4.4.2024

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

HE 2/2024vpHallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Taustaa:

Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä siirtyi hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa. Keskeisenä tavoitteena on ollut taata yhdenvertaiset palvelut kaikille asuinpaikasta riippumatta. Henkilöstön saatavuus, kustannusrakenteen ja palvelun saatavuuden merkittävät alueelliset ja tarveperusteiset erot ovat myös nähty ongelmina palveluiden laadukkaan järjestämisen näkökulmasta. Hyvinvointialueiden perustaminen on vähentänyt merkittävästi toimijoiden määrää ja on mahdollistanut aiempaa yhtenäisemmän ohjauksen.

Käsiteltävänä olevan lakimuutosehdotuksen taustalla on ohjausrakenteiden kehittäminen ja selkeyttäminen siten, että varmistetaan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut, henkilöstön riittävyys sekä hillitään kustannusten nousua ja edistetään kustannusvaikuttavuutta ottaen huomioon alueiden tarve säilyttää omistajuus omasta taloudestaan. Vaikka hyvinvointialueiden perustaminen helpotti ohjausta merkittävästi, alueilla on koettu, että sosiaali- ja terveysministeriön, valtionvarainministeriön ja sisäministeriön ohjaus ei ole täysin yhdenmukaista. Tämä on vaikeuttanut yhteisten kansallisten ja paikallisten tavoitteiden asettamista. Ministeriöiden lisäksi hyvinvointialueiden toimintaa ohjaavat ja ohjeistavat myös aluehallintovirastot ja Valvira. Tämäkin ohjeistus on osittain ristiriitaista ministeriöiden antaman ohjauksen tavoitteiden kanssa. Hyvinvointialueiden toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen tulisi olla samansuuntaista. Hyvinvointialueiden talouden tasapainottamiseen tarvitaan alueiden omien toimien lisäksi kansallisia linjauksia ja lainsäädännöllisiä keinoja.

Merkittävin ristiriita on muodostunut ministeriöiden antaman ohjauksen ja alueellisen itsehallinnon kesken. Laissa on haluttu turvata alueiden laaja itsemääräämisoikeus palveluiden järjestämisen ja talouden omistajuuden näkökulmasta. Tämä on kuitenkin jonkinasteisessa ristiriidassa yhdenvertaisen palveluiden tuottamisen ja tarveperusteisen rahoitusmallin kanssa. Yhdenvertainen palvelutuotanto vähentää merkittävästi alueellisen päätöksenteon vapauksia ja nykyinen rahoitusmalli hyvin tiukoin normituksin ei juuri mahdollista yleisestä linjasta poikkeavaa resurssiallokaatiota.

Valmistelu:

Valmistelu on toteutettu asianmukaisesti. Valtiovarainministeriö asetti 29.8.2023 työryhmän ohjauksen yhteensovittamisen edellyttämistä säädösmuutoksista. Aikataulu on ollut tiukka, mutta realistinen. Työryhmä on informoinut hankkeesta valmistelun aikana hyvinvointialueita ja useita muita tahoja info- ja keskustelutilaisuuksissa. Esitystä on lisäksi valmistelun aikana käsitelty mm. hyvinvointialuejohtajien verkostossa, hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Esityksestä on myös järjestetty lausuntokierros lain soveltamisen kannalta keskeisiltä tahoilta, minkä lisäksi muillakin halukkailla on ollut mahdollisuus lausunnon antamiseen. Lausuntokierrokseen on osallistuttu aktiivisesti ja palaute on huomioitu jatkovalmistelussa.

