Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 455/2024 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen hyvinvointialueiden päättäjien ja johtavien viranhaltijoiden oikeudellisesta vastuusta

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Hanna Räsäsen /kesk ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 455/2024 vp:

> Mikä on hyvinvointialueiden päättäjien ja johtavien viranhaltijoiden oikeudellinen vastuu, jos alijäämät eivät tule katetuiksi hyvinvointialueiden rahoituslakiin kirjatussa määräajassa,
>
> aikooko hallitus pidentää alijäämien kattamisaikaa,
>
> kumpaa lakia hyvinvointialueiden kannattaisi rikkoa, perustuslakiin kirjattua palvelulupausta ja substanssilainsäädäntöä vai hyvinvointialueiden rahoituslakia, tilanteessa, jossa kumman tahansa rikkomisesta voi koitua oikeudellisia seuraamuksia,
>
> mitä hallitus aikoo tehdä, jotta oikeudellisten vastuukysymysten epäselvyydet saadaan ratkaistua mahdollisimman pian, ja
>
> kuinka hallitus näkee oman vastuunsa riittävästä rahoituksesta ja sote-palveluiden turvaamisesta muun muassa ministerivastuulain näkökulmasta?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Hyvinvointialueesta annettu laki (611/2021), jäljempänä *hyvinvointialuelaki*, on hyvinvointialueen hallintoa toimintaa ja taloutta koskeva yleislaki. Laissa säädetään hyvinvointialueen taloudesta luottamushenkilöistä, henkilöstöstä sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelystä sekä hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Hyvinvointialueen hallintosäännössä on määräyksiä toimielimen päätösten esittelystä. Hyvinvointialuelaissa säädetään valtuustoasioiden valmistelusta (98 §) ja aluevaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta (101 §) sekä muun muassa eriävästä mielipiteestä (111 §). Hyvinvointialuelain 111 §:n 2 momentin mukaan päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä. Hyvinvointialueen tilintarkastajan tehtäviin kuuluu muun muassa tarkastaa onko hyvinvointialueen hallintoa hoidettu lain ja aluevaltuuston päätösten mukaisesti.

Hyvinvointialuelain 90 §:ssä säädetään virheellisestä menettelystä luottamustoimessa. Pykälän 1 momentin mukaan luottamushenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä luottamushenkilön hoitaessa hyvinvointialuelaissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Virkarikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Edellä mainitussa hyvinvointialuelain pykälässä säädetään myös menettelystä, jos on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti.

Rikoslain 40 luvun nykyiset virkarikoskriminalisoinnit koskevat lahjuksen ottamista (1–3 §), virkasalaisuuden rikkomista (5 §), virka-aseman väärinkäyttämistä (7 ja 8 §) ja virkavelvollisuuden rikkomista (9 ja 10 §). Rikoslain 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Rikosasiat ratkaistaan rikosprosessissa yleisissä tuomioistuimissa, ja ne ratkaisevat myös mahdolliset vahingonkorvausvastuuta koskevat asiat. Tuomioistuimet arvioivat siis kussakin tapauksessa erikseen, täyttyvätkö rikosoikeudelliselle tai vahingonkorvausvastuulle säädetyt edellytykset esimerkiksi hyvinvointialueen luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden kohdalla.

Hyvinvointialueen henkilöstöön sovelletaan hyvinvointialuelain 11 luvun lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annettua lakia (304/2003) sekä työsopimuslakia (55/2001).

Perustuslain 60 §:n 2 momentin mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuussa eduskunnalle. Ministerin vastuu on poliittista ja oikeudellista vastuuta. Parlamentaariseen hallitustapaan kuuluu se, että eduskunta valvoo hallituksen toimintaa. Poliittinen vastuu ja valvonta toteutuvat eduskunnan ja hallituksen välisessä kanssakäymisessä.

