Mervi Kuittinen VM/KAO
Pasi Leppänen VM/KAO

25.11.2024

Hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta otsikkoasiassa valiokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 40/2024 vp sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnon StVL 12 /2024 vp. Valtiovarainministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa.

1. Ennakollinen talouden ohjauksen menettely, 13 b §

Yleistä

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 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.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti ehdotettua sääntelyä ennakollisesta ohjausmenettelystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena 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 la-

kisääteisten palvelujen toteutuminen koko maassa. Lausunnon mukaan vaikka ehdotetut muutokset lisäävät hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta, on ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn tavoitteena edistää ja tukea hyvinvointialueiden kestävää taloudenhoitoa tunnistamalla talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemisemiseksi tehtävät toimenpiteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ehdotetun menettelyn tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueiden joutumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen tai lisärahoitus osoittautuisivat välttämättömäksi. Kyseessä on informaatio-ohjauksen keinoihin nojaava täydentävä ohjausmuoto, jolla pyritään suosituksin tukemaan hyvinvointialueen päätöksentekoa ja suunnittelua ilman, että ohjauksella juridisesti rajoitetaan hyvinvointialueen itsemääräämisoikeutta arviointimenettelyn tavoin. Valiokunta totesi, että koska hyvinvointialueiden toiminta perustuu keskeisesti valtion rahoitukseen, on valtiolla omalta osaltaan legitiimi intressi huolehtia siitä, että hyvinvointialueen talouden tila ei vaarannu merkittävästi. Ehdotettu menettely auttaa tunnistamaan näitä tilanteita ennakollisesti.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi lausunnossaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon yhteydestä 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen ja korosti, että myös esitetyn neuvottelumenettelyn avulla tulee turvata ennakollisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista ja ehkäistä perustuslailla turvattujen palvelujen vaarantumista. Sosiaali- ja terveysvaliokunta painotti, että neuvottelumenettelyllä valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja sisäministeriöllä on mahdollisuus saada ennakollisesti tietoa siitä, riittääkö valtion hyvinvointialueille osoittama rahoitus niiden lakisääteisten velvoitteiden täyttämiseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan ennakollisen ohjausmenettelyn toimivuutta on tarpeen seurata huolellisesti erityisesti siitä näkökulmasta, edesauttaako se toiminnan ja talouden yhteensovittamista ja tasapainottamista sekä voidaanko formaalilla informaatio-ohjauksella ehkäistä hyvinvointialueiden joutuminen raskaaseen arviointimenettelyyn ilman tarpeetonta byrokratiaa. Valiokunta totesi lausunnossaan, että nykyisin ohjauksen haasteeksi muodostuvat olemassa olevan tietopohjan rajoitteet. Talouden ja toiminnan arviointi vaatii kattavia ja yhtenäisiä vertailutietoja, mitkä mahdollistaisivat palvelutarpeen, kustannusten, tuotannontekijöiden sekä tuotannossa ja järjestämisessä tehtyjen ratkaisujen vertailun alueiden välillä. Valiokunta piti tärkeänä, että kansallista tietopohjaa kehitetään ohjauksen edellytysten parantamiseksi.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunnon ehdotettu ennakollisen talouden ohjauksen menettely vastaa pitkälti ja tosiasiallisesti sitä menettelyä, mikä on jo valtiovarainministeriön toimesta ilmoitettu toteutettavaksi nimetyillä kuudella alueella. Ehdotettu harkinnanvarainen ennakollinen talouden ohjaus tuo ohjauskeinovalikoimaan ennakoivuutta, neuvottelua, tilannekuvan jakamista sekä suosituksia painottavaa ohjausideologiaa. Tosiasiallisesti vuotuisissa hyvinvointialueneuvotteluissa on jo pystytty toteuttamaan samansuuntaista suosituspohjaista neuvontaa, ohjausta ja tukea hyvinvointialueille. Samoin saman suuntaista ohjausta on voitu toteuttaa lainanottovaltuuksia koskevien neuvottelujen yhteydessä osana menettelyä. Riskinä on, että ennakollinen talouden ohjaus lisää hallinnollista työtä vuotuisesta neuvottelumenettelystä erillisenä rakenteena. Lausunnon mukaan ennakollinen taloudellinen ohjaus on lähtökohtaisesti kannatettava täydentävä ohjausmuoto, jolla pyritään suosituksilla tukemaan hyvinvointialueen päätöksentekoa ja suunnittelua ilman, että ohjauksella juridisesti rajoitetaan hyvinvointialueen itsemääräämisoi-

