Mervi Kuittinen VM/KAO
Pasi Leppänen VM/KAO

22.10.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

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 vastinetta otsikkoasiassa valiokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 40/2024 vp). Valtiovarainministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa.

1. Ennakollinen talouden ohjauksen menettely, 13 b §

Yleistä

Perustuslakivaliokunta pitää lausuntonsa mukaan asianmukaisena, että ennakollisesta talouden ohjauksen menettelystä säädetään lailla. Vaikka ehdotetut muutokset lisäävät edelleen hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta ja siten edelleen jossain määrin kaventavat hyvinvointialueiden jo nyt suhteellisen ohutta itsehallintoa, eivät muutokset valiokunnan mielestä olennaisesti muuta hyvinvointialueiden oikeudellista asemaa nykyiseen verrattuna. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellisenä on pidettävä sitä, että ehdotetulla neuvottelumenettelyllä, jonka tavoitteena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialueille kohdennettu rahoitus riittää ja takaa palvelujen saamisen, on yhteys myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen. Ehdotettu ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely ei valiokunnan mukaan muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa myös ennakollista talouden ohjausta koskevan sääntelyn soveltamiseen Helsingin kaupunkiin. Vaikka kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta johtuu lausunnon mukaan tiukempia vaatimuksia valtionohjaukselle kuin kuntia suurempien hallintoalueiden osalta, ei ehdotetun uuden neuvottelumenettelyn ulottaminen koskemaan myös Helsingin kaupungin eriytettäviä tehtäviä merkitse perustuslakivaliokunnan mielestä niin merkittävää puuttumista kunnallisen itsehallintoon, että se muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon mukaan 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 lausunnon mukaan 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 Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan 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. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan hallituksen esitys täydentää eduskunnan hyväksymässä HE 2/2024 vp:ssä esitettyjä hyvinvointialueiden ohjauskäytäntöjä. Lopuksi virasto toteaa, että ennakollisen talouden ohjauksen menettely korostaa hyvinvointialueiden taloustiedon laadun, hallinnan ja analysoinnin merkitystä hyvinvointialueiden ohjauksessa.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunnon mukaan vahvistettavalla ja monimuotoistettavalla valtion ohjauksella on tosiasiallisesti vahvistuva rooli suhteessa hyvinvointialueen itsemääräämisoikeuteen. Lausunnon mukaan ehdotettu ennakollisen talouden ohjauksen menettely vastaa pitkälti ja tosiasiallisesti sitä menettelyä, mikä on jo valtiovarainministeriön toimesta ilmoitettu toteutettavaksi nimetyillä kuudella alueella. Lausunnossa todetaan, että ennakollinen taloudellinen ohjaus on lähtökohtaisesti kannatettava täydentävä ohjausmuoto, jolla pyritään suosituksilla tukemaan hyvinvointialueen päätöksentekoa ja suunnittelua ilman, että ohjauksella juridisesti rajoitetaan hyvinvointialueen itsemääräämisoikeutta arviointimenettelyn tavoin. Lausunnon mukaan valtiovarainministeriön harkintavalta ennakollisen talouden ohjauksen käyttöönottamisesta ei voi perustua avoimeen harkintaan vaan menettely on perusteltua sisällyttää osaksi lainsäädäntöä. *Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen* lausunnon mukaan ennakollisen taloudellisen ohjauksen menettelyn tavoite on hyvä ja kannatettava. Lausunnon mukaan ensimmäiset päätökset ennakolliseen talouden ohjaukseen määrätyistä hyvinvointialueista on jo tehty ja vielä ei ole käytössä käytännön kokemuksia.

