

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)

- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue pitää hyvinvointialueiden talouden yleisen ohjauksen keskittämistä valtiovarainministeriöön sekä päällekkäisten neuvottelukuntien ja työryhmien yhdistämistä lähtökohtaisesti kannatettavana.
- Hyvinvointialue huomauttaa, että laajoja, esimerkiksi kaikki hyvinvointialuejohtajat ja ohjauksesta vastaavat valtion virkamiehet kattavien läsnäkokousten järjestämistä tulee arvioida erittäin kriittisesti, ja kokousten tuloksellisuus (ml. ajankäyttö ja kustannukset) tulisi selvittää.
- Parhaimmillaan VM:n vahvistuva koordinaatio auttaisi hälventämään nykyistä toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen välistä ristiriitaa.
- Valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön ohjaustoimivallan kirjaukset tulee koota hyvinvointialuelakiin.
- Hyvinvointialue katsoo välttämättömäksi, että hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyvien säädös- ja toimintatapamuutosten valmisteluryhmään nimitetään myös hyvinvointialueiden edustus.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittaminen säädetään valtiovarainministeriön tehtäväksi ja siihen liittyen vahvistetaan ministeriön voimavaroja. VM:n johdolla STM, SM ja VM sekä muut viranomaiset seuraavat ja arvioivat hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Hyvinvointialueiden talouden ohjausta varten luodaan uusi ennakkoinen hyvinvointialueiden tehostetun talousohjauksen menettely. Hallitus kehittää myös muin toimin hyvinvointialueiden arviointimenettelyä rahoitusmallin uskottavuuden parantamiseksi. Ohjausmuutosten valmistelua varten on elokuun 2023 lopussa perustettu valmisteluryhmä.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta. Hallituksen esityksen luonnoksen perusteluista käy ilmi, että mikäli lainsäädäntöä ei muuteta, valtioneuvoston sisäistä koordinaatiota pyrittäisiin edistämään joka tapauksessa ilman säädösmuutoksia. Tällöin Valtiovarainministeriön ohjauksen koordinointiin liittyvät tehtävät ja toimet perustuisivat vain hyvinvointialuelain 11 §:n perusteluihin, jossa valtiovarainministeriön rooli ohjauksessa nykyisellään todetaan. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ei pidä voimassa olevaa hallituksen esityksen perusteluihin pohjautuvaa toimintamallin toteamista riittävänä. Valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön ohjaustoimivallan kirjausten kokoaminen hyvinvointialuelakiin on kannatettavaa.

Ohjausmuutoksia voidaan myös katsoa laajemmin hyvinvointialueiden itsehallinnon ja kansalaisten demokratian näkökulmasta. Hyvinvointialueiden valtioneuvoston ohjausta ei voida viedä niin pitkälle, että se tosiasiallisesti syrjäyttäisi vaaleilla valitun elimen ohjauksen 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.

Hyvinvointialue tunnistaa julkisen talouden kestävyysvajeen vakavuuden ja on osaltaan valmis löytämään ratkaisuja kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Toimenpiteitä on jo käynnistetty. Nyt tarvitaan riittävästi aikaa sille, että toimenpiteiden vaikutukset alkavat näkyä.

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

- Hyvinvointialue katsoo, että esityksen mukainen toiminnan kustannustehokkuuteen ja digitalisaation etenemiseen liittyvien tavoitteiden lisääminen on hyvä täsmennys valtakunnallisiin tavoitteisiin.
- Valtakunnallisten tavoitteiden sekä niihin liittyvien toiminnan, kustannusten ja resurssien mittareiden ja indikaattoreiden valmistelutyössä on oltava mukana hyvinvointialueiden edustus.
- Tiedonhallinnan järjestelmien hankinnan ohjauksen ulottuvuus ja esityksen perustelut ovat ongelmalliset hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta.

Hyvinvointialueiden valtakunnalliset tavoitteet

Valtakunnalliset tavoitteet ovat keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen strategisen ohjauksen väline. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Pykälä korvaisi nykyiset pykälät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa sekä pelastustoimen järjestämislaissa. Lisäksi tavoitteistoon lisätään hyvinvointialueiden taloudelliseen ohjaukseen liittyvää tehokkuuden tavoitteistoa ja digitalisaation etenemiseen liittyviä tavoitteita.

Molemmissa mainituissa laeissa säädetään nykyisellään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtakunnallisista tavoitteista, jotka molemmat valtioneuvosto vahvistaa nelivuotiskausittain. Nykyisten erillisten tavoitteiden sijasta valtioneuvosto vahvistaisi vähintään joka neljäs vuosi yhtenäiset hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet.

