VM / KAO / Erkki Papunen

18.2.2021

Eduskunta / Hallintovaliokunta

Kutsu kuulemiseen 19.1.2021

Hallituksen esitys (HE 241/2021) eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hyvinvointialueet ja niiden perustaminen

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kunnilta uudelle perustettavalle hallintotasolle, hyvinvointialueille. Suomeen ehdotetaan perustettavaksi 21 hyvinvointialuetta pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunnassa olisi kuitenkin neljä hyvinvointialuetta ja näiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudenmaalla toimisi HUS-yhtymä, joka vastaisi sille laissa säädetyistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovituista tehtävistä.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä uudessa hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin. Julkisessa hallinnossa olisi jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Koska hyvinvointialueet olisivat kokonaan uusia julkisen hallinnon viranomaisia, niihin ei voitaisi suoraan soveltaa kuntia tai valtion viranomaisia koskevaa sääntelyä. Tämän johdosta lailla tulee säätää muun muassa hyvinvointialueiden muodostamisesta ja aluejaosta, suhteesta valtioon ja kuntiin, toimialasta ja tehtävistä, hallinnosta, päätöksenteosta ja taloudesta, henkilöstön asemasta, rahoituksesta, vaalimenettelystä sekä asukkaiden oikeudesta osallistua ja vaikuttaa. Lisäksi olisi muutettava hallinnon yleislakeja hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien huomioon ottamiseksi.

Hyvinvointialueet perustettaisiin uudella sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annettavalla lailla (*voimaanpanolaki*), ja ne aloittaisivat toimintansa heti lain vahvistamisen jälkeen vuonna 2021. HUS- yhtymä perustettaisiin Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella vuonna 2022.

Perustettavista hyvinvointialueista ja kuntien sijoittumisesta hyvinvointialueisiin säädettäisiin voimaanpanolaissa. Hallituksen esitykseen sisältyvässä uudessa hyvinvointialue- ja

maakuntajakolaissa määriteltyjen kriteerien perusteella valtioneuvosto voisi päättää hyvinvointialueiden yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen hyvinvointialueeseen. Hyvinvointialueiden yhdistymisen tai muun niiden aluejaon muutoksen perusteella muuttuisi myös muiden viranomaisten toimialajakona oleva maakuntajako. Myös maakuntajaosta uudistuksen voimaantullessa säädettäisiin voimaanpanolaissa.

Voimaanpanolaissa säädettäisiin myös hyvinvointialueen toiminnan käynnistämisestä vastaavasta väliaikaisesta valmistelutoimielimestä, jonka tehtävänä olisi vastata hyvinvointialueen toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta siihen saakka, kunnes ensimmäinen aluevaltuusto olisi valittu ja aluevaltuuston asettama aluehallitus olisi aloittanut toimintansa. Hyvinvointialueen alueen kuntien, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueiden, sairaanhoitopiirin, erityishuoltopiirin ja alueen pelastustoimen olisi sovittava välittömästi lain voimaantultua väliaikaisen valmistelutoimielimen kokoonpanosta ja asetettavasta kunnallisesta viranomaisesta. Jos valmistelutoimielintä ei olisi asetettu viimeistään kahden kuukauden kuluessa lain voimaan tulosta, asettaisi valtioneuvosto valmistelutoimielimen valtiovarainministeriön esityksestä.

HUS-yhtymän hallinnon ja toiminnan käynnistämisestä vastaisi Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin sekä HUS-sairaanhoitopiirin jäsenistä koostuva väliaikainen HUS-valmisteluryhmä. Se toimisi HUS-sairaanhoitopiirin osana ja vastaisi toiminnasta, kunnes HUS-yhtymän hallitus olisi valittu.

Valtio vastaisi toiminnan käynnistämisen valmisteluun liittyvistä kustannuksia vuosina 2021 ja 2022 sekä väliaikaisten valmistelutoimielinten että väliaikaisen HUS-valmisteluryhmän osalta.