Ehdotettujen muutosten merkitys:

Ehdotettujen muutosten tarpeesta ja tavoitteista vallitsee hyvin laaja yksimielisyys. Muutosehdotuksia kannatetaan hyvin laajasti. Hyvinvointialueiden ohjauksessa alueiden toimintaa ja taloutta tulee arvioida aiempaa kattavammin kokonaisuutena. Hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välisiä neuvottelukuntia ja neuvotteluita sekä hyvinvointialueille asetettavia valtakunnallisia tavoitteita koskevan sääntelyn yhdistämistä hyvinvointialueesta annettuun lakiin on perusteltua. Ohjauksen yhteensovittamisen säätäminen yhdelle taholle on myös perusteltua ja tavoitteita tukevaa. Muutos tukee hyvinvointialueiden tavoitteita palvelukokonaisuuksien kehittämisessä ja mahdollistaa tehtävien toimien talousvaikuttavuuden paremman arvioinnin sekä toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen samansuuntaisuuden. Muutosehdotukset ovat kannatettavia ja ehdottoman oikeansuuntaisia. Muutosehdotukset eivät kuitenkaan huomioi kaikkia ohjauksen ongelmia.

Valtionohjauksessa talous on saanut korostetun aseman, palvelun laatuun ja sisältöön ei ole juuri puututtu. Ohjauksen yhtenäistämisessä valtiovarainministeriön vastuulle pitää huolehtia siitä, etteivät taloudelliset näkökulmat ja tavoitteet ylikorostu epätarkoituksenmukaisesti. Palveluiden sisällöllinen ja laadullinen näkökulma tulee myös huomioida. Erityisesti ennakoivaa terveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa parantavat toimet vaativat yleisesti taloudellista vaikuttavuutta arvioitaessa käytettävää ajanjaksoa pidempää ja sisällöltään monipuolisempaa arviointia. Laillisuusvalvonnasta on myös huolehdittava.

Hyvinvointialueiden ohjauksessa on toimittu hyvin yhteismitallisesti. Hyvinvointialueneuvotteluiden tuloksena hyvinvointialueille annettiin hyvin yhtenäiset ohjeet tulevan toiminnan kehittämiseksi. Hyvinvointialueet ovat toiminnan järjestämisessä toisistaan hyvin poikkeavissa lähtökohdissa. Alueiden tulevaisuuden palvelutarpeissa on myös huomattavia eroja, jotka edellyttävät talousarviovuotta pidempiaikaista suunnitelmallisuutta. Vaikka tavoite toiminnasta on yhtenäinen, tarvitsevat alueet yksilöllisempää ohjausta, kunnes toimintamallit ja rahoitus ovat riittävästi yhdentyneet. Taloudellinen seuranta perustuu nyt hyvin pitkälti syntyvän yli/alijäämän arvioimiseen. Tämä arviointi perustuu entisen ja nykyisen rahoituksen eroon, ei siihen mikä on palveluiden todellinen kustannus asukasta kohden. Seurantamalli saattaa jopa lisätä palveluvelkaa alueilla ja toiminnoissa, joissa resursointi on jo alimitoitettu. Erityispiirteet, tulevaisuuden tilannekuva ja jo toteutetut toimet huomioitava nykyistä paremmin. Tähän annettu esitys ei tuo selkeää muutosta.

Ohjauksessa tulisi selkeyttää ministeriöiden ohjauksen ja hyvinvointialueiden itsehallinnon välistä suhdetta. Esitetyt muutokset eivät muuta hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa. Vaikka hyvinvointialuelakiin esitettävän uuden 13 a §:n sääntely ei ole yhtä yksityiskohtainen kuin voimassa oleva sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ja pelastustoimen järjestämislaissa, neuvottelujen tarkoitus ja sisältö säilyvät tosiasiallisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavina. Huomioiden muut suunnitellut hyvinvointialueiden ohjaamisen keinot, kuten ennakollinen talouden ohjauksen säätely ja YTA -sopimusvalmistelu, on käytännössä todennäköistä, että alueellinen vaikutusmahdollisuus kapenee entisestään.

4.4.2024

Petri Virolainen
Hyvinvointialuejohtaja
Päijät-Hämeen hyvinvointialue