keutta arviointimenettelyn tavoin. Ehdottoman tärkeää on, että ohjaus toteutetaan tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön kesken. Ennakollisen talouden ohjauksen käynnistämisestä päättää harkinnanvaraisesti valtiovarainministeriö. Ohjauksen tavoitteiden toteutumisen kannalta oleellista on, että ohjauksessa ei keskitytä erilliskysymyksenä vain talouden tekijöihin vaan ohjauksessa tavoitteena on toiminnan ja talouden tasapainotettu tavoite. Hyvinvointialue joutuu viime kädessä tasapainottamaan järjestämisvastuun toiminnallisen tavoitteen toteutumisen sekä talouden reunaehdon. Jotta hyvinvointialue hyötyy lakiehdotuksen tavoitteen mukaisella tavalla ennakollisesta ohjauksesta, tulee myös ohjaus perustua tasapainotettuun lähtökohtaan.

Keski-Suomen hyvinvointialue kannatti lausunnoissaan tavoitteiltaan ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä ja piti tarpeellisena yhteistä tilannekuvaa hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välillä. Menettelyllä ei kuitenkaan ratkaista hyvinvointialueiden rahoituksen ja lakisääteisten velvoitteiden epätasapainoa. Lausunnoissa todetaan, että menettelyn tulee kunnioittaa alueiden itsehallintoa. *Satakunnan hyvinvointialueen* lausunnon mukaan esitetyllä muutoksilla luotaisiin uusi valtiovarainministeriövetoinen neuvottelumenettely, sekä höllennettäisiin arviointimenettelyn kriteereitä. Lausunnon mukaan riskinä on, että neuvottelumenettelystä tosiasiassa muodostuisi sarja valtionvarainministeriön virkamiesten hyvinvointialueen johdolle antamia kehotuksia yms. sopeuttaa taloutta ilman syvällistä osaamista ja asiantuntemusta järjestämisvastuun alaisiin palveluihin kohdistuvista vaatimuksista. Toisin sanottuna palveluiden järjestäminen ja tuottamiseen puututtaisiin normaalin johtamis- ja päätöksentekojärjestelmän ”ulkopuolelta” resurssien yhtään lisääntymättä taikka vaatimusten yhtään joustamatta. Pahimmillaan tuloksena olisi palveluiden yhdenvertaisuuden, laadun ja saatavuuden heikkeneminen alle lain asettamien vaatimusten alle, mikä olisi sekä kansalaisten että laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyvin ongelmallista. Lausunnon mukaan neuvottelumenettelyllä (uusi 13b §) puututtaisiin siis merkittävästi hyvinvointialueen itsehallinnolliseen asemaan. Sen johdosta laadittavan asiakirjan (toimenpidesuositukset) oikeudellinen merkitys ja sitovuus jää kuitenkin lakiesityksessä varsin epämääräiseksi. Katsottaisiinko siis virkakunnan toimineen vastoin virkavelvollisuuksiaan, jos nämä laissa tarkoitetut ”neuvottelut” jäävät vaille yksimielisyyttä ja/tai aluehallituksen toimineen väärin, mikäli se ei esittäisi tuossa asiakirjassa todettuja toimenpiteitä aluevaltuustolle esim. palveluiden supistamiseksi tai alas ajamiseksi tai henkilökunnan vähentämiseksi. *Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue* pitää lähtökohtaisesti ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä perusteltuna keinona tukea hyvinvointialueiden taloutta, tuottavuus- ja taloudellisuustoimenpiteiden toimeenpanoa sekä yhteisen tilannekuvan tarkentamista ministeriöiden kanssa. Lausunnon mukaan on tärkeää, että ennakollinen menettely ei kavenna alueiden itsehallintoa ohjata toimintaa ja taloutta, eikä menettelyä tule siten rinnastaa hyvinvointialuelain 122 §:n arviointimenettelyyn. Ennakollisessa menettelyssä annettujen suositusten ei tule olla hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia, vaan nimenomaan suosituksia, joiden pohjalta alue voi itse linjata tarvittavista jatkotoimista. *Helsingin kaupungin* lausunnon mukaan esityksen tavoitteet ja valittu sääntelymenettely 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 ase-

