI Rondo-järjestelmässä, josta ei ole suoraa yhteyttä sopimushallintaan ja näin ollen esimerkiksi suurivolyymisten palveluostojen tapauksessa suoraa linkitystä sopimusten ja laskujen välillä ei ole olemassa. Lisäksi CGI Rondo-järjestelmästä oli vain manuaalisesti luotu yhteys CGI Gemini-järjestelmään, eli laskuntarkastajat kirjasivat laskun tiedot tarkastuksen yhteydessä myös Geminiin.

Seuraavaksi keskitytään erikseen kahden keskeisen järjestelmän eli CGI Gemini ja CGI Rondo tarjoamiin tietoihin ja niiden käyttöön hankintojen johtamisen tukena.

48 Kilpailun määrän selvittäminen päätettiin jättää pilotin ulkopuolelle, koska Etelä-Pohjanmaa oli vaihtamassa järjestelmätoimittajaansa hyvinvointialueen käynnistymisen yhteydessä.

Kuvio 14. Hankintojen elinkaaren aikaisten tietojen käsittelyjärjestelmät Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueella



Tilaus ja varastohallintajärjestelmä – CGI Gemini

Erityisesti erikoissairaanhoidon yksiköiden (eli entisten sairaanhoitopiirien) hankintojen osalta keskeinen tietojärjestelmä on materiaalinhallinnan toiminnanohjaus- eli ERP-järjestelmät, joilla hallitaan laitteiden ja tarvikkeiden tilausprosessia sekä varastoa. Etelä-Pohjanmaalla käytetään jo sairaanhoitopiirin ajalta käyttöönotettua CGI Gemini-järjestelmää, jota käytetään myös muutamilla muilla alueilla. Tämän takia ensimmäinen yksityiskohtaisempi selvitys päätettiin kohdentaa kyseiseen järjestelmään.

Keskustelut Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen tietohallinnon kanssa paljastivat, että vaikka kyseinen järjestelmä toimi heidän omassa konealissaan, järjestelmä taustalla toimivaan tietokantaan ei olisi suoraa pääsyä. Tämän takia päädyttiin käyttämään järjestelmän omaa raportointityökalua, joka osoittautui kohtalaiseksi käteväksi tavaksi saada haluttua tietoa ulos järjestelmästä. Käytännössä raportointityökalulla pystytään valikoida raportin pohjaksi lähes kaikki järjestelmän tietokentät halutulta ajanjaksolta. Raportointityökalu yhdistää näistä rivitasoisen raporttiedoston, jonka pystyy tallentamaan esimerkiksi Excel-muodossa. Näin ollen raporttityökalu tarjoaa mahdollisuuden rakenteellisen tiedon ulosviemiseen ja sen käytön erillisen analyysin pohjana.

Raportointityökalun tarjoamaa tietoa analysoitaessa havaittiin myös, että mielekkäin tarkastelutaso analyysien kannalta oli ”ostotilausrivi”. Lisäksi tieto kannatti hakea ulos mahdollisimman samassa muodossa kuin se oli tallennettu, eli niin sanottuna relaatio-tietokantana, jossa yksittäiset tietoaihiot tallennetaan omiin taulukoihin, eli tauluihin ja linkitetään muihin tauluihin yksilöllisten tunnisteiden kautta. Näin vältetään tiedon toisteisuus. Eli esimerkiksi ostotilausrivit tallennetaan yhteen tauluun, jossa viitataan

ostotilaukseen yksilöllisellä tunnisteella. Ostotilauksen keskeiset tiedot sitten tallennetaan omaan tauluunsa eikä niitä tarvitse enää toistaa yksittäisen rivin kohdalla (sekä toisin päin). Vastaavasti toimittajaryitykset listataan omaan tauluunsa ja niin edelleen.

Kuvio 15 kuvaa muodostettua tietomallia vuoden 2021 ostotilausten osalta. Luotu relaatiotietokanta koostuu siis seitsemästä eri taulusta, joiden väliset yhteydet on kuvattu viivoilla. Eli käytännössä tietomallin jokainen taulu haettiin erillisenä Excel-raporttina Geminin raportointityökalulla. Tämän jälkeen nämä Excel tiedostot ajettiin omaksi sqlite-relaatiotietokannaksi, jonka pohjalta oli helpompi suorittaa erilaisia jatkoanalyysseja.

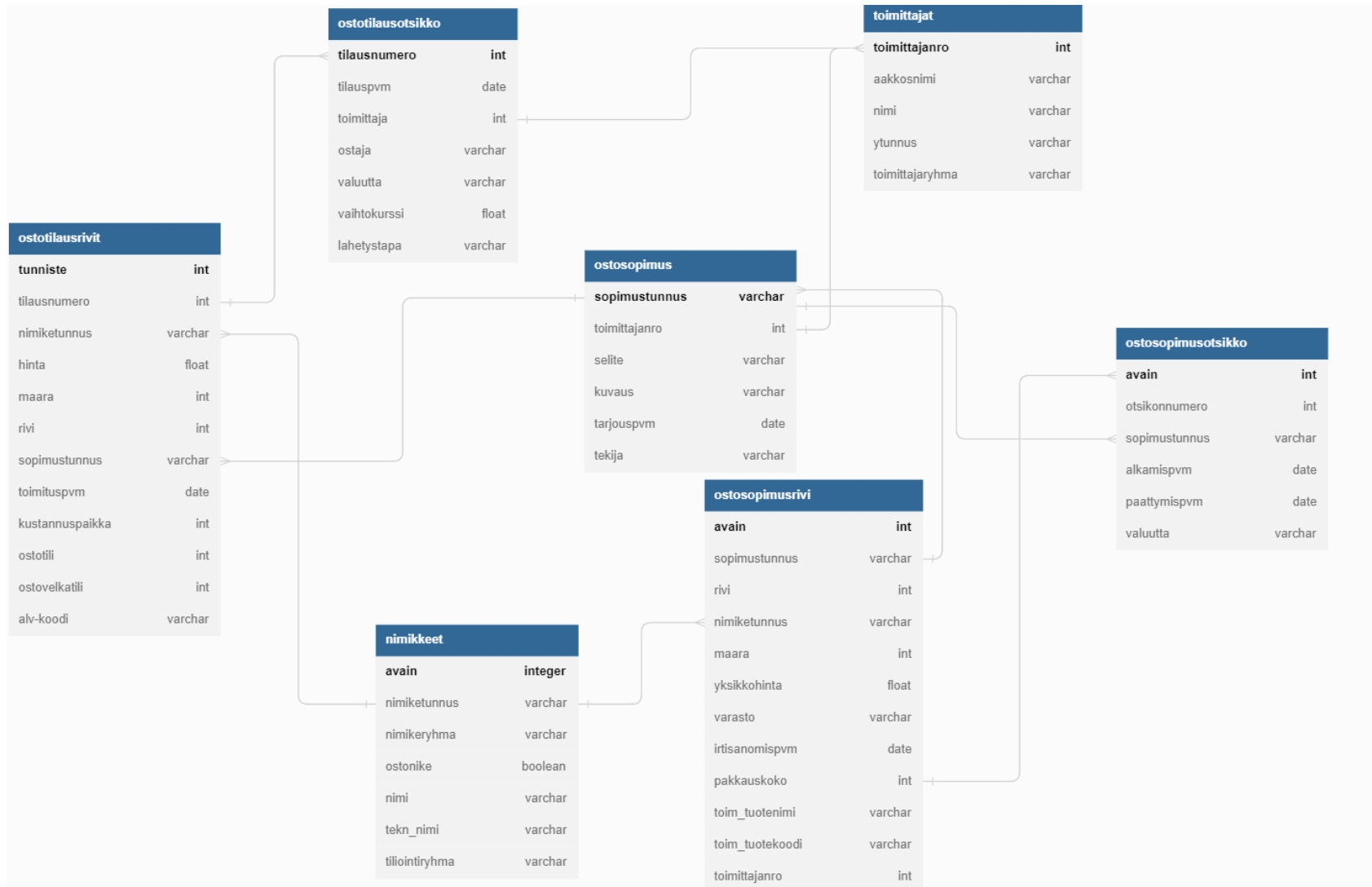
Kuten edellä todettiin, jatkoanalyysien ja mittareiden kannalta mielekkäin tarkastelutaso on ostotilausrivi, koska Geminissä tälle tasolle kirjautuu esimerkiksi tieto hankintasopimuksesta (*sopimustunnus*, joka on yhteydessä *ostosopimus*-tauluun). Muita jatkoanalyysien kannalta merkittäviä tietokenttiä *hint*a, *määrä*, *kustannuspaikka* sekä tauluja ovat mm. *ostotilausotsikko* ja *toimittajat*, joiden kautta tilaukset voidaan yhdistää toimittajaryitykseen.

On huomioitavaa, että vastaavat tiedot pitäisi käytännössä pystyä hakemaan suoraan CGI Geminin tietokannasta ja tämä olisikin suotavaa esimerkiksi jatkuvan analyysin tilanteessa. Tämä kuitenkin vaatisi integrointityötä tai vähintäänkin tarkempaa kuvausta Geminin taustalla pyörivästä tietokannasta.

Luodun tietomallin päälle pystyttiin tämän jälkeen suorittamaan erilaisia jatkoanalyysseja (kuten euromääräisesti isoimmat toimittajat ja nimikkeet) sekä pilotoimaan edellä mainittuja mittareita (*sopimuksettomien ostojen osuus* ja *paikallinen elinvoima*). Lisäksi toimittajätietoa pyrittiin rikastamaan Tilastokeskuksen yrityshaku-sivuston⁴⁹ tietojen automaattisella keräämisellä toimittajan y-tunnuksen perusteella. Näin saatiin tietoa esimerkiksi yrityksen koosta. Rikastaminen ja analyysi suoritettiin käyttämällä Python-ohjelmointikieltä.

49 Tilastokeskuksen yrityshaku (stat.fi/ty/) sisältää noin 310 000 suomalaisen yrityksen tiedot, mikä kattavuudestaan huolimatta kuitenkin aiheutti noin 15 % katveen vuoden 2021 euromääräisistä ostoista.

Kuvio 15. Laite- ja tarviketilausjärjestelmän datan relaatiotietomalli



Mittareiden osalta havaittiin kuitenkin seuraavia käytännön haasteita. Sopimuksettomien ostojen osuudesta ei pystytty antamaan täyttä varmuutta, koska vaikka tieto sopimuksista lähtökohtaisesti kirjattiin kaikkiin tilausvalikoimassa oleviin tuotteisiin, tilausjärjestelmän kautta tilattiin myös niin sanottuja investointihankkeiden tilauksia (esim. kalusteita uuteen sairaalaan), joille ei kirjattu sopimustunnusta, vaikka ne olisi asianmukaisesti kilpailutettu. Näin ollen näitä sopimustunnuksettomia investointiostoja ei pystytty automaattisesti erottelemaan varsinaisista sopimuksettomista suorahankinnoista. Eräs indikaattori sopimuksettomista ostoista oli erillinen kategoria ”sopimuksettomat kiireelliset”, mutta tämän luokan kirjauskäytännöstä ja kattavuudesta ei ollut varmuutta.

