Mervi Kuittinen VM/KAO
Teemu Eriksson VM/KAO

23.10.2025

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi, HE 91/2025 vp.

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta otsikkoasiassa valiokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta. Valtiovarainministeriö toteaa kohteliaimmin vastineenaan seuraavaa.

Pääosassa asiantuntijalausunnoista esitystä pidettiin tarkoituksenmukaisena tai siihen suhtauduttiin neutraalisti. Lausunnoissa esitettiin eräitä ehdotettua sääntelyä koskevia huomioita ja ehdotuksia. Forssan kaupungin lausunnossa esitystä pidettiin epätarkoituksenmukaisena.

Hyvinvointialuejakolaki

Kokkolan kaupunki katsoi, että hyvinvointialuejaon irrottaminen suorista vaikutuksista maakuntajakoon selkiyttää hyvinvointialueiden järjestämisvastuun oikeudellista ja taloudellista perustaa. Hyvinvointialueen mahdollisessa jakautumistilanteessa tehtävä taloudellinen selvitys tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä, taloudellista vastuullisuutta sekä antaa mahdolliselle päätökselle perusteet.

Kruunupyyn kunta kannatti ehdotettuja lakiluonnoksia, koska ne selkeyttävät maakuntien ja hyvinvointialueiden välistä suhdetta, edistävät kielellisiä oikeuksia ja lisäävät päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja taloudellista vastuullisuutta muutosten yhteydessä.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue totesi lausunnossaan hyvinvointialuejakolain ja maakuntajakolain eriyttämisestä, että se voi lähtökohtaisesti selkeyttää sääntelyä ja mahdollistaa aluejakojen tarkastelun niiden omista lähtökohdista. Lausunnon mukaan eriyttäminen voi aiheuttaa haasteita alueellisen hallinnon yhteensopivuudessa erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa hyvinvointialueen ja maakunnan rajat eivät ole yhdenmukaiset. Tämä voi vaikuttaa esimerkiksi aluekehitykseen. Lausunnon mukaan hyvinvointialueen ja maakunnan tiiviistä kytkennästä luopuminen ilman tiukkoja kriteerejä saattaa johtaa siihen, että kunnat alkavat käyttää aluevaihtoa keinona vaikuttaa esimerkiksi hyvinvointialueen palveluverkkopäätöksiin. Lähtökohtaisesti hyvinvointialueen vaihtamiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja tämän tulisi olla mahdollista vain perustellusta syystä huomioiden kuntien itsehallinnollinen asema. Lainsäädännössä tulisi olla selkeät ja tiukat reunaehdot ja pidäkkeet, jotka estävät hyvinvointialueen vaihtamisen ilman painavia syitä. Lausunnossa todettiin myös, että jos kunta kuuluu eri hyvinvointialueeseen kuin maakuntaan, syntyy tilanne, jossa pelastustoimen strateginen suunnittelu ja operatiivinen toteutus voivat jakautua eri hallinnollisille tahoille. Tämä vaikeuttaa esimerkiksi riskianalyysien, investointien ja resurssien kohdentamisen yhteensovittamista. Lisäksi pelastustoimen ja ensihoidon integraatio voi kärsiä, jos ne toimivat eri hallinnollisissa rakenteissa. Toisena esimerkkinä lausunnossa noste-

taan, että esimerkiksi oppilashuollon siirtyminen hyvinvointialueille on jo muuttanut kuntien ja alueiden välistä yhteistyötä. Jos aluejakoja muutetaan kevyin perustein, vaarana on, että oppilashuollon ja koulutoimen yhteys edelleen heikkenee. Lausunnon mukaan esityksessä säädetään, että hyvinvointialueen muuttamisesta on päätettävä vähintään vuotta ennen voimaantuloa. Tämä on sinänsä perusteltua muutosten hallitun toimeenpanon kannalta. Taloudellisen selvityksen vaatimus jakautumistilanteissa tukee muutoksen vaikutusten arviointia ja omaisuuden siirtymisen järjestämistä. Lausunnossa pidettiin tärkeänä, että selvitysten laatimiseen ja muutosten valmisteluun varataan riittävät resurssit ja ohjeistus. Erityisesti omaisuuden ja velkojen jaon osalta on tärkeää, että menettelyt ovat selkeät ja riittävän joustavat.

Kymenlaakson hyvinvointialue piti lausunnossaan esitystä pääosin perusteltuna ja kannatettavana. Hyvinvointialuejaon eriyttäminen maakuntajaosta selkeyttää hallinnollista rakennetta ja tukee alueiden kehittämisen pitkäjänteisyyttä. Maakuntajaon aseman vahvistaminen valtion aluehallinnon ja aluekehityksen perusjaoksi on perusteltua perustuslain 122 §:n mukaisesti. Lausunnon mukaan taloudellisen selvityksen lisääminen hyvinvointialueen jakotilanteisiin on tärkeä täsmennys, joka tukee päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Lausunnossa todetaan, että huolena on, että kunnan siirtyminen toiselle hyvinvointialueelle ilman synkronoitua maakuntajaon muutosta voi johtaa hallinnolliseen hajautumiseen ja vaikeuttaa alueellista kehittämistä. Hyvinvointialueet ovat myös rakentaneet palveluitaan ja hakevat edelleen tuottavuutta hyvinvointialuetasoisen palveluverkkoratkaisun mukaisesti. Yhden kunnan irrottaminen toiseen hyvinvointialueeseen tai hyvinvointialueen jakaminen kahteen tai useampaan osaan todennäköisesti aiheuttaa tehtyjen palveluverkkorakenteiden purkamista ja uudelleen muodostamiseksi. Tämä kustannusvaikutus tulee huomioida myös riskinä arvioinnissa. Hyvinvointialue esittää, että tällainen siirtyminen tulisi sallia vain erityisen perustelluista syistä ja laajan vaikutusarvioinnin pohjalta. Lausunnon mukaan kunnan siirtymistä toiselle hyvinvointialueelle ilman maakuntajaon muutosta tulee rajoittaa ja mahdollistaa vain erityisen perustelluilla syillä.

