

Minna Korkiakoski-Västi

Hallintovaliokunta HE 78/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

Kuuleminen 14.11.2024 klo 12.15

Asiantuntijalausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta (HE 78/2024 vp)

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi otsikossa mainitussa asiassa. Seuraavassa asiaa on käsitelty erityisesti hyvinvointialueiden (ml. Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymä) kannalta sisältäen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistehtävän. Lausuntoa täydentää etäkuuleminen.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi ennakollisen talouden ohjauksen menettely. Menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Neuvottelumenettely olisi harkinnanvarainen ja voitaisiin käynnistää laissa säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen tai talousarvion- ja suunnitelman sisältöä ja toteutumista koskevien kriteerien perusteella. Ennakollinen talouden ohjaus pyrkii ehkäisemään hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Neuvottelussa voitaisiin muodostaa tilannekuva, jonka perusteella annetaan hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palveluiden järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Menettelyyn osallistuisivat sosiaali- ja terveystoimen ministeriö ja sisäministeriö ja suosituksissa sovitettaisiin yhteen eri ministeriöiden näkemykset hyvinvointialueen tilanteesta.

Lisäksi ehdotus sisältää eräitä pääosin teknisiä muutoksia. Sisällöllisesti merkityksellinen muutos on ehdotus valtiovarainministeriön mahdollisuudesta käynnistää arviointimenettely, jos hyvinvointialueelle on myönnetty yhden kerran lisärahoitusta.



Ehdotettu lakisääteinen, mutta harkinnanvarainen ennakollisen talouden ohjauksen menettely vastaa käsityksemme mukaan pitkälti ja tosiasiallisesti sitä menettelyä, mikä on jo valtiovarainministeriön toimesta ilmoitettu toteutettavaksi nimetyillä kuu-della alueella. Tällä muutosehdotuksella luodaan tosiasialliselle ohjausmenettelylle lakisääteinen perusta. Osaltaan tilannetta todentaa se, että ehdotetut lait on tarkoi-tettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Ennakollinen talouden ohjaus

Ehdotettu lakimuutos täydentää valtion ohjauksen käytettävissä olevia ohjauskei-noja. Valtion ohjausta pyritään vahvistamaan. Samalla halutaan korostaa ennakolli-suutta ja ”pehmeitä” ohjauksen elementtejä.

Ehdotettu harkinnanvarainen ennakollinen talouden ohjaus tuo ohjauskeinovalikoi-maan ennakoivuutta, neuvottelua, tilannekuvan jakamista sekä suosituksia painotta-vaa ohjaus-ideologiaa. Tosiasiallisesti vuotuisissa hyvinvointialueneuvotteluissa on jo pystytty toteuttamaan samansuuntaista suosituspohjaista neuvontaa, ohjausta ja tukea hyvinvointialueille. Samoin saman suuntaista ohjausta on voitu toteuttaa lai-nanottovaltuuksia koskevien neuvottelujen yhteydessä osana menettelyä. Riskinä on, että ennakollinen talouden ohjaus lisää hallinnollista työtä vuotuisesta neuvotte-lumenettelystä erillisenä rakenteena.

Ehdotettu ennakollinen taloudellinen ohjaus erillisenä prosessina alleviivaa neuvot-teluyhteyden merkityksellisyyttä ja tavoitteena on ennaltaehkäistä juridisesti vah-vemman arviointimenettelyn toteutuminen. Ennakollinen taloudellinen ohjaus on lähtökohtaisesti kannatettava täydentävä ohjausmuoto, jolla pyritään suosituksilla tukemaan hyvinvointialueen päätöksentekoa ja suunnittelua ilman, että ohjauksella juridisesti rajoitetaan hyvinvointialueen itsemääräämisoikeutta arviointimenettelyn tavoin.

Ehdottoman tärkeää on, että ohjaus toteutetaan tiiviissä yhteistyössä valtiovarainmi-nisteriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön kesken. Ennakollisen talouden ohjauksen käynnistämisestä päättää harkinnanvaraisesti valtiovarainminis-teriö. Ohjauksen tavoitteiden toteutumisen kannalta oleellista on, että ohjauksessa ei keskitytä erilliskysymyksenä vain talouden tekijöihin vaan ohjauksessa tavoit-teena on toiminnan ja talouden tasapainotettu tavoite. Hyvinvointialue joutuu viime kädessä tasapainottamaan järjestämisvastuun toiminnallisen tavoitteen toteutumi-sen sekä talouden reunaehdon. Jotta hyvinvointialue hyötyy lakiehdotuksen tavoit-teen mukaisella tavalla ennakollisesta ohjauksesta, tulee myös ohjaus perustua ta-sapainotettuun lähtökohtaan.

Hyvinvointialueen näkökulmasta on tärkeää tehdä lainsäädännöllisesti läpinäkyväksi se, missä tilanteessa ja millä kriteereillä ehdotettu ohjaus harkitaan otettavaksi käyttöön. Valtiovarainministeriön harkintavalta ennakkollisen talouden ohjauksen käyttöönottamisesta ei voi perustua avoimeen harkintaan vaan menettely on perusteltua sisällyttää osaksi lainsäädäntöä.

Ennakollinen talouden ohjausmenettely on hyvinvointialueelle merkittävä muutos tavanomaiseen ohjaussuhteeseen verrattuna. Ennakollinen talouden ohjaus näytetään merkittävänä signaalina siitä, että nimetyn alueen taloudellinen tilanne poikkeaa merkittäväällä tavalla ja perustellusti tavanomaisesta ja kansallisesta tilanteesta. Kutsu ennakkolliseen talouden ohjaukseen perustuu valtiovarainministeriön ratkaisuun ja valintaan, millä on nähtävissä merkittävä paino-arvo. Siirtyminen ennakkollisen talouden ohjauksen piiriin aiheuttaa välillisiä vaikutuksia hyvinvointialueen asemaan ja maineeseen.

