

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueesta annettua lakia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettua lakia.

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely. 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 ohjauksen menettely olisi hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Menettelyn yhteydessä voitaisiin neuvottelussa muodostettavan tilannekuvan perusteella antaa hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Menettelyyn osallistuisivat sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö, ja suosituksissa sovitettaisiin yhteen eri ministeriöiden näkemykset hyvinvointialueen tilanteeseen. Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös HUS-yhtymään ja Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin.

Lisäksi muutoksia tehtäisiin hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskeviin sekä eräisiin muihin hyvinvointialueesta annetun lain säännöksiin. Esityksen mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueelle on myönnetty yhden kerran hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettua lisärahoitusta. Arviointiryhmän tehtäviin ja hyvinvointialueen toimenpiteiden toteutumisesta koskevaan raportointiin ehdotetaan eräitä lisäyksiä.

Ehdotettujen lakien tavoitteena on edistää hyvinvointialueen kestävää taloudenhoitoa tunnistamalla talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemiseksi tehtävät toimenpiteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tavoitteen saavuttamiseksi tehostettaisiin myös hyvinvointialueen päätösten seurantaa.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset	13
4.2.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden itsehallintoon	13
4.2.1.1 Ennakollisen talouden ohjauksen menettely	14
4.2.1.2 Arvioitimenettely	16
4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksien toteutumiselle	18
4.2.3 Viranomaisvaikutukset	19
4.2.4 Taloudelliset vaikutukset, julkinen talous	20
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	21
6 Lausuntopalaute	22
7 Säännöskohtaiset perustelut	24
7.1 Laki hyvinvointialueesta	24
7.2 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla	28
8 Voimaantulo	28
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	29
LAKIEHDOTUKSET	36
1. Laki hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta	36
2. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta	39
LIITE	41
RINNAKKAISTEKSTIT	41
1. Laki hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta	41
2. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta	46

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämisestä siirtyi hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on, että hyvinvointialueiden ohjausrakenteita 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 omistajuus omasta taloudestaan.

Hallitusohjelman mukaan valtiolla on erityinen vastuu varmistaa, että sen alueille kohdentama rahoitus riittää ja takaa palveluiden saamisen. Tämän edistämiseksi luodaan uusi ennakollinen hyvinvointialueiden tehostetun talousohjauksen menettely tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen taloudenpito on vaarantumassa merkittäväällä tavalla. Menettely voitaisiin käynnistää tarvittaessa mihin aikaan vuodesta hyvänsä, ja se toteutettaisiin vain yksittäisten alueiden osalta tarvittaessa harkintaan perustuen. Tavoitteena on kehittää myös muilla toimin hyvinvointialueiden arviointimenettelyä hyvinvointialueiden rahoitusmallin uskottavuuden parantamiseksi.

Hallitusohjelman mukaan hyvinvointialuelain 123 §:ää muutetaan siten, että jo yksi hyvinvointialueiden rahoituslaissa tarkoitettu lisärahoitusmenettely voisi johtaa arviointimenettelyyn. Käytännössä tämä tarkoittaa, että valtioneuvostossa käsitellään ensin hyvinvointialueiden lisärahoitusta perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen turvaamiseksi ja asetetaan tarvittaessa erikseen ehdot lisärahoituksen osalta. Arviointimenettelyssä arvioidaan hyvinvointialueen edellytyksiä ylipäänsä selvittää tehtävistään.

Arviointimenettelyn vaikuttavuutta vahvistetaan lisäksi siten, että arviointimenettelyssä selvitetään aina mahdollisuudet hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Jos arviointimenettely ei johda hyvinvointialueen yhdistymiseen, alueen edellytetään raportoivan palveluiden järjestämisvastuun toteutumisesta säännöllisesti jo kesken varainhoitovuoden.

Hallitusohjelman mukaan investointien ohjausta ja lainanottovaltuusmenettelyä kehitetään. Vaikutuksiltaan laajakantoisissa ja taloudellisesti merkittävässä investoinneissa ja investointeja vastaavissa sopimuksissa on esitettävä numeerinen kustannusvaikuttavuusanalyysi.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hyvinvointialueilta edellytetään lakisääteisin ohjauksen keinoin (muun muassa hyvinvointialueneuvotteluissa annettavat vahvat suositukset, investointisuunnitelmien hyväksyminen sekä lainanottovaltuuksien muutoksiin ja lisärahoitukseen liittyvät sitovat ehdot) vaikuttavuuden, taloudellisuuden ja tulokellisuuden kehittämistoimenpiteitä sekä niiden toteutumisen raportointia. Varmistetaan, että raportointivelvoitteet ovat perusteltuja niiden edellyttämään työmäärään, hyötyihin ja kustannuksiin nähden.

Hallitus uudistaa kuntalakia ja hyvinvointialuelakia huomioimaan paremmin taloudellinen vastuullisuus ja kuntien yritystoiminnan markkinavaikutukset.

1.2 Valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 29.8.2023 työryhmän valmistelua varten (<https://vm.fi/hankkeet> hankenumero VM102:00/2023¹). Työryhmän tehtävänä oli muun muassa valmistella hallitusohjelman kirjauksiin perustuen hallituksen esitys hyvinvointialueiden ohjauksen yhteensovittamiseen liittyvistä säädösmuutoksista. Työryhmän kokoonpanoa ja tehtäviä muutettiin 19.12.2023. Työryhmän tuli valmistella hallituksen esitys hallitusohjelman mukaisista hyvinvointialueiden ennakollisen ohjauksen, talouden ohjauksen sekä arviointimenettelyn sääntelyyn liittyvistä muutoksista sekä toteuttaa säädösmuutoksiin liittyvät tarvittavat kuulemiset ja huolehtia valmisteluun liittyvästä viestinnästä. Valmistelussa tuli huomioida hallitusohjelman mukaiset muut keskeiset hyvinvointialueiden ohjaukseen liittyvät lainsäädäntö- ja toimintatapamuutokset.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 19.4.–30.5.2024. Lausuntoa pyydettiin sosiaali- ja terveysministeriöltä, sisäministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, hyvinvointialueilta, HUS-yhtymältä, Helsingin kaupungilta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Valtiontalouden tarkastusvirastolta, aluehallintovirastoilta sekä Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:ltä. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi:ssä², joten myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto esitysluonnoksesta.

Valtiovarainministeriö sai yhteensä 24 lausuntoa.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM007:00/2024³.

Esitys on käsitelty hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 5.4.2024 ja 31.5.2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

Hyvinvointialueen taloutta koskeva sääntely

Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021), jäljempänä *hyvinvointialuelaki*, tarkoituksena on 1 §:n mukaisesti luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia. Lakia sovelletaan hyvinvointialueen hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hyvinvointialueen toimintaan, jollei lailla toisin säädetä. Hyvinvointialuelaisissa on useita säännöksiä, joiden tavoitteena on talouden ja toiminnan kestävyuden varmistaminen.

Hyvinvointialuelain 11 §:n 1 momentin mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta ja vastaa hyvinvointialueiden talouden ja hallinnon yleisestä ohjauksesta sekä toiminnan yleisestä ohjauksesta siltä osin kuin sitä ei ole säädetty sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön tai muun ministeriön toimivaltaan kuuluvaksi. Valtiovarainministeriö sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta

¹ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM102:00/2023>

² <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI>

³ <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM007:00/2024>

sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta sosiaali- ja terveydenhuollon yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa, kehittämisessä ja valvonnassa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 21 §:ssä. Sisäministeriön toimivallasta pelastustoimen yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa ja kehittämisessä säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 7 §:ssä. Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan.

Hyvinvointialuelain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että valtiovarainministeriö koordinoi hyvinvointialueita koskevien asioiden käsittelyä valtioneuvostossa sekä kerää ja tuottaa hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta koskevia tietoja poliittisen päätöksenteon tueksi erityisesti säädösvalmisteluun sekä valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyen (HE 241/2020 vp, s. 522–523). Valtiovarainministeriöllä ei ole toimivaltaa harjoittaa hyvinvointialueiden yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa, vaan tämä on säädetty aluehallintovirastojen tehtäväksi.

Hyvinvointialuelain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelma ja valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet ohjaavat ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialuetta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta. Julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2014) 3 §:n mukaisesti suunnitelmaan sisältyy myös hyvinvointialueiden taloutta koskeva osio.

Hyvinvointialuelain 13 luvussa on taloutta koskevat säännökset. Talousarviosta ja -suunnitelmasta säädetään 115 §:ssä. Säännöksessä asetetaan taloudelle tasapainovaatimus ja säädetään rahoitustarpeen kattamisen edellytyksistä sekä talousarvion rakenteesta. Aluevaltuuston on kunkin vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä hyvinvointialueelle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio, jossa otetaan huomioon hyvinvointialuekonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä aluevaltuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä. Taloussuunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Tavoitteiden on toteutettava hyvinvointialuestrategiaa. Säännöksen mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla. Investointia varten hyvinvointialue voi kuitenkin ottaa pitkäaikaisen lainan, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden 15 §:n mukaisesti. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa ja -suunnitelmassa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa. Investointiosasta on ilmentävä hyvinvointialueen investointien lisäksi hyvinvointialuekonsernin toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittävimmät investoinnit ja sen on perustuttava 16 §:ssä tarkoitettuun investointisuunnitelmaan, jonka toimivaltaiset ministeriöt ovat hyväksyneet siten kuin siitä erikseen säädetään. Hyvinvointialueen toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota.

Tilinpäätöksestä säädetään 117 §:ssä. Hyvinvointialueen tilikausi on kalenterivuosi. Aluehallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätöstilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Aluehallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen aluevaltuuston käsiteltäväksi. Aluevaltuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä. Tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteenä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva hyvinvointialueen tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta. Tätä varten tarpeelliset lisätiedot on ilmoitettava liitetiedoissa. Tilinpäätöksen allekirjoittavat aluehallituksen jäsenet sekä hyvinvointialuejohtaja. Hyvinvointialueen tulee laatia konsernitilinpäätös 118 §:n mukaisesti.

Tilinpäätökseen kuuluvasta toimintakertomuksessa on 119 §:n mukaisesti esitettävä selvitys aluevaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista hyvinvointialueen ja konsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi hyvinvointialueen tai konsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys talouden tasapainotuksen toteutumisesta tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävydestä talouden tasapainottamiseksi. Lisäksi on esitettävä selvitys hyvinvointialueen ottamien pitkäaikaisten lainojen lisäyksistä ja investoinneista.

Hyvinvointialue- ja kuntajaoston toimivallasta säädetään hyvinvointialuelain 116 §:ssä. Jaoston antamat ohjeet ja lausunnot ovat myös osa hyvinvointialueiden hyvää kirjanpitoa. Jaoston antaman yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa on arvioitava muun muassa hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Yleisohjeessa kuvataan tarkemmin riskien arviointia. Muiden kuin taloudellisten tietojen osalta yleisohjeen mukaan toimintakertomuksessa annetaan tiedot siitä, miten hyvinvointialue huolehtii korruption ja lahjonnan torjunnasta sekä ihmisoikeusasioista. Tiedot annetaan siinä laajuudessa kuin se on tarpeen kirjanpitovelvollisen toiminnan vaikutusten ymmärtämiseksi. (Yleisohje hyvinvointialueen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 30.5.2023).

Lain 120 §:ssä säädetään hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta. Pykälän mukaan hyvinvointialueen on tuotettava tietoja hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta hyvinvointialueen toiminnan ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten. Hyvinvointialueen on toimitettava tilinpäätös-, osavuositarkastus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Hyvinvointialue vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksilla (729/2021 ja 462/2022) on annettu tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Sääntelyn soveltamista ohjeistetaan Valtiokonttorin julkaisemassa talousraportoinnin käsikirjassa (HVA-AURA). Hyvinvointialueiden tilikauden aikana Valtiokonttorille toimittamia taloustietoja käytetään muun muassa valtion talousarvion valmistelussa. Ilmoitettuja palveluluokkakohtaisia kustannustietoja käytetään valtion rahoituksen jälkikäteistarkistuksen määrittämisen perusteena. Lisäksi taloustietoja hyödynnetään hyvinvointialueen toiminnan ja talouden seurannassa sekä valtion ohjauksessa kuten lainanottovaltuuksien valmistelussa.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä vuonna 2023 useilla hyvinvointialueilla on ollut puutteita tietojen toimittamisessa Valtiokonttorin palveluun.

Hyvinvointialuelain 122 §:ssä säädetään hyvinvointialueen arviointimenettelystä. Valtiovarainministeriö käynnistää päätöksellään 123 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitetun sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella arviointimenettelyn, jossa valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään.

Arviointimenettelyä varten asetetaan arviointiryhmä, jonka jäsenet nimeävät valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja hyvinvointialue. Valtiovarainministeriö nimeää hyvinvointialuetta kuultuaan ryhmän puheenjohtajaksi hyvinvointialueelta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toiminnoista. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista.

Hyvinvointialuelain 123 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen raja-arvojen täyttyessä sekä lainanottovaltuuden tai lisärahoitusta koskevien edellytysten perusteella. Säännöksen mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos:

- 1) hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää 115 §:n 2 momentissa säädettyssä määräajassa;
- 2) hyvinvointialueen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia kaksi tilikautta peräkkäin;
- 3) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin; tai
- 4) hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.

Tunnuslukujen raja-arvot lasketaan vuosittain Valtiokonttorin ylläpitämien konsernitilinpäätösten tietojen perusteella. Vuosikate lasketaan ilman hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:n perusteella myönnettyä lisärahoitusta. Konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate lasketaan kaavalla, jossa konsernituloslaskelman vuosikatteen lisätään korkokulut ja jossa saatu summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla. Laskennalliset lainanlyhennykset saadaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä.

Vuosikatteen ja poistojen suhdetta koskeva tunnusluku kuvaa tulo- ja menojen riittävyyttä poistoihin. Tunnusluku laskennallinen lainanhoitokate kuvaa lainanhoitoon käytettävissä olevan tulorahoituksen ja laskennallisten lainanlyhennysten sekä korkojen suhdetta eli kykyä hoitaa lainoista aiheutuvia velvoitteita.

Tunnuslukujen raja-arvot kuvaavat erityisen vaikeaa taloudellista asemaa. Hyvinvointialueen olisi tarpeen esimerkiksi omassa talouden suunnittelussaan ja analysoinnissaan tunnistaa myös tilanteet, joissa tunnusluvun arvo on heikentynyt ilman, että se täyttää arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykseksi säädetyn raja-arvon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen hyvinvointialueesta annetun lain 122 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa ilmoituksen tehdystä aloitteesta hyvinvointialueelle.

Säännöksen mukaan arvioitaessa, onko hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto ilmeisesti vaarantunut, käytetään seuraavia arviointiperusteita:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus tai riittävyys on vaarantunut;
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon laatu ei turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti;
- 3) sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset tai niiden kehitys vaarantavat sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden;
- 4) hyvinvointialueella ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palvelutuotantoa;
- 5) hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on muusta kuin 1–4 kohdassa tarkoitetusta syystä vakavasti vaarantunut.

Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä säännöksen mukaisen aloitteen, jos hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut vähintään kahtena kolmesta peräkkäisestä kalenterivuodesta Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioiden tietoihin perustuen, huomioiden kaikkien hyvinvointialueiden suoriutuminen kyseisillä arviointiperusteilla. Arviointimenettely on käynnistettävä, jos sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt edellä tarkoitetun aloitteen.