Paikallinen elinvoima mittari saatiin toteutettua toimittajayritysten kotipaikkatietojen mukaan. Tällä perusteella havaittiin, että 6,5 % vuoden 2021 tilausjärjestelmän kautta tehdystä ostoista tehtiin eteläpohjalaisilta yrityksiltä ja tästä valtaosa muodostui yksittäisestä investointimenosta (uuden sairaalan kalustus). Tässä puolestaan haasteeksi muodostui tilausjärjestelmän kattavuus, eli kyseisen järjestelmän kautta tehdään käytännössä pääasiassa vain erikoissairaanhoidon laite- ja tarvikkehankinnat (sekä osa investointeihin liittyvistä tarvike-hankinnoista). Järjestelmän läpi ei siis esim. kulje sote- tai tukipalveluiden hankinnat, joissa paikallisten toimittajien osuus on oletettavasti suurempi. Tämän takia analyysia päätettiin laajentaa ostolaskutietojen puolelle CGI:n Rondo järjestelmään, jota käsitellään seuraavaksi.

Ostolaskujen käsittelyjärjestelmä – CGI Rondo

Toisena hankintojen tietopohjaan liittyvänä pilottina Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen kanssa toteutettiin ns. ostoanalyysi hyödyntämällä alueen vuoden 2023 ensimmäisen vuosineljänneksen ja tätä edeltäneen sairaanhoitopiirin vuosien 2021 ja 2022 ostolaskutietoja. Hyvinvointialueen ja tätä ennen sairaanhoitopiirin ostolaskut käsitellään CGI:n Rondo-järjestelmässä. Tietojärjestelmän lisenssisopimuksessa tapahtui muutoksia vuoden 2023 alussa hyvinvointialueen aloitettua toimintansa, joten analyysissa keskityttiin pääasiassa vuoden 2023 tietoihin, koska sen avulla saatiin paras kuva nykyisen tietojärjestelmästä saatavissa olevista tiedoista.

Poikkeuksena edellä mainittuihin tilausjärjestelmän tietoihin, ostolaskutiedot tarjoavat kokonaisvaltaisemman näkymän organisaation ulkoisten palvelujen ja tuotteiden ostoon ja toimii virallisen kirjanpidon ja tätä kautta tilinpäätösten pohja-aineistona. Ostolaskuaineiston kautta saatiinkin näkymä hoitotarvikkeita laajempiin ostokategorioihin ennen kaikkea asiakaspalvelujen ostoihin, jotka analyysin perusteella vastasivatkin yli 60 % hyvinvointialueen ensimmäisen vuosineljänneksen ostoista. Ostolaskujen kautta päästään lisäksi kirjanpitoa tarkempaan analyysitasoon ja voidaan analysoida esimerkiksi ostoihin

käytettyjä euroja per toimittaja. Hyvänä esimerkkinä ostolaskuaineistojen analytiikasta valtiohallinnossa toimii esimerkiksi valtion keskitetyn hankintayksikkö Hansel Oy:n toteuttama tutkihankintoja.fi-palvelu.

Ostolaskujen analyysissa lähdettiin edellä kuvattujen mittareiden (ks. Taulukko 2) toteuttamisesta. Heti alkuvaiheessa huomattiin kuitenkin, että esimerkiksi sopimuksettomien ostojen osuutta ei voida selvittää ostolaskuaineistojen pohjalta, koska näitä tietoja ei kirjata ostolaskujärjestelmään laskun tarkastuksen yhteydessä (vrt. Kuvio 14). Näin ollen pääpaino keskittyi ns. perinteiseen ostoanalyysiin, jossa pyritään kuvailevaan analyysiin ostoihin käytetyistä euroista per valittu kategoria.

Käytännössä Rondo-järjestelmästä saatiin tiedot ostolaskurivin kohdistamisesta hyvinvointialueen tilille, kustannuspaikalle sekä toimittajalle. Tämä mahdollistikin kyseisen kolmen ulottuvuuden käyttämisen analyysikategorioina. Vuoden 2023 tammi–maaliskuussa ostolaskurivejä oli kertynyt yli 45 000. Tätä dataa rikastettiin toimittajayrityksen tiedoilla käyttämällä Tilastokeskuksen sektoriluokituksen rajapintaa⁵⁰ sekä Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) yritystietojärjestelmän (YTJ) rajapintaa⁵¹. Näiden rajapintojen kautta saatiin tiedot esimerkiksi yrityksen toimialasta, tilastointi sektorista sekä kokoluokasta ja kotipaikasta.

Datan käsittelyyn sekä raportointiin käytettiin PowerBI Desktop-ohjelmistoa. Ostolasku-dataa käsiteltiin Rondo järjestelmästä ulosviedyn Excel-tiedoston pohjalta. Lisäksi hyödynnettiin Etelä-Pohjanmaan taloushallinnon kirjaustunnistetietoja, organisaatiohierarkiaa sekä edellä mainittuja rajapintoja.

Lopputuloksena luotiin Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen hankintayksikön käyttöön interaktiivinen esimerkkiraportti hyvinvointialueen vuoden 2023 ensimmäisen vuosineljänneksen ostoista. Raportin avulla käyttäjä pystyy tarkastelemaan ostojen absoluuttista euromäärää sekä suhteellista prosenttiosuutta tileittäin, organisaatioyksiköittäin sekä toimittajittain. PowerBI:n interaktiivinen toiminto mahdollistaa ristiin tarkastelun eri ulottuvuuksien välillä suodattamalla tietyn tilin (esim. asiakaspalvelun ostot), jolloin voidaan tarkastella kyseisen tilin ostojen jakautumista toimittajittain ja organisaatioyksiköittäin. Tämä voidaan toteuttaa joko yhteen raporttinäkömään tai erillisillä porautumisominaisuuksilla.

50 <https://vastapuolitunnistaminen.stat.fi/api/v2/enterprises/>

51 <https://avoindata.prh.fi/ytj.html>

Edellä mainitut interaktiiviset ristiin tarkastukset ja suodatukset ovat PowerBI:n kaltaisen modernin analytiikkatyökalun merkittävä hyöty esimerkiksi staattiseen Excel taulukointiin. Edellä mainittujen kolmen ulottuvuuden lisäksi suodatuksia pystyttiin luomaan datan rikastuksen avulla ja ostoja voitiin jakaa yrityksen kokoluokan, sektorin, toimialan sekä kotipaikan mukaisesti. Toimipaikkatiedon avulla pystyttiin antamaan kattavampi tieto ”paikallinen elinvoima”-mittariin ja analyysin tuloksena havaittiin, että Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen ensimmäisen vuosineljänneksen ostoista 9,5 % tehtiin eteläpohjalaisilta yrityksiltä.

PowerBI-raportin toteutus, datan muokkaus ja rikastus dokumentoitiin ja dokumentointi luovutettiin yhdessä raporttiedoston kanssa Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen käyttöön ja jatkokehityksen pohjaksi. Hyvinvointialue otti tavoitteekseen rakentaa taloushallinnon järjestelmästä automaattisen tietovirran, joka mahdollistaisi jatkuvan ostolaskuraportin luomisen johtamisen tueksi.

Lisäksi alueelle annettiin suositus laskujen tarkastusprosessin kehittämisestä siten, että laskuista poimittaisiin ostolaskujärjestelmään mahdollinen sopimusnumero, jonka jo nykyisellään laskun lähettäjän tulisi kirjata laskulle. Tämän kautta voitaisiin päästä analysoimaan sopimuksellisten ostojen osuutta. On huomioitava, että tässä yhteydessä tulisi luoda järkevä luokittelu ja toimintamalli myös tilanteissa, jolloin sopimusnumero ei ole saatavilla, jotta voitaisiin aidosti erottaa sopimuksettomat ostot niistä ostoista, joissa toimittaja ei ole kirjannut sopimusnumeroa laskulle. Joka tapauksessa datan laadun parantaminen vaatii organisaation omien prosessin uudistamista.

5.2.3 Selvitys kilpailusta sote-hankinnoissa

Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeen puitteissa toteutettiin selvitys kilpailusta sote-hankinnoissa yhteistyössä VATT:n ja Turun yliopiston kauppakorkeakoulun kanssa. Osaamiskeskuksesta selvityksen tekemiseen osallistui Juri Matinheikki, VATT:sta ja Turun yliopistosta professori Janne Tukiainen sekä Turun yliopiston tutkijatohtori Susmita Baulia. Selvitys julkaistiin helmikuussa 2023 osana VATT:n policy brief sarjaa⁵².

Selvitys pohjautui tutkijoiden käytössä olevaan jo kohtalaisen vanhaan, mutta selvityshetkellä parhaaseen tutkimuskäytössä olevaan aineistoon Cloudia Oy:n kilpailutusjärjestelmästä. Selvityksessä keskityttiin viimeiseen saatavilla olevaan vuoteen 2016 ja aineisto kattoi noin 30 % kyseisen vuoden Suomessa tehdyistä julkisista hankinnoista.

52 Raportti on kokonaisuudessaan saatavilla url: <https://vatt.fi/hyvinvointialueiden-julkiset-hankinnat-tarvitsevat-lisaa-kilpailua>

Selvityksessä kilpailua arvioitiin usealla eri mittarilla kuten jätettyjen tarjousten määrällä, potentiaalisten tarjoajien määrällä ja osallistumisasteella sekä voittomarginaalilla. Lisäksi pyrittiin tunnistamaan keskeisiä taustatekijöitä, jotka ovat yhteydessä näihin mittareihin.

Kilpailu on maantieteellisestä ja hankintayksikkökohtaisesta vaihtelusta huolimatta varsin vähäistä. Hankintoihin tuli keskimäärin noin 2,7 tarjousta. Lisäksi ilmeni, että laatupisteytysten käyttö on yhteydessä alhaisempaan osallistumisasteeseen. Hankinnan ennakoitun arvon julkaisu on puolestaan yhteydessä korkeampaan osallistumisasteeseen.

Selvityksen tuloksia päätettiin lisäksi varmentaa yhdessä KKV:n vaikutusarviointiyksikön kanssa. KKV:lla on laajat tiedonsaantioikeudet ja näin ollen he ovat saaneet selvityspyynnöllään käyttöönsä Cludia kilpailutusjärjestelmän aineistot vuodelta 2021. Tämän aineiston pohjalta kilpailu sote-hankinnoissa oli vuoden 2016 aineistoa korkeampaa tarjousten määrän keskiarvolla mitattuna (4,7 tarjousta), mutta tarjousten määrän mediaani oli kuitenkin kohtalainen alhainen (3 tarjousta). Lisäksi isoon osaan tarjouksia tuli alle kaksi tarjousta (20–30 % kilpailutuksista kohteen tyypistä riippuen).