Keski-Uudenmaan, Keski-Suomen, Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueet kannattavat lausunnoissaan tavoitteiltaan tai lähtökohdiltaan ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä tai yhteisen tilannekuvan tarkentamista. Menettelyllä tai ennakoinnilla ja oikealla tilannekuvalla ei lausuntojen mukaan kuitenkaan ratkaista hyvinvointialueiden rahoituksen ja lakisääteisten velvoitteiden epätasapainoa. Pohjanmaan ja Satakunnan hyvinvointialueiden lausunnoissa todetaan, että menettelyn tulee kunnioittaa alueiden itsehallintoa. Satakunnan hyvinvointialueen mukaan ennakollisen talouden ohjauksen menettely voi kuitenkin lisätä hallinnollista taakkaa. *Pirkanmaan hyvinvointialueen* lausunnon mukaan esitys on perusteltu, ja saattaa joskus estää tilanteen eskaloitumisen hyvinvointialueella. *Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue* pitää lähtökohtaisesti ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä perusteltuna keinona tukea hyvinvointialueiden taloutta, tuottavuus- ja taloudellisuustoimenpiteiden toimeenpanoa sekä yhteisen tilannekuvan tarkentamista ministeriöiden kanssa. *Helsingin kaupungin* lausunnon mukaan esityksen tavoitteet ja valittu ratkaisu ovat kannatettavia. Koko talouden ohjauksen sääntely mukaan lukien nyt esitetty ennakollinen talouden ohjauksen menettely turvaa ennen kaikkea palveluiden saatavuutta yhdenvertaisesti ja niiden järjestämistä vaikuttavasti. Ennakollisen arvioinnin menettelyllä sinänsä ei kavenneta hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa, eikä puututa perustuslain suojaamaa kunnallista itsehallintoa kaventavasti myöskään Helsingin kaupungin asemaan. Lausunnon mukaan menettelyyn jätetty harkinnanvara ja se, ettei sitä käynnistetä mekaanisesti, on kannatettavaa. Samoin esimerkiksi neuvottelujen ja menettelyn keston tai tarkan sisällön määrittelemättä jättäminen tuo tarvittavaa joustoa menettelyyn. *HUS-yhtymän* lausunnon mukaan ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn tavoitteet ovat kannatettavat

eikä yhtymällä ole menettelyyn sinänsä huomauttamista. Yhtymä korostaa kuitenkin lausunnossaan sitä, että ohjauksessa tulee ottaa huomioon talouden ja toiminnan ohjauksen yhteys.

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lausunnon mukaan ennakollinen talouden ohjauksen menettely voi ohjata hyvinvointialueen resursseja merkittävästi menettelyyn liittyvään raportointiin ja itse menettelyyn varsinaisten alueella tehtävien toimenpiteiden sijasta. Hyvinvointialueen mukaan menettelystä ja siihen liittyvästä raskaasta byrokratiasta luodaan ehdotuksella ainakin alkuvaiheessa toistuva käytäntö, jonka lisäarvo voi olla vähäinen. Hyvinvointialueen mukaan lain muutos lisäksi ohjaa ja antaa valtiovarainministeriölle oikeuden käynnistää neuvottelumenettelyn sellaisella kynnyksellä, joka ei tue hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa. *Etelä-Savon hyvinvointialue* pitää esitettyjä lakimuutoksia tarpeettomina. Hyvinvointialueen mukaan esitetty ennakollinen ohjausmenettely ei ratkaise hyvinvointialueiden talouden perusongelmaa eli rahoituksen ja hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön mukaisten velvoitteiden epätasapainoa. *Kanta-Hämeen hyvinvointialueen* lausunnon mukaan uusi menettely lisää hallinnollista työtä niin alueille kuin ministeriöille. Myös *Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue* suhtautuu esitettyyn menettelyyn kielteisesti. Hyvinvointialueen mukaan on tärkeää, ettei alueiden ylimääräistä hallinnollista taakkaa lisätä ilman erityisen painavaa syytä. Lausunnossa todetaan lisäksi, että ennakollisen talouden ohjauksen menettelyssä annettavat suositukset eivät olisi hyvinvointialueita lainsäädännöllisesti sitovia, mikä voisi heikentää niiden vaikuttavuutta. *Kymenlaakson hyvinvointialue* näkee riskin hallinnollisen työn lisääntymisenä. *Päijät-Hämeen* hyvinvointialueen mukaan esitetyt muutokset ja niiden tavoitteet sopivat huonosti hyvinvointialueiden nykyiseen vaikeaan taloustilanteeseen ja eivät anna alueille työrauhaa tilanteen vakauttamiseksi. Hyvinvointialueen mukaan muutokset muuttavat olennaisilta perusteiltaan hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa nykyisestä tilanteesta ja ovat osin hyödyttömiä byrokratiaperusteisia lisätöitä. Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan menettelyn varsinaiset hyödyt ovat kyseenalaisia tilanteessa, jossa ministeriöillä on käytössään jo runsaasti erilaisia ohjausmekanismeja hyvinvointialueille. Hyvinvointialueen lausunnon mukaan ministeriöillä ei ole käytössään sellaista informaatiota alueiden palvelutuotannosta, alueen asukkaista ja taloudellisesta tilanteesta, joiden perusteella ne voisivat antaa tuloksellisia suosituksia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että tavoite siitä, että kansallisen ohjauksen keinoin pyritään ennaltaehkäisemään tilannetta, jossa hyvinvointialueen talous on vakavasti vaarantunut, on sinänsä kannatettava. Lausunnon mukaan hyvinvointialueiden kynnys jättää toteuttamatta menettelyssä kirjattuja toimenpiteitä voi olla korkea, ja ennakollisen ohjauksen menettelyn myötä alueen liikkumavara toteuttaa palveluiden järjestämistehtäväänsä itsehallintonsa puitteissa voi olla kapea. Esityksen perusteella ei ole täysin selvää, mitä lisäarvoa ennakollinen talouden ohjauksen menettely toisi nykytilaan verrattuna ja kuinka paljon sen avulla voidaan aidosti ratkaista hyvinvointialueiden haasteita talouden ja toiminnan yhteensovittamisen osalta. Lisäksi nykyisin ohjauksen haasteeksi muodostuvat olemassa olevan tietopohjan rajoitteet. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että ennakollista talouden ohjauksen menettelyä olisi syytä tarkastella osana tätä laajempaa lainsäädäntömuutosten sarjaa, johon sisältyvät valtion ohjausta koskevat muut muutokset sekä hyvinvointialueiden rahoitusta koskevan lain muutokset.

