

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hyvinvointialueesta annetun lain sekä eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Johdanto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hyvinvointialueesta annetun lain sekä eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia, pelastustoimen järjestämislakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia.

Hyvinvointialueiden ja valtion välisiä neuvottelukuntia ja neuvotteluita sekä valtioneuvoston asettamia valtakunnallisia strategisia tavoitteita koskevat säännökset yhtenäistettäisiin ja sääntely siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista ja pelastustoimen järjestämislaista hyvinvointialueesta annettuun lakiin. Hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättäisiin täsmennetyt säännökset valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa.

Tausta

Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyi hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on, että hyvinvointialueiden ohjauksrakenteita kehitetään ja selkeytetään siten, että varmistetaan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystaloudet, henkilöstön riittävyys, hillitään kustannusten nousua ja edistetään kustannusvaikuttavuutta ottaen huomioon alueiden tarve säilyttää hyvinvointialueiden omistajuus omasta taloudestaan.

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on yhtenäistää hyvinvointialueiden valtion ohjausta, selkeyttää valtiovarainministeriön roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa sekä varmistaa, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne hyvinvointialueesta annetun lain 11 §:n muutoksista (Hyvinvointialueiden seuranta, ohjaus ja laillisuusvalvonta)

Voimassaoleva 11 §

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueiden koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Muutos 11 §

Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta, vastaa hyvinvointialueiden talouden yleisestä ohjauksesta, sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021) 21 §:n mukaisesti ja pelastustoimen yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen sisäministeriölle pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 7 §:n mukaisesti.

Valtioneuvostossa tehtävän hyvinvointialueiden ohjauksen lähtökohtana on, että se on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien julkisen talouden finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Vastaus:

Ohjauksen yhtenäistäminen valtioneuvoston sisällä on kannatettavaa.

Ohjauksen rajojen määrittelyä tarkennettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota ohjauksen ja hyvinvointialueiden itsehallinnon väliseen suhteeseen.

Hyvinvointialueiden itsehallinto eroaa lähtökohtaisesti merkittävästi kunnallisesta itsehallinnosta. Kuntien itsehallinnon kivijalkoja ovat kuntalaisten oikeus valita kunnan ylimmät päätöksentekijät (kunnanvaltuutetut), kunnan yleinen toimiala ja

verotusoikeus sekä näistä kolmesta tekijästä syntyvä tietynlainen riippumattomuus valtiosta.

On tärkeää huomioida, että hyvinvointialueilla toteutuu kuntia vastaavalla tavalla vain asukkaiden demokraattinen oikeus valita päättäjät aluevaltuustoon. Koska hyvinvointialueiden itsehallinnon lähtökohdat ovat kuntia huomattavasti ohuemmat, tulee valtioneuvoston huolehtia, että hyvinvointialueiden ohjaus ottaa julkisen talouden finanssipoliittisten tavoitteiden ohella huomioon hyvinvointialueiden itsehallinnon ja hyvinvointialueiden asukkaiden demokraattiset perusoikeudet.

Hyvinvointialueiden demokratiaperusta on sekä perustuslain että EU-sääntelyn valossa vahva. Vaaleilla valitun aluevaltuuston toimivalta on hyvinvointialueissa samanlainen kuin kuntalain mukaisilla kunnanvaltuustoilla. Aluevaltuusto siirtää tehtäviä ja päätösvaltaa hallintosäännöllä muille hyvinvointialueen toimielimille ja viranhaltijoille. Viranhaltijoiden ohjaus ja valvonta tulevat hyvinvointialueista ja viranhaltijalaista. Samaten hallinnon ja talouden hoitoa koskevat määräykset ovat pitkälti yhtenevät.

Esityksessä ehdotettu ohjaus kohdistuu tosiasiallisesti hyvinvointialueeseen eli aluevaltuustoon, jolla on päätösvalta kaikista merkittävimmistä talouteen ja toimintaan liittyvistä asioista. Yksittäisiin viranhaltijoihin valtion ohjausvalta ei ulotu suoraan eikä voi kohdistua.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ohjauksen perustuslain mukaisuutta ja todennut, että ohjaus jossakin määrin kaventaa hyvinvointialueiden itsehallintoa. Valtionohjausta ei voida viedä niin pitkälle, että se tosiasiaassa syrjäyttää vaaleilla valitun elimen ohjausvallan kokonaan.

