

Lausunto

28.05.2024

Asia: VN/1082/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Ennakollisen talouden ohjauksen menettely

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pe-lastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely. Keskeisenä erona nykytilaan olisi, että ennakollinen talouden ohjaus antaisi valtiovarainministeriölle mahdollisuuden puuttua tilanteeseen, jos hyvinvointialue ei ole ryhtynyt toteuttamaan aiemmissa lainanottovaltuutta, lisärahoitusta ja arviointimenettelyä koskeissa prosesseissa päätettyjä toimenpiteitä tai ne jäävät riittämättömiksi, tai jos valtiovarainministeriö katsoo alueen olevan ajautumassa lisärahoitusmenettelyyn heikkenevän taloustilanteen ja epärealistisen talousarvion- ja suunnitelman perusteella. Neuvottelumenettely perustuisi laissa säädettyihin kriteereihin mutta olisi silti harkinnanvarainen. Menettelyn yhteydessä voitaisiin neuvottelussa muodostettavan tilannekuvan perusteella antaa hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Suositukset eivät silti olisi hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia, vaan ne nimenomaisesti suosituksia.

THL katsoo, että tavoite siitä, että kansallisen ohjauksen keinoin pyritään ennaltaehkäisemään tilannetta, jossa hyvinvointialueen talous on vakavasti vaarantunut, on sinänsä kannatettava. Hyvinvointialueiden talouden ennakollisen ohjauksen menettely on luonteeltaan informaatio-ohjausta ja hyvinvointialue tekee päätökset menettelyn aikana tunnistettujen toimenpiteiden osalta itsenäisesti. Tosiasiana hyvinvointialueiden kynnys jättää toteuttamatta menettelyssä kirjattuja toimenpiteitä voi olla korkea, koska talouden vaarantuessa hyvinvointialueella on vaarana joutua valtiovarainministeriön käynnistämään arviointimenettelyyn, vaikka ennakollisen ohjauksen

menettely ei itsessään voikaan johtaa arviointimenettelyyn. Tilanteessa, jossa hyvinvointialueen rahoituksen taso olisi jo lähtökohtaisesti matala väestön palvelutarpeisiin tai kustannuskehitykseen nähden, ennakkollisen ohjauksen menettelyn myötä alueen liikkumavara toteuttaa palveluiden järjestämistehtävänsä itsehallintonsa puitteissa voi olla kapea. Lisäksi hyvinvointialueet ovat jo tällä hetkellä tilanteessa, jossa toiminnan ja talouden ohjaus on osin ristiriitaista normiohjauksen, resurssiohjauksen ja informaatio-ohjauksen osalta. Esimerkiksi alueiden taloutta ohjataan talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden mukaisesti mutta valvovat viranomaiset tarkastelevat toimintaa sitä ohjaavan lainsäädännön näkökulmasta. Tähän ristiriitaan ennakkollisen ohjauksen menettely ei tuo helpotusta, koska siinä ei puututa hyvinvointialueiden velvoitteisiin.

THL katsoo, että esityksen perusteella ei ole täysin selvää, mitä lisäarvoa ennakkollinen talouden ohjauksen menettely toisi nykytilaan verrattuna ja kuinka paljon sen avulla voidaan aidosti ratkaista hyvinvointialueiden haasteita talouden ja toiminnan yhteensovittamisen osalta. Nykyiselläänkin hyvinvointialueisiin kohdistuu toistuvaa ja alueita työllistävää ohjausta. THL huomauttaakin, että hyvinvointialueiden hallinnollista työtä ei ole tarkoituksenmukaista lisätä, jos siitä ei ole osoitettavissa selkeää hyötyä. Lisäksi THL huomauttaa, että nykyisin ohjauksen haasteeksi muodostuvat olemassa olevan tietopohjan rajoitteet. Talouden ja toiminnan arviointi vaatii kattavia ja yhtenäisiä vertailutietoja, mitkä mahdollistaisivat palvelutarpeen, kustannusten, tuotantokelijöiden ja tuotannossa ja järjestämisessä tehtyjen ratkaisujen vertailun alueiden välillä. THL katsoo, että jo käynnissä olevien projektien lisäksi kansallisen tietopohjan kehittäminen on tärkeää ohjauksen edellytysten parantamiseksi.