Professori Mäenpään mukaan neuvottelu- ja suosituspohjaisena menettelyn ei voida arvioida rajoittavan hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa ja päätösvallan käyttöä. Toisaalta hyvinvointialueiden toiminta perustuu keskeisesti valtion rahoitukseen, joten valtiolla on omalta osaltaan legitiimi intressi huolehtia siitä, että hyvinvointialueen talouden tila ei vaarannu merkittävästi. Professori Mäenpään mukaan menettelyllisesti ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa tukevan asianmukaisesti hallinnon avoimuutta ja turvaavan sen kontrolloitavuutta.

Professori Pekurisen lausunnon mukaan vahvistuvan taloudellisen ohjauksen myötä sisällölliset ja taloudelliset tavoitteet jatkavat eriytymistään, terveyttä ja hyvinvointia koskevat tavoitteet jäävät taloudellisille tavoitteille alisteisiksi. Lausunnossa todetaan, että hyvinvointialueiden käynnistämisvaiheessa syntynyt rahoituksen alijäämä murentaa taloudellisen ohjauksen uskottavuutta ja tehokkuutta, riippumatta siitä miten syntynyttä tilannetta pyritään ratkaisemaan taloudellista ohjausta tiukentamalla. Professori Pekurisen mukaan esitys ennakoivan taloudellisen ohjauksen menettelystä tiukentaa valtion ohjausta, monimutkaistaa ja mahdollisesti kankeuttaa alueiden ohjausta luodessaan säännöllisen vuosittaisen vuorovaikutteisen ohjauksen rinnalle uuden, tarvittaessa aktivoitavan menettelyn. Lausunnon mukaan sinänsä esitettyä menettelyä voi pitää perusteltuna, jos formaalilla informaatio-ohjauksella voidaan välttää hyvinvointialueen joutuminen raskaaseen arviointimenettelyyn.

Valtiovarainministeriön vastaus:

> Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn tavoitteena on edistää ja tukea hyvinvointialueiden kestävää taloudenhoitoa tunnistamalla talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemisemiseksi tehtävät toimenpiteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Menettelyn tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueiden joutumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen tai lisärahoitus osoittautuisivat välttämättömäksi. Esitetyllä neuvottelumenettelyllä on tavoitteena turvata sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen ja ehkäistä perustuslailla turvattujen palvelujen vaarantumista.
>
> 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.
>
> Esityksellä lisättäisiin voimassa olevaan hyvinvointialueiden ohjausta koskevaan sääntelykokonaisuuteen uusi menettely. Menettelyssä voidaan hyödyntää voimassa olevien säännösten mukaisissa menettelyissä käsiteltyä tietopohjaa ja sen lisäksi luodaan tarkennettu yhteinen tilannekuva.
>
> Esityksen mukaan valtion hyvinvointialueisiin kohdistetun ohjauskokonaisuuden ei voida katsoa laajenevan itsehallinnon kannalta yhteensopimattomasti. Lähtökohtaisesti esitetty menettely ei sisällä säädösperustaisesti elementtejä, jotka olisivat

hyvinvointialueen itsehallintoa kaventavia. Kyse on pääosin informaatio-ohjauksesta, johon ei ole liitetty hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan vaikuttavaa sääntelyä. Menettelyssä mahdollisesti annettavia ministeriöiden suosituksia ei esitetä säädettäviksi oikeudellisesti hyvinvointialuetta sitoviksi. Hyvinvointialueen itsensä päätettäväksi jäisivät tarvittavat toimenpiteet.

