4.4.2024

Hallintovaliokunnalle

Viite: Hallintovalokunnan asiantuntijapyyntö 4.4.2024

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt HUS-yhtymältä asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa. HUS kiittää mahdollisuudesta lausua ja toimittaa seuraavan lausunnon.

Ohjauksen yhtenäistäminen

Keskeisenä tavoitteena ehdotetulla muutoksella (esityksen sivu 11) on sen perustelujen mukaan yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden valtion ohjausta tavoitteena varmistaa yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden toteuttaminen hyvinvointialueilla ja samanaikaisesti hillitä kustannusten nousua ja edistää kustannusvaikuttavuutta. Vastaavasti keskeinen ehdotetun muutoksen pääasiallinen vaikutus on valtioneuvoston toiminnan yhtenäistäminen hyvinvointialueiden ohjauksessa (s. 13).

HUS-yhtymän näkökulmasta ehdotetut muutokset ovat kannatettavia. Valtioneuvoston ohjaustoiminnan tehostamisella ja paremmalla koordinaatiolla parannetaan oletettavasti ohjauksen vaikuttavuutta, mikä puolestaan tukee hyvinvointialueita haastavassa toiminnan vaatimusten yhteensovittamisessa talouden reunaehtoihin. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut (PeVL 26/2017 vp, 9), että sotepe-uudistuksen kaltaisessa merkittävässä hallinnollisessa muutoksessa sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää riittävää valtiollista ohjausta ja valvontaa, joka muissa olosuhteissa voisi olla itsehallinnon kannalta jossain määrin ongelmallista. HUS-yhtymän osalta voidaan jo nyt todeta, että edellä tarkoitettu toiminnan ja talouden ristiriita ilmenee jo vuoden 2024 talousarviossa, ja on ilmennyt osin myös jo vuoden 2023 talousarviossa. Tämä tarkoittaa sitä, että talousarvioon sisältyvillä määrärahoilla ei ole mahdollista poistaa tai edes merkittävästi lyhentää terveydenhuoltolain rajat ylittäviä hoidon odotusaikoja koko vuoden aikana. Annetun ohjauksen tulee olla jatkossa sellaista, että se tosiasiassa mahdollistaa hyvinvointialueille sekä toiminnallisten että taloudellisten vaatimusten samanaikaisen täyttämisen.

HUS-yhtymä
Konsernihallinto

PL 100
Stenbäckinkatu 9, rak. 5
00029 HUS

Puh. 09 4711

etunimi.sukunimi@hus.fi
www.hus.fi
Y-tunnus 1567535-0

Tavoiteasetannan yhtenäistäminen

Ehdotuksessa kootaan lisäksi yhteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet yhdeksi kokonaisuudeksi. HUS-yhtymällä ei ole sinänsä huomauttamista ehdotettuun muutokseen ja muutos on hyvin yhteensopiva edellä 11 §:än ehdotetun ohjauksen yhtenäistämisen kanssa.

Kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että tavoitteiden toteutuminen on olennaisesti riippuvainen resurssien riittävyydestä suhteessa annettuihin tehtäviin ja näin valtioneuvoston hyvinvointialueiden ohjausmekanismin tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa sovelletaan tällä hetkellä sote-järjestämislain 22 §:n perustuvia valtakunnallisia tavoitteita järjestämiselle, jotka valtioneuvosto on vahvistanut 1.12.2022. Esimerkkinä voidaan mainita, että tavoitteeksi 1 on päätetty ”Palvelut on järjestetty yhdenvertaisesti ja laissa säädetyt oikeudet turvaten” ja tavoitteeksi 4 ”Toiminta on taloudellisesti kestävää”, joista kumpikaan ei toteudu sekä hoitoon pääsyn jonojen että alijäämäennusteiden kasvaessa.

