Asiantuntijalausunto

Mervi Kuittinen/VM
Erkki Papunen/STM

16.9.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 78/2024 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöiltä asiantuntijalausuntoa otsikon mukaisessa asiassa.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö lausuvat kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on edistää ja tukea hyvinvointialueiden kestävää taloudenhoitoa tunnistamalla talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemisemiseksi 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 merkittävällä tavalla. Menettelyn tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueiden joutumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen tai lisärahoitus osoittautuisivat välttämättömäksi.

Lisäksi hyvinvointialueen arviointimenettelyn vaikuttavuutta vahvistettaisiin siten, että arviointimenettelyssä käsiteltäisiin aina mahdollisuudet hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Ennakollisen ohjauksen vahvistamiseen pyritään myös arviointimenettelyn ja hyvinvointialueiden rahoituslaissa säädetyn lisärahoituksen yhteyden tiukentamisella.

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021, jäljempänä myös hyvinvointialuelaki) ehdotetaan lisättäväksi ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva uusi 13 b §.

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 hyvinvointialueen taloutta koskevaan sääntelyyn sekä voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin ohjausprosesseihin. Ehdotetulla sääntelyllä täydennettäisiin lainaottovaltuuden muuttamisen ja lisärahoituksen ehtojen sekä arviointimenettelyn johdosta päätettyjen toimenpiteiden seurantaa. Ennakollisen talouden ohjauksen 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 vaarantumisen 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.

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Neuvottelumenettely olisi harkinnanvarainen ja voitaisiin käynnistää laissa säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen, muissa prosesseissa annettujen ehtojen toteutumisen tai talousarvion ja -suunnitelman sisältöä ja toteutumista koskevien kriteerien perusteella.

Valtiovarainministeriö voi ehdotuksen mukaan käynnistää neuvottelumenettelyn hyvinvointialueen kanssa, jos:

- 123 §:n 2 momentin mukaisesti laskettu hyvinvointialueen tilinpäätöksen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle100 prosenttia tai konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on pienempi kuin yksi,
- on ilmeistä, että ne toiminnan ja talouden muutoksiin kohdistuvat toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin mukaisessa lainanottovaltuuden muuttamista koskevassa päätöksessä tai hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaisessa lisärahoitusta koskevassa päätöksessä tai 122 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä eivät ole toteutumassa eikä hyvinvointialue ole tehnyt päätöstä korvaavista toimenpiteistä,
- 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
- hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan tai sitä ei voida arvioida esitettyjen tai raportoitujen tietojen perustella.

Kyseessä olisi hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, johon osallistuisivat sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö. 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. Tavoitteena olisi keskustella ja sopia tilanteen korjaamiseksi tehtävistä toimenpiteistä tai laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja niiden seurannasta. Menettelyn yhteydessä voitaisiin neuvottelussa muodostettavan tilannekuvan perusteella antaa hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Suosituksissa sovitettaisiin yhteen eri ministeriöiden näkemykset hyvinvointialueen tilanteeseen. Suositukset eivät olisi hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia. Menettelyyn ei esitetä liitettäväksi sääntelyä, joka voisi johtaa hyvinvointialueen itsehallinnon kaventumiseen. Menettely ja siinä mahdollisesti annettavat suositukset olisivat tarkoitettuja tukemaan hyvinvointialueen omaa päätöksentekoa. Neuvottelumenettelystä laadittaisiin valtiovarainministeriön johdolla asiakirja, jossa todetaan menettelyssä käsitellyt asiat, mihin neuvotteluissa on päädytty sekä hyvinvointialueelle annetut talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuositukset ja niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu. Asiakirja julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös HUS-yhtymään ja Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin. HUS -yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuivat myös Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki.

Esityksellä ei muuteta ministeriöiden hyvinvointialueen ohjausta koskevaa toimivaltaa. 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 ehdotetussa pykälässä tarkoitetussa neuvottelumenettelyssä sovitettaisiin yhteen hyvinvointialueen ohjausta.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskevat ja muut hyvinvointialuelakiin ehdotetut muutokset

