

Lakimies Suvi Velic, sosiaali- ja terveysministeriö
Hallitusneuvos Ilpo Helismaa, sisäministeriö
Neuvotteleva virkamies Noora Heinonen, valtiovarainministeriö

Hallituksen esitys 241/2020 vp; valtioneuvoston edustajien asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnan kuulemiseen 9.2.2021

Hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden valtion ohjausmalli, yleiskuva

Tausta

Nykyinen pääsääntöisesti puitetyyppiseen normiohjaukseen ja korvamerkitsemättömään resurssiohjaukseen sekä näitä täydentävään informaatio-ohjaukseen perustuva kansallisen tason ohjaus ei riittävällä tavalla ole turvannut yhdenvertaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa pirstaleinen järjestäjäkenttä monikanavaisine rahoitusjärjestelmineen ja valtion heikkoine ohjausmahdollisuuksineen on johtanut vahvempien ja paremmin edellytyksin toimivien palvelujärjestelmän osien kehittymiseen muita voimakkaammin.

Pelastustoimessa valtion heikot ohjausmahdollisuudet ovat johtaneet siihen, että on vaikea saada aikaan ratkaisuja, jotka johtaisivat valtakunnallisiin tai yhdenmukaisiin toimintamalleihin, riskejä vastaavaan palvelutasoon taikka yhdenmukaiseen palvelutarjontaan.

Viime vuosikymmenellä myös julkisen talouden kokonaisohjausta on vahvistettu. Taus-talla on ollut EU:n piirissä tehty finanssipoliittisen koordinaation tiivistäminen, mutta myös puhtaasti kansalliset lähtökohdat ovat puoltaneet julkisen talouden ohjausta kokonaisuutena. Keskeinen väline julkisen talouden kokonaisohjauksessa on julkisen talouden suunnitelma.

Edellä mainituista syistä johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudis-tuksen tavoitteiden toteuttamiseksi ohjausta ja sen toimintamalleja on perusteltua uu-distaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kansallisella ohjauksella voitaisiin varmistaa nykyistä asiakaslähtöisempien, integroitujen ja vaikuttavien palvelujen toteutuminen kustannustehokkaalla tavalla koko maassa. Pelastustoimen nykyistä vahvem-malla järjestämisen kansallisella ohjauksella voitaisiin varmistaa nykyistä yhdenmukai-sempien ja riskejä vastaavampien palvelujen toteutuminen kustannustehokkaalla ta-valla koko maassa. Tällä varmistettaisiin pelastustoimelle olennainen kyky tehokkaa-seen valtakunnalliseen toimintaan tarvittaessa.

Ohjauksen lähtökohdat

Valtakunnallisen ohjauksen tavoitteena on varmistaa, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa alueensa asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on siten turvata riittävien, vaikuttavien ja oikea-aikaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen toteutuminen. Tavoitteena on myös turvata pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti. Lisäksi ohjauksella varmistettaisiin julkisen talouden kestävyyttä. Ohjauksella varmistettaisiin hyvinvointialueiden rajallisten voimavarojen tehokas käyttö osana julkisen talouden kokonaisuutta. Hyvinvointialueiden toimintaa ohjattaisiin valtakunnallisesti myös siitä lähtökohdasta, että vältettäisiin tarpeetonta ja perusteetonta päällekkäistä toimintaa.

Keskeisiä ohjauksen periaatteita olisivat: (i) osapuolten välinen luottamus ja vuoropuhelu, (ii) kansallisesti ohjataan hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävää, sekä (iii) hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjaaminen jatkuvaluonteisesti kokonaisuutena tietoon perustuen.

Ohjauskeinot

Ohjauskeinoina olisivat säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaus sekä näiden yhdistäminen uusilla tavoilla, niin sanottu hybridiohjaus. Valtakunnallisen ohjaamisen välineillä:

- i. edistettäisiin kansallisten, hyvinvointialueiden ja kunnallisten toimijoiden yhteistyötä;
- ii. vahvistettaisiin perustason toimintaa sekä siirrettäisi painopistettä ehkäisevään ja edistävään toimintaan;
- iii. edistettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumista, palvelujen saatavuutta, laatua sekä kustannusvaikuttavuutta tukevaa palvelu- ja henkilöstörakennetta;
- iv. varmistettaisiin hyvinvointialueiden pysymistä tavoitellulla menouralla ja edistettäisiin tuottavuutta;
- v. ohjattaisiin valtakunnallista tai alueellista kokoamista edellyttävien palvelujen järjestämistä;
- vi. ohjattaisiin alueiden kehittämistyötä;
- vii. ohjattaisiin alueiden tiedonhallintaa ja ICT-ratkaisuja kansallisten yhteentoimivuutta koskevien vaatimusten mukaisesti; ja
- viii. edistettäisiin kansalaisten osallisuutta ja vaikuttamista.

Hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisohjaus

Hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden suunnittelun, kehittämisen ja seurannan tulisi olla saumattomasti liitoksissa toisiinsa. Hyvinvointialueiden ohjauksessa keskeistä olisi arvioida perusoikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa ja pelastustoimessa sekä hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon

ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Perusoikeuksien toteutumisen ja rahoituksen riittävyyden arviointi edellyttää ajantasaista tietoa hyvinvointialueen väestön hyvinvoinnista ja terveydestä väestöryhmittäin, palveluiden ja palvelutarpeen sekä talouden tilasta ja ymmärrystä hyvinvointialueen toiminnan kehittämismahdollisuuksista, jolloin olisi mahdollista ennakoivasti havaita hyvinvointialueiden toimintaympäristössä tapahtuvia paikallisia ja valtakunnallisia muutoksia. Hyvä ennakointi mahdollistaisi palveluiden ja toimintatapojen kehittämisen taloudellisen tasapainon säilyttämiseksi. Olennaisena osana ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välistä vuoropuhelua olisi yhteinen tietopohja ja ymmärrys väestön hyvinvoinnin ja terveyden tilasta väestöryhmittäin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tilasta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut peruspalveluina ja täysi valtionrahoitus edellyttäisivät niitä koskevan rahoituksen riittävyyden arviointia. Julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialuetaloutta tarkasteltaisiin kokonaisuutena ja osana julkista taloutta. Tarkastelun painopiste olisi hyvinvointialuetalouden kehitysnäkymien ja hallituksen hyvinvointialuetalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Jos rahoitusperiaatteen ei arvioitaisi toteutuvan, valtioneuvoston tulisi päättää julkisen talouden suunnitelman ja vuotuisen talousarvion osalta tarvittavista toimenpiteistä.

Ministeriöiden ohjauksessa keskityttäisiin hyvinvointialueiden strategisen tason ohjaukseen ja sen kehittämiseen. Tämä tarkoittaisi hyvinvointialueiden järjestämistehtävän ohjaamista puuttumatta yksityiskohtaisesti palvelutuotantoon. Hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä; tuottamistavoista sekä tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Hyvinvointialue päättäisi itsehallintonsa perusteella lainsäädännön asettamien reunaehtojen puitteissa, miten se toteuttaa järjestämistehtävänsä. Hyvinvointialue voisi omalla päätöksenteollaan vaikuttaa palveluiden riittävyyteen, laatuun ja kustannuskehitykseen kehittämällä palveluja, palveluverkkoa ja palveluprosesseja sekä niiden kustannusvaikuttavuutta. Näihin olisi mahdollista vaikuttaa muun muassa toimeenpanemalla määrätietoisesti parhaita toimintakäytäntöjä, työn tuottavuuden parantamisella, kehittämällä johtamista ja parantamalla digitalisaation hyödyntämistä. Lisäksi hyvinvointialue voisi vaikuttaa palveluiden tarpeeseen muun muassa toteuttamalla ja vahvistamalla alueellisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteitä yhteistyössä alueen kuntien, järjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa. Järjestämistehtävään keskittyvä valtion ohjaus jättäisi riittävästi tilaa hyvinvointialueen itsehallinnolliselle asemalle suhteessa valtioon.

Hyvinvointialueiden ohjaus valtioneuvostossa

Hyvinvointialueiden jatkuvaluonteinen vuorovaikutteinen ohjaus tukisi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä sekä tarjoaisi tietoa muun muassa valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun ja seurantaan. Hyvinvointialueiden ohjausprosessi on tarkoituksenmukaista suunnitella säännellyksi prosessiksi, joka sisältäisi toistuvan vuosikierron. Hyvinvointialueen vuotuinen ohjausprosessi alkaisi valtioneuvostossa noin puolitoista vuotta ennen kulloistakin varainhoitovuotta.

Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle sekä valtakunnalliset strategiset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle. Tavoitteissa huomioitaisiin valtioneuvoston julkiselle taloudelle asettamat tavoitteet. Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista seurattaisiin ja arvioitaisiin vuosittain ja niitä voitaisiin muuttaa tarvittaessa. Valtakunnallisten tavoitteiden valmistelussa kuultaisiin hyvinvointialueita ja muita ministeriöitä tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden muodostamiseksi sekä tarvittaessa muita viranomaisia, järjestöjä ja muita tarpeellisia tahoja.

Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyön perustettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta. Sen tarkoituksena olisi sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumisen seuranta ja arviointi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen ohjauksen tukeminen. Sisäministeriön yhteistyön perustettaisiin pelastustoimen neuvottelukunta. Sen tarkoituksena olisi pelastustoimen toteutumisen seuranta ja arviointi sekä pelastustoimen kansallisen ohjauksen tukeminen. Valtionvarainministeriön yhteistyön perustettaisiin hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Sen tarkoituksena olisi hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumisen seuranta ja arviointi sekä hyvinvointialuetalouden finanssipoliittisen ohjauksen tukeminen. Kaikki neuvottelukunnat asettaisi valtioneuvosto nelivuotiskaudeksi. Jäseninä olisivat hyvinvointialueet sekä ohjaavat ministeriöt. Neuvottelukunnat olisivat foorumi ohjaavien ministeriöiden ja hyvinvointialueiden jatkuvaluonteisten keskustelujen käymiselle. Tehtävissään neuvottelukunnat kuulisivat ja tekisivät yhteistyötä tarpeen mukaan myös esimerkiksi muiden ministeriöiden, kuntien ja järjestöjen kanssa.