maa, 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.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue suhtautuu esitettyyn menettelyyn kielteisesti. Merkittävät hyvinvointialueiden kustannussäästöt edellyttävät lainsäädännön muutoksia, ja siksi esityksen mukainen ennakollinen talouden ohjauksen menettely ei näyttäydy vaikuttavana keinona tasapainottaa hyvinvointialueiden taloutta. Hyvinvointialueen mukaan on tärkeää, ettei alueiden ylimääräistä hallinnollista taakkaa lisätä. Esityksen mukainen ennakollinen talouden ohjauksen menettely lisäisi entisestään hyvinvointialueiden hallinnollista taakkaa ja byrokratiaa. Lausunnossa todetaan lisäksi, että ennakollisen talouden ohjauksen menettelyssä annettavat suositukset eivät olisi hyvinvointialueita lainsäädännöllisesti sitovia, mikä voisi heikentää niiden vaikuttavuutta.

Dosentti Tynkkynen katsoo, että 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. Lausunnon mukaan 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. Lausunnon mukaan 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. Lausunnon mukaan lisääntyvää kansallista, ennen kaikkea taloudellista ohjausta tulisi arvioida hyvinvointialueiden itsehallinnon näkökulmasta nykyistä paremmin. Lisäksi tulisi arvioida millainen rahoitusmalli tukisi sekä hyvinvointialueiden itsehallintoa että tavoitetta siitä, että kustannukset eivät kasva kontrolloimattomasti. Lausunnon mukaan asiaan on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon tilaa arvioivat komitea. Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä on tarkasteltava myös suhteessa hyvinvointialueiden muuhun ohjaukseen. Lausunnon mukaan 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 lausunnon mukaan tuo helpotusta, koska siinä ei puututa hyvinvointialueiden velvoitteisiin. Lausunnon mukaan valtiovarainministeriö on myös käynnistänyt kuudelle alueelle niin sanotun muutostukiohjelman, mikä muistuttaa melko lailla ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä. Lausunnon mukaan on syytä kysyä, onko ennakollisen ohjauk-

sen menettelyn käynnistäminen mahdollista jo nykyisen lainsäädännön puitteissa tai onko ennakollisen ohjauksen menettelyjä käynnistetty jo ennen, kun lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden.

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. Valtion hyvinvointialueiden ohjauskokonaisuus ei laajenisi itsehallinnon kannalta yhteensopimattomasti. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan, vaikka ehdotetut muutokset lisäävät edelleen hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta ja siten edelleen jossain määrin kaventavat hyvinvointialueiden jo nyt suhteellisen ohutta itsehallintoa, eivät muutokset olennaisesti muuta hyvinvointialueiden oikeudellista asemaa nykyiseen verrattuna (PeVL 40/2024 vp).

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. Menettelyssä voidaan hyödyntää voimassa olevien säännösten mukaisissa menettelyissä käsiteltyä tietopohjaa, hyvinvointialueiden raportoimaa tietoa ja sen lisäksi luodaan tarkennettu yhteinen tilannekuva. Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta koskevat tiedot tulevat kehittymään niitä koskevien hankkeiden edetessä sekä toimintavuosien tietojen raportoinnin myötä.

Helsingin kaupungin lausunnon mukaan on kannatettavaa, että HUS-yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuvat myös Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki. Lausunnon mukaan esitöihin olisi voinut lisätä selventävän maininnan siitä, että mahdollisessa Uudenmaan alueen talouden ohjauksen menettelyssä suosituksia voitaisiin antaa myös HUS-yhtymää koskien.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta otti lausunnossaan kantaa valiokunnan *a*siantuntijakuulemisissa harkittavaksi esitettyyn, että HUS-yhtymä tulisi ottaa tarkasteluun tai käynnistää menettely sen osalta aina myös niissä tapauksissa, joissa ennakollinen talouden ohjauksen menettely kohdentuisi johonkin Uudenmaan hyvinvointialueista. Lausunnon mukaan valiokunta piti tärkeänä, että ennakollisen talouden ohjauksen menettely voidaan käynnistää ainoastaan laissa säädettävien kriteerien perusteella. Hyvinvointialueen tulee valiokunnan näkemyksen mukaan 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. Lisäksi HUS- yhtymän rahoitukseen vaikuttavia kustannuksia ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä ainoastaan yhden Uudenmaan hyvinvointialueen menettelyssä.