S*atakunnan hyvinvointialue* lausunnossaan kyseenalaisti hyvinvointialue- ja maakuntajaon erilaisia lähtökohtia ja tavoitteita. Satakunnan hyvinvointialue kiinnitti huomiota perusteisiin, joilla maakuntajaosta voidaan poiketa. Lausunnon mukaan esityksessä edelleen todetaan, että erityisenä syynä maakuntajaosta poikkeavaan toimialuejakoon voisivat olla esimerkiksi kielelliset tai painavat toiminnalliset perusteet. Tällä voidaan lausunnon mukaan tarkoittaa lakisääteisten palveluiden tuottamista, mikä on ollut hyvinvointialueilla haasteellista. Lisäksi lausunnon mukaan on huomioitava, että yhdistettäessä hyvinvointialueita, liitettävän alueen toiminnan aikana kertynyt alijäämä siirtyy uuden hyvinvointialueen vastuulle, mikä entisestään kuormittaa uuden hyvinvointialueen taloutta varsinkin, kun alijäämä tulisi saada katettua.

Lapin hyvinvointialueen lausunnossa todetaan, ettei Lapin hyvinvointialueella ole sinänsä mitään lähtökohtaista perustetta vastustaa sitä, että hyvinvointialuejaosta ja maakuntajaosta säädettäisiin erillisissä laeissa. Muutosta voidaan tältä osin lähtökohtaisesti pitää oikeusjärjestelmää teknisesti selkeyttävänä, ja tästä näkökulmasta katsottuna siten kannatettavana. Lausunnon mukaan, koska kuitenkin vaikuttaa ilmeiseltä, että nyt esitetyllä ja lausuntopyynnön kohteena olevalla lakimuutoksella varaudutaan muuttamaan hyvinvointialueiden aluejakoja (käytännössä tämä ilmenee lakiesityksen perustelutekstistä kohdasta 4.2 ”Pääasialliset vaikutukset”), niin esi-

tykseen on suhtauduttava kriittisesti, koska siinä ei miltään osin lausuta hyvinvointialueiden keskinäisistä eroavaisuuksista eikä esimerkiksi Lapin hyvinvointialueen kohdalla välttämättä huomioon otettavista erityisolosuhteista, tai oteta niihin kantaa. Lausunnossa käsitellään muun muassa hyvinvointialueen tilannetta yhtenä hyvinvointialueista, joissa on käynnistetty hyvinvointialuelain 122 §:n mukainen arviointimenettely. Lausunnon mukaan ennen aluejakomuutoksia koskevia lakiluonnoksia olisi tullut selvityttää käytännön realiteetit ja mahdollisuudet tällaisten aluemuutosten tosiasiallisesta toteuttamiskelpoisuudesta. Lausunnossa todetaan muun muassa, että Lapin hyvinvointialue kattaa jo nyt noin 30 % koko Suomen pinta-alasta. Se on siis maantieteellisesti ylivoimaisesti suurin hyvinvointialue Suomessa. Lausunnon mukaan, jos Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueet yhdistettäisiin maantieteellisesti, niiden yhteinen pinta-ala olisi noin 138 000 km². Tämä vastaisi noin 41 % koko Suomen pinta-alasta. Toisin sanoen, lähes puolet Suomesta kuuluisi tähän yhteen yhdistettyyn hyvinvointialueeseen.

Keski-Suomen liitto piti hyvinvointialuejaon eriyttämistä maakuntajaosta erittäin perusteltuna. Hyvinvointialueen ja maakunnan tulisi kuitenkin aina muodostaa mahdollisimman yhtenäinen kokonaisuus. Muutokset voitaisiin tehdä vain erityisen perustelluista syistä, laajaan vaikutusarviointiin ja osallistamiseen nojaten. Lausunnossa esitetään lisäyksenä, että valtiovarainministeriö kuulee hyvinvointialueen muutosta valmistellessaan hyvinvointialueiden ja kuntien lisäksi kyseisiä maakuntien liittoja. Lisäksi esitetään, että taloudellisen selvityksen osana mainitaan toiminnallinen selvitys (18 a §). On tärkeää, että talouden ja toiminnan selvitykset huomioivat kaikkien osapuolten intressit.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto näki hyvänä ratkaisuna, että hyvinvointialue- ja maakuntajakolaki eriytetään. Lausunnon mukaan on erittäin kannatettavaa, ettei jatkossa hyvinvointialuejakolaissa enää säädettäisi maakuntajaosta. Lausunnon mukaan valtiovarainministeriön tulisi hyvinvointialueen muuttamista koskevaa päätöstä valmistellessaan kuulla paitsi niitä hyvinvointialueita ja kuntia, joita muutos koskee, myös kyseisiä maakuntien liittoja.

Uudenmaan liitto totesi lausunnossaan, että ehdotetussa hyvinvointialuejakolain 1 §:ssä säädettynä poikkeuksena laki mahdollistaisi edelleen ratkaisun, jossa Uudenmaan alueella voi olla useampi hyvinvointialue. Asia on erityisen merkityksellinen Uudellamaalla, jossa sijaitsee neljä hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki. Uudenmaan hyvinvointialueiden muutokset esimerkiksi yhdistämisellä toisiin hyvinvointialueisiin Uudenmaan sisällä tai jopa ulkopuolelle johtaisi voimassa olevan lainsäädännön mukaan myös maakuntajaon muutokseen. Lausunnon mukaan kannatettavaa on myös ehdotus siitä, että hyvinvointialuejakoa muutettaessa on selvitettävä sen vaikutus myös maakuntajakoon. Uudenmaan liitto kannatti hyvinvointialue- ja maakuntajakolain nimikkeen muuttamista hyvinvointialuejakolaiksi ja erillisen, uuden maakuntajakolain säätämistä. Sen myötä hyvinvointialueen muuttaminen, hyvinvointialueiden yhdistyminen tai hyvinvointialueen jakaminen eivät hallituksen esityksen mukaan enää muuttaisi maakuntajakoa hyvinvointialueen tai hyvinvointialueiden muutosta vastaavasti. Hyvinvointialue kannatti lausunnossaan esitettyä muutoksenhakusääntelyä. Lausunnossa muun muassa todettiin, että aluejakojen eriyttämisen jälkeen hyvinvointialue ei myöskään voisi enää valittaa maakuntajaon muutoksesta. Esitetyllä maakuntajakolailla on lausunnon erittäin suuri merkitys maakunnallisen toiminnan perusedellytysten ja niiden turvaamisen kannalta.