Ministeri vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Ministeri vastaa myös valtioneuvoston yleisistunnon päätösten lainmukaisuudesta, jos hän on ollut istunnossa paikalla. Ministerin asemaan liittyy edelleen rikosoikeudellinen vastuu lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa. Valtioneuvoston virkatointen laillisuuden valvonnasta, ministerivastuuasian vireillepanosta sekä ministerisyytteen nostamisesta ja käsittelystä säädetään perustuslaissa sekä valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetussa laissa (196/2000).

Mitä tulee alijäämien kattamiseen, hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän alijäämän kattamisvelvollisuudesta säädetään hyvinvointialuelain talousarviota ja -suunnitelmaa koskevassa 115 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä.

Hyvinvointialuelain voimaantulosta säädetään sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetussa laissa (616/2021), jäljempänä *voimaanpanolaki*. Voimaanpanolain 1 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen talousarvio ja tilinpäätös laaditaan hyvinvointialuelain 13 luvussa tarkoitetulla tavalla ensimmäisen kerran vuodelle 2021. Pykälän 2 momentissa on myös erikseen lueteltu yksittäiset hyvinvointialuelain säännökset, joita sovelletaan vasta 1.1.2023 lukien. Voimaanpanolaissa ei ole alijäämän kattamisvelvollisuudesta säädetty erikseen poikkeusta. Alijäämän kattamiseen liittyvä soveltamisajankohta ilmenee myös voimaanpanolain 62 §:n sääntelystä, jonka mukaan hyvinvointialuelain 123 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuja hyvinvointialueen arviointimenettelyn edellytyksiä arvioidaan ensimmäisen kerran vuosien 2023 ja 2024 tilinpäätösten perusteella.

Hyvinvointialueiden taloustilanteessa on vuonna 2025 tapahtumassa muutoksia, kun hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki (617/2021) toimii ensi kerran kokonaisuutena jälkikäteistarkastuksen myötä. Vasta vuoden 2026 tilinpäätöstietojen perusteella on nähtävissä, pystyykö yksittäinen hyvinvointialue kattamaan alijäämänsä.

Hyvinvointialueiden rahoituslain 10 §:n mukaisesti rahoituksen jälkikäteistarkistus tehdään kahden vuoden viiveellä koko maan tasolla. Jälkikäteistarkistus kohdentuu alueille rahoitusmallin määräytymistekijöiden perusteella. Ensimmäinen, vuoden 2025 rahoitukseen tehtävä jälkikäteistarkistus määritellään hyvinvointialueiden vuoden 2023 rahoituksen ja nettokustannusten, eli käytännössä hyvinvointialuetalouden tilikauden tuloksen perusteella. Tämä tarkistus jää rahoituksen pohjaan pysyvästi. Vuodesta 2026 alkaen jälkikäteistarkistus tehdään tilikauden tuloksen muutoksen perusteella, eikä suoraan kunkin vuoden rahoituksen ja kustannusten välisen erotuksen perusteella. Tilinpäätösennusteiden perusteella ennakoidaan, että tulos heikentyi vuonna 2024, jolloin jälkikäteistarkistusta lisätään rahoitukseen vuonna 2026. Mikäli tulos olisikin kohentumassa vuonna 2024, jälkikäteistarkistusta tultaisiin vähentämään rahoituksesta vuonna 2026. Vuodesta 2027 jälkikäteistarkistuksen määrässä otetaan lisäksi huomioon vuonna 2025 rahoitukseen jo lisätty jälkikäteistarkistus. Näin rahoituksen pohja korottuu oikein. Ensimmäisen vuoden 2023 tuloksen perusteella tehtävän jälkikäteistarkistuksen jälkeen merkityksellistä on siis hyvinvointialuetalouden tuloksen vuotuinen muutos koko maan tasolla sekä rahoitukseen jo lisätyt jälkikäteistarkistukset.

