

Lausunto

21.11.2023

Asia: VN/23885/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

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

Hyvinvointialuelakiin ehdotetaan lisättäväksi valtionvarainministeriölle selkeä ohjaustehtävä, jota sillä aiemman lain mukaan ei ole ollut. Ohjaustehtävä olisi ehdotetun lakitekstin mukaan nimenomaan talouden yleinen ohjaus.

Voimassa oleva laki, 11§ 1. mom:

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

Ehdotettu laki, 11§ 1. mom:

”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.”

Hyvinvointialue toteaa, että ehdotetussa lakimuutoksessa Valtionvarainministeriölle voimassa olevassa laissa (11§) annettu yleinen ja nykyiselläänkin hyvin laaja seurantatehtävä muuttuisi lain sanamuodon ja sen perusteluiden muutoksen myötä selväksi talouden ohjaustehtäväksi. Muutos ao. pykälän tekstissä muuttaisi Valtionvarainministeriön tarkkailijasta aktiiviseksi toimijaksi, jolla olisi laissa annettu selvä ohjaustehtävä, ja siten se de facto ja de jure edelleen kaventaisi hyvinvointialueiden itsehallintoa. Ero nykytilan ja ehdotetun säädösmuutoksen välillä on ilmeinen ja vaikuttaa hyvinvointialueiden itsehallinnolliseen asemaan niin vahvasti, että asiasta olisi

ehdottomasti saatava lain perusteluihin selkeämpi kuvaus siitä, mitä lakiin kirjattu ”talouden yleinen ohjaus” tosiasiallisesti tarkoittaisi ja siitä uusi perustuslakivaliokunnan kannanotto; kun otetaan huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut hyvinvointialueiden itsehallinnollisesta asemasta jo voimassa olevan lainsäädännön valmistelussa (siteeraus hallituksen esityksen sivulta 9, jossa viitataan PeVL 26/2017 vp, sivuilla 21 ja 24 todettuun).

”[Perustuslaki]Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointi-alueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. [Perustuslaki] Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jäi varsin ohueksi.”

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

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12a§ hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Pykälä korvaisi nykyiset pykälät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa sekä pelastustoimen järjestämislaissa.

Valtakunnallisissa tavoitteissa olisi otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet, jotka on vahvistettu hallitusohjelmassa, julkisen talouden suunnitelmassa ja valtion talousarviossa.

Hyvinvointialue kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun kirjauksen (12a§ 1. mom.) myötä julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet nousisivat hyvin keskeiseen asemaan hyvinvointialueiden tavoiteasetannassa. Tämän vastapainoksi ja ottaen huomioon kohdassa 4 siteerattu PeVL:n kanta valtion vastuusta, ao. pykälässä mainittujen finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa samalla painoarvolla tulisi 12a§:n 1. momentissa mainita hyvinvointialueille lailla säädetyt järjestämistehtävät, ennen 12a§:n 2. momentissa olevaa luettelonomaista kirjausta. 12§a§ 1. mom. kirjoitusasu kuuluisi siis edellä tavoin täydennettynä näin:

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

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

Ei lausuttavaa.

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

Hyvinvointialue pitää perusteltuna, että vuotuisia neuvotteluja koskeva lainsäädäntö kootaan yhteen, kuten nyt on esitetty.

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa joustava ja epäformaali neuvottelumenettely. Lakimääräisten neuvottelujen intervallia voitaisiin hyvin pidentää vuodesta kahteen. VM:n lisäksi myös STM:n ja SM:n edustus neuvotteluissa tulee säilyttää lakiin kirjattuna. Lakiin kirjattu olisi kuitenkin nähtävä vähimmäissisältönä, eikä sen tulisi rajata käsiteltäviä asioita tai muuten yhteisesti sovittavia keskusteluita ja yhteistyötä hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välillä.

Hallituksen esityksen (s. 18) mukaan ”neuvottelujen tarkoituksiksi säädettäisiin hyvinvointialueen toiminnan vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tulokellisuuden tukeminen sekä järjestämistehtävän strategisen tason ohjaus erityisesti 12 a §:ssä ehdotetut valtakunnalliset tavoitteet huomioiden.”

Tähän sitaattiin liittyen ja edellä 12a§:stä lausuttu huomioon ottaen, hyvinvointialue pitää ongelmallisena, että esitettyssä lakitekstissä (13a§ 2. mom.) vuotuisten neuvottelujen lähtökohdaksi asetetaan tehtävien hoito ”käytettävissä olevalla rahoituksella”. Asetelma on täysin nurinkurinen. Järjestämistehtävä huomioon ottaen neuvottelujen lähtöaseasetelman pitäisi olla, että mikä on lailla säädettyyn järjestämistehtävään nähden riittävä rahoitus, jolla ao. perustuslailliset sote- ja pelastuspalvelut turvataan. Hyvinvointialue kiinnittää erityistä huomiota Perustuslakivaliokunnan lausumassaan PeVL 26/2017 s. 22-23 antamaan selvään kannanottoon rahoituksen ja perustuslailla taattujen oikeuksien suhteesta.

