



30.11.2023

Kunta- ja alueosasto

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta laiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

1. Yleistä

Valtiovarainministeriö pyysi ajalla 17.10. – 23.11.2023 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausuntopyyntö ja sen liitteenä oleva HE-luonnos julkaistiin lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntoja pyydettiin erikseen lain soveltamisen kannalta keskeisiltä tahoilta, minkä lisäksi muillakin halukkailla oli mahdollisuus lausunnon antamiseen.

Lausuntoja saatiin yhteensä 29 kappaletta. Kaikki esityksestä annetut lausunnot ovat luettavissa valtioneuvoston hankeikkunassa (<https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/110322/asiakirjat>).

Muutosehdotuksia lähtökohtaisesti kannatetaan laajasti. Hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välisiä neuvottelukuntia ja neuvotteluita sekä hyvinvointialueille asetettavia valtakunnallisia tavoitteita koskevan sääntelyn yhdistämistä hyvinvointialueesta annettuun lakiin pidetään perusteltuna ja oikean suuntaisena.

2. Lausuntopalaute

2.1. Hyvinvointialueesta annettu laki, 11 § Seuranta, ohjaus ja laillisuusvalvonta

Ohjauksen yhteensovittamista ja yhtenäisten toimintatapojen luomista ohjaukseen kannatetaan laajasti. Hyvinvointialueiden toiminnallinen ja taloudellinen ohjaus tulisi olla samansuuntaista. Nykyisessä tilanteessa hyvinvointialueiden toimintaa haastaa lainsäädännöllisten velvoitteiden ja rahoituksen riittävyyden epätasapaino.

Ohjauksessa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota ohjauksen ja hyvinvointialueiden itsehallinnon väliseen suhteeseen. Valtionohjausta ei voi viedä niin pitkälle, että se tosiasiaassa syrjäyttäisi vaaleilla valitun elimen ohjausvallan kokonaan.

Lausunnoissa nousee esille myös näkemys siitä, että valtiovarainministeriön rooli ohjauksessa saattaa johtaa finanssipoliittisten tavoitteiden ylikorostumiseen ohjauksessa. Erityisesti 11 § 3 momentissa ehdotetun sääntelyn katsotaan sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa olevan mahdollisesti ristiriidassa peruslain sääntelyn ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Mahdollinen ristiriita on nostettu esille myös muutamassa hyvinvointialueen lausunnossa. Tasapainosyistä myös sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvien tavoitteiden tulisi ehdotettua paremmin ilmetä sääntelystä.

Toisaalta muun muassa Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa pidetään kannatettavana 11 §:n 3 momenttiin ehdotettua lisäystä finanssipoliittisten tavoitteiden merkityksestä ja huomioon ottamisesta hyvinvointialueiden ohjauksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esitti, että opetus- ja kulttuuriministeriö on lisättävä hyvinvointialuelakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin hyvinvointialueiden ohjaukseen osallistuvaksi. Hallitusohjelmassa on sovittu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan toimenpiteistä, joiden toteuttaminen kytkeytyy hyvinvointialueiden tehtäviin.

2.2. Hyvinvointialueesta annettu laki, 12 a § Hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet

Hyvinvointialueille asetettavien valtakunnallisten tavoitteiden sääntelyn yhtenäistämistä ja siirtämistä hyvinvointialueesta annettuun lakiin kannatetaan laajasti ja esitys nähdään perusteltuna.

Lausunnoissa pidetään välttämättömänä, että tavoitteet pidetään strategisella tasolla ja että hyvinvointialueet ovat mukana niiden valmistelussa. Tavoitteiden ja hyvinvointialueiden resurssien tulee olla tasapainossa ja realistisessa suhteessa toisiinsa. Tavoitteissa tulee myös huomioida paitsi alueiden, niin myös sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen toimialojen erityispiirteet.

Muutamassa lausunnossa pidetään ongelmallisena, että finanssipoliittiset tavoitteet nousisivat hyvin keskeiseen asemaan tavoiteasetannassa.

Lisäksi muutamassa lausunnossa esitetään asiakas- ja potilasturvallisuuden huomioimista tavoitteissa. THL toteaa lausunnossaan, että tavoitteiden ja niiden arvioinnin tulisi pohjautua tutkimusnäyttöön sekä kansallisesti ja/ tai kansainvälisesti hyväksytyihin mittareihin.

2.3. Hyvinvointialueesta annettu laki, 13 § Hyvinvointialueneuvottelukunta

Hyvinvointialueneuvottelukuntaa koskevaa esitystä eli hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välisten neuvottelukuntien yhdistämistä kannatetaan lausunnoissa käytännössä yksimielisesti. Yhden neuvottelukunnan mallin katsotaan parantavan ohjauksen yhdenmukaisuutta ja systemaattisuutta sekä vähentävän hallinnollista taakkaa.

