Asia: HE 2/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Sanna Svahn

Hyvinvointialuejohtaja

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue

11.3.2024

Hyvinvointialueiden taloudellisen ohjauksen kehittämisen tulee hälventää nykyistä toiminnallisen ja taloudellisen ohjauksen välistä ristiriitaa

- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue pitää hyvinvointialueiden ohjauksen keskittämistä ja päällekkäisten neuvottelukuntien ja työryhmien yhdistämistä lähtökohtaisesti kannatettavana.
- Sote-uudistuksen kaltaisessa massiivisessa uudistuksessa ohjausrakenne tulee rakentaa erikseen tarkoitusta vastaavaksi.
- Valtion ohjauksen tulee tukea hyvinvointialueita massiivisen uudistuksen hyötyjen realisoinnissa.
- Alueilta vaadittu palvelujen uudistaminen on valtavan kokoluokan harppaus. Siksi ohjaukseen tarvitaan yhdistelmä taloutta, sosiaali- ja terveydenhuollon syväosaamista ja riippumatonta tietoa.

Näkemys hyvinvointialueesta annetun lain 11 §:n muutoksista (Hyvinvointialueiden seuranta, ohjaus ja laillisuusvalvonta)

- Hyvinvointialue huomauttaa, että laajoja, esimerkiksi kaikki hyvinvointialuejohtajat ja ohjauksesta vastaavat valtion virkamiehet kattavien läsnäkokousten järjestämistä tulee arvioida erittäin kriittisesti, ja kokousten tuloksellisuus (ml. ajankäyttö ja kustannukset) tulisi selvittää.
- Valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön ohjaustoimivallan kirjaukset tulee koota hyvinvointialuelakiin.
- Hyvinvointialue katsoo välttämättömäksi, että hyvinvointialueiden ohjausta kehitetään alueiden kanssa yhteistyössä.
- Valtion ohjauksen tulee tukea hyvinvointialueita massiivisen uudistuksen hyötyjen realisoinnissa.

Hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittaminen säädetään valtiovarainministeriön tehtäväksi. Valtiovarainministeriön johdolla ministeriöt sekä muut viranomaiset seuraavat ja arvioivat hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Eri ministeriöiden päällekkäiset hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjaukseen liittyvät lakisääteiset välineet eli muun muassa neuvottelukunnat, neuvottelut ja

valtakunnalliset tavoitteet yhdistetään. Lakisääteisiä neuvottelumenettelyitä selkiytetään ja neuvotteluille määritellään vielä nykyistä selkeämmät tavoitteet.

Ehdotuksen mukaan valtiovarainministeriö sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta. Hallituksen esityksen luonnoksen perusteluista käy ilmi, että mikäli lainsäädäntöä ei muuteta, valtioneuvoston sisäistä koordinaatiota pyrittäisiin edistämään joka tapauksessa ilman säädösmuutoksia. Tällöin Valtiovarainministeriön ohjauksen koordinointiin liittyvät tehtävät ja toimet perustuisivat vain hyvinvointialuelain 11 §:n perusteluihin, jossa valtiovarainministeriön rooli ohjauksessa nykyisellään todetaan. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ei pidä voimassa olevaa hallituksen esityksen perusteluihin pohjautuvaa toimintamallin toteamista riittävänä. Valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön ohjaustoimivallan kirjausten kokoaminen hyvinvointialuelakiin on kannatettavaa.

Ohjausmuutoksia voidaan myös katsoa laajemmin hyvinvointialueiden itsehallinnon ja kansalaisten demokratian näkökulmasta. Hyvinvointialueiden valtionohjausta ei voida viedä niin pitkälle, että se tosiasiassa syrjäyttäisi vaaleilla valitun elimen ohjausvallan kokonaan. Ohjauksen kiristäminen voisi asettaa itsehallinnollisen aseman vaakalaudalle ja muodostaa näin ollen perustuslaillisen kysymyksen. Jos demokratiaan kuuluva päätösvalta ja osallistuminen rajoitetaan talouden osalta hyvin kapeaksi, kysymys ei enää ole itsehallinnosta.

Hyvinvointialue tunnistaa julkisen talouden kestävyysvajeen vakavuuden ja on osaltaan valmis löytämään ratkaisuja kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Toimenpiteitä on jo käynnistetty. Nyt tarvitaan riittävästi aikaa sille, että toimenpiteiden vaikutukset alkavat näkyä.

Näkemys hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättävästä 12 a §:stä (Hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet)

- Hyvinvointialue katsoo, että esityksen mukainen toiminnan kustannustehokkuuteen ja digitalisaation etenemiseen liittyvien tavoitteiden lisääminen on hyvä täsmennys valtakunnallisiin tavoitteisiin.
- Valtakunnallisten tavoitteiden sekä niihin liittyvien toiminnan, kustannusten ja resurssien mittareiden ja indikaattoreiden valmistelutyössä on oltava mukana hyvinvointialueiden edustus.
- Tiedonhallinnan järjestelmien hankinnan ohjauksen ulottuvuus ja esityksen perustelut ovat ongelmalliset hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta.