Osana vuotuista ohjausprosessia sosiaali- ja terveystieteiden neuvottelisi kunkin vuoden lopussa erikseen kunkin hyvinvointialueen kanssa hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien toteuttamisesta. Sisäministeriö kävisi vastaavat pelastustoimeja koskevat neuvottelut kunkin hyvinvointialueen kanssa. Myös valtiovarainministeriö osallistuisi neuvotteluihin, jotta hyvinvointialueen toimintaa ja taloutta pystyttäisiin tarkastelemaan kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimeja koskevat neuvottelut yhteensovittettaisiin keskenään, ja sosiaali- ja terveystieteiden neuvottelulla olisi tätä koskeva koordinaatiovastuu. Neuvottelujen tarkoituksena olisi yhteisen tilannekuvan tarkastelu (ks. ohjauksen yhteinen tietopohja jäljempänä), hyvinvointialueen järjestämistehtävän strategisen tason ohjaus sekä ministeriöiden ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön edistäminen. Neuvotteluissa seurattaisiin ja arvioitaisiin hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutumista sekä käsiteltäisiin

hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen tavoitteita ja niitä tukevia toimenpiteitä. Ministeriöt voisivat tarvittaessa antaa hyvinvointialueelle järjestämistä koskevia toimenpidesuosituksia, joilla ei kuitenkaan olisi oikeudellista velvoittavuutta. Hyvinvointialue olisi viime kädessä itse vastuussa järjestämisvastuunsa toteutumisesta ja päättäisi itsehallintonsa puitteissa mahdollisista toimenpidesuosituksen johdosta tehtävistä toimenpiteistä.

Hyvinvointialueiden järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten olisi viisi yhteistyöaluetta. Kullakin yhteistyöalueella laadittaisiin hyvinvointialueiden yhteistyösopimus valtuustokausittain. Laissa määriteltyjen kriteerien täyttyessä valtioneuvosto voisi poikkeuksellisissa ongelmatilanteissa päättää hyvinvointialueita sitovasti yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä. Yhteistyösopimuksen toteutumista seurattaisiin ja arvioitaisiin vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön ja yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välisissä neuvotteluissa, johon osallistuisivat myös valtiovarainministeriö ja sisäministeriö.

Hyvinvointialueiden ohjauksessa käytettäisiin yhteistä tietopohjaa. Se muodostuisi hyvinvointialueiden väestöä, taloutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevista tiedoista ja tunnusluvuista. Hyvinvointialue laatisi vuosittain selvityksen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja talouden tilasta. Valvira ja aluehallintovirastot laatisivat valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta hyvinvointialueilla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitosten valmistelisi edellä mainittuja selvityksiä hyödyntäen valtakunnallisesti, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueittain ja hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion väestön hyvinvoinnin ja terveyden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta.

Hyvinvointialue laatisi vuosittain selvityksen pelastustoimen palveluiden toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan. Aluehallintovirasto valmistelisi alueellaan pelastustoimen palvelutason ja rahoituksen tason riittävyyden arvioimiseksi hyvinvointialueittain vuosittain asiantuntija-arvion. Aluehallintovirastojen arvioista koottaisiin valtakunnallinen asiantuntija-arvio.

Edellä mainitun tietoaineiston ja hyvinvointialueiden kanssa käymiensä vuosittaisten neuvottelujen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö valmistelisivat kumpikin vuosittain valtakunnallisen selvityksen. Selvityksissä arvioitaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen toteutumista sekä rahoituksen tason riittävyyttä. Selvitykset sisältäisivät ehdotukset tarvittavista toimenpiteistä julkisen talouden suunnitelman, valtion talousarvion sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtakunnallisten strategisten tavoitteiden laatimista sekä muuta valtakunnallista ohjausta varten. Hyvinvointialueiden ohjauksessa käytettäisiin myös muuta tarvittavaa tietoa, kuten hyvinvointialueiden automaattista talousraportointia ja muuta tietoa julkisesta taloudesta, alueellisia hyvinvointikertomuksia ja –suunnitelmia sekä muun muassa Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Tilastokeskuksen ja Valtiokonttorin uusimpia tilastotietoja.

Hyvinvointialueiden ohjausprosessi linkittyisi ehdotettujen hyvinvointialueiden rahoituslain ja hyvinvointialuelain poikkeussäännöksiin hyvinvointialueen lisärahoituksesta ja arviointimenettelystä, joiden tarkoituksena olisi turvata perusoikeuksien toteutuminen kaikissa tilanteissa. Ohjausprosessi tarjoaisi tietoa hyvinvointialueen lisärahoituksen tarpeen arviointiin ja arviointimenettelyn toteutukseen.

Hyvinvointialueiden investointien ohjaus olisi osa hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisuohjausta. Tähän liittyen säädettäisiin hyvinvointialueiden ja valtion valtakunnallisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta investointien rahoittamiseksi ja mahdollisuudesta saada valtiotakaus sekä hyvinvointialueen investointisuunnitelmasta ja sen hyväksymismenettelystä.