4.10.2024 D/600/03.02.01/2024

Tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: 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

Asiantuntijalausunto- ja -kuulemispyyntö sosiaali- ja terveysvaliokunnan kokoukseen 4.10.2024

Lausunto hallituksen esityksestä 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 Valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä tarkastusvirasto tai VTV, asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 78/2024 vp laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta. Tarkastusvirasto kiittää tilaisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ennakollisen talouden ohjauksen menettely

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialuelakiin (611/2021) uusi 13 b § pykälä, jossa säädettäisiin pääministerin Orpon hallitusohjelmaan kirjatusta ennakollisen talouden ohjauksen menettelystä. Lisäksi tiukennettaisiin yhtä hyvinvointialuelain 123 §:ssä säädettyä hyvinvointialueen arviointimenettelyn kriteeriä ja tarkennettaisiin 122 §:n sekä joidenkin muiden pykälien (611/2021: 15 §, 22 § ja 119 §; 615/2021: 2 § ja 17 §) sisältöjä. Siten esitysluonnoksessa ehdotetut oleellisimmat muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna ovat hyvinvointialueiden talouden ohjausprosessin täydentäminen uudella, harkinnanvaraisella neuvottelumenettelyllä sekä se, että hyvinvointialueen arviointimenettely voisi käynnistyä jo yhden alueen saaman lisärahoituspäätöksen seurauksena. Ehdotusten tavoitteena on tunnistaa ajoissa hyvinvointialueen talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemisemiseksi tehtävät toimenpiteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Samalla tehostettaisiin hyvinvointialueen päätösten seurantaa ja edistettäisiin hyvinvointialueen kestävää talouden-hoitoa.

Ehdotetun 13 b §:n mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn hyvinvointialueen kanssa, jos

- hyvinvointialueen tilinpäätöksessä konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 100 prosenttia tai konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate pienempi kuin 1. Nämä tunnuslukujen raja-arvot kuvaavat tilannetta, jossa vuosikate ei riitä poistoihin tai tulorahoitus lainan lyhennyksiin ja korkoihin keskimääräisellä lainanhoitoajalla laskettuna.
- on ilmeistä, että ne toimenpiteet, joita valtioneuvosto on edellyttänyt hyvinvointialueelta lainanottovaltuuden korottamisen tai lisärahoituksen myöntämisen yhteydessä, tai jotka on todettu alueen arviointimenettelyssä, eivät ole toteutumassa, tai toimenpiteille asetettuja taloudellisia vaikutuksia ei olla saavuttamassa. Tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, jos hyvinvointialue ei olisi päättänyt korjaavista toimenpiteistä, tai päätökset eivät olisi riittäviä edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi, tai toimenpiteiden vaikutukset poikkeaisivat selvästi niille asetetuista taloudellisista vaikutuksista.

- hyvinvointialueen talousarviossa ja -suunnitelmassa ei ole esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamisen edellyttämiä yksilöityjä toimenpiteitä tai perusteita, tai talousarvio ja -suunnitelma ei ole laissa säädetyn mukainen. Talousarvion täydellisyysperiaatteen mukaan talousarvioon sisällytetään hyvinvointialueen rahan käyttö ja rahan lähteet käytössä olevien tietojen mukaisina ja mahdolliset taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseen liittyvät tavoitteet kohdennetaan tehtäville ja palveluille.; tai
- hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan, tai talouskehitystä ei voida arvioida seurantatietojen perusteella.

VTV toteaa, että esitetyt säädösmuutokset ovat kannatettavia hyvinvointialueiden taloudenhoidon ja rahoituksen riittävyyden seuraamiseksi ja arvioimiseksi sekä yhteisen käsityksen luomiseksi haastavassa taloudellisessa tilanteessa olevan hyvinvointialueen ja ministeriöiden kesken. Säädösehdotukset varmistavat osaltaan sitä, että heikentynyttä taloustilannetta korjaaviin toimiin ryhdytään ajoissa ja siten vältytään laajakantoisemmilta hallintotoimilta sekä ennen kaikkea turvataan hyvinvointialueen lakisääteisten palvelujen toteutuminen koko maassa. Säädösten tarkentaminen on tarpeellista etenkin siksi, että jo hyvinvointialueita perustettaessa lähes kaikkien hyvinvointialueiden taloudellisen tilanteen tiedettiin muodostuvan haastavaksi, ja kaikilta alueilta edellytetään erilaisia talouden tasapainottamiskeinoja palveluiden turvaamiseksi ja kustannusten nousun hillitsemiseksi. Hyvinvointialueiden talouden kehitys vaikuttaa merkittävästi myös julkisen talouden suunnitelmaan.