Hyvinvointialueiden valtakunnalliset tavoitteet

Valtakunnalliset tavoitteet ovat keskeinen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen strategisen ohjauksen väline. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Pykälä korvaisi nykyiset pykälät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa sekä pelastustoimen järjestämislaissa. Lisäksi tavoitteistoon lisätään hyvinvointialueiden taloudelliseen ohjaukseen liittyvää tehokkuuden tavoitteistoa ja digitalisaation etenemiseen liittyviä tavoitteita.

Molemmissa mainituissa laeissa säädetään nykyisellään erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtakunnallisista tavoitteista, jotka molemmat valtioneuvosto vahvistaa nelivuotiskausittain. Nykyisten erillisten tavoitteiden sijasta valtioneuvosto vahvistaisi vähintään joka neljäs vuosi yhtenäiset hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat valtakunnalliset tavoitteet.

Tavoitteita valmisteltaisiin edelleen sosiaali- ja terveysministeriössä sekä sisäministeriössä, mutta valtiovarainministeriö sovittaisi valmistelua yhteen ja vastaisi tavoitteiden esittelystä valtioneuvostolle. Hyvinvointialuelain 13 § mukainen hyvinvointialueneuvottelukunta edistäisi hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista ja tekisi niitä koskevia ehdotuksia sekä käsittelisi 12 a §:n 4 momentissa tarkoitetut ministeriöiden aloitteet ja hyvinvointialueiden esitykset niiden muuttamiseksi.

Tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämisen ohjaus

Ehdotetun hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden kohdan 3 mukaan tavoitteissa on jatkossa määriteltävä tavoitteet tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämiselle. Esityksen perustelujen mukaan hyvinvointialueita voidaan ohjata hankkimaan erityisen laaja-alaisia tietojärjestelmiä yhteistyöaluetasolla silloin kun se edistää YTA-alueen tasolla tuotettavia palveluita ja toimintoja muita valtakunnallisia tavoitteita tai kun sen arvioidaan olevan kokonaistaloudellisesti edullista. Lisäksi alueita voidaan ohjata käyttämään sellaisia ratkaisuja, jotka ovat jo kansallisesti saatavilla tai yhteistyöaluetasoisesti toteutettu.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue katsoo, että tiedonhallinnan ja digitalisaation kehityksen strategisen tason ohjaus on kannatettavaa ja linjassa valtiovarainministeriön tiedonhallintalain (906/2019) mukaiseen velvoitteeseen antaa yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi.

On toistaiseksi epäselvää, miten hyvinvointialueiden ja yhteistyöalueiden tavoitteet otettaisiin huomioon laajoissa kilpailutuksissa ja miten kilpailutus pystytään perustelemaan. Liian laaja kilpailutus voi myös tarkoituksettomasti rajata markkinoita. ICT-kilpailutusten tekeminen kuuluu hyvinvointialueen itsehallinnollisen päätöksenteon piiriin. Järjestelmien hankinnan ohjauksen ulottuvuus ja esityksen perustelut ovat ongelmalliset hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta.

Näkemys hyvinvointialueesta annetun lain 13 §:n muutoksista (Hyvinvointialueneuvottelukunta)

- Hyvinvointialue pitää neuvottelukuntien keskittämiseen ja päällekkäisyyksien karsimiseen tähtäävää muutosta perusteltuna.
- Erityisesti hyvinvointialue näkee tarpeelliseksi selkeän väylän käsitellä tarvittavia muutoksia hyvinvointialueiden tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön.
- Hyvinvointialueiden tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa hyvinvointialueiden valtakunnallisiin tavoitteisiin, rahoitukseen ja lainsäädäntöön tulee uudessa rakenteessa taata.
- Hyvinvointialueneuvottelukunnan toiminnassa tulee tosiasiallisesti huomioida pelastustoimen asiat, sillä neuvottelukuntaan sisällytetään myös pelastustoimen neuvottelukunta.

Esityksen mukaisesti nykyinen hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Hythanek), sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta sekä pelastustoimen neuvottelukunta korvattaisiin hyvinvointialueneuvottelukunnalla, jonka keskeisiin vastuisiin sisältyisivät kummankin neuvottelukunnan sekä näiden jaostojen tehtävät, kuten toiminnan ja talouden ennakointi ja seuranta, valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen edistäminen, tavoitteita koskevien ehdotusten tekeminen ja muutosehdotusten käsittely, hyvinvointialueiden tehtäviä koskevan lainsäädännön kehittämistarpeiden käsittely sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyön ja työnjaon edistäminen ja käsittely.

Pelastustoimen kehittämisen on sisällyttävä hyvinvointialueneuvottelukunnan toimintaan

Neuvottelukunnan tehtävissä kohdassa 5 on esitetty: "edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä sekä käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden sisäistä työnjakoa ja yhteistyötä." Esitetyssä muodossa hyvinvointialueneuvottelukunnan toiminta ei sisältäisi pelastustoimintaa ja pelastustoimea.

Pelastustoimen neuvottelukunnassa olisi nykyisen 1.1.2024 voimaan tulevan lainsäädännön mukaisesti tarkoitus keskustella mm. YTA:lle osoitettavista pelastustoimen tehtävistä, mahdollisesti yhdelle tai useammalle pelastuslaitokselle (HVA:lle) osoitetuista erityistehtävistä ja niiden sopimuksista ja maksuliikenteestä sekä keskusteltu pelastustoiminnan johtokeskus- ja tilannekuvatoiminnasta YT-alueella. Lisäksi keskusteluja on käyty kansainvälisen avun antamisesta ja vastaanottamisesta, merellisen ympäristövahinkojen torjunnan järjestelyistä, rauniopelastamisen kyvykkyyden hallinnasta jne. Näistä teemoista käytävä keskustelu ja sopiminen tulee jatkossa tosiasiallisesti sovittaa osaksi hyvinvointialueneuvottelukunnan tehtäviä.

Esityksen mukaisesti laki pelastustoimen järjestämisestä (613/2021) kumottaisiin osittain, ja sen sisältämistä asioista säädettäisiin jatkossa hyvinvointialueesta annetussa laissa. Tämä edellyttää pelastustoimen asioiden huomioimista hyvinvointialueneuvotteluissa.

Neuvottelukunnan kokoonpanoon esitetään hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän, Helsingin kaupungin ja valtiovarainministeriön ja muiden hyvinvointialueiden tehtävien ohjaamisesta vastaavien ministeriöiden edustus. Hyvinvointialueiden osalta olisi tarkoituksenmukaista kutsua edustus myös pelastustoimen osalta, jotta myös pelastustoimen ohjaus pysyy mukana kokonaisuudessa.

Näkemys hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättävästä 13 a §:stä (neuvottelu hyvinvointialueen kanssa)

- Neuvottelujen tulisi toimia aidosti keinona ohjata sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea järjestelmänä kansallisella strategisella tasolla.
- Rahoitus ja lainsäädäntö ovat kaikkein keskeisimpiä hyvinvointialueiden ohjauksen keinoja. Siksi näistä teemoista tulee myös käydä neuvotteluissa kahdensuuntaista keskustelua, jossa esimerkiksi hyvinvointialueet voivat nostaa esille havaitsemiaan epäkohtia.

- Uudenmaan erillisratkaisun vaikutukset erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteistyön kustannustehokkuuteen tulee huomioida hyvinvointialueiden rahoituksessa ja ohjauksessa.
- Hyvinvointialueneuvotteluissa, kuten muussakin hyvinvointialueiden ohjauksessa, tulee huomioida tarkasti strategisen ja toiminnallisen ohjauksen erot. Neuvottelujen periaatteena tulisi olla vuoropuhelun käyminen ensisijaisesti pitkän tähtäimen kehittämisestä ja tavoitteista. Ajankohtaisiin ongelmiin tulee puuttua, mutta tähän on olemassa tarkoituksenmukaisempia kanavia, kuten valvovan viranomaisen toiminta.
- Neuvottelujen aikataulu on sovitettava yhteen neuvotteluja edeltävien selvitysten julkaisun kanssa (koskien erityisesti Pelastustoimea).

Uudenmaan erillisratkaisu on kansallisesta mallista merkittävästi poikkeava tapa järjestää erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteistyö. Hyvinvointialueiden rahoituksessa, taloudellisessa ohjauksessa ja hyvinvointialueneuvotteluissa tulee huomioida erillisratkaisun aiheuttamat rajoitukset erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon yhteistyön kustannustehokkuudelle.

Erillisratkaisussa erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon muita hyvinvointialueita monimutkaisempi palvelujen ja rahoituksen ohjausmalli vaikuttaa siihen, kuinka tehokkaasti pystytään sekä strategisella että operatiivisella tasolla sopimaan painopisteen siirtämisestä erityistasolta perustasolle.

Neuvottelujen aikataulu ja sisältö

Jatkossa neuvottelujen aikataulu olisi järkevää sovittaa hyvinvointialueen taloussuunnittelun aikatauluun. Neuvotteluja edeltävien selvitysten (sekä sosiaali- ja terveydenhuolto että pelastustoimi) tulee olla hyvissä ajoin käytettävissä ennen neuvotteluja.

Hyvinvointialue huomauttaa, että pelastustoimen vuosiselvitykseen tai vastaaviin julkisiin dokumentteihin ei tule pyytää sellaisia yksityiskohtaisia tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 § 8. kohdan mukaisesti salassa pidettäviä.

Hyvinvointialueen mielestä on harkittava, tuleeko neuvottelujen toteutua vuosittain.