Helsingin kaupunki sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialue pitävät lausunnoissaan perusteltuna, että HUS-yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuvat myös Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. Lausuntojen mukaan esitetään harkittavaksi, että HUS-yhtymä tulisi ottaa tarkasteluun tai käynnistää menettely sen osalta aina myös niissä tapauksissa, joissa ennakollinen talouden ohjauksen menettely kohdentuisi johonkin Uudenmaan hyvinvointialueista. Helsingin kaupungin mukaan osa suosituksista voisi liittyä myös HUS-yhtymän ja muiden Uudenmaan alueiden kahden- tai monenväliseen yhteistyöhön.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Esityksen mukaan HUS-yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuisivat Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. Tämä katsotaan perustelluksi, koska HUS -yhtymän järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien rahoitus katetaan Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin saamalla hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain mukaisella rahoituksella. Uudenmaan hyvinvointialueiden kustannuksiin vaikuttavat niiden HUS-yhtymälle suorittamat maksuosuudet.

Ennakollisen talouden ohjauksen menettely voidaan käynnistää ainoastaan laissa säädettävien kriteerien perusteella. Hyvinvointialueen tulee voida ennakoida oman taloutensa tietojen ja omien tekemiensä päätösten perusteella menettelyn edellytysten täyttyminen. Kaikissa tapauksissa ei ole myöskään tarkoituksenmukaista käynnistää menettelyjä yhtä aikaa esimerkiksi kaikkien Uudenmaan hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän osalta. HUS- yhtymän rahoitukseen vaikuttavia kustannuksia ei ole tarkoituksenmukaista myöskään käsitellä ainoastaan yhden Uudenmaan hyvinvointialueen menettelyssä.

Käynnistymisen perusteet

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunnon mukaan laaja ja avoin kriteeristö ohjausprosessin käynnistämiselle sisältää riskin siitä, että ohjausmenettelyn piiriin joutuminen koetaan perusteettomana ja yksittäistä hyvinvointialuetta maalittavana ratkaisuna. Lausunnon mukaan lähtökohtana tulee olla, että lain tarkoittama ennakollinen talouden ohjausprosessi on erityisratkaisu eikä johda vakiintuvaan yleiskäytäntöön.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan esitetyt kriteerit menettelyn käynnistämiselle ovat kannatettavat. Hyvinvointialueen lausunnon mukaan ennakolliseen talouden ohjauksen menettelyyn aloitemahdollisuus olisi tarpeen olla valtiovarainministeriön lisäksi myös alueella itsellään. *Satakunnan hyvinvointialueen* mukaan harkintavallan jättäminen menettelyn käynnistämiseen on perusteltua, mutta harkintavallan käyttö edellyttää, että se perustuu objektiivisiin ja läpinäkyviin kriteereihin, jotka ovat osoitettavissa.

Kanta-Hämeen hyvinvointialueen mukaan ehdotetut kriteerit jättävät merkittävää tulkinnanvaraa, mikä voi johtaa menettelyn soveltamiseen epäjohdonmukaisesti eri hyvinvointialueilla. Tämän johdosta menettelyn kriteereitä tulisi täsmentää. Hyvinvointialueen mukaan käynnistymisen kriteerit ovat lisäksi epärealistisia. *Päijät-Hämeen hyvinvointialueen* lausunnon mukaan koska menettely voidaan käynnistää harkintaan perustuen milloin tahansa, ei hyvinvointialue voi käytännössä tietää milloin se on vaarassa joutua menettelyyn. Jos menettely halutaan lainsäädännön osaksi, sen käynnistämiseen tulee olla selkeät kriteerit. *Kymenlaakson hyvinvointialueen* lausunnon mukaan ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn käynnistymisen kriteerit painottuvat vahvasti taloudelliseen suoriutumiskykyyn, ja vähemmälle huomiolle jäävät tuottavuusohjelmien vaikuttavuus ja lakisääteisten palveluiden tuottamiskyvykkyys. *Vantaan ja Keravan hyvinvointialue* esittää lausunnossaan, että nyt ehdotetut kriteerit ovat osin ristikkäiset hyvinvointialueiden arviointimenettelyn kriteerien kanssa. Lausunnon mukaan tämä antaa ministeriöille merkittävän harkintavallan siinä, mikä menettely käynnistetään. *Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen* lausunnossa kiinnitetään huomioita mittareiden suhteeseen ja pohditaan onko mittareiden rooli jatkossakin sellainen, että mittareiden raja-arvojen ylittyessä ensin on vuorossa ennakollinen talouden ohjauksen menettely ja sen jälkeen mahdollinen arviointimenettely.

