Satakunnan hyvinvointialue

22.11.2024

Eduskunta
Valtiontalouden tarkastusvaliokunta

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Tarkastusvaliokunnan kuulemis- ja lausuntopyyntö, keskiviikko 23.10.2024 klo 11.30

Asia: K 20/2024 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2024

ASIAN TAUSTA

Valiokunta käsittelee parhaillaan VTV:n vuosikertomusta 2024 ja siinä raportoitua tarkastuskertomusta ’Arviointimenettelyn toimivuus kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa’ (2/2024) ja sen tuloksia.

Tarkastuskertomuksessa viitataan myös hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä säädetään laissa hyvinvointialueesta 611/2021 ja laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei ole vielä kokemuksia. Valiokunta on tässä vaiheessa kiinnostunut kuulemaan hyvinvointialueen näkemyksen säädetystä arviointimenettelystä erityisesti arvioitaessa hyvinvointialueiden kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluita.

Hyvinvointialueilta on pyydetty asiantuntijalausuntoa siitä, mitä seikkoja palveluiden turvaamisen kannalta olisi tärkeä ottaa huomioon?

Satakunnan hyvinvointialue Sairaalantie 3 www.sata.fi
Y-tunnus 3221304-3 28500 PORI kirjaamo@sata.fi

Satakunnan hyvinvointialue

22.11.2024

LAUSUNTO

Hyvinvointialueiden ohjauksen muutokset suhteessa perustuslakiin

Hyvinvointialuelakiin on 2024 tehdyillä lainmuutoksilla tuotu valtionvarainministeriölle selkeä ohjaustehtävä, jota sillä aiemman lain mukaan ei ole ollut. Ohjaustehtävä sisältää talouden ja toiminnan yleisen ohjauksen (muutettu 11§) sekä hyvinvointialueille asetettavien valtakunnallisten tavoitteiden esittelyn valtioneuvostossa (uusi 12a§).

Lakimuutoksessa Valtionvarainministeriölle ennen muutosta olevassa laissa (11§) annettu yleinen ja laaja seurantatehtävä muuttunut lain sanamuodon ja sen perusteluiden muutoksen myötä selväksi talouden ohjaustehtäväksi ja on muuttanut Valtionvarainministeriön tarkkailijasta aktiiviseksi toimijaksi.

Tämä on *de facto* ja *de jure* kaventanut hyvinvointialueiden perustuslaillista itsehallintoa siitä, mihin perustuslakivaliokunta jo on nykyistä säätelyä aiemmin kiinnittänyt huomiota. Vrt. PeVL 26/2017 vp, s. 21 ja 25, jossa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa, ja siihen, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi.

Hyvinvointialueiden valtionrahoituksen muutokset suhteessa perustuslakiin

Perustuslakivaliokunnan on lausumassaan PeVL 26/2017 s. 22-23 antanut selvän kannanoton hyvinvointialueiden valtionrahoituksen ja perustuslailla taattujen oikeuksien suhteesta.

> *”[Perustuslaki]Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla[1] on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.”*

Nykyisen hyvinvointialueiden rahoituslain osalta perustuslakivaliokunta (PeVL17/2021 vp, s. 25) on todennut, että ”*Hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi.”* Edellä mainittu kannanotto tarkoittaa, että hyvinvointialueiden rahoitusmalli on vain kokonaisuutena arvioituna perustuslain mukainen. Näin ollen, jos rahoituslaissa rakennettua kokonaisuutta muutetaan, saattaa se muodostua perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi.

Tämän tulisi olla lähtökohtana sekä valtion talousarviota laadittaessa ja sen toteutumaa ennustettaessa, että hyvinvointialueiden talousarvioita ja eri toimenpiteiden tehokkuutta/vaikuttavuutta arvioitaessa.

[1] Vuonna 2017 lainvalmistelussa käytetty termi ”maakunta” on sittemmin voimaan tulleessa lainsäädännössä korvattu termillä ”hyvinvointialue”.

Hyvinvointialueiden näkökulmasta esitetty rahoituslain muutos valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen sisään vietynä kuitenkin tarkoittaisi, että hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaisuus avattaisiin. Näin ollen rahoituslaissa hyvinvointialueille taattu periaate järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten valtionrahoituksesta muuttuisi epävarmuudeksi. Tätä ei voida pitää tavoiteltava asiantilana perustuslain 19:3§, 22§:n ja PeVL:n kannanottojen valossa.

Perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PeVL 15/2018 vp, s. 24).

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa (PeVL 26/2017 vp). Rahoituslain muutos erityisesti asiakasmaksujen vaikutuksia koskevilta osiltaan merkitsisi interventiota alueelliseen itsehallintoon ja kaventaisi aluedemokratiaa.

Yleiset huomiot hyvinvointialueiden arviointimenettelystä

Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä (Hyvinvointialuelaki 122§) ei ole toistaiseksi yhtään käytännön kokemusta. Tämä on todettu asianmukaisesti myös käsiteltävänä olevassa tarkastusraportissa.

> *”Hyvinvointialueiden arviointimenettelystä ei ole vielä kokemuksia, koska hyvinvointialueet ovat vasta aloittaneet toimintansa. Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä on ominaisuuksia, kuten arviointikriteerit palveluiden järjestämisen vaarantumiselle sekä sektoriministeriöiden mahdollisuus tehdä aloite arviointimenettelystä, joiden toimivuutta on syytä seurata sekä harkita niiden soveltuvuutta myös kuntien arviointimenettelyyn. Näiden soveltaminen kuntien arviointimenettelyyn edellyttäisi aktiivisempaa yhteistyötä sektoriministeriöiden ja valtiovarainministeriön välillä.*
>
> *Palvelujen arvioinnin haasteeksi osana arviointimenettelyä muodostuu jo aiemmin mainittu tietopohjan puutteellisuus. Palveluiden kustannuksista ja syistä eri kustannusten taustalla ei ole tällä hetkellä saatavissa riittävän yksityiskohtaista tietoa. Myöskään laadullisten arviointiperusteiden seuraamiselle ei ole vielä saatavilla riittävästi tietopohjaa tarkoituksenmukaisen arvioinnin tekemiseksi, eikä toisaalta selkeitä laatutasoja, joiden toteutumista voitaisiin seurata. Tietopohjaa tulisikin kehittää, jotta palvelujen arviointi olisi mahdollista niin kuntien kuin hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä.”*

Kriteerit hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiselle nykyisen lainsäädännön pohjalta ovat kaikkea muuta kuin yksiselitteiset. Hyvinvointialuelaissa todettujen arviointimenettelyn käynnistämisen mahdollistavien taloudellisten edellytysten (tai niistä poikkeamisen) toteutumien on hyvin paljon riippuvainen hyvinvointialueiden valtionrahoituksesta ja siihen tehtävistä muutoksista. Toisin sanottuna, jos valtiorahoituksen nykyinen kokonaisuus avataan (kuten rahoituslakia on jo esitetty muutettavaksi) avataan samalla valtionvarainministeriölle enemmän mahdollisuuksia käytännössä vaikuttaa siihen, milloin hyvinvointialueen arviointimenettelyn taloudellisten kriteerien voitaisiin katsoa täyttyvän. Vielä epäselvempi on järjestä-

mislain 27§ mukainen arviointimenettelyn kriteeristö. Jos perustuslaissa turvattua ja perustuslakivaliokunnan painottamaa riittävää sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuutta ei turvata asianmukaisella valtionrahoituksella, mikään hyvinvointialue tuskin kykenee sille asetettuja tehtäviä hoitamaan. Tällöin ensinnä erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, mikä on **riittävä** taso, joka perustuslain 19:3§:n mukaan tulee kunkin yksilön (hänen yksilöllinen palvelutarpeensa huomioon ottaen) osalta sosiaali- ja terveyspalveluissa saavuttaa. Vasta tämän tarkastelun jälkeen kyetään arvioimaan, milloin todella ja ennen kaikkea, mistä syystä, voidaan katsoa tämän kyvyn tosiasiassa hyvinvointialueella vaarantuneen niin, että järjestämislain 27§:n mukainen arviointimenettelyn kriteeri laissa tarkoitetulla tavalla täyttyisi. Tässä katsantokannassa hyvinvointialueiden väliset olosuhde-erot tulisivat korostumaan, esim. palveluiden riittävän saavutettavuuden kriteeristön täyttymistä arvioitaessa. Nyt jo on tosiasia, että tiettyjen palveluiden saavutettavuus toteutettaneen nyt ja tulevaisuudessa hyvin erilaisin tavoin (esim. digi- ja etäpalvelut) Pohjois-Suomen pitkien välimatkojen hyvinvointialueilla kuin esim. Uudellamaalla ja Pirkanmaalla. Tästä ei kuitenkaan voine johtua erilaista arviointimenettelyyn asettamisen kriteeristöä järjestämislain 27§:n mukaista ”riittävyyttä” arvioitaessa.

