

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2009 vp

Hallituksen esitys aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä toukokuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tarja Hyvönen ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- apulaisosastopäällikkö Mikko Staff, sosiaali- ja terveysministeriö
- tietojohdaja Olli Nylander, Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

- lääninsosiaalitarkastaja Leena Kirmanen, Etelä-Suomen lääninhallitus
- maaherra Rauno Saari, Länsi-Suomen lääninhallitus
- osastopäällikkö Marja-Leena Kärkkäinen, Oulun lääninhallitus
- maakuntajohtaja Jussi Huttunen, Pohjois-Savon liitto
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Aino Närkki, Sosiaalialan Työnantaja- ja Toimialaliitto
- pääsihteeri Eeva Kuuskoski, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry
- kehittämisspäälikkö Kirsi Markkanen, Tehy ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Jarno Talvitie, Terveyspalvelualan Liitto.

Lisäksi Suomen Kuntaliitto on antanut kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lääninhallitusten nykyisin käsittelemät sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat asiat on ehdotettun lainsäädännön mukaan tarkoitus keskittää aluehallintohallintovirastoihin. Niihin siirtyvät lähes kaikki lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen tehtävät. Hallituksen esityksessä käsitellään lähinnä uusien virastojen rakentamiseen ja ohjaukseen liittyviä seikkoja. Sosiaali- ja

terveysvaliokunta arvioi organisaatiomuutosten vaikutuksia valiokunnan toimialan kannalta.

Aluehallintovirastojen tehtävät ja organisaatio

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan toimialalla aluehallintovirastot hoitavat lakiehdotuksen 4 §:n mukaan muussa lainsäädännössä erikseen säädettyjä sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ympä-

ristöterveydenhuoltoon sekä oikeusturvan edistämiseen ja toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Lisäksi aluehallinnon tehtävänä on muun muassa peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat asiat ehdotetaan keskitettäväksi aluehallintovirastoihin. Lääninhallitusten nykyisten sosiaali- ja terveysosastojen tehtävistä Euroopan sosiaalirahastoon ja Euroopan aluekehitysrahastoon liittyvät asiat siirretään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä maakunnan liitoille. Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä aluehallinnon tehtäviä ei aluehallintouudistuksen tässä vaiheessa esitetä sisällöllisesti muutettaviksi. Aluehallinnon viranomaisten tehtävien yksityiskohtainen sisältö määritellään erityislainsäädännössä. Tehtäväkohtaisia erityislakeja on sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla noin 40, ja aluehallintouudistuksen niihin edellyttämistä muutoksista on tarkoitus antaa erillinen esitys.

Aluehallintovirastoja koskevan lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan virastojen vastuualueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien asioiden hoitaminen on perustelujen mukaan suunniteltu sijoitettavaksi aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueelle. Tämä vastuualue tulisi olemaan kaikissa kuudessa aluehallintovirastossa.

Esityksen mukainen aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialuejako ja toimipisteiden mahdollinen erikoistuminen tekevät aluehallinnon yksiköistä vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontatehtävät on tarkoitus sijoittaa kaikkiin kuuteen aluehallintovirastoon. Toimialuejakoa ja erikoistumistehtäviä toteutettaessa on valiokunnan käsityksen mukaan huolehdittava siitä, etteivät virastokokonaisuudet jää sosiaali- ja terveydenhuollon sisällön osaamisen kannalta liian pieniksi ja vaaranna siten valvonnan ja ohjauksen tehokkuutta ja toimivuutta. Samalla on tärkeää helpottaa kansalaisten asiointia aluehallintoviranomais-

sa muun muassa sähköistä asiointia ja yhteispalvelupisteitä kehittämällä.

Valiokunta kiinnitti Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastosta annetun lain säätämisen yhteydessä huomiota siihen, että uudelle keskusvirastolle annettujen sosiaalihuollon koordinaatiotehtävien ja aluehallinnon valvonnan ohjaustehtävien sekä aluehallinnon mahdollisen työnjaon avulla voidaan sosiaalihuollon valvontaa tehostaa (StVM 14/2008 vp). Valiokunta toteaa, että jatkossa on edelleen tarpeen arvioida sekä keskusviraston ja aluehallinnon välistä että aluehallinnon sisäistä työnjakoa samoin kuin valvonnan ja ohjauksen vaikuttavuutta sekä keinojen riittävyyttä ja tehokkuutta.

Aluehallintoviraston vastuualueutta johtaisi 1. lakiehdotuksen 11 §:n mukaan vastuualueen päällikkö. Lakiehdotuksen 14 §:n mukaan vastuualueen päällikön nimittäisi sen toiminnallisesta ohjauksesta päävastuussa oleva ministeriö. Valiokunta pitää tärkeänä, että peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen päällikön nimittää esityksen perustelujen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö.