Professori Pekurisen mukaan käynnistymisen kriteerit jättävät osin valtiovarainministeriölle laajaa ja joustavaa tulkinnanvaraa. Toisaalta hänen mukaansa talousarvioiden toteutumiseen liittyvä kriteeri asettaa huomattavia vaatimuksia myös valtiovarainministeriön kyvylle ennakoida nykyistä paremmin hyvinvointialueille ohjattavan rahoituksen määrää talousarviovalmistelujen kannalta ajoissa ja luotettavasti.

Valtiovarainministeriön vastaus:

> Ennakollinen talouden ohjauksen menettely on tarkoitettu ainoastaan tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Menettely olisi tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan yksittäisissä tilanteissa, ja se ei olisi osa säännöllistä vuosittaista ohjausta. 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. Pykälässä säädettävät kriteerit ovat yhteydessä hyvinvointialueesta annetun lain (jäljempänä myös hyvinvointialuelaki) 13 luvun taloutta ja raportointia koskevaan sääntelyyn sekä voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin lainanottovaltuuden muuttamista, ja lisärahoituksen myöntämistä sekä arviointimenettelyä koskeviin prosesseihin. Ehdotetulla sääntelyllä myös täydennettäisiin lainaottovaltuuden muuttamisen ja lisärahoituksen ehtojen sekä arviointimenettelyn johdosta päätettyjen toimenpiteiden seurantaa. Kriteerit kuvaavat talouden tai sen ohjaamisen vaarantumista eri näkökulmista. Menettelyn käynnistämisen ajankohtaan vaikuttaa se, minkä kriteerin perusteella menettely käynnistyisi. Käytännössä arviointi tehdään talousarvion, osavuosiraportoinnin ja tilinpäätöksen tietojen ja aikataulujen mukaisesti.

Esitetyn menettelyn ja arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerien on perusteltua poiketa toisistaan menettelyjen luonteen mukaisesti. Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn tavoitteena on ennalta ehkäistä talouden tilan vaarantumista. Osin säännöksissä kuitenkin tarkastellaan samoja tunnuslukuja. Esimerkiksi arviointimenettelyn ehdotetun 13 b §:n 1 momentin 1 kohdan 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 ennakollisen talouden ohjauksen menettely, kun taas lain 123 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien mukaan hyvinvointialueen arviointimenettely voidaan käynnistää erityisen vaikeaa taloudellista asemaa kuvaavien kyseisten tunnuslukujen vielä heikompien ja kahtena peräkkäisenä tilikautena toteutuneiden raja-arvojen perusteella. Sekä ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn että arviointimenettelyn käynnistäminen on valtiovarainministeriön harkinnassa.

Ennakollisen talouden ohjauksen neuvottelumenettelyn käynnistäminen olisi mahdollista sellaisilla talouden vaarantumista kuvaavilla kriteereillä, joiden täyttymistä hyvinvointialue voi seurata omissa sisäisissä prosesseissaan. Menettelyn harkinnanvaraisuudella voidaan huomioida esimerkiksi kertaluonteiset kriteerien täyttymiseen vaikuttavat tekijät, joilla ei ole pysyvää vaikutusta hyvinvointialueen talouden tilanteeseen ja sitä kautta palvelujen järjestämiskykyyn.

2. Hyvinvointialueen lainanottovaltuus, 15 §

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa lausunnossaan, että esitetty tarkennus on johdonmukainen. Pitkäaikaiset sopimukset on tarkoituksenmukaista rinnastaa investointeihin. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos* pitää lausunnossaan investointien ohjauksen ja lainanottovaltuusmenettelyn kehittämisen tavoitteita ja keinoja tarkoituksenmukaisina ja tavoiteltavina.

Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueet pitivät ehdotettua muutosta teknisenä, perusteltuna tai mahdollisena toteuttaa.

Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Kymenlaakson, Länsi-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueiden lausuntojen mukaan hyvinvointialueesta annettuun lakiin ei tule tehdä esitettyä lisäystä siitä, että lainanottovaltuuden tulee kattaa investointien lisäksi myös investointeja vastaavat sopimukset. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen lausunnon mukaan esitetty muutos lainanottovaltuuteen kaventaisi merkittävästi hyvinvointialueiden mahdollisuuksia tehdä toiminnan kannalta keskeisiä sitoumuksia.