Tulosten perusteella hyvinvointialueiden kannattaisi edelleen panostaa kilpailun lisäämiseen esimerkiksi markkinavuoropuhelun, hankinnan kriteerien yksinkertaistamisen sekä hankintojen sopivan osittamisen kautta. Näihin toimiin voidaan rakentaa parempia kannusteita esimerkiksi kieltämällä hankintapäätöksen tekeminen sellaisissa kilpailutuksissa, joihin tulee vain yksi tarjous.

Lisäksi selvityksen pohjalta suositellaan panostamaan julkisten hankintojen datainfrastruktuuriin, mikä mahdollistaisi vastaavat ja jopa laajemmat hankintojen kilpailua ja kustannusvaikuttavuutta arvioivat selvitykset myös tulevaisuudessa.

5.3 Toimenpidesuositukset

Hankinnat muodostavat merkittävän osan julkisesta taloudesta ja julkisten palveluiden monimutkaistuuksessa ja teknologian käytön lisääntyessä julkisen sektorin ulkopuolelta tehtävät hankinnat tulevat suurella todennäköisyydellä vain lisääntymään. Huomioiden hankintojen taloudellisen ja yhteiskunnallisen merkityksen, on jopa yllättävää, että niistä tiedetään yllättävän vähän. Pelkästään hankintojen vuotuisen volyymin selvittäminen on vaatinut merkittävää panostusta erillisen VN Teas-hankkeen muodossa⁵³.

53 Ks. Merisalo ym. 2021

Hankintoja ei tilastoida virallisissa tilastoissa ja näin ollen hankintayksiköillä ei ole lakisääteisiä velvoitteita seurata hankintojaan muuta kuin tilinpäätökseen vaadittavalla tarkkuustasolla. Tilinpäätöstiedoista voidaan kuitenkin vain karkeasti arvioida hankintoihin tai tarkemmin ostoihin kulunutta rahasummaa, mutta ei esimerkiksi sitä, että mitä, miten tai keneltä hankintaan.

Tämä tiedon puute ei muodosta pelkästään haastetta arvioida hankintojen kustannusvaikuttavuutta vaan luo merkittävän riskin väärinkäytöksille ja jopa korruptiolle. Julkisuuslain näkökulmasta hankintapäätökset ovat julkisia viranomaisasiakirjoja ja saatavilla kyllä erillisillä tietopyynnöillä hankintayksiköiltä. Tämä on kuitenkin työlästä ja laajempien analyysien kohdalla käytännössä mahdotonta.

Tilanteen parantamiseksi kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankeessa tehtyjen pilotointien ja selvitysten pohjalta on laadittu seuraavat kolme suositusta.

5.3.1 Hankintatietopankin kehitystyön välitön aloittaminen tietopohjan parantamiseksi

Kaikkein keskeisimpänä jatkotoimena voidaan pitää hankintojen tietopohjan parantamista perustamalla mahdollisimman pikaisesti kansallinen julkisten hankintojen tietopankki. Tämä toimi ei ole helppo, halpa eikä nopea vaan vaatii usean eri toimijoiden välistä yhteistyötä sekä riittäviä resursseja. Parempi tieto hankinnoista voi kuitenkin mahdollistaa kohdennetummat kehitystoimet esimerkiksi kilpailun lisäämiseksi ja hankintojen suuren volyymin johdosta hankintatietopankin kehittäminen mitä luultavimmin maksaisi itsensä takaisin.

Tästäkin huolimatta kehitystyössä on suositeltavaa edetä vaiheittain ja suorittaa huolellinen esiselvitys ennen esimerkiksi kalliiden tietoinfrastruktuuriin liittyvien investointien tekemistä. Esiselvityksessä tulisikin tarkasti selvittää esimerkiksi hankintatietojen keräämiseen, käsittelyyn ja varastointiin liittyvät tietosuojasekä muut esim. julkisuuslailliset esteet ja rajoitteet.

Lisäksi tulisi tarkkaan selvittää mahdolliset tekniset haasteet liittyen hankintayksiköiden käytössä oleviin tietojärjestelmiin sekä tietopankin tekniseen ratkaisuun. Tietopankin kehittämistyössä tulee myös tarkkaan huomioida Euroopan Union nykyiset ja kehitteillä

olevat ratkaisut julkisten hankintojen tiedonkeruun ja raportoinnin osalta⁵⁴. Esiselvityksen pohjalta tuleekin vielä laatia tarkat kustannus-hyöty-analyysit erilaisista toteutusvaihtoehdoista, joiden pohjalta lopullinen päätös voidaan tehdä.

Tietopankin kehittämisessä suositellaan myös noudattamaan mahdollisimman vaiheittaista ja ketterää lähestymistapaa. Esimerkiksi ensimmäisessä kehittämisvaiheessa on suositeltua keskittyä vain kilpailutustietoihin, jotka ovat esimerkiksi jo nyt viranomaiskäytössä KKV:ssa. Toisin sanoen, kilpailutusvaiheesta kertyy jo nyt käyttökelpoista tietoa ja niiden saaminen laajempaan tutkimuskäyttöön on ennen kaikkea laintulkinnallinen kysymys (esim. tuleeko hankintayksiköillä itsellään olla pääsy tietoihinsa vai onko tieto yksityisen palvelutarjoajan omaisuutta ja missä määrin nämä tiedot ovat julkisuuslain piirissä).

Kuten edellä todetaan, näiden tietojen yhdistäminen esimerkiksi hankintayksiköiden ostolaskutietoihin on kertaluokkaa haastavampi asia ja vaatii panostuksia hankintayksiköiltä itseltään. Toisin sanoen, hankintayksiköiden tulee itse jatkossa alkaa yhdistää ostolaskujansa sopimustietoihin, jotta hankinnan eri vaiheiden tiedot ovat luotettavasti yhdistettävissä. Tämä vaatii mahdollisesti muutoksia niin tietojärjestelmiin (esim. integraatiot), hankintayksiköiden sisäisiin toimintatapoihin (esim. laskuntarkastajien ohjeistus), kuin taloushallinnon normistoihin (esim. vaatimus tietojen yhdistämisestä). Tämä työ on kuitenkin edellytys sille, että esimerkiksi sopimuksettomien ostojen osuutta voidaan tarkastella.

Valtiovarainministeriön Hankinta-Suomi-ohjelman puitteissa on käyty keväällä 2023 alustavia pyöreän pöydän keskusteluja aiheesta eri tahojen kanssa ja nämä keskustelut tarjoavat hyvän lähtökohdan jatkotyölle. Avoimien usean toimijan keskustelut ovat kuitenkin siitä haastavia, että niissä kehitystyötä ei ole selkeästi allokoitu kenellekään ja jatkotoimet voivat näin ollen jäädä toivottua heikommaksi.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa⁵⁵ on maininta hankintatietokannan perustamisesta, minkä takia on suositeltavaa, että jatkossa hankintojen datapankille perustettaisiin selkeä hankekokonaisuus, jonka kautta tehtävä siirtyisi selkeästi yksittäisten virkamiesten vastuulle. Ideaalissa tapauksessa hankeorganisaatiossa olisi korkea hankintojen, tietosuoja- sekä julkisuuslain ja teknisten järjestelmien sekä data-analytiikan osaamista. Hankkeen tulisi myös olla tiiviissä yhteistyössä tärkeimpiin sidosryhmiin, joita ovat Valtioneuvoston eri toimijoiden (VM, TEM, STM) lisäksi mm. KKV, Hansel Oy ja Kuntaliitto.

54 Ks. esim. https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/digital-procurement/public-procurement-data-space-ppds_en

55 Ks. Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 kpl 6.2 Reilumman kilpailun suomi (s. 103). <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

5.3.2 Asiakaspalveluostojen analyysi ostolaskutietoja avaamalla ja selvittämällä eri tuotantomuotojen kokonais- ja yksikkökustannuksia

Osaamiskeskus hankkeessa perehdyttiin erityisesti sote-hankintoihin ja on suositeltavaa, että tätä työtä jatketaan. Ensinnäkin sote-uudistuksen aikaansaamat hyvinvointialueet ovat jatkossa Suomen merkittävimpiä ja keskenään samankaltaisia hankintayksiköitä. Näin ollen keskittymällä hallittavaan määrään hankintayksiköitä voidaan kattaa merkittävä osa julkisista hankinnoista.

Toinen olennainen tekijä on sote-hankintojen vahva palvelukeskeisyys. Sote-palvelujen järjestäminen ostopalveluna hyvinvointialueiden tai hoitohenkilöstöä vuokraamalla on yleistä ja oletettavasti lisääntyy tulevaisuudessa. Molemmissa tapauksissa palvelu ostetaan yksityisiltä markkinoilta julkisina hankintoina. Tämän lisäksi yksityiset palveluntuottajat tuottavat vähintään osittain julkisesti rahoitettuja sote-palveluita esimerkiksi palveluseteli-järjestelmien sekä erillisten Kela-korvausten kautta.

Onkin suositeltavaa, että hyvinvointialueiden ostolaskutietoja pyritään jatkossa avaamaan yhtenäisellä ja riittävän tarkalla tasolla. Ostolaskutiedot itsessään eivät riitä vielä tarkkaan analyysiin esimerkiksi kilpailutuksen vaikutuksista tai ostopalvelujen laadusta, mutta se luo kuitenkin nykyistä yltäosan taloustietoa tarkemman kuvan hyvinvointialueiden palveluntuottajista ja toimittajista sekä ostojen jakautumisesta eri toimialoille.

Ostolaskuprosessit ovat jo nykyisellään pitkälti digitalisoituja ja näin ollen tietojen avaaminen ei aiheuta merkittävää hallinnollista taakkaa, vaikka vaatineekin alkuinvestointeja. Näistä investoinneista ja tietojen analysoinnista on kuitenkin hyötyä myös alueiden omassa johtamisessa.

On huomioitavaa, että ostolaskuja avattaessa tiedoissa tulisi mahdollisimman tarkalla tasolla säilyttää kustannuspaikka tai toimialatiedot, jotta tietoja voitaisiin esimerkiksi yhdistää AURA-palveluluokituksen mukaisiin tietoihin. Ideaalissa tapauksessa ostolaskut voitaisiin myös yhdistää sopimustietoihin, jotta pystyttäisiin erittelemään tarkasti esimerkiksi tietyntyyppisten ostopalvelusopimuksien kustannukset.

Ostolaskutiedot luovat näin ollen pohjaa eri tuotantomuotojen (osta vs. ulkoista) kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnilla, jotka tällä hetkellä ovat valtakunnallisella tasolla kohtalaisen epäselvät. Esimerkiksi ei tarkkaan tiedetä miten yksikkökustannukset (esim. per suorite tai per potilas) eroavat näiden eri tuotantomuotojen välillä puhumattaan tuotantomuotojen kokonaiskustannuksista (sis. tuotannon transaktiokustannukset, eli esim. kilpailuttamiseen, tilaamiseen ja maksamiseen liittyvät kustannukset).