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 ja Helsingin kaupungin 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. HUS-yhtymän kustannuksia voidaan tapauskohtaisesti käsitellä osana sen rahoittamisesta vastaavien tahojen menettelyä, suositukset voisivat koskea esimerkiksi osuutta näistä kustannuksista, mutta on kuitenkin huomattava, että mahdolliset päätökset edellyttävät hyvinvointialuelain sekä HUS-yhtymän perussopimuksen mukaisia päätöksiä ja prosesseja.

Käynnistymisen perusteet

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että valtiovarainministeriön käyttämä harkintavallan ennakollisen talouden ohjauksen käyttöönottamisesta ei tule perustua valtiovarainministeriön avoimeen harkintaan vaan menettelyn käynnistymisen kriteerit on siten perusteltua sisällyttää osaksi lainsäädäntöä. Valiokunta pitää tärkeänä, että pykälässä säädettävät kriteerit ovat yhteydessä hyvinvointialuelain 13 luvun taloutta ja raportointia koskevaan sääntelyyn sekä voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin lainanottovaltuuden muuttamista, lisärahoituksen myöntämistä sekä arviointimenettelyä koskeviin prosesseihin. Kriteerien tulee kuvastaa talouden

tai sen ohjaamisen vaarantumista eri näkökulmista. Lisäksi kriteerien tulee valiokunnan näkemyksen mukaan olla sellaisia talouden vaarantumista kuvaavia kriteereitä, joiden täyttymistä hyvinvointialue voi seurata omissa sisäisissä prosesseissaan. Menettelyn harkinnanvaraisuudessa puolestaan tulee valiokunnan näkemyksen mukaan huomioida esimerkiksi kertaluonteiset kriteerien täyttymiseen vaikuttavat tekijät, joilla ei ole pysyvää vaikutusta hyvinvointialueen talouden tilanteeseen ja sitä kautta palvelujen järjestämiskykyyn. Valiokunta korostaa lausunnossaan, että ennakollinen talouden ohjauksen menettely on tarkoitettu ainoastaan tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila on vaarantumassa merkittävällä tavalla. Menettely on siten valiokunnan näkemyksen mukaan tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan yksittäisissä tilanteissa, ja sen ei siten tule olla yleisenä menettelynä osa säännöllistä vuosittaista ohjausta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa nousi esiin huoli myös siitä, että ovatko kriteerit niin väljät ja harkinnanvaraiset, että miltei kaikki hyvinvointialueet joutuisivat käytännössä arviointimenettelyyn. Lisäksi valiokunnan kuulemisessa on tullut esiin, että ehdotettujen kriteerien mukaan menettely voisi käynnistyä myös, jos hyvinvointialueella olisi jäänyt toimittamatta talouden seurantietoja. Valiokunta korosti, että seurantatietojen toimittamatta jättäminen esimerkiksi inhimillisistä syistä johtuen ei sellaisenaan osoita talouden vaarantumista eikä menettelyä tällaisesta syystä tule käynnistää. Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että hallintovaliokunta arvioi ovatko ehdotetut kriteerit ja niiden sanamuodot riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä siten, etteivät ne mahdollista valtiovarainministeriölle liian laajaa harkintavaltaa, vaan kriteerejä koskevat säännökset kuvaavat tosiasiassa riittävän selkeästi ja yksiselitteisesti talouden vakavaa vaarantumista.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunnon mukaan kriteeristö on hyvin laaja, perustuu kokonaisarviointiin ja on pääosin arviointimenettelyn kriteeristön suuntainen. Tosiasiallisesti ennakollinen talouden ohjaus tulisi onnistuessaan olemaan arviointimenettelyä ennaltaehkäisevä rakenne, mutta samalla se tullee osassa tilanteista ennakoimaan siirtymistä arviointimenettelyyn. Ennakollisen talouden ohjauksen käyttöönottopäätös voisi perustua toisistaan hyvin erilaisiin syihin ja tilanteisiin eikä ohjauksen piirissä olevia hyvinvointialueita yhdistä yksittäinen yhteinen selittävä tekijä. Ehdotuksen mukaisesti menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Talouden tilanteen vaarantumisen tulee näyttäytyä merkittävänä ja oleellisena. Tämä osaltaan ohjaa valtiovarainministeriön kokonaisarviointia ja harkintavallan käyttöä. Rajaus on perusteltu. Hyvil Oy kiinnittää huomiota siihen, että vapaaehtoisen kutsun luonteesta huolimatta nimeämisellä on sellaista tosiasiallista merkitystä hyvinvointialueelle, että nimeämisestä tulisi olla perusteltu valtiovarainministeriön päätös, josta ilmenee perusteet ennakollisen talouden ohjauksen tarpeelle.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan esitetyt kriteerit menettelyn käynnistämiselle ovat kannatettavat, joskin ne sisältävät jonkin verran tulkinnanvaraisuutta. Säädöskohtaisissa perusteluissa asiaa on avattu, mutta edelleen esimerkiksi määrittely ”talousarviota olennaisesti heikommasta talouskehityksestä” jää osin tulkinnanvaraiseksi. Hyvinvointialueen lausunnon mukaan ennakolliseen talouden ohjauksen menettelyyn aloitemahdollisuus olisi tarpeen olla valtiovarainministeriön lisäksi myös alueella itsellään. *Satakunnan hyvinvointialueen* mukaan aloittamisen kriteeristö on osin ilmeisessä epäsuhdassa asian vakavuuteen nähden.