Laissa on säädetty menettelyitä palvelujen turvaamiseksi. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa lisärahoitusta koskevan 11 §:n mukaan, jos 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, hyvinvointialueella on oikeus saada 2–4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset

tehtävät. Hyvinvointialuelaissa säädetyissä hyvinvointialueen ohjausprosesseissa käsitellään hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien toteuttamista ja hyvinvointialueen taloudenhoitoa sekä pyritään toimintaa ja taloutta koskeviin tietoihin ja tilannekuvaan perustuen varmistamaan edellytyksiä järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseksi.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä (hyvinvointialuelain 122 ja 123 §) valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään. Jos näyttää siltä, että jokin alue ei selviä tehtävistään, voi arviointimenettelyn käynnistäminen tulla kyseeseen lain edellytysten täyttyessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 27 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen hyvinvointialueesta annetun lain 122 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Valtiovarainministeriö käynnistää päätöksellään hyvinvointialuelain 123 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täyttyessä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitetun sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella arviointimenettelyn.

Arviointimenettelyn käynnistäminen alueen taloustilanteen takia ei ole automaatio. Talouden tunnuslukujen perusteella tulee harkittavaksi, olisiko arviointimenettelyn käynnistäminen tarkoituksenmukaista. Harkinnassa otetaan huomioon monia eri tekijöitä. Tämä virkatyönä tehtävä harkinta arviointimenettelyn käynnistämisestä tehdään vasta hyvinvointialuelaissa säädettyjen hyvinvointialueen taloutta koskevien kriteerien täytyttyä. Hyvinvointialueen taloutta koskeva arviointimenettely voitaisiin käynnistää muun muassa kattamatta olevan alijäämään perusteella.

Edellä selostetun perusteella valtiovarainministeriössä ei ole valmistelussa muutoksia alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn taikka hyvinvointialuelain edellä kuvattuun hallintoa ja taloutta koskevaan sääntelyyn. Valtiovarainministeriön arvion mukaan kattamisvelvoitteen pidentäminen voisi myös hidastaa hyvinvointialueiden talouden tasapainottamista. On tärkeää, että jokainen hyvinvointialue tekee kaiken mahdollisen alijäämänsä sopeuttamiseksi laissa säädettyjen määräaikojen mukaisesti. Kunkin hyvinvointialueen tulee siten tehdä talouden tasapainon saavuttamiseksi sopeutustoimia sen verran kuin on mahdollista ilman, että perustuslaissa jokaiselle turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut vaarantuvat.

Hyvinvointialueiden rahoitus vuodelle 2025 on koko maan tasolla yhteensä noin 26,2 miljardia euroa eli vajaa kolmannes valtion budjetista. Rahoitus kasvaa 1,6 miljardia euroa vuoden 2024 varsinaiseen talousarvioon verrattuna, mutta todellinen kasvu on kuitenkin noin 2,2 miljardia euroa, kun huomioidaan vuoden 2024 talousarvioon sisältynyt noin 530 miljoonan euron osuus vuoden 2023 rahoituksesta. Suurta kasvua selittää erityisesti ensimmäistä kertaa rahoitukseen tehtävä

lakisääteinen rahoituksen jälkikäteistarkistus vuoden 2023 osalta, joka lisää rahoitusta 1,4 miljardia euroa. Indeksikorotus lisää hyvinvointialueiden rahoitusta noin 730 miljoonaa euroa ja sosiaali- terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu noin 240 miljoonaa euroa.

Hyvinvointialueiden saama valtion rahoitus on yleiskatteista. Hyvinvointialueet siis päättävät lailla säädettyjen tehtävien järjestämisen edellytysten mukaisesti siitä, miten ja mihin rahat käytetään. Hyvinvointialueiden rahoituksen tasossa huomioidaan vuosittain hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat muutokset. Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaan valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Valtion rahoitusta voidaan korottaa tai alentaa tehtävien laajuuden tai laadun muutoksen perusteella. Tehtävämuutosten huomioiminen rahoituksessa on olennainen osa hyvinvointialueiden niin sanottua rahoitusperiaatetta.