THL huomauttaa, että hyvinvointialueiden ohjaukseen on esitetty tehtäväksi useita muitakin uudistuksia, joiden myötä valtiovarainministeriön ohjaus – ja näin myös taloudellinen ohjaus – lisääntyy. Hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (luonnos 23.4.2024) kiristettäisiin jälkikäteistarkastusta siten, että tehtävässä vuosittaisessa rahoituksen lisäyksessä tai vähennyksessä huomioitaisiin portaittain laskeva osuus ali- tai ylijäämistä. Lisäksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp) yhtenäistettäisiin hyvinvointialueiden valtion ohjausta, selkeytettäisiin valtiovarainministeriön roolia ohjauksessa sekä varmistettaisiin, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

THL katsoo, että ennakkollista talouden ohjauksen menettelyä olisi syytä tarkastella osana tätä laajempaa lainsäädäntömuutosten sarjaa. Yksittäisten lakimuutosten vaikutusten arvioinnin ohella tulisikin tehdä kokonaisarviota siitä, miten hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen vahvasti keskittyvät ja valtiovarainministeriön roolin vahvistumiseen johtavat erilaiset uudistukset vaikuttavat hyvinvointialueiden ohjauksen kokonaisuuteen, alueiden itsehallintoon ja sosiaali- ja terveystieteiden päämäärien toteutumiseen. THL katsoo, että samaan aikaan kun kestävä talous on tärkeä lähtökohta kestäväälle sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen järjestelmälle, sisältyy nyt tehtäviin uudistuksiin riski siitä, että taloudellinen ohjaus korostuu sosiaali- ja terveystieteiden tavoitteiden kustannuksella.

Arviointimenettely

Esityksen mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueelle on myönnetty yhden kerran hyvinvointi-alueiden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettua lisärahoitusta.

Lisärahoituksen myöntämisen perusteena on riittävien palvelujen turvaamiseen tarvittu rahamäärä, ei rahoituksen riittävyys suhteessa palvelutarpeeseen. THL katsoo, että rahoitusjärjestelmän uskottavuuden kannalta on silti olennaisen tärkeää, että lisärahoituksen myöntämisprosessissa arvioidaan tarkasti ja läpinäkyvästi, onko rahoitus riittämätöntä suhteessa hyvinvointialueen väestön palvelu-tarpeeseen ja hyvinvointialueiden velvoitteisiin. Jos lisärahoitusmenettelyssä ilmenee, että hakemuksen taustalla on palvelutarpeen sijaan esimerkiksi matala tuottavuus voi arviointimenettelyn käynnistäminen olla aiheellista jo yhdenkin lisärahoituksen perusteella. Rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyys ja ennustettavuus ovat edellytys sille, että hyvinvointialueilla voidaan tehdä pitkäjänteistä palvelu-järjestelmän kehittämistä. Tässä suhteessa lisärahoituksen hakemiseen liittyvä tarkka ja läpinäkyvä arviointimenettely voi joissain tapauksissa olla jopa selkeämpi vaihtoehto kuin talouden ennakkollisen ohjauksen menettely. Tämä edellyttää kuitenkin vahvaa tietopohjaa, jotta arvioinnissa voidaan käyttää ajantasaista toiminnan ja talouden tilannekuvaa.

THL katsoo, ettei arviointimenettelyä tule käynnistää tapauksissa, jossa lisärahoitusta myönnettiin selkeästi palvelutarpeeseen riittämättömän rahoituksen täydentämiseen. Siksi arviointimenettelyn käynnistämiseen tulee jättää mahdollisuus käyttää harkintaa. THL pitää tarkoituksenmukaisena arviointimenettelyn käynnistämistä, mikäli ennakkollinen talouden ohjauksen menettely ei tuota tulosta.

Lainanottovaltuus

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudesta säädetään hyvinvointialuelain 15 §:ssä. Luonnoksessa 15 §:ään esitetään lisäystä, jonka mukaan lainanottovaltuuden tulisi kattaa myös investointeja vastaavat sopimukset. THL pitää investointien ohjauksen ja lainanottovaltuusmenettelyn kehittämisen tavoitteita ja keinoja tarkoituksenmukaisina ja tavoiteltavina.

Muut huomiot

-

Tynkkynen Liina-Kaisa
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos