

1.4.2025

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö 28.3.2025

Lausunto hallituksen esityksestä HE 13/2025 vp eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt HUS-yhtymältä asiantuntijaa mainitun hallituksen esityksen osalta kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa. HUS-yhtymä kiittää mahdollisuudesta päästä kuultavaksi ja antaa lausunto asiassa.

Aluehallintouudistuksesta yleisesti

HUS-yhtymä katsoo, että uudistuksen tavoitteet valtakunnallisen lupa- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaistamisesta ovat perusteltuja ja tavoiteltavia. Uudistus edistää yhdenvertaisuuden toteutumista kokoamalla kaikki sotepe-palvelujen valvontatehtävät yhteen virastoon, joka muutos on omiaan edistämään yhdenmukaisten valvontakäytäntöjen ja kansallisten laintulkintojen syntymistä. Yhtenäinen rakenne mahdollistaa aiempaa paremmin myös erityisosaamisen kehittymisen ja hyödyntämisen. Esityksen arvio (s. 157) toiminnan sujuvoitumisesta ja tehostumisesta sosiaali- ja terveystoimialalla uudistuksen seurauksena on täysin saavutettavissa. Kuten esityksessä myös todetaan, tulee tämä edellyttämään viraston toimintatapojen kehittämistä ja uusien yhteistyörakenteiden ja yhdyspintojen muodostamista uuden viraston aloitettua toimintansa. Lisäksi tulee varmistaa, että valvontatoimintaa määrittävä lainsäädäntö on tarkoituksenmukaista, eikä aiheuta ylimääräistä hallinnollista taakkaa valvojille taikka valvottaville. Viittaamme tässä yhteydessä esimerkkinä julkisten terveyspalvelujen tuottajien rekisteröintivelvollisuuteen, joka on hallinnollisesti erittäin raskas prosessi, mutta jonka tuottamien tietojen hyödyllisyys käytännön valvontatoiminnassa jää varsin kyseenalaiseksi.

Nykyinen työnjako Valviran ja aluehallintovirastojen välillä lainsäädännössä ei ole mitenkään itsestään selvä. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 32 §:ssä säädetty työnjako sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonnassa ja ohjauksessa. Lainkohdan 3 momentin 1 kohdan mukaan ”periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset asiat” kuuluvat Valviran tehtäviin, joka määritelmä on varsin tulkinnanvarainen. Lisäksi käytännössä on voitu todeta, että Valviran

1.4.2025

ja aluehallintovirastojen tekemät laintulkinnat ja niihin perustuva ohjaus on epäyhtenäistä. Erityisesti tämä on korostunut nyt viime aikoina uuden valvontalain toimeenpanoon liittyvässä ohjauksessa, jossa esimerkiksi eri aluehallintovirastojen antama ohjaus omilla alueillaan on poikennut hyvin merkittävästi toisistaan. Valviran ohjausrooli on jäänyt ohueksi ja edellytykset yhtenäistää alan käytäntöjä vajaiksi, kuten esityksessäkin kuvataan (s. 103). Uudistus on peruslähtökohdiltaan sotepe-palvelujen järjestäjän näkökulmasta näin kannatettava.

Uuden viraston ohjaustehtävät

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan (luku 2.7, Kestävä ja kannustava rahoitus sekä hyvinvointialueiden ohjaus), että ”Hyvinvointialueiden ohjauksrakenteita kehitetään ja selkeytetään siten, että varmistetaan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut, henkilöstön riittävyys, hillitään kustannusten nousua ja edistetään kustannusvaikuttavuutta ottaen huomioon alueiden tarve säilyttää hyvinvointialueiden omistajuus omasta taloudestaan.” Tavoite on perusteltu, koska resurssien niukkuuden vallitessa aiheellista olisi, että valtioneuvosto ja sosiaali- ja terveysministeriö pyrkisivät sisältöohjauksen keinoin tukemaan resurssien kohdentumista oikealla tavalla ja tätä kautta turvaamaan peruspalveluiden toteutumista. Tällainen ohjaustoiminta edellyttää kuitenkin paitsi ministeriöiden, niin myös muiden valtion keskushallinnon viranomaisten hyvää yhteistyötä ja tietojenvaihtoa ja kaiken käytettävissä olevan asiantuntemuksen hyödyntämistä ohjauksessa virastorajoista riippumatta. Yhdensuuntaisen ja kokonaisvaltaisen kansallisen ohjauksen tarve mainitaan myös esityksessä sivulla 99: ”Hyvinvointialueiden järjestämistehtävän tuki edellyttää yhdenmukaista laillisuusvalvontaa sekä yhdensuuntaista kansallista ohjausta ja tukea kaikilta ohjaukseen kytkeytyviltä tahoilta.”

Tämä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen näkökulma ja etenkin palvelujärjestelmän ohjauksen näkökulma on kuitenkin jäänyt puuttumaan esityksestä. HUS-yhtymä on kiinnittänyt tähän kysymykseen jo aiemmin valmistelun aikana huomiota. Esityksessä käsitellään sinänsä kattavasti uuden viraston toimintaa, mutta viraston ja ministeriöiden yhteistyö ohjaustoiminnassa jää käsittelemättä. Esityksessä sinänsä todetaan, että käytännön kehitystyö uusissa rakenteissa tulee vaatimaan aikaa (s. 163). Kehitystyön ei tulisi kuitenkaan rajoittua uuden viraston sisäiseksi, vaan sen tulisi olla myös ministeriöiden ja viraston välistä.