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, mutta se 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. Menettelyä ei voitaisi käynnistää muilla kuin laissa säädetyillä talouden vaarantumista kuvaavilla kriteereillä. Hyvinvointialue ja ohjaavat ministeriöt voivat käydä vuoropuhelua, ja hyvinvointialue voi nostaa esille näkökulmiaan ohjausprosessien aikana.

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. Ennakollinen talouden ohjauksen menettely voisi voitaisiin käynnistää myös (13 b § 1 momentin 4 k.), 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. Poikkeamalta edellytetään oleellisuutta, täsmällistä raja-arvoa poikkeaman suuruudelle ei voida asettaa koska vaikutus voi vaihdella hyvinvointialuekohtaisesti. Talouskehityksen heikkouden tulisi

olla sellaista, että sen arvioidaan vaarantavan hyvinvointialueen talouden ja rahoituksen riittävyyden palveluihin. Myös tietojen puutteellisuudessa arvioidaan tietojen merkitystä hyvinvointialueen talouden kokonaisarvioinnissa ja ohjauksessa. Yksittäisten tietojen mahdolliset puutteet korjataan tietojen toimittamista Valtiokonttorille koskevassa raportointiprosessissa.

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. Menettely käynnistyisi valtiovarainministeriön tekemällä päätöksellä.

2. Hyvinvointialueen lainanottovaltuus, 15 §

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue totesi lausunnoissaan muutoksen olevan teknisluonteinen perusteltu lisäys. *Keski-Suomen ja Länsi-Uudenmaan 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. Lainanottovaltuudella säädellään hyvinvointialueiden pitkäaikaisen lainan määrää. Investointeja vastaavia sopimuksia varten hyvinvointialue ei ota lainaa, joten myöskään lainanottovaltuutta näihin sopimuksiin ei tulisi tarvita.

Keski-Suomen ja Länsi-Uudenmaan sekä Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden lausunnossa esitettiin myös eräitä muita muutoksia tai huomioita lainanottovaltuutta ja investointien ohjausta koskevaan sääntelyyn sekä investointien ohjaukseen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Hyvinvointialuelain 15 §:ään esitetty 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. Mainitun pykälän mukaan 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). Investointien ohjauksessa tulee huomioida eri rahoitusmallit, minkä vuoksi lainanottovaltuutta sekä investointisuunnitelmaa koskevissa sääntelyssä on tarkoituksenmukaista huomioida investointeja vastaavat sopimukset. Sääntelyllä varmistetaan valtion hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä.

3. Hyvinvointialueen arviointimenettely, 122 §

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan, että 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. Valiokunta totesi, että aluejakoselvityksen tarpeellisuutta arvioitaessa keskusteluja tulee käydä yhteisesti myös niiden hyvinvointialueiden kanssa, joihin hyvinvointialue voisi olla yhdistymässä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan, että 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. Valiokunta totesi, että 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.

Keski-Suomen hyvinvointialueen lausunnon mukaan arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä tai talouteen liittyviä arviointimenettelyn edellytyksiä ei tule tiukentaa alueiden tämänhetkisessä rahoitustilanteessa.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue piti lausunnossaan johdonmukaisena ja ymmärrettävänä, että arviointiryhmä käsittelee ehdotusta hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanon tarpeellisuudesta väestön lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen lausunnon mukaan raportointiin ehdotetut muutokset lisäävät hallinnollista työtä, mikä vuoksi muutosta ei kannateta. Aluevaltuusto ja aluehallitus edellyttävät jo nykytilanteessa talouden tasapainottamisen toimenpiteiden raportoimista esimerkiksi osavuosikatsauksissa, ja materiaalien ollessa julkisia ministeriöillä on niihin täysi pääsy. Muuta lisäraportointia ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa.

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 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 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 ja sen johdosta tehtävien hyvinvointialueen palveluja turvaavan päätösten ja toimenpiteiden luonteen ja tarkoituksen 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 it-

sehallinnollinen 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.

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.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti lausunnossaan ehdotettua sääntelyä perusteltuna. Arviointimenettelyn aikaistamisella pyritään vastaamaan valtiontalouden akuuttiin tilanteeseen. Lisärahoituksen tarve kertoo lähtökohtaisesti hyvinvointialueen taloudellisesta heikosta tilasta ja siten tässä vaiheessa useammat arviointimenettelyn kriteerit ovat yleensä toteutumassa. Valiokunta kuitenkin korosti, ettei arviointimenettelyn käynnistämisen tule olla automaattista ja piti kannatettavana, että ehdotetut säännökset jättävät tämän suhteen valtiovarainministeriölle mahdollisuuden harkinnan käyttämiselle. Menettely voidaan jättää käynnistämättä esimerkiksi tilanteessa, jossa lisärahoituksen ja sille asetettujen ehtojen voidaan yksinään katsoa turvaavan palvelujen järjestämistä. Valiokunta piti tärkeänä, ettei arviointimenettelyä tule käynnistää myöskään tapauksissa, jossa lisärahoitusta myönnetään selkeästi palvelutarpeeseen riittämättömän rahoituksen täydentämiseen.

Dosentti Tynkkysen lausunnon 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 halukkuuteen 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. 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. Lausunnon mukaan 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.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n lausunnon 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.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue piti lausunnossaan esitettyä muutosta lisärahoituksen hakemisen vaikutuksesta arviointimenettelyn käynnistymiseen perusteltuna. Hyvinvointialueen näkökulmasta lisärahoituksen hakeminen kuvastaa merkittävämmällä tavalla rahoituksen riittämättömyyttä kuin lisälainanottovaltuuden haku. *Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue* piti 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 korosti lausunnossaan, että arviointimenettely tulisi käynnistää vain painavin perusteluin ja tilanteessa, jossa hyvinvointialue ei ole pyrkinyt tai pystynyt tasapainottamaan talouttaan käytettävissä olevin keinoin. *Satakunnan hyvinvointialueen* lausunnon mukaan arviointimenettelyn aloittamispäätös pitkälti peruuttaisi hyvinvointialueen itsehallinnollisen aseman. Sekään ei kuitenkaan vaikuttaisi mitenkään niihin resursseihin, joilla sosiaali- ja terveyspalvelut tulee alueella järjestää. Myöskään palveluita koskevat lakisääteiset vaatimukset taikka työnantajavelvoitteet eivät arviointimenettelyssä yhtään joustaisi. Näin ollen vastuu riittävien ja yhdenvertaisten palvelujen järjestämisestä jäisi arviointimenettelyssä käytännössä valtaa käyttäville ministeriöiden virkavastuullisille virkamiehille. Lausunnon mukaan ristiriita palveluita koskevien lakisääteisten vaatimusten ja taloudellisten realiteettien välillä olisi myös uuteen neuvottelumenettelyyn taikka höllennettyjen kriteerien kautta arviointimenettelyyn asetetulla hyvinvointialueella ilmeinen ja mittava. Se ei valitettavasti ratkea esitetyllä lain muutoksella.
Keski-Suomen hyvinvointialueen lausunnossa esitettiin muutoksia ja huomioita alijäämän kattamisvelvollisuuden määräaikaa koskevaan sääntelyyn.

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 varmista-

miseksi. 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 eikä arviointimenettelyä koskevaa sääntelyä perusteiltaan.

5. Muut hyvinvointialuelain muuttamista koskevat ehdotukset, 22 §, 119 §

Keski-Suomen hyvinvointialueen lausunnon mukaan aluevaltuuston tehtäviä koskevat muutosesitykset ovat perusteltuja ja kannatettavia. Toimintakertomuksessa esitettäviä asioita koskeva muutosesitys on perusteltu ja kannatettava. *Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue* piti asiakasmaksujen päättämistä koskevaa esitettyä muutosta kannatettavana. Muutos sujuvoittaa hallinnollista menettelyä.

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti lausunnossaan ehdotettuja viittaussäännöksiä tarpeellisina. Sosiaali- ja terveysvaliokunta lisäksi saattoi lausunnossaan hallintovaliokunnan tietoon, että HUS-yhtymä on esittänyt muutosta hyvinvointialuelain 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 kyseiset pykäläviittaukset korjataan muotoon 77—81 §. Lausunnossa todetaan, että valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan ehdotettu muutos on perusteltu, ja se olisi mahdollista tehdä samassa yhteydessä kuin esityksen mukaiset Uusimaa-lain HUS-yhtymää koskevat tarkennukset hyvinvointialuelain soveltamisesta HUS-yhtymään.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa viitattu HUS-yhtymän esittämä tarkistus hyvinvointialuelain 83 §:ään on ministeriön käsityksen mukaan perusteltu, ja kyseinen hyvinvointialuelain säännöksen muuttaminen olisi nimisteriön näkemyksen mukaan mahdollista tehdä myös samassa yhteydessä kuin käsillä olevan hallituksen esityksen mukaiset Uusimaalain HUS-yhtymää koskevat tarkennukset hyvinvointialuelain soveltamisesta HUS-yhtymään.

7. Lisäselvitykset

Hallintovaliokunta on lisäksi pyytänyt lisäselvitystä hyvinvointialueen taseeseen kertyneen alijäämän kattamiseen liittyen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Hyvinvointialueen palvelujen turvaamiseksi ja rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi tarkoitetun arviointimenettelyn sekä ennakollisen talouden ohjauksen neuvottelumenettelyn käynnistämisen kriteerit kuvaavat muun muassa rahoituksen riittävyyttä eri näkökulmista.

Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee hyvinvointialuelain 115 § 2 momentin mukaan kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Talouden tasapainottamisen sekä alijäämän kattamisen keinojen tulee olla ensisijaisesti reaalitalouden keinoja eli tulojen lisäyksiä tai menojen vähennyksiä. Keinona ei voida pitää taseen peruspääoman alentamista alijäämän kattamiseksi, joka merkitsisi kertyneen nettovarallisuuden käyttöä palvelujen rahoittamiseen. Tase kuvaa tilinpäätöspäivän rahoitusasemaa. Taseen peruspääoma on muodostettu laskennallisesti hyvinvointialueelle voimaanpanolain mukaisesti siirtyneiden omaisuus- ja pääomaerien erotuksena. Peruspääoma on siten puhtaasti laskennallinen erä, joka ei esimerkiksi kuvaa hyvinvointialueen toimintaan sijoitettua pääomaa. Tämän vuoksi se ei kuvaa kykyä selvitä velvoitteista eikä sitä voida käyttää palvelujen turvaamiseksi käytettävissä olevan rahoituksen riittävyyden arvioinnin taustalla.

Valtiovarainministeriöllä on harkintavaltaa hyvinvointialueen talouteen liittyvän arviointimenettelyn sekä ehdotetun ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn käynnistämisessä. Hyvinvointialueiden perustamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 241/2020 s. 626) on todettu tunnuslukuihin perustuvien arviointimenettelyn kriteerien osalta harkintavalan olevan perusteltua, koska etenkin talouden tunnuslukuihin perustuvat kriteerit ovat väistämättä jossain määrin mekaanisia, eikä niissä voida ottaa huomioon hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan liittyviä moninaisia kysymyksiä. Menettelyjen käynnistämisen harkinnassa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi hyvinvointialueen talouteen vaikuttavat kertaluonteiset tekijät, joilla ei olisi pysyvää vaikutusta hyvinvointialueen talouteen sekä tunnuslukujen taustalla olevat 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.