LAUSUNTO HE 78/2024 VP
13.11.2024
Eduskunnan hallintovaliokunta
Dosentti Liina-Kaisa Tynkkynen

Viite: Eduskunnan hallintovaliokunnan kuulemistilaisuus 13.11.2024

## Lausunto hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta. Kiitän valiokuntaa mahdollisuudesta lausua asiasta.

### Ennakollisen talouden ohjauksen menettely

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely. Keskeisenä erona nykytilaan olisi, että ennakollinen talouden ohjaus antaisi valtiovarainministeriölle mahdollisuuden puuttua tilanteeseen, jos hyvinvointialue ei ole ryhtynyt toteuttamaan aiemmissa lainanottovaltuutta, lisärahoitusta ja arviointimenettelyä koskevissa prosesseissa päätettyjä toimenpiteitä tai ne jäävät riittämättömiksi, tai jos valtiovarainministeriö katsoo alueen olevan ajautumassa lisärahoitusmenettelyyn heikkenevän taloustilanteen ja epärealistisen talousarvion- ja suunnitelman perusteella. Menettely perustuisi laissa säädettyihin kriteereihin mutta olisi harkinnanvarainen. Menettelyn yhteydessä voitaisiin antaa hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Suositukset eivät silti olisi hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia, vaan nimenomaisesti suosituksia.

Tavoite siitä, että kansallisen ohjauksen keinoin pyritään ennaltaehkäisemään tilannetta, jossa hyvinvointialueen talous on vakavasti vaarantunut, on kannatettava tilanteessa, jossa hyvinvointialueen talouden vaarantuminen johtuu hyvinvointialueen omasta toiminnasta tai toimimatta jättämisestä ja uhkaa näin vaarantaa mahdollisuuden turvata alueen järjestämisvastuulla olevat palvelut. Menettelyyn liittyy kuitenkin kysymyksiä esityksen vaikutuksista esimerkiksi hyvinvointialueiden itsehallintoon sekä taloudellisen ohjauksen vahvistumiseen kun sitä tarkastellaan osana isompaa hyvinvointialueiden kansalliseen ohjaukseen tehtyä tai esitettyä muutosten kokonaisuutta. Esityksen perusteella ei ole myöskään 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.

Hyvinvointialueiden talouden ennakollisen ohjauksen menettely olisi luonteeltaan informaatio-ohjausta ja hyvinvointialue tekee päätökset menettelyn aikana tunnistettujen toimenpiteiden osalta itsenäisesti. Tosiasiassa hyvinvointialueen kynnys jättää toteuttamatta menettelyssä kirjattuja toimenpiteitä voi kuitenkin olla korkea, koska talouden vaarantuessa hyvinvointialue voi joutua valtiovarainministeriön käynnistämään arviointimenettelyyn, vaikka ennakollisen ohjauksen menettely ei itsessään voikaan johtaa arviointimenettelyyn. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 13) todetaan että ”*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*”. Ennakollisen ohjauksen menettelyn myötä alueen liikkumavara toteuttaa

palveluiden järjestämistehtäväänsä – eli vastuuta talouden hoidon lisäksi toiminnasta, alueellisista erityispiirteistä tai toiminnan kehittämisestä – itsehallintonsa puitteissa voi edelleen kaventua. Nähdäkseni lisääntyvää kansallista, ennen kaikkea taloudellista ohjausta tulisikin arvioida hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta nykyistä paremmin. Lisäksi tulisi arvioida millainen rahoitusmalli tukisi sekä hyvinvointialueiden itsehallintoa että tavoitetta siitä, että kustannukset eivät kasva kontrolloimattomasti. Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon tilaa arvioivat komitea[1].

Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä on tarkasteltava myös suhteessa hyvinvointialueiden muuhun ohjaukseen. Hyvinvointialueet ovat tällä hetkellä tilanteessa, jossa toiminnan ja talouden ohjaus on osin ristiriitaista normiohjauksen ja resurssiohjauksen osalta. Alueiden taloutta ohjataan finanssipoliittisten tavoitteiden mukaisesti, mutta valvovat viranomaiset tarkastelevat toimintaa sitä ohjaavan sisältölainsäädännön näkökulmasta. Tähän ristiriitaan ennakollisen ohjauksen menettely ei nähdäkseni tuo helpotusta, koska siinä ei puututa hyvinvointialueiden velvoitteisiin. Valtiovarainministeriö on myös käynnistänyt kuudelle alueelle niin sanotun muutostukiohjelman, mikä muistuttaa nähdäkseni melko lailla ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä. Onkin syytä kysyä, onko ennakollisen ohjauksen menettelyn käynnistäminen mahdollista jo nykyisen lainsäädännön puitteissa tai onko ennakollisen ohjauksen menettelyjä käynnistetty jo ennen, kun lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on tehnyt tai esittänyt hyvinvointialueiden kansalliseen ohjaukseen useita muitakin uudistuksia. Näiden myötä ennen kaikkea valtiovarainministeriön toteuttama hyvinvointialueiden talouden ohjaus lisääntyy. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2024 vp) yhtenäistettiin hyvinvointialueiden valtion ohjausta, selkeytettiin valtiovarainministeriön roolia ohjauksessa sekä varmistettiin, että hyvinvointialueiden ohjaus on yhteensopivaa valtioneuvoston asettamien finanssipoliittisten tavoitteiden kanssa. Tämän lisäksi hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 70/2024 vp) kiristettäisiin jälkikäteistarkastusta siten, että tehtävässä vuosittaisessa rahoituksen lisäyksessä tai vähennyksessä huomioitaisiin portaittain laskeva osuus ali- tai ylijäämistä.

Ennakollista talouden ohjauksen menettelyä olisi syytä tarkastella osana laajempaa lainsäädäntömuutosten sarjaa, joissa valtiovarainministeriön roolia ja taloudellista ohjausta vahvistetaan suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa. Yksittäisten lakimuutosten vaikutusten arvioinnin ohella tulisikin tehdä kokonaisarviota siitä, miten hyvinvointialueiden talouden ohjaukseen vahvasti keskittyvät ja valtiovarainministeriön roolin vahvistumiseen johtavat erilaiset uudistukset vaikuttavat hyvinvointialueiden ohjauksen kokonaisuuteen, alueiden itsehallintoon ja sosiaali- ja terveyspoliittisten päämäärien toteutumiseen. Samaan aikaan kun kestävä talous on tärkeä lähtökohta kestävälle sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen järjestelmälle, sisältyy nyt tehtäviin uudistuksiin riski siitä, että taloudellinen ohjaus korostuu sosiaali- ja terveyspoliittisten tavoitteiden kustannuksella.

[1] Koukas K & Bailey R (2024): Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Finland. Committee on the Monitoring of the implementation of the European Charter of Local Self-Government and on the respect of Human Rights and the Rule of Law at local and regional levels (Monitoring Committee). Saatavilla: https://search.coe.int/cm?i=0900001680b1d064

LAUSUNTO HE 78/2024 VP
13.11.2024
Eduskunnan hallintovaliokunta
Dosentti Liina-Kaisa Tynkkynen

**Arviointimenettely**

Esityksen mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueelle on myönnetty yhden kerran hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettua lisärahoitusta.

Samalla kun järjestelmän taloudellista kestävyyttä pyritään turvaamaan, hyvinvointialueiden mahdollisuudesta turvata riittävät ja laadukkaat palvelut on yhtä lailla pidettävä kiinni. Koska hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, on hyvinvointialueiden uskottava ja läpinäkyvä lisärahoitusmenettely olennaisen tärkeä osa hyvinvointialueiden rahoitusmallia. Tämän vuoksi on tarkkaan arvioitava, miten lisärahoituksen hakemiseen liitettävät seuraamukset voivat vaikuttaa alueiden halukuuteen hakea lisärahoitusta. Arviointimenettelyn käynnistämiseen onkin tärkeä sisällyttää mahdollisuus käyttää harkintaa. Jos lisärahoitusmenettelyssä ilmenee, että hakemuksen taustalla on palvelutarpeen sijaan esimerkiksi matala tuottavuus tai muut sellaiset syyt, joihin hyvinvointialueen olisi omilla toimillaan pitänyt pystyä vaikuttamaan, voi arviointimenettelyn käynnistäminen olla aiheellista jo yhdenkin myönnetyn lisärahoituksen perusteella. Nähdäkseni arviointimenettelyä ei sen sijaan ole tarkoituksenmukaista käynnistää tapauksissa, jossa lisärahoitusta myönnettäisiin selkeästi palvelutarpeeseen nähden riittämättömän rahoituksen täydentämiseen.

Rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyys ja ennustettavuus ovat edellytyksenä sille, että hyvinvointialueilla voidaan tehdä pitkäjänteistä palvelujärjestelmän kehittämistä. Tässä suhteessa lisärahoituksen hakemiseen liittyvä tarkka ja läpinäkyvä arviointimenettely voi joissain tapauksissa olla jopa selkeämpi vaihtoehto kuin talouden ennakollisen ohjauksen menettely. Myös hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta on tärkeää, että valtion toteuttamana ohjaukseen liittyvät prosessit ovat mahdollisimman läpinäkyviä ja ennustettavia.

Lissabonissa 11.11.2024

Liina-Kaisa Tynkkynen
FT, dosentti