[Perustuslaki]Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

Tämän tulisi olla lähtökohtana sekä valtion talousarviota laadittaessa ja sen toteutumaa ennustettaessa, että hyvinvointialueiden talousarvioita ja eri toimenpiteiden tehokkuutta/vaikuttavuutta arvioitaessa. Lakiesityksestä ei myöskään ilmene mitä tosiasiasa tarkoitetaan termillä ”käytettävissä oleva rahoitus”. Sillä ilmeisesti viitataan rahoituslain mukaiseen rahoitukseen, vaikkakaan asia ei selvästi ilmene laista tai pykälän perusteluista.

Kun ehdotettuun 13a§:n 2. momenttiin yhdistetään muuttuvat 11§, 12a§ ja lakiesityksen 13a§:n 3 mom. mukainen toinen muutos, että hyvinvointialueille annettavat toimenpidesuositukset voisivat jatkossa koskea myös ”taloutta”, kun ne aiemmin koskivat vain ”järjestämistä” (ehdotettu 13a§ 3 mom. vs. kumottavat pykälät järjestämislajeista), voidaan todeta, että lakiesitys on kokonaisuutena arvioiden merkittävä muutos nykytilaan ja kaventaa hyvinvointialueiden itsehallintoa. Muutos vähentää aluevaltuustojen päätöksenteon autonomiaa hyvinvointialueiden taloutta koskien. Hallituksen esityksessä (s. 19) oleva maininta, että ”Sinänsä suositusten juridiseen velvoittavuuteen ei puututtaisi” jäänee tässä yhteydessä ainoastaan semanttiseksi toteamukseksi. Sinänsä tahtotila ja tuleva käytäntö on selvästi jotain muuta.

Edellä mainitusta syystä lakiin tulisi kirjata, että kaikkia ministeriötason toimenpidesuosituksia annettaessa tulisi talouden näkökulman ohella yhtä vahvana arvioida ja ottaa huomioon hyvinvointialueille laissa määritetty järjestämistehtävä, joka ei ole joustava. Hyvinvointialueen näkökulmasta perusoikeuksiin pohjautuvien ja lainsäädännön kautta hyvinvointialueille asetettavien vaatimusten ja valtiontalouden realiteettien yhteensovittaminen on Valtioneuvoston ja sen alaisten ministeriöiden tehtävä.

Muut huomiot

Esitettyjä lakimuutoksia voidaan myös katsoa laajemmin hyvinvointialueiden itsehallinnon ja kansalaisten demokratian näkökulmasta. Hyvinvointialueiden valtionohjausta ei voida viedä niin pitkälle, että se tosiasiaa syrjäyttäisi vaaleilla valitun aluevaltuuston ohjauksella kokonaan. Ohjauksen kiristäminen voi asettaa itsehallinnollisen aseman vaakalaudalle ja muodostaa näin ollen perustuslaillisen kysymyksen. Jos demokratiaan kuuluva päätösvalta ja osallistuminen rajoitetaan talouden osalta hyvin kapeaksi, kysymys ei enää ole itsehallinnosta.

Esitetyt lakimuutokset ovat korrelaatiossa hallitusohjemaan, jonka mukaan VM valtuutettaisiin lain muutosten myötä puuttumaan ennakkolisesti tilanteisiin, joissa alueiden taloudenhoito on vaarantumassa merkittävällä tavalla. Hallitusohjelmassa VM:lle ei kuitenkaan olisi tulossa vastuuta palvelujen lakisääteisen tason toteutumisesta. Taloudellista vastuuta ja palvelujen lakisääteisiä vastuita ei voi erottaa toisistaan. Olisikin syytä pohtia perusteellisesti, miten VM:n harjoittamassa taloudellisessa ohjauksessa korostetaan kannustavuutta ja säilytetään luottamus yhteisestä päämäärästä valtionhallinnon ja hyvinvointialueiden johdon välillä.

Yhteenvedona Satakunnan hyvinvointialue toteaa, että esitetyt lakimuutokset ehdotetussa muodossaan kokonaisuutena arvioiden kaventaisivat hyvinvointialueiden autonomiaa ja lisäisivät VM:n vaikutusta hyvinvointialueiden taloudellisessa ohjauksessa sekä välillisesti myös muussa ohjauksessa. Tästä syystä ao. muutokset vaatisivat laajemmän parlamentaarisen keskustelun ja syvemmän analyysin perustuslaillisesta näkökulmasta tarkasteltuna; ettei niitä vietäisi eduskunnan käsittelyyn ikään kuin teknisinä lakimuutoksina.

Satakunnan hyvinvointialue

Kirsi Varhila, hyvinvointialuejohtaja

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Tapiola Jukka

Satakunnan hyvinvointialue - Aluehallitus 20.11.2023 § 312