

Mervi Kuittinen/VM
Pasi Leppänen/VM
Ville-Veikko Ahonen/VM
Jussi Lind/STM

11.11.2024

Hallintovaliokunnalle

HE 78/2024 vp, 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 ja sosiaali- ja terveysministeriöiltä asiantuntijalausuntoa otsikon mukaisessa asiassa.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö lausuvat kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen tavoitteena on edistää ja tukea hyvinvointialueiden kestävää taloudenhoitoa tunnistamalla talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemiseksi tehtävät toimenpiteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tavoitteena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialueille kohdennettu rahoitus riittää ja takaa palveluiden saamisen. Tätä tukemaan säädettäisiin ennakollinen talouden ohjauksen menettely tilanteisiin, jossa hyvinvointialueen taloudenpito on vaarantumassa merkittävällä tavalla. Menettelyn tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueiden joutumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen tai lisärahoitus osoittautuisivat välttämättömäksi.

Lisäksi hyvinvointialueen arviointimenettelyn vaikuttavuutta vahvistettaisiin siten, että arviointimenettelyssä käsiteltäisiin aina mahdollisuudet hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Ennakollisen ohjauksen vahvistamiseen pyritään myös arviointimenettelyn ja hyvinvointialueiden rahoituslaissa säädetyin lisärahoituksen yhteyden tiukentamisella.

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021, jäljempänä myös hyvinvointialuelaki) ehdotetaan lisättäväksi ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva uusi 13 b §.

Esityksellä lisättäisiin hyvinvointialueeseen ohjausta koskevaan sääntelykokonaisuuteen uusi menettely. Arvioitaessa ohjauskokonaisuuden suhdetta hyvinvointialueen itsehallintoon ei kuitenkaan voitane todeta ohjauksen lisääntyvän merkittävällä tavalla. Menettelyn käynnistävät kriteerit ovat yhteydessä muuhun hyvinvointialueen taloutta koskevaan sääntelyyn sekä voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin ohjausprosesseihin. Ehdotetulla sääntelyllä täydennettäisiin lainaottovaltuuden muuttamisen ja lisärahoituksen ehtojen sekä arviointimenettelyn johdosta päätettyjen toimenpiteiden seurantaa. Ennakollisen talouden ohjauksen menettely olisi tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan yksittäisissä tilanteissa hyvinvointialueen talouden tilanteen vaarantuessa, ja se ei olisi osa säännöllistä vuosittaista ohjausta. Sääntelyllä ja menettelyn tavoitteiden toteutuessa pyritään välttämään hyvinvointialueen itsehallintoon puuttumista tarkoittavaa arviointimenettelyä. Talouden tilanteen vaarantumisessa on kyse hyvinvointialueen valtion rahoituksen ja muiden tulojen riittävyydestä suhteessa hyvinvointialueen järjestämistä palveluista aiheutuviin kustannuksiin. Talouden tilanteen vaarantumisen 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.

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely on tarkoitettu tilanteisiin, joissa hyvinvointialueen talouden tila olisi vaarantumassa merkittävällä tavalla. Neuvottelumenettely olisi harkinnanvarainen ja voitaisiin

käynnistää laissa säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen, muissa prosesseissa annettujen ehtojen toteutumisen tai talousarvion ja -suunnitelman sisältöä ja toteutumista koskevien kriteerien perusteella.

Valtiovarainministeriö voi ehdotuksen mukaan käynnistää neuvottelumenettelyn hyvinvointialueen kanssa, jos:

- 123 §:n 2 momentin mukaisesti laskettu hyvinvointialueen tilinpäätöksen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 100 prosenttia tai konsernitalinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on pienempi kuin yksi,
- on ilmeistä, että ne toiminnan ja talouden muutoksiin kohdistuvat toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin mukaisessa lainanottovaltuuden muuttamista koskevassa päätöksessä tai hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 26 §:n 1 momentin mukaisessa lisärahoitusta koskevassa päätöksessä tai 122 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä eivät ole toteutuksessa eikä hyvinvointialue ole tehnyt päätöstä korvaavista toimenpiteistä,
- talousarviossa- ja suunnitelmassa ei ole esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamiseen tarvittavia yksilöityjä toimenpiteitä tai perusteita taikka talousarvio ja -suunnitelma ei ole 115 §:ssä säädetyn mukainen, tai
- hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompi kuin talousarviossa arvioidaan tai sitä ei voida arvioida esitettyjen tai raportoitujen tietojen perusteella.