Aluehallintovirastojen organisointia koskevan lain 5 §:n 3 ja 4 momenteissa ehdotetaan säädettäväksi työsuojelun, ympäristölupa-asioiden ja kilpailuasioiden hoitamiseen liittyvästä vastuualueiden riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta. Sääntelyn tarvetta on perusteltu näitä aloja koskevilla kansainvälisillä sopimuksilla ja tietyissä lupa-asioissa sovellettavilla, riippumatonta lainkäyttöelintä koskevilla periaatteilla. Viranomaistoiminnan riippumattomuutta ja puolueettomuutta turvaavia säännöksiä on kuitenkin myös perustuslaissa sekä esimerkiksi viranomaistoimintaa ja hyvää hallintoa koskevassa yleisessä lainsäädännössä. Valiokunta pitää ongelmallisena, ettei vastuualueen riippumattomuutta ja puolueettomuutta ole lakiehdotuksessa tarkemmin määritelty. Esityksen mukaisesti muotoiltuna säännös voi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, millä tavoin muiden vastuualueiden viranomaistoiminnan riippumattomuus ja puolueettomuus poikkeaa lainkohdassa mainituista vastuualueista.

Ohjausjärjestelmä

Aluehallintovirastot ovat esityksen mukaan monitoimialaisia, usean eri ministeriön hallinnonalojen tehtäviä hoitavia viranomaisia. Virastojen työn strateginen suunnittelu ja ohjaus toteutetaan eri ministeriöiden yhteistyönä. Aluehallintovirastojen ohjausjärjestelmässä virastoille laaditaan yhteinen strategia-asiakirja ja kullekin virastolle oma strateginen tulostavoiteasiakirja sekä toiminnallinen tulostavoiteasiakirja.

Sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämisen ja toteuttamisen kannalta on tärkeää, että valtion aluehallintoviranomaiset toimivat tuloksellisesti ja ovat yhteistyökykyisiä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveyspolitiikan valtakunnallisen ohjauksen toimivuus turvataan uudistuksen täytäntöönpanossa. Tämän vuoksi on virastojen strategisten asiakirjojen valmistelussa otettava asianmukaisesti huomioon ministeriökohtaisen ohjauksen tarpeet. Ohjausjärjestelmän käytännön toteuttamisessa on huolehdittava siitä, että suunnittelusta ja ohjauksesta ei aiheudu tarpeetonta selvitystyötä ja raportointia, johon kuluva aika haittaa virastojen perustehtävien hoitamista.

Voimavarat

Perustelujen mukaan aluehallinnon uudistaminen aiheuttaa välillisesti henkilöstön määrän vähenemistä aluehallinnossa, sillä se on yksi vuoden 2009 kehyspäättöksen sisältämistä valtionhallinnon tuottavuutta lisäävistä toimenpiteistä. Uusille virastoille siirtyy uudistuksessa mukana olevilta virastoilta ensimmäiseltä tuottavuusohjelmakaudelta 436 henkilöttyvuoden vähennystavoite vuosina 2010 ja 2011. Aluehallinnon uudistamishankkeelle on samoille vuosille kohdennettu 60 henkilöttyvuoden tuottavuustavoite. Näiden lisäksi tavoitteena on henkilöstötarpeen aleneminen yhteensä 640 henkilöttyvuodella vuosina 2012—2015 aluehallintovirastoissa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Kun uudistuksessa mukana olevien viranomaisten henkilöstömäärä on noin 5 900 henkilötty-

vuotta, merkitsevät yhteensä 1 136 henkilöttyvuoden tuottavuustavoitteet uusien virastojen käynnistymisen jälkeisten viiden vuoden aikana lähes 20 prosentin henkilöttyvuosivähennystä virastojen nykyhenkilöstön määrään verrattuna. Aluehallinnosta siirretään lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle sosiaalihuollon valtakunnallisiin valvontatehtäviin 11:tä henkilöttyvuotta vastaava määrä ensi vuoden alusta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää voimavarojen vähennyksiä erityisen huolestuttavana valvonnan ja ohjauksen toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Valiokunta kantoi asiasta huolta myös lupa- ja valvontavirastoa perustettaessa ja edellytti mietinnössään, että aluehallinnon voimavarojen riittävyys sosiaalihuollon valvonassa taataan (StVM 14/2008 vp).

Sosiaali-, terveydenhuollon ja ympäristöterveydenhuollon valvonta- ja lupatehtävien hoito edellyttää erityiskoulutettua henkilökuntaa ja hyvää sosiaali- ja terveydenhuollon sisällön ja lainsäädännön erityisosaamista. Yleishallinnosta ja muilta tehtäväalueilta mahdollisesti vapautuvien henkilöiden käyttö sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä on sen vuoksi mahdollista vain hyvin rajoitetusti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lääninhallituksissa on jo nykyisin jouduttu priorisoimaan kiireellisiä tehtäviä siten, ettei ennalta ehkäisevään ja suunnitelmalliseen valvontatyöhön ole ollut käytännössä riittäviä voimavaroja. Myös kantelujen käsittelyajat ovat muodostuneet usein kansalaisten kannalta kohtuuttoman pitkiksi. Valiokunta korostaa, että aluehallintovirastojen mahdollisuudet hoitaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät lakisääteiset tehtävät tulee turvata.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

StVL 13/2009 vp — HE 59/2009 vp

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Anneli Kiljunen /sd
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Håkan Nordman /r
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Tuomo Puumala /kesk
	Risto Autio /kesk	Päivi Räsänen /kd
	Maria Guzenina-Richardson /sd	Paula Sihto /kesk
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

ERÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksen yleisenä tavoitteena on saada aikaan kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto. Tavoitteet ovat kannatettavia, mutta niitä tuskin saavutetaan tällä hallituksen esityksellä.

