VASTINE

V-V Ahonen/VM
K. Hyttinen/VM
E. Papunen/STM

27.3.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta 2.4.2024

HE 2/2024 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta valiokunnalle otsikkoasiassa annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö antavat asiassa yhteisen vastineen ja toteavat kunnioittavasti seuraavaa:

Eräissä valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on esitetty huolta siitä, että valtiovarainministeriö ohjaisi jatkossa sosiaali- ja terveyspalvelujen substanssia - ilman riittävää asiantuntemusta. Lisäksi joissakin lausunnoissa on esitetty huolta finanssipoliittisten tavoitteiden korostumisesta ja sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden jäämisestä näille alisteiseksi.

Ministeriöiden toimivalta

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteavat, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa ministeriöiden välistä toimialajakoa. Sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat jatkossakin sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 21 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle ja ministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspolitiikasta. Tätä ei ole esitetty muutettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa siten sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien lakiehdotusten valmistelusta ja esittelystä valtioneuvostossa sekä muusta sosiaali- ja terveyspalveluja koskevasta substanssiohjauksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön rooli muuttuisi jossain määrin nykyisestä valtakunnallisten tavoitteiden, neuvottelujen ja neuvottelukunnan osalta. Jatkossa hyvinvointialueille annettaisiin yhdet valtakunnalliset tavoitteet, jotka sisältäisivät tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaisi lakisääteisesti osaltaan näiden valmistelusta ja huomioon ottamisesta ohjauksessa, vaikka tavoitteet esiteltäisiin valtioneuvostossa valtiovarainministeriön toimesta. Säännöksen perustelujen mukaan tavoitteiden tulisi jatkossakin perustua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 31 §:ssä tarkoitettuun sosiaali- ja terveysministeriön vuosittaiseen selvitykseen sekä pelastustoimen järjestämislain 15 §:ssä tarkoitettuun

sisäministeriön vuosittaiseen selvitykseen. Sosiaali- ja terveysministeriön neuvottelut hyvinvointialueen kanssa korvattaisiin valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön yhteisillä neuvotteluilla, jotka järjestettäisiin valtiovarainministeriön koordinoimina. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta lakkaisi ja sosiaali- ja terveysministeriö olisi mukana valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa hyvinvointialueneuvottelukunnassa.

Valtioneuvoston sisäisessä työnjaossa valtiovarainministeriön toimialaan kuuluu valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) mukaan hyvinvointialuejako, hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden ohjaus, hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittaminen sekä hyvinvointialueiden rahoitus. Valtiovarainministeriö vastaa edellä mainittuja asioista koskevasta lainsäädännöstä (laki hyvinvointialueesta (611/2021), hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki (614/2021), laki hyvinvointialueen rahoituksesta (617/2021) ja osin laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta (616/2021)). Edellä mainitun lisäksi valtiovarainministeriölle kuuluu hyvinvointialueen viranhaltijaa, työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa hyvinvointialueella, työnantajaedunvalvonnan järjestämistä hyvinvointialueella sekä hyvinvointialueen virka- ja työehtosopimuksia koskeva lainsäädäntö. Valtiovarainministeriön vastuulle kuuluvassa lainsäädännössä säännellään hyvinvointialueen taloutta, hallintoa ja muuta toimintaa - ei kuitenkaan sosiaali- ja terveydenhuollon eikä pelastustoimen palvelujen järjestämistä ja sisältöä, joista säädetään erityislainsäädännössä. Hyvinvointialuelain 11 §:n 1 momenttiin ehdotettu lisäys, jonka mukaan valtiovarainministeriö vastaa hyvinvointialueen talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta tarkoittaa siten toiminnan osalta hyvinvointialueen hallintoa ja muuta sellaista hyvinvointialueen toimintaa, jonka ohjaaminen ei ministeriöiden välisen toimialajaon tai erityislainsäädännön perusteella kuulu jollekin muulle ministeriölle.