Kyseessä olisi hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön neuvottelumenettely, johon osallistuisivat sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö. Menettelyn ensisijaisena tavoitteena olisi yhteisen tilannekuvan muodostaminen hyvinvointialueen talouden tilasta sekä siihen vaikuttaneiden taloutta ja toimintaa koskevien päätösten toteutumisesta, ja tämän perusteella neuvottelun osapuolten käsitysten esiin tuominen tarvittavista korjaavista toimenpiteistä. Tavoitteena olisi keskustella ja sopia tilanteen korjaamiseksi tehtävistä toimenpiteistä tai laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja niiden seurannasta. Menettelyn yhteydessä voitaisiin neuvottelussa muodostettavan tilannekuvan perusteella antaa hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia suosituksia. Suosituksissa sovitettaisiin yhteen eri ministeriöiden näkemykset hyvinvointialueen tilanteeseen. Suositukset eivät olisi hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia. Menettelyyn ei esitetä liitettäväksi sääntelyä, joka voisi johtaa hyvinvointialueen itsehallinnon kaventumiseen. Menettely ja siinä mahdollisesti annettavat suositukset olisivat tarkoitettuja tukemaan hyvinvointialueen omaa päätöksentekoa. Neuvottelumenettelystä laadittaisiin valtiovarainministeriön johdolla asiakirja, jossa todetaan menettelyssä käsitellyt asiat, mihin neuvotteluissa on päädytty sekä hyvinvointialueelle annetut talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosituksukset ja niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu. Asiakirja julkaistaisiin yleisessä tietoverkossa.

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin myös HUS-yhtymään ja Helsingin kaupungin eriytettäviin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin. HUS-yhtymän neuvottelumenettelyyn osallistuivat myös Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki.

Esityksellä ei muuteta ministeriöiden hyvinvointialueen ohjausta koskevaa toimivaltaa. Hyvinvointialuelain 11 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta ja vastaa hyvinvointialueiden talouden ja hallinnon yleisestä ohjauksesta sekä toiminnan yleisestä ohjauksesta siltä osin kuin sitä ei ole säädetty sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön tai muun ministeriön toimivaltaan kuuluvaksi. Lisäksi säännöksen mukaan valtiovarainministeriö sovittaa yhteen valtioneuvostossa tehtävää hyvinvointialueiden ohjausta sekä huolehtii, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta sosiaali- ja terveydenhuollon yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa, kehittämisessä ja valvonnassa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 21 §:ssä. Sisäministeriön toimivallasta pelastustoimen yleisessä ohjauksessa, suunnittelussa ja kehittämisessä säädetään pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 7 §:ssä. Myös ehdotetussa pykälässä tarkoitetussa neuvottelumenettelyssä sovitettaisiin yhteen hyvinvointialueen ohjausta.

Perustuslakivaliokunta piti esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 40/2024 vp) asianmukaisena, että ennakkolisesta talouden ohjauksen menettelystä säädetään lailla. Vaikka ehdotetut muutokset liisäävät 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 totesi lausunnossaan myös, että ehdotetun uuden neuvottelumenettelyn ulottaminen koskemaan myös Helsingin kaupungin eriytettäviä tehtäviä ei merkitse perustuslakivaliokunnan mielestä niin merkittävää puuttumista kunnallisen itsehallintoon, että se muodostuisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskevat muutokset

Hyvinvointialueena arviointimenettelyä koskeviin säännöksiin (122 § ja 123 §) esitetään eräitä muutoksia.

Arviointiryhmä tekee voimassa olevan 122 §:n mukaan ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehtymiseksi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista. 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 kuitenkaan 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 tarpeelliseksi 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 tarkoitettua aluejakoselvittäjän asettamisesta selvittämään hyvinvointialueen muuttamista. Hyvinvointialueen muuttamista koskevaan sääntelyyn ei esitetä muutoksia. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueesta annetun lain 122 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueen arviointimenettelyssä ollutta hyvinvointialuetta koskeva selvitys hyvinvointialueen muuttamisesta voi tulla vireille myös mainitussa pykälässä tarkoitettua arviointiryhmän ehdotuksesta.

Arviointimenettelyssä olleen hyvinvointialueen toimenpiteiden toteutumisesta koskevaan raportointiin ehdotetaan lisäyksiä. Voimassa olevan säännöksen mukaan arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehtymiseksi 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 riittävydestä 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 osavuosisikastausten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitettua neuvottelussa.

Esityksen mukaan ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jossa aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja aluevaltuuston päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät edelleen. Hyvinvointialueen itsehallinnollinen asema ei tältä osin ratkaisevasti muuttuisi nykyisestä. Hyvinvointialue itse päättää toimenpiteistä, ne voivat olla muitakin kuin arviointiryhmän esittämiä. Vastaava sääntely lisättiin kuntalakiin vuonna 2021 eikä muutosta pidetty ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotettu muutos mahdollistaa aluejakoselvityksen asettamisen nopeutumisen esimerkiksi tilanteissa, joissa uudessa arviointimenettelyssä ei arvioida voitavan tehdä enää vaikean taloudellisen tilanteen kannalta hyvinvointialueen palvelujen edellytysten turvaamiseksi tarvittavia uusia toimenpide-ehdotuksia. Valtiovarainministeriö voisi vaihtoehtoisesti myös päättää uudesta arviointimenettelystä.