VTV:n näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnos täydentää eduskunnan hyväksymässä HE 2/2024 vp:ssä esitettyjä hyvinvointialueiden ohjauskäytäntöjä. Esityksellä ei muutettaisi ministeriöiden hyvinvointialueen ohjausta koskevaa toimivaltaa eikä hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa, jota esitysluonnoksessa on käsitelty perusteellisesti. Myöskään voimassa olevaan talousarviota ja –suunnitelmaa koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Lopuksi VTV toteaa, että ennakollisen talouden ohjauksen menettely korostaa hyvinvointialueiden taloustiedon laadun, hallinnan ja analysoinnin merkitystä hyvinvointialueiden ohjauksessa.

Arviointimenettely

Voimassa olevan hyvinvointialuelain 123 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen raja-arvojen täyttyessä sekä lainanottovaltuuden tai lisärahoitusta koskevien edellytysten perusteella. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 27 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön aloite käynnistää hyvinvointialueesta arviointimenettelyn, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 123 §:n 4. momenttia siten, että arviointimenettely voitaisiin käynnistää jo sen jälkeen, kun hyvinvointialueelle on myönnetty lisärahoitusta ensimmäisen kerran. Voimassa olevan sääntelyn mukaan ehto täyttyy, jos lisärahoitusta on myönnetty kaksi kertaa kolmen tilikauden aikana. Muutosta perustellaan sillä, että talouden tunnuslukujen raja-arvot kuvaavat erityisen vaikeaa taloudellista asemaa, ja lisärahoitusta koskevan kriteerin tiukentaminen yhtenäistäisi lisärahoituksesta ja lainanottovaltuuden muutoksesta johtuvien arviointimenettelyn edellytykset sekä mahdollistaisi nopeamman puuttumisen hyvinvointialueen vaikeutuneeseen tilanteeseen. Valtiovarainministeriö voisi myös jättää menettelyn käynnistämättä esimerkiksi silloin, kun lisärahoituksen ja sille asetettujen ehtojen voidaan riittävästi katsoa turvaavan palvelujen järjestämistä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan arviointimenettelyssä käsiteltäisiin aina mahdollisuus hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Säännöksen 122 § esitetään lisättäväksi, että arviointiryhmän tulee käsitellä ja perustella ehdotuksensa hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanon tarpeellisuudesta, mutta arviointiryhmän näkemys ei korvaisi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 8 §:ssä tarkoitettua aluejakoselvitystä. Käytännössä ehdotettu lisäys täsmentäisi jo voimassa olevan lain mukaista säädöstä, jonka mukaan arviointiryhmä voi ehdottaa selvityksen tekemistä hyvinvointialueen muuttamisesta, ja valtiovarainministeriö päättää

aluejakoselvittäjän asettamisesta. Esityksen mukaan ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jos aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja aluevaltuuston päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset edelleen täyttyvät. Toimenpiteiden toteutumista ja vaikutusta arvioitaisiin kokonaisuutena suhteessa hyvinvointialueen talouden tilanteeseen.

Aluejakoselvityksen käynnistäminen ei siten voisi tapahtua pelkästään yksittäisten toimenpiteiden toteutumattomuuden takia, jos hyvinvointialueen olisi mahdollista löytää ratkaisu muilla keinoilla. Ehdotettu muutos voisi joissakin tapauksissa nopeuttaa aluejakoselvityksen käynnistymistä. Voimassa olevan lain mukaan hyvinvointialueen toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä ja saatettava se valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Tähän esitetään lisättäväksi hyvinvointialueelle velvoite väliraportoinnista myös osavuosikatsausten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitetussa neuvottelussa.

VTV:n näkemyksen mukaan arviointimenettelyyn ehdotetut muutokset ovat kannatettavia ja voimassa olevia säädöksiä täsmentäviä.

Lainanottovaltuus

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudesta säädetään hyvinvointialuelain 15 §:ssä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan 15 §:ään lisäystä, jonka mukaan lainanottovaltuuden tulee kattaa myös investointeja vastaavat sopimukset.

VTV toteaa, että esitetty tarkennus on johdonmukainen. Pitkäaikaiset sopimukset on tarkoituksenmukaista rinnastaa investointeihin.

Lisätietoja:

Tilintarkastuspäällikkö Jari Sanaskoski, jari.sanaskoski@vtv.fi, 0400-872 164