

Pirkanmaan hyvinvointialue
PL 272, 33101 Tampere
etunimi.sukunimi@pirha.fi
pirha.fi

Asiakirjan tyyppi
xx.xx.202x

Vastaus valtuustoaloitteeseen "Aloite toimivallan siirtoon liittyvän laillisuuden selvittämisestä"

Keskustan valtuustoryhmä sekä muut allekirjoittajat jättivät valtuuston kokouksessa 14.8.2023 aloitteen "Aloite toimivallan siirtoon liittyvän laillisuuden selvittämisestä". Aloitteessa todetaan hyvinvointialueen päätösvaltaa siirretyn aluevaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä erittäin laajasti aluehallitukselle, joka on siirtänyt edelleen osia toimivallastaan viranhaltijoille.

Aloitteessa pyydetään selvitystä seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Noudattaako Pirhan strategia ja sen täytäntöönpano-ohjelmat lain hyvinvointialueesta (jatkossa: hyvinvointialuelaki) salliman päätösvalan siirtämisen rajoja?
- 2) Onko aluevaltuusto strategiasta päättäessään siirtänyt sille hallintosäännön 5 § annetun vastuun kokonaan tai osittain strategian täytäntöönpano-ohjelman mukaisesti päätöksiä tekeville tahoille? Kuinka käytännön toimin voidaan turvata, että aluevaltuusto pystyy kantamaan sille kuuluvan vastuun?
- 3) Missä lainkohdissa aluevaltuuston toimivaltaa ei saa hyvinvointialuelain 95 § mukaan delegoida? Kuinka turvataan toimivalta esim. palveluverkkopäätöksissä?
- 4) Miten ja mihin osioihin hyvinvointialueen strategiaa palvelujen järjestämistä koskevat strategiset linjaukset on kirjattu?

Aloitteessa esitettyihin kysymyksiin vastataan järjestyksessä.

1. Hyvinvointialuelain säädökset päätösvalasta ja hyvinvointialuestrategiasta

Hyvinvointialuelain 22 § ja lain perustelujen mukaan aluevaltuusto vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Hyvinvointialueen päätösvalta kuuluu aluevaltuustolle, jollei asiasta ole erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto



itse siirrä toimivaltaansa hyvinvointialueen muille viranomaisille. Toimivallan siirto tulee aina kirjata hyvinvointialueen hallintosääntöön, eikä toimivaltaa voi siirtää aluevaltuuston yksittäisillä päätöksillä. Aluevaltuusto ei myöskään voi siirtää päätösvaltaansa asioissa, jotka laki erikseen määrittää aluevaltuuston toimivaltaan kuuluviksi. Aluevaltuuston päätettävistä asioista säädetään lain 22 §:ssä ja muissa yksittäisissä säännöksissä.

Hallituksen esityksen mukaan aluevaltuusto olisi hyvinvointialueen ylintä päätöksentekovaltaa käyttävä toimielin ja sen tulisi tehdä hyvinvointialuetta ja sen toimintaa koskevat tärkeimmät päätökset. Pykälä perustuisi aluevaltuuston päätösvalan yleisyydelle. Päätösvalta kuuluisi aluevaltuustolle, jollei asiasta olisi erikseen toisin säädetty tai jollei valtuusto olisi itse siirtänyt toimivaltaansa hyvinvointialueen muille viranomaisille. Aluevaltuustolla on toiminnan ja talouden kokonaisvastuu riippumatta siitä, miten se jakaa sille kuuluvaa vastuuta alaisilleen viranomaisille. Laissa korostetaan aluevaltuuston asemaa keskeisten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä. Aluevaltuusto asettaa keskeiset tavoitteet hyvinvointialuestrategiassa. (HE 241/2020, yksityiskohtaiset perustelut 22 §).