Näkemyksenne hyvinvointialueesta annettuun lakiin **lisättävästä 12 a §:stä (Hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet)**

Valtioneuvosto vahvistaa vähintään joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet hyvinvointialueiden tehtävien hoitamiseksi. Valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Tavoitteissa on määriteltävä: 1) tavoitteet palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen, vaikuttavuuden, palvelujen yhteensovittamisen ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi sekä sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi; 2) tavoitteet tuottavuuden ja kustannusvaikuttavuuden lisäämiselle; 3)

tavoitteet tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämiseksi; 24(38) 4) tavoitteet hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi sekä hyvinvointialueiden, kuntien ja muiden toimijoiden väliselle, näitä koskevalle yhteistyölle; 5) yleiset linjaukset hyvinvointialueiden laajakantoisista investoinneista; 6) tavoitteet alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen toteuttamiseksi. 7) tavoitteet hyvinvointialueiden väliselle ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden väliselle yhteistyölle ja työnjaolle 8) tavoitteet koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnalle. Valtakunnalliset tavoitteet voivat koskea myös muita hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kehittämiseksi tarpeellisia asioita. Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista on seurattava ja arvioitava vuosittain. Tavoitteita on tarvittaessa muutettava. Muutos voi perustua yhden tai useamman hyvinvointialueen esitykseen tai ministeriön aloitteeseen.

Vastaus:

Yhtenäiset valtakunnalliset tavoitteet ovat kannatettavia mutta niiden valmistelussa tulee kuulla ja ottaa huomioon hyvinvointialueiden näkökulmia. Jokaisella hyvinvointialueella on omia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat siihen, kuinka hyvin tai kuinka nopeasti ne pystyvät uudistamaan toimintansa eri osia. Nämä erityispiirteet tulee huomioida myös tavoitteita asetettaessa.

Lisäksi tavoitteiden toteutumisen seuranta ja raportointia varten tulee luoda selkeät ja hyvinvointialueiden näkökulmasta yhdenmukaiset ohjeistukset. Tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa tulee välttää tilanteita, joissa ohjeistukset ovat epäselvät, tulkinnanvaraiset tai vaihtelevat ministeriöittäin. Tällöin on vaarana, että erilaiset raportointitavat johtavat hyvinvointialueiden erilaiseen kohteluun.

Näkemyksenne hyvinvointialueesta annetun lain 13 §:n muutoksista (Hyvinvointialueneuvottelukunta)

Valtiovarainministeriön yhteydessä toimii hyvinvointialueneuvottelukunta. Neuvottelukunnan tarkoituksena on edistää hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta koskevien strategisten linjausten ja hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä.

Neuvottelukunnan asettaa valtioneuvosto. Neuvottelukunnassa on hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän, Helsingin kaupungin ja valtiovarainministeriön ja muiden hyvinvointialueiden tehtävien ohjaamisesta vastaavien ministeriöiden edustus. Valtioneuvoston asetuksella voidaan

säätää tarkemmin neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta, jaostoista sekä tehtävistä.

Vastaus.

Yhden neuvottelukunnan asettaminen on kannatettavaa.

Näkemyksenne hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättävästä 13 a §:stä (neuvottelu hyvinvointialueen kanssa)

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö neuvottelevat vuosittain hyvinvointialueen kanssa hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin kuuluvien tehtävien toteuttamisesta ja hyvinvointialueen taloudenhoidosta.

Neuvottelujen tarkoituksena on hyvinvointialueen toiminnan vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden tukeminen sekä hyvinvointialueen järjestämistehtävän strategisen tason ohjaus erityisesti 12 a §:ssä tarkoitetut valtakunnalliset tavoitteet huomioiden.