Tällaiset hankintakirjallisuudessa yleisesti kuvatut ”osta- vai ulkoista” (make or buy) -analyysit, joissa selvitetään eri tuotantotapojen erot, olisi suositeltava tehdä jokaisesta merkittävästä sote-palvelukokonaisuudesta pohjautuen aikaisempaan tietoon alueilta. Lisäksi kyseinen analyysi tulisi ottaa kansallisesti osaksi jokaisen hyvinvointialueen hankintaprosessia merkittävässä palveluhankinnoissa.

5.3.3 Hyvien käytäntöjen sekä tutkimustiedon levitys yhteistyöverkostoissa

Tietopankki-hankkeen sekä palveluostojen tarkan analyysin tuloksien lisäksi hankintojen hyviä käytäntöjä kuten markkinavuoropuhelun käyttöä, tarjouspyyntöjen tarjoajastävällistä laadintaa (esim. pisteytysmallien osalta) tulisi jatkossakin edistää vertaiskehittämisen (eng. *benchmarking*) kautta esimerkiksi Hankinta-Suomen yhteydessä perustetussa hyvinvointialueiden hankintojen verkostossa.

Lisäksi olisi erityisen tärkeää, että Suomessa tehtävä hankintoihin liittyvä korkeatasoinen tutkimus tuotaisiin jatkossakin kuuluville myös hankintojen ammattilaisille. Monessa tapauksessa yksittäisen asiantuntijan voi olla haastava nähdä hankintojen niin sanottua isoa kuvaa kuten vaikkapa vähäisen kilpailun kansantaloudellisia vaikutuksia. Toisaalta tutkijoilla ei ole aina tarkkaa ymmärrystä hankintojen arkisista yksityiskohdista, jotka voivat selittää yllättäviäkin käyttäytymisvaikutuksia. Säännöllinen vuoropuhelu sekä valtionhallinnon, hankintayksiköiden kuin tutkijoidenkin välillä mahdollistaa jatkossakin koko hankinta-alan kehittymisen.

6 Hyvinvointialueiden toimitilat ja kiinteistöt

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto pohjaa edelleen vahvasti kasvokkain käytävään vuorovaikutukseen. Esimerkiksi perusterveydenhuollon osalta keskeiset palvelut ovatkin perinteisesti järjestetty terveysasemilla, mikä on johtanut palveluverkon keskittymiseen fyysisten tilojen ja kuntien omistamien kiinteistöjen ympärille. Palveluverkon ylläpitäminen on kuitenkin kallista ja tilakustannukset ovat yksi merkittävä menoerä hyvinvointialueiden käyttötaloudessa ja ennen kaikkea investoinneissa. Näin ollen nykyisen palvelujärjestelmän kustannusvaikuttavuuteen vaikuttaa olennaisesti hyvinvointialueiden tilakustannukset, minkä johdosta kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeessa pyrittiin kartoittamaan ja edistämään sote-tilojen tietopohjan kehittämistä.

Sote-uudistuksessa sairaanhoitopiirien kiinteistöt, eli esim. alue-, keskus- ja yliopistosairaalat, siirtyivät hyvinvointialueiden omistukseen, mutta kuntien järjestämät perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyivät hyvinvointialueiden hallintaan vuokrasopimuksella⁵⁶. Toisin sanoen hyvinvointialueet ovat veloitettu vuokraamaan kyseiset toimitilat kunnilta vuoden 2026 loppuun asti valtioneuvoston asetuksen⁵⁷ mukaisin vuokrin.

Laki hyvinvointialueesta (611/2021) 21 § puolestaan linjaa sote-uudistuksen yhteydessä perustettavasta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, jonka tehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja. Tätä lakisääteistä tehtävää hoitaa hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin, HUS-yhtymän ja Suomen valtion yhdessä omistama Maakuntien tilakeskus Oy (jatkossa ”tilakeskus”). Tilakeskuksen valtion omistajaohjauksesta vastaa Valtiovarainministeriö.

56 Ks. esim. 616 / 2021 22 §

57 272/2022 Valtioneuvoston asetus kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220272>

Näin ollen tilakeskuksella katsottiin olevan olennainen rooli tiedontuotannossa ja kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeessa muodostettiin aktiivinen yhteistyö tilakeskuksen tiedolla johtamisesta ja analytiikasta vastaavien henkilöiden kanssa. Seuraavassa alaluvussa kuvataan tarkemmin tilakeskuksen Modulo-tilatietojärjestelmää sekä yhteiskehittämisen toimintamallia. Tämän jälkeen kuvataan esimerkki tilatiedon hyödyntämisestä VM:n omassa virkatyössä.

6.1 Tilakeskuksen Modulo-tietojärjestelmä toimitilatiedon pohjana

Tilakeskuksella on lakisääteline tehtävä kerätä hyvinvointialueiden tilatietoa Modulo-tilatietojärjestelmään, jota hyvinvointialueiden tulee käyttää tilojensa hallintaan. Tilatiedon keruutyö on aloitettu jo hyvissä ajoin ennen hyvinvointialueiden toiminnan aloitusta, mutta tietojen keräystyö on edelleen kesken tämän raportin kirjoitushetkellä (syyskuu 2023) erityisesti tilatiedon osalta.

Modulo-tilatietojärjestelmä on siis ensisijaisesti tarkoitettu tilatietojen hallintaan ja karkeasti kuvattuna perustuu digitoituun pohjakuvaan hyvinvointialueen omistamista ja vuokraamista kiinteistöistä. Pohjakuva voidaan rikastaa määrittelemällä kuvaan erilaisia tiloja, joille voidaan allokoida käyttäjiä ja käyttötarkoitussyöhykkeitä. Näitä tietoja voidaan käyttää tarkan sisäisen vuokran allokoinnissa ja laskutuksessa eri käyttäjäorganisaatioille. Tilatason tietoa ei ole kuitenkaan vielä tätä raporttia kirjoittaessa täysimääräisesti saatavilla ja esimerkiksi käyttötarkoitussyöhyke (erikoissairaanhoido, perusterveydenhuolto jne.) on määritelty vain noin 70 % tiloista.

Tilatasoa karkeamman raportointitason tarjoaa ns. rakennustaso, jossa voidaan analysoida yksittäisiä alueiden käytössä olevia rakennuksia ja niiden neliömäärää, käyttötarkoitusta, hallintamuotoa sekä sijaintia. Tämän tiedon kattavuus oli hankkeen toteutusaikana ja tämän raportin kirjoitushetkellä huomattavasti tilatasoa parempi ja esimerkiksi käyttötarkoitus oli tiedossa 95 % rakennuksista.

Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus -hankkeen puitteissa pyrittiinkin kehittämään VM:lle suunnattua sote-tilojen PowerBI-raporttia yhdessä tilakeskuksen kanssa. Toisinaan tilakeskus toimii raportin ylläpitäjänä ja vastaa sen kehittämisestä VM:n ehdotusten mukaisesti. Tilakeskus siirtyikin raportin kehittämisessä niin sanottuun sprinttimalliin ja kuukausittaiseen päivityskiertoon. Eli VM pystyy ehdottamaan raportille päivityksiä, jotka tilakeskus ottaa työjonoonsa ja pyrkii julkaisemaan seuraavan päivityksen yhteydessä. Tilakeskus tuottaa myös omaa raportointinäkyvää hyvinvointialueille.

Yhteistyössä toteutettiin esimerkiksi alueiden huonealan vertailuraportti. Lisäksi PowerBI-raporttiin rakennettiin rakennustason tiedon vienti MS Exce-muodossa, mitä pystytään hyödyntämään VM:n omissa laskelmissa. Modulo-tilatietojärjestelmä ja sen päälle rakennettu PowerBI-raportointi mahdollistavatkin hyvinvointialueiden tilojen lähes reaaliaikaisen seurannan ja se onkin luotettavin lähde sote-tilojen kokonaismäärää ja aluekohtaisia eroja selvitettäessä.

Jatkon kannalta on tärkeää kehittää Modulo-tilatietojärjestelmän käyttöä alueiden sisäisten sekä ulkoisten vuokrien hallinnassa. Modulo tarjoaa hyödyllisiä työkaluja sisäisen vuokran laskentaan ja laskutukseen sekä kiinteistömassan hallintaan. Mikäli alueet ottaisivat Modulon toiminnallisuudet laajamittaisesti käyttöön, olisi esimerkiksi hyvinvointialueiden tilakustannusten arviointi suoraviivaisempaa ja siihen voitaisiin muodostaa oma raportointinäkömängsä. Nyt tilakustannuksista ei ole suoraa tietolähdettä vaan joudutaan turvautumaan erilaisiin neliöhinta-arvioihin, kuten seuraavan alaluvun tilatiedon hyödyntämisesimerkissä kuvataan.

Toinen jatkotyön kannalta merkittävä tietolähde on Modulon tarjoama paikkatieto, eli sen avulla pystytään tunnistamaan jokaisen alueiden käytössä olevan rakennuksen sijainti ja osoite. Tätä tietoa voidaan rikastaa erilaisella alueellisella väestötiedolla ja sairastavuustiedolla, mikä luo pohjan esimerkiksi saavutettavuus- ja palveluverkon optimointianalyysille.

6.2 Tietopohjan hyödyntäminen: Hyvinvointialueiden tilakustannusten arviointi vuokra-asetuksen laskentaperusteilla

Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus osallistui kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeisten hallitusneuvotteluiden taustatyöhön ja eräänä selvityskokonaisuutena oli hyvinvointialueiden toimitilojen kustannukset ja mahdollinen säästöpotentiaali.

Tämä selvitystyö toteutettiin nopealla aikataululla huhtikuussa osana hallitustunnusteluja, mutta tilakeskuksen tarjoama tietopohja yhdistettynä vuokra-asetuksen kautta saatuihin arvioihin tilakustannusten alueellisista eroavaisuuksista tarjosi kohtalaisen arvion hallitusneuvottelijoilta esitettyyn kysymykseen. Näin ollen selvitys on jo itsessään hyvä osoitus luotettavan ja riittävän oikea-aikaisen tietopohjan merkityksestä osana tietopohjaista päätöksentekoa ja hyvinvointialueiden ohjausta. Alla kuvataan tiiviisti tämän selvityksen menetelmiä ja tuloksia.

Modulo-tilatietojärjestelmän tietojen mukaan hyvinvointialueilla oli huhtikuussa 2023 käytössään yhteensä 11 milj. neliometriä toimitiloja, josta 3,7 miljoonaa oli alueiden itse omistamaa ja 7,3 miljoonaa neliometriä oli vuokrattua tilaa. Tietokannassa oli yhteensä 9 735 erillistä rakennusta. 2 962 rakennusta sisältäen 7,8 milj. neliometriä (71 %) oli luokiteltu ”Hoitoalan rakennuksiksi”.

Kyseiset tiedot ovat koottu rakennustasolla ja tilakeskus oli selvityksen tekohetkellä arvioinut rakennustasoisien tiedon kattavuudeksi 94 %. Edellä kuvattu tilatason tiedon kattavuus todettiin selvityshetkellä liian puutteelliseksi (arviolta 63 %), joten selvityksessä keskityttiin rakennustason tietoihin.