Hyvinvointialuestrategiassa on huomioitava tehtäväaloja koskevat muut strategisen tason suunnitteluasiakirjat, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu palvelustrategia (järjestämislain 11 §). Hyvinvointialuestrategiassa aluevaltuusto linjaa ja asettaa pitkän aikavälin tavoitteet ainakin hyvinvointialueen asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, hyvinvointialueen tehtäviä koskevissa laeissa säädettyihin palvelutavoitteisiin, omistajapolitiikkaan, henkilöstöpolitiikkaan sekä hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyen (laki hyvinvointialueesta 41 §).

Hyvinvointialuestrategia ei ole oikeudellisesti sitova asiakirja, vaan aluevaltuuston määrittämien toiminnan tavoitteiden, periaatteiden, arvojen ja tahtotilan ilmaisu, johon muut päätökset perustuvat ja linkittyvät. Strategian velvoittavuus on luonteeltaan poliittista ja toiminnallista. Sen tehtävä on ohjata päätösvalmistelua ja päätöksentekoa. Hyvinvointialuestrategiaan pohjautuvat yksittäistä asiaa koskevat päätökset tai tiettyyn teemaan kohdistuvat toimintaohjelmat ja -suunnitelmat tehdään erikseen. Strategialle syntyy välillisesti oikeudellista sitovuutta hyvinvointialueen vuosittaisen talousarviopäätöksen kautta, sillä talousarviossa päätettyjen tavoitteiden ja määrärahojen tulee perustua hyvinvointialuestrategiaan. Talousarviosta ja toimintasuunnitelmasta päättää aluevaltuusto. (HE 241/2020)

Hyvinvointialuestrategiassa aluevaltuusto määrittelee, miten strategian toteutumista seurataan ja arvioidaan. Aluevaltuuston asema ylimpänä päätöksentekijänä, sekä hyvinvointialuestrategian asema tärkeimpänä hyvinvointialueen kehitystä ohjaavana asiakirjana kytkettyvät lakiin kirjattuihin hyvinvointialueen johtamista käsitteleviin säädöksiin.

Hyvinvointialuelain 42 §:n mukaan alueen toimintaa tulee johtaa strategian linjausten mukaisesti. Näiden linjausten toimeenpanossa keskeisin toimija on aluehallitus. Sen lakisääteinen tehtävä on johtaa aluevaltuuston päätösten valmistelua ja toimeenpanoa sekä hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta käytännössä. Aluehallituksen lisäksi aluevaltuusto voi hyvinvointialuelain 95 ja 96 § mukaan siirtää hallintosäännössä toimivaltaansa hyvinvointialueen muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Sen sijaan toimivaltaa ei voi siirtää työsopimussuhteessa olevalle henkilölle tai hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimille.

Vastaus aloitteen kysymykseen 1

Noudattaako Pirhan strategia ja sen täytäntöönpano-ohjelmat lain hyvinvointialueesta (jatkossa: hyvinvointialuelaki) salliman päätösvallan siirtämisen rajoja?

Aluevaltuusto hyväksyi 5.12.2022 hyvinvointialuestrategian Tärkeintä on ihminen.

Pirkanmaan hyvinvointialueen toimintatavat sekä hallintosääntöön kirjatut päätösvallan jakautumisen perusteet noudattavat lain määräyksiä. Aluevaltuusto päättää hyvinvointialuelain mukaan päätettäväksi säädetyistä asiakirjoista: hyvinvointialueen toimintaa ja päätöksentekoa ohjaavasta hyvinvointialuestrategiasta ja sen sisältämästä palvelustrategiasta, vuosittaisesta talousarviosta sekä pelastustoimen palvelutasopäätöksestä.

Vuoden 2022 jälkipuolella ja vuoden 2023 alussa hyvinvointialueella valmisteltiin ja tuotiin poliittiseen päätöksentekoon laaja ohjelmien ja suunnitelmien kokonaisuus, joka oli välttämätön perusta hyvinvointialueen johtamiselle.

Aluevaltuustolle on määritelty laissa ja hyvinvointialueen hallintosäännössä useita muitakin tehtäviä ja päätettäviä kokonaisuuksia.