Tarkastusraportissa on todettu:

> *”Arviointimenettelyssä tehdään toimia talouden tasapainottamiseksi, mutta valtiovarainministeriö ei kuitenkaan arvioi arviointimenettelyn yhteydessä toteutettujen toimenpiteiden vaikutuksia kunnan järjestämien lakisääteisten palvelujen saatavuuteen, laatuun tai yhdenvertaiseen toteutumiseen. Valtiovarainministeriöllä ei näin ollen ole tietoa arviointimenettelyn vaikutuksista kuntien edellytyksiin järjestää lakisääteiset peruspalvelut, vaikka palvelujen turvaaminen on laissa määritelty tavoite arviointimenettelylle.”*

Vaikka tarkastusraportti koskettaakin ensisijaisesti kuntia on tarkastusraportissa esitetyillä havainnoilla selkeä yhdyspinta myös hyvinvointialueisiin. Koska hyvinvointialuelaki paljolti toistaa kuntalakia, on myös arviointimenettelyn arvioinnissa ja itse menettelyssä paljon yhdyspintaa kuntalakiin. Tällöin on todennäköistä, että itse menettelyn toimintatavatkin ovat yhteneväisiä kuntakentän kanssa, jolloin raportista ilmenevillä perusteilla on nähtävissä, että arviointimenettely ei välttämättä toteuta tavoitettaan.

Arviointimenettelyn haasteena hyvinvointialueella on todellakin puutteellinen tietopohja itse hyvinvointialueen toiminnasta ja sen käynnistämisen perusteena olevista kunnilta siirtyneistä tiedoista, kuin myös rahoituslain kriteerien osuvuudesta hyvinvointialueen rahoitustarpeisiin. Jos tietopohja ontuu sekä rahoituksen määräytymiskriteerien että rahoituksen perusteiden osalta, voidaanko siihen nojata minkään arviointimenettelyn aloittamista vielä tässä ajassa.

Sama läpinäkyvyyden ongelma toistuu nykyisessä ”*tiivistetyssä ohjauksessa*”, jonka perusteita siihen joutuneiden alueiden (ml. Satakunnan hyvinvointialue) ei ole niille perustellusti ja läpinäkyvästi avattu erityisesti toiminnan osalta.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisen lainmukaisuus ratkaistaisiin siis käytännössä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jonne valtioneuvoston ao. päätöksestä varmasti valitettaisiin. Tänä aikana valta- ja vastuusuhteet sekä sen myötä kyky palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen aivan keskeisen alueellisen viranomaisen osalta olisivat todella hämärän peitossa, mikä ei voi olla valtiontalouden eikä yksittäisen kansalaisen edun mukaista. Realis-

min nimissä on todettava, että hyvinvointialue ei ole yksittäinen pikkukunta, joka ajautuu talousvaikeuksiin omasta syystään annettuaan huolimattomasti takauksen tms. ja joka sitten otetaan ”isoveljen” veljelliseen ohjaukseen.

Hyvinvointialueiden rahoitus ja sen riittävyys suhteessa arviointimenettelyyn

Hyvinvointialueiden rahoitus ei ensimmäisinä toimintavuosina kata toiminnasta aiheutuneita kustannuksia. Useille hyvinvointialueille (ml. Satakunnan hyvinvointialue) on kertymässä merkittävät kumulatiiviset alijäämät vuosilta 2023 ja 2024. Kumulatiiviset alijäämät tulisi kattaa vuoden 2026 loppuun mennessä. Alijäämien kattaminen säädetyssä ajassa on epärealistinen tavoite.