Tavoitteita valmisteltaisiin edelleen sosiaali- ja terveysministeriössä sekä sisäministeriössä, mutta valtiovarainministeriö sovittaisi valmistelua yhteen ja vastaisi tavoitteiden esittelystä valtioneuvostolle. Hyvinvointialuelain 13 § mukainen hyvinvointialueneuvottelukunta edistäisi hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista ja tekisi niitä koskevia ehdotuksia sekä käsitelisi 12 a §:n 4 momentissa tarkoitettut ministeriöiden aloitteet ja hyvinvointialueiden esitykset niiden muuttamiseksi.

Tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämisen ohjaus

Ehdotetun hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden kohdan 3 mukaan tavoitteissa on jatkossa määriteltävä tavoitteet tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämiseksi. Esityksen perustelujen mukaan hyvinvointialueita voidaan ohjata hankkimaan erityisen laaja-alaisia tietojärjestelmiä yhteistyöaluetasolla silloin kun se edistää YTA-alueen tasolla tuotettavia palveluita ja toimintoja muita valtakunnallisia tavoitteita tai kun sen arvioidaan olevan kokonaistaloudellisesti edullista. Lisäksi alueita voidaan ohjata käyttämään sellaisia ratkaisuja, jotka ovat jo kansallisesti saatavilla tai yhteistyöaluetasoisesti toteutettu.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo, että tiedonhallinnan ja digitalisaation kehityksen strategisen tason ohjaus on kannatettavaa ja linjassa valtiovarainministeriön tiedonhallintalain (906/2019) mukaiseen velvoitteeseen antaa yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi.

On toistaiseksi epäselvää, miten hyvinvointialueiden ja yhteistyöalueiden tavoitteet otettaisiin huomioon laajoissa kilpailutuksissa ja miten kilpailutus pystytään perustelemaan. Liian laaja kilpailutus voi myös tarkoituksettomasti rajata markkinoita. ICT-kilpailutusten tekeminen kuuluu hyvinvointialueen itsehallinnollisen päätöksenteon piiriin. Järjestelmien hankinnan ohjauksen ulottuvuus ja esityksen perustelut ovat ongelmalliset hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta.

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

- Hyvinvointialue pitää neuvottelukuntien keskittämiseen ja päällekkäisyyksien karsimiseen tähtävää muutosta perusteltuna.
- Erityisesti hyvinvointialue näkee tarpeelliseksi selkeän väylän käsitellä tarvittavia muutoksia hyvinvointialueiden tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön.

- Hyvinvointialueiden tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa hyvinvointialueiden valtakunnallisiin tavoitteisiin, rahoitukseen ja lainsäädäntöön tulee uudessa rakenteessa taata.
- Hyvinvointialueneuvottelukunnan toiminnassa tulee tosiasiallisesti huomioida pelastustoimen asiat, sillä neuvottelukuntaan sisällytetään myös pelastustoimen neuvottelukunta.
- Hyvinvointialueiden rahoituksessa, taloudellisessa ohjauksessa ja hyvinvointialueneuvotteluissa tulee huomioida Uudenmaan erillisratkaisu.

Esityksen mukaisesti nykyinen hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Hythanek), sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta sekä pelastustoimen neuvottelukunta korvattaisiin hyvinvointialueneuvottelukunnalla, jonka keskeisiin vastuisiin sisältyisivät kummankin neuvottelukunnan sekä näiden jaostojen tehtävät, kuten toiminnan ja talouden ennakointi ja seuranta, valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen edistäminen, tavoitteita koskevien ehdotusten tekeminen ja muutosehdotusten käsittely, hyvinvointialueiden tehtäviä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeiden käsittely sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyön ja työnjaon edistäminen ja käsittely.

Pelastustoimen kehittämisen on sisällyttävä hyvinvointialueneuvottelukunnan toimintaan

Neuvottelukunnan tehtävissä kohdassa 5 on esitetty: "edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä sekä käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden sisäistä työnjakoa ja yhteistyötä." Esitetystä muodosta hyvinvointialueneuvottelukunnan toiminta ei sisältäisi pelastustoimintaa ja pelastustoimea.

Pelastustoimen neuvottelukunnassa olisi nykyisen 1.1.2024 voimaan tulevan lainsäädännön mukaisesti tarkoitus keskustella mm. YTA:lle osoitettavista pelastustoimen tehtävistä, mahdollisesti yhdelle tai useammalle pelastuslaitokselle (HVA:lle) osoitetuista erityistehtävistä ja niiden sopimuksista ja maksuliikenteestä sekä keskusteltu pelastustoiminnan johtokeskus- ja tilannekuvatoiminnasta YT-alueella. Lisäksi keskusteluja on käyty kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta, merellisen ympäristövahinkojen torjunnan järjestelyistä, rauniopelastamisen kyvykkyyden hallinnasta jne. Näistä teemoista käytävä keskustelu ja sopiminen tulee jatkossa tosiasiallisesti sovittaa osaksi hyvinvointialueneuvottelukunnan tehtäviä.