Aluevaltuusto on käyttänyt sille kuuluvaa oikeutta siirtää päätösvaltaa aluehallitukselle ja muille toimielimille sekä viranhaltijoille. Hallintosääntöön kirjattu demokraattinen ja hallinnollinen ohjausrakenne perustuu poliittisten ryhmien valtuustosopimukseen 2022, laajaan virkavalmisteluun ja muihin kommentointikierroksiin.

Hyvinvointialueen toimintaa käytännössä johtava aluehallitus päätti hyvinvointialueen hallintosäännön mukaisesti strategian toimeenpano-ohjelmasta 14.2.2023. Strategia ja siihen perustuva toimeenpano-ohjelma ohjaavat kaikkea hyvinvointialueen toimintaa

Aluevaltuusto voi tehdä hallintosääntöön muutoksia, mikäli se näkee ne tarpeelliseksi. Pirkanmaan aluevaltuusto on myös käyttänyt tätä oikeuttaan.

Vastaus kysymykseen 2

Onko aluevaltuusto strategiasta päättäessään siirtänyt sille hallintosäännön 5 § annetun vastuun kokonaan tai osittain strategian täytäntöönpano-ohjelman mukaisesti päätöksiä tekeville tahoille? Kuinka käytännön toimin voidaan turvata, että aluevaltuusto pystyy kantamaan sille kuuluvan vastuun?

Strategian toimeenpano-ohjelman muodostaa kokonaisuutena toiminnallisen uudistamisohjelman, jonka tarkoitus tiivistyy lauseeseen: palvelemme pirkanmaalaisia paremmin uudistuen rohkeasti ja kestävästi.

Toimeenpano-ohjelma rakentuu neljän strategian kärkiteeman mukaan. Kullekin kärkiteemalle on nimetty omistaja. Kärkiteemojen alla olevia osakokonaisuuksia on vastuutettu edelleen asiakokonaisuuksista vastaaville henkilöille, jotka ovat kunkin asiakokonaisuuden asiantuntijoita.

Toimeenpano-ohjelma ei ole strategiasta eroa tekevä, vaan sen vaikutusta vahvistava ja konkretisoiva kokonaisuus. Se luo edellytykset strategian onnistuneelle toimeenpanolle määrittämällä toimenpiteet, vastuut ja seurantamittarit. Toimeenpano-ohjelman avulla seurataan, että hyvinvointialue etenee yhtenäisesti kohti valtuuston strategiassa asettamia tavoitteita ja strategista tahtotilaa.

Aluehallitus on päättänyt strategian toimeenpano-ohjelmasta hallintosäännössä siirretyn päätösvallan perusteella.

Päätösvallan siirtäminen aluehallitukselle strategisten ohjelmien ja suunnitelmien osalta ei ole poistanut tai vähentänyt aluevaltuustolle lain ja hyvinvointialueen hallintosäännön perusteella kuuluvaa kokonaisvastuuta hyvinvointialueen toiminnasta.

Aluevaltuusto seuraa toimeenpano-ohjelman etenemistä osavuosikatsausten ja tilinpäätöksen kautta ja saa tarvittaessa erillisiä raportointeja eri ohjelmien etenemisestä. Esimerkiksi ikäihmisten palvelujen verkoston ohjelman hyväksymisen yhteydessä 20.11.2023 aluehallitus hyväksyi pöytäkirjan, jonka mukaan aluehallitus seuraa ja tarvittaessa korjaa IKI2035-ohjelman toimeenpanoa puolivuositain ja että asiasta raportoidaan myös aluevaltuustolle.

Päätösvallan jakautuminen aluevaltuustolle, aluehallitukselle ja operatiivisesta toimeenpanosta päättävälle viranhaltijaorganisaatiolle selkeyttää eri tasoisten päätöksentekijöiden vastuita ja toimeenpanon valvontaa. Viime kädessä aluevaltuusto arvioi aluehallituksen ja tilivelvollisten viranhaltijoiden toimintaa tilinpäätöksen ja vastuuvapauden kautta.

Pirkanmaan valiokuntamalli on tarkoitettu vahvistamaan aluevaltuuston mahdollisuutta vaikuttaa strategiaan asioihin jo asioiden valmisteluvaiheessa.