Rahoituksen riittämättömyyteen on useita syitä. Valtionvarainvaliokunnalle on VM:n virkahenkilöiden taholta toimeksiantona valiokunnan puheenjohtaja pyyntöön todettu syiksi toimintaympäristöön liittyvät muutokset, joista merkittävimpänä sosiaali- ja terveydenhuollon palkkaratkaisu(t), kiihtynyt inflaatio, koronakorvaukset kunnille ja Ukrainan sodan aiheuttama kustannustason nousu ja yleinen epävarmuus. Selvää myös on, että luovuttavilta organisaatioilta siirtyneet kustannukset eivät sisältäneet kaikkia toiminnasta aiheutuneita kuluja. Siirtyneistä kustannuksista puuttui arviolta noin miljardi euroa. Jälkikäteistarkistuksella korjataan lakisääteisesti rahoitusta kahden vuoden viiveellä. Korjaaminen tapahtuu hyvinvointialueiden pitkäjänteisen taloussuunnittelun näkökulmasta viiveellä.

Tässä yhteydessä nousee esille myös THL:n menettely ja siitä johtuvat hyvinvointialueiden rahoituksen muutokset. Eli ovatko rahoituskriteerien määräytymisperusteet olleet todella läpinäkyvät, vai ovatko alueet joutuneet jo tämän menettelyn takia keskenään eriarvoiseen asemaan. Pidämme riskinä, että jotkut alueet ovat taustamuuttujiaan korjaamalla saaneet yhteisestä potista suhteessa tarvettaan suuremman rahoitusosuuden.

Hallituksen esityksen 109/2024 (TA 2025) perusteella Satakunnan hyvinvointialueelle vuonna 2025 allokoituva valtionrahoitus leikkaantuisi kuitenkin nettomääräisesti arviolta noin **11,1** milj. euroa ns. lakisääteisten tehtävämuutosten (ml. asiakasmaksuvaikutukset) seurauksena. HE:t ovat eduskunnan käsittelyssä ns. budjettilakeina.

Käytännössä TA 2025 pakottaa jo hyvinvointialueita ottamaan käyttöön maksimitason asiakasmaksut ja aloittamaan yt-menettelyitä sekä ryhtymään lukuisiin säästötoimenpiteisiin, jotka näyttäytyvät hyvinvointialueen asukkaille palveluiden huononemisena tai kokonaan poistumisena.

Toisin sanottuna, arviointimenettelyn aloittamisesta tehtävä valtioneuvoston päätös käytännössä lopullisesti peruuttaisi hyvinvointialueen itsehallinnollisen aseman ja veisi toimivaltaa vaaleilla valituilta aluevaltuustoilta, mutta ei mitenkään vaikuttaisi nykyisen lainsäädännön perusteella niihin taloudellisiin ja/tai muihin resursseihin, joilla perustuslaissa turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tulee ko. alueella järjestää.

Näin ollen vastuu riittävien palvelujen järjestämisestä nykyisillä ja tulevilla resursseilla jäisi arviointimenettelyssä esittely- ja päätösvaltaa käyttäville ministeriöiden virkavastuullisille virkamiehille. Järjestettäviltä palveluilta perustuslain riittävyysvaatimuksen ohella edellytettävät muut lakisääteiset vaatimukset (kuten yhdenvertaisuus, sisältö, henkilöstömitoitus, oikea-ai-

kaisuus, laatu, saavutettavuus, hoitoon pääsy, jne.) tai työnantajavelvoitteet (kuten pätevyysvaatimukset, palkkaus, yhdenvertainen kohtelu, irtisanomissuoja, jne.) eivät tässäkään tilanteessa kuitenkaan yhtään joustaisi.

Yhteenveto

Hyvinvointialueen mahdollisesti päätyessä arviointimenettelyyn ristiriita palveluiden järjestämistä koskevien vaatimusten ja taloudellisten realiteettien sekä kompetenssien välillä olisi myös arviointimenettelyyn asetetulla hyvinvointialueella ilmeinen ja mittava. Se ei valitettavasti ratkea siirtämällä päätösvaltaa pois hyvinvointialueiden aluevaltuustoilta ja esittelytehtäviä niiden ammattitaitoiselta virkakunnalta.

Satakunnan hyvinvointialue

Kirsi Varhila, hyvinvointialuejohtaja