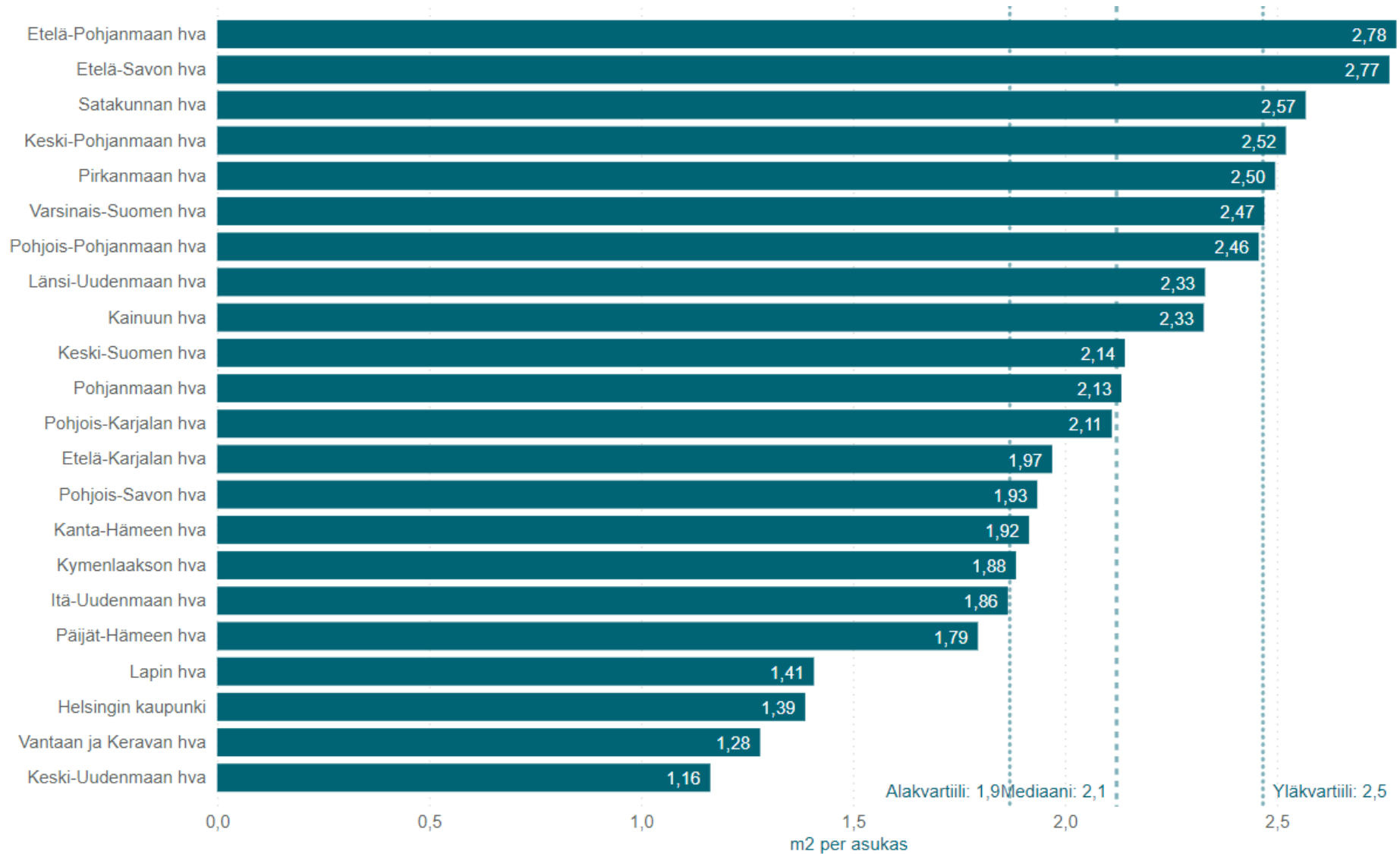
Kuvio 16 kuvaa asukaskohtaista huonealaa alueittain siten, että HUS-yhtymän tilat (0,5 m²/asukas) on jyvitetty Uudenmaan viidelle alueelle. Kuviosta havaitaan, että asukaskohtaisessa huonealassa on selkeää aluekohtaista vaihtelua.

Tilakustannusten arvioinnissa havaittiin selkeitä haasteita. Kuten sanottua, hyvinvointialueiden tilakustannuksista ei ole tarkkaa kohdetasoista tietoa vaan kyseinen työ on kesken ja vaatinee tuekseen Modulo-tilatietojärjestelmän kattavampaa käyttöä esimerkiksi sisäisten vuokrien osalta. Alueiden välillä on myös oletettavasti eroja esimerkiksi sisäisten vuokrien määrittämisessä ja tiloille asetetussa tuottovaatimuksessa, vaikka tilakeskus on pyrkinyt ohjeistuksellaan yhtenäistämään käytäntöä. Tilakustannukset ovat osa tilinpäätöstä ja taloussuunnittelua, mutta näiden käyttö tilakustannusten arvioinnissa ei ollut mahdollista alueiden juuri aloitettua. Lisäksi edellä mainitut eroavaisuudet sisäisten vuokrien laskennassa voi johtaa eroihin tilakustannusten talousraportoinnissa.

Selvityksessä pyrittiinkin arvioimaan alueiden tilakustannuksia hyödyntämällä hyvinvointialueiden vuokra-asetuksen (272/2022) laskentaperusteita. Asetuksen laskelmassa määritetään tiloille pääoma- sekä ylläpitovuokra. Pääomavuokra perustuu rakennuksen teknisen arvon laskentaa, jossa pyritään huomioimaan aluekohtaisia⁵⁸ kustannuseroja sekä ikä- ja kokokertoimia pääomavuokrien laskennassa (kuuden prosentin tuottovaatimus) sekä tilatyypikohtaisia eroja ylläpitovuokran laskennassa (ks. asetuksen Liite 1). Rakennusten iät eivät ole saatavilla tilakeskuksen tiedoista, joten laskelmassa käytettiin kaikille kerrointa 0,9 (rakennusvuosi 1993–1996).

58 Koko maa on jaettu kuuteen alueeseen kustannustason mukaisesti. Jokaiselle alueelle annetaan oma rakennuskustannus kullekin eri rakennustyyppille. Hoitoalan rakennuksissa on yhteensä kahdeksan eri rakennusluokitus 2018 mukaista tyyppiä.

Kuvio 16. Huoneala per asukas hyvinvointialueittain (mediaani ja 25. sekä 75. persenttiit katko- ja pistekatkoviivoin)



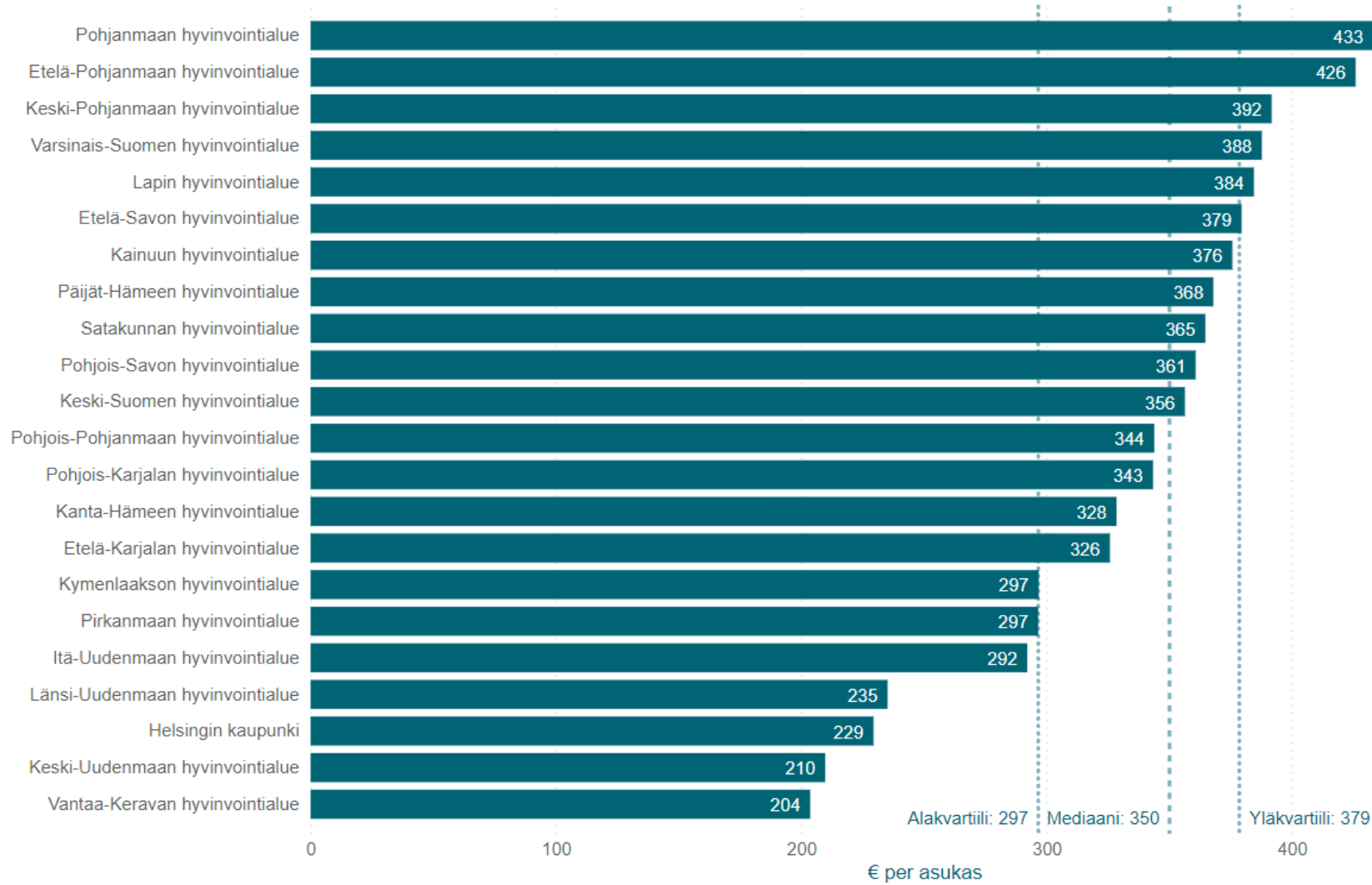
Laskelma toteutettiin kaikille hoitoalan rakennuksille (sis. mm. terveyskeskukset ja sairaalat) myös alueiden itse omistamille, koska näin pystytään saamaan mahdollisimman yhtenäinen ja vertailukelpoinen arvio alueiden tilakustannuksista.