Useiden hyvinvointialueiden lausunnoissa esitettiin myös laajempia muutoksia investointien ohjausta koskevaan sääntelyyn.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Hyvinvointialuelain muutos on teknisluonteinen. Esitys ei sisällä investointien ohjauksen sisältöä koskevaan sääntelyyn muutoksia. Hyvinvointialuelain 16 §:n mukaan 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. Lisäksi edellä mainitun pykälän muukaan investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. 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). Sääntelyssä on tarkoituksenmukaista huomioida eri rahoitusmallit.

3. Hyvinvointialueen arviointimenettely, 122 §

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan arviointimenettelyyn ehdotetut muutokset ovat kannatettavia ja voimassa olevia säädöksiä täsmentäviä.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue pitää arviointimenettelyyn ehdotettuja muutoksia ongelmallisina ja perusteluiltaan jopa tarpeettomina. Lausunnon mukaan muutosten vaikutukset ovat negatiivisia itsehallinnon osalta ja valvonnan tiukentaminen perusteetta tai tilanteessa, jossa tiukennetun valvonnan perusteet täyttyvät lähtökohtaisesti useilla hyvinvointialueilla, ei anna lisäarvoa, ei tue perusoikeusmyönteistä ratkaisuja, eikä hyvinvointialuelain tarkoitusta edistää hyvinvointialueiden toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda edellytykset hyvinvointialueelle tukea asukkaidensa hyvinvointia. *Keski-Suomen hyvinvointialueen* lausunnon mukaan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä tai talouteen liittyviä arviointimenettelyn edellytyksiä ei tule tiukentaa alueiden tämänhetkisessä rahoitustilanteessa.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue pitää johdonmukaisena ja ymmärrettävänä, että arviointiryhmä käsittelee ehdotusta hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanon tarpeellisuudesta väestön lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi. *Etelä-Karjalan hyvinvointialueen* mukaan lainsäädäntömuutos pitää sisällään selkeitä heikennyksiä itsehallintoon, sillä esitys aluejakoselvityksen käynnistämisestä yksittäisen arviointimenettelyn jälkeen ilman uutta menettelyä johtaa jatkuvaan autonomian menettämisen uhkaan ja epävarmuuteen alueen toiminnassa sekä poliittisen päätöksenteon että operatiivisen toiminnan osalta. Lausunnon mukaan arviointimenettely ja siihen liittyvä mahdollisuus aluejakoselvitykseen on mahdollista nähdä myös keinona toteuttaa ideologiaa vain viiteen hyvinvointialueeseen perustuvasta mallista.

Kymenlaakson hyvinvointialueen lausunnon mukaan arviointimenettelyssä sovittujen toimenpiteiden raportointiin esitetyt muutokset ovat hyväksyttäviä. *Etelä-Karjalan, Länsi-Uudenmaan ja Satakunnan hyvinvointialueiden* lausuntojen mukaan raportointiin ehdotetut muutokset lisäävät hallinnollista työtä. *Pohjanmaan hyvinvointialueen* lausunnon mukaan raportointivelvollisuuksia lisäämällä ei saada toivottuja lopputuloksia, joten mitkään sitä lisäävät ehdotukset eivät ole kannatettavia.

Pirkanmaan hyvinvointialueen lausunnon mukaan aluejakoselvityksen tarpeellisuutta arvioitaessa keskusteluita tulee käydä yhteisesti myös niiden hyvinvointialueiden kanssa, joihin hyvinvointialue voisi olla yhdistymässä. *Päijät-Hämeen hyvinvointialue* toteaa lausunnossaan, että hyvinvointialueiden yhdistämisellä ei saavuteta uudistuksen tavoitteita turvata laadukas, vaikuttava ja oikea-aikainen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa ja pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavasti.

Professori Mäenpään mukaan ehdotetulle sääntelylle voidaan arvioida olevan aiheelliset perusteet. Sääntely ei sen edellytykset huomioon ottaen myöskään muodostu ongelmalliseksi hyvinvointialueen itsehallinnon kannalta.

Valtiovarainministeriön vastaus:

> 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 korvaisi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitettua aluejakoselvitystä. 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. Siten mahdollisuus esittää hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanoa on tähänkin saakka ollut arviointiryhmälle mahdollista. Voimassa olevan säännöksen mukaan valtiovarainministeriö päättää arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja aluevaltuuston päätösten perusteella hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 8 §:ssä tarkoitetun aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista.
>
> Arviointimenettelyssä olleen hyvinvointialueen toimenpiteiden toteutumisesta koskevaan raportointiin ehdotetaan muutoksia. Voimassa olevan hyvinvointialuelain 122 §:n mukaan 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 riittävyydestä tilikaudella. Hyvinvointialueen on saatettava selvitys val-

tiovarainministeriön 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 neuvottelussa. Lisätty raportointivelvoite ei lähtökohtaisesti muuta hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa. Hyvinvointialueen on joka tapauksessa myös voimassa olevan hyvinvointialuelain 117 §:n, 119 §:n ja 120 §:n mukaisesti raportoitava toiminnastaan ja taloudestaan sekä edellä kuvatusti seurattava päättämiensä toimenpiteiden toteutumista. Lisäksi 13 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu on nimenomaisesti tarkoitettu tilanteeksi, jossa hyvinvointialueen tilannetta tarkastellaan kokonaisuudessaan. Ajantasainen raportointi toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävyydestä nähdään tarpeelliseksi arviointimenettelyn luonteen vuoksi.