Suomen Kuntaliitto ry:n lausunnossa todetaan, että esitettyjen muutosten jälkeen hyvinvointialuejakolaissa ei enää säädettäisi maakuntajaosta eikä maakuntajaon muuttumisesta mahdollisen hyvinvointialuejaon muutoksen seurauksena, joka on usean muun viranomaisen toimialueissa noudatettava jako. Kuntaliitto kannattaa ehdotusta, koska kytkennän poistaminen vakauttaisi muuta hallinnon toimintaa. Lausunnossa todetaan muun ohella, että mahdollisuus poiketa maakuntajaosta erityisen toiminnallisen syyn vuoksi on tärkeää ja voi jossain tilanteessa tukea kunnallisen itsehallinnon/demokratian toteutumista myös tiettyyn hyvinvointialueeseen kuulumisen suhteen.

Hyvil Oy kannatti asiantuntijalausunnossaan pääosin esitystä, mutta näki myös riskejä omaisuuden, velkojen sekä henkilöstön siirtymisen osalta hyvinvointialueen lakatessa tai kunnan siirtyessä hyvinvointialueelta toiselle, jos ei päästä sopimukseen. Hyvil katsoi, että esitetyn lain 17 §:n sisältöä tulisi arvioida uudestaan siten, että siinä säädettäisiin tarkemmin omaisuusjärjestelyistä. Lausunnon mukaan nykyisessä muodossa säännös voi muun muassa johtaa epätarkoituksenmukaisiin omaisuusjärjestelyihin eräissä tilanteissa. Vastaanottava hyvinvointialue voi joutua vastaanottamaan pitkäaikaista ja/tai lyhytaikaista lainaa ilman että vastaavaa määrää omaisuutta siirtyy alueelle. Väestön jakautumisen suhteessa tehtävä jakoperuste voi olla vastaanottavalle hyvinvointialueelle epäedullinen erityisesti velkoja jaettaessa. Laki jättää avoimeksi mikä olisi muu perusteltu jakosuhde tilanteessa, jossa epäsuhta olisi ilmeinen ja miten tähän muuhun jakoperusteeseen voidaan päätyä, jos osapuolet eivät pääse siitä sopimukseen. Säännös esitetyn kaltaisena ei ratkaise tasapuolisen jaon toteutumista, vaan säännös lähtökohtaisesti edellyttää muun jakosuhteen molemminpuolista tai kaikkien osapuolien hyväksyntää. Lausunnon mukaan lisäksi hyvinvointialuejakolain 19 § esitetyn kaltaisena voi johtaa tilanteeseen, jossa hyvinvointialueelle joka tapauksessa siirtyy vastuu palvelujen järjestämisestä, vaikka siirtyvää henkilöstöä ei olisi.

Professori Mäenpään lausunnossa käsitellään perustuslaissa säädettyjä puitteita. Lausunnossa todetaan muun ohella, että perustuslain 122 §:n 1 momentin ei voida katsoa estävän ehdotettuun sääntelyyn perustuvaa, maakuntajaosta irtautuvaa ja siitä poikkeavaa hyvinvointialueen alueen muodostamista. Sen edellytyksenä säännösehdotuksen mukaan olevaa hyvinvointialueen tehtävien järjestämisen kannalta toiminnallisen kokonaisuuden muodostamista voidaan pitää perusteltuna vaatimuksena tällaiselle maakuntajaosta poikkeamiselle. Myös tällaisen maakuntajaosta poikkeavan hyvinvointialueiden aluejaotuksen määrittelyssä tulee pyrkiä perustuslain edellyttämällä tavalla yhteensopiviin aluejaotuksiin. Lausunnossa todetaan, että perustuslain 122 §:n 2 momentin mukaan kuntajaon perusteista säädetään lailla. Perustuslaki ei sisällä tällaista laintasoista sääntelyä edellyttävää säännöstä, kun kyseessä on alueellisen itsehallinnon jaotuksen muutokset. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että myös hyvinvointialueen aluemuutosten tulee perustua laintasoiseen sääntelyyn, minkä edellytyksen ehdotettu hyvinvointialuejakolaki epäilemättä täyttää. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Hyvinvointialueet perustuvat säännöksen tarkoittamaan alueelliseen itsehallintoon. Sen välttämättöminä peruselementteinä voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 17). Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida mukautuvan näihin vaatimuksiin. Professori Mäenpään lausunnossa