Hyvinvointialueen lainanottovaltuutta koskevaan 15 §:n 1 momenttiin lisättäisiin, että lainanottovaltuuden tulee kattaa investointien lisäksi myös investointeja vastaavat sopimukset. Kyseessä on teknisluonteinen muutos, joka vastaa säännöksen nykyistä tarkoitusta ja soveltamiskäytäntöä. Myös 16 §:ssä tarkoitetussa investointisuunnitelmassa tulee voimassa olevan lain mukaan esittää investointeja

vastaavat sopimukset. Lisäksi mainitun säännöksen muukaan investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Aluevaltuuston tehtäviä koskevan 22 §:n 2 momentin 8 kohdasta esitetään poistettavaksi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista päättäminen. Esitetty muutos mahdollistaisi, että aluevaltuusto voisi delegoida asiakasmaksuista päättämisen alaisilleen viranomaisille hyvinvointialuelain 95 §:n mukaisessa hallintosäännössä. Aluevaltuusto päättäisi jatkossa näiden maksujen yleisistä perusteista. Lisäksi momentin 12 kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen tilintarkastaja koskeva sanamuodon tarkistus. Hyvinvointialueella on yksi tilintarkastaja, jona toimii tilintarkastusyhteisö. Vastaava sanamuodon tarkistus tehtäisiin 63, 73 ja 117 §:ään.

Toimintakertomuta koskevaa 119 §:ää muutettaisiin siten, että tilinpäätökseen kuuluvassa 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.

Hyvinvointialueena arviointimenettelyä koskeviin säännöksiin (122 § ja 123 §) esitetään muutoksia. Esityksen mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueelle on myönnetty jo yhden kerran hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettua lisärahoitusta. Voimassa olevan sääntelyn (123 §) mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos lisärahoitusta on myönnetty kaksi kertaa kolmen tilikauden aikana. Muutos yhtenäistäisi lisärahoituksen ja lainanottovaltuuden muuttamista koskevat arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset. Valtiovarainministeriö voisi voimassa olevan säännöksen mukaisesti käynnistää arviointimenettelyn myös silloin, jos hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus. Lisärahoituksen hakeminen osoittaa palvelujen merkittävää vaarantumista. Muutos mahdollistaa nopeamman puuttumisen hyvinvointialueen vaikeuksiin ja siten osaltaan turvaisi peruspalvelujen toteutumista. Esitetyllä muutoksella on siten välillistä vaikutusta hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan, koska arviointimenettelyyn päätymisen voidaan katsoa hyvinvointialueen näkökulmasta osoittavan vakavia ongelmia taloudessa ja perustuslaissa turvattujen palvelujen järjestämisessä. Arviointimenettelyn käynnistäminen talouden perusteella on edelleen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti valtiovarainministeriön harkinnassa.

Arviointiryhmä tekee voimassa olevan 122 §:n mukaan ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. Arviointiryhmän tehtäviin tehtäisiin lisäys, jonka mukaan arviointiryhmän tulisi aina ehdotuksessaan käsitellä myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 6 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa. Arviointiryhmän kannanotto ja perustelut eivät kuitenkaan korvaisi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettua aluejakoselvitystä. Voimassa olevan lain mukaisesti valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Voimassa olevan hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 6 §:n 3 momentin mukaan arviointimenettelyssä ollutta hyvinvointialuetta koskeva selvitys hyvinvointialueen muuttamisesta voi tulla vireille myös arviointiryhmän ehdotuksesta. Arviointiryhmälle asetettava velvollisuus käsitellä myös hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa ei muuttaisi hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa nykyisestä. Arviointiryhmällä on voimassa olevankin sääntelyn perusteella laaja arviointi- ja selvitysvelvollisuus, mutta myös oikeus esittää tarpeellisiksi katsomiaan toimia.

Arviointimenettelyssä olleen hyvinvointialueen toimenpiteiden toteutumisesta koskevaan raportointiin ehdotetaan lisäyksiä. Voimassa olevan sääntelyn 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. Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä 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 osavuosikatsausten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitetussa vuosittaisessa hyvinvointialueneuvottelussa.

Lisäksi valtiovarainministeriölle esitetään mahdollisuutta käynnistää aluejakoselvitys ilman uutta arviointimenettelyä laissa säädettyjen arviointimenettelyn edellytysten yhä täyttyessä. 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. 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.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla

Lain soveltamisala ja eri lakien soveltamista koskevaan 2 §:n 4 momenttiin lisättäisiin viittaukset hyvinvointialuelain 13 a §:ään ja ehdotettuun uuteen 13 b §:ään. Lisäksi momenttiin lisättäisiin viittaukset lain 7, 9, 10, 53, 56 ja 57 §:ään sekä lain 9 lukuun. Muutoksilla selkeytettäisiin HUS-yhtymän asemaa toimijana, jolla on itsenäistä lakisääteistä järjestämisvastuuta. Muutoksella selkeytettäisiin sitä, 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. Lisäksi 5 momenttiin tehtäisiin teknisluonteisena korjauksena viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ään, jossa säädetään sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä. Lisäksi Helsingin kaupunkiin sovellettavia hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain säännöksiä koskevan 17 §:n 2 momenttiin lisättäisiin viittaus hyvinvointialuelain 13 b §:ään.