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. Hyvinvointialue itse päättää toimenpiteistä, ne voivat olla muitakin kuin arviointiryhmän esittämiä. Vastaava sääntely lisättiin kuntalakiin vuonna 2021 eikä muutosta pidetty ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta. 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.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskevat muutokset eivät muuttaisi arviointimenettelyä koskevan sääntelyn perusratkaisua.

4. Hyvinvointialueen talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytykset, 123 §

Perustuslakivaliokunta ottaa lausunnossaan kantaa ehdotettuun sääntelyyn, jonka mukaan arviointimenettely voidaan aloittaa, jos hyvinvointialueelle on myönnetty kerran lisärahoitusta. Ehdotettu sääntely ei valiokunnan mielestä muuta perusteiltaan hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa, eikä se näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n mukaan arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksiä koskeva muutos ei tuone oleellista muutosta arviointimenettelyn käynnistämiseen, sillä lisärahoituksen hakeminen ja prosessi jo itsessään kielii hyvinvointialueen taloudellisesta heikosta tilasta ja tässä vaiheessa useammat arviointimenettelyn kriteerit ovat toteutumassa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunnon mukaan jos lisärahoitusmenettelyssä ilmenee, että hakemuksen taustalla on palvelutarpeen sijaan esimerkiksi matala tuottavuus voi arviointimenettelyn käynnistäminen olla aiheellista jo yhdenkin lisärahoituksen perusteella. Lausunnossa

katsotaan, ettei arviointimenettelyä tule käynnistää tapauksissa, jossa lisärahoitusta myönnetään selkeästi palvelutarpeeseen riittämättömän rahoituksen täydentämiseen. Siksi arviointimenettelyn käynnistämiseen tulee jättää mahdollisuus käyttää harkintaa.

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen lausunnon mukaan arviointimenettelyn mahdollinen käynnistyminen jo ensimmäisen lisärahoituksen jälkeen on kannatettavaa. Muutos yhtenäistää lisärahoituksen myöntämisen ja lainanottovaltuuden muuttamisen arviointimenettelyn käynnistymisen perusteina. *Kanta-Hämeen, Länsi-Uudenmaan ja Satakunnan hyvinvointialueet* pitävät esitettyä muutosta lisärahoituksen hakemisen vaikutuksesta arviointimenettelyn käynnistymiseen perusteltuna. Myös *Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueet* pitävät lähtökohtaisesti perusteltuna, että arviointimenettely voidaan käynnistää jo ensimmäisen myönnetyn lisärahoituksen jälkeen, koska tällöin hyvinvointialue on käytännössä tilanteessa, jossa sen kyky järjestää lakisääteiset palvelut on vaarantunut. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue korostaa lausunnossaan, että arviointimenettely tulisi käynnistää vain painavin perusteluin ja tilanteessa, jossa hyvinvointialue ei ole pyrkinyt tai pystynyt tasapainottamaan talouttaan käytettävissä olevin keinoin. *Pohjois-Savon hyvinvointialueen* lausunnon mukaan arviointimenettelyn ehtojen kiristäminen lisärahoituksen osalta on perustelua, jolloin kriteeristö on yhdenmukainen lisälainanottovaltuuden kanssa.

Pirkanmaan hyvinvointialueen lausunnon mukaan muutos ei radikaalisti muuttaisi nykyistä tilannetta, mutta antaisi kuitenkin mahdollisuuden tarvittaessa nopeampaan reagointiin. Myös *Pohjanmaan hyvinvointialueen* lausunnon mukaan arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerien kiristäminen ei merkityksellisesti muuta alueiden tilannetta.