käsitellään myös hallinnollisia puitteita ja todetaan muun ohella, että lainsäädännön eriyttämistä ehdotetulla tavalla voidaan pitää asiallisesti perusteltuna etenkin näiden jaotusten sisällöllisten ja funktionaalisten eroavuuksien vuoksi. Hyvinvointialuejaon perusteet liittyvät hyvinvointialueiden tehtävien mukaisesti ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen. Maakuntajako ei perustu näihin tehtäviin vaan se liittyy sen sijaan hallinnollisiin ja aluekehittämisen näkökohtiin. Eriytetty sääntely korostaisi samalla asianmukaisella tavalla maakuntajaon asemaa valtion aluehallinnon, kaavoituksen, aluekehittämisen ja muiden yhteiskunnallisten toimintojen perusjakona, mitä voidaan niin ikään pitää perusteltuna. Lausunnon mukaan maakuntajaosta poikkeaminen hyvinvointialueen aluetta määriteltäessä voisi ehdotetun sääntelyn perusteella muodostua aluejaotuksen perusteiden kannalta verraten laajaksi ja merkittäväksikin, mikäli aluemuutoksen lakisääteiset edellytykset ovat olemassa. Hallinnolliselta kannalta voidaan joka tapauksessa pitää olennaisena ja tärkeänä kriteerinä hyvinvointialuejakolain 1 §:n 2 momentin lisäedellytystä, jonka mukaan muodostettavan hyvinvointialueen alueen tulee muodostaa hyvinvointialueen tehtävien järjestämisen kannalta toiminnallinen kokonaisuus. Tällaiselle aluejaotuksen kytkemiselle tehtävien sisältöön on varsin vahvat perusteet.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Aluejakoja koskevat huomiot

Ehdotetun hyvinvointialuejakolain 1 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen alueena on yksi tai useampi kokonainen maakuntajakolaissa tarkoitettu maakunta, jollei ole erityistä toiminnallista perustetta poiketa maakuntajaosta. Uudenmaan maakunnan alueella voi kuitenkin olla useampi kuin yksi hyvinvointialue, jos se on tarpeen alueen väestömäärän tai muun vastaavan perustellun syyn takia. Lisäksi momentin mukaan hyvinvointialueen on muodostuttava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa hyvinvointialueen tehtävien järjestämiseksi toiminnallisen kokonaisuuden. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että erityisenä syynä voisivat olla esimerkiksi kielelliset tai painavat toiminnalliset perusteet. Lisäksi todetaan, että poikkeamisen tulisi perustua hyvinvointialueen tehtävien järjestämisen tarkoituksenmukaisuuteen muutoksen kohteena olevilla hyvinvointialueilla.

Hyvinvointialuejako voisi siten esityksen mukaan eriytyä maakuntajaosta ainoastaan, jos olisi erityinen toiminnallinen peruste poiketa maakuntajaosta. Lisäksi hyvinvointialueen muutoksessa tulisi täyttää muut hyvinvointialueen muuttamisen edellytykset, joista säädetään 5 §:ssä.

Näin ollen lausunnoissa kuvattuja haittoja ei hyvinvointialueen toimintaan voisi syntyä aluejakomuutoksesta, joka perustuisi nimenomaisesti kyseisten toimintojen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen. Muutoksen edellytykset, jotka säädetään 5 §:ssä, koskevat kaikkia muutostilanteita mukaan lukien kunnan siirtämistä.

Ehdotetussa hyvinvointialuejakolaissa ei ehdoteta muutettavaksi voimassa olevan lain 5 §:n mukaisia edellytyksiä hyvinvointialuejaon muuttamisesta. Hyvinvointialueen aluetta voidaan muuttaa, jos hyvinvointialueet täyttävät muutoksen jälkeen 1 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset ja muutos parantaa 1) hyvinvointialueen toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää hyvinvointialueen toimintakykyä; taikka

2) hyvinvointialueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita. Lisäksi muutettaessa aluejakoa tulee pyrkiä kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joilla turvataan suomen- ja ruotsikielisen väestön oikeudet saada palveluita omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaisesti. Mahdollisia hyvinvointialueiden aluejakomuutoksia arvioidaan näiden kriteerien pohjalta myös ehdotettujen lakimuutoksen jälkeen.

Hyvinvointialueen mahdollinen muutos vaikuttaa kuntiin ja niiden tehtäviin enemmän kuin maakunnan liittoihin, koska hyvinvointialueen tehtävillä on laajemmat yhdyspinnat kuntien tehtäviin. Vaikka laissa ei säädettäisi maakunnan liittojen kuulemisesta, on tilanteen niin vaatiessa mahdollista kuulla maakunnan liittoja ja muita mahdollisia tahoja muutoksia valmisteltaessa. Voidaan arvioida, että yleiset alueelliset näkökohdat tulevat pääsääntöisesti riittävässä määrin esiin alueen kuntien, jotka ovat myös maakunnan liittojen jäsenkuntia, lausuntojen kautta.

Omaisuuden käsittely muutostilanteissa

Esitetyn uuden 18 a §:n mukaan, jos hyvinvointialue jaetaan useamman hyvinvointialueen kesken, lakkaavan hyvinvointialueen on toimitettava omaisuuttaan koskeva taloudellinen selvitys toimintaa jatkaville hyvinvointialueille. Selvitykseen on sisällytettävä vähintään omaisuus, velat, sitoumukset ja saatavat sijainnin mukaan sellaisina kuin niiden arvioidaan olevan hyvinvointialueen muuttamisen voimaan tullessa. Sijaintiin liittymätön omaisuus ja velat on eriteltävä. Sääntely on tarpeen 17 §:ssä tarkoitetun jaon toimittamiseksi ja jotta hyvinvointialueen muutos voidaan toimeenpanna palveluja turvaavalla tavalla. Hyvinvointialueiden aluejakomuutosten yhteydessä toiminnalliset seikat liittyvät suoraan hyvinvointialueen muuttamista koskeviin 5 §:ssä säädettyihin edellytyksiin, ja tulevat selvitetyksi aluejakoselvittäjän tai valtiovarainministeriön toimesta ilman, että niiden selvittämisestä säädettäisiin erikseen esimerkiksi 18 a §:ssä.

Omaisuuden ja velkojen siirtymisestä hyvinvointialueen lakatessa säädetään voimassa olevassa 17 §:ssä siten, että hyvinvointialueiden yhdistyessä siirtyvät lakkaavan hyvinvointialueen oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet uudelle hyvinvointialueelle.

