

16.10.2023

Asian tunnus 92/2023
Julkinen

Vastaus valtuustoaloitteeseen ”Hallintosäntö otettava aluevaltuuston uudelleen käsittelyyn päätösvallan palauttamisesta takaisin aluevaltuustolle merkittävissä asioissa, kuten palveluverkkopäätöksissä”

Riitta Kuismanen ym. allekirjoittajat tekivät 4.9.2023 seuraavan valtuustoaloitteen: toimivallan siirtämiseen liittyvät ongelmat nousivat keskusteluun elokuun aluevaltuustossa. Demokraattisesti valitulla aluevaltuustolla on oltava päätösvalta keskeisissä asioissa. Hyvinvointialueella on oltava laaja harkintavalta toimivalta- ja vastuusuhteiden määrittelyssä. Hallintosäntöä pitää voida päivittää, mikäli siihen ilmenee tarvetta. Demokraattinen päätöksenteko on erittäin keskeinen arvo ja demokratian toteutumista kaikilla päätöksentekotasolla on huolella varjeltava. Aluevaltuuston päätösvaltaa ei pidä heikentää. Esitämme, että hallintosäntö otetaan pikaisella aikataululla uudelleen käsittelyyn päätösvallan palauttamisesta takaisin aluevaltuustolle merkittävissä asioissa, kuten palveluverkkopäätöksissä.

Yleistä hyvinvointialueen päätösvallasta

Hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden perustamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että hyvinvointialueen päätösvalta on yläkäsite, jolla tarkoitetaan hyvinvointialueen hoidettavaksi lain mukaan tai muuten kuuluvia asioita, joissa hyvinvointialue voi tehdä tai jossa sen edellytetään tekevän päätöksiä. Tämä päätösvalta kuuluu ensisijaisesti aluevaltuustolle. Aluevaltuusto voisi kuitenkin ehdotetun pykälän mukaan siirtää hallintosäännössä toimivaltaansa hyvinvointialueen muille toimielimille”. (HE 241/2020, 604.)

Aluehallituksen asemasta todetaan, että aluehallitus johtaa aluevaltuuston päätösten valmistelua ja toteuttamista sekä hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta käytännössä (HE 241/2020, 557.) Toisaalta aluehallituksen tulee seurata aluevaltuuston asettamia toiminnan periaatteita ja tavoitteita. Esimerkiksi: ”aluehallituksen tulee puhevaltaa käyttäessään ottaa huomioon aluevaltuuston hyvinvointialuestrategiassa ja muissa päätöksissä ilmaisema tahto ja asian luonteen niin vaatiessa viedä asia aluevaltuustoon käsittelyyn.” (HE 241/2020, 558.)

Hyvinvointialuelain 22 §:n mukaisesti aluevaltuusto vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa. Aluevaltuusto päättää:

- hyvinvointialuestrategiasta;
- hyvinvointialueen hallintosäännöstä;
- hyvinvointialueen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;
- omistajaohjauksen periaatteista ja konserniohjeesta;
- varallisuuden hoidon sekä rahoitus- ja sijoitustoiminnan perusteista;
- sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteista;



- palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista;
- takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
- jäsenten valitsemisesta toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
- hyvinvointialueen tilintarkastajien valitsemisesta;
- tilivelvollisten nimeämisestä;
- hyvinvointialueen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta;
- muista aluevaltuuston päätettäviksi säädetyistä ja määrätyistä asioista.

Hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti. Aluehallitus johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta. Hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. (Hyvinvointialueesta 42 §)

Hyvinvointialuelain 43 §:n mukaan aluehallituksen tehtäviin kuuluu

- vastata hyvinvointialueen hallinnosta ja taloudenhoidosta;
- vastata aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta;
- valvoa hyvinvointialueen etua ja, jollei hallintosäännössä toisin määrätä, edustaa hyvinvointialuetta ja käyttää sen puhevaltaa;
- edustaa hyvinvointialuetta työnantajana ja vastata hyvinvointialueen henkilöstöpolitiikasta;
- vastata hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta;
- vastata hyvinvointialuekonsernin omistajaohjauksesta sekä hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin kuuluvien palvelujen muiden tuottajien ohjauksesta ja valvonnasta;
- huolehtia hyvinvointialueen sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnan järjestämisestä;
- huolehtia hyvinvointialueen sisäisen tarkastuksen järjestämisestä.

Aluevaltuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa hyvinvointialueen muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista aluevaltuuston on tässä tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä. -- (Laki hyvinvointialueesta 96 §).

Hallintosäännön 5 §:ssä määritellään aluevaltuuston päätösvaltaa seuraavasti: Aluevaltuusto vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Hallintosäännön kirjauksista on nähtävissä, että aluevaltuuston vahva asema perustuu sen asettamiin strategisiin tavoitteisiin ja toiminnan periaatteisiin sekä ohjelmiin, jotka ohjaavat kaikea hyvinvointialueen toimintaa.

Aluehallituksen päätösvallassa on määrätty hallintosäännön 10 §:ssä seuraavasti: Aluehallituksen päätösvaltaan kuuluvat merkittävät ohjelmat, suunnitelmat ja toimenpiteet, jotka toteuttavat valtuuston hyvinvointialuestrategiassa ja muissa asiakirjoissa ilmaisemia suunnitelmia ja periaatteita.