Kymenlaakson hyvinvointialueen mukaan arviointimenettelyn kriteerit ovat jo nykyisellään hyvinvointialueiden käynnistysvaiheen tilanne huomioiden varsin tiukat, ja edelleen kiristämisellä olisi merkittäviä vaikutuksia. *Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen* mukaan hallituksen esityksen perusteluissa ei ole tuotu esille, että nykyinen lainsäädäntö olisi sellaisenaan koettu riittämättömäksi. Hyvinvointialue toteaa lausunnossaan, että arviointimenettelystä sekä muista valtionhallinnon puuttumismekanismeista voimassa oleva lainsäädäntö antaisivat jo nykyisellään riittävät mahdollisuudet hyvinvointialueen valvomiseen ja sen toimintaan vaikuttamiseen. *Päijät-Hämeen hyvinvointialueen* mukaan arviointimenettelyn ja hyvinvointialueiden rahoituslaissa säädetyn lisärahoituksen yhteyden tiukentaminen lisää valtion tiukkaa ohjausta, ja pitää todennäköisenä lähes kaikkien hyvinvointialueiden joutumista menettelyn piiriin.

Professori Mäenpään mukaan ehdotettua muutosta siitä, että arviointimenettely käynnistyy jo yhden lisärahoituksen myöntämisen perusteella, voidaan pitää perusteltuna. Hän esittää lausunnossaan, että on kuitenkin perusteltua, että arviointimenettelyn käynnistäminen ei ole automaattista vaan se perustuu ehdotuksen mukaan edelleen valtiovarainministeriön harkintaan. Ministeriön on harkintavaltaa käyttäessään arvioitava, voidaanko lisärahoituksen ja sille asetettujen ehtojen perusteella turvata riittävä palvelujen järjestäminen ja sen taloudelliset edellytykset. *Professori Pekurisen* lausunnon mukaan arviointimenettelyn aikaistamisella pyritään vastaamaan valtiontalouden akuuttiin tilanteeseen ripeästi, mikä on ymmärrettävää. Hänen mukaansa on kuiten-

kin huomattava, että valtion ja hyvinvointialueiden ensisijainen taloudellinen vastuu koskee väestön tarvitsemien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen järjestämistä kustannusvaikuttavasti.

Joidenkin hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lausunnoissa esitettiin muutoksia ja huomioita alijäämän kattamisvelvollisuuden määräaikaa koskevaan sääntelyyn. *Kanta-Hämeen hyvinvointialueen* lausunnossa esitettiin arviointimenettelyjen käynnistämistä aikaisintaan vuonna 2026.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Esityksen mukaan 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. Esityksellä ei muutettaisi lisärahoitusta koskevaa hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n sääntelyä. Lisärahoituksen myöntäminen osoittaa palvelujen merkittävää vaarantumista, koska sitä myönnetään tilanteessa, jossa 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. Lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n mukaisesti ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja kyseisten perustuslaissa tarkoitettujen palvelujen turvaamisen varmistamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskeva muutos mahdollistaa nopeamman puuttumisen hyvinvointialueen vaikeuksiin ja siten osaltaan turvaisi palvelujen toteutumista. 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.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksellä ei muuteta voimassa olevan lain mukaista hyvinvointialueen taloutta ja sen suunnittelua koskevaa sääntelyä perusteiltaan.

5. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (nk. Uusimaalaki)

HUS-yhtymän lausunnon mukaan yhtymään sovellettavia säännöksiä koskevat teknisluonteiset viittauslisäykset ovat kannatettavat ja selkiyttävät järjestämisvastuuseen liittyvän sääntelyn soveltamista HUS-yhtymään. *HUS-yhtymä* esittää lausunnossaan muutosta hyvinvointialueesta annetun lain 83 §:n 2 momenttiin. Vaalikelpoisuuden menettämistä määräaikaisen palvelussuhteen

johdosta koskevaa säännöstä tulisi lausunnon mukaan soveltaa myös hyvinvointiyhtymiin. Kyseisessä lainkohdassa on nykyisellään suppea pykäläviittaus 77–80 §, jonka seurauksena luottamushenkilö menettää vaalikelpoisuutensa hyvinvointiyhtymän toimielimeen lyhyenkin palvelussuhteen seurauksena. Tämä poikkeaa hyvinvointialueisiin ja kuntiin sovellettavasta sääntelystä. HUS-yhtymä esittää, että lain 83.2 § pykäläviittaukset 77–80 §:ään korjataan muotoon 77–81 §.

Valtiovarainministeriön vastaus:

> HUS-yhtymän esittämä tarkistus hyvinvointialuelain 83 §:ään on ministeriön käsityksen mukaan perusteltu, ja olisi mahdollista tehdä samassa yhteydessä kuin esityksen mukaiset Uusimaalain HUS-yhtymää koskevat tarkennukset hyvinvointialuelain soveltamisesta HUS-yhtymään.