Pykälässä ei säädetä erikseen omaisuuden siirtymisestä hyvinvointialueen jakotilanteissa, mikä vuoksi sääntelyä on katsottu tarpeelliseksi täsmentää. Siten esityksessä hyvinvointialuejakolain 17 §:ää esitetään selkeytettäväksi hyvinvointialueiden jakaantumistilanteissa. Palvelujen järjestämiseen liittyvä omaisuus ja sitoumukset siirtyisivät yleisseuraantona sille hyvinvointialueelle, joka jatkaa kyseisen alueen palvelujen järjestämistä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi jakamista koskevasta menettelystä.

Esityksessä 17 §:n uuden 2 momentin mukaan, jos lakkaava hyvinvointialueen jaetaan kahden tai useamman hyvinvointialueen kesken, muutoksen kohteena olevien hyvinvointialueiden tulee sopia omaisuuden, sopimusten ja velkojen siirtymisestä. Jos sopimusta ei ole tehty kuutta kuukautta ennen muutoksen voimaantuloa, jako toimitetaan kiinteistöjen, niihin liittyvän irtaimen omaisuuden ja niihin kohdistuvien velkojen sekä toimitilojen vuokrasopimusten osalta kiinteistöjen sijaintipaikan mukaan. Irtaimeen omaisuuteen ja sopimuksiin liittyvä velka kohdistetaan alueelle, jolle irtain tai sopimukset siirtyvät. Muun omaisuuden ja muiden velkojen ja sopimusten osalta jako tehdään hyvinvointialueen väestön jakautumisen suhteessa, ellei omaisuuden ja velkojen tasapuolisen jaon varmistamiseksi muu jakosuhde ole perusteltu.

Laissa säädettäisiin omaisuuden ja sitoumuksien jakamisesta sellaisessa tilanteessa, jossa sopimusta ei olisi tehty. Tässäkin tapauksessa vain se osa, jota ei voitaisi toimintojen perusteella kohdentaa, jäisi jaettavaksi väestön jakautumisen suhteessa, ellei tasapuolisen jaon varmistamiseksi muu jakosuhde ole perusteltu. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muun omaisuuden, velkojen ja sopimusten osalta jako tehdään hyvinvointialueen väestön jakautumisen suhteessa, kuitenkin niin että netto-omaisuuden jaon tulisi olla tasapuolinen. Edellä mainittuja velkoja olisivat esimerkiksi sellaiset velat, jota ei voida kohdistaa tiettyyn kohteeseen kuten kiinteistöön. Tarvittaessa hyvinvointialueiden välillä voi olla tarpeen tehdä rahasuorituksia omaisuuden ja velkojen tasapuolisen jaon varmistamiseksi.

Jos omaisuutta ei voisi edellä tarkoitetulla tavalla siirtää tai jakaa, hyvinvointialue voisi tehdä 18 a §:ssä tarkoitetussa selvityksessä ehdotuksen vastuun jakautumisesta. Aluejakoselvittäjä voisi tehdä 9 §:n 1 momentissa tarkoitetussa ehdotuksessa jakoesityksen ja hyvinvointialueet voisivat sopia omaisuuden ja sitoumusten jakamisesta sen pohjalta tai muun selvityksen perusteella. Hyvinvointialueiden keskinäinen sopiminen olisi ensisijainen menettely. Käytännössä sääntelyn perusteella hyvinvointialueet joutuvat sopimaan omaisuuden ja velkojen jakamisesta sekä mahdollisesti täydentävistä rahasuorituksista sellaisessakin tilanteessa, jossa jako väestön suhteessa ei johtaisi tasapuoliseen lopputulokseen. Muuta jakosuhdetta on mahdotonta säätää tarkkarajaisesti, koska tilanteet voivat vaihdella alueittain hyvin paljon.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hyvinvointialuelain 115 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueet voivat ottaa pitkäaikaista lainaa vain investointeihin valtioneuvoston lain 15 §:n mukaisen valtuuden puitteissa, ja lainat kohdistuvat käytännössä siten aina johonkin omaisuuteen. Täten muuta omaisuutta ja velkoja olisi suhteellisesti vähemmän.

Valtiovarainministeriö toteaa, että jos kunta siirretään toiseen hyvinvointialueeseen joko hyvinvointialuejaon tai maakuntajaon muutoksen seurauksena, vastaa uusi hyvinvointialue palvelujen järjestämisestä kyseisen kunnan alueella. Muutos vaikuttaa hyvinvointialueiden rahoitukseen

Valtiovarainministeriö ehdottaa hallintovaliokunnalle teknisluonteisena muutoksena, että 19 § 1 momentin 1. lauseessa sanamuotoa muutettaisiin siten, että ”maakuntaan” sana korvattaisiin sanalla ”hyvinvointialueeseen”.

Maakuntajakolaki

Kokkolan kaupungin lausunnon mukaan maakuntajakolain säätäminen omana lakina on erinomainen muutos. Maakunnat muodostuvat itsenäisistä kunnista. Muutokset hyvinvointialueissa ei näin ollen voi automaattisesti vaikuttaa siihen että, miten kunnat ja maakunnat ovat organisoituneet. Perusteet maakuntajakolakiin voivat olla eri kuin muutokset hyvinvointialueisiin ja tämä puoltaa vahvasti, että asiat käsitellään erillään. Maakuntajakoon perustuvat hallinnon rakenteet, kuten aluekehittäminen, maakuntakaavoitus, EU:n rakennerahastojen hallinnointi ja valtionhallinnon palvelut, edellyttävät pitkäjänteistä ja vakaata aluejakoa. Maakuntajaon palauttaminen yleiseksi hallinnolliseksi jakoperusteeksi ilman automaattista kytkentää hyvinvointialueiden muutospäätöksiin vahvistaa johdonmukaista aluekehittämistä. Lausunnossa pidettiin erittäin tärkeänä, että mahdolliset maakuntajaon muutokset tehdään toiminnallisin ja alueellisin perustein.