Ainakin välillisesti aluehallinnon uudistamisella aiheutetaan aluehallinnon henkilöstövähennyksiä: hallituksen vuoden 2009 kehyspäättöksessä valtionhallinnon tuottavuutta ilmoitetaan tehostettavan mm. aluehallinnon uudistuksella. Vuonna 2007 aluehallinnon henkilöstövolyyymi oli 8 000 henkilöä. Esityksessä arvioidaan, että vuosina 2012–2015 aluehallintoviranomaisten henkilöstövolyyymi vähenee 640 henkilötyövuoden verran.

Sosiaali- ja terveydenhuollon nykyistä aluehallintoa ovat tällä hetkellä lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen keskeinen tehtävä on erityisesti niiden alueen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta. Osastoilla on myös jonkin verran kehittämis- ja koulutustehtäviä. Aluehallinnon uudistuksessa nykyiset lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot siirtyisivät osaksi monialaisia aluehallintoviranomaisia lukuun ottamatta rakennerahastotehtäviä, jotka siirtyisivät maakunnan liitoille. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtävät siis siirtyisivät aluehallintoviranomaisille, ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisesta valvonnasta vastaava Valvira ohjaisi näitä tehtäviä samalla tavoin kuin se nykyään ohjaa lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoja.

Resurssien vähentäminen tarkoittaa, että perustettavien aluehallintovirastojen mahdollisuudet hoitaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä lakisääteisiä tehtäviään heikkenevät olennaisesti, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat nimenomaan niitä palveluja, joiden osalta julkisuudessaakin tuodaan jatkuvasti esiin tarve valvonnan lisäämiseen. Valvonnan haasteet myös lisääntyvät edelleen hallituksen suosiessa

yksityisten palveluntarjoajien käyttöä kunnissa. Aluehallintoviranomaisten työn sisältö, resursointi ja aluehallintoviranomaisiin sijoittuvien lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toimintakehys jäävät esityksessä liian epäselviksi.

Esitetyssä muodossa aluehallintovirastojen ohjausjärjestelmästä tulee käytännössä monimutkainen. Ohjausjärjestelmä sisältää monta eri tasoa, jotka ovat vaikeasti hallittavia (1. strategia-asiakirja, 2. strateginen tulostavoiteasiakirja ja 3. toiminnallinen tulostavoiteasiakirja). Käytännössä ohjausjärjestelmä sitoo hallinnonalakohtaiset resurssit jo keskushallintotasolla, mikä tarkoittaa sitä, että "putkihallinto" aluehallinnossa voimistuu entisestään. Ohjausjärjestelmän sekavuus ja teoreettisuus aiheuttaa moninkertaista ja päällekkäistä raportointia, johon kuluva aika on pois itse substanssitehtävistä. Erikoistumistehtävät, kuten valtakunnallisesti keskitetty henkilöstösuunnittelu ja virastojen budjetointi, vievät pohjaa viraston itsenäisyydeltä ja itselliseltä alueelliselta vaikuttamiselta.

Epäselväksi esityksessä jäävät myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja sen edellyttämän laaja-alaisen yhteistyön mahdollisuudet uudessa aluehallintorakenteessa sekä se, miten huolehditaan terveyttä ja hyvinvointia edistävän työn kehittämisestä.

Aluehallintoviranomaisen perustehtäviksi luetellaan esityksessä muuun muassa peruspalveluksien ja oikeusturvan, peruspalvelujen saataavuuden, ympäristönsuojelun, ympäristön kestävä käytön, sisäisen turvallisuuden sekä terveellisen ja turvallisen elin- ja työympäristön toteutumisen edistäminen alueella. Toisaalta tästä toimialuejaosta kuitenkin poiketaan monen aluehallintoviraston kohdalla. Esityksen mukaiset toimialuejaot eivät johda myöskään uudistuksen tavoitteeksi asetettuun tuottavuutta ja tehokkuutta lisäävään lopputulokseen. Virastokokonaisuudet ovat jäämässä liian pieniksi — esimerkiksi Länsi-Suomen lääninhallituksen tehtävät

jaettaisiin 18 eri virastolle. Monien päällekkäisten aluejakojen malli on lisäksi epäselvä palvelujen käyttäjän sekä hallinnon näkökulmasta. Esityksellä ei luoda selkeää ja yhtenäistä aluehallintomallia.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2009

Anneli Kiljunen /sd
Satu Taiveaho /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd

Päivi Räsänen /kd
Erkki Virtanen /vas