Koska hyvinvointialueiden tehtävänä on nimenomaan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestäminen, eivät eri ministeriöiden toimivaltaan kuuluvat asiat ole toisistaan riippumattomia, vaan niitä on katsottava perusoikeuksien toteutuminen huomioon ottaen sekä sosiaali- ja terveyspoliittisesta, pelastustoimen tavoitteita koskevasta että finanssipoliittisesta näkökulmasta. Tämä edellyttää ministeriöiden välistä vahvaa yhteistyötä tavoitteiden yhteensovittamiseksi asioiden valmisteluvaiheessa. Valtiovarainministeriön koordinaatioroolissa on siten kysymys valtioneuvoston sisäisestä organisoitumisesta asioiden valmistelussa, jotta valtion ohjaus hyvinvointialueiden suuntaan olisi sekä talouden, palveluiden ja muun toiminnan ohjauksen osalta yhdensuuntaista. Ohjauksen koordinointi tarkoittaa uusien ohjauksen rakenteiden luomista valtioneuvoston sisällä sellaisiksi, että ohjauksessa hyödynnetään monipuolisesti ohjauksesta vastaavien ministeriöiden asiantuntemusta eri näkökulmat yhteensovittaen.

Ohjauksessa hyödynnetään myös muita asiantuntijaorganisaatioita ja –tahoja sekä sektoritutkimuslaitosten, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntemusta ja tietotuotantoa. Valtiovarainministeriöön ei olla luomassa päällekkäistä tietotuotantoa siltä osin kuin tiedontuotantoa hoidetaan muualla.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Hyvinvointialueiden tehtävänä on sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen järjestäminen siten kuin niitä koskevassa lainsäädännössä säädetään. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja niitä koskevan lainsäädännön lähtökohtana on sosiaali- ja terveyspoliittiset lähtökohdat ja tarkoituksena on turvata perustuslain edellyttämällä tavalla jokaisen oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä edistää väestön terveyttä. Sosiaali- ja terveyspoliittiset lähtökohdat ovat siten sisäänrakennettuna palvelujen järjestämistä ja sisältöä koskevaan lainsäädäntöön ja tätä kautta hyvinvointialueiden tehtäviin. Tarkasteltaessa hyvinvointialueiden tehtävien toteutumista tarkastelun kohteena on siten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki edellyttää, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, eikä tätä voida ohittaa myöskään ohjauksessa. Myös hyvinvointialueiden rahoitukseen ja sitä sääntelevään lainsäädäntöön sisältyy perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä elementtejä, kuten rahoituksen jälkikäteistarkastus ja mahdollinen lisärahoitus.

Sosiaali- ja terveyspoliittisten seikkojen lisäksi ohjauksessa tulisi ottaa huomioon valtioneuvoston finanssipoliittiset tavoitteet. Finanssipoliittiset tavoitteet eivät ole sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen itsenäinen lähtökohta, vaan julkisen talouden tilasta johtuva välttämättömyys, jotta sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan turvata jatkossakin. Kustannusten kasvun hillitsemisessä on otettava huomioon, ettei toimintaa ohjata suuntaan, joka tuottaisi lisää kustannuksia pidemmällä aikavälillä. Tämä ei olisi myöskään finanssipoliittisten tavoitteiden mukaista. Finanssipoliittisilla tavoitteilla ei voida myöskään ohjauksessa heikentää lakisääteisten oikeuksien toteutumista lainsäädäntöä muuttamatta. Ohjauksessa tulisi siten löytää kustannustehokkaampia ja vaikuttavampia tapoja tuottaa palveluja turvaten perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksiin liittyvän lainsäädännön mahdollinen muuttaminen on puolestaan aina arvioitava perustuslain kannalta, viime kädessä perustuslakivaliokunnassa normaalin lainsäädäntöprosessin yhteydessä.

Neuvottelut hyvinvointialueen kanssa

Hyvinvointialuelain 13 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ministeriöiden vuosittaisesta neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä ei edellytettäisi neuvottelujen käymistä erikseen jokaisen hyvinvointialueen kanssa. Muutamat hyvinvointialueet ovat todenneet, että vuosittaiset neuvottelut hyvinvointialueen kanssa tulisi toteutua jokaisen hyvinvointialueen kanssa erikseen. Toisaalta on myös esitetty harkittavaksi, tuleeko neuvottelujen toteutua vuosittain.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteavat, että ehdotettu sääntely ei estä järjestämästä neuvotteluja jokaisen hyvinvointialueen kanssa erikseen, vaan tarkoituksena on mahdollistaa joustava ja tarkoituksenmukainen tapa neuvottelujen käymiseen. Valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen mukaan ainakin hyvinvointialueiden toiminnan ensimmäisinä vuosina neuvottelut on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa hyvinvointialuekohtaisesti. Ministeriöt pitävät tärkeänä vuosittaista vuoropuhelua hyvinvointialueiden kanssa, mutta toteutus voisi joinakin vuosina olla kevyempi, mikäli se katsotaan hyvinvointialueiden toiminnan vakiinnuttua tarkoituksenmukaiseksi.