Kymenlaakson hyvinvointialue
Kymmenedalens välfärdsområde

# Kymenlaakson hyvinvointialueen kirjallinen asiantuntijalausunto hallintolakivaliokunnalle HE 2/2024 vp

Kymenlaakson hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain sekä eräiden muiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esityksen pääasialliset vaikutukset on jaoteltu itsehallinnon, perusoikeuksien toteutumisen, viranomaisvaikutusten ja julkisen talouden taloudellisten vaikutusten näkökulmiin. Valtionvarainministeriön keräämä lausuntopalaute on puolestaan jaoteltu hyvinvointialueiden ohjauksen, valtakunnallisten tavoitteiden, hyvinvointialueneuvottelukunnan ja käytävien neuvotteluiden hyvinvointialueen kanssa näkökulmien kesken.

Kymenlaakson hyvinvointialue pitää hyvänä, että palaute on koottu hallituksen esityksen tueksi, mutta huomauttaa huomioitujen kohtien olevan pääosin muutosta kannattavia. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se palaute, että yhteistyörakenteissa tulisi huomioida hyvinvointialueiden edustus paremmin. Lisäksi alueiden erityispiirteiden huomiointi tulee turvata neuvottelujen toteutuksessa.

Yleisesti Kymenlaakson hyvinvointialue pitää tarkoituksenmukaisena, että hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden suunnittelun näkökulmasta jatkossa valtakunnallisia tavoitteita koskeva sääntely olisi kootusti yhdessä paikassa hyvinvointialuelaissa. Kannatettavaa on myös, että valtioneuvoston toiminnan ohjauksessa päästäisiin tarkoituksenmukaiseen, virtaviivaisempaan ja yhtenäisempään hyvinvointialueiden ohjaukseen.  Kymenlaakson hyvinvointialue pitää myös hyvänä, että keskeisten ehdotusten tueksi on koottu kaaviokuvat ohjauksen välineistä ja ministeriöiden tehtävistä ohjauksessa.

Siten on myös perusteltua, että ohjauksessa alueiden toimintaa ja taloutta arvioitaisiin aiempaa kattavammin kokonaisuutena ja poikkihallinnolliset näkökulmat selkeytyisivät. Tavoitteiden tulisi pysyä strategisella tasolla ja niissä tulisi välttää yksityiskohtiin puuttumista. Muutoksen myötä hallinnollisten velvoitteiden määrä on kasvanut merkittävästi, joten siirtyminen yhteen neuvottelukuntaan vähentää uudistuksessa lisääntynyttä hallintoa, käytävien neuvotteluiden määrää ja on siten senkin puolesta perusteltua. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin syytä huolehtia, että neuvottelukunnan edustuksessa olisi huomioitu kaikkien toimialojen edustus (sosiaalitoimi, terveystoimi ja pelastustoimi).

Ehdotettu muutos ohjaukseen on perusteltu ja parantaisi hyvinvointialueiden mahdollisuutta hyödyntää sosiaali-, terveystoimen ja pelastustoimen integraatiota toiminnan kehittämisessä ja tehostamisessa. Ohjauksen yhtenäistäminen eri ministeriöiden välillä on tarpeen ja helpottaa hyvinvointialueiden toimintaa. Hyvinvointialueen toiminnallinen ja taloudellinen ohjaus tulisi olla samansuuntaista huomioiden toiminnan ja talouden riippuvuussuhteet, nyt toiminnallinen ohjaus on ollut ristiriidassa talouden resurssien kanssa.

Parhaimmillaan VM:n vahvistuva koordinaatio ja roolin selkeyttäminen auttaisi hälventämään nykyistä toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen välistä ristiriitaa sekä ohjaisi eri ministeriöiden kantoja yhdenmukaisemmin. Ehdotuksessa toistuvasti korostetaan julkisen talouden suunnitelman ja

valtioneuvoston asettamien finanssipoliittisten tavoitteiden merkityksen huomioimista hyvinvointialueiden ohjauksessa. Vaarana on, että talouden korostuva rooli jättää muiden ministeriöiden tai muiden kuin taloudellisten näkökulmien merkityksen liian vähäiseksi tai kokonaan huomiotta.