Pirkanmaan hyvinvointialueen hallintosääntöön on kirjattu lainsäädännön edellyttämät aluehallituksen ja aluevaltuuston tehtävät ja päätösvalta. Niiltä osin kuin aluevaltuustolla on harkintavaltaa päätösvallan siirtämisessä, hallintosäännön määräykset perustuvat poliittiseen valtuustosopimukseen 2022, laajaan virkavalmisteluun, yhteistoimintaelimen käsittelyyn ja poliittisten ryhmien kommentointiin.

Hallintosääntöön tehdyistä muutoksista on valmisteltu aluehallituksen kahden työryhmän kanssa. Tätä kautta valmisteluaineistot ovat olleet myös poliittisten ryhmien käytössä.

Aluevaltuusto on useissa kokouksissaan vuoden 2022 ja 2023 aikana käsitellyt hallintosääntöä ja tehnyt siihen muutoksia.

Päätöksenteko hyvinvointialueen hallintosäännön muuttamisessa

Hyvinvointialueen ensimmäinen hallintosääntö hyväksyttiin aluevaltuustossa 8.3.2022. Samalla hyväksyttiin, että hallintosäännön määräyksiä päivitetään aluevaltuustossa kevään 2022 aikana ja viimeistään järjestämisvastuun siirtymiseen 1.1.2023 mennessä.

Aloitteessa on viitattu erityisesti palveluverkkoa koskevaan päätöksentekoon.

Ensimmäisen hallintosäännön 5 §:ssä määriteltiin aluevaltuuston päätösvalta. Aluevaltuusto päättää hyvinvointialuestrategiasta ja sen sisältämästä palvelustrategiasta. Aluehallituksen päätösvallan määrittely oli hallintosäännön 10a §:ssä. Sen mukaan aluehallitus päättää hyvinvointialuestrategiaa toteuttavista merkittävistä ohjelmista ja suunnitelmista

Seuraavan kerran aluevaltuusto muutti hallintosääntöä 12.4.2022 ja 6.6.2022. Päivityksessä 6.6.2022 aluevaltuuston päätösvaltaan lisättiin kohta 15) aluevaltuusto päättää palveluverkon kehittämisen periaatteista.

Aluevaltuusto päivitti hallintosääntöä edelleen syksyllä 2022. Aluevaltuuston käsittelyssä 5.9.2022 hallintosääntöön on tehty seuraava aluevaltuuston päätösvaltaa koskeva lisäysehdotus: " 5 pykälän 1 kohtaan lisätään "hyvinvointistrategiasta ja sen sisältämästä palvelustrategiasta" jälkeen sanat: "sekä näiden strategioiden toimeenpanoon liittyvistä

tavoitteista ja ohjelmista sekä niiden toteutumista tarkastelevista ja valvovista mittareista”. Muutosehdotusta on kannatettu. Muutosehdotus ei ole tullut äänestyksessä hyväksytyksi.

Aluevaltuuston käsittelyssä 5.12.2022 hallintosääntöön on tehty aluevaltuuston päätösvaltaan liittyviä kannatettuja lisäsehdotuksia, jotka liittyvät sen päätösvaltaan hyvinvointialuestrategian ja palvelustrategian hyväksymisessä sekä aluehallituksen päätösvaltaan strategiaan perustuvien ohjelmien hyväksymisessä. Lisäsehdotukset eivät ole tulleet äänestyksessä hyväksytyksi.

Aluevaltuusto on päivittänyt hallintosääntöä edelleen vuoden 2023 puolella siltä osin, mitä järjestämistäsiirtoon siirtyminen ja toiminnan alkuvaiheessa havaitut muutostarpeet ovat edellyttäneet.

Pirkanmaan hyvinvointialueen hallintosääntö täyttää lainsäädännön edellyttämät kriteerit. Aluevaltuustolla on hyvinvointialueen ylimpänä päätöksentekijänä mahdollisuus tarkastella hallintosäännön päätösvaltaa koskevia määräyksiä ja tarvittaessa muuttaa niitä. Näin se on toiminut tällä ensimmäisellä aluevaltuustokaudella jo useita eri kertoja.

Hallintosäännön muutosten virkavalmistelu käynnistyy hallinnon, talouden tai toiminnan tarpeista. Poliittisten ryhmien kautta voi myös tulla aloitteita hallintosäännön muutostarpeiksi. Organisaatorakennetta ja johtamisjärjestelmää ohjaavana asiakirjana hallintosäännöltä voidaan kuitenkin edellyttää tiettyä pysyvyyttä. Johtamisjärjestelmän tai päätöksentekorakenteiden jatkuva muuttaminen ei tue päätöksenteon ennakoitavuutta eikä hallinnon ja talouden hoidon jatkuvuutta. Hallintosääntöä alemmilla toimintasäännöillä ohjataan tehtävien hoitamista ja päätöksentekoa operatiivisella tasolla. Toimintasäännöt pohjautuvat aina hallintosäännön määräyksiin.

Pitemmällä aikajänteellä poliittisten toimielinten rakennetta sekä tehtävien ja päätösvalan jakautumista tarkastellaan uudistuvan hallinnon ja päätöksenteon ohjelmaan sisältyvällä kyselyllä. Kysely toteutetaan laajasti kaikille luottamuselimille ja valiokunnille syksyllä 2023 ja sen tulokset raportoidaan vuoden 2024 ensimmäisen neljänneksen aikana.