Kun muutos edellyttää laajaa kuulemista, vaikutusarviointia ja valtioneuvoston päätöksentekoa, voidaan samalla varmistaa alueellinen osallisuus ja huolellinen harkinta.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue pitää ehdotetun maakuntajakolain lähtökohtaa perusteltuna. Hyvinvointialue pitää tärkeänä, että muutokset perustuvat selkeisiin kriteereihin ja että valmistelussa kuullaan asianomaisia tahoja, mukaan lukien hyvinvointialueet. Lausunnon mukaan valtiovarainministeriön rooli valmistelussa on selkeä, ja velvollisuus arvioida vaikutuksia valtion viranomaisten toimialueisiin ja EU:n aluejakoihin tukee muutosten hallittua toteuttamista. Päätöksenteon aikataulut ja julkaiseminen säädöskokoelmassa ovat asianmukaisia. Lausunnon mukaan maakuntajaon muutosten vaikutusten arviointiin tulisi sisällyttää myös hyvinvointialueiden näkökulma, erityisesti palvelujen järjestämisen ja alueellisen yhteistyön osalta. Maakuntajaon muutosten yhteydessä tulisi varmistaa, että viranomaisten toimialueet säilyvät johdonmukaisina ja hallinnollisesti tarkoituksenmukaisina.

Kymenlaakson hyvinvointialue kannatti lausunnossaan maakuntajakolain säätämistä omana lakinaan. Maakuntajako toimii laajempien hallinnollisten ja aluekehityksellisten tavoitteiden perustana, eikä sen tulisi automaattisesti muuttua hyvinvointialuejaon muutosten seurauksena. Esityksessä maakuntajaon pysyvyyttä on korostettu ja muutosten perusteet (2 § mm. asiointi-, työssäkäynti-, kulttuuriset yhteydet) on määritelty selkeästi. Muutoksen vireillepano ja valmistelu säädetään erikseen.

Keski-Suomen liitto piti lausunnossaan maakuntajakolain säätämistä omana lakina erinomaisena muutoksena. Lausunnossa todettiin, että maakuntajaon palauttaminen yleiseksi hallinnolliseksi jakoperusteeksi ilman automaattista kytkentää hyvinvointialueiden muutospäätöksiin vahvistaa johdonmukaista aluekehittämistä. Maakunnan liittojen kannalta on tärkeää, että maakuntajaon perusteet huomioivat riittävästi alueiden kehittämisen ja suunnittelun tarpeet, kuten työssäkäyntialueet ja elinkeinoelämän yhteydet. Maakuntajako muodostaa perustan myös EU:n NUTS-luokituksille, jolla on suora kytkös alue- ja rakennepolitiikan rahastojen suuntaamiseen. Siksi maakuntajaon vakaus on myös kansainvälisen vaikuttamistyön kannalta välttämätöntä. Keski-Suomen liitto piti erittäin tärkeänä, että mahdolliset maakuntajaon muutokset tehdään toiminnallisin perustein ja alueellisista lähtökohdista. Lausunnossa viitattiin myös käynnissä oleviin hyvinvointialueiden arviointimenettelyihin.

Pohjois-Karjalan maakuntaliiton lausunnon mukaan maakuntajaosta ja hyvinvointialuejaosta on hyvä säätää erikseen. Kynnys maakuntajaon muuttamisesta tulee olla korkea, sillä maakunnat ovat vakiinnuttaneet asemansa toiminnallisina alueina ja toimivat myös valtion aluejaon ja tilastoaluejakojen pohjana.

Pohjois-Pohjanmaan liitto pitää kannatettavana esityksen ratkaisua, jossa maakuntajako irrotetaan hyvinvointialuejaosta ja sen muuttuminen erotetaan hyvinvointialueiden hallinnollisista muutoksista. Liitto kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan maakuntajaon muutoksen vireille voivat panna myös ministeriöt. Tämä herättää kysymyksen alueellisen itsehallinnon ja paikallisen aloitteellisuuden suhteesta. Maakuntajako on ennen kaikkea alueellisen itsehallinnon ja aluekehittämisen perusrakenne, eikä sen muutostarpeita tulisi ohjata ensisijaisesti valtionhallinnon aloitteista. Kuntien ja maakuntien liittojen aloitteellisuus yhdessä valtiovarainministeriön vastaisi paremmin perustuslain 121 §:n ja 122 §:n hengen mukaiseen lähtökohtaan. Pohjois-Pohjanmaan

liitto muun ohella korostaa lausunnossaan, että maakuntajaon pysyvyyttä ei tule tulkita jäykkyytenä, vaan sen muutosten tulee olla mahdollisia, mikäli alueellinen kokonaisuus, väestörakenne tai elinkeinoelämän rakenteet muuttuvat olennaisesti.

Uudenmaan liitto piti ehdotetun 2 §:n kriteereitä perusteltuina. Maakuntajako on tavoitteiltaan ja perusteiltaan erilainen kuin hyvinvointialuejako ja siihen ei enää sovellettaisi hyvinvointialuetta koskevia kriteerejä. Lisäksi lausunnossa kannatettuun esitystä, jonka mukaan valtioneuvosto päättää maakuntien lukumäärän, alueet ja nimet voimassa olevan lain mukaisesti (3 §). Maakuntajaon muuttamisen osalta Uudenmaan liitto piti kielellisten oikeuksien turvaamista hyvin tärkeänä. Lisäksi lausunnossa pidettiin Euroopan unioissa noudattavien aluejakojen huomioimista päätösten valmistelussa maakunnan liittojen toiminnan kannata erittäin tärkeänä (6 §). Lausunnossa kannatetaan muutoksenhakua koskevia esitettyjä muutoksia.