Tällä hetkellä esimerkiksi pelastustoimen palveluiden vaaditaan vastaavan alueen riskeihin, mutta rahoituksessa korostuu asukasmäärät eivätkä alueen riskit. Lisäksi alueelle ohjataan tehtäviä, jotka lisäävät kustannuksia samalla kun rahoitusta vähennetään. Ohjauksessa tulisi jatkossa välttää yksityiskohtiin puuttumista, joka estää toiminnan kehittämistä alueen riskejä ja tarpeita vastaavalla tavalla.

Esityksessä todetaan, etteivät muutokset muuttaisi hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa, eikä muutoksilla puututtaisi aluevaltuustojen toimivaltaan. Kymenlaakson hyvinvointialue on tästä eri mieltä. Tosiallisesti tehostetaan talouslähtöistä keskitettyä ohjausta ja palveluiden järjestämisen alueellinen näkökulma jää taka-alalle. Myös tavoiteasettelu ulotetaan aluetta laajempaan yhteistoimintarakenteeseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto ei huomioi riittävästi muutosesityksessä sen 12 §:ssä ja 13 §:ssä esitettyjen perusteluiden muutosten kokonaisvaikutuksia ja suhdetta muuhun muutoksenalaiseen lainsäädäntöön.

Esitetyt muutosperusteet ja niiden laajuus:

- 12 a §. Mom. 3 *”valtakunnallisten tavoitteiden avulla hyvinvointialueita ohjattaisiin huomioimaan aluerajat ylittävät näkökohdat palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa sekä välttämään päällekkäisiä ICT-investointeja”*.
- Yhteistyöalueita voidaan myös ohjata hankkimaan erityisen laaja-alaisia tietojärjestelmiä yhteistyöaluetasolla
- Pelastustoimen tiedonhallintaa kehitettäisiin kansallisesti keskitettynä ja valtakunnallisesti yhtenäisillä tietojärjestelmähankkeilla.
- 12 a Mom. *”olisi asetettava tavoitteet yleisille linjauksille hyvinvointialueiden laajakantoisista investoinneista koskien toimitila-, kiinteistö-, laite-, kalusto- sekä tieto- ja viestintätekniikkainvestointeja*".
- 12 Mom. 3, *”… valtakunnalliset tavoitteet voivat koskea myös muita hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kehittämiseksi tarpeellisia asioita.*
  *… valtioneuvosto voisi ottaa aina tavoitteita asettaessaan huomioon kulloinkin merkittävimmät kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet.”*.
- 12 pykälä 7 Mom., *”valtakunnallisissa tavoitteissa merkittävä asema voisi myös olla yhteistyöalueiden välisten yhteistyömuotojen ja työnjaon edistämisellä. Kyseisen kohdan perusteella voitaisiin asettaa tavoitteita myös valtakunnallisten ja alueellisten erityisyksiköiden toiminnalle ja yhteistyölle.”*
- 13 §. Mom. 5 jatkaa että "*neuvottelukunnan tehtävänä olisi edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä sekä käsitellä yhteistyöalueiden sisäistä työnjakoa ja yhteistyötä”*.

Yhteistyöaluetasoinen ohjaus kaventaa alueen aluevaltuuston päätäntävaltaa, kuten PeVL lausunnossaan toteaa. Nyt rakennettavan ohjausmekanismin perusteluissa toistuu tavoitetarkastelu ja

-asetanta strategista tasoa syvemmälle sekä laajemmalle. Tämä kaventaa radikaalisti aluevaltuuston liikkumavaraa ja harkintaa päätettäessä aluetta laajemmista investoinneista, hankkeista sekä tietojärjestelmistä. Tiukentuva ja tarkempi tavoiteohjaus kaventaa merkittävästi aluevaltuustoon päätäntä- ja harkintavaltaa.