Neuvotteluissa seurataan ja arvioidaan hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin toteutumista, käsitellään hyvinvointialueen tehtävien tavoitteita sekä niitä tukevia toimenpiteitä. Neuvotteluissa arvioidaan hyvinvointialueen kustannusten ja rahoituksen toteutunutta ja tulevaa kehitystä sekä hyvinvointialueella toteutettavia kustannusten hallintaa tukevia ja muita toimenpiteitä, joilla hyvinvointialueen tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voidaan käytettävissä olevalla rahoituksella turvata.

Ministeriöiden on tarvittaessa annettava hyvinvointialueelle 2 ja 3 momentissa tarkoitettuun perustuen järjestämistä ja taloutta koskevia toimenpidesuosituksia, joilla edistetään hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.

Hyvinvointialueen järjestämismääräyksiin toteutumisen seurannassa ja arvioinnissa hyödynnetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 29 §:n 2 momentissa ja 30 §:ssä sekä pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 13 §:n 2 momentissa ja 14 §:ssä tarkoitettuja hyvinvointialueen vuosittaista selvitystä ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintoviraston asiantuntija-arviota sekä tarvittaessa muita viranomaisarvioita. Valtiovarainministeriö laatii yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa asiakirjan käydyistä neuvotteluista. Asiakirjassa todetaan neuvotteluissa käsitellyt asiat, mihin neuvotteluissa on päädytty

sekä ministeriöiden mahdollisesti antamat toimenpidesuosituksset. Asiakirja julkaistaan julkisessa tietoverkossa.

Vastaus:

Säännöllinen vuorovaikutus valtiovarainministeriön ja muiden ohjaavien ministeriöiden sekä hyvinvointialueiden välillä on kannatettavaa. Hyvinvointialueiden hallinnon, talouden ja toiminnan johtaminen perustuu lakiin sekä aluevaltuuston päättämiin sääntöihin ja muihin päätöksiin. Hyvinvointialueiden viranhaltijajohto on juridisessa vastuussa aluevaltuustolle viime kädessä tilinpäätöksen yhteydessä käsiteltävän vastuuvapauden kautta.

Hyvinvointialueiden omat strategiset uudistamisohjelmat tähtäävät toiminnan kehittämiseen pitkällä aikajänteellä. Vuosittaisissa neuvotteluissa ja niiden pohjalta annettavissa toimenpide-ehdotuksissa tulee huomioida, että jotkin hyvinvointialueiden toiminnan kehittämisen ja uudistamisen toimenpiteistä tuottavat havaittavia taloudellisia ja/tai toiminnallisia hyötyjä viiveellä. Valtioneuvoston mahdollisten toimenpide-ehdotusten kohdistumista sekä hyvinvointialueneuvottelujen sisältöjä määritettäessä onkin tärkeää huolehtia riittävän tiiviistä ja avoimesta vuorovaikutuksesta valtion ja hyvinvointialueiden välillä. Näin molemmat osapuolet voivat jakaa yhteistä tilannekuvaa kunkin hyvinvointialueen toiminnan kehittämisen suunnasta ja aikatauluista.

Neuvotteluihin valmistautumisen osalta Pirkanmaan hyvinvointialue toivoo, että valtioneuvosto yhtenäistää eri ministeriöiden tietotarpeita koskevat raportointi- ja esityspyynnöt. Tilanne, jossa hyvinvointialueet joutuvat toimittamaan ennen neuvotteluja erilaisia raportteja useisiin ministeriöihin erilaisia raportointi- ja materiaalintoimitusohjeita noudattaen, tuottaa alueilla ylimääräistä työtä, joka olisi ehkäistävissä selkeämmällä tietopyyntöjen koordinaatiolla.

Muut huomiot

Keskeisiin valtiovarainministeriön ohjausta ja tavoitteita sekä hyvinvointialueita koskevia säädösmuutoksia valmisteleviin työryhmiin, kuten rahoitusta käsittelevään työryhmään, on välttämätöntä saada hyvinvointialueiden johtajien edustus yhteisen tilannekuvan varmistamiseksi.