Laskelmassa laskettiin näin ollen rakennustasolla kokonaisvuokra kullekin tilakeskuksen rekisterissä olevalle kohteelle. Tämän jälkeen laskettiin keskimääräinen neliövuokra alueitasolle, jota voidaan käyttää havainnollistamaan aluekohtaisia eroja tilakustannuksissa. Lopulliset tilakustannukset saatiin kertomalla nämä keskivuokrat alueen hoitoalan rakennusten huonealoilla, minkä pohjalta lasketaan vielä asukaskohtainen tilakustannus⁵⁹. Kuvio 17 havainnollistaa tällä karkealla laskentatavalla johdettuja hoitoalan rakennusten kokonaiskustannuksia per asukas (HUS:n kustannukset jyvitetty Uudenmaan alueille).

Tällä laskentaperiaatteella hoitorakennusten kokonaiskustannuksissa Manner-Suomen osalta saadaan yhteensä 1,75 mrd. euroa. Tässä kustannuksessa on huomioitu vain hoitoalan rakennukset (n. 70 % kaikista tiloista), joiden yksikkökustannukset ovat suurimpia. Tähän laskelmaan perustuen hyvinvointialueiden kokonaistilakustannuksien voidaan siis olettaa olevan luokkaa 2 mrd. euroa vuodessa.

59 Tähän laskentatapaan päädyttiin, koska raakadata on rakennustasolla ja yksittäinen rakennus voi olla allokoitu usealla alueelle. Maakuntien tilakeskus puolestaan tarjoaa tarkemmat tiedot aluekohtaisista neliöistä. Laskelmaa pyritään tarkentamaan jatkossa.

Kuvio 17. Hoitoalan rakennusten tilakustannus (euroa) per asukas arvioituna vuokra-asetuksen laskentamallilla (mediaani ja 25. sekä 75. persentiilit katko- ja pistekatkoviivoin)



6.3 Toimenpidesuosituksset

Yhteistyö tilakeskuksen ja kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeen välillä osoittautui hyödylliseksi ja mahdollisesti parantuneen näkymän alueiden omistamiin ja vuokraamiin toimitiloihin. Tilakeskuksen luoman PowerBI-pohjaisen raportoinnin avulla pystyttiin vastaamaan nopeasti sote-tiloihin liittyviin selvityspyyntöihin. Jatkossa tilatieto tulisikin ottaa kiinteäksi osaksi hyvinvointialueiden ohjausta. Tiedontuotanto ja jalostaminen tulisi olla tilakeskuksen vastuulla, mutta yhteistyötä tulisi syventää sekä tietopohjaa kehittää järjestelmällisesti. Nämä huomiot on avattu seuraavassa kolmessa toimenpidesuosituksessa.

6.3.1 Modulo-tilahallintajärjestelmän laaja käyttöönotto kaikilla alueilla

Nykyinen laki hyvinvointialueesta velvoittaa alueita käyttämään tilakeskuksen hallinnoimaa Modulo-tilahallinta/tietojärjestelmää. Alueet ovatkin keränneet järjestelmään kattavasti tilatietoa. Tämän hankkeen yhteydessä havaittiin kuitenkin, että Modulo-järjestelmässä on paljon toimintoja, jotka eivät ole vielä alueiden käytössä. Esimerkiksi enemmistö alueista ei käytä sisäisten vuokrien hallinta sekä koko kiinteistötalouden hallintaa. Tilakeskus on kehittänyt käyttöohjetta sisäisten vuokrien laskentaan, mutta keväällä 2023 tämä työ oli vielä osittain kesken. Tilakeskuksen asiantuntijoiden arvio oli, että kaikki hyvinvointialueet, HUS ja Helsinki olisivat ottamassa seuraavan vuoden kuluessa Modulon laajamittaisesti käyttöön myös tilojen taloudenhallinnan osalta.

Modulon laajamittainen käyttö tarjoaa selkeitä hyötyjä tilojen taloudenhallintaa ja mahdollistaa esimerkiksi peruskorjausinvestointien tarkan kohdentamisen tilan käyttäjille kokonaisen rakennuksen sijasta. Lisäksi mikäli alueet käyttäisivät Moduloa sisäisten sekä ulkoisten vuokrien hallintaa, tarjoaisi se yhden suoran ja luotettavan tietolähteen tilakustannusten arviointiin.

Tietopohjan parantaminen on näin ollen alueiden omissa käsissä, mutta valtioneuvoston tulisi painottaa tämän tiedon tärkeyttä esimerkiksi vuotuisten ohjausneuvotteluiden yhteydessä sekä tarjota alueille riittävä tuki Modulon oikeaoppiseen käyttöön.

6.3.2 Yhteistyön tiivistäminen Maakuntien tilakeskuksen ja muiden sidosryhmien kanssa

Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeessa muodostettiin toimiva asiantuntijataso yhteistyösuhde Maakuntien tilakeskuksen analytiikasta ja raportoinnista vastaaviin henkilöihin. Tämä mahdollista kehitysehdotusten sekä tiedon jakamisen matalalla kynnyksellä. Toiminnalla oli Maakuntien tilakeskuksen johdon tuki, mutta se oli tästä huolimatta epäformaalia ja mitään virallista yhteistyöprosessia ei luotu.

Jatkossa yhteistyötavoista ja yhdessä tilatiedon analytiikan kehittämistä olisi hyvä sopia osana Maakuntien tilakeskuksen omistajaohjausta. Tätä kautta voitaisiin turvata riittävät resurssit tilakeskuksen tuottaman tietopohjan ja analytiikan kehittämiseksi.

Esimerkiksi, jos VM alkaisi virallisesti vaatia sote-toimitilojen taloustiedon tuottamista osana tilakeskuksen ylläpitämää mittaristoa, voitaisiin tilakeskuksen resursseja kohdentaa taloustiedon tuotannon kannalta keskeisiin pullonkauloihin. Analytiikan ja tiedolla johtamisen huomioiminen osana omistajaohjausta toimisi siis keskeisenä resurssien ohjauksen työvälineenä. Tämä ei kuitenkaan poista asiantuntijataso yhteistyötä, jota tulee jatkossakin harjoittaa, jotta tieto tulee hyödynnetyksi hyvinvointialueiden ohjauksessa (ks. seuraava suositus).

Tilakeskuksen oma PowerBI-pohjainen raportointi luo hyvän pohjan tiedon nopealle raportoinnille, mutta jatkossa voi olla myös tarpeen luoda tiedon välityskanava osana laajempaa hyvinvointialueiden tilannekuvaa. Näin ollen VM:n tulisi aktiivisesti koordinoita hyvinvointialueiden ohjauksen kokonaistietopohjan kehittämistä esimerkiksi saattamalla yhteen tilakeskuksen tuottama tilatieto ja THL:n tuottama toimintatieto. Maakuntien tilakeskuksen suunnalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi rajapinnan luomista Modulon tilatietoihin, jota kautta tietoja voitaisiin tehokkaasti viedä yhteen ohjauksen tietovarastoon. Luonnollisesti rajapinnan kehittämiseen sekä ylläpitoon vaadittavat resurssit tulee neuvotella osana VM:n omistajaohjausta.

Maakuntien tilakeskuksen ja ministeriöiden väliseen yhteistyöhön liittyen osapuolet ovat neuvotelleet palvelusopimuksen, joka on tätä kirjoitettaessa allekirjoitettavana ministeriöissä. Maakuntien tilakeskus on rekrytoinut syyskuun 2023 alussa asiakasvastuullinen investointi- ja asiakkuuspäällikön vahvistamaan tilakeskuksen ja ministeriöiden välistä yhteistyötä.

6.3.3 Tilatiedon hyödyntäminen ohjauksessa ja arviointimallien yhtenäistäminen

Kuten edellä esitetty karkea laskelma osoittaa, hyvinvointialueiden vuotuiset tilakustannukset ovat noin 2 mrd. euroa vuodessa vastaten näin ollen noin 8 % hyvinvointialueiden toimintakuluista. Summa on merkittävä, mutta ei voida olettaa, että tiloista saataisiin koko palvelujärjestelmän rahoituksen kannalta merkittävää säästöä pelkällä tilankäytön tehostamisella vaan merkittävät säästöt vaativat palveluverkon uudistamista. Vastuu tästä työstä on osittain alueilla itsellään, mutta vaatii myös huomioita valtioneuvoston tasoiselta ohjaukselta sekä lainsäädännöltä (esim. keskittämisasietus). Useat hyvinvointialueet ovatkin itse listanneet palveluverkon tarkastelun osaksi heidän omia talouden sopeuttamisohjelmiaan.

On kuitenkin huomioitava, että tällainen uudistustyö niin perusterveydenhuollon kuin erikoissairaanhoidon palveluverkon suhteen vaatii tuekseen ajantasaista tietoa niin tiloista kuin toiminnasta myös yli aluerajojen. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon keskittäminen on ennen kaikkea vähintään yhteistoiminta-alueellinen ja jopa kansallinen kysymys, eikä alueiden itse päätettävissä. Lisäksi tila ja toimintatietojen yhdistäminen ja palveluverkkolaskenta vaativat erikoisosaamista, jota ei välttämättä ole tarjolla jokaiselle alueelle tai ole edes mielekästä niille hankkia. Pahimmillaan alueiden väliset laskentaperusteet palveluverkkosuunnittelussa ovat eriäviä ja johtavat alueelliseen osaoptimointiin.

Näin ollen olisi erittäin tärkeää pyrkiä koordinoimaan palveluverkon optimointia koko maan tasolla. Paras tulos saataisiin aikaiseksi yhdistämällä tilakeskuksen tietopohja THL:n toimintatietoihin. Tämä työ vaatii erillisen resursoinnin ja olisi hyvä toteuttaa hyvinvointialueiden ohjauksen yhteydessä esimerkiksi valitsemalla palveluverkko ja palveluiden saatavuus yhdeksi ohjauksen ajankohtaiseksi painopistealueeksi ja asettamalla erillinen hanke kehittämään ja yhtenäistämään palveluverkon optimoinnin laskentamalleja ja tukemaan alueita heidän omassa työssään. Yhteistyön kehittäminen eri osapuolten välillä ja yhteisten tavoitteiden asettaminen laskentamallien yhtenäistämässä tulisi asettaa tavoitteiksi kansallisella tasolla, sillä niillä tulisi olemaan merkittävä vaikuttavuus hyvinvointialueiden toiminnan läpinäkyvyyteen ja vertailtavuuteen.

Rakennuksiin ja toimitiloihin liittyy nyt ja tulevaisuudessa paljon investointeja. Investointiprosessin yhdenmukaistamisella ja prosessin konkreettisella kuvauksella pystyttäisiin vaikuttamaan ennakoivasti tulevien investointiesitysten laatuun ja vertailtavuuteen. Yhteinen tilakeskuksen, hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välinen prosessi selkeyttäisi työnjakoa ja toisi selvyyttä sekä läpinäkyvyyttä toimitiloihin liittyvien investointien käsitteilyyn. Prosessin tulisi ottaa huomioon tarvittavat päätöspisteet, tietojärjestelmien käyttö ja rajapinnat.

Minimitasolla tilatietoa tulisi aktiivisesti hyödyntää ja seurata osana ohjausta. Esimerkiksi VM:n lainanottovaltuuksien korotusten yhteydessä tulisi peilata alueiden suunniteltuja tilainvestointeja alueen nykyiseen toimitilapohjaan. Maakuntien tilakeskuksen raportointialusta ja jatkossa mahdollinen rajapinta tarjoavat hyvät lähtökohdat tällaiselle tarkastelulle, mutta vaatii luonnollisesti analytiikka ja tiedolla johtamisen kyvykkyksiä niin VM:ltä kuin muiltakin hyvinvointialueiden ohjauksen keskeisiltä sidosryhmiltä.

7 Yhteenveto

Tässä raportissa on esitelty Valtiovarainministeriön kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus-hankkeessa toteutettuja keskeisiä toimenpiteitä ja tuotoksia. Hanke pyrki edistämään kustannusvaikuttavuutta keskittymällä erityisesti vuoden 2023 alusta toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden tiedolla ohjaamiseen. Erityinen huomio keskitettiin vaikuttavuusperustaiseen ohjaukseen tarvittavan tietopohjan neljään eri osa-alueeseen, joita ovat hyvinvointialueiden sote-palvelut (ns. toimintatieto), talous, hankinnat ja toimitilat.

Tässä raportissa jokaisen osa-alueen keskeisimmät toimenpiteet, havainnot, johtopäätökset ja suositukset on esitelty omissa luvussaan. Toimenpidesuosituksat ja niiden toimeenpanon organisoitumista esitellään raportin alun tiivistelmässä. Näin ollen tässä yhteenvedossa ei enää tarpeettomasti toisteta aikaisempien lukujen sisältöjä vaan lukee suositellaan syventymään jokaisen luvun lopun toimenpidesuosituksiin sekä alun tiivistelmään.

Sen sijaan tässä yhteenvedossa tyydytään toteamaan, että vaikka hankkeessa toteutettiin useita eri toimenpiteitä, pilotteja ja selvityksiä, niin silti siinä raapaistiin vain pintaa vaikuttavuusperustaisesta tiedolla ohjaamisesta. Tämän raapaisun voidaan kuitenkin katsoa tuottaneen merkittävät rakennuspalikat jatkotyölle tiedolla ohjaamisen ja vaikuttavuuden viemiseksi osaksi hyvinvointialueiden jatkuvaa ohjausprosessia. Tämän raportin kirjoittajat toivovatkin, että raportti sekä hankkeessa kasattu hiljainen tieto voivat auttaa tässä seuraavassa vaiheessa, joka ei varmasti tule olemaan vaivaton, mutta sitäkin tärkeämpi.

Esimerkiksi tietopohjaa tulee parantaa, mikä vaatii merkittäviä panostuksia monilta eri toimijoilta. Raskaiden toimien lisäksi on onneksi myös nopeammin vaikuttavia toimia kuten jo olemassa olevan datan jalostaminen käyttökelpoisemmaksi tiedoksi ohjauksen tilannekuvan kirkastamiseksi. Useat eri osa-alueiden toimet eivät siis ole toisistaan riippuvaisia, joten ne voidaan ja tulee aloittaa mahdollisimman pian.

Riittävän nopea aloittaminen on tärkeää, koska vasta tiedosta johdettu riittävän tarkka ja mahdollisimman reaaliaikainen tilannekuva tuo esille mahdolliset haasteet ja niiden juurisyyt, joihin ohjauksella tulee puuttua. Ohjauksen tulee johtaa päätöksiin toimenpiteistä, joiden vaikutuksia pystytään seuraamaan vain, jos niitä pystytään mittaamaan.

Vaikuttavuus on siis ennen kaikkea muutosta nykytilaan, joka realisoituu ainoastaan tekojen kautta, mutta ilman tietoa emme pysty tunnistamaan ja valitsemaan tekoja, saati sitten varmistamaan tekojemme seurauksista. Nyt on siis korkea aika siirtyä ei vain sanoista tekoihin vaan tietoon, joka ohjaa tekoja.

Liite: Selvitys hyvinvointialueiden edellytyksistä hyödyntää kustannusvaikuttavuustietoa resurssien allokoinnissa

Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskus Sini Huolman, suunnittelija

Suosituksset

- Selvityksen myötä nousee esiin tarve yhtenäistää hyvinvointialueiden talousarviovalmistelua tarkemman vertailutiedon saamiseksi. Yksityiskohtaisemmin vertailukelpoiset talousarviot mahdollistaisivat kustannuskehityksen proaktiivisen seurannan, jolloin ohjaus voisi toteutua varhaisemmassa vaiheessa. Mikäli palveluluokkakohtaista kustannustietoa käytetään hyvinvointialueiden ohjauksessa, tulee ohjausta kohdistaa tiedon paremman laadun varmistamiseen.
- Jatkossa, vastaavissa reformeissa ja suurissa julkisten organisaatioiden fuusioissa, on syytä kiinnittää erityistä huomiota taloushallinnon valmistelun ohjaukseen ja resursointiin.
- Suositellaan hyvinvointialueille monipuolisesti eri menetelmiä hyödyntävän, strukturoidun ja läpinäkyvän, prosessin luomista resurssien uudelleenallokointiprosessin tueksi sekä prosessivastuun nimeämistä. Tämän edistämiseksi hyvinvointialueille tarvitaan ohjausta resurssien allokoinnin tietopohjan ja toimintamallien kehittämiseen.
- Keskeistä on kehittää kansallista ja hyvinvointialuekohtaista tietopohjaa niin, että se mahdollistaa asiakaskohtaisen ja ajantasaisen kustannus- ja vaikuttavuustiedon analyysin. Resurssi- ja normiohjauksen edistämiseksi tarvitaan sääntelyä joka turvaa sekä vaikuttavuutta, että kustannuksia kuvaavan tietopohjan kattavuuden ja luotettavuuden.
- Selvityksen aihepiiriin liittyen, haastateltavat toivat esiin tarpeen tarkastella sosiaali- ja terveystalouden substanssilainsäädännön määrittämiä tehtäviä vaikuttavuuden näkökulmasta ja edistää mahdollisuuksia luopua vähän hyötyä tuottavista palveluista. Lisäksi haastateltavat peräänkuuluttivat rahoitusmallin kehittämistä niin, että se kannustaisi hyvinvointialueita toimimaan kohti yhteisesti sovittuja vaikuttavuustavoitteita.

- Vaikuttavuusperustaista toimintaa voidaan hyvinvointialueilla edistää muun muassa ottamalla käyttöön valtakunnallisesti yhtenäisiä mittareita ja hyödyntämällä aktiivisesti benchmarkingin mahdollisuuksia. Tiedon läpinäkyvyyden ja ajantasaisuuden merkitystä korostettiin. Vaikuttavuuden johtamisen kehittämisessä on tärkeää huomioida tietojohtamisen tarpeiden lisäksi organisaatiokulttuurin merkitys lopputulokselle.
- Value based care – työkalussa havaittiin potentiaalia tunnistamaan ja erottelamaan vaikuttavuuden johtamisen kehittämistarpeita hyvinvointialueilla. Menetelmää tulee jatkokehittää saatujen kokemusten pohjalta ja edistää sen käyttöönottoa hyvinvointialueiden ohjauksessa ja sisäisessä kehittämisessä.

Selvityksen tausta

Kevään 2023 aikana Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskuksessa on toteutettu selvitys, jonka tavoitteena oli tarkastella resurssien allokointia ja vaikuttavuuden johtamista hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalouksissa. Selvityksen kohteeksi valikoituivat Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Kanta-Hämeen hyvinvointialueet, näiden edustaessa alueita, joilla sosiaali- ja terveystalouksien integraatio toteutui vasta vuoden 2023 alussa. Menetelminä selvityksessä käytettiin julkisten aineistojen lisäksi hyvinvointialueen johdon haastatteluja, joita toteutui 24 kappaletta. Lisäksi resurssien allokointia oli tarkoitus analysoida palveluryhmäkohtaisia talousarviotietoja vertailemalla, mutta hyvinvointialueet eivät pystyneet tuottamaan tietoja vertailukelpoiseen muotoon. Tässä muistiossa raportoidaan tehdyn selvityksen keskeisimmät tulokset ja niiden pohjalta syntyneet jatkosuositukset.

Hyvinvointialueiden ensimmäiset talousarviot laadittiin hyvin mekaanisesti ja talousraportoinnissa ilmeni merkittäviä puutteita

- Vain yksi hyvinvointialue ilmoitti toteuttaneensa tietoista resurssien uudelleenallokointia vuoden 2023 talousarviota laatiessaan.
- Talousarviot laadittiin mekaanisesti lähtöorganisaatioista saadun tiedon pohjalta, jonka tulkintaan liittyy edelleen epävarmuuksia.
- Talousarviotietoja ei voitu verrata palveluluokka tai -ryhmäkohtaisesti, sillä tietoja ei saatu vertailukelpoiseen muotoon.
- Kaikilla osallistuneilla hyvinvointialueilla havaittiin merkittäviä vaikeuksia talousraportoinnin toteutumisessa keväällä 2023.

Selvitykseen osallistuneet hyvinvointialueet raportoivat pääasiallisen huomion menneen valmistelussa siihen, että palvelut saatiin jatkumaan katkeamattomasti. Vain Keski-Suomi ilmoitti toteuttaneensa tietoista palvelutarpeeseen perustuvaa resurssien uudelleen allokointia talousarviossa, kohdentamalla lisää resurssia lasten ja perheiden palveluihin ja tarkastelemalla resurssien allokointia koti- ja asumispalveluiden sisällä. Vaikuttavuustietoa ei ilmoittanut hyödyntäneensä yksikään alue. Selvitykseen osallistuneiden hyvinvointialueiden ensimmäisen talousarvioiden valmistelu on pohjautunut lähettävien organisaatioiden valmistelemaan talousarviotietoon, joka on joko suoraan mekaanisesti yhdistetty yhdeksi tai hieman muovattu sopimaan hyvinvointialueen omaan talousseuranta- ja hallintorakenteeseen. Hyvinvointialueet raportoivat epävarmuutta olevan edelleen siinä, mitä nämä lähettävien organisaatioiden talousarviovalmisteluun tuottamat tiedot ovat tarkalleen sisältäneet. Oli herännyt epäilyä muun muassa siitä, ettei kaikkia henkilöstökustannuksia ole huomioitu (esim. mitoitusmuutokset, täyttämättömät virat, vuoden 2022 lisätalousarviot).