Hyvinvointialueiden ennustettu menopaine on nykyisellään suurta ja väestön ikääntyminen kasvattaa julkisia menoja. Vaikka hyvinvointialueiden rahoitus kasvaa vuosittain, eivät rahat ja henkilöstö kuitenkaan riitä, jos uusia tekemisen tapoja ei saada käyttöön. Hallitus pyrkii myös osaltaan hidastamaan menojen kasvua tehtävälainsäädännön muutoksilla, jotka tarjoaisivat hyvinvointialueille toiminnallista ja taloudellista liikkumavaraa. Vaikka hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa päätetyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävämuutokset hidastavat menojen kasvua, menopaineet uhkaavat vaarantaa hyvinvointialueiden suunnitteleman kustannuskehityksen toteutumisen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja palvelujärjestelmää on uudistettava erityisesti kehittämällä toimintaprosesseja ja työnjakoja, hyödyntämällä digitalisaatiota ja teknologiaa sekä lisäämällä alueiden välistä yhteistyötä.

Hyvinvointialueiden tulee määrätietoisesti jatkaa toimintansa uudistamista ja talouden tasapainottamista. Palvelurakenteiden uudistaminen on välttämätöntä myös henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi. Erityisesti alueiden tulee pyrkiä merkittävään kustannusten alentamiseen, jotta alijäämien kattaminen määräajassa olisi mahdollista. Uusimman arvion mukaan noin kolme neljäsosaa hyvinvointialueista tavoittelee vuonna 2025 ylijäämäistä talousarviota. Suunta alueiden taloudessa vaikuttaisi siis olevan kääntymässä.

Valtiovarainministeriö seuraa ja arvioi jatkuvaluonteisesti yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kanssa hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin lakisääteisten järjestämistehtävien toteutumista ja talouden kehitystä. Syksyisin käydään lakisääteiset neuvottelut ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välillä. Neuvotteluissa käydään läpi alueiden tilannetta ja tulevaisuuden kehitysnäkymiä. Alueiden tilannekuvassa hyödynnetään muun muassa THL:n asiantuntija-arvioita, aluehallintovirastojen järjestämislain mukaisia selvityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaisesta toteutumisesta, alueiden omia järjestämislain

mukaisia selvityksiä sekä alueiden muutosohjelmia. Neuvotteluissa pyritään tukemaan alueita uudistumistyössä. Neuvotteluissa alueille annetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämislakien mukaisia suosituksia, joissa korostuu ohjaus ja kannustus toiminnan uudistamiseen ja kehittämiseen pitkäjänteisesti sekä myös tehokkuutta ja kustannusvaikuttavuutta lisääviin toimiin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

Vuoden 2025 alussa on tullut voimaan hyvinvointialuelain 13 b §, jonka mukaisesti valtiovarainministeriö voi hyvinvointialuekohtaisesti käynnistää ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn. Sen tarkoituksena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista ja edistää hyvinvointialueen kestävää taloudenhoitoa. Hallitus on lisäksi marraskuussa 2024 tarjonnut mahdollisuuden kuudelle alueelle käydä yksityiskohtaisempaa ja analyyttisempaa keskustelua toiminnan uudistamisesta, päätöksenteon haasteista sekä aluekohtaisista erityispiirteistä toiminnan ja talouden tasapainottamiseksi. Muutostuen tavoitteena on tukea hyvinvointialueen kestävää talouden ja toiminnan suunnittelua, uudistumiskykyä sekä muutosohjelmien ja muiden sopeutustoimien päätöksentekoa.

Hallituksen tavoitteena on, että hyvinvointialueet onnistuvat tehtävässään. Hallitus tukee osaltaan toimia, jolla ihmisten tärkeät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut voidaan turvata. Hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden rahoitusmallia kehitetään, ohjausta yhtenäistetään, henkilöstön riittävyyden parantamiseksi tehdään toimia ja palvelulainsäädäntöä uudistetaan.

Helsingissä 14.1.2025

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

VN/34842/2024-VM-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Ikonen Anna-Kaisa 913080200

2025-01-14