Suomen Kuntaliitto ry piti erillisen maakuntajakolain säätämistä tarpeellisena uudistuksena. Maakunnan liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä ja niiden toimialueen määräytyminen perustuu erilaisiin kriteereihin kuin hyvinvointialueiden. Esitettyjen muutosten jälkeen hyvinvointialuejakolaissa ei enää säädettäisi maakuntajaosta eikä maakuntajaon muuttumisesta mahdollisen hyvinvointialuejaon muutoksen seurauksena, joka on usean muun viranomaisen toimialueissa noudatettava jako. Kuntaliitto kannatti ehdotusta, koska kytkennän poistaminen vakauttaisi muuta hallinnon toimintaa. Valtiovarainministeriölle tämä oikeus kuuluu luontevasti valtioneuvoston asiaa koskevan päätöksen valmistelijana. Sen sijaan Kuntaliitto näki, että muiden ministeriöiden osalta esitys tulisi välittyä valtiovarainministeriön valmistelun kautta.

Professori Mäenpään lausunnon mukaan maakuntajaosta säädettäisiin ehdotuksen mukaan uudessa maakuntajakolaissa, joka irrotettaisiin hyvinvointialuejakoa koskevasta laista. Uusi laki ei sisältäisi olennaisia muutoksia voimassa olevaan maakuntajakoa koskevaan sääntelyyn. Erillinen laki merkitsee kuitenkin, että maakuntajako muodostaisi yleisesti sovellettavan hallinnollisen jaon perustan. Sillä ei siten olisi välttämätöntä yhteyttä hyvinvointialueiden alueeseen ja sen mahdolliseen muuttamiseen. Tätä voidaan pitää hallinnollisten jaotusten perusteiden kannalta selkeänä ratkaisuna.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntajaon perusteista ja maakuntajaon muuttamisen edellytyksistä säädettäisiin ehdotettavassa laissa. Maakuntajako olisi hallinnon järjestämistä, alueiden kehittämistä sekä alueiden käytön suunnittelua varten oleva perusaluejako. Laissa säädettäisiin myös muuttamisen vireillepanosta sekä valmistelusta. Muutosta valmisteltaessa valtiovarainministeriön tulisi ehdotettavan lain 6 §:n mukaisesti pyytää lausuntoja laajasti. Ehdotettavan säännöksen mukaan valtiovarainministeriön on maakuntajaon muuttamista koskevaa päätöstä valmistellessaan selvitettävä, miten muutos vaikuttaa valtion viranomaisten toimialuejakoon ja Euroopan unionin toiminnassa noudatettaviin aluejakoihin. Maakuntajaon muuttamisesta on pyydettävä niiden ministeriöiden lausunto, joiden toimialalla muutos vaikuttaa sekä kuultava niitä maakunnan liittoja ja kuntia, joita muutos koskee, sekä asianomaisia hyvinvointialueita ja valtion viranomaisia. Jos maakunnalle

aiotaan antaa nimi, joka ei ole ollut aiemmin maakunnan nimenä, nimestä on ennen päätöksen tekemistä hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto.

Maakuntajako vaikuttaa oleellisesti aluekehitykseen ja maakuntakaavoitukseen, jotka ovat työ- ja elinkeinoministeriön ja ympäristöministeriön toimialueen tehtäviä, mikä vuoksi on katsottu tarkoituksenmukaisesti säätää myös näille ministeriöille oikeus tehdä esitys maakuntajaon muuttamisesta valtiovarainministeriölle. Vaikka aloite maakuntajaon muutoksen valmisteluun tulisikin näiltä ministeriöiltä, prosessi ja mahdollisten muutosten edellytykset ovat samat kuin muissakin tapauksissa. Aloiteoikeuden antaminen näille ministeriöille maakuntajaon muutoksiin selkeyttää ministeriöiden roolia.

Hyvinvointialuelain 27 §:n ja 87 §:n muutokset

Kanta-Hämeen hyvinvointialue piti perusteltuna, että tuen käyttötarkoitus yksilöidään ja että tuen määrä ja käyttökohde ilmoitetaan tilinpäätöksessä valtuustoryhmittäin. Tämä edistää läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuutta. Kääntöpuolena on hallinnollisen työn lisääntyminen. Lausunnon mukaan esityksen mukainen rajaus voi kaventaa valtuustoryhmien mahdollisuuksia toimia vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa. Hyvinvointialue esittää harkittavaksi, voisiko osallistumista edistäviä toimenpiteitä edelleen tukea, mikäli ne liittyvät päätöksenteon valmisteluun tai tiedottamiseen. Hyvinvointialue pitää täsmennystä kokouspalkkioiden kohdentamisesta selkeyttävänä ja tarkoituksenmukaisena. Kohtuullisuutta koskeva informatiivinen säännös tukee hyvän hallinnon periaatteita. Lausunnossa pidettiin tärkeänä, että mahdolliset vaikutukset demokratian toiminta-edellytyksiin arvioidaan kokonaisuutena, erityisesti tilanteessa, jossa valtion rahoitusta ollaan vähentämässä. Lausunnossa ei pidetty perusteltuna valtion rahoituksen vähentämistä, koska se voi vaikuttaa hyvinvointialueiden kykyyn tukea luottamushenkilöiden toimintaa.

Kymenlaakson hyvinvointialue kannatti esitettyjä muutoksia. Ne selkeyttävät valtuustoryhmien tukemisen ja luottamushenkilöiden palkkioiden periaatteita sekä lisäävät läpinäkyvyyttä ja yhdenmukaisuutta. Tuen käyttötarkoituksen yksilöinti ja tilinpäätöksessä raportointi valtuustoryhmittäin ovat perusteltuja. Kokouspalkkioiden rajaus vain toimielinten kokouksiin selkeyttää käytäntöjä ja tukee kustannusten hallintaa. Lausunnon mukaan kohtuullisuuden käsitettä ei ole täsmennetty mikä jättää asian tulkinnanvaraiseksi. Lausunnon mukaan euromääräinen vaikutus kokonaisrahoitukseen Kymenlaakson hyvinvointialueelle on maltillinen. Huomioon tulisi ottaa, että hyvinvointialueiden päätöksentekorakenteet ovat merkittävästi vankemmat kuin kuntien päätöksentekorakenne. Hyvinvointialueen käynnistyksen 2023 jälkeen rakenteet ovat muuttuneet enemmän osallistavaan suuntaan, esim. lautakuntarakenteiden muodostaminen. Yleiskatteellisen rahoituksen vähentäminen voi näin ollen johtaa rahoituksen vähenemiseen palveluista.

