

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

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely on hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Menettelyn yhteydessä voitaisiin neuvottelussa muodostettavan tilannekuvan perusteella antaa hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Menettelyyn osallistuisivat sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö, ja suosituksissa sovitettaisiin yhteen eri ministeriöiden näkemykset hyvinvointialueen tilanteeseen. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös HUS-yhtymään ja Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin.

Valtiovarainministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn hyvinvointialueen kanssa, jos

- 1) hyvinvointialueen tilinpäätöksessä laskettuna 123 §:n 2 momentin mukaisesti konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 100 prosenttia tai konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate pienempi kuin 1;
- 2) on ilmeistä, että ne toiminnan ja talouden muutoksiin kohdistuvat toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin tai hyvinvointialueiden rahoituslain (617/2021) 26 §:n 1 momentin mukaisessa päätöksessä tai tämän lain 122 §:n mukaisessa menettelyssä eivät ole toteutumassa eikä hyvinvointialue ole tehnyt päätöstä korvaavista toimenpiteistä;
- 3) talousarviossa- ja suunnitelmassa ei ole esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamisen edellyttämiä yksilöityjä toimenpiteitä tai perusteita taikka talousarvio ja –suunnitelma ei ole 115 §:ssä säädetyn mukainen; tai
- 4) hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan taikka sitä ei voida arvioida esitettyjen tai raportoitujen tietojen perustella.

Menettelylle ei olisi ennalta määrättyä kestoja, vaan se voisi joissakin tilanteissa muodostua yhdestä neuvottelutilanteesta tai tarvittaessa useammasta neuvottelusta. Menettelyssä käsiteltäisiin hyvinvointialueella tilanteen syntyneisiin asioihin ja hyvinvointialueen talouden ja toiminnan suunnittelun tilannetta.

Esitysluonnoksen mukaan neuvottelumenettely ei voi johtaa hyvinvointialueen itsehallintoa kaventavaan tilanteeseen eli käytännössä arviointimenettelyyn. Juridisesti näin ei olekaan, mutta käytännössä on mahdollista, että hyvinvointialueen taloudellinen tila todetaan ennakkolisessä talouden ohjauksen menettelyssä niin vakavaksi, että valtiovarainministeriö joutuu sen jälkeen käynnistämään arviointimenettelyn.

Esitysluonnoksen mukaan menettelyssä mahdollisesti annettavat suositukset eivät myöskään ole esityksen mukaan hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia, vaan ne ovat nimenomaisesti suosituksia. Hyvinvointialueen tulisi kuitenkin käytännössä päättää itsehallintonsa nojalla toimenpiteistä, joihin se ryhtyy neuvottelussa sovitusti tai suositusten perusteella. Toimenpiteiden toteuttamisaikataulu on keskeinen tekijä neuvottelumenettelyssä todetun toimintasuunnitelman uskottavuuden ja arviointimenettelyn välttämisen kannalta. Pykälän perustelutekstissä olisi syytä korostaa aikataulusta sopimista, esimerkiksi seuraavalla lisäyksellä (s. 24): ”Tavoitteena olisi sopia tilanteen korjaamiseksi tehtävistä toimenpiteistä tai laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja niiden aikataulusta sekä seurannasta, mutta olisi myös mahdollista antaa talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia toimenpidesuosituksia”.

Esitysluonnoksen mukaan neuvottelumenettelyä laadittaisiin valtiovarainministeriön johdolla asiakirja, jossa todetaan menettelyssä käsitellyt asiat, mihin neuvotteluissa on päädytty sekä hyvinvointialueelle annetut talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosituksien ja niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu. Asiakirja julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa. Avoimuuden turvaamiseksi perustelutekstiä olisi hyvä tarkentaa seuraavasti: ”asiakirja julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa viivytyksittä”.

Arviointimenettely

Esitysluonnoksen mukaan hyvinvointialuelain 123 § 1 mom. 4-kohtaa muutetaan hallitusohjelman mukaisesti siten, että jo yksi hyvinvointialueiden rahoituslaissa tarkoitettu lisärahoitusmenettely voisi johtaa arviointimenettelyyn. 123 § 1 mom. olisi siten kokonaisuudessaan seuraava:

Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos:

1) hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää 115 §:n 2 momentissa säädetyssä määräajassa;

2) hyvinvointialueen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia kaksi tilikautta peräkkäin;

3) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin;

tai

4) hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.