Ehdotuksen mukaisesti ohjausprosessi voidaan käynnistää 1. yksittäisen vuosikatteen ja poistojen suhdetta kuvaavan mittarin tai lainanhoitokatteen alhaisuuden perusteella tai 2. jos on ilmeistä, että ne toiminnan ja talouden muutoksiin kohdistuvat toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on muissa prosesseissa edellytetty eivät ole toteutumassa eikä hyvinvointialue ole tehnyt päätöstä korvaavista toimenpiteistä tai 3. taloussuunnitelmassa ei ole esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamiseen tarvittavia yksilöityjä toimenpiteitä tai 4. hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan tai sitä ei voida arvioida esitettyjen tai raportoitujen tietojen perusteella.

Kriteeristö on hyvin laaja, perustuu kokonaisarviointiin ja on pääosin arviointimenettelyn kriteeristön suuntainen. Tosiasiallisesti ennakkollinen talouden ohjaus tulisi onnistuessaan olemaan arviointimenettelyä ennaltaehkäisevä rakenne, mutta samalla se tullee osassa tilanteista ennakoimaan siirtymistä arviointimenettelyyn. Ennakollisen talouden ohjauksen käyttöönottopäätös voisi perustua toisistaan hyvin erilaisiin syihin ja tilanteisiin eikä ohjauksen piirissä olevia hyvinvointialueita yhdistä yksittäinen yhteinen selittävä tekijä.

Ehdotuksen mukaisesti menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittäväällä tavalla. Talouden tilanteen vaarantumisen tulee näyttyä merkittävänä ja oleellisena. Tämä osaltaan ohjaa valtiovarainministeriön kokonaisarviointia ja harkintavallan käyttöä. Rajausta on perusteltu.

Vahva valtion ohjaus vastassaan hyvinvointialueen itsemääräämisoikeus vaatii tasapainottelua. Vaikka ennakkollisella talouden ohjauksella suositusluonteisena elementtinä ei juridisesti katsota olevan vaikutusta hyvinvointialueen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen, on vahvistettavalla ja monimuotoistettavalla valtion

ohjauksella tosiasiallisesti vahvistuva rooli suhteessa hyvinvointialueen itsemääräämisoikeuteen. Josko muutos ei ole juridisesti merkittävä, on se kokemuseräisesti oleellinen.

Juridisena kysymyksenä Hyvil kiinnittää huomiota siihen, että vapaaehtoisen kutsun luonteesta huolimatta nimeämisellä on sellaista tosiasiallista merkitystä hyvinvointialueelle, että nimeämisestä tulisi olla perusteltu valtiovarainministeriön päätös, josta ilmenee perusteet ennakollisen talouden ohjauksen tarpeelle.

Laajasti määritelty ohjauksen käynnistämisen peruste edellyttää ministeriöltä laajaa perehtyneisyyttä yksittäisen hyvinvointialueen tilanteeseen, jotta varmistutaan yksittäisen hyvinvointialueen erityisestä ohjaustarpeesta. Lähtökohtana tulee olla, että lain tarkoittama ennakollinen talouden ohjausprosessi on erityisratkaisu, mikä ei johda vakiintuvaan yleiskäytäntöön. Odotusarvona ohjausmenettelyssä myös on, että ohjauksen yhteydessä neuvottelu tuottaa sellaista lisäarvoa ja suosituksia, jotka tosiasiallisesti edistävät hyvinvointialueen toimintaedellytyksiä ja tavoitteiden saavuttamista sekä taloudellisesti että toiminnallisesti. Onnistunut ohjausmenettely edellyttää laajaa toimialan ja alueen erityispiirteiden tuntemusta.

Byrokratian ja erillisneuvottelujen välttämiseksi on perusteltua selvittää mahdollisuus aikataulullisesti yhdistämään ennakollinen ohjaus vuotuisen hyvinvointialue-neuvottelun yhteyteen. Näin toimittaessa on kuitenkin oleellista pitää kaksi neuvottelu- ja ohjauselementtiä erillisinä, sillä näillä on erilainen juridinen vaikutus hyvinvointialueelle.

Arviointimenettelyn mahdollistaminen jo yhden lisärahoituksen perusteella

Arviointimenettelyn käynnistämisestä on laissa selkeä talouden tilannetta mittaava kriteeristö, jonka täyttyessä valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn. Samoin sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen arviointimenettelyn käynnistämisestä, mikäli se katsoo laissa määriteltyjen arviointiperusteiden perusteella, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto alueella vaarantuu. Ennakoivan talouden ohjauksen lisäksi myös arviointimenettelyssä valtiovarainministeriöllä on harkintavaltaa.

Lakiehdotuksessa arviointimenettelyn kriteeristöä esitetään täydennettäväksi niin, että arviointimenettely voisi käynnistyä, jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 § tarkoitettua lisärahoitusta yhden keran. Tältä osin kriteeristöä esitetään tiukennettavaksi. Tosiasiallisesti muutos ei kuitenkaan tuone oleellista muutosta arviointimenettelyn käynnistämiseen, sillä

lisärahoituksen hakeminen ja prosessi jo itsessään kielii hyvinvointialueen taloudellista heikosta tilasta ja tässä vaiheessa useammat arviointimenettelyn kriteerit ovat toteutumassa.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Minna Korkiakoski-Västi
toimitusjohtaja

Jakelu Hallintovaliokunta
Kirjaamo