Sosiaali- ja terveyspalveluja ohjaavien valtion viranomaisten tulisi toimia hallinnon eri tasoilla tiiviissä yhteistyössä, koska näin voidaan saada suurin hyöty ja vaikuttavuus ohjausresursseista. Ohjaustoiminnan eri kerrosten välistä yhteistyötä ideaalitalanteessa voi havainnollistaa seuraavalla esimerkillä: kun uuden viraston valvontatoiminnassa tunnistetaan epätarkoituksenmukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon toimintarakenteita, jotka heikentävät palveluiden laatua tai kustannustehokkuutta, toimittaa virasto näistä tiedon toimintaa ohjaaville ministeriöille. Ministeriöt vastaavasti

1.4.2025

kiinnittävät näihin huomiota omassa ohjaustoiminnassaan. Vastaavasti uuden viraston tulisi ottaa omassa ohjaus- ja valvontatoiminnassaan ministeriöiden tekemät kansalliset linjaukset huomioon ja edistää niiden toteutumista.

Tarpeellista siis olisi, että ministeriöiden tekemät keskitetyt ohjauslinjaukset siirtyisivät osaltaan myös Lupa- ja valvontavirastoon toteutettaviksi, ja vastaavasti käytännön valvontatoiminnassa tehty havainnot palautuisivat ministeriöille ohjaustoiminnassa hyödynnettäviksi. Esitetty sääntely eli lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain 4 luku tarjoaa sinänsä riittävät keinot tällaisten yhteisten ohjausprosessien muodostamiseen, mutta myös tätä näkökulmaa ja yleisemminkin viraston ohjaustehtävää ja ohjaustehtävän merkitystä niin yksittäisissä asioissa kuin järjestelmätasolla olisi ollut aiheellista nostaa esille esityksen perusteluissa. Jatkossa tällaisen kokonaisvaltaisen näkökulman huomiointi hyvinvointialueiden ohjaustoiminnassa jää käytännössä lain 10 §:ssä säädetyn valtiovarainministeriön asettaman viraston ohjausryhmän huomioitavaksi. Olisi ollut toivottavaa, että tavoite olisi myös nimenomaisesti mainittu lainkohdassa säädetyissä ohjausryhmän tehtävissä.

Vaikutusten arviointi

Tämänhetkinen vaikutusten arviointi kohdassa 4.2.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen keskittyy pääosin muutoksen transaktiokustannuksiin, ja laajemmista systeemi-vaikutuksista mainitaan lupamenettelyn sujuvuuden vaikutukset Suomeen kohdistuvaan investointikiinnostukseen. Viitaten edellä lukuun 3 esittämiimme kommentteihin olisi tässä aiheellista arvioida sitä, millaisia vaikutuksia tehokkaalla sotepe-ohjausrakenteella voisi olla hyvinvointialueiden talouteen ja resurssien kohdentumiseen. Myös kohdassa 4.2.2 uudistuksen kansantaloudellisten vaikutusten osalta kuvataan sote-sektorin osalta vain yksityisten sote- palveluntuottajien sujuvan luvitusprosessin vaikutuksia, eikä arvioida lainkaan sitä, mikä merkitys voisi olla tehokkaalla julkisen palvelutuotannon ohjauksella.

HUS-yhtymä on myös uudistuksen aiemmissa valmisteluvaiheissa kiinnittänyt tähän kysymykseen huomiota (mm. HUS-yhtymän lausunto asiassa VN/25102/2023, 30.8.2024), mutta nämä näkemykset eivät ole päätyneet esityksen perusteluihin.

Alueellisten valmiustoimikuntien kokoonpano

Lupa- ja valvontavirastosta annettavan lain 13 §:ssä on tarkoitus säätää varautumisen yhteistyöalueille asetettavista alueellisista valmiustoimikunnista. Varautumisen yhteistyöalueilla tarkoitetaan lainkohdan mukaan yhteneviä alueita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain tarkoittamien yhteistyöalueiden kanssa. Järjestämislain 51 §:n mukaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävillä yhteistyöalueilla ja HUS-yhtymällä on tehtävänä sote- yhteistyöalueellaan ohjata sote-valmiussuunnitelua valtakunnallisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Esityksen liitteenä on luonnos valtioneuvoston asetuksesta lupa- ja valvontavirastosta, jonka 2 luvussa on

1.4.2025

tarkoitus säätää tarkemmin valmiustoimikuntien asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä. Kokoonpanossa ei ole kuitenkaan edellä mainitusta huolimatta huomioitu yliopistollista sairaalaa ylläpitäviä hyvinvointialueita eikä myöskään HUS-yhtymää.

Sote-sektorin valmiussuunnittelu ja varautuminen on merkittävässä roolissa yhteiskunnan kokonaisvarautumisessa. Ottaen huomioon valmiustoimikunnalle asetuksen 5 §:ssä säädettävät tehtävät, on käytännössä välttämätöntä kutsua toimikuntaan mukaan myös asianomaisen yliopistollisen yhteistyöalueen tai HUS-yhtymän edustaja. Tämä on täysin kriittinen kysymys, ja se tulisi varmistaa myös asetuksessa. Esi-tämme, että asetuksen 4 §:n lisätään seuraava: ”Toimikunnassa tulee olla riittävä edustus siltä hyvinvointialueelta tai HUS-yhtymästä, joka sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 51 §:n 1 momentin mukaan vastaa asianomaisella yhteistyöalueella sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun ohjaamisesta.”

Lauri Tanner
hallintojohtaja, HUS-yhtymä