Hyvinvointialueiden hallinnon, talouden ja tarkastuksen järjestäminen

Hyvinvointialueiden toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat keskeiset säännökset koottaisiin niitä koskevaan yleislakiin, hyvinvointialueesta annettavaan lakiin, vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta niistä on säädetty kuntalaissa. Hyvinvointialueiden hallintoa ja taloutta koskevassa sääntelyssä jätettäisiin liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalle päätöksenteolle ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Nykyisen kuntalain tapaan hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely olisi siten luonteeltaan mahdollistavaa.

Hyvinvointialue järjestäisi sille lailla säädetyt tehtävät. Lisäksi hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen yleisestä toimialasta ja mahdollisuudesta järjestää palveluja yhtiömuodossa. Hyvinvointialueella olisi lakisääteisten tehtävien lisäksi oikeus ottaa alueellaan hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Näiden tehtävien hoito ei saisi vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Lisäksi hyvinvointialue voisi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän toisen hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialue voisi ottaa hoidettavakseen kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat hyvinvointialueen hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Kuntien olisi myös osoitettava hyvinvointialueelle rahoitus tehtävän hoitoon.

Hyvinvointialueiden perustuminen itsehallintoon edellyttää, että niiden ylin päättävä toimielin eli aluevaltuusto valitaan suorilla aluevaaleilla, joissa hyvinvointialueen asukkailla olisi yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Aluevaaleista säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa ja valtuuston vaalimenettelystä vaalilainsäädännössä. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin tammikuun lopussa vuonna 2022 ja sen jälkeen vaalit toimitettaisiin aina kuntavaalien yhteydessä. Aluevaaleja koskevassa sääntelyssä noudatettaisiin mahdollisimman pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön mukaisia periaatteita. Hyvinvointialue muodostaisi yhden vaalipiirin, eikä hyvinvointialuetta jaettaisi sisäisiin vaalipiireihin.

Esityksessä ehdotetaan, että pienimmillä hyvinvointialueilla (enintään 200 000 asukasta) valtuustoon valittaisiin vähintään 59 jäsentä. Suuremmilla hyvinvointialueilla valittaisiin valtuutettuja vähintään 69 (enintään 400 000 asukasta), 79 (enintään 600 000 asukasta) tai 89 (yli 600 000 asukasta). Valtuusto voisi kuitenkin päättää, että valtuuston koko olisi suurempikin.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin alueen asukkaiden oikeuksista osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Äänioikeuden lisäksi hyvinvointialueen asukkailla olisi äänestysoikeus hyvinvointialueen kansanäänestyksissä. Asukkailla ja palvelujen käyttäjällä olisi lisäksi oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan muun muassa tekemällä aloitteita. Aluevaltuuston tehtävänä olisi vastata siitä, että asukkailla olisi käytössään monipuolisia osallistumisen mahdollisuuksia. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu ja kuulemistilaisuuksia, asukasraateja sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen. Aluehallituksen tulisi lisäksi asettaa hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimet eri väestöryhmien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi. Hyvinvointialueen tulisi myös turvata asukkaiden, palvelujen käyttäjien, järjestöjen ja muiden yhteisöjen riittävä tiedonsaanti sen toiminnasta.

Aluevaltuuston lisäksi hyvinvointialueella tulisi hyvinvointialueesta annettavan lain mukaan olla aluehallitus ja tarkastuslautakunta sekä kaksikielisillä hyvinvointialueilla kansalliskielilautakunta ja Lapin hyvinvointialueella saamen kielen lautakunta. Muut toimielimet olisivat hyvinvointialueen päätettävissä. Hyvinvointialuetta johdettaisiin aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti, jossa valtuusto linjaisi hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaisi aluehallitus, jonka alaisena toimisi hyvinvointialuejohtaja.