Esityksen mukaisesti laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) kumottaisiin osittain, ja sen sisältämistä asioista säädettäisiin jatkossa hyvinvointialueesta annetussa laissa. Tämä edellyttää pelastustoimen asioiden huomioimista hyvinvointialueneuvotteluissa.

Neuvottelukunnan kokoonpanoon esitetään hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän, Helsingin kaupungin ja valtiovarainministeriön ja muiden hyvinvointialueiden tehtävien ohjaamisesta vastaavien

ministeriöiden edustus. Hyvinvointialueiden osalta olisi tarkoituksenmukaista kutsua edustus myös pelastustoimen osalta, jotta myös pelastustoimen ohjaus pysyy mukana kokonaisuudessa.

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

- Neuvottelujen tulisi toimia aidosti keinona ohjata sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea järjestelmänä kansallisella strategisella tasolla.
- Rahoitus ja lainsäädäntö ovat kaikkein keskeisimpiä hyvinvointialueiden ohjauksen keinoja. Siksi näistä teemoista tulee myös käydä neuvotteluissa kahdensuuntaista keskustelua, jossa esimerkiksi hyvinvointialueet voivat nostaa esille havaitsemiaan epäkohtia.
- Hyvinvointialueneuvotteluissa, kuten muussakin hyvinvointialueiden ohjauksessa, tulee huomioida tarkasti strategisen ja toiminnallisen ohjauksen erot. Neuvottelujen periaatteena tulisi olla vuoropuhelun käyminen ensisijaisesti pitkän tähtäimen kehittämisestä ja tavoitteista. Ajankohtaisiin ongelmiin tulee puuttua, mutta tähän on olemassa tarkoituksenmukaisempia kanavia, kuten valvojan viranomaisen toiminta.
- Neuvottelujen aikataulu on sovitettava yhteen neuvotteluja edeltävien selvitysten julkaisun kanssa (koskien erityisesti Pelastustoimea).

Neuvottelujen aikataulu ja sisältö

Jatkossa neuvottelujen aikataulu olisi järkevää sovittaa hyvinvointialueen taloussuunnittelun aikatauluun. Neuvotteluja edeltävien selvitysten (sekä sosiaali- ja terveydenhuolto että pelastustoimi) tulee olla hyvissä ajoin käytettävissä ennen neuvotteluja. Esimerkiksi syksyllä 2023 on sisäministeriön vuosittainen selvitys pelastustoimen palvelujen ja talouden tilasta lausuttavana 25.11. mennessä, mutta sisäministeriön hyvinvointialueneuvottelu Länsi-Uudenmaan osalta kuitenkin jo 22.11.

Hyvinvointialue huomauttaa, että pelastustoimen vuosiselvitykseen tai vastaaviin julkisiin dokumentteihin ei tule pyytää sellaisia yksityiskohtaisia tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 § 8. kohdan mukaisesti salassa pidettäviä.

Hyvinvointialueen mielestä on harkittava, tuleeko neuvottelujen toteutua vuosittain.

Muut huomiot

-

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

HYVINVOINTIALUEIDEN TALOUDELLISEN OHJAUKSEN KEHITTÄMISEN TULEE HÄLVENTÄÄ NYKYISTÄ TOIMINNALLISEN JA TALOUDELLISEN OHJAUKSEN VÄLILLÄ RISTIRIITAA

Arviointimenettelyn kriteerit täyttyvät kaikilla hyvinvointialueille heti ensimmäisinä toimintavuosina. Tämä horjuttaa koko ohjausjärjestelmän uskottavuutta. Valtion tulee ottaa vakavasti käynnistämisvaiheen rahoitusvaje, joka ei johdu hyvinvointialueiden toimista tai toimettomuudesta. Rahoituslain tasapainokriteerejä ja rahoituksen tasoa tulee korjata realistiseksi. Valtion pitää nyt tukea hyvinvointialueita massiivisen uudistuksen hyötyjen realisoinnissa.

Hallitusohjelman mukaan VM valtuutettaisiin lain muutosten myötä puuttumaan ennakkolisesti tilanteisiin, joissa alueiden taloudenhoito on vaarantumassa merkittäväällä tavalla. VM:llä ei kuitenkaan olisi vastuuta palvelujen lakisääteisen tason toteutumisesta. Taloudellista vastuuta ja palvelujen lakisääteisiä vastuita ei voi erottaa toisistaan. Olisikin syytä pohtia perusteellisesti, miten taloudellisesta ohjauksessa korostetaan kannustavuutta sen sijaan, että uhkana on saada "keltainen kortti" tai joutua arvioitavaksi. Liialliset uhkamenettelyt voivat johtaa luottamuspulaan.

Leppäharju Saara

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue - Aluehallitus 13.11.2023 § 182