Lapin hyvinvointialueen lausunnon mukaan, kun otetaan huomioon muutosesityksessä lausutut perustelut ns. ryhmärahan todellisista vaikutuksista, tuen läpinäkyvyydestä sekä mm. tuen käytön valvontaan liittyvistä haasteista, niin esitettyä muutosta valtuustoryhmien toiminnan tukemiseen ja luottamushenkilöiden palkkioihin on pidettävä oikeustilaa selventävänä, ja siten asiallisena.

Hyvil Oy arvioi lausunnossaan, että esitetyistä muutoksista ei synny kustannussäästöjä hyvinvointialueille. Hyvinvointialueen taloudellisen tuen rajaaminen valtuustoryhmien sisäiseen toimin-

taan on kannatettava. Perustelujen mukaan hyvinvointialue kuitenkin voi tietyin edellytyksin taloudellisesti tukea valtuustoryhmää hyvinvointialueen asukkaille suunnatun tilaisuuden järjestämisessä. Tällaisen tilaisuuden järjestämiseen annettu tuki vaalien alla ei välttämättä ole täysin ongelmatonta. Hyvinvointialue ei voi taloudellisesti tukea vaalitilaisuuksia. Avoimeksi siten jää, voiko hyvinvointialuelain 27 §:n ja esimerkiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:n 4 momentin välille muodostua ristiriitaa. Kokouspalkkioita koskevaan säännökseen esitetyllä täsmennyksellä ei Hyvilin käsityksen mukaan ole vaikutusta hyvinvointialueiden palkkioiden maksamisen käytäntöihin.

Professori Mäenpään lausunnon mukaan hyvinvointialuelain 27 §:n aluevaltuustoryhmien tukemista koskevaan säännökseen ehdotetun muutoksen mukaan hyvinvointialue voisi taloudellisesti tukea myös valtuustoryhmän päätöksentekoon liittyvää muuta toimintaa. Tämä olisi väljempi ja toisen sisältöinen muotoilu kuin voimassa olevassa laissa, jonka mukaan tuki voisi tältä osin kohdistua vain toimenpiteisiin, joilla valtuustoryhmät edistävät hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Valtuustoryhmien päätöksentekoa voidaan pitää valtuuston toiminnan kannalta erittäin keskeisenä, mikä puoltaa ehdotettu väljennystä, kun myös otetaan huomioon tuen tarkempaa sisältöä koskevat täsmennykset perusteluissa (s. 27). Tiedot tuen määrästä ja käyttökohteesta olisi ilmoitettava valtuustoryhmittäin hyvinvointialueen tilinpäätöksessä, mikä mahdollistaa myönnetyn tuen avoimuuden ja siihen kohdistuvan valvonnan. Luottamushenkilöiden palkkioita koskevaan 87 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Sen mukaan luottamushenkilöiden palkkioiden ja korvausten tulee olla kohtuullisia ottaen huomioon hyvinvointialeen toiminta ja talous. Palkkioiden suuruus perustuu luottamushenkilön asemaan ja tehtäviin. Esitetyillä muutoksilla on tarkoitus täsmentää korvausten myöntämisperusteita, mitä voidaan pitää aiheellisena myös hyvän hallinnon perusteiden kannalta. Ehdotetun sääntelyn ei voida katsoa rajoittavan ongelmallisella tavalla hyvinvointialueen toimivaltaa päättää itsehallintonsa puitteissa luottamushenkilöiden palkkioiden perusteista

Valtiovarainministeriön vastaus:

Esityksessä hyvinvointialuelain 27 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseksi hyvinvointialue voisi taloudellisesti tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa ja valtuustoryhmän päätöksentekoon liittyvää muuta toimintaa. Sääntelyllä pyritään tuen läpinäkyvyyteen ja sen kohdistamiseen tarkemmin hyvinvointialueen aluevaltuustoryhmien toimintaan. Esimerkiksi hyvinvointialueen asukkaiden kuuleminen ja keskustelutilaisuudet hyvinvointialueen päätöksentekoon liittyen olisivat jatkossakin mahdollisia. Siten sääntely ei mahdollista esimerkiksi vaalikampanjan tukemista. Koska tuen tarkoitus on hyvinvointialueen yksilöitävä, valtuustoryhmä ei voi päättää käyttökohteista. Sääntely pohjautuu kuntalain vastaavaan säätelyyn, ja sen tarkoitus on ollut selkeyttää valtuustoryhmien toiminnan tukemisen edellytyksiä, ja myös sitä, ettei kysymys ole puoluetuesta. Valtuustoryhmää ja sen toiminnan tukemista koskevan sääntelyn on katsottu olevan tarpeen hyvinvointialueiden poliittisen johtamisen kannalta sekä luottamushenkilöiden päätöksenteon tukemisen mahdollistamiseksi ja tuen läpinäkyväksi tekemisen vuoksi.

Ehdotuksen ei katsota kaventavan hyvinvointialueiden asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumisoikeutta, ottaen huomioon, että valtuustoryhmien tukeminen on aluevaltuuston harkinnassa. Asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumisoikeuksia toteutetaan hyvinvointialuelain 5 luvun säänteln perusteella sekä perustuen hyvinvointialuelain 41 § säädettyyn hyvinvointialuestrategiaan.

Hyvinvointialue päättää itsehallintonsa nojalla aluevaltuustoryhmien tukemisesta ja luottamushenkilöiden palkkioiden perusteista.