Hyvinvointialueella olisi tehtävistään järjestämisvastuu. Sekä hyvinvointialueesta ehdotetussa laissa, että esitykseen sisältyvässä uudesssa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa (*sote-järjestämislaki*) tarkennettaisiin järjestämisvastuun kantoa ja ostopalveluja koskevia säännöksiä nykyiseen kuntalakiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön nähden. Hyvinvointialueesta annettavan lain mukaan hyvinvointialue voisi tuottaa palvelut itse tai yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelun tuottajalta taikka tuottaa palvelusetelin perusteella. Hyvinvointialueet voisivat tehdä yhteistyötä toistensa kanssa perustamalla yhteisen toimielimen tai viran, sopimalla viranomaistehtävän hoitamisesta taikka ostopalvelusopimuksen perusteella. Lisäksi hyvinvointialueet voisivat perustaa hyvinvointiyhtymän tuottamaan tukipalveluja. Hyvinvointiyhtymälle ei voitaisi siirtää tehtävän järjestämisvastuuta.

Hyvinvointialue voisi perustaa yhtiöitä omalla alueellaan lakisääteiseen tehtäväalaan liittyvissä tehtävissä ja siten, ettei toiminta vaarantaisi sen lakisääteisten tehtävien hoitoa. Laissa säädettäisiin kilpailluilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä sitä koskevista poikkeuksista kuntalain tapaan.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen taloudesta sekä investointien rahoittamiseen tarkoitettua lainanottovaltuutta koskevasta menettelystä. Hyvinvointialueen taloutta koskevien säännösten lähtökohtana on edellytys hyvinvointialueen talouden pysymisestä tasapainossa, jotta sillä on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja muista tehtävistä. Hyvinvointialueen taloussuunnitelma olisi laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan toisen vuoden päättyessä. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin myös alijäämän kattamisvelvollisuudesta määräajassa.

Valtion rahoitusvastuusta johtuen hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa ei rahoitustarvetta saisi kattaa pitkäaikaisella lainalla. Poikkeuksena tähän kieltoon hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Hyvinvointialueen lainanottovaltuus perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueen taloudelliseen kantokykyyn ja olisi laskennallinen. Valtuus määriteltäisiin hyvinvointialueen laskennalliseen lainanhoitokatteeseen perustuvan enimmäismäärän ja tilikauden alun ennakoidun lainamäärän erotuksena. Toimitila- ja muut investoinnit voitaisiin rahoittaa hyvinvointialueen budjettivarojen lisäksi vain tämän lainanottovaltuuden puitteissa otetulla pitkäaikaisella lainalla.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueen velvollisuudesta laatia investointisuunnitelma sekä investointisuunnitelman yleisistä sisältövaatimuksista. Hyvinvointisuunnitelma ei saisi olla ristiriidassa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Investointisuunnitelma koostuisi sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta, joiden tarkemmasta sisällöstä ja käsittelystä valtioneuvostossa toimivaltaisissa ministeriöissä säädettäisiin sote-järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämisestä annettavassa laissa (*pelastustoimen järjestämislaki*). Investointisuunnitelmaa ja sen hyväksymismenettelyä koskevan sääntelyn tarkoituksena olisi varmistaa, että hyvinvointialueet suunnittelevat investoinnit taloudellisesti kestävästi siten, että niihin käytettävissä oleva rahoitus riittää. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa, että eri hyvinvointialueiden laajoja investointeja koskevat hankkeet suunnitellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti ja kustannusvaikuttavasti huomioiden muiden hyvinvointialueiden vastaavat suunnitelmat. Valtioneuvosto voisi myöntää lainanottovaltuuden puitteissa otetulle lainalle valtiontakauksen.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueiden yhtiömuotoisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, jossa valtio voisi olla osakkaana. Osaamiskeskuksen tehtävänä olisi ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää, ja sillä voisi olla myös muita hyvinvointialueiden päättämiä tehtäviä.

Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen talouden ja hallinnon tarkastuksesta. Tarkastusoikeus olisi myös valtiontalouden tarkastusvirastolla. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muutosehdotuksen mukaan tarkastusviraston tarkastusoikeus saatettaisiin koskemaan hyvinvointialueita ja hyvinvointialuekonserniin kuuluvia yhteisöjä ja säätiöitä. Lisäksi tarkastusviraston tarkastusoikeus saatettaisiin koskemaan sellaisia hyvinvointialuekonserniin kuulumattomia yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia, joissa hyvinvointialue yhdessä yhden tai useamman hyvinvointialueen, yhden tai useamman kunnan tai valtion kanssa käyttää määräysvaltaa. Esityksen tavoitteena on varmistaa valtion mahdollisuus valvoa pääosin valtiolta saatavin varoin rahoitettavien ja monin osin perusoikeuskytkentäisten palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyviä järjestelyjä.

Hyvinvointialueiden muuttaminen

Hyvinvointialueiden muuttamisesta ja sen edellytyksistä säädettäisiin esitykseen sisältyvässä uudessa hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa. Hyvinvointialueen muuttamista voisivat esittää muutoksen kohteena olevat hyvinvointialueet ja kunnat. Lisäksi valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen muuttamista koskevan selvityksen omasta aloitteestaan, kunnan tai hyvinvointialueen aloitteesta taikka hyvinvointialueen asukkaiden tehtyä aloitteen. Hyvinvointialueen muuttamista koskeva selvitys voisi tulla vireille myös hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädetyn arviointimenettelyn kautta. Hyvinvointialueiden muuttamisen edellytyksenä olisi hyvinvointialueen alueen yhtenäisyyden ja toiminnallisuuden lisäksi se, että muutos parantaa hyvinvointialueen vastuulla olevien palvelujen järjestämisedellytyksiä tai asukkaiden elinolosuhteita.

Hyvinvointialueiden yhdistäminen olisi mahdollista myös hyvinvointialueiden vastustuksesta huolimatta. Tällöin edellytettäisiin ensinnäkin, että hyvinvointialueella täyttyvät hyvinvointialueen arviointimenettelyn edellytykset. Hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen arviointimenettelystä ja hyvinvointialueen toimivallan rajoittamisesta menettelyn johdosta. Valtiovarainministeriö voisi käynnistää sote-järjestämislaissa säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvien tai hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettyjen hyvinvointialueen taloutta ja talouden tunnuslukuja koskevien edellytysten täyttyessä arviointimenettelyn. Ensiksi mainitussa tapauksessa menettely käynnistettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta ja jälkimmäisessä valtiovarainministeriön omasta aloitteesta. Menettelyssä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja hyvinvointialueiden edustajista sekä puolueettomasta puheenjohtajasta koostuva arviointiryhmä arvioisi hyvinvointialueen edellytyksiä selvitä tehtävistään. Arviointiryhmä tekisi ehdotuksen talouden tervehdyttämiseksi sekä palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Valtiovarainministeriö voisi päättää toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston niitä koskevien päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista, jos se arvioisi hyvinvointialueiden yhdistymisen olevan ratkaisu tilanteeseen. Valtiovarainministeriön asettama yksi tai useampi aluejakoselvittäjä valmistelisivat yhdistymistä koskevan ehdotuksensa yhdessä hyvinvointialueiden kanssa. Selvittäjän ehdotuksen perusteella valtioneuvosto voisi päättää hyvinvointialueiden yhdistymisestä.

Huomioita HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin asemasta

HUS-yhtymään sovellettaisiin hyvinvointialueesta annettavan lain hyvinvointiyhtymää koskevaa sääntelyä. Helsingin kaupungin toimintaan sovellettaisiin lähtökohtaisesti kuntalakia mutta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen hallinnon ja talouden eriyttämiseen sovellettaisiin lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettavaa lakia (*Uusimaa-laki*). Helsingin kaupungille säädettäisiin velvollisuus eriyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen talous kunnan kirjanpidossa. Helsingin kaupunki ei voisi käyttää edellä mainittuihin tehtäviin saamaansa rahoitusta kaupungin muun toiminnan rahoitukseen.