Olli Mäenpää
5.4.2024

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp)

Esityksen pääsisältö

Hallituksen esityksen sisältämät muutosehdotukset ovat luonteeltaan pääasiassa organisatorisia. Ehdotettu sääntely kohdistuu lähinnä ministeriöiden väliseen toimivallan, ohjausvastuun ja tehtävien jakautumiseen.

Keskeisenä ehdotuksena on valtiovarainministeriön aseman vahvistaminen hyvinvointialueiden ohjauksessa. Ministeriölle määriteltäisiin laissa nimenomaisesti toimivalta hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleiseen ohjaukseen ja hyvinvointialueiden ohjauksen koordinointiin. Esityksen tavoitteena on myös yhtenäistää hyvinvointialueiden ohjausta niin, että siinä otettaisiin kokonaisuutena huomioon hyvinvointialueiden tehtävät ja niiden hoitamisen edellyttämät taloudelliset resurssit. Yhtenäistämisen odotetaan hälventävän mahdollista toiminnan ja talouden ohjauksen välistä ristiriitaa.

Valtiovarainministeriölle kuuluisi myös tavoitteiden toteutumisen seurantavastuu yhdessä muiden toimivaltaisten ministeriöiden kanssa. STM:lle kuuluisi edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta. Pelastustoimen ohjaus näiltä osin kuuluisi sisäministeriölle.

Hyvinvointialueiden asema ja tehtävät

Ohjauksen ja valvonnan toteuttamiseen kohdistuvat organisatoriset muutosehdotukset eivät muuttaisi hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa, jolle olisi edelleen luonteenomaista valtion vahva ohjaus. Muutoksilla ei olisi suoranaista vaikutusta myöskään hyvinvointialueiden itsehallinnon perusteisiin kuuluvan rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumista turvaa tilannekohtaisesti se, että hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta, jos rahoituksen taso vaarantaa ihmisten oikeuden riittäviin lakisääteisiin palveluihin.

Ehdotetuilla säännösmuutoksilla ei olisi välitöntä vaikutusta myöskään sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja muihin hyvinvointialueiden tehtäviin. Taloudellisiin resursseihin kohdistuva ohjaus kuitenkin hyvin todennäköisesti vaikuttaisi hyvinvointialueiden käytännön edellytyksiin toteuttaa niille lakisääteisesti kuuluvat tehtävät

Ohjaustoimivallan määrittely

Ohjauksen sisältö ja tavoitteet

Valtiovarainministeriön ohjaustoimivallan vahvistamiselle ja hyvinvointialueiden ohjauksen yhtenäistämiselle on esitetty riittävät perusteet, jotka liittyvät etenkin hyvinvointialueiden saaman valtion rahoituksen merkittävyyteen ja huomattavaan osuuteen valtion talousarviossa.

Valtakunnallisen ohjauksen organisatorisessa ja sisällöllisessä määrittelyssä on kuitenkin aiheellista ottaa huomioon se hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp, s. 234) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, s. 8) korostettu seikka, että valtakunnallisella ohjauksella pyritään varmistamaan hyvinvointialueiden kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen.

Hallintovaliokunta kiinnitti samaan asiaan huomiota lausunnossaan hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä todetessaan, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion vahva ohjaus kaventaa kansanvaltaisen päätöksenteon alaa. Toisaalta ohjausta perustelevat hyvinvointialueiden rahoituksen perustuminen täyteen valtion rahoitukseen sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen liittyvät vaatimukset. Hyvinvointialueen rahoitusta ja talouden ohjausta koskevalla sääntelyllä kokonaisuudessaan varmistetaan, että hyvinvointialue pystyy käytössään olevalla rahoituksella turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut jokaiselle yhdenvertaisesti ja myös vastaamaan muista sille annetuista lakisääteisistä velvoitteista (HaVL 12/2021 vp, s. 35).

Myös nyt vahvistettavaksi ja yhtenäistettäväksi ehdotetun ohjauksen tavoitteena on osaltaan turvata laadukkaan, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti. Näitä valtakunnallisen ohjauksen sisällöllisiä ja toiminnallisia peruslähtökohtia voidaan pitää edelleen ajankohtaisina. Vaikka ne näyttäisivät jäävän selvästi taka-alalle esityksen perusteluissa, niihin on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota myös ehdotettua yhtenäistettyä ohjausta toteutettaessa.

Ohjaustoimivaltojen määrittely

Esityksen mukaan kolme eri ministeriötä ohjaisi edelleen hyvinvointialueita omien perustehtäviensä näkökulmasta. Ohjaustoimivaltojen alat ja rajat on säännöstasolla kuitenkin määritelty melko epäselvästi ja paikoitellen päällekkäisesti. Tämä arvio koskee erityisesti yleistä ohjausta. Ehdotuksen mukaan STM:lle kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta, kun taas valtiovarainministeriön tehtävänä olisi seurata yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta sekä vastata hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta. Riittävän selvää eroa näiden yleisiksi luonnehdittujen ohjaustoimivaltojen sisällön ja kohdentumisen välillä on varsin vaikea nähdä.

