

Hyvinvointialueiden valtion ohjaus; lainsäädännöstä ja ministeriönäkökulmia

Tässä muistiossa kuvataan hyvinvointialueiden valtion ohjauksen taustaa, tavoitteita, ohjaussisältöjä sekä mekanismeja ja menettelyitä. Muistio kuvaa hyvinvointialueiden valtion ohjauksen nykytilaa. Muistion lopussa on listattuna kaikki toteutuneet ohjauksen erillismenettelyt vuosina 2023–2026.

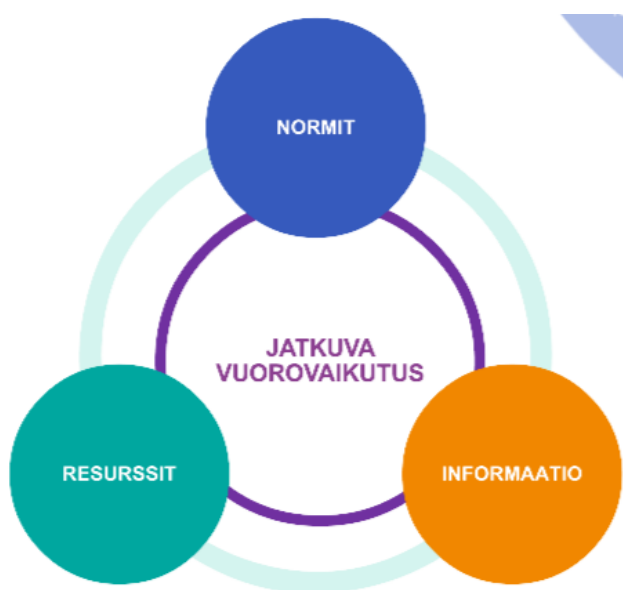
Sisällys

1. Yleistä	1
2. Lyhyesti ohjaussisällöistä	3
2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus	3
2.2 Pelastustoimen palvelujen ohjaus	4
2.3 Talouden ohjaus	4
3. Ohjauksen mekanismit ja menettelyt	6
3.1 Yleistä	6
3.2 Toiminnan ja talouden vuotuinen ohjaus	7
3.3 Ohjauksen erillismenettelyt	8

1. Yleistä

Hyvinvointialueiden¹ valtakunnallisen ohjauksen tavoitteena on varmistaa, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Ohjauksen tarkoituksena on osaltaan turvata laadukkaiden, vaikuttavien ja oikea-aikaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Pelastustoimen palveluiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää turvallisuutta sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhdenmukaiset ja kustannusvaikuttavat pelastustoimen palvelut koko maassa riskejä vastaavasti. Lisäksi ohjauksella vahvistetaan julkisen talouden kestävyyttä ja rajallisten resurssien tehokasta käyttöä. Hyvinvointialueiden toimintaa ohjataan valtakunnallisesti myös siitä lähtökohdasta, että alueilla vältettäisiin tarpeetonta ja perusteetonta päällekkäistä toimintaa.

Säädösperusteinen hyvinvointialueiden normi-, informaatio- ja resurssiohjaus perustuu hyvinvointialueuudistuksen tavoitteisiin ja rahoitusratkaisuun (Kuvio 1). Valtion ohjaus on strategista: hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta ohjataan kokonaisuutena.



Kuvio 