Hyvinvointiala HALI ry pitää esitettyä muutosta perusteltuna sekä lisärahoitusprosessin toimivuuden että valtion ohjauksen toteutumisen kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan arviointimenettelyn vaikuttavuutta vahvistetaan myös siten, että arviointimenettelyssä selvitetään aina mahdollisuudet hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hyvinvointialueen ja ministeriöiden nimeämistä henkilöistä koostuva arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Hyvinvointialueesta annetun lain 123 § 3 mom. muutettaisiin niin, että arviointiryhmän tulisi lisäksi käsitellä hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettu ehdotus hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanosta. Arviointiryhmän kannanotto tulisi perustella eli mitä vaikutuksia arviointiryhmä hyvinvointialueen mahdollisessa yhdistämisessä näkisi. Arviointiryhmän kannanotto ja perustelut eivät kuitenkaan korvaisi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 8 §:ssä tarkoitettua aluejakoselvitystä.

HALI pitää esitettyä muutosta hyvinvointialueen mahdollisen yhdistymisen arviointia riittävien sote-palvelujen turvaamisen kannalta perusteltuna.

Voimassa olevan lain mukaan aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Esitysluonnoksessa tähän sääntelyyn ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialueelle velvoite väliraportoinnista. Esitysluonnoksen mukaan toimenpiteistä raportoitaisiin myös hyvinvointialueen osavuositarkastusten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä hyvinvointialuelain 13 a §:ssä tarkoitettua hyvinvointialuelouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

HALI pitää esitettyä muutosta tiiviimmästä raportoinnista perusteltuna. Raportoinnin laatuun ja julkisuuteen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota, jotta tiiviimmästä raportoinnista on todellista hyötyä.

Voimassa olevan hyvinvointialuelain 122 §:n 4 mom. mukaan valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Esitysluonnoksessa ehdotetaan momentin muuttamista siten, että ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos aluevaltuuston päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 123 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Esitysluonnoksen mukaan aluejakoselvityksen käynnistäminen ei voisi tapahtua uutta arviointimenettelyä käynnistämättä pelkästään yksittäisten toimenpiteiden toteutumattomuuden takia, jos hyvinvointialueen olisi mahdollista löytää ratkaisu muilla keinoilla. Ehdotettu muutos mahdollistaa aluejakoselvityksen asettamisen nopeutumisen esimerkiksi tilanteissa, joissa uudessa arviointimenettelyssä ei arvioida voitavan tehdä enää vaikean taloudellisen tilanteen kannalta hyvinvointialueen palvelujen edellytysten turvaamiseksi tarvittavia uusia toimenpide-ehdotuksia.

HALI pitää esitettyä muutosta aluejakoselvittäjän asettamisesta perusteltuna riittävien sote-palvelujen turvaamisen kannalta.

Lainanottovaltuus

Esitysluonnoksen mukaan hyvinvointialuelain 15 § 1 mom. lisättäisiin, että lainanottovaltuuden tulee kattaa investointien lisäksi myös investointeja vastaavat sopimukset. Kyseessä olisi teknisluonteinen muutos, joka vastaa säännöksen soveltamiskäytäntöä. Myös 16 §:ssä tarkoitetussa investointisuunnitelmassa tulee voimassa olevan lain mukaan esittää investointeja vastaavat sopimukset. HALI pitää muutosta tarpeellisena.

Muut huomiot

Esitysluonnoksen mukaan aluevaltuuston tehtäviä käsittelevästä hyvinvointialuelain 22 § esitetään poistettavaksi 2 mom. 8-kohdan jälkimmäinen lause, eli hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista päättäminen. Esitetty muutos mahdollistaisi asiakasmaksuista päättämisen delegoimisen hallintosäännössä. Aluevaltuusto voisi edelleen halutessaan päättää asiakasmaksuista. HALI pitää muutosta perusteltuna.

Lisäksi hyvinvointialuelain toimintakertomusta käsittelevään hyvinvointialuelain 119 § 1 momenttiin esitetään lisättäväksi, että toimintakertomuksessa tulisi esittää arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Toimintakertomuksessa olisi arvioitava hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Sääntelyllä osaltaan turvattaisiin nykyistä paremmin taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia. HALI pitää ehdotusta erittäin tarpeellisena.

Kuva Joel
Hyvinvointialan liitto