Alkuperäisen suunnitelman mukaisesti selvityksessä oli tarkoitus verrata alueiden resurssien allokointia palveluluokkakohtaisesti hyödyntäen AURA käsikirjan palveluluokitusta⁶⁰. Yli 60 palvelua sisältävä luokitus osoittautui kuitenkin jo varhaisessa vaiheessa liian yksityiskohtaiseksi toteutettavaksi jälkikäteenä laskentana, sillä hyvinvointialueet eivät olleet hyödyntäneet sitä talousarvion laadinnassa tai esimerkiksi kustannuspaikkarakenteissaan. Tietoja päädyttiin tämän vuoksi pyytämään palveluryhmäkohtaisesti, jossa palveluluokat on yhdistetty yhdeksäksi sosiaali- ja terveyspalveluja kuvaavaksi ryhmäksi. Toiseksi ongelmaksi talousarviotietojen vertailussa osoittautui sisäisten erien puuttuminen. Osallistuneet hyvinvointialueet eivät olleet toteuttaneet sisäisten erien vyörytyksiä kustannuspaikoille osana budjetin laadintaa ja lisäksi ilmaisivat, että tulevat estimoimaan nämä omiin budjetteihinsa vasta ensimmäisen kvartaalin talousraportoinnin valmistuttua. Näin ollen palveluryhmäkohtaisia talousarviotietoja päädyttiin odottamaan osallistuneilta hyvinvointialueilta toukokuun alkuun asti, mutta tällä aikataululla vain yksi kolmesta alueesta pystyi pyydetyt tiedot tuottamaan vertailun mahdollistavassa muodossa. Selvityksen toteutusaikataulun puitteissa tietoja ei voitu pidempään odottaa, joten talousarvioiden vertailusta jouduttiin luopumaan. On hyvä huomata, että koska hyvinvointialueet eivät ole hyödyntäneet oman toimintansa suunnittelussa tai raportoinnissa AURA-palveluluokitusta, voi se heikentää vuoden 2023 toteumatietojen pohjalta annettavien palveluluokkakohtaisten tietojen luotettavuutta.

60 <https://www.valtiokonttori.fi/maaraykset-ja-ohjeet/hyvinvointialueiden-ja-hyvinvointiyhtymien-talousraportoinnin-kasikirja-hva-aura/>

Haastatteluja toteuttaessa (maaliskuun loppu – huhtikuun alku 2023) kaikilla hyvinvointialueilla oli vielä huomattavia haasteita talousraportoinnin kanssa. Kustannusten seuraminen toimialuetasolla ei toteutunut luotettavasti, tiedoissa oli selkeitä virheitä ja puutteita. Ongelmia tunnistettiin olevan muun muassa laskujen käsittelyssä, henkilöstökulujen kohdentumisessa ja järjestelmissä. Rahoja kuvattiin ”hukkuneen” organisaatiossa, lisäksi oli havaittu kunnista siirtymättä jääneitä eriä. Ennusteita ei alueilla ollut vielä käytössä. Tilanne vaikutti johtamistyön edellytyksiin, taloustietoa ei alkuvuonna voinut käyttää luotettavasti päätöksenteon pohjana. Useimmat arvioivat että kuluva vuosi menee talousraportoinnin kuntoon saamisessa. Talousraportoinnin ja muiden toiminnan käynnistymiseen liittyvien haasteiden vuoksi, hyvinvointialueiden johto koki, ettei vielä ole mahdollista luotettavasti tarkastella sitä, miten toimintaa voisi muuttaa kustannustehokkaammaksi tai kustannusvaikuttavammaksi. Koska talousraportoinnin haltuun saaminen on hyvinvointialueilla vielä kesken, on oletettavaa, että se heijastuu epävarmuutena keväällä 2023 valmisteltuihin tuottavuus- ja talouden tasapainotusohjelmiin.

Vaikuttavuuden johtamisen edellytykset alueilla vasta kypsymässä

- Tietoisuus vaikuttavuustiedon keräämisen tarpeesta oli kattavaa, mutta mittaamisen, prosessien ja infran rakentaminen vielä kesken.
- SOTE:n toimialueiden välillä havaittiin systemaattisia eroja vaikuttavuuden mittaamisen nykytilassa ja vaikuttavuuden mittaamisen esteet hyvin samankaltaisia kaikilla alueilla.
- Value based care – työkalun suomennettu versio vaikutti lupaavalta menetelmältä hyvinvointialueiden vaikuttavuuden johtamisen arvioinnissa ja seurannassa.
- Myös organisaatiokulttuurin merkitys tulee jatkossa huomioida osana vaikuttavuuden johtamisen kehittämistä.

Tässä selvityksessä vaikuttavuuden johtamisen nykytilaa arvioitiin haastattelun avointen kysymysten lisäksi kahden strukturoidun menetelmän avulla. Vaikuttavuuden johtamisen kypsyystasoanalyysi on sovellettu Teahin tietojohdamisen kypsyystasoanalyysistä⁶¹. Kyseistä menetelmää on suomalaisessa kontekstissa käytetty ainakin arvioitaessa HUS:n ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirin vaikuttavuuden johtamisen nykytilaa. Toisena

61 Teah HY., Pee LG. & Kankanhalli A (2006) Development and application of a general knowledge management maturity model. PACIS 2006 – 10th Pacific Asia Conference on Information Systems: ICT and Innovation Economy, 401-416

menetelmänä hyödynnettiin Yhdysvalloista peräisin olevaa Value based care – arviointityökalua⁶². Työkalu on suunniteltu käytettäväksi osana organisaation strategista suunnittelua ja sen avulla johto voi arvioida organisaationsa kykyä vaikuttavuusperustaiseen hoitoon. Alkuperäinen kysely sisältää 80 väittämää, 8 eri osa-alueesta. Tätä selvitystä varten työkalusta tehtiin tiettävästi ensimmäinen suomennos, jonka yhteydessä havaittiin tarve muokata ja poistaa osa väittämistä soveltuvuuden parantamiseksi. Lisäksi tunnistettiin tarve lisätä uusia väittämiä, jotka kuvaisivat paremmin Suomen julkisia sote-organisaatioita. Kumpaakaan menetelmää ei tiettävästi ole aiemmin hyödynnetty integroitujen sosiaali- ja terveystalvueluiden johtamisen arvioinnissa tai sosiaalipalveluiden vaikuttavuuden johtamisen tarkastelussa. Näiden lisäksi vaikuttavuuden mittaamisesta saatiin lisätietoa toteuttamalla kyselytutkimus Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen palvelualuejohdolle.

Tehdyn selvityksen perusteella todettiin, että vaikuttavuuden johtamisen edellytykset osallistuneilla hyvinvointialueilla ovat vasta kypsymässä. Tietoisuus vaikuttavuuden mittaamisen tarpeesta ja mahdollisuuksista oli johdolla kattavaa, mutta edellytyksiä tarvittavan vaikuttavuustiedon systemaattiselle keräämiselle ja hyödyntämiselle vasta rakennetaan. Vaikuttavuuden johtamisen kypsyystasossa ei alueiden välillä havaittu merkittävää eroa. Sen sijaan Value based care – työkalu erotteli alueiden tilannetta paremmin ja antoi siten viitettä menetelmän potentiaalista vaikuttavuuden johtamisen arvioinnissa ja seurannassa myös suomalaisessa integroidun sosiaali- ja terveystalvuelun kontekstissa.

Vaikuttavuustiedon keräämiseen ja hyödyntämiseen liittyvät esteet kuvautuivat osallistuneilla hyvinvointialueilla hyvin samankaltaisina. Organisaatiot olivat uusia ja monet käytännöt ovat vasta muovautumassa. Toimivalle johdolle ei ollut vielä muodostunut selkeää kuvaa vaikuttavuustiedon keräämisen tilasta johtamallaan alueella. Vaikuttavuusmittareihin tiedostettiin liittyvän tulkinnallisia ongelmia ja niiden valinta koettiin vaikeaksi. Vaikuttavuustiedon keräämistä haastoivat järjestelmien puutteet ja suuri manuaalisen työn määrä. Kirjaamisessa koettiin olevan laajasti parannettavaa eikä ostopalveluista saatu vaikuttavuustietoja nykyisillä sopimusmalleilla. Lisäksi kansallisten rekistereiden tietojen vaikeaa saatavuutta ja raportoinnin pitkiä viiveitä kritisoitiin.

Tyypillisesti vaikuttavuuden johtamista on tarkasteltu pitkälti tietojohdamisen näkökulmasta, mutta aiemmissa selvityksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että myös organisaatiokulttuurin näkökulma tulisi ottaa huomioon. Osana tätä selvitystä hyvinvointialueiden johdolta kysyttiin vaikuttavuusperustaista toimintaa edistävästä

62 <https://ruralhealthvalue.public-health.uiowa.edu/TnR/vbc/vbctool.php>

organisaatiokulttuurista. Saatuja vastauksia peilattiin tunnettuun kilpailevien arvojen viitekehukseen⁶³, ja havaittiin, että haastateltavat arvioivat vaikuttavuutta edistävän kulttuurin edellyttävän uudenlaisia painotuksia organisaatiokulttuurissa. Esiin nousi tarve korostaa muun muassa avoimuutta, vuorovaikutusta, ketteryyttä ja asiakaslähtöisyyttä. Teoreettisesti tarkasteltuna tämä tarkoittaisi hierarkisuuden merkityksen vähenemistä ja yhteisöllisyyden, kehittämisen ja kilpailun painotusten lisääntymistä.

Hyvinvointialueilla ei ole edellytyksiä hyödyntää kustannusvaikuttavuustietoja resurssien allokoinnin perusteena

Resurssien allokoinnin systemaattinen toteutus kaikilla järjestelmän tasoilla voi vaikuttaa palveluiden kustannuskehitystä hillitsevästi⁶⁴. Kaikkia niitä toimintoja, joilla muutetaan resurssien allokointia, voidaan nimittää myös priorisoinniksi. On selvää, että tässä tarkoituksessa toteutettu kustannusvaikuttavuuden ja vaihtoehtoiskustannusten arviointi edellyttää terveystaloustieteellistä osaamista ja perehtyneisyyttä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoon. Viimeaikaisessa kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että resurssien uudelleenallokointipäätöksien ei kuitenkaan tulisi perustua vain kustannusvaikuttavuustietoon⁶⁵. Erityistä huomiota tulee kiinnittää itse päätöksentekoprosessiin ja sen läpinäkyvyyteen.

Nyt tarkastelun kohteena olleiden kolmen hyvinvointialueen osalta voidaan todeta, ettei näillä ole tällä hetkellä edellytyksiä hyödyntää kustannusvaikuttavuustietoa resurssien allokoinnin perusteena. Näin ollen voidaan yleistää, ettei hyvinvointialueilta voida vielä edellyttää kustannusvaikuttavuustiedon tuottamista tai käyttämistä päätöksenteon tukena. Tiedot sekä kustannuksista ja vaikuttavuudesta olivat selvityksen tekohetkellä puutteellisia kaikilla kolmella hyvinvointialueella. Jatkossa on tarpeen saada lisää näkyvyyttä asiakaskohtaisten kustannusten syntyyn, sisältäen tiedot palveluiden käytöstä eri toimialueilla.

63 O'neil et al. (2021) Leadership and community healthcare reform: Competing Values Framework

64 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-397-5>

65 Daniels N. (2016) Resource Allocation and Priority Setting. In: H. Barrett D, W. Ortmann L, Dawson A, et al., editors. Public Health Ethics: Cases Spanning the Globe [Internet]. Cham (CH): Springer; 2016. Chapter 3.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-673-2 (pdf)

Lokakuu 2023