Hyvinvointialuelain 124 §:ssä säädetään hyvinvointialueen viranomaisen toimivallan rajoittamisesta eräissä tilanteissa. Pykälän mukaan sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö on päättänyt hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä, siihen saakka kunnes 122 §:n 4 momentissa tarkoitettu aluejakoselvittäjä on päätetty jättää asettamatta tai selvittäjän tekemästä esityksestä on tehty päätös taikka siihen saakka kun aluevaltuuston päättämät 122 §:n 3 momentissa tarkoitetut toimenpiteet jatkuvat, hyvinvointialueen viranomainen saa tehdä päätöksen, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia hyvinvointialueen talouteen tai joka olisi 122 §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastainen, vain jollei päätöstä välttämättömistä syistä ja asian kiireellisyyden vuoksi voida lykätä. Hyvinvointialueen on annettava edellä tarkoitetut päätökset valtiovarainministeriölle tiedoksi.

Valtiovarainministeriöllä on oikeus tehdä 140 §:ssä säädetyillä perusteilla 139 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus ja 140 §:ssä tarkoitettu aluevalitus hyvinvointialueen viranomaisen tekemistä edellä tarkoitetuista päätöksistä. Valtiovarainministeriön oikeuteen tehdä valitus hallinto-oikeuden päätöksestä sovelletaan 147 §:ää.

Hyvinvointialuelain 14 luvussa säädetään hallinnon ja talouden tarkastamisesta. Aluevaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksen sekä arvioinnin järjestämistä varten sekä valitsee hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja.

Hyvinvointialuelain 15 §:ssä säädetään hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Pykälässä säädetään investointien rahoittamista pitkäaikaisella lainalla koskevasta menettelystä, joka muodostaa poikkeuksen hyvinvointialueiden pitkäaikaisen lainan ottamista koskevalle 115 §:n mukaiselle kiellolle. Valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi. Hyvinvointialueen lainanottovaltuus perustuu hyvinvointialueen taloudelliseen kantokykyyn ja on laskennallinen. Pykälän 2 momentissa säädetään hyvinvointialueen taloudellisen kantokyvyn määrittelemisessä käytettävästä menetelmästä ja laskukaavasta.

Pykälän 3 ja 4 momentissa säädetään lainanottovaltuuden muuttamisesta. Valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettyjen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin. Lainanottovaltuuden muuttamisesta voidaan päättää hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta.

Valtiovarainministeriö asettaa päätöksen valmistelua varten valmisteluryhmän, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö sekä asianomainen hyvinvointialue nimeävät edustajansa. Valmisteluryhmän tehtävänä on arvioida lainanottovaltuuden muuttamisen edellytyksiä, tarvittavan lainanottovaltuuden suuruutta sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon.

Lainanottovaltuuden muuttamista koskeva sääntely mahdollistaa ehtojen asettamisen, mutta sääntely ei tarkemmin huomioi sitä, miten ehtojen toteutumista seurataan ja miten valtioneuvosto voi puuttua tilanteeseen, jossa ehtoja ei ole noudatettu tai ne eivät olisi toteutuneet tavoitteiden mukaisesti. Ehtojen asettamisen tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että hyvinvointialueen lainanhoitokyky ei vaarannu.

Investointisuunnitelmasta säädetään 16 §:ssä. Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavaa tilikautta seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman tulee sisältää tiedot investoinneista ja investointia vastaavista sopimuksista. Lisäksi sen tulee sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Investointia vastaavilla sopimuksilla tarkoitetaan pykälässä erilaisia vuokramalleja, kuten kiinteistöleasing-sopimuksia ja yhteistyömalleja esimerkiksi niin kutsuttuja elinkaarimalleja. Esimerkiksi toimitilat voidaan rahoittaa usealla eri tavalla. Nämä rinnastetaan investointien ohjausta ja investointisuunnitelmaa koskevassa sääntelyssä investointeihin. Investointeja vastaavia sopimuksia ovat lisäksi muun muassa pitkäaikaiset toimitilojen vuokrasopimukset sekä muut sopimukset, joissa on kysymys

sitoutumisesta useampaa vuotta koskevaan sopimukseen, esimerkkinä tietojärjestelmähankkeet (HE 241/2020 vp. s. 529).

Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ssä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 11 §:ssä.

Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon seurannasta ja arviointivelvollisuudesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 29 §:ssä. Hyvinvointialueen on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä väestöryhmittäin, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta, saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta ja yhdenvertaisuutta, asiakkaiden palvelujen yhteensovittamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tuottavuutta. Hyvinvointialueen on verrattava tätä tietoa vastaavaan muita hyvinvointialueita koskevaan tietoon. Hyvinvointialueen on hyödynnettävä edellä mainittua tietoa järjestämisvastuullaan olevan sosiaali- ja terveydenhuollon tietojohtamisessa toiminnan, tuotannon ja talouden ohjauksen, johtamisen ja päätöksenteon tukena. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on laadittava 1 momentissa tarkoitetun tiedon perusteella vuosittain selvitys hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja hyvinvointialueen talouden tilasta. Selvityksessä on kuvattava ja arvioitava, miten 22 §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön 24 §:ssä tarkoitetuissa vuosittaisissa neuvotteluissa mahdollisesti antamat toimenpidesuosituksset on otettu huomioon hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Lisäksi selvityksessä on kuvattava ja arvioitava hyvinvointialueen strategisia tavoitetta ja niitä tukevia toimenpiteitä sekä tavoitteiden toteutumista. Selvitykseen on myös sisällytettävä hyvinvointialueen alustava esitys hyvinvointialueesta annetun lain 16 §:ssä tarkoitetuksi investointisuunnitelmaksi. Hyvinvointialueen on toimitettava selvitys Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä julkaistava se julkisessa tietoverkossa. Pykälän 3 momentissa säädetään hyvinvointialueelle palveluja tuottavien yksityisten palveluntuottajien velvollisuudesta toimittaa tietoja hyvinvointialueelle. Tietosisällöstä ja -rakenteista säädetään 4 momentissa.

Vastaavasti pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 13 §:ssä säädetään hyvinvointialueen seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. Hyvinvointialueen on seurattava järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta. Hyvinvointialueen on verrattava tätä tietoa vastaavaan muita hyvinvointialueita koskevaan tietoon. Hyvinvointialueen on hyödynnettävä edellä mainittua tietoa järjestämisvastuullaan olevan pelastustoimen tietojohtamisessa toiminnan, tuotannon ja talouden ohjauksen, johtamisen, kehittämisen ja päätöksenteon tukena. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on laadittava vuosittain selvitys pelastustoimen palvelujen toteutumisesta ja talouden tilasta alueellaan. Selvityksessä on kuvattava ja arvioitava, miten pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet, sekä mahdolliset sisäministeriön antamat toimenpidesuosituksset on otettu huomioon hyvinvointialueella. Lisäksi selvitykseen on sisällytettävä hyvinvointialueen alustava esitys 11 §:ssä tarkoitetuksi investointisuunnitelman pelastustoimea koskevaksi osaksi. Selvitys tulee toimittaa sisäministeriölle ja asianomaiselle aluehallintovirastolle. Pykälän 3 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun seurannan vähimmäistietosisällöstä, 2

momentissa tarkoitettuun selvitykseen tulevista tiedoista sekä ajankohdasta, jolloin selvitys on toimitettava sisäministeriölle ja aluehallintovirastolle.

Lisärahoituksesta säädetään hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä. Jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada vuosittaisen laskennallisen rahoituksen lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi (lisärahoitus) ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät. Lisärahoitus myönnetään valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta. Lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan 1 momentissa säädetyn varmistamiseksi ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja. Lisärahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta säädetään 26 §:ssä. Lisärahoitusta myönnetään hyvinvointialueen hakemukseen perustuen tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Lisärahoituksesta päättää valtioneuvosto. Valtiovarainministeriö asettaa lisärahoitusta koskevan päätöksen valmistelua varten valmisteluryhmän, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö sekä asianomainen hyvinvointialue nimeävät edustajansa. Valmisteluryhmän tehtävänä on arvioida lisärahoituksen edellytyksiä, tarvittavan lisärahoituksen määrää sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon. Lisärahoitus maksetaan viipymättä sen jälkeen, kun siitä on päätetty, seuraavan kyseisen lain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun maksuerän yhteydessä. Voimassa olevassa laissa ei ole erikseen säännöksiä siitä, miten valtioneuvosto voisi puuttua tilanteeseen, jossa ehtoja ei olisi noudatettu tai ne eivät olisi toteutumassa tavoitteiden mukaisesti.

Hyvinvointialuelain usean eri säännöksen tavoitteena on talouden ja toiminnan kestävyys edistäminen hyvinvointialueen toiminnassa. Hyvinvointialueet itsehallintonsa nojalla tekevät toimintaansa koskevat päätökset. Säännökset osaltaan edistävät myös valtioneuvoston asettamisen finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Kestävyyttä edistetään myös valtion ohjauksella. Lain kehittäminen on tarpeen hyvinvointialueen palvelujen turvaamiseksi. Säättämällä tarkemmin talouden ohjaamisesta sekä seurannasta ja ennakollisesta menettelystä talouden vaarantumiseen reagoimiseksi voitaisiin tukea hyvinvointialueiden päätöksentekoa sekä vuoropuhelua valtion kanssa. Hyvinvointialueen kestävä talous mahdollistaa palvelujen järjestämisen pitkällä aikavälillä. Jäljempänä kuvataan hyvinvointialueen taloustilannetta tarkemmin. Ennakollisen talouden ohjauksen sääntely turvaisi osaltaan valtion talouden finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Sääntelyllä varmistettaisiin valtion rahoituksen riittävyyttä, hyvinvointialueiden lainanhoitokykyä, talouden suunnittelun sääntöjen mukaisuutta sekä talousarvion noudattamista ja raportointia.

Hyvinvointialueiden taloustilanteesta

Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on ollut taloussuunnitelmia ja tilinpäätöksiä koskevien tietojen perusteella toiminnan käynnistymisvaiheessa haastava. Hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimialan ja HUS-yhtymän yhteenlaskettu tilikauden 2023 alijäämä on raportoitujen tilinpäätöstietojen perusteella noin 1,33 miljardia euroa. Alijäämien taustalla on oletettavasti useita eri syitä.

Hyvinvointialueiden taloustilanne oli jo lähtökohtaisesti vuoden 2023 talousarviotietojen perusteella hyvin heikko ja tilanne näyttää tilinpäätöstietojen perusteella olevan huomattavasti

talousarviota heikompi. Talousarvioiden mukaan kaikkien hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin eriytettävien tehtävien yhteen laskettu tilikauden alijäämä oli noin 900 miljoonaa euroa. Alijäämän määrä on siis noin 430 miljoonaa talousarviossa arvioitua suurempi. Myös HUS-yhtymän talousarvion mukaista tasapainotilannetta ei savutettu, tilinpäätöksen osoittaessa noin 111 miljoonan euron alijäämää.

Vain Helsingin kaupungin eriytettävien tehtävien vuosikate on positiivinen vuoden 2023 tilinpäätöksessä, mikä kuvastaa hyvinvointialueiden taloustilanteen erityistä heikkoutta. Negatiivinen vuosikate johtaa siihen, että alue joutuu rahoittamaan osan toimintakuluista rahavaroilla, omaisuuden myynneillä tai lyhytaikaisella lainalla, mikä lisää riskiä valtion lisärahoituksen hakemiselle.

Rahoitusvajetta korjaa osaltaan alueiden rahoitusmalliin sisältyvä valtion rahoituksen jälkikäteistarkistus, joka tehdään kahden vuoden viiveellä eli vuoden 2023 rahoitusvaje vaikuttaa alueiden rahoitukseen lisäävästi vuodesta 2025 lähtien. Jälkikäteistarkistus tehdään kuitenkin kaikkien hyvinvointialueiden rahoituspohjaa korottaen, joten lisäys kohdentuu aluekohtaisesti rahoitusmallin määräytymistekijöiden perusteella, ei siis aluekohtaisesti toteuman perusteella.

Kaikkien hyvinvointialueiden tilinpäätös vuodelle 2023 on alijäämäinen. Ainoastaan Helsingin kaupungin eriytettävissä tehtävissä tuotot riittivät kattamaan kulut. Hyvinvointialueiden alijäämissä on kuitenkin merkittävää aluekohtaista vaihtelua. Niillä alueilla, joissa alijäämää on merkittävästi keskimääräistä enemmän, jälkikäteistarkistus ei tule välttämättä kattamaan alueen vuoden 2023 alijäämää. Erityisesti näiden alueiden tulee kattaa alijäämänsä ensisijaisesti reaalityökalouden keinoin eli tulojen lisäyksiin ja menojen vähennyksiin. Lisäksi yleisesti voidaan todeta, että kaikki alueet joutuvat pohtimaan erilaisia talouden tasapainottamiskeinoja ja toimintojen kehittämistä siten, että palveluiden saatavuus turvataan myös tulevaisuudessa. Tämä edellyttää myös toimivaa ja ennakoivaa valtion ohjausjärjestelmää ja aktiivista vuorovaikutusta alueiden, kuntien ja valtion kesken.

Myös vuosi 2024 näyttää talousarvioiden perusteella hyvin haastavalta. Kokonaisalijäämän arvioidaan hyvinvointialueiden talousarvioiden perusteella olevan noin 860 miljoonaa euroa. Alueelliset erot ovat kuitenkin merkittävät. Viisi hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki arvioivat vuosikatteen olevan positiivinen. Helsingin kaupungin eriytettävien tehtävien tuloksen ennakoitaan olevan positiivinen. Taloussuunnitelmavuoden 2025 tulos olisi kuitenkin noin 800 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Kehityksen taustalla ovat valtion rahoituksen jälkikäteistarkistus ja alueiden muutosohjelmien kautta saavutettava maltillisempi toimintamenojen kasvu. Tähän kehitykseen liittyy kuitenkin vielä huomattavaa epävarmuutta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää ja tukea hyvinvointialueiden kestävästä taloudenhoitoa tunnistamalla talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemiseksi tehtävät toimenpiteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tavoitteena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialueille kohdennettu rahoitus riittää ja takaa palveluiden saamisen. Tätä tukemaan säädettäisiin ennakollinen talouden ohjauksen menettely tilanteisiin, jossa hyvinvointialueen taloudenpito on vaarantumassa merkittäväällä tavalla. Menettelyn tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueiden joutumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen tai lisärahoitus osoittautuisivat välttämättömäksi.

Arviointimenettelyn vaikuttavuutta vahvistettaisiin lisäksi siten, että arviointimenettelyssä käsiteltäisiin mahdollisuudet hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Ennakollisen ohjauksen

vahvistamiseen pyritään myös arviointimenettelyn ja hyvinvointialueiden rahoituslaissa säädetyn lisärahoituksen yhteyden tiukentamisella.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hyvinvointialuelakiin lisättäisiin säännökset ennakollisesta talouden ohjauksen menettelystä. Hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämistä koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että arviointimenettely voisi käynnistyä, jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta yhden kerran. Hyvinvointialuelain 122 §:ssä säädetyn arviointiryhmän tulisi ehdotuksessaan käsitellä myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa. Lisäksi säädettäisiin mahdollisuudesta käynnistää aluejakoselvitys ilman uutta arviointimenettelyä laissa säädettyjen arviointimenettelyn edellytysten yhä täyttyessä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden itsehallintoon

Hyvinvointialueiden itsehallinto merkitsee muun muassa hyvinvointialueen omaa vastuullisuutta taloudenhoidossa ja toiminnassa ja se on tärkeä myös siksi, että se mahdollistaa alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisen ja tukee uusien toimintamallien kehittämisessä. Hallintovaliokunta on hyvinvointialueiden perustamista koskeneessa lausunnossaan (12/2021 vp.) todennut muun muassa, että alueellisen itsehallinnon ei tarvitse olla identtinen kuntien itsehallinnon kanssa, vaan itsehallinnon vahvuus on pitkälti poliittisen harkinnan asia.

Perustuslakivaliokunta käsiteli hyvinvointialueiden perustamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp.) laajasti kansanvaltaisuuteen ja valtion ohjaukseen liittyviä kysymyksiä. Valiokunta totesi lausunnossaan valtiollisen ohjauksen vahvistuvan verrattuna silloiseen nykytilaan. Hyvinvointialueiden perustamiseen liittyneellä hallituksen esityksellä oli tarkoitus varmistaa, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on osaltaan turvata laadukkaan, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Kansanvaltaisuutta ymmärrettyä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan valiokunnan mukaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisenä osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmin ehdotettua maakuntien päätöksentekojärjestelmää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen täyttävänä (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunnan mielestä myös hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvä sääntely toteutti perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jäi varsin ohueksi. Valiokunta toisti kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen

muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (PeVL 26/2017 vp, s. 21). Myös hallintovaliokunta totesi lausunnossaan (12/2021 vp.), että hyvinvointialueiden mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja käyttää kertaluonteisia eria talouden tasapainottamiseen ovat kuntia rajallisemmat ja että tämän vuoksi perustuslain turvaamien palvelujen varmistamiseksi on tärkeää, että palvelujen mahdolliseen vaarantumiseen puututaan viivytyksettä.

Nyt esitettävillä muutoksilla ei muuteta olennaisilta perusteiltaan hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa nykyisestä tilanteesta, jonka perustuslakivaliokunta arvioi edellä kerrotun mukaisesti.

Esityksellä lisättäisiin hyvinvointialueenohjausta koskevaan sääntelykokonaisuuteen uusi menettely. Tämä menettely on kuitenkin tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan yksittäisissä tilanteissa hyvinvointialueen talouden tilanteen vaarantuessa. Menettely ei ole tarkoitettu muihin tilanteisiin, ja se ei olisi osa säännöllistä vuosittaista ohjausta. Sääntelyllä ja menettelyn tavoitteiden toteutuessa pyritään välttämään hyvinvointialueen itsehallintoon puuttumista tarkoittavaa arviointimenettelyä. Talouden vaarantuminen vaikuttaa suoraan palvelujen järjestämiskykyyn. Menettely on tarkoitettu tukemaan hyvinvointialueen omaa päätöksentekoa. Hyvinvointialueen kestävä talous vaikuttaa sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseen. Valtion hyvinvointialueisiin kohdistetun ojauskokonaisuuden ei siten voitane katsoa laajenevan itsehallinnon kannalta yhteensopimattomasti.

4.2.1.1 Ennakollisen talouden ohjauksen menettely

Hyvinvointialuelakiin esitetään lisättäväksi uusi sääntely ennakollisesta talouden ohjauksen menettelystä. Ehdotetulla sääntelyllä on yhteys voimassa olevan lain talousarviota ja -suunnitelmaa koskevaan sääntelyyn, johon ei ehdoteta muutoksia. Hyvinvointialueen tulee siten edelleenkin taloudenhoidossaan toimia voimassa olevien säännösten mukaisesti. Ehdotettu menettely pyrkii varmistamaan sitä, että taloudenhoidossa kaikissa tilanteissa voitaisiin löytää keinoja tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen taloudellinen tilanne olisi ilmeisesti vaikeutumassa siten, että palvelujen järjestämiseksi tulisi tehdä täydentäviä päätöksiä hyvinvointialueella. Neuvottelumenettelyn ensisijainen tavoite olisi informaatio-ohjauksena ehkäistä hyvinvointialueen talouden ajautumista tilanteeseen, jossa 122 §:n tarkoittaman arviointimenettelyn käynnistämiseksi ei enää olisi vaihtoehtoja.

Esityksen mukaan neuvottelumenettely ei voi johtaa hyvinvointialueen itsehallintoa kaventavaan tilanteeseen eli käytännössä arviointimenettelyyn. Menettelyssä mahdollisesti annettavat suositukset eivät myöskään ole esityksen mukaan hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia, vaan ne ovat nimenomaisesti suosituksia. Hyvinvointialueen tulisi kuitenkin käytännössä päättää itsehallintonsa nojalla toimenpiteistä, joihin se ryhtyy neuvottelussa sovitusti tai suositusten perusteella. Lähtökohtaisesti esitetty menettely ei siis sisällä säädösperustaisesti välittömiä elementtejä, jotka olisivat hyvinvointialueen itsehallintoa kaventavia. Menettelyllä turvattaisiin hyvinvointialueen toimintaa ja palvelujen järjestämistä ennakollisesti. Neuvottelumenettelyn seurauksena hyvinvointialueen tilanteen parantuessa, voitaisiin välttyä hyvinvointialueen arviointimenettelyltä, joka johtaa hyvinvointialueen toimivallan rajoittamiseen ja mahdollisesti myös hyvinvointialueen muuttamiseen. Tällä olisi hyvinvointialueen itsehallinnon kannalta myönteisiä vaikutuksia.

Menettelylle ei olisi ennalta määrättyä kestoja, vaan se voisi joissakin tilanteissa muodostua yhdestä neuvottelutilanteesta tai tarvittaessa useammasta neuvottelusta. Menettelyssä käsiteltäisiin hyvinvointialueella tilanteen syntymiseen vaikuttaneita asioita ja

hyvinvointialueen talouden ja toiminnan suunnittelun tilannetta. Tavoitteena olisi keskustella ja sopia tilanteen korjaamiseksi tehtävistä toimenpiteistä tai laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja niiden seurannasta. Mutta, kuten edellä on todettu, menettelyyn ei esitetä liitettäväksi sääntelyä, joka voisi johtaa hyvinvointialueen itsehallinnon kaventumiseen. Menettely ja siinä mahdollisesti annettavat suositukset olisivat tarkoitettuja tukemaan hyvinvointialueen omaa päätöksentekoa. Ottaen huomioon menettelyn tarkoitus, itsehallinnon merkittävänä kaventumisena ei voitane pitää sitä, että hyvinvointialueen kanssa käydään mahdollisesti pitkäänkin jatkuvia neuvotteluja, vaikkakin menettely itsestään väistämättä lisää hyvinvointialueen hallinnollista taakkaa.

Neuvotteluihin liittyvä kysymys on myös niiden julkisuus, niistä laadittava asiakirja sekä asiakirjan julkistus. Hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan liittyvät kysymykset ja niihin mahdollisesti liittyvät ongelmatilanteet ovat kuitenkin jo lähtökohtaisesti julkisia, joten tilanne ei olisi muuttumassa tältä osin.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn yhdeksi käynnistäväksi tekijäksi esitetään tilannetta, jossa olisi ilmeistä, että ne toiminnan ja talouden muuttamista tarkoittavat toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin mukaisessa eli lainanottovaltuuden korottamista koskevassa valtioneuvoston päätöksessä, tai hyvinvointialueiden rahoituslain 26 §:n 1 momentin mukaisessa eli lisärahoitusta koskevassa valtioneuvoston päätöksessä taikka hyvinvointialuelain 122 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä eivät ole toteutumassa tai toimenpiteille asetettuja taloudellisia vaikutuksia ei olla saavuttamassa. Toimenpiteiden jääminen toteutumatta olisi ilmeistä ainakin silloin, kun aluevaltuusto ei olisi lainkaan tehnyt tarvittavia päätöksiä taikka raportoinnin perusteella osoittautuisi, että päätökset eivät olisi riittäviä edellytettujen toimenpiteiden toteuttamiseksi tai vaikuttaa todennäköiseltä, että toimenpiteiden tosiasialliset vaikutukset poikkeavat selvästi niille asetetuista taloudellisista tavoitteista. Lisäksi edellytys olisi, että hyvinvointialue ei olisi tehnyt päätöksiä myöskään korvaavista vastaavan vaikutteisista toimenpiteistä.

Viimeksi mainitulla kriteerillä, joka koskee hyvinvointialueen arviointimenettelyn johdosta päättämien toimenpiteiden toteutumista, on yhteys hyvinvointialueen toimivallan rajoittamiseen, josta säädetään jo voimassa olevassa laissa. Hyvinvointialuelain 124 §:n mukaan sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö on päättänyt hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä, siihen saakka kun aluevaltuuston päättämät 122 §:n 3 momentissa tarkoitettut toimenpiteet jatkuvat, hyvinvointialueen viranomainen saa tehdä päätöksen, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia hyvinvointialueen talouteen tai joka olisi 122 §:ssä tarkoitettun arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastainen, vain jollei päätöstä välttämättömistä syistä ja asian kiireellisyyden vuoksi voida lykätä. Hyvinvointialueen on annettava 1 momentissa tarkoitettut päätökset valtiovarainministeriölle tiedoksi. Valtiovarainministeriöllä on oikeus tehdä 140 §:ssä säädetyillä perusteilla 139 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus ja 140 §:ssä tarkoitettu aluevalitus hyvinvointialueen viranomaisen tekemistä 1 momentissa tarkoitetuista päätöksistä. Valtiovarainministeriön oikeuteen tehdä valitus hallinto-oikeuden päätöksestä sovelletaan 147 §:ää.

Valtioneuvoston päätökset lainanottovaltuuden korottamiseen liitettävistä ehdoista tai hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisen lisärahoituksen ehdoista perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön, jonka mukaan valtioneuvostolla on oikeus asettaa päätöksiinsä ehtoja. Koska hyvinvointialueella on lainsäädäntöön perustuva velvoite noudattaa ehtoja, nyt esitettävällä säännöksellä ei asetettaisi lisärajoituksia hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan, vaan pyrittäisiin ensisijaisesti selvittämään, miksi ehdot eivät olisi toteutuneet tai niitä koskevat hyvinvointialueen päätöksillä ei olisi ehtojen mukaisia vaikutuksia.

Vuonna 2022 valtioneuvosto muutti kolmen hyvinvointialueen sekä HUS-yhtymän vuoden 2023 lainanottovaltuutta. Kahdentoista hyvinvointialueen vuoden 2024 lainanottovaltuutta on muutettu vuonna 2023 tai 2024. Jo tehdyissä valtioneuvoston päätöksissä on käytetty hyvinvointialuelain 15 § 4 momentin mukaista mahdollisuutta ehtojen asettamiselle ja kaikissa jo annetuissa valtioneuvoston päätöksissä on edellytetty päätöksiä talouden tasapainotussuunnitelmista tai muista vastaavista suunnitelmista sekä niiden toteutumisen raportoinnista. Käytettävissä olevan tiedon mukaan suunnitelmista on ehtojen mukaisesti päätetty kyseisillä alueilla, mutta toistaiseksi ei ole käytettävissä täsmällisempää tietoa siitä, miten suunnitelmat ovat toteutuneet, koska toimenpiteet ovat hyvinvointialueilla parhaillaan käynnissä ja siten keskeneräisiä.

Yksi hyvinvointialue on hakenut keväällä 2024 hyvinvointialueiden rahoituslaissa tarkoitettua lisärahoitusta, joten arvioita ehdoista ja niiden kohdistumisesta ei voida esittää. Mutta, kuten edellä nykytilaa koskevassa kohdassa on kuvattu, hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on haastava.

Esitetyn ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn 2–4 kohdissa esitetyt käynnistävät tekijät liittyvät hyvinvointialueen talousarvion- ja taloussuunnitelman laadintaan säännösten ja eri prosesseissa annettujen ehtojen ja tehtyjen päätösten mukaisesti. Hyvinvointialueen palvelujen turvaamisen kannalta on olennaisen tärkeää selvittää tilannekuva, miksi taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamisen edellyttäviä toimenpiteitä taikka talouden ja toiminnan muutoksiin kohdistuvia toimenpiteitä ei ole toteutumassa. Muun muassa tämän selvittämiseen pyritään esitettävällä menettelyllä. Säännöksen 4 kohdan tarkoittama käynnistäväksi ehdotettu tekijä kuvaaisi tilannetta, jossa hyvinvointialueen talouskehitystä ei voida tietojen puutteellisuuden vuoksi arvioida tai se on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan. Myöskään tämä esitetty menettelyn käynnistävä tekijä ei ole hyvinvointialueen itsehallintoon vaikuttava, koska hyvinvointialuelain 120 §:ssä jo säädetään hyvinvointialueen velvollisuudesta tuottaa tietoja toiminnastaan ja taloudestaan. Menettelyllä pyritään selvittämään, mistä johtuu, että tiedot ovat puutteelliset tai mistä johtuu, että talouskehitys on talousarviossa arvioitua oleellisesti heikompaa.

Ehdotetut kriteerit ovat sellaisia, että hyvinvointialue voi itse ennakoida niiden toteutumista ja ottaa tilanteen huomioon päätöksenteossa.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely tulisi esityksen mukaan sovellettavaksi hyvinvointialueiden lisäksi HUS-yhtymään ja Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 17/2021, että kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta johtuvista syistä sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli kuitenkin täsmennettävä sääntelyä ja rajattava Helsingin kaupunkiin kohdistuva ohjaus vain lakisääteisiin tehtäviin ja vain ehdottoman välttämättömään tuolloin arvioitavana olevan valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen kannalta. Kuitenkin lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi yhdenvertaisesti ehdotettua sääntelyä on tarkoituksenmukaista soveltaa myös Helsingin kaupungin eriytettäviin tehtäviin. Lainanottovaltuutta koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta ehdotetun pykälän kriteerejä on mahdollista soveltaa Helsingin kaupungin eriytettäviin tehtäviin.

4.2.1.2 Arvioitimenettely

Hyvinvointialueen arvioitimenettely voidaan käynnistää hyvinvointialuelain 122–123 §:n mukaisesti hyvinvointialueissa säädettyjen taloutta koskevien edellytysten täyttyessä ja käynnistetään sosiaali- ja terveysministeriön tehtyä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa säädetyn mukaisesti arvioitimenettelyn käynnistämistä koskevan aloitteen.

Esityksen mukaan arviointimenettely voitaisiin käynnistää voimassa olevaa sääntelyä aikaisemmin eli jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty kerran lisärahoitusta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos lisärahoitusta on myönnetty kaksi kertaa kolmen tilikauden aikana. Muutos yhtenäistäisi lisärahoituksen ja lainanottovaltuuden antamista koskevat arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset. Muutos mahdollistaa nopeamman puuttumisen hyvinvointialueen vaikeuksiin ja siten osaltaan turvaisi peruspalvelujen toteutumista. Esitetyllä muutoksella on siten välillistä vaikutusta hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan, koska arviointimenettelyyn päättymisen voidaan katsoa hyvinvointialueen näkökulmasta osoittavan vakavia ongelmia taloudessa ja perustuslaissa turvattujen palvelujen järjestämisessä. Arviointimenettelyn käynnistäminen talouden perusteella on kuitenkin edelleen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa. Tästä syystä menettely voidaan jättää käynnistämättä esimerkiksi tilanteessa, jossa lisärahoituksen ja sille asetettujen ehtojen voidaan riittävästi katsoa turvaavan palvelujen järjestämistä. Lisärahoitusta myönnetään hyvinvointialueen rahoituslain 11 §:n mukaisesti, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Hyvinvointialueella on oikeus saada rahoituslaissa säädetyn vuosittaisen laskennallisen rahoituksen lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisäätöiset tehtävät.

Lisärahoitusta myönnetään lain 26 §:n mukaisesti hyvinvointialueen hakemukseen perustuen tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön aloitteesta. Lisärahoituksesta päättää valtioneuvosto. Valtiovarainministeriö asettaa lisärahoitusta koskevan päätöksen valmistelua varten valmisteluryhmän, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö sekä asianomainen hyvinvointialue nimeävät edustajansa. Valmisteluryhmän tehtävänä on arvioida lisärahoituksen edellytyksiä, tarvittavan lisärahoituksen määrää sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja. Arviointi perustuu hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon. Perustuslakivaliokunta on todennut hyvinvointialueiden perustamiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 241/2020 vp) antamassaan lausunnossaan, että lisärahoituksen saaminen ja määrä sidotaan 11 §:ssä palvelujen järjestämisen vaarantumiseen ja toisaalta tarpeeseen. Kynnys lisärahoituksen saamiseen ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu tässä suhteessa liian korkeaksi (PeVL 15/2018 vp, s. 23, PeVL 65/2018 vp s. 27). Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta merkityksellistä on, että lisärahoituksen saamiseen on edellytysten täytyessä oikeus, eikä myöntäminen riipu tältä osin valtioneuvoston harkinnasta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tältä kannalta huomiota rahoituslain 26 §:n 1 momentin sanamuotoon, jota on selvytyden vuoksi syytä muuttaa korvaamalla ilmaisu "voidaan myöntää" esimerkiksi ilmaisulla "myönnetään" (PeVL 17/2021 vp, s. 24).

Lisärahoitusta koskeva valmistelu voi käynnistyä pelkästään ministeriöiden aloitteen perusteella edellä todettujen rahoituslain mukaisten edellytysten täytyessä. Tämä aloite voisi vastaavasti välillisesti vaikuttaa arviointimenettelyn käynnistymiseen. Tällaisessa tapauksessa jossain määrin hyvinvointialueen itsehallintoon vaikuttavana voidaan pitää esitettyä ensimmäisen lisärahoituksen perusteella käynnistämisen mahdollistamista tarkoittavaa muutosta. Lisärahoituksen saaminen on kuitenkin oikeudellisesti sidottu uhkaan palvelujen vaarantumisesta ja lisärahoituksen tarpeeseen. Arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Molemmista menettelyissä on asianomaisen hyvinvointialueen edustaja.

Voimassa olevan lain mukaan arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toiminnoista. Sääntöön esitetään lisättäväksi, että arviointiryhmän tulee käsitellä myös ehdotus hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (2 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanon tarpeellisuudesta. Voimassa olevan lain mukaisesti valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettujen aluejakoselvittäjien asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Tähän sääntelyyn ei esitetä muutoksia. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueesta annetun lain 122 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueen arviointimenettelyssä ollutta hyvinvointialuetta koskeva selvitys hyvinvointialueen muuttamisesta voi tulla vireille myös mainitussa pykälässä tarkoitettujen arviointiryhmän ehdotuksesta.

Arviointiryhmälle asetettava velvollisuus käsitellä myös hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa ei tosiasiallisesti muuta hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa nykyisestä. Arviointiryhmällä on voimassa olevankin sääntelyn perusteella laaja arviointi- ja selvitysvelvollisuus, mutta myös oikeus esittää tarpeellisiksi katsomiaan toimia. Siten mahdollisuus esittää hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa on tähänkin saakka ollut arviointiryhmälle mahdollista.

Voimassa olevan säännöksen mukaan arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toiminnoista. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tähän sääntelyyn esitetään lisättäväksi hyvinvointialueelle velvoite väliraportoinnista. Esityksen mukaan toimenpiteistä raportoitaisiin myös osavuosisikastausten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitettua neuvottelussa.

Lisätty raportointivelvoite ei lähtökohtaisesti muuta hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa. Hyvinvointialueen on joka tapauksessa voimassa olevan sääntelyn mukaisesti raportoitava toiminnastaan ja taloudestaan. Lisäksi 13 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu on nimenomaisesti tarkoitettu tilanteeksi, jossa hyvinvointialueen tilannetta tarkastellaan kokonaisuudessaan.

Esityksen mukaan ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jossa aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja aluevaltuuston päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät edelleen. Hyvinvointialueen itsehallinnollinen asema ei tältä osin ratkaisevasti muuttuisi nykyisestä. Vastaava sääntely lisättiin kuntalakiin vuonna 2021 eikä muutosta pidetty ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta.

4.2.2 Vaikutukset perusoikeuksien toteutumiselle

Hyvinvointialueiden talouden ohjausta vahvistavien keinojen eli ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn sekä arviointimenettelyyn liittyvien muutosten nimenomaisena tavoitteena on osaltaan turvata hyvinvointialueiden taloutta ja palveluita, joissa suoraan on

kysymys perusoikeuksien toteutumisen edellytyksistä. Esityksellä on siten välillisiä vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiselle. Nämä vaikutukset toteutuisivat hyvinvointialueiden ehdotetun neuvottelumenettelyn seurauksena tekemien päätösten mukaisesti.

Arviointimenettely voisi esityksen mukaan käynnistyä, jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty yhden kerran lisärahoitusta. Esityksellä ei muutettaisi lisärahoitusta koskevaa sääntelyä, jonka tarkoitus on palvelujen turvaamisen varmistaminen. Lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan hyvinvointialueen rahoituslain mukaisesti ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja perustuslain 19 § 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen turvaamisen varmistamiseksi. Arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään.

4.2.3 Viranomaisvaikutukset

Esityksellä on vaikutuksia valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön toimintaan, koska kyseessä on uusi ohjausmenettely, johon ministeriöt osallistuisivat. Hyvinvointialuelakiin lisättiin lailla 468/2024 säännökset hyvinvointialueiden valtakunnallisista tavoitteista sekä ministeriöiden neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa. Hyvinvointialuelakiin lisättiin myös täsmennetyt säännökset valtiovarainministeriön tehtävistä hyvinvointialueiden ohjauksessa. Hyvinvointialueiden valtion ohjausta yhtenäistettiin, selkeytettiin valtiovarainministeriön roolia ohjauksessa sekä osaltaan varmistettiin, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien talous- ja finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa. Kyseisessä lain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 2/2024) on kuvattu esityksen vaikutukset.

Esityksellä ennakollisesta talouden ohjauksen menettelystä ei esitetä muutettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön eikä sisäministeriön toimivaltaa hyvinvointialueiden ohjauksessa. Ohjausta yhteensovitetään valtioneuvostotasolla ohjausprosesseissa. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus ja sisäministeriölle pelastustoimen yleinen ohjaus. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö vastaavat sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisen ohjauksesta sekä palveluja koskevasta substanssilainsäädännöstä. Valtioneuvoston sisäisessä työnjaossa valtiovarainministeriölle kuuluvat hyvinvointialueita ja niiden rahoitusta koskeva lainsäädäntö sekä hyvinvointialueiden talouden ja hallinnon yleinen ohjaus sekä toiminnan yleinen ohjaus siltä osin kuin sitä ei ole säädetty asianomaisen muun ministeriön tehtäväksi. Valtiovarainministeriölle kuuluu hyvinvointialuelain ja muiden lakien mukaisesti muun muassa hyvinvointialueiden demokratiaan ja itsehallintoon, päätöksentekoon, hallintoon ja johtamiseen sekä työnantajatehtäviin, aluejakoon, rahoitukseen ja talouteen liittyvät kysymykset. Ohjausta toteutettaisiin ministeriöiden välisessä yhteistyössä valtionvarainministeriön johdolla ja koordinoimana.

Nyt käsillä olevan ehdotuksen mukainen ennakollisen talouden ohjauksen neuvottelumenettely on tarkoitettu olevan poikkeuksellinen vuosittaisesta neuvottelumenettelystä poiketen harvemmin toteutettava, koska sen käynnistäminen on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tilanne olisi vaarantumassa merkittävästi.

Tapauskohtaisesti esitetty neuvottelumenettely kuitenkin olisi yhteensovittavissa vuosittaiseen neuvotteluun. Neuvottelut hyvinvointialueen kanssa olisi mahdollista joissakin tapauksissa yhdistää. Molemmissa neuvotteluissa olisi mahdollista hyödyntää prosesseissa

kertynyttä tietopohjaa. Esitetty menettely toteutettaisiin yksittäisen hyvinvointialueen kanssa käytävin neuvotteluin.

Esitetty ennakollinen talouden ohjauksen menettely edellyttää tiedonhallinnan ja analysoinnin parantamista nykyisestä, jotta ohjaustoiminta voisi olla nykyistä merkittävästi reaktiivisempaa.

Esitys lisäisi hyvinvointialueen ja ministeriöiden vuorovaikutusta ja osaltaan tukisi hyvinvointialueen taloutta koskevaa päätöksentekoa.

Aluevaltuuston tehtäviä koskevaan hyvinvointialuelain 22 §:än esitetyllä asiakasmaksuja koskevalla muutoksella mahdollistettaisiin delegointi. Aluevaltuusto voisi hallintosäännössä siirtää toimivallan alemmalle viranomaiselle. Asiakasmaksujen muutoksista päättäminen olisi siten mahdollista toteuttaa joustavammin. Aluevaltuusto voisi jatkossakin päättää asiasta.

4.2.4 Taloudelliset vaikutukset, julkinen talous

Esityksellä ei muuteta hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaan määräytyvää rahoitusta, joten esityksellä ei ole suoria vaikutuksia hyvinvointialueiden talouteen. Hyvinvointialueiden taloutta koskevat vaikutukset ovat välillisiä eikä suoria euromääräisiä vaikutuksia voida ennakoida. Esityksen tavoitteena on edistää hyvinvointialueiden talouden kestävyyttä, toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.

Hyvinvointialueiden perustamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp. s 234) todettiin, että hyvinvointialueiden jatkuvaluonteinen ohjaus ja ohjaavien ministeriöiden kanssa käytävä vuotuinen ohjausneuvottelu tukisivat hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä ja siihen liittyen järjestäjän vastuuta palvelutuotannosta. Näin saataisiin tietoa valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun ja seurantaan, jolloin voitaisiin tukea ja osaltaan varmistaa julkisen talouden tavoitteiden toteutumista. Vahvalla hyvinvointialueiden järjestämistehtävän kansallisella ohjauksella voitaisiin varmistaa nykyistä asiakaslähtöisempien, integroitujen ja vaikuttavien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen toteutuminen kustannustehokkaalla tavalla koko maassa.

Esityksen mukaisella ennakollisen taloudellisen ohjauksen vahvistamisella on tavoitteena jatkaa ja tukea sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen uudistuksen yhteydessä asetettuja tavoitteita ja varmistaa niiden toteutuminen, mutta säädösmuutoksille ei voida esittää euromääräisiä vaikutusarvioita.

Ennakollista talouden ohjausta koskevan sääntelyn välittömiä taloudellisia vaikutuksia ei voida arvioida, mutta ehdotettujen kriteerien avulla on mahdollista parantaa hyvinvointialueiden talouden suunnittelua ja seuranta. Merkittävin vaikutus olisi mahdollisuudella ennakoida talouden vaikeuksia aiemmin, jolloin niihin on helpompi reagoida korjaavin toimenpitein. Sääntely lisää sekä hyvinvointialueen että valtioneuvoston tietopohjaa hyvinvointialueen taloudesta.

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely olisi tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittäväällä tavalla. Tällaisessa tilanteessa valtiovarainministeriön olisi mahdollista käynnistää menettely. Vaarantumista kuvaavista kriteereistä säädettäisiin pykälässä, mutta olennaista olisi, että olisi syntymässä tilanne, jossa hyvinvointialue olisi esimerkiksi joutumassa hyvinvointialuelain mukaiseen arviointimenettelyyn hyvinvointialueiden rahoituslaissa tarkoitettuun lisärahoitusmenettelyyn. Ennakollisen ohjauksen kautta on siten mahdollista kehittää hyvinvointialueiden toiminnan

kustannusvaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä estää tilanteita, joissa jouduttaisiin turvautumaan valtion toimenpiteisiin. Esitys osaltaan tukee valtioneuvoston asettamien finanssipoliittisten tavoitteiden toteutumista. Kuten edellä on todettu, täsmällisiä euromääräisiä arvioita saavutettavasta hyödyistä ei ole mahdollista esittää menettelyn luonteesta johtuen. Hyvinvointialueiden taloudellista tilannetta on käsitelty edellä nykytilaa koskevassa osassa sekä edellä itsehallintoon kohdistuvissa vaikutuksissa.

Esitetyn ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn 13 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tunnusluvut kuvaisivat tilannetta, jossa vuosikate ei riitä poistoihin tai tulorahoitus ei riitä lainojen hoitamiseen. Mikäli talouskehitys ei korjautuisi, voisi olla mahdollista, että arviointimenettelyn edellytykset täyttyisivät.

Käytettävissä olevien tilinpäätös- sekä talousarvio- ja suunnitelmätietojen perusteella esimerkiksi tunnusluku konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde alle 100 prosenttia toteutuisi vuoden 2023 tilinpäätöstietojen perustella kaikilla hyvinvointialueilla, talousarvotietojen 2024 perustella miltei kaikilla alueilla. Taloussuunnitelmätietojen perusteella tunnusluku ei täyttyisi yhdelläkään alueella ja vuonna 2026 yhdellä alueella.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen alkuvuosien jälkeen on oletettavaa, että kriteerit täyttyisivät harvemmin ja vain osalla alueista, ja kuvaivasivat tarkemmin kunkin hyvinvointialueen talouden kehitystä.

Säännöksen 2–4 kohdissa esitetyt käynnistävät tekijät liittyvät hyvinvointialueen talousarvion- ja taloussuunnitelman laadintaan ja toteutumiseen. Valtiovarainministeriö voisi käynnistää menettelyn, jos olisi ilmeistä, että edeltävien muiden menettelyjen perusteella hyvinvointialueella päätetyt toimenpiteet eivät olisi toteutumassa. Lisäksi edellytys olisi, että hyvinvointialue ei myöskään olisi tehnyt korvaavia tai uusia päätöksiä talouden tasapainoa parantamista toimenpiteistä. Tällöin tilanne olisi sellainen, että hyvinvointialueen päättämät talouden tasapainottamistoimet eivät olisi toteutumassa ja talous ja siten myös palvelujen järjestäminen olisivat vaarantumassa. Menettely voisi käynnistyä myös, jos hyvinvointialueen talousarviossa- ja suunnitelmissa ei olisi esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamisen edellyttämiä yksilöityjä toimenpiteitä tai perusteita tai se ei olisi 115 §:ssä säädetyn mukainen. Talousarvion vakiintuneisiin laadintaperiaatteisiin kuuluvan täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava hyvinvointialueen rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Rahan käyttö ja rahan lähteet on esitettävä talousarvion laadintahetkellä käytössä olevien tietojen mukaisina. Mahdolliset taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseen liittyvät tavoitteet on kohdennettava tehtäville ja palveluille. Menettely olisi mahdollinen myös, kun hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompi kuin talousarviossa arvioidaan taikka sitä ei voida arvioida esitettyjen tai raportoitujen tietojen perustella. Tilanne olisi myös näiden edellytysten perusteella sellainen, jossa talouden voitaisiin katsoa vaarantuvan.

Hyvinvointialueen arviointimenettely voidaan käynnistää hyvinvointialuelain 122–123 §:n mukaisesti hyvinvointialueissa säädettyjen taloutta koskevien edellytysten täytyessä tai palvelujen vaarantuessa sosiaali- ja terveysministeriön tehtyä arviointimenettelyn käynnistämistä koskevan aloitteen. Esityksen mukaan menettely voitaisiin käynnistää voimassa olevaa sääntelyä aikaisemmin eli tilanteessa, jossa hyvinvointialueelle olisi myönnetty kerran lisärahoitusta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos lisärahoitusta on myönnetty kaksi kertaa kolmen tilikauden aikana. Lisärahoituksen hakeminen osoittaa palvelujen merkittävää vaarantumista. Esitetyllä muutoksella ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Kuten todettu, menettelyn käynnistyminen olisi harkinnanvaraista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen liittyen yhtenä vaihtoehtona olisi arviointimenettelyn osalta sääntelyn säilyttäminen nykyisellään. Valtiovarainministeriön harkintavalta menettelyn käynnistämiseksi säilyisi molemmissa vaihtoehdoissa ennallaan. Kuitenkin lisärahoituksen myöntämistä koskeva esitetty muutos turvaisi paremmin hyvinvointialueen toimintaa ja palveluja. Arviointiryhmän tehtäviin esitetty lisäys hyvinvointialuejaon muutoksen vireilletulon käsittelystä ei aiheuta merkittävää muutosta nykyiseen tilanteeseen. Jo nykyisenkin sääntelyn perusteella arviointiryhmä voi esittää hyvinvointialuejaon muutoksen vireillepanoa. Esitys kuitenkin selkiyttäisi nykytilaa. Esitetty toimenpiteiden tiiviimpi raportointi turvaa voimassa olevaa sääntelyä paremmin hyvinvointialueen toimintaa alueen ja valtion saaman tilannekuvan parantuessa.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn vaihtoehtona on sääntelyehdotuksesta luopuminen tai päinvastoin, nyt esitetyn vaihtoehdon osalta menettelyn sääntelyperustan tiukentaminen esimerkiksi siten, että sääntelyyn olisi liitetty väylä hyvinvointialueen arviointimenettelyyn. Jälkimmäinen vaihtoehto ei toteuttaisi menettelyn ennakollisuuden tavoitteita ja vuorovaikutuksellista tilannekuvan muodostumista, ja siten tuottaisi mitään merkittävää etua voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Nyt esitettyä menettelyä vastaavia vaikutuksia olisi mahdollisesti saatavissa myös niin, että nyt kyseiseen sääntelyyn liitetyt, menettelyn laukaisevat tekijät käsiteltäisiin vuosittaisissa hyvinvointialuelain 13 a §:n mukaisissa neuvotteluissa. Tällaisessa vaihtoehdossa laista jäisi suoraan puuttumaan sääntely, millä voitaisiin puuttua eri prosesseissa päätettyjen ehtojen toteutumiseen. Lisäksi reagointiaika pidentyisi, ja vuotuisten neuvottelujen luonne muuttuisi.

Valmistelussa arvioitiin olisiko mahdollista säätää myös sellaisia kriteerejä, jotka kuvaisivat pelkästään hyvinvointialueen toimintamenojen kasvua sekä kehitystä suhteessa muihin hyvinvointialueisiin. Tämän tyyppiset kriteerit eivät kuitenkaan kuvaisi riittävästi yksittäisen hyvinvointialueen talouden kehitystä eikä talouden vaarantumista taikka rahoituksen riittävyyttä, mitä ehdotetulla neuvottelumenettelyllä pyritään estämään. Menojen nousuun voivat vaikuttaa myös hyvinvointialueen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat tekijät. Hyvinvointialueen tulee myös pystyä itse arvioimaan neuvottelumenettelyn kriteerin täyttymistä osaltaan jo talousarviovuoden aikana, minkä vuoksi sen omaa taloutta ja päätöksiä kuvaavat kriteerit katsottiin tarkoituksenmukaisiksi.

6 Lausuntopalaute

Valtiovarainministeriö sai määräaikaan mennessä 24 lausuntoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole esityksestä lausuttavaa. Lausuntonsa antoivat Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Kainuun hyvinvointialue, Kanta-Hämeen hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Keski-Suomen hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue, Pohjois-Savon hyvinvointialue, Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, HUS-yhtymä, Helsingin kaupunki, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Hyvinvointialueiden liitto ja Suomen Tilintarkastajat ry. Lisäksi yhteisen lausunnon antoivat Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Pohjanmaan liitto, Etelä-Savon liitto, Hämeen liitto, Kainuun liitto, Keski-Pohjanmaan liitto,

Keski-Suomen liitto, Kymenlaakson liitto, Lapin liitto, Pohjanmaan liitto, Pohjois-Karjalan liitto, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon liitto, Päijät-Hämeen liitto ja Satakuntaliitto.

Lausunnot sekä lausuntokierroksella saadusta lausuntopalautteesta laadittu yhteenveto ovat nähtävillä valtioneuvoston hankesivuilla.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettely

Osa lausunnon antaneista hyvinvointialueista kannatti esityksen 13 b §:n mukaista ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä tai sitä pidettiin välineenä lähtökohtaisesti kannatettavana. Ehdotettua sääntelyä pidettiin perusteltuna keinona tarkemman tilannekuvan muodostamiseksi sekä hyvinvointialueiden päätösten tukemiseksi. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, ettei menettely kavenna hyvinvointialueen itsehallintoa. Annettujen suositusten ei eräiden lausuntojen mukaa tule olla hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia.

Usea lausunnon antanut hyvinvointialue piti ehdotuksen tavoitteita oikeina. Ennakollisuutta ja mahdollisimman oikeaa tilannekuvaa pidettiin hyvänä tavoitteena. Ehdotettu sääntely nähtiin kuitenkin eri tavoin vaikuttavuudeltaan tai muutoin ongelmallisena. Sääntelyn ei katsottu ratkaiseva hyvinvointialueen talouden ongelmia tai esityksen ei katsottu olevan sopusoinnussa hyvinvointialueen itsehallinnon kanssa. Ehdotuksen nähtiin myös lisäävän hallinnon taakkaa.

Eräissä lausunnoissa otettiin kantaa menettelyn käynnistymisen edellytyksiin, ja todettiin menettelyn käynnistämistä koskevien kriteerien olevan kannatettavia. Niiden nähtiin kuvaavan hyvin tilannetta, jossa riski talouden tilan vaarantumiselle on ilmeinen. Yksittäisissä lausunnoissa menettelyn käynnistämisen harkinnanvaraisuutta ja kriteerejä pidettiin tulkinnanvaraisina. Yksittäisissä lausunnoissa todettiin, että aloitemahdollisuus menettelyn käynnistämiseksi olisi tarpeen olla valtiovarainministeriön lisäksi myös alueella itsellään.

Osassa lausunnoista esitystä ei kannatettu. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, ettei ylimääräistä hallinnollista taakkaa lisätä. Voimassa olevaa sääntelyä pidettiin riittävänä. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin valtion ohjausta sekä hyvinvointialueiden taloutta ja sitä koskevaa sääntelyä koskevia yleisiä huomioita ja muita ehdotuksia.

Arviointimenettely

Osa lausunnon antaneista hyvinvointialueista pääosin kannatti arviointimenettelyä koskevaan sääntelyyn esitettyjä muutoksia tai ehdotettujen muutosten ei katsottu olevan oleellisesti nykytilannetta muuttava. Osa hyvinvointialueista ei kannattanut ehdotuksia. Niiden ei katsottu olevan tarkoituksenmukaisia nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Yksittäisissä lausunnoissa katsottiin ehdotusten kaventavan itsehallintoa. Eräissä lausunnoissa ei pidetty tarkoituksenmukaisena raportoinnin lisäämistä koskevaa ehdotettua muutosta.

Ehdotettua muutosta lisärahoituksen hakemisen vaikutuksesta arviointimenettelyn käynnistymiseen pidettiin lausunnoissa pääosin perusteltuna. Lainanottovaltuuden muuttamisen kanssa yhdenmukaisen sääntelyn katsottiin olevan perusteltu. Eräissä lausunnoissa todettiin lisärahoituksen hakemisen kuvaavan lainanottovaltuuden muuttamista merkittävämmällä tavalla rahoituksen riittämättömyyttä tai palvelujen vaarantumista. Yksittäisissä lausunnoissa kuitenkin katsottiin, että ehdotuksessa ei ole tuotu esille perusteita voimassa olevan sääntelyn riittämättömyydelle.

Lainanottovaltuus

Suurin osa lausunnon antaneista tahoista katsoi, että muutokset ovat teknisluonteisia. Investointeja vastaavat pitkäaikaiset vuokrasopimukset on tarkoituksenmukaista rinnastaa investointeihin. Useissa lausunnoissa esitettiin huomioita voimassa olevaan laskennallista lainanottovaltuutta koskevaan sääntelyyn. Eräissä lausunnoissa ehdotusta ei kannatettu.

Muut huomiot

Muista ehdotuksista lausunnon antaneet tahot pitivät perusteluina hyvinvointialuelain 22 ja 119 §:ään ehdotettuja muutoksia.

Lausuntopalautteen huomioon ottaminen

Lausuntokierroksen jälkeen ehdotuksen yleis- ja säännöskohtaisia perusteluja on tarkennettu. Ehdotuksen 13 b §:n 1 momentin 3 kohdan perusteluja on tarkennettu siltä osin, kun säännöksessä viitataan taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamisen edellyttämiin yksilöityihin toimenpiteisiin tai perusteisiin. Lisäksi esitykseen on lisätty teknisluonteiset tarkastukset 63, 73 ja 117 §:n sanamuotoihin. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on lisätty HUS-yhtymään sovellettavia säännöksiä koskevia teknisluonteisia viittauksia. Muutoksilla selkeytettäisiin järjestämisvastuuseen liittyvän sääntelyn soveltamista HUS-yhtymään.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki hyvinvointialueesta

13 b §. *Ennakollinen talouden ohjauksen menettely.* Pykälässä säädettäisiin uudesta, ennakollisesta talouden ohjauksen menettelystä, joka toteutettaisiin yhteistyössä valtion ja hyvinvointialueen kesken. Menettelyllä tarkoitettaisiin valtiovarainministeriön ja hyvinvointialueen neuvottelumenettelyä, johon osallistuisivat sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö, ja jossa valtio ja hyvinvointialue käsittelevät hyvinvointialueen talouden tilannekuvan vaikutuksia hyvinvointialueen toiminnalle. Menettely olisi tarkoitettu tukemaan hyvinvointialuetta tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla pykälässä säädettävien kriteerien perusteella. Menettelyn ensisijaisena tavoitteena olisi yhteisen tilannekuvan muodostaminen hyvinvointialueen talouden tilasta sekä siihen vaikuttaneiden taloutta ja toimintaa koskevien päätösten toteutumisesta, ja tämän perusteella neuvottelun osapuolten käsitysten esiin tuominen tarvittavista korjaavista toimenpiteistä. Menettelyssä voitaisiin antaa suosituksia hyvinvointialueelle. Hyvinvointialue tekisi itse ratkaisunsa tarvittavista toimenpiteistä. Esitetty sääntely parantaisi hyvinvointialueen talouden ja toimenpideohjelmien seurantaa ja osaltaan kannustaisi hyvinvointialuetta pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin.

Menettelyn käynnistäminen olisi valtiovarainministeriön harkinnassa. Harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi hyvinvointialueen talouteen vaikuttavat kertaluonteiset tekijät, joilla ei olisi pysyvää vaikutusta hyvinvointialueen talouteen. Menettely voitaisiin jättää käynnistämättä esimerkiksi, jos on selvää, että ehdotetun pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin tunnuslukuihin vaikuttavat sellaiset tekijät, joihin hyvinvointialueet eivät ole voineet itse vaikuttaa ja jotka eivät ole olleet ennakoitavissa. Nämä tekijät heijastuvat tyypillisesti kaikkien hyvinvointialueen talouteen kyseisenä tilivuotena, ja niistä aiheutuvat kustannukset tulevat huomioiduksi rahoituksen jälkikäteistarkastuksessa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää menettelyn ensinnäkin silloin, kun hyvinvointialueen tilinpäätöksessä laskettuna 123 §:n 2 momentin

mukaisesti konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 100 prosenttia tai laskennallinen lainanhoitokate pienempi kuin yksi. Tunnuslukujen raja-arvot kuvaavat tilannetta, jossa vuosikate ei riitä poistoihin tai tulorahoitus lainan lyhennyksiin ja korkoihin keskimääräisellä lainanhoitajalla laskettuna. Tunnusluvun heikkona pidettävä arvo voisi olla peruste käynnistää ennakkollisen talouden ohjauksen menettely. Lain 123 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien mukaan hyvinvointialueen arviointimenettely voidaan sitä vastoin käynnistää erityisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaavien kyseisten tunnuslukujen raja-arvojen perusteella.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan menettely voitaisiin käynnistää myös, kun olisi ilmeistä, että ne toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin mukaisessa lainanottovaltuuden muuttamisesta koskevassa valtioneuvoston päätöksessä, hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaisessa lisärahoitusta koskevassa valtioneuvoston päätöksessä tai hyvinvointialuelain 122 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä eivät ole toteutumassa. Edellä mainituissa menettelyissä on voitu edellyttää tai katsoa tarpeelliseksi esimerkiksi toimenpiteitä toiminnan ja talouden muuttamiseksi. Toimenpiteiden toteutumatta jäämisellä tarkoitettaisiin myös tilannetta, että toimenpiteille asetettuja taloudellisia tai toiminnan vaikutuksia ei olla saavuttamassa. Lisäksi edellytyksenä olisi, että hyvinvointialue ei olisi päättänyt korvaavista toimenpiteistä. Toimenpiteiden jääminen toteutumatta olisi ilmeistä ainakin silloin, kun aluevaltuusto ei olisi lainkaan tehnyt tarvittavia päätöksiä, päätökset eivät olisi riittäviä edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi tai vaikuttaa todennäköiseltä, että toimenpiteiden tosiasialliset vaikutukset poikkeavat selvästi niille asetetuista taloudellisista vaikutuksista.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää menettelyn, jos hyvinvointialueen talousarviossa ja suunnitelmassa ei olisi esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamisen tarvittavia yksilöityjä toimenpiteitä tai perusteita taikka talousarvio ja suunnitelma ei olisi 115 §:ssä säädetyn mukainen. Talouden tasapainottamisen tai alijäämän kattamisen keinojen tulee olla ensisijaisesti reaalitalouden keinoja eli tulojen lisäyksiä tai menojen vähennyksiä. Tällaisena keinona ei voida pitää taseen peruspääoman alentamista alijäämän kattamiseksi, joka merkitsisi kertyneen nettovarallisuuden käyttöä palvelujen rahoittamiseen. Talousarvion vakiintuneisiin laadintaperiaatteisiin kuuluvan täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava hyvinvointialueen rahan käyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Tämä edellyttää esimerkiksi, että menojen vähennykset tulee yksilöidä ja kohdentaa tehtäville. Rahan käyttö ja rahan lähteet on esitettävä talousarvion laadintahetkellä käytössä olevien tietojen mukaisina. Mahdolliset taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseen liittyvät tavoitteet on kohdennettava tehtäville ja palveluille.

Momentin 4 kohdan mukaan menettely voitaisiin käynnistää myös, jos hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan tai jos sitä ei voida tietojen puutteellisuuden vuoksi arvioida. Poikkeamat voisivat ilmetä 120 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannan perusteella tai muulla valtiovarainministeriön seurannalla.

Pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö osallistuisivat menettelyyn. Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelumenettelystä laadittaisiin valtiovarainministeriön johdolla asiakirja, jossa todetaan menettelyssä käsitellyt asiat, mihin neuvotteluissa on päädytty sekä hyvinvointialueelle annetut talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosituksukset ja niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu. Asiakirja julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa.

Menettelylle ei olisi ennalta määrättyä kestoja, vaan se voisi joissakin tilanteissa muodostua yhdestä neuvottelutilanteesta tai tarvittaessa useammasta neuvottelusta. Menettelyssä

käsitteläisiin hyvinvointialueella tilanteen syntymiseen vaikuttaneita asioita ja hyvinvointialueen talouden ja toiminnan suunnittelun tilannetta. Tavoitteena olisi sopia tilanteen korjaamiseksi tehtävistä toimenpiteistä tai laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja niiden seurannasta, mutta olisi myös mahdollista antaa talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia toimenpidesuosituksia. Menettelyn ensisijainen tavoite olisi ehkäistä hyvinvointialueen talouden ajautumista tilanteeseen, jossa 122 §:n tarkoittaman arviointimenettelyn käynnistämiseksi ei enää olisi vaihtoehtoja.

Mahdolliset hyvinvointialueella annettavat suositukset perustuisivat neuvotteluissa ilmenneisiin taloutta ja sen kehittymistä koskeviin seikkoihin. Suositukset eivät olisi hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia. Suosituksissa sovitetaan yhteen valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön neuvotteluissa ilmenneitä näkemyksiä ohjaustarpeesta hyvinvointialueen tilanteeseen. Suositusten tarkoituksena on osaltaan varmistaa palvelujen järjestämistä sovittamalla yhteen taloutta ja toimintaa. Toimenpidesuositukset olisivat siten kiinteästi sidoksissa neuvotteluissa saavutettuun käsitykseen hyvinvointialueen tilanteesta ja muutostarpeista. Neuvotteluissa ja mahdollisissa suosituksissa tulee huomioida tämän lain 124 §:ssä tarkoitettu hyvinvointialueen toimivallan rajoittaminen. Edellä mainitun pykälän 1 momentin mukaan sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö on päättänyt hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä, siihen saakka kunnes 122 §:n 4 momentissa tarkoitettu aluejakoselvittäjä on päätetty jättää asettamatta tai selvittäjän tekemästä esityksestä on tehty päätös taikka siihen saakka kun aluevaltuuston päättämät 122 §:n 3 momentissa tarkoitetut toimenpiteet jatkuvat, hyvinvointialueen viranomaisen saa tehdä päätöksen, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia hyvinvointialueen talouteen tai joka olisi 122 §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastainen, vain jollei päätöstä välttämättömistä syistä ja asian kiireellisyysyden vuoksi voida lykätä.

Esityksellä ei muuteta ministeriöiden hyvinvointialueen ohjausta koskevaa toimivaltaa. Hyvinvointialuelain 11 §:n mukaisesti valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueiden koskevan lainsäädännön valmistelussa. Hyvinvointialuelain 11 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta ja vastaa hyvinvointialueiden talouden ja hallinnon yleisestä ohjauksesta sekä toiminnan yleisestä ohjauksesta siltä osin kuin sitä ei ole säädetty sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön tai muun ministeriön toimivaltaan kuuluvaksi. Lisäksi säännöksen mukaan valtiovarainministeriö sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta sosiaali- ja terveydenhuollon yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa, kehittämisessä ja valvonnassa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 21 §:ssä. Sisäministeriön toimivallasta pelastustoimen yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa ja kehittämisessä säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 7 §:ssä. Myös tässä pykälässä tarkoitettua neuvottelumenettelyssä sovitettaisiin yhteen hyvinvointialueen ohjausta.

Pykälän 5 momentissa olisi informatiivinen viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annettuun lakiin, jossa säädettäisiin pykälän soveltamisesta HUS-yhtymään sekä Helsingin kaupungin mainitun lain mukaisesti eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviin. Momentissa säädettäisiin, että HUS-yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuivat myös Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki.

15 §. *Hyvinvointialueen lainanottovaltuus.* Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin, että lainanottovaltuuden tulee kattaa investointien lisäksi myös investointeja vastaavat sopimukset. Kyseessä on teknisluonteinen muutos, joka vastaa säännöksen soveltamiskäytäntöä. Myös 16 §:ssä tarkoitetussa investointisuunnitelmassa tulee voimassa olevan lain mukaan esittää investointeja vastaavat sopimukset. Lisäksi mainitun säännöksen mukaan investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

22 §. *Aluevaltuuston tehtävät.* Pykälän 2 momentin 8 kohdasta esitetään poistettavaksi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista päättäminen. Esitetty muutos mahdollistaisi asiakasmaksuista päättämisen delegoimisen hallintosäännössä. Aluevaltuusto päättäisi jatkossa näiden maksujen yleisistä perusteista. Lisäksi momentin 12 kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen tarkistus. Hyvinvointialueella on yksi tilintarkastaja, jona toimii tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisö määrää vastuunalaisen JHT-tilintarkastajan. Aluevaltuusto valitsee 126 §:n 1 momentin mukaisesti hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön, jonka on määrättävä vastuunalaiseksi tilintarkastajaksi JHT-tilintarkastaja. Tilintarkastajaan sovelletaan hänen hoitaessaan tämän lain mukaisia tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetussa laissa (1142/2015).

63 §. *Yhtymäkokous.* Pykälän 3 momentin 5 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi 22 §:n 2 momentin 12 kohtaa koskevaa muutosta vastaavasti teknisluonteinen tarkistus tilintarkastajan valinnasta.

73 §. *Hyvinvointialueen liikelaitoksen talous.* Pykälän 1 momentin 3 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen tarkistus tilintarkastajan valinnasta.

117 §. *Tilinpäätös.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteiset tarkistukset vastaamaan 22 §:n 2 momentin 12 kohtaa koskevaa muutosta.

119 §. *Toimintakertomus.* Pykälän 1 momenttiin esitetään lisättäväksi, että toimintakertomuksessa tulisi esittää arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Toimintakertomuksessa olisi arvioitava hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Sääntelyllä osaltaan turvattaisiin nykyistä paremmin taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia.

122 §. *Hyvinvointialueen arviointimenettely.* Pykälän 3 momenttia muutettaisiin niin, että arviointiryhmä tehdessä ehdotuksensa hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista sen tulisi lisäksi käsitellä hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 6 §:ssä tarkoitettu ehdotus hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanosta. Arviointiryhmän kannanotossa tulisi perustella mitä vaikutuksia arviointiryhmä hyvinvointialueen mahdollisessa yhdistämisessä näkisi. Arviointiryhmän kannanotto ja perustelut eivät kuitenkaan korvaisi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettua aluejakoselvitystä.

Pykälän 3 momenttia täydennettäisiin myös arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten käsittelyn ja seurannan osalta. Voimassa olevan momentin mukaan aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -

suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Momenttia täydennettäisiin niin, että toimenpiteistä raportoitaisiin myös neljännesvuosittain osavuositarkastusten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitetussa neuvottelussa. Ajantasaisen raportoinnin avulla hyvinvointialue ja valtio voivat seurata toimenpiteiden toteutumista ja riittävyyttä turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytyksiä. Lisäksi tilinpäätökseen kuuluvassa toimintakertomuksessa esitettäisiin selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava toimintakertomuksessa esitetty selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Pykälään 4 momenttia muutettaisiin siten, että ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 123 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät. Tämä olisi mahdollista tilanteessa, jossa hyvinvointialue ei ole kyennyt noudattamaan arviointimenettelyn jälkeen hyväksymäänsä ohjelmaa ja tekemään riittäviä toimenpiteitä. Lisäksi edellytyksenä olisi, että hyvinvointialue edelleen täyttäisi 123 §:n mukaiset edellytykset, jotka mahdollistavat menettelyn käynnistymisen taloutta koskevilla kriteereillä. Toimenpiteillä tarkoitettaisiin arviointiryhmän toimenpide-ehdotuksista tehtyjä hyvinvointialueen päätöksiä sekä muita sen päättämiä toimenpiteitä, joilla pyritään taloutta parantaviin vaikutuksiin. Siten toimenpiteet voivat olla myös muita kuin mitä arviointimenettelyssä oli ehdotettu. Aluejakoselvityksen käynnistäminen ei siten voisi tapahtua uutta arviointimenettelyä käynnistämättä pelkästään yksittäisten toimenpiteiden toteutumattomuuden takia, jos hyvinvointialueen olisi mahdollista löytää ratkaisu muilla keinoilla. Toimenpiteiden toteutumisesta ja vaikutusta arvioitaisiin kokonaisuutena suhteessa hyvinvointialueen talouden tilanteeseen. Ratkaisu voitaisiin tehdä toimenpideohjelman aikana. Jos hyvinvointialueen talous olisi saatu sen päättämällä toimenpiteillä kuntoon, ei säännöstä voitaisi soveltaa ohjelman päätyttyä hyvinvointialueen talouden uudelleen heikentyessä. Tällöin arviointimenettelyn käynnistämisen edellytysten täytyessä uudestaan, tulisi päättää uudesta arviointimenettelystä. Ehdotettu muutos mahdollistaa aluejakoselvityksen asettamisen nopeutumisen esimerkiksi tilanteissa, joissa uudessa arviointimenettelyssä ei arvioida voitavan tehdä enää vaikean taloudellisen tilanteen kannalta hyvinvointialueen palvelujen edellytysten turvaamiseksi tarvittavia uusia toimenpide-ehdotuksia. Valtiovarainministeriö voisi vaihtoehtoisesti myös päättää uudesta arviointimenettelystä.

123 §. *Hyvinvointialueen talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset.* Pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin niin, että valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty yhden kerran hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta. Muutoksen tarkoituksena olisi yhtenäistää lisärahoituksen ja lainanottovaltuuden antamista koskevat arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset sekä mahdollistaa nopeampi puuttuminen hyvinvointialueen vaikeuksiin ja turvata siten peruspalvelujen toteutuminen. Valtiovarainministeriö voisi voimassa olevan säännöksen mukaisesti käynnistää arviointimenettelyn myös silloin, jos hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus.

7.2 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla

2 §. *Soveltamisala ja eri lakien soveltaminen.* Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin viittaus hyvinvointialueesta annetun lain 13 a §:ään sekä lakiin ehdotettavaan uuteen 13 b §:ään. Lisäksi momenttiin lisättäisiin viittaukset lain 7, 9, 10, 53, 56 ja 57 §:iin sekä lain 9 lukuun. Muutoksilla selkeytettäisiin HUS-yhtymän asemaa toimijana, jolla on itsenäistä lakisääteistä järjestämisvastuuta. Muutosten myötä olisi säännösperusteisesti yksiselitteistä, että

järjestämisvastuuseen kytkeytyvää sääntelyä sovelletaan myös HUS-yhtymään. Koska HUS-yhtymä on itsessään hyvinvointialueiden yhteistoimintaelin, mahdollisuudet hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvussa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen yhteistoimintaan jäisivät kuitenkin edelleen rajoitetummiksi kuin mitä ne ovat hyvinvointialueilla.

Pykälän 5 momenttiin lisättäisiin teknisluonteisena korjauksena viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ään, jossa säädetään sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön aloitteesta hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä.

17 §. *Helsingin kaupunkiin sovellettavat hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain säännökset.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin viittaus hyvinvointialueesta annettuun lakiin ehdotettavaan uuteen 13 b §:ään.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Perusoikeuksien turvaamiseen, hyvinvointialueiden kansanvaltaisuuteen, itsehallintoon ja valtion ohjaukseen liittyviä kysymyksiä on käsitelty laajasti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2021 vp., jonka valiokunta antoi hyvinvointialueiden perustamiseen liittyen. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan myös aiempiin lausuntoihinsa (PeVL 67/2014 vp, PeVL 75/2014 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp, PeVL 65/2018 vp.) Valiokunta totesi, että aiempia ehdotuksia koskevat valiokunnan kannanotot ovat merkityksellisiä arvioitaessa nyt ehdotettua lainsäädäntöä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 17/2021 vp. (s. 17), että säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp (s. 18–30) maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Valiokunta toteaa kuitenkin lausunnossaan PeVL 17/2021 vp. (s. 6), että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei kuitenkaan ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp, s. 20). Perustuslainsäätäjän ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (PeVL 26/2017 vp, s. 20).

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan PeVL 17/2021 vp. (s. 8) kantaa myös hyvinvointialueiden ohjaukseen koskeviin tuolloin ehdotettuihin säännöksiin, joita ovat erityisesti valtioneuvoston vuosittain vahvistamat valtakunnalliset strategiset tavoitteet (sote-järjestämislaki 22 §, pela-järjestämislaki 8 §), sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunta (sote-järjestämislaki 23 §, pela-järjestämislaki 9 §), ministeriöiden vuotuiset

ohjausneuvottelut hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueiden kanssa (sote-järjestämislaki 24 ja 37 §, pela-järjestämislaki 10 §), hyvinvointialueiden ohjauksen yhteinen tietopohja (sote-järjestämislaki 29–31 § ja pela-järjestämislaki 13–15 §) sekä valtioneuvoston toimivalta päättää tietyin edellytyksin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyösopimuksesta (sote-järjestämislaki 38 §).

Valiokunta totesi, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtiollinen ohjaus vahvistuisi ehdotuksen myötä verrattuna silloiseen nykytilaan. Valtakunnallisella ohjauksella pyrittiin hallituksen esityksen mukaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Tavoitteena on osaltaan turvata laadukkaan, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Kansanvaltaisuutta ymmärrettynä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan valiokunnan mukaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisenä osatekijänä kulloisestakin itsehallinnollisesta järjestelystä riippumatta. Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmin ehdotettua maakuntien päätöksentekojärjestelmää perusteiltaan itsehallintoon kuuluvan kansanvaltaisuuden vaatimuksen täyttävänä (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Valiokunnan mielestä myös hyvinvointialueiden perustamiseen liitetty sääntely toteutti perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtion ohjaus ja alueiden rahoitusmalli kaventavat tosiasiallisesti aluevaltuuston päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseessä olevan kaltaisen suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta toistaa kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (PeVL 26/2017 vp, s. 21).

Perustuslakivaliokunta totesi hyvinvointialueiden ohjauksen yhtenäistämistä koskevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp) antamassaan lausunnossa ehdotetun sääntelyn olevan merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 19 §:n 3 momentin, 68 §:n ja 121 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 14/2024 vp, kappale 3).

Lausunnossa todettiin (kappale 9), että perustuslakivaliokunta on aiemminkin (PeVL 13/2024 vp, kappale 4, PeVL 16/2023 vp, kappale 6) kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumiseen siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Valiokunta totesi, että kyseisen hallituksen esityksen (s. 14) mukaan valtioneuvoston yhtenäisempi ohjaustoiminta huomioi nykyistä paremmin hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisuutena, mikä osaltaan luo edellytyksiä palvelujen turvaamiselle. Finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottamisella ohjauksessa on esityksen mukaan tarkoitus tukea hyvinvointialueita siinä, että ne pystyvät järjestämään peruspalvelut myös

tulevaisuudessa julkisen talouden kannalta kestävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista sääntelyn tavoitteisiin tästä näkökulmasta.

Lausunnon (kappale 10) mukaan perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään perustuslain 68 §:n 3 momentin nojalla lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella. Ministeriöiden välinen toimialajako on määritelty valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain säännös ei kuitenkaan edellytä toimialajaosta säätämistä keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä, vaan kyseinen jako voi perustua myös lakien tai muiden asetusten säännöksiin (HE 1/1998 vp, s.119). Valiokunnan mukaan (PeVL 1/2016 vp, s. 4) perustuslain 68 §:n ministeriöitä koskevaan sääntelyyn liittyy vaatimus siitä, että ministeriöiden toimielimiin kohdistamista ohjaus- ja valvontatoimista säädetään siten, ettei toimivallan rajoista vallitse epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta.

Perustuslakivaliokunta viittasi aiempiin hyvinvointialueiden itsehallintoa koskeviin lausuntoihin (kappaleet 11 ja 12, ja niissä viitatus lausunnot). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta on lausunnoissa toistanut kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti kyseessä olleen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena (PeVL 17/2021 vp, kappale 27, ks. PeVL 26/2017 vp, s. 21.) Perustuslakivaliokunta kiinnitti (kappale 13) huomioita ministeriöiden toimivaltaa, ja totesi arvioitavana olleen hallituksen esityksen perusteella jäävän epäselväksi, onko valtiovarainministeriö hoitanut ehdotuksessa tarkoitettuja valtionohjaustehtäviä jo ennen nyt ehdotettua sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että valtioneuvosto ei voi lainsäädäntömenettelyssä asettaa eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä ja perustuslain 74 §:n mukaista lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontaa jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen (PeVL 14/2020 vp, s. 7, PeVL 15/2018 vp, s.60, PeVL 11/2009 vp, s. 9). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota edellä todettuun.

Lausunnon mukaan (kappale 14) hyvinvointialueiden ohjauksen tehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä kyse merkityksellisestä toimivallan käytöstä niin perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden kuin hyvinvointialueiden 121 §:n 4 momentissa turvattun alueellisen itsehallinnonkin kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon yksi tae on tietty lakisääteisyys, millä on merkitystä hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen nähden (PeVL 17/2021 vp, kappale 34). Perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että valtionohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen (lausunnon kappale 15) mukaan ehdotetut ohjaus- ja valvontatoimivaltaa koskevat muutosehdotukset hallituksen esityksessä eivät olennaisesti muuta hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa. Muutoksilla ei hallituksen esityksen (s. 13) ja valiokunnan käsityksen mukaan ole välitöntä vaikutusta myöskään hyvinvointialueiden itsehallinnon perusteisiin kuuluvan, lakisääteisen rahoitusperiaatteen toteutumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaalisten perusoikeuksienkin merkitys huomioon ottaen kyseisten oikeuksien yhdenvertaiseksi turvaamiseksi välttämätöntä valtion ohjausta koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyn alueellisen itsehallinnon kannalta.

Ministeriöiden tehtävien osalta valiokunta totesi (kappale 16), että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden seurannasta, ohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että säännöksen sanamuodossa ministeriöiden yleisen ohjauksen soveltamisala ja rajat on määritelty melko epäselvästi ja paikoitellen päällekkäisesti. Hallituksen esityksen mukaan (s. 10) sääntelyn yhtenä tavoitteena on yhtenäistää ja selkeyttää hyvinvointialueiden valtionohjausta. Valiokunnan mielestä säännöstä olisi perusteltua selkeyttää ja täsmentää tavoitetta vastaavaksi. Lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi (kappale 17), että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ministeriöiden ja hyvinvointialueiden neuvotteluista. Hallituksen esityksen (s. 25) mukaan valtiovarainministeriö koordinoi neuvotteluja. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tältäkin osin huomiota siihen, että valtiovarainministeriön tehtävä ja toimivalta eivät ilmene nimenomaisesti ehdotetusta sääntelystä.

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

Hyvinvointialueiden itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavina muutoksina tulee arvioida ensisijaisesti esitettyä sääntelyä ennakkolisesta talouden ohjauksen menettelystä sekä hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn liittyviä muutoksia.

Esitetyllä ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyllä tuettaisiin hyvinvointialueen päätöksentekoa varmistamalla, että voitaisiin löytää keinoja tilanteisiin, jossa ilmeisesti hyvinvointialueen taloudellinen tilanne olisi vaikeutumassa. Esityksellä ei muutettaisi voimassa olevan lain mukaista hyvinvointialueen taloutta ja sen suunnittelua koskevaa sääntelyä perusteiltaan. Ennakollinen talouden ohjauksen menettely voisi käynnistyä kriteereillä, jotka pääosin perustuisivat voimassa olevaan sääntelyyn ja sen nojalla tehtyihin valtioneuvoston ja hyvinvointialueen päätöksiin. Hyvinvointialueen tulee siten edelleenkin taloudenhoidossaan toimia voimassa olevien säännösten mukaisesti. Esitetyn ennakkollisen talouden ohjauksen neuvottelumenettelyn käynnistäminen olisi mahdollista sellaisilla talouden vaarantumista kuvaavilla kriteereillä, joiden täyttymistä hyvinvointialue voi seurata omissa prosesseissaan. Esitetyn menettelyn harkinnanvaraisuudella voidaan huomioida esimerkiksi kertaluonteiset kriteerien täyttymiseen vaikuttavat tekijät, joilla ei ole pysyvää vaikutusta talouden tilanteeseen ja sitä kautta palvelujen järjestämiskykyyn.

Esitetyn 13 b §:n osalta kyse on pääosin informaatio-ohjauksesta, johon ei ole liitetty hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavaa sääntelyä. Hyvinvointialueen itsensä tehtäväksi jäisivät menettelyssä todetut toimenpiteet. Esitetyn neuvottelumenettelyn ensisijainen tavoite olisi ehkäistä perustuslailla turvattujen palvelujen vaarantumista ehkäisemällä ennalta hyvinvointialueen talouden ajautumista tilanteeseen, jossa 122 §:n tarkoittaman hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi ei enää olisi vaihtoehtoja. Menettelyssä mahdollisesti annettavia ministeriöiden suosituksia ei myöskään esitetä säädettäväksi oikeudellisesti hyvinvointialuetta sitoviksi, vaan ne ovat nimenomaisesti suosituksia. Päätökset se tekisi itsehallintonsa nojalla. Lähtökohtaisesti esitetty menettely ei siis sisällä säädösperustaisesti elementtejä, jotka olisivat hyvinvointialueen itsehallintoa kaventavia. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan 17/2021 vp. ja 14/2024 vp käsitellyt edellä kuvatuin

tavoin myös hyvinvointialueen ja ministeriöiden välisiä neuvotteluja eikä pitänyt niitä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina hyvinvointialueen itsehallinnollisen aseman kannalta.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely tulisi esityksen mukaan sovellettavaksi Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 17/2021, että kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta johtuvista syistä sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli kuitenkin täsmennettävä sääntelyä ja rajattava Helsingin kaupunkiin kohdistuva ohjaus vain lakisääteisiin tehtäviin ja vain ehdottoman välttämättömään tuolloin arvioitavana olevan valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen kannalta. Ehdotettua sääntelyä on tarkoituksenmukaista soveltaa myös Helsingin kaupungin eriytettäviin tehtäviin, jotta lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluja turvataan yhdenvertaisesti. Helsingin kaupungin näiden tehtävien rahoitus määräytyy samanlaisten perusteiden mukaisesti kuin hyvinvointialueiden. Lainanottovaltuutta koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta ehdotetun pykälän kriteerejä on mahdollista soveltaa Helsingin kaupungin eriytettäviin tehtäviin. Esitetyllä sääntelyllä osaltaan turvataan perusoikeuksien toteutumista ehkäisemällä ennalta talouden heikentymistä sellaiseen tilaan, jossa palvelut voisivat vaarantua.

Esityksellä lisättäisiin hyvinvointialueeseen ohjausta koskevaan sääntelykokonaisuuteen uusi menettely. Arvioitaessa ohjauskokonaisuuden suhdetta hyvinvointialueen itsehallintoon ei kuitenkaan voitane todeta ohjauksen lisääntyvän merkittävällä tavalla. Menettelyn käynnistävät kriteerit ovat yhteydessä muuhun taloutta koskevaan sääntelyyn sekä voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin ohjausprosesseihin. Ehdotetulla sääntelyllä täydennettäisiin lainanottovaltuuden muuttamisen ja lisärahoituksen ehtojen sekä arviointimenettelyn johdosta päätettyjen toimenpiteiden seurantaa. Menettely olisi tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan yksittäisissä tilanteissa hyvinvointialueen talouden tilanteen vaarantuessa, ja se ei olisi osa säännöllistä vuosittaista ohjausta. Sääntelyllä ja menettelyn tavoitteiden toteutuessa pyritään välttämään hyvinvointialueen itsehallintoon puuttumista tarkoittavaa arviointimenettelyä.

Talouden tilanteen vaarantumisessa on kyse hyvinvointialueen valtion rahoituksen ja muiden tulojen riittävyydestä suhteessa hyvinvointialueen järjestämistä palveluista aiheutuviin kustannuksiin. Talouden tilanteen taustalla ovat useat tekijät, ja talouden tilanteen vaarantuminen vaikuttaa hyvinvointialueen mahdollisuuksiin järjestää palvelut. Menettelyllä pyritään turvaamaan hyvinvointialueen kestävä talous, joka vaikuttaa palvelujen järjestämiskykyyn ja siten sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseen.

Valtion hyvinvointialueisiin kohdistetun ohjauskokonaisuuden ei siten voida katsoa laajenevan itsehallinnon kannalta yhteensopimattomasti.

Esityksellä ei muutettaisi ministeriöiden toimivaltaa hyvinvointialueiden ohjauksessa. Hyvinvointialuelain mukaisesti valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueiden koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtioneuvostossa valtiovarainministeriön ohjaustehtävään kuuluu talouden ohjaus. Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn käynnistämisen kriteerit liittyisivät valtiovarainministeriön tehtäviin liittyviin talouden seurantaa, lainanottovaltuuden muuttamista, arviointimenettelyä ja lisärahoitusta koskeviin prosesseihin. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että ehdotuksen mukaisesti ennakollisen talouden menettely toteutettaisiin valtiovarainministeriön johdolla siten, että sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö osallistuvat menettelyyn ja mahdolliset hyvinvointialueelle annettavat suositukset yhteensovitetaan huomioiden ministeriöiden hyvinvointialueiden ohjausta koskeva toimivalta.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskevat esitykset eivät muuttaisi arviointimenettelyä koskevan sääntelyn itse perusratkaisua. Arviointimenettely voidaan käynnistää hyvinvointialuelain 122 ja 123 §:n mukaisesti hyvinvointialueissa säädettyjen taloutta koskevien edellytysten täytyessä, ja menettely tulee käynnistää sosiaali- ja terveysministeriön tehtyä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa säädetyn mukaisesti arviointimenettelyn käynnistämistä koskevan aloitteen.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos lisärahoitusta on myönnetty kaksi kertaa kolmen tilikauden aikana. Esityksen mukaan arviointimenettely voitaisiin käynnistää voimassa olevaa sääntelyä aikaisemmin eli jos hyvinvointialueelle olisi myönnetty kerran lisärahoitusta. Lisärahoituksen myöntäminen on hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n mukaisesti osoitus tilanteesta, että hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevat palvelut ovat vaarantuneet. Arviointimenettelyn käynnistäminen talouden perusteella on kuitenkin edelleen, voimassa olevan sääntelyn mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa. Tästä syystä menettely voidaan jättää käynnistämättä esimerkiksi tilanteessa, jossa lisärahoituksen ja sille asetettujen ehtojen voidaan yksinään katsoa turvaavan palvelujen järjestämistä.

Voimassa olevan hyvinvointialuelain 122 §:n mukaan arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toiminnoista. Säännökseen esitetään lisättäväksi, että arviointiryhmän tulee käsitellä ehdotus myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanon tarpeellisuudesta.

Voimassa oleva sääntely ei nimenomaisesti edellytä arviointiryhmän käsittelevän kyseistä ehdotusta, vaikka tämä ilmenee siitä, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Tähän hyvinvointialueen muuttamista koskevaan sääntelyyn ei esitetä muutoksia.

Arviointiryhmälle asetettava velvollisuus käsitellä myös hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa ei tosiasiallisesti muuta hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa nykyisestä. Arviointiryhmällä on voimassa olevankin sääntelyn perusteella laaja arviointi- ja selvitysvelvollisuus, mutta myös oikeus esittää tarpeellisiksi katsomiaan toimia. Siten mahdollisuus esittää hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa on tähänkin saakka ollut arviointiryhmälle mahdollista. Hyvinvointialuelain 122 §:n 4 momentin mukaan valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueesta annetun lain 122 §:ssä tarkoitetussa hyvinvointialueen arviointimenettelyssä ollutta hyvinvointialuetta koskeva selvitys hyvinvointialueen muuttamisesta voi tulla vireille myös mainitussa pykälässä tarkoitetun arviointiryhmän ehdotuksesta.

Voimassa olevan sääntelyn tavoitteena on palvelujen turvaaminen. Voimassa olevan säännöksen mukaan arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toiminnoista. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -

suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tähän sääntelyyn esitetään lisättäväksi hyvinvointialueelle velvoite väliraportoinnista. Esityksen mukaan toimenpiteistä raportoitaisiin myös osavuosisikastausten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitettussa neuvottelussa.

Lisätty raportointivelvoite ei lähtökohtaisesti muuta hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa. Hyvinvointialueen on joka tapauksessa voimassa olevan sääntelyn mukaisesti raportoitava toiminnastaan ja taloudestaan. Lisäksi 13 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu on nimenomaisesti tarkoitettu tilanteeksi, jossa hyvinvointialueen tilannetta tarkastellaan kokonaisuudessaan.

Esityksen mukaan ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jossa aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja aluevaltuuston päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät edelleen. Hyvinvointialueen itsehallinnollinen asema ei tältäkin osin ratkaisevasti muuttuisi nykyisestä. Hyvinvointialue itse päättää toimenpiteistä, ne voivat olla muitakin kuin arviointiryhmän esittämiä. Vastaava sääntely lisättiin kuntalakiin vuonna 2021 eikä muutosta pidetty ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Esityksellä on välillisiä vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiselle. Ehdotettujen ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn sekä arviointimenettelyyn liittyvien muutosten nimenomaisena tavoitteena on osaltaan turvata hyvinvointialueiden taloutta ja palveluita, joissa suoraan on kysymys perusoikeuksien toteutumisen edellytyksistä. Nämä vaikutukset toteutuisivat hyvinvointialueiden neuvottelumenettelyn seurauksena tekemien päätösten mukaisesti. Hyvinvointialue päättäisi itsehallintonsa nojalla tarvittavista toimenpiteistä.

Mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 §:n 1 momentti, 22 §:n 2 momentin 8 ja 12 kohta, 63 §:n 3 momentin 5 kohta, 73 §:n 1 momentin 3 kohta, 117 §:n 1 momentti, 119 §:n 1 momentti, 122 §:n 3 ja 4 momentti, 123 §:n 1 momentin 4 kohta ja 127 §:n ruotsinkielinen sanamuoto sekä

lisätään lakiin uusi 13 b § seuraavasti:

13 b §

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely on hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Valtiovarainministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn hyvinvointialueen kanssa, jos:

1) 123 §:n 2 momentin mukaisesti laskettu hyvinvointialueen tilinpäätöksen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 100 prosenttia tai konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on pienempi kuin yksi;

2) on ilmeistä, että ne toiminnan ja talouden muutoksiin kohdistuvat toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin tai hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 26 §:n 1 momentin mukaisessa päätöksessä tai tämän lain 122 §:n mukaisessa menettelyssä, eivät ole toteutumassa eikä hyvinvointialue ole tehnyt päätöstä korvaavista toimenpiteistä;

3) talousarviossa- ja suunnitelmassa ei ole esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamiseen tarvittavia yksilöityjä toimenpiteitä tai perusteita taikka talousarvio ja -suunnitelma ei ole 115 §:ssä säädetyn mukainen; tai

4) hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan tai sitä ei voida arvioida esitettyjen tai raportoitujen tietojen perustella.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö osallistuvat neuvottelumenettelyyn.

Neuvottelumenettelystä laaditaan valtiovarainministeriön johdolla asiakirja, jossa todetaan menettelyssä käsitellyt asiat ja se, mihin neuvotteluissa on päädytty, sekä hyvinvointialueelle annetut talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosituksat ja niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu. Asiakirja julkaistaan julkisessa tietoverkossa.

Lain soveltamisesta HUS-yhtymään sekä Helsingin kaupunkiin säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa. HUS-yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuvat myös Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki.

15 §

Hyvinvointialueen lainanottovaltuus

Valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi. Lainanottovaltuuden tulee kattaa myös investointeja vastaavat sopimukset. Valtioneuvoston aiemmat päätökset valtuuden määrästä otetaan huomioon lainanottovaltuuden määrässä. Valtioneuvoston päätös perustuu 12 §:ssä tarkoitettuun julkisen talouden suunnitelmaan sekä 2 momentissa tarkoitettuun hyvinvointialueen lainanottovaltuuteen. Jos julkisen talouden, valtiontalouden tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti, hyvinvointialueen lainanottovaltuus voidaan vahvistaa 2 momentin mukaista lainanottovaltuutta pienemmäksi.

22 §

Aluevaltuuston tehtävät

Aluevaltuusto päättää:

8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;

12) hyvinvointialueen tilintarkastajan valinnasta;

63 §

Yhtymäkokous

Yhtymäkokouksen tehtävänä on:

5) valita tilintarkastaja;

73 §

Hyvinvointialueen liikelaitoksen talous

Hyvinvointialueen liikelaitoksen talouteen sovelletaan hyvinvointialueen taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:

3) liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajan tarkastettavaksi sekä saatetaan aluehallituksen käsiteltäväksi;

117 §

Tilinpäätös

Hyvinvointialueen tilikausi on kalenterivuosi. Aluehallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätös tilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajan tarkastettavaksi. Tilintarkastajan on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun

mennessä. Aluehallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen aluevaltuuston käsiteltäväksi. Aluevaltuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

119 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys aluevaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista hyvinvointialueen ja konsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi hyvinvointialueen tai konsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä, todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

122 §

Hyvinvointialueen arviointimenettely

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimituksista. Lisäksi arviointiryhmän on käsiteltävä hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 6 §:ssä tarkoitettu ehdotus hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanosta. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimenpiteistä raportoidaan neljännesvuosittain osavuositarkastusten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitetussa neuvottelussa. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 123 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

123 §

Hyvinvointialueen talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset

Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos:

4) hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 2 §:n 4 ja 5 momentti ja 17 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 5 momentti laissa 1186/2022 ja 17 §:n 2 momentti laissa 471/2024, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala ja eri lakien soveltaminen

HUS-yhtymä on hyvinvointialueesta annetun lain 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä ja siihen sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvussa säädetään hyvinvointiyhtymästä, jollei tässä laissa toisin säädetä. Siihen sovelletaan myös, mitä mainitun lain 7, 9, 10, 13 a, 13 b, 15–21, 33, 53, 56 ja 57 §:ssä sekä 9 luvussa säädetään.

HUS-yhtymän järjestäessä tämän lain nojalla terveydenhuoltoa siihen sovelletaan lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4, 5, 8–20, 22–27, 29, 30, 32 ja 34–39 §:ssä, 6 ja 7 luvussa sekä 56, 56 a, 57, 59 ja 61 §:ssä säädetään hyvinvointialueesta. HUS-yhtymään sovelletaan lisäksi, mitä muualla laissa säädetään terveydenhuollon järjestämisestä.

17 §

Helsingin kaupunkiin sovellettavat hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain säännökset

Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä sovelletaan, mitä säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä järjestämisvastuusta, 9 §:ssä palvelujen tuottamisesta, 10 §:ssä tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta, 11 §:ssä hyvinvointialueiden seurannasta, ohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta, 12 §:ssä hyvinvointialuetaloudesta osana julkisen talouden suunnitelmaa, 12 a §:ssä hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista, 13 §:ssä hyvinvointialueneuvottelukunnasta, 13 a §:ssä neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa, 13 b §:ssä ennakkollisesta talouden ohjauksen menettelystä, 16 §:ssä investointisuunnitelmasta, 21 §:ssä valtakunnallisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, 8 luvussa hyvinvointialueiden yhteistoiminnasta, 9 luvussa hyvinvointialueen liikelaitoksesta, 120 §:ssä hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta ja 16 luvussa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta sekä 150 §:ssä varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Muutoin sovelletaan kuntalakia, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29.8.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

1.

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 §:n 1 momentti, 22 §:n 2 momentin 8 ja 12 kohta, 63 §:n 3 momentin 5 kohta, 73 §:n 1 momentin 3 kohta, 117 §:n 1 momentti, 119 §:n 1 momentti, 122 §:n 3 ja 4 momentti, 123 §:n 1 momentin 4 kohta ja 127 §:n ruotsinkielinen sanamuoto sekä

lisätään lakiin uusi 13 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 b §

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely on hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Valtiovarainministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn hyvinvointialueen kanssa, jos:

1) 123 §:n 2 momentin mukaisesti laskettu hyvinvointialueen tilinpäätöksen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 100 prosenttia tai konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on pienempi kuin yksi;

2) on ilmeistä, että ne toiminnan ja talouden muutoksiin kohdistuvat toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin tai hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 26 §:n 1 momentin mukaisessa päätöksessä tai tämän lain 122 §:n mukaisessa menettelyssä, eivät ole toteutumassa eikä hyvinvointialue ole tehnyt päätöstä korvaavista toimenpiteistä;

3) talousarviossa- ja suunnitelmassa ei ole esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamiseen tarvittavia yksilöityjä

toimenpiteitä tai perusteita taikka talousarvio ja -suunnitelma ei ole 115 §:ssä säädetyn mukainen; tai

4) hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan tai sitä ei voida arvioida esitettyjen tai raportoitujen tietojen perustella.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö osallistuvat neuvottelumenettelyyn.

Neuvottelumenettelystä laaditaan valtiovarainministeriön johdolla asiakirja, jossa todetaan menettelyssä käsitellyt asiat ja se, mihin neuvotteluissa on päädytty, sekä hyvinvointialueelle annetut talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosittukset ja niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu. Asiakirja julkaistaan julkisessa tietoverkossa.

Lain soveltamisesta HUS-yhtymään sekä Helsingin kaupunkiin säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetussa laissa. HUS-yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuvat myös Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki.

15 §

Hyvinvointialueen lainanottovaltuus

Valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi. Valtioneuvoston aiemmat päätökset valtuuden määrästä otetaan huomioon lainanottovaltuuden määrässä. Valtioneuvoston päätös perustuu 12 §:ssä tarkoitettuun julkisen talouden suunnitelmaan sekä 2 momentissa tarkoitettuun hyvinvointialueen lainanottovaltuuteen. Jos julkisen talouden, valtiontalouden tai

15 §

Hyvinvointialueen lainanottovaltuus

Valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi. Lainanottovaltuuden tulee kattaa myös investointeja vastaavat sopimukset. Valtioneuvoston aiemmat päätökset valtuuden määrästä otetaan huomioon lainanottovaltuuden määrässä. Valtioneuvoston päätös perustuu 12 §:ssä tarkoitettuun julkisen talouden suunnitelmaan sekä 2 momentissa tarkoitettuun

Voimassa oleva laki

hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti, hyvinvointialueen lainanottovaltuus voidaan vahvistaa 2 momentin mukaista lainanottovaltuutta pienemmäksi.

22 §

Aluevaltuuston tehtävät

Aluevaltuusto päättää:

8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista *sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista*;

12) hyvinvointialueen tilintarkastajien valitsemisesta;

63 §

Yhtymäkokous

Yhtymäkokouksen tehtävänä on:

5) valita tilintarkastajat;

73 §

Hyvinvointialueen liikelaitoksen talous

Hyvinvointialueen liikelaitoksen talouteen sovelletaan hyvinvointialueen taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:

3) liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan tilintarkastajien tarkastettavaksi sekä saatetaan aluehallituksen käsiteltäväksi;

Ehdotus

hyvinvointialueen lainanottovaltuuteen. Jos julkisen talouden, valtiontalouden tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti, hyvinvointialueen lainanottovaltuus voidaan vahvistaa 2 momentin mukaista lainanottovaltuutta pienemmäksi.

22 §

Aluevaltuuston tehtävät

Aluevaltuusto päättää:

8) palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;

12) hyvinvointialueen *tilintarkastajan valinnasta*;

63 §

Yhtymäkokous

Yhtymäkokouksen tehtävänä on:

5) valita *tilintarkastaja*;

73 §

Hyvinvointialueen liikelaitoksen talous

Hyvinvointialueen liikelaitoksen talouteen sovelletaan hyvinvointialueen taloutta koskevia säännöksiä kuitenkin siten, että:

3) liikelaitoksen toiminnasta laaditaan tilikaudelta erillistilinpäätös, joka annetaan *tilintarkastajan* tarkastettavaksi sekä saatetaan aluehallituksen käsiteltäväksi;

117 §

Tilinpäätös

Hyvinvointialueen tilikausi on kalenterivuosi. Aluehallituksen on laadittava tilikaudelta tilinpäätöstilikautta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se tilintarkastajien tarkastettavaksi. Tilintarkastajien on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Aluehallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen aluevaltuuston käsiteltäväksi. Aluevaltuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

117 §

Tilinpäätös

Hyvinvointialueen tilikausi on kalenterivuosi. Aluehallituksen on laadittava tilikaudelta *tilinpäätös tilikautta* seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä ja annettava se *tilintarkastajan* tarkastettavaksi. *Tilintarkastajan* on tarkastettava tilinpäätös toukokuun loppuun mennessä. Aluehallituksen on saatettava tilinpäätös tilintarkastuksen jälkeen aluevaltuuston käsiteltäväksi. Aluevaltuuston on käsiteltävä tilinpäätös kesäkuun loppuun mennessä.

119 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys aluevaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista hyvinvointialueen ja konsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi hyvinvointialueen tai konsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

119 §

Toimintakertomus

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys aluevaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumisesta hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa. Toimintakertomuksessa on myös annettava tietoja sellaisista hyvinvointialueen ja konsernin talouteen liittyvistä olennaisista asioista, jotka eivät käy ilmi hyvinvointialueen tai konsernin taseesta, tuloslaskelmasta tai rahoituslaskelmasta. Tällaisia asioita ovat ainakin arvio *merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä*, todennäköisestä tulevasta kehityksestä sekä tiedot sisäisen valvonnan, sisäisen tarkastuksen ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä.

122 §

Hyvinvointialueen arviointimenettely

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden

122 §

Hyvinvointialueen arviointimenettely

Arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden

tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista.

123 §

Hyvinvointialueen talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset

Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos:

4) hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana hyvinvointialueiden

tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. *Lisäksi arviointiryhmän on käsiteltävä hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 6 §:ssä tarkoitettu ehdotus hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanosta.* Aluevaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. *Toimenpiteistä raportoidaan neljännesvuosittain osavuosi- ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitetussa neuvottelussa.* Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. *Ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voidaan tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä, jos toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja 123 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.*

123 §

Hyvinvointialueen talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset

Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos:

4) hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

rahoituksesta annetun lain (617/2021) 11
§:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021) 2 §:n 4 ja 5 momentti ja 17 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 5 momentti laissa 1186/2022 ja 17 §:n 2 momentti laissa 471/2024, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Soveltamisala ja eri lakien soveltaminen

Soveltamisala ja eri lakien soveltaminen

HUS-yhtymä on hyvinvointialueesta annetun lain 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä ja siihen sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvussa säädetään hyvinvointiyhtymästä, jollei tässä laissa toisin säädetä. Siihen sovelletaan myös, mitä mainitun lain 15–21 ja 33 §:ssä säädetään.

HUS-yhtymän järjestäessä tämän lain nojalla terveydenhuoltoa siihen sovelletaan lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4, 5, 8–20, 22–26, 29, 30, 32 ja 34–39 §:ssä, 6 ja 7 luvussa sekä 56, 56 a, 57, 59 ja 61 §:ssä säädetään hyvinvointialueesta. HUS-yhtymään sovelletaan lisäksi, mitä muualla laissa säädetään terveydenhuollon järjestämisestä.

HUS-yhtymä on hyvinvointialueesta annetun lain 58 §:ssä tarkoitettu hyvinvointiyhtymä ja siihen sovelletaan, mitä hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvussa säädetään hyvinvointiyhtymästä, jollei tässä laissa toisin säädetä. Siihen sovelletaan myös, mitä mainitun lain 7, 9, 10, 13 a, 13 b, 15–21, 33, 53, 56 ja 57 §:ssä sekä 9 luvussa säädetään.

HUS-yhtymän järjestäessä tämän lain nojalla terveydenhuoltoa siihen sovelletaan lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 4, 5, 8–20, 22–27, 29, 30, 32 ja 34–39 §:ssä, 6 ja 7 luvussa sekä 56, 56 a, 57, 59 ja 61 §:ssä säädetään hyvinvointialueesta. HUS-yhtymään sovelletaan lisäksi, mitä muualla laissa säädetään terveydenhuollon järjestämisestä.

17 §

17 §

*Helsingin kaupunkiin sovellettavat
hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain
säännökset*

*Helsingin kaupunkiin sovellettavat
hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain
säännökset*

Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä sovelletaan, mitä säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä

Helsingin kaupungin järjestäessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä sovelletaan, mitä säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 7 §:ssä

järjestämisvastuusta, 9 §:ssä palvelujen tuottamisesta, 10 §:ssä tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta, 11 §:ssä hyvinvointialueiden seurannasta, ohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta, 12 §:ssä hyvinvointialueiden taloudesta osana julkisen talouden suunnitelmaa, 12 a §:ssä hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista, 13 §:ssä hyvinvointialueneuvottelukunnasta, 13 a §:ssä neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa, 16 §:ssä investointisuunnitelmasta, 21 §:ssä valtakunnallisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, 8 luvussa hyvinvointialueiden yhteistoiminnasta, 9 luvussa hyvinvointialueen liikelaitoksesta, 120 §:ssä hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta ja 16 luvussa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta sekä 150 §:ssä varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Muutoin sovelletaan kuntalakia, jollei jäljempänä toisin säädetä.

järjestämisvastuusta, 9 §:ssä palvelujen tuottamisesta, 10 §:ssä tuottamista koskevan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta, 11 §:ssä hyvinvointialueiden seurannasta, ohjauksesta ja laillisuusvalvonnasta, 12 §:ssä *hyvinvointialuetaloudesta* osana julkisen talouden suunnitelmaa, 12 a §:ssä hyvinvointialueiden tehtäviä koskevista valtakunnallisista tavoitteista, 13 §:ssä hyvinvointialueneuvottelukunnasta, 13 a §:ssä neuvottelusta hyvinvointialueen kanssa, 13 b §:ssä ennakollisesta talouden ohjauksen menettelystä, 16 §:ssä investointisuunnitelmasta, 21 §:ssä valtakunnallisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta, 8 luvussa hyvinvointialueiden yhteistoiminnasta, 9 luvussa hyvinvointialueen liikelaitoksesta, 120 §:ssä hyvinvointialueen toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta ja 16 luvussa oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta sekä 150 §:ssä varautumisesta häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Muutoin sovelletaan kuntalakia, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