Hyvinvointialueen talouteen liittyvät arviointimenettelyn edellytyksiä koskevaa 123 §:ää muutettaisiin siten, että valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos hyvinvointialueelle on myönnetty jo yhden kerran hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa (617/2021) tarkoitettua lisärahoitusta. Voimassa olevan säännöksen mukaan arviointimenettely voidaan käynnistää, jos lisärahoitusta on myönnetty kaksi kertaa kolmen tilikauden aikana. Muutos yhtenäistäisi lisärahoituksen ja lainanottovaltuuden muuttamista koskevat arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset. Valtiovarainministeriö voisi voimassa olevan säännöksen mukaisesti käynnistää arviointimenettelyn myös silloin, jos hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus. Esityksellä ei muutettaisi lisärahoitusta koskevaa hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n sääntelyä. Lisärahoituksen myöntäminen osoittaa palvelujen merkittävää vaarantumista, koska sitä myönnetään tilanteessa, jossa rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Lisärahoitusta koskevaan päätökseen voidaan hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n mukaisesti ottaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja kyseisten perustuslaissa tarkoitettujen palvelujen turvaamisen varmistamiseksi. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytyksiä koskeva muutos mahdollistaa nopeamman puuttumisen hyvinvointialueen vaikeuksiin ja siten osaltaan turvaisi peruspalvelujen 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. Esitetyllä muutoksella on siten välillistä vaikutusta hyvinvointialueen talouteen ja toimintaan, koska arviointimenettelyyn päättymisen voidaan katsoa hyvinvointialueen näkökulmasta osoittavan vakavia ongelmia taloudessa ja perustuslaissa turvattujen palvelujen järjestämisessä. Perustuslakivaliokunnan esityksestä antaman lausunnon mukaan ehdotettu sääntely ei muuta perusteiltaan hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa, eikä se näin ollen muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskevat muutokset eivät muuttaisi arviointimenettelyä koskevan sääntelyn itse perusratkaisua.

Muut ehdotetut muutokset

Hyvinvointialueen lainanottovaltuutta koskevaan hyvinvointialuelain 15 §:n 1 momenttiin lisättäisiin, että lainanottovaltuuden tulee kattaa investointien lisäksi myös investointeja vastaavat sopimukset. Kyseessä on teknisluonteinen muutos, joka vastaa säännöksen nykyistä tarkoitusta ja soveltamiskäytäntöä. Myös hyvinvointialuelain 16 §:ssä tarkoitettua investointisuunnitelmassa tulee voimassa olevan lain mukaan esittää investointeja vastaavat sopimukset. Lisäksi mainitun säännöksen mukaan investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Aluevaltuuston tehtäviä koskevan 22 §:n 2 momentin 8 kohdasta esitetään poistettavaksi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista päättäminen. Esitetty muutos mahdollistaisi, että aluevaltuusto voisi delegoida asiakasmaksuista päättämisen alaisilleen viranomaisille hyvinvointialuelain 95 §:n mukaisessa hallintosäännössä. Aluevaltuusto päättäisi jatkossa näiden maksujen yleisistä perusteista. Lisäksi momentin 12 kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen tilintarkastaja koskeva sanamuodon tarkistus. Hyvinvointialueella on yksi tilintarkastaja, jona toimii tilintarkastusyhteisö. Vastaava sanamuodon tarkistus tehtäisiin 63, 73 ja 117 §:ään.

Toimintakertomusta koskevaa 119 §:ää muutettaisiin siten, että toimintakertomuksessa tulisi esittää arvio merkittävimmistä riskeistä ja epävarmuustekijöistä. Toimintakertomuksessa olisi arvioitava hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan laajuuteen ja rakenteeseen nähden tasapuolisesti ja kattavasti merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä sekä muita toiminnan kehittymiseen vaikuttavia seikkoja. Sääntelyllä osaltaan turvattaisiin nykyistä paremmin taloudellisen vastuullisuuden tiedostamista ja raportointia.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla

Lain soveltamisala ja eri lakien soveltamista koskevaan 2 §:n 4 momenttiin lisättäisiin viittaukset hyvinvointialuelain 13 a §:ään ja ehdotettuun uuteen 13 b §:ään. Lisäksi momenttiin lisättäisiin viittaukset lain 7, 9, 10, 53, 56 ja 57 §:ään sekä lain 9 lukuun. Muutoksilla selkeytettäisiin HUS-yhtymän asemaa

toimijana, jolla on itsenäistä lakisääteistä järjestämisvastuuta. Muutoksella selkeytettäisiin sitä, että järjestämisvastuuseen kytkeytyvää sääntelyä sovelletaan myös HUS-yhtymään. Koska HUS- yhtymä on itsessään hyvinvointialueiden yhteistoimintaelin, mahdollisuudet hyvinvointialueesta annetun lain 8 luvussa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen yhteistoimintaan jäisivät kuitenkin edelleen rajoitetummiksi kuin mitä ne ovat hyvinvointialueilla. Lisäksi 5 momenttiin tehtäisiin teknisluonteisena korjauksena viittaus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ään, jossa säädetään sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä. Lisäksi Helsingin kaupunkiin sovellettavia hyvinvointialueesta annetun lain ja kuntalain säännöksiä koskevan 17 §:n 2 momenttiin lisättäisiin viittaus hyvinvointialuelain 13 b §:ään.