Perustelut eivät myöskään ota huomioon paikallista, alueellista ja valtakunnallista omistaja- ja konsernirakennetta tai alueiden erityispiirteitä. Yhteistyöaluekohtaiset hankinnat saattavat olla lainvastaisia ilman yhtenäistä omistajapohjaa. Esimerkiksi Etelä-Suomen yhteistyöalueella Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueet eivät lukeudu HUS-konsernin omistajiin kuten hyvinvointialueet Uudellamaalla. Eri toimijat ovat ennen uudistusta yhtiöittäneet lukuisia toimintoja tukevia toimintoja muun muassa ICT-pesula-apteekki-logistiikan saralla.

Kymenlaakson hyvinvointialue on eri mieltä valiokunnan päätelmän lopputuloksesta, että esitetyt mittavat toimenpiteet eivät kaventaisi itsehallintoa tosiallisesti. PEVL toteaa että,
*”vaikka valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto todetaan jäävän varsin ohueksi ja niin valiokunta päätyy edelleen käsitykseen, että perusoikeuksien turvaaminen edellyttää tiukempaa valtiollista ohjausta, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (PeVL 26/2017 vp, s. 21).”*

Kymenlaakson hyvinvointialueen mukaan alueen jäsenten eli kansalaisten yhdenvertaisuus ei toteudu perustuslain edellyttämällä tavalla sovellettaessa aluetta laajempaa ohjaavaa tavoitemallia. Alueet eivät ole yhteistoiminta-aluetta suuremmassa ohjausmallissa yhdenvertaisia omistaja-osakkuuspohjan näkökulmasta. Esimerkkinä tästä markkinaoikeuden ratkaisut MAO:130/2024 ja MAO:131/2024 yliopistosairaalan ja Hyvinvointialueiden suorahankinta yhteistoiminta-alueella.

Asukkaiden eli kansalaisten yhdenvertaisuus ei toteudu myöskään yhdenvertaisena tilanteessa, jossa ulkoapäin säädetään hyvinvointialueen palveluihin ja palveluverkkoon olennaisia muutoksia. Tästä esimerkkinä on sairaaloiden ja ympärivuorokautisten päivystysten suunniteltu muutos. Tätä ei tulisi voida toteuttaa erillisesti ottamatta sitä huomioon nyt esitetyn lakimuutoksen kokonaisarvioinnissa.

Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan tulisi siten tehdä huolellinen tietoon pohjautuva kokonaisarviointi huomioiden sairaaloiden ja päivystysten toteutus, omistajuus ja yhtiöittämisvelvoitteet sekä alueelliset omistusrakenteet ja yhteistoiminta-alueiden erilaisuus muun muassa Uudenmaan erillisratkaisun näkökulmasta. Tässä arvioissa tulisi ottaa huomioon toimenpiteiden yhteiskunnalliset vaikutukset hallituskausia pidemmällä aikajänteellä. Nyt esitetyt perustelut korostavat kulloisenkin hallitusohjelman merkitystä ja tavoitteiden mahdollista vaihtamista jopa kesken hallituskauden. Tämä aikajänne on äärimmäisen lyhyt esimerkiksi sairaalaverkoston investointien näkökulmasta. Ilman kokonaisvaikutusarviointia lopputulema voi olla, että alueella jouduttaisiin kyseenalaisin tai jopa laittomiin aluetta laajempiin suorahankintoihin esimerkiksi ICT-järjestelmien osalta. Myös se tulisi ottaa huomioon, että alueen sairaala- ja päivystysverkosta päättäisi nyt mahdollisesti joku muu kuin kyseisestä palvelusta järjestämisvastuullinen alueen erikoispiirteet tunteva laissa määritelty taho.

Nina Brask
aluehallituksen puheenjohtaja

Harri Hagman
hyvinvointialuejohtaja