Lausunnoissa korostetaan, että hyvinvointialueneuvottelukunnan ei tule kuitenkaan jatkossakaan olla ainoa yhteistyöfoorumi valtion ja hyvinvointialueiden välillä. Esimerkiksi hyvinvointialueita koskevien merkittävien lainsäädäntöhankkeiden valmisteluryhmiin tulee nimetä hyvinvointialueiden edustus

Joissakin lausunnoissa nostetaan esille, että pelastustoimi tulee huomioida neuvottelukunnan kokoonpanossa ja työskentelyssä myös tosiasiallisesti.

2.4. Hyvinvointialueesta annettu laki, 13 a § Neuvottelu hyvinvointialueen kanssa

Hyvinvointialueen ja ministeriöiden välisiä neuvotteluja koskevan sääntelyn siirtäminen hyvinvointialueesta annettuun lakiin nähdään laajasti perusteltuna ja sen koetaan korostavan hyvinvointialueen toiminnallista kokonaisuutta.

Lausunnoissa kuitenkin korostetaan tältäkin osin, että ohjauksessa on huomioitava tarkasti strategisen ja toiminnallisen ohjauksen erot. Koska rahoitus ja lainsäädäntö ovat keskeisimpiä ohjauksen keinoja, näistä teemoista tulee käydä keskustelua alueiden ja ministeriöiden välillä. Neuvotteluissa tulisi ennen kaikkia luoda yhteistä tilannekuvaa ja yhteisymmärrystä ministeriön ja hyvinvointialueiden kesken tosiasiallisesta toiminnan ja talouden tilanteesta ja toimintaympäristöstä alueilla mm. suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Muutamissa lausunnoissa tuotiin esille huoli siitä, tulevatko kunkin alueen erityispiirteet riittävästi huomioon otetuiksi, jos neuvotteluja järjestetään yhteisesti useamman alueen kanssa. Pari lausunnonantaja esitti harkittavaksi, tuleeko neuvottelujen toteutua vuosittain.

Neuvottelujen yhteydessä annettavissa ministeriöiden toimenpide-ehdotuksissa tulee huomioida, että jotkin hyvinvointialueiden toiminnan kehittämisen ja uudistamisen toimenpiteistä tuottavat havaittavia taloudellisia ja/tai toiminnallisia hyötyjä viiveellä. Yksittäisissä lausunnoissa kiinnitetään huomiota myös toimenpidesuosituksen oikeudelliseen luonteeseen ja esitetään sitä täsmennettäväksi.

On myös kiinnitettävä huomiota koko ohjauksen tarkoitukseen, jonka tulisi tapahtua sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi. Yhdessä lausunnossa alue pitää ongelmallisena (13 a § 2 mom.), että neuvottelujen lähtökohdaksi asetetaan tehtävien hoito ”käytettävissä olevalla rahoituksella”. Koska hv-alueille annettavat toimenpidesuositukset voivat jatkossa koskea myös ”taloutta”, alue katsoo esityksen kokonaisuutena arvioiden olevan merkittävä muutos nykytilaan ja kaventavan itsehallintoa.

2.5. Muut huomiot

Edellä esitettyjen lisäksi muut huomiot –kohdassa nostetaan useissa lausunnoissa esille, että hyvinvointialueiden toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen tulisi olla samansuuntaista. Nykyisessä tilanteessa hyvinvointialueiden toimintaa haastaa lainsäädännöllisten veloitteiden ja rahoituksen riittävyyden epätasapaino. Lisäksi todetaan, että ohjaus- ja neuvottelutyöskentelyn tulisi olla nykyistä vastaavuoisempaa ja että kaikkiin hyvinvointialueita koskeviin, lainsäädäntömuutoksia valmisteleviin ryhmiin tulisi nimetä hyvinvointialueiden edustus.

Nyt lausunnoilla olleeseen luonnokseen suoraan liittymättömissä kommentoissa todetaan, että ohjausjärjestelmän uskottavuutta heikentää, että arviointimenettelyn kriteerit täyttyvät kaikilla alueilla heti ensimmäisinä toimintavuosina. Tähän liittyen useissa lausunnoissa esitetään, että hyvinvointialueiden talouden tasapainovaatimuksen kriteerejä ja rahoituksen tasoa tulisi korjata. Lisäksi korostetaan, että taloudellisessa ohjauksessa tulisi korostaa kannustavuutta uhkamenettelyjen sijaan.