Toimivallan ja toimivaltarajojen tulkinnanvaraisuus ohjaustoimivallan alan määrittelyssä ja ohjaustoimivaltojen sisällöllinen päällekkäisyys ovat merkityksellisiä ministeriön hallinnonalaansa koskevan toimivallan ja vastuun perusteiden sekä virkavastuun kannalta. Toiminnallisen selkeyden vaatimuksen lisäksi nämä näkökohdat perustelisivat ohjaustoimivallan tarkkarajaisempaa säädännäistä määrittelyä. Lainsäädäntöteknistä estettä ei olisi myöskään sille, että hyvinvointialueiden ohjausta koskevat perussäännökset keskitettäisiin hyvinvointialuelakiin.

Toimivaltasääntelyn epätäsmällisyys voi johtaa jännitteisiin toiminnallisen ohjauksen (erityisesti riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen) ja taloudellisen ohjauksen (etenkin finanssipoliittiset tavoitteet) välillä. Eri ministeriöistä tuleva ohjaus perustuu myös erilaiseen tietopohjaan ja mahdollisesti liiankin eriytyneeseen asiantuntemukseen. Ohjaussisältöjen parempi yhdistäminen ja tehokkaampi yhteensovittaminen on siksi perusteltua.

Jännitteiden vähentäminen sekä riittävän yhdensuuntaisen ja vahvan ohjauksen toteuttaminen saattaisivat edellyttää myös valtion toteuttaman hyvinvointialueiden ohjauksen rakenteellista yhtenäistämistä.

Ohjauksen yhtenäistäminen ja tietopohjan monipuolistaminen

Valtiovarainministeriön ohjaustoimivallan vahvistuessa ja laajentuessa sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestämistehtäviin on ohjauksen sisällöllisen asianmukaisuuden ja tehokkuuden kannalta välttämätöntä varmistua siitä, että ministeriöllä on riittävä sisällöllinen asiantuntemus. Näihin tehtäviin liittyviä valtiovarainministeriön osaamisresursseja olisi siksi aiheellista vahvistaa, mihin ei kuitenkaan esityksen perusteluissa kiinnitetä erityistä huomiota.

Valtakunnallisten tavoitteiden määrittely

Hyvinvointialuelakiin lisättäväksi ehdotettu 12 a § määrittelisi hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden määrittelyä. Vaikka valtakunnalliset tavoitteet ovat luonteeltaan strategisia, eivätkä ne sellaisenaan ole hyvinvointialueiden toimintaa sitovia, tavoitteiden määrittelyllä voidaan kuitenkin vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitukseen ja järjestämiseen.

Hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden määrittely ei 1. lakiehdotuksen uuden 12 a §:n 1 momentin mukaan enää perustuisi voimassa olevan lain edellyttämään STM:n selvitykseen sekä mahdollisiin muihin väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Perusteluja tälle periaatteellisesti merkittävälle muutokselle ei sisälly esitykseen. Ehdotetun säännösmuotoilun voidaan arvioida potentiaalisesti heikentävän sosiaali- ja terveyspalvelujen mitoituksen ja saatavuuden tietopohjaa ja vaikeuttavan palvelujen toteuttamisen reaalitietoon perustuvaa määrittelyä. Tosin STM vastaisi edelleen osaltaan valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta.

Ehdotetun 12 a §:n 1 momentin mukaan valtakunnallisia tavoitteita määriteltäessä olisi otettava huomioon ainoastaan valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Niiden huomioon ottaminen on epäilemättä perusteltua, ja sitä edellytetään myös voimassaolevassa laissa. Vaikka ehdotettu sääntely ei estäisi sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävää tasoa ja toteutumista koskevan selvityksen huomioon ottamista, niiden huomioon ottamiseen velvoittavan säännöksen poistaminen laista voisi periaatteellisesti merkittävällä tavalla rajoittaa näiden palvelujen tavoitteiden määrittelyssä lakisääteisesti huomioon otettavaa tietopohjaa edellyttämällä, että ainoastaan finanssipoliittiset tavoitteet on otettava huomioon.

Valtakunnallisten tavoitteiden määrittelyn yhteys riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen ja väestön terveyden edistämiseen saattaisi tietopohjan kapeuden vuoksi heikentyä, millä on merkitystä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Huomion kiinnittäminen pelkästään finanssipolitiikan tavoitteisiin ei saisi estää tai vaikeuttaa tämän perusoikeussäännöksen edellyttämän palvelujen riittävyys- ja turvaamisvaatimuksen toteuttamista.

Poistettavaksi ehdotetun säännöksen lisääminen lakiin selventäisi tältä osin tilannetta. Erityisen vakuuttavaa estettä ei myöskään voitane esittää sille, että myös sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva substanssitieto tulisi edelleen lakisääteisesti ottaa huomioon valtakunnallisia tavoitteita määriteltäessä. Tämän tiedon yhdistäminen finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamiseen olisi todennäköisesti omiaan vahvistamaan valtakunnallisten tavoitteiden määrittelyn tietoperustaa, avoimuutta ja realistisuutta.