Aluevaltuuston informoiminen valmistelussa olevista strategisista asioista on tärkeää ja sitä tehdään erityisesti valtuustoseminaareissa. Myös valtuuston kokousten yhteydessä pidetään tarvittaessa katsauksia ajankohtaisista asioista. Aluevaltuuston kyselytunnilla valtuutetut saavat tietoa haluamistaan hyvinvointialueen asioista.

Vastaus kysymykseen 3

Missä lainkohdissa aluevaltuuston toimivaltaa ei saa hyvinvointialuelain 95 § mukaan delegoida? Kuinka turvataan toimivalta esim. palveluverkkopäätöksissä?

Aluevaltuuston toimivallan siirtäminen on kielletty niissä yksittäisissä asioissa, joissa aluevaltuuston on hyvinvointialuelaisissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaisesti päätettävä. (laki hyvinvointialueesta 22 §, 96 §).

Päätösvalta palvelujen verkostosta palautuu sote - järjestämislain 11 §:ään, jossa määritellään palvelustrategian sisältö. Palvelustrategiasta osana strategiaa päättää aluevaltuusto. Muilta osin lainsäädännössä ei ole määritelty palvelujen verkoston kokonaisuuden tai sen osien päätösvaltaa.

Aluevaltuusto on useita kertoja käsitellyt aluevaltuutettujen muutosesityksiä, jotka liittyvät aluehallituksen ja -valtuuston toimivallan jakoon palvelujen verkoston asioissa. Näistä on tarkempi kuvaus aloitevastauksessa aluevaltuustolle 6.11.2023 § 128.

Aluevaltuuston kokouksessa 6.11.2023 jätti 34 valtuutettua kirjeen, jossa pyydetään, että aluevaltuusto päättäisi hallintosääntö päivitetään ennen talousarvion käsittelyä/hyväksymistä niin, että palveluverkko- ja palveluiden saatavuutta koskevat päätökset kuuluvat aluevaltuuston toimivaltaan. Kirjeen perusteella valmistellut hallintosääntömuutokset ovat käsittelyssä aluevaltuustossa 12.2.2024.

Vastaus aloitteen kysymykseen 4

Miten ja mihin osioihin hyvinvointialueen strategiaa palvelujen järjestämistä koskevat strategiset linjaukset on kirjattu?

Pirkanmaan hyvinvointialuestrategiassa palveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset on sijoitettu lukuihin 2.2 ja 2.3. Niissä määritellään palvelulupaus, kuvataan palveluiden järjestämistä linjaavat tavoitteet ja linjataan palveluiden verkoston uudistamisen reunaehdoista ja periaatteita. Ne muodostuvat lakien, asetusten ja kansallisten suositusten, väestöpalvelutarpeen kehityksen, henkilöstön saatavuuden ja rahoituksen muodostamista hyvinvointialueen toiminnan reunaehdoista, Pirkanmaan määrittelemistä strategisista kärkitavoitteista sekä uudistusten toteuttamisen periaatteista.

Strategiassa muun muassa linjataan palveluiden järjestämisen tavoitteista tärkeimmän olevan vaikuttavuus, jota arvioidessa huomioidaan asiakaslähtöisyys, kustannustehokkuus, yhteistyömahdollisuudet ja vastuullisuus. Näistä jokainen on määritelty strategiassa erikseen. Pirkanmaan hyvinvointialuestrategia korostaa hyvinvointialueen sitoutumista ihmisläheiseen toimintaan, tiedolla johtamiseen, sekä rohkeaan toiminnan uudistamiseen.

Koska hyvinvointialuestrategian velvoittavuus on poliittista ja toiminnallista, muttei oikeudellista, ei strategiassa voida tehdä yksittäisiä palveluihin tai niiden järjestämisen tapoihin liittyviä päätöksiä. Niitä koskevien päätösten päätösvallasta on säädetty hallintosäännössä. Strategiassa myös todetaan toimenpiteiden tarkentuvan ja täydentyvän strategian toimeenpano-ohjelmassa ja hyvinvointialueen muissa ohjelmissa.