On myös tärkeää huomioida, että eri hyvinvointialueet ovat hyvin erilaisessa tilanteessa palveluiden tarpeen kehittymisen, väestön ikääntyminen ja myös henkilöstön saatavuuden suhteen ja siksi kiinnitämme huomiota aluekohtaisten tavoitteiden huomioimiseksi myös jatkossa. On edelleen tärkeää todeta, että eri hyvinvointialueet ovat vielä toistaiseksi eri vaiheessa muutosten toimeenpanon osalta ja myös tämä on tärkeää huomioida tavoiteasentaa yhtenäistettäessä.

Neuvottelutoiminnan yhtenäistäminen

Ehdotuksessa kootaan yhteen nykyisen hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan (HYTHANEK), sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan ja pelastustoimen neuvottelukunnan tehtävät. Ehdotus on myös tältä osin hyvin linjassa lain 11 §:n ehdotetun ohjauksen yhtenäistämisen kanssa eikä HUS-yhtymällä ole ehdotukseen huomauttamista.

Ehdotetussa 13 a §:ssä yhtenäistetään ja kootaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin sekä pelastustoimen järjestämislakiin sisältyvät neuvotteluja koskevat säännökset yhteen. Vastaavasti kuten edellä, muutos tukee hyvin valtioneuvoston ohjauksen kokonaiskoordinointia ja on näin myös HUS-yhtymän näkökulmasta kannatettava.

HUS-yhtymä kiinnittää kuitenkin huomiota koko ohjauksen tarkoitukseen, jonka tulisi tapahtua perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi. Nyt neuvottelujen tarkoitukseksi ehdotetaan ”hyvinvointialueen

HUS-yhtymä
Konsernihallinto
PL 100
Stenbäckinkatu 9, rak. 5
00029 HUS
Puh. 09 4711
etunimi.sukunimi@hus.fi
www.hus.fi
Y-tunnus 1567535-0

toiminnan vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tuloksellisuuden tukeminen sekä hyvinvointialueen järjestämistehtävän strategisen tason ohjaus erityisesti 12 a §:ssä tarkoitetut valtakunnalliset tavoitteet huomioiden". HUS-yhtymän näkemyksen mukaan tämä muotoilu ei riittävästi kiinnitä huomiota koko ohjauksen valtiosääntöoikeudelliseen perusteeseen eli sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseen. HUS-yhtymä ehdottaa, että edellä mainittuun neuvottelujen tarkoituslauseeseen lisätään tätä korostava maininta seuraavasti: "[tuloksellisuuden tukeminen] etenkin sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta [sekä hyvinvointialueen järjestämistehtävän]".

Hyvinvointialueiden neuvotteluiden osalta HUS-yhtymä haluaa kiinnittää huomioita toiminnan ja talouden linkittymiseen ja sen huomioimiseen jatkossa vielä nykyistä paremmin. On myös tärkeää saada nykyistä vahvempi yhteinen tilannekuva erityisesti toiminnan osalta ja pystyä vertamaan sitä eri hyvinvointialueiden kesken, asettaa realistiset tavoitteet hyvinvointialuekohtaisesti ja pyrkiä myös nykyistä parempaa ennustettavuutta neuvotteluihin.

Ehdotetussa 13 §ssä kohdassa 5. olisi tärkeää tarkentaa, että hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin edustajana olisi hyvinvointialuejohtaja tai tähän rinnastettava ylin virkajohdon edustaja.

Ohjauksen ja sen vaikuttavuuden kehittäminen

Vaikka uudistus korostaa valtiovarainministeriön roolia ohjauksessa, ei tämä saa kuitenkaan tarkoittaa sitä, ettei hyvinvointialueiden ohjauksessa hyödynnettäisi kaikkea valtioneuvoston osaamista. Myös sosiaali- ja terveysministeriöllä tulee olla myös jatkossa terveydenhuollon ohjauksessa keskeinen rooli. Ohjausresurssien käyttöä kokonaisuutena voidaan kuitenkin parantaa ja tehostaa valtiovarainministeriön uuden ohjauksen yhteensovittamista koskevan toimivallan kautta. Kaikessa ohjauksessa tulee varmistua tarvittaessa asiantuntijoiden lisärekrytointien kautta siitä, että ohjaavien ministeriöiden käytössä on riittävä osaaminen ja ohjattavien, etenkin sotepe-palvelutuotannon tuntemus. Vain riittävän ko. palvelutuotannon tuntemuksen kautta on mahdollista tunnistaa tehokkaat ohjaustoimet ja tätä kautta saada ohjaukselle sellaista vaikuttavuutta, joka mahdollistaa nyt esitettävän muutoksen tavoitteiden toteutumisen. Pelkkä järjestämisen ja talouden ohjaus ei ole riittävää, vaan samanaikaisesti tulee tehdä toimintaan ja palvelutuotantoon kohdistuvaa, samansuuntaista sisältöohjausta ja käydä palvelujärjestelmän kanssa vuoropuhelua.

Ohjaustoiminnassa pitäisi pystyä tunnistamaan ja erottamaan nämä kaksi ohjauksen lajia eli hyvinvointialueisiin ja niiden hallintoon kohdistuva *järjestämisen ohjaus* ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sisältöön kohdistuva *sisältöohjaus*. Nämä ohjauksen lajit ovat erilaisia luonteeltaan: järjestämisen ohjaus kohdistuu hyvinvointialueiden itsehallinnolliseen päätöksentekoon, kun taas sisältöohjaus kohdistuu lailla säädettyyn palveluiden sisältöön. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sisällöstä ja saa-

HUS-yhtymä
Konsernihallinto

PL 100
Stenbäckinkatu 9, rak. 5
00029 HUS

Puh. 09 4711

etunimi.sukunimi@hus.fi
www.hus.fi
Y-tunnus 1567535-0

tavuudesta on pääsääntöisesti säädetty varsin tyhjentävästi, eivätkä sosiaali- ja terveydenhuollon sisältökysymykset ole lähtökohtaisesti itsehallinnon piiriin kuuluvia asioita. Sisältöohjaus on luonteeltaan vaativaa ja edellyttää vahvaa asiantuntemusta. Hyvinvointialueiden ohjaus voi kuitenkin olla vaikuttavaa vain, jos siinä hyödynnetään samanaikaisesti ja samansuuntaisesti sekä järjestämisen että sisältöohjauksen keinoja ja päästään konkreettisen toiminnan tasolle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöohjauksen kehittämiseen olisi tällä hetkellä erinomaisen hyvät edellytykset. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman kohdan 3.2 mukaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät on tarkoitus koota uuteen perustettavaan monialaiseen virastoon, johon yhdistetään Valvira, Aluehallintovirastot sekä ELY-keskusten Y-vastuualueen tarkoituksenmukaiset tehtävät. Valtiovarainministeriön on asettanut 22.9.2023 tätä koskevan lainsäädäntöhankkeen. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut selvitykset sisältöohjauksen kehittämisestä sekä terveydenhuollon (STM raportteja 2023:19, 17.4.2023) että sosiaalihuollon osalta (STM raportteja 2024:19, 2.2.2024). Parhaimmillaan uudistushankkeessa pystytään luomaan vahva sisältöohjaukseen kykenevä virasto, joka toimii yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden kanssa yhdenmukaisen ja vaikuttavan valtion ohjauksen tukena. Riittävän osaamisen näkökulmasta myös palvelujärjestelmässä olevat osaamiskeskittymät (esim. syöpäkeskukset) tulee jatkossa osallistaa ohjausprosessiin.

Lisätietoja

Lisätietoja tästä lausunnosta antaa toimitusjohtaja Matti Bergendahl, p. 040 8335461, s-posti matti.bergendahl(at)hus.fi.

HUS-yhtymä

Matti Bergendahl
toimitusjohtaja