

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö Ville-Veikko Ahonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Hyttinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Erkki Papunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- palvelujärjestelmäjohtaja Anu Niemi, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- johtava asiantuntija Satu Koskela, Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus
- toimialajohtaja Juha Jolkkonen, Helsingin kaupunki
- hallintojohtaja Lauri Tanner, HUS-yhtymä
- ma. toimitusjohtaja, johtava juristi Sami Uotinen, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
- hyvinvointialuejohtaja Marina Erhola, Pirkanmaan hyvinvointialue
- hyvinvointialuejohtaja Kirsi Varhila, Satakunnan hyvinvointialue
- erityisasiantuntija Minttu Ojanen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- professori (emeritus) Juhani Lehto
- professori Tuomas Ojanen
- tutkimusprofessori (emeritus) Markku Pekurinen
- professori Kaarlo Tuori
- dosentti Liina-Kaisa Tynkkynen

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Itä-Uudenmaan hyvinvointialue
- Kainuun hyvinvointialue
- Keski-Suomen hyvinvointialue

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
- Pohjanmaan hyvinvointialue
- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
- Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Pohjois-Savon hyvinvointialue
- Päijät-Hämeen hyvinvointialue
- Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
- Varsinais-Suomen hyvinvointialue
- professori Olli Mäenpää

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueesta annettua lakia (611/2021), sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (612/2021, jäljempänä *järjestämislaki*), pelastustoimen järjestämisestä annettua lakia (613/2021) ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia (615/2021).

Hyvinvointialuelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa. Hyvinvointialueissa säädetyt hyvinvointialuelouden ja -hallinnon neuvottelukunnan nimi ehdotetaan muutettavaksi ja sen tehtäviä laajennettaviksi. Samalla kumotaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain säännökset valtakunnallisista tavoitteista sekä neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa ehdotetaan kumottaviksi ja korvaavat säännökset hyvinvointialueiden valtakunnallisista tavoitteista sekä ministeriöiden neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialuelakiin.

Esityksen tavoitteena (s. 10) on yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden valtion ohjausta, jotta voidaan varmistaa yhdenvertaisten ja laadukkaiden palvelujen toteutuminen hyvinvointialueilla sekä hillitä kustannusten nousua ja edistää kustannusvaikuttavuutta. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää valtiovarainministeriön tehtäviä ja roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa sekä varmistaa, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa.

Valiokunta pitää lähtökohtaisesti esityksen tavoitteita kannatettavina. Valtion ohjauksen rakenteiden selkiennyttäminen ja koordinaation parantaminen sekä päällekkäisten neuvottelukuntien yhdistäminen vähentävät hallinnollista taakkaa ja antavat mahdollisuuden yhdenmukaistaa ohjausta. Tämä luo osaltaan paremmat edellytykset yhdenvertaisten, laadukkaiden ja kustannusvaikuttavien palvelujen järjestämiseksi hyvinvointialueilla.

Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kannatettu valtion ohjauksen selkeyttämistä ja parempaa koordinaatiota. Lähes kaikki valiokunnan kuulemat hyvinvointialueet kannattivat näitä tavoitteita. Valiokunta kuitenkin korostaa yhdenvertaisten ja laadukkaiden palvelujen varmistamisen ensisijaisuutta jäljempänä tarkemmin ilmenevällä tavalla. Lisäksi esityksen 1. lakiehd-

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

tus sisältää valiokunnan näkemyksen mukaan säännöksiä, joita on tarpeen muuttaa jäljempänä ehdotetuin tavoin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että lausunnossa esitetyt näkökohdat voivat olla merkityksellisiä myös pelastustoimen toimialan ja sisäministeriön toimivallan sekä mahdollisesti myös muiden ministeriöiden toimivallan osalta, mutta valiokunta ottaa kantaa asiaan lähtökohtaisesti vain oman toimialansa näkökulmasta.

Ministeriöiden ohjaustoimivalta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta, vastaa hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta, sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta sosiaali- ja terveydenhuollon yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa, kehittämisessä ja valvonnassa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 21 §:ssä, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Perustelujen (s. 5) mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa valtakunnallisesta sosiaali- ja terveyspolitiikasta sekä osaltaan valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta hyvinvointialueiden toiminnan ohjauksessa. Sisäministeriön toimivallasta pelastustoimen yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa ja kehittämisessä säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 7 §:ssä.

Valiokunta pitää kannatettavana ohjauksen koordinaatiovastuun säätämistä yhdelle taholle. Se selkeyttää ohjausta ja mahdollistaa paremmin sen, että ohjaus tapahtuu tavoitteisiin nähden yhdenmukaisesti. Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kannatettu ohjauksen selkeyttämistä sekä koordinaatiovastuusta säätämistä. Valiokunta painottaa, että ministeriöiden hyvinvointialueisiin kohdistamista ohjaustoimista tulee säätää selvästi laissa siten, ettei ministeriöiden ohjaustoimivallan rajoista ja keskinäissuhteista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta. Lakitasoisen sääntelyn selkeyden vaatimusta korostaa asiantuntijakuulemisen perusteella tässä yhteydessä se, että ohjaustoimivalta liittyy perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattuun sosiaali- ja terveystalouteen.

Hyvinvointialueiden talous ja toiminta koostuu lakisääteisinä tehtävinä sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta. Toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueiden toimiala on rajoitettu lakisääteisten tehtävien lisäksi (ns. yleinen toimiala) hyvin kapea-alaisesti lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin, joiden hoitaminen ei saa laajuudeltaan vaarantaa lakisääteisten tehtävien hoitamista. Myös hyvinvointialueiden harjoittaman liiketoiminnan tulee olla vähäriskistä, ja sen tulee tukea lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialueella on lisäksi oikeus ottaa hoitettavakseen sopimuksella kuntien sille siirtämiä tehtäviä, jos tehtävä liittyy hyvinvointialueen tehtävälleen, kattaa koko alueen ja kunnat osoittavat tehtävän hoidon edellyttämän rahoituksen. (HE 241/2020 vp, s. 1122)

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjaustoimivallan ala ja suhde toisiinsa ovat hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn valossa valiokunnan näkemyksen mukaan osit-

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

tain päällekkäiset, kun yhtäältä valtiovarainministeriö vastaisi 11 §:n 1 momentin nojalla hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta ja toisaalta sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon yleisen ohjauksen toimivalta. Asiantuntijoiden mukaan tästä seuraisi epäselvyys siitä, mikä ministeriö ohjaa hyvinvointialueita sosiaali- ja terveydenhuollon osalta.

Valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun selvityksen mukaan hyvinvointialuelain 11 §:n 1 momenttiin ehdotettu lisäys, jonka mukaan valtiovarainministeriö vastaa hyvinvointialueen talouden ja toiminnan yleisestä ohjauksesta, tarkoittaa toiminnan osalta hyvinvointialueen hallintoa ja muuta sellaista hyvinvointialueen toimintaa, jonka ohjaaminen ei ministeriöiden välisen toimialajaon tai erityislainsäädännön perusteella kuulu jollekin muulle ministeriölle. Valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamissaan selvityksissä sekä valiokunnan kuulemisissa todenneet valiokunnalle, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa ministeriöiden välistä toimialajakoa eikä sosiaali- ja terveydenhuollon yleistä ohjausvaltaa ole tarkoitus siirtää valtiovarainministeriölle.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että mainittu jako ei käy ilmi ehdotetusta pykälämuotoilusta. Voimassa olevan ja myös esityksen mukaisen järjestämislain 21 §:n nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Valiokunta toteaa, että esityksessä ehdotettu 11 §:n 1 momentin sanamuoto ei rajoita valtiovarainministeriön yleistä ohjausvaltaa siltä osin kuin yleinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle tai sisäministeriölle. Säännös antaa siten valtiovarainministeriölle laajan yleisen ohjauksen toimivallan ohjata hyvinvointialueiden taloutta ja toimintaa päällekkäisesti.

Myös perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ministeriöiden yleisen ohjauksen epäselvyyteen ja päällekkäisyyteen sekä siihen, että säännös ei vastaa hallituksen esityksessä esitettyjä tavoitteita (kappale 16). Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaan (s. 10) sääntelyn yhtenä tavoitteena on yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden valtion ohjausta. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä olisi perusteltua selkeyttää ja täsmentää tavoitetta vastaavaksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että 1. lakiehdotuksen sääntelyä on sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan tältä osin välttämättömästi selkeyttää ja täsmentää hallintovaliokunnassa.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat vastineessaan ehdottaneet, että valtiovarainministeriön yleinen ohjaustoimivalta 11 §:n 1 momentissa täsmennettäisiin koskemaan *"hyvinvointialueiden talouden ja hallinnon yleistä ohjausta sekä toiminnan yleistä ohjausta siltä osin kuin sitä ei ole säädetty sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön tai muun ministeriön toimivaltaan kuuluvaksi"*. Ministeriöiden näkemyksen mukaan tällä poistettaisiin säännöstopilla se, ettei ministeriöiden ohjaustoimivalta ole päällekkäistä. Ministeriöt ovat edelleen vastineessaan (29.4.2024) todenneet, että lopulliset ehdotukset pykäläkohtaisista muotoiluista voidaan esittää mietintövaliokuntana toimivalle hallintovaliokunnalle annettavassa vastineessa sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveysvaliokunta on antanut lausuntonsa.

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

Valiokunta yhtyy ministeriön näkemykseen siltä osin, että ehdotettu muotoilu poistaisi päällekkäisyyden toiminnan yleisen ohjauksen osalta. Valiokunta kuitenkin korostaa, että kyseinen muotoilu ei poista päällekkäisyyttä talouden ohjauksen osalta. Sen lisäksi ehdotettuun muotoiluun on tuotu uutena säännöksenä valtiovarainministeriölle toimivalta ohjata hyvinvointialueiden hallintoa. Valiokunta toteaa, että hyvinvointialueiden hallinnon voidaan yhtäältä katsoa olevan osa hyvinvointialueiden toimintaa. Hallintoon ja talouteen kuuluu myös sosiaali- ja terveysministeriön lainsäädäntövaltaan ja yleisen ohjauksen toimivaltaan kuuluvia toimintoja. Valiokunta toteaa, että ministeriöiden ohjausvalta ei voi olla päällekkäistä myöskään talouden ja hallinnon yleisen ohjauksen osalta. Valiokunta esittää, että hallintovaliokunnan tulee kiinnittää tähän huomiota huomioiden hyvinvointialueiden itsehallinnon aseman merkitys ohjauksen muodostumisessa.

Valiokunta toteaa, että ministeriöiden ehdottama muotoilu on ongelmallinen myös siksi, että se näyttäisi viittaavan myös muun tasoiseen sääntelyyn kuin lain tasoiseen sääntelyyn. On kuitenkin selvää, ettei lain tasoisesta säännöksestä voida poiketa alemman asteisella säännöksellä.

Lain tasolla ohjausvallan päällekkäisyys voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan poistaa muotoilulla, jossa poissuljetaan valtiovarainministeriön toimivalta siltä osin kuin siitä on lain tasolla muualla säädetty. Tällöin säännös täyttäisi myös ehdotetun lain tarkoituksen siten kuin valiokunnalle on selvityksissä ja kuulemisissa todettu, ettei ministeriöiden väliseen toimialajakoon ole tarkoitus tehdä muutoksia eikä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausvaltaa ole tarkoitus siirtää valtiovarainministeriölle.

Valiokunta toteaa, että asianmukaisempaa voisi olla poistaa päällekkäisyys säätämällä eri ministeriöiden tehtävistä lain tasolla täsmällisemmin ja kattavasti. Tällaisesta sääntelyehdotuksesta sosiaali- ja terveysvaliokunnalla ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen osana ollut mahdollisuutta lausua, ja se vaatisi uutta säädösvalmistelua.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää, että hallintovaliokunta täsmentää 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin sääntelyä ja varmistaa, että sosiaali- ja terveysministeriön ohjaustoimivaltaa ei kavenneta eikä ministeriöiden välinen ohjausvalta ole säännöstekstin perusteella päällekkäistä. Säännöksen päällekkäisyyttä ei poista se, että perusteluissa asiasta mainittaisiin toisin.

Finanssipoliittiset tavoitteet

Esityksessä 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momenttiin lisättäisiin säännös valtioneuvoston asettamien finanssipoliittisten tavoitteiden ottamisesta huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön ja ohjauksen valmistelussa. Esityksen mukaan finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisella varmistettaisiin osaltaan, että ministeriöiden ohjaus olisi kokonaisuutena yhdensuuntaista ja tukisi valtion julkista taloutta koskevia tavoitteita. Finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottaminen tarkoittaisi esityksen mukaan sitä, että tavoitteet otetaan huomioon toimintaan ja palvelutuotantoon kohdistuvassa ohjauksessa sekä lainsäädännön valmistelussa.

Lisäksi 1. lakiehdotuksen 12 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Esityksen perustelujen (s. 20) mukaan tavoitteita valmisteltaisiin edelleen sosiaali- ja terveysministeriössä sekä sisäministeriössä, mutta valtiovarainministeriö sovittaisi valmistelua yhteen ja vastaisi tavoitteiden esittelystä valtioneuvostolle. Pykä-

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

län 1 momentissa myös säädettäisiin siitä, että valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää sinänsä tärkeänä, että hyvinvointialueiden ohjauksessa otetaan huomioon finanssipoliittiset tavoitteet kustannusvaikuttavuuden edistämiseksi sekä kustannusten nousun hillitsemiseksi sekä palveluiden turvaamiseksi tulevaisuudessa. Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin esitetty kritiikkiä finanssipoliittisten tavoitteiden korostumisesta. Valiokunta toteaa, että jatkossakin finanssipoliittiset tavoitteet tulee sovittaa perusoikeuksiin siten, että perusoikeudet turvataan.

Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan (kappale 19) perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Myös valtion ohjauksessa on siten perustuslakivaliokunnan mukaan pyrittävä osaltaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Perustellumpaa perustuslakivaliokunnan mielestä olisi, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat kävisivät talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden ohella ilmi säännöstekstistä.

Valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun selvityksen mukaan lain 12 a §:n 1 momentin toisessa virkkeessä voitaisiin viitata finanssipoliittisten tavoitteiden ohella hyvinvointialueiden tehtäviä koskeviin perusoikeuksiin esimerkiksi seuraavasti: *Valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon sosiaali- ja terveyspalveluihin ja pelastustoimen palveluihin liittyvien perusoikeuksien turvaaminen sekä valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.*

Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamiseen liittyvien seikkojen tulee käydä ilmi säännöstekstistä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että hallintovaliokunta ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan vaatimukset.

Voimassa olevan järjestämislain 22 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet yhdenvertaisen, laadukkaan ja kustannusvaikuttavan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle (sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet). Tavoitteiden tulee perustua sosiaali- ja terveysministeriön 31 §:ssä tarkoitettuun selvitykseen sekä mahdollisiin muihin väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Lisäksi tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet.

Hyvinvointialueiden tehtäviä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden määrittely ei 1. lakiehdotuksen uuden 12 a §:n 1 momentin mukaan enää perustu voimassa olevan lain edellyttämään sosiaali- ja terveysministeriön selvitykseen sekä mahdollisiin muihin väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Esityksen perusteluissa (s. 20) todetaan, että tavoitteiden tulisi kuitenkin perustua pelastustoimen järjestämislain 15 §:ssä tarkoitettuun sisäministeriön vuosittaiseen selvitykseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 31 §:ssä tarkoitettuun sosiaali- ja terveysministeriön vuosittaiseen

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

selvitykseen. Valiokunta pitää erittäin valitettavana, että esitykseen ei sisälly perusteluja sille, miksi tavoitteiden perustumista kyseiseen selvitykseen ei ole enää katsottu tarpeen säätää lakisääteiseksi velvoitteeksi tavoitteiden määrittelyä koskevassa säännöksessä, vaikka muutos on periaatteellisesti merkittävä.

Järjestämislain 31 §:n mukaan selvityksen tulee sisältää ehdotus tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä 22 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten. Valiokunta pitää epä johdonmukaisena, että valtakunnallisten tavoitteiden määrittelyä koskevassa säännöksessä ei olisi nykysääntelyn mukaisesti mainintaa siitä, että määrittelyn tulee perustua kyseiseen selvitykseen. Selvityksen tulee sisältää palvelujen ohjauksen näkökulmasta keskeistä tietoa hyvinvointialueiden taloutta koskevaan päätöksentekoon nimenomaisesti sen arvioimiseksi, onko kokonaisrahoitus riittävällä tasolla perusoikeuksina turvattujen riittävien palvelujen varmistamiseksi. Tämä ei tule arvioiduksi esimerkiksi yksittäisissä lainsäädäntöhankkeissa, joissa lähtökohtaisesti arvioidaan palvelujen toteutumista ja rahoitusta vain kyseisen esityksen näkökulmasta. Lisäksi selvityksessä hyödynnetään 30 §:ssä tarkoitettuja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen riippumattomia asiantuntija-arvioita, mikä osaltaan vahvistaa selvityksen merkitystä perusoikeuksien turvaamisessa.

Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön selvitykset on jatkossakin tarkoitettu otettavaksi huomioon tavoitteiden asettamisessa. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 21 §:n mukaan osaltaan valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta. Tavoitteiden on valtiovarainministeriön mukaan ajateltu tätä kautta perustuvan osaltaan sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiin. Valtiovarainministeriö ei antamassaan selvityksessä näe estettä sille, että perustuslakivaliokunnan edellä mainittu huomio voitaisiin vaihtoehtoisesti toteuttaa tuomalla lain tasolle maininta, että tavoitteita asetettaessa tulee ottaa huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 31 §:ssä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 15 §:ssä tarkoitettut sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön selvitykset sekä mahdolliset muut väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toimintaa ja taloutta koskevat seurantatiedot. Valiokunta kehottaa hallintovaliokuntaa ottamaan tämän huomioon.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että selvityksen kirjaaminen lakiin ei sellaisenaan ratkaise perustuslakivaliokunnan edellyttämää perusoikeuksien turvaamiseen liittyvän edellytyksen kirjaamista lakiin. Selvitys tuo valmisteluun ja päätöksentekoon tarvittavan tietopohjan. Vastuun tavoitteiden perustumisesta selvitykseen tulee kohdistua myös valtiovarainministeriön esittelyvastuuseen sekä tavoitteita koskevaan päätöksentekoon eikä ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluvastuuseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että koska järjestämislain 22 §:ään jäisi ehdotuksen mukaan vain informatiivinen säännös, joka viittaa hyvinvointialueesta annettuun lakiin, on järjestämislain 31 §:n viittaussäännös, jossa viitataan 22 §:ssä tarkoitettuihin valtakunnallisiin tavoitteisiin, syytä korjata viittaukseksi hyvinvointialuelain 12 a §:ään.

Valiokunta toteaa, että valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjauksen vaatimusten välillä vallitsee tällä hetkellä selkeä ristiriita. Valio-

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

kunta korostaa, että valtion ohjauksen tulee olla kokonaisuutena sellaista, että hyvinvointialueilla on käytännössä tosiasialliset mahdollisuudet vastata tehtävistään. Hyvinvointialueiden tueksi tarvitaan selkeää ja johdonmukaista valtion ohjausta, jonka tarkoituksena on vähentää toiminnan ja talouden välisiä ristiriitoja varmistaen osaltaan perusoikeuksina turvatut palvelut.

Neuvottelut hyvinvointialueen kanssa

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ministeriöiden ja hyvinvointialueiden neuvotteluista. Neuvotteluja koskevat säännökset kootaan hyvinvointialuelakiin ja neuvottelujen tarkoitusta ja sisältöä koskevaa sääntelyä muutetaan. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan ohjauksesta vastuussa olevien ministeriöiden roolista neuvotteluosapuolina sekä neuvottelujen tarkoituksesta. Neuvottelut käytäisiin vuosittain voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti. Valtiovarainministeriö koordinoisi neuvotteluja. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan neuvottelu koskee järjestämistä vastuualueeseen kuuluvien tehtävien toteutumista. Perustelujen (s. 25) mukaan neuvottelujen ehdotetaan koskevan sen rinnalla myös hyvinvointialueen taloudenhoitoa toiminnan ja talouden tarkastelun yhteensovittamiseksi ja talouden ohjauksen vahvistamiseksi. Voimassa olevan sääntelyn mukaan neuvottelut käydään erikseen kunkin alueen kanssa. Vastaavaa vaatimusta ei enää ehdotettaisi.

Säännökset erillisistä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen neuvottelukunnista kumotaisiin ja näiden neuvottelukuntien tehtävät yhdistettäisiin hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaan, josta muodostettaisiin 13 §:ssä säädetty uusi hyvinvointialueneuvottelukunta.

Valiokunta pitää kannatettavana, että neuvotteluja koskevaa sääntelyä yksinkertaistetaan ja neuvotteluprosessia joustavoitetaan ja siten mahdollistetaan tilanteen mukaan tarkoituksenmukaisimman neuvottelutavan toteuttaminen. Myös kolmen neuvottelukunnan tehtävien yhteensovittaminen yhdeksi neuvottelukunnaksi vähentää hallinnollista taakkaa ja selkeyttää ohjausta, kun asioita käsitellään yhden neuvottelukunnan piirissä yhtenä kokonaisuutena. Valiokunta tuo esiin, että asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että yhdenvertaisten ja laadukkaiden palveluiden toteutuminen vaatii nykyistä vastavuoroisempaa ohjaus- ja neuvottelutyöskentelyä sekä paneutumista oikean tilannekuvan muodostamiseen.

Hallituksen esityksen (s. 25) mukaan valtiovarainministeriö koordinoi neuvotteluja. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältäkin osin huomiota siihen, että valtiovarainministeriön tehtävä ja toimivalta eivät ilmene nimenomaisesti ehdotetusta sääntelystä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen ja ehdottaa, että hallintovaliokunta muuttaa säännöstä siten, että siitä ilmenee valtiovarainministeriön koordinaatiovastuuseen liittyvä rooli. Lakiehdotuksen 13 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen sanamuotoa voitaisiin täsmentää valiokunnan näkemyksen mukaan valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön vastineesta ilmenevän kaltaisesti esimerkiksi seuraavasti:

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö neuvottelevat yhdessä vuosittain hyvinvointialueen kanssa hyvinvointialueen järjestämistä vastuualueeseen kuuluvien tehtävien toteuttamisesta ja hyvinvointialueen taloudenhoidosta valtiovarainministeriön yhteensovittamana.

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 24.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok (osittain)
jäsen Li Andersson vas (osittain)
jäsen Kim Berg sd (osittain)
jäsen Bella Forsgrén vihr (osittain)
jäsen Hilikka Kemppe kesk (osittain)
jäsen Terhi Koulumies kok (osittain)
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk (osittain)
jäsen Ville Merinen sd (osittain)
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Anne Rintamäki ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Pia Sillanpää ps (osittain)
jäsen Oskari Valtola kok (osittain)
jäsen Henrik Wickström r (osittain)
jäsen Ville Väyrynen kok (osittain)
varajäsen Pekka Aittakumpu kesk (osittain)
varajäsen Noora Fagerström kok (osittain)
varajäsen Milla Lahdenperä kok (osittain)
Mari Kaunistola kok (osittain)
varajäsen Aki Lindén sd (osittain)
varajäsen Laura Meriluoto vas (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Päivi Salo

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp
Eriävä mielipide 1 /sd, vihr, vas

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Kannatamme ohjauksen yhtenäistämistä ja selkeyttämistä hyvinvointialueilla, jotta voidaan taata yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut jokaisella hyvinvointialueella asukkaiden tarpeiden mukaisesti. Pidämme myös tärkeänä sitä, että palvelut järjestetään vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti, oikea-aikaisesti ja turvaten palveluiden kokonaisuus ja jatkuvuus. Tällä on ratkaiseva merkitys myös taloudellisen ja inhimillisen kustannuskehityksen kannalta. Katsomme kuitenkin, ettei hallituksen esityksellä päästä näihin tavoitteisiin, vaan tavoitteena vaikuttaa pikemminkin olevan hyvinvointialueiden palveluihin tehtävien leikkausten oikeuttaminen kansalaisten perusoikeuksien kustannuksella.

Emme kannata valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden nostamista hallituksen esittämällä tavalla ohjauksen keskiöön. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty laajasti kritiikkiä siitä, että esityksessä korostuvat finanssipoliittiset tavoitteet sekä muut taloudelliset näkökohdat siten, että perustuslaissa turvattujen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen varmistaminen sekä sosiaali- ja terveystalouden poliittiset tavoitteet jäävät valtakunnallisessa ohjauksessa näille alisteiseksi. Julkista taloutta ohjaavien asiakirjojen kannalta sosiaaliset perusoikeudet ovat ensisijaisia siten, että niiden tulee ohjata resurssien allokointia taloudellisesti hyvinä ja huonoina aikoina.

Valiokunnan lausunnossa ja ministeriöiden antamissa vastineissa ei ole huomioitu riittävästi kritiikkiä, jota asiantuntijat ovat esittäneet. Pidämme esimerkiksi välttämättömänä perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen varmistamiseksi, että laista käy selkeästi ilmi perusoikeuksien turvaamisen ensisijaisuus suhteessa finanssipoliittisiin tavoitteisiin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 24.5.2024

Krista Kiuru sd
Ilmari Nurminen sd
Kim Berg sd
Aki Lindén sd
Bella Forsgrén vihr
Laura Meriluoto vas

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp
Eriävä mielipide 2 /kesk

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Keskusta ei kannata hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittamisen säätämistä valtiovarainministeriön tehtäväksi, sillä se heikentää alueellista valtaa, lisää johtamisen epäselvyyttä ja heikentää sosiaali- ja terveyspalveluiden vaikuttavuuden kehittämistä. Hyvinvointialueiden ohjaamisen tulee perustua jatkossakin substanssi-ohjaukseen ja laadukkaiden palveluiden turvaamiseen eikä alueiden toimintaa voida siksi ohjata finanssipolitiikka edellä.

Taloudellinen tuottavuus syntyy palveluiden vaikuttavuuden kehittämisestä, kuten onnistuneesta palveluohjauksesta ja sujuvista palvelupoluista, joiden kehittämiseen tarvitaan vahvaa tuntemusta sosiaali- ja terveyspalveluista. Pelkällä talouden reunaehtojen asettamisella hoitoon pääsyä rajoitetaan, hoitoisuus lisääntyy ja hoitojonot kasvavat.

Hyvinvointialueiden perustaminen on merkittävä, tervetullut uudistus. Sen tavoitteet, sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen kaikille, peruspalvelujen toimivuuden parantaminen, palvelujen selkeämpi organisointi, toimiva hoidon porrastus sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatio, ovat yhä erittäin tärkeitä. Keskusta katsoo, että sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamista on jatkettava vahvasti keskittyen palveluiden toimivuuden parantamiseen, alueiden päätäntävällän lisäämiseen sekä normiohjauksen väljentämiseen.

Yleisen ohjauksen määritelmä on epäselvä

Yleisen ohjauksen määritelmä on epäselvä, mikä vaikeuttaa hyvinvointialueen johtamista ja saattaa johtaa epäselviin tilanteisiin. Esityksessä ei määritellä riittävän tarkoin yleisen ohjauksen soveltamisalaa. Esityksessä tunnistetaan eri ministeriöiden ohjaustoimivaltojen aloja sekä rajoja, mutta säännöstasolla ne on määritelty epäselvästi sekä päällekkäisyyksiä on havaittavissa. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota tarkkarajaisuuden puutteisiin. Keskusta pitää välttämättömänä, että hallintovaliokunta tarkentaa tältä osin pykäläkohtaisia muotoiluja.

Ihmisten saavutettavat sote-palvelut vaarantuvat

Valtion tulee turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Niiden järjestämisessä tarvitaan riittävästi substanssiosaamista. Ohjauksen siirto valtiovarainministeriöön tarkoittaisi voimistuvaa taloudellista ohjausta ja terveydenhuollon substanssilähtöisen ohjauksen heikkenemistä. Esityksessä valtiovarainministeriön rooli ylikorostuu suhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön sekä sisäministeriöön. Keskusta on huolissaan siitä, johtaako ohjauksen muutos ihmisten saavutettavien lähipalveluiden vaarantumiseen, kun taloudelliset tavoitteet asetetaan saavutettavan ja vaikuttavan hoidon edelle.

Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta tarkasteltuna talousnäkökulman pitäisi olla alisteinen suhteessa riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamiselle, joka on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan ensisijainen tehtävä.

Valiokunnan lausunto StVL 4/2024 vp
Eriävä mielipide 2 /kesk

Esitetyssä lakitekstissä (13 a §:n 2 momentti) on annetusta lausuntopalautteesta huolimatta säilytetty vuotuisten neuvottelujen lähtökohtana hyvinvointialueen tehtävien hoito "käytettävissä olevalla rahoituksella". Asetelma on edelleen täysin nurinkurinen. Järjestämistehtävä huomioon ottaen neuvottelujen lähtöasetelman pitäisi olla, että mikä on lailla säädettyyn järjestämistehtävään nähden riittävä rahoitus, jolla voidaan turvata perustuslailliset sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut.

Hyvinvointialueiden itsehallintoa ei tule kaventaa

Esitetyt lakimuutokset kaventaisivat ehdotetussa muodossaan kokonaisuutena arvioiden hyvinvointialueiden autonomiaa ja lisäisivät valtiovarainministeriön vaikutusta alueiden taloudellisessa ohjauksessa sekä välillisesti myös muussa ohjauksessa. Alueille tulee antaa työrauha ja oikeus tehdä paikallisia toimivia ratkaisuja. Lisäksi hyvinvointialueiden kanssa käytävät ohjausneuvottelut on jatkossakin toteutettava erikseen jokaisen hyvinvointialueen kanssa.

Keskusta tavoittelee hallituksen linjaan merkittävää muutosta. Haluamme siirtää päätösvaltaa palvelujen järjestämisestä alueille nykyisen voimistuvan keskusjohtoisuuden sijaan. Keskustan mielestä hyvinvointialueiden valtaa tulisi lisätä ja vähentää kansallista sääntelyä ja ohjausta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiskohtaisia normeja ja velvoitteita pitää purkaa ja antaa hyvinvointialueille uusia mahdollisuuksia palveluiden järjestämiseen ja yhteensovittamiseen ihmisten kannalta alueelliset olosuhteet ja palvelutarpeet paremmin huomioiden.

Keskusta vaatii hyvinvointialueiden talouden tasapainottamiseksi lisääntymistä vuoden 2027 loppuun asti. Hyvinvointialueiden rahoitusta on uudistettava vastaamaan alueiden olosuhte- ja palvelutarve-eroihin nykyistä paremmin.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 24.5.2024

Hilkka Kemppi kesk
Hanna-Leena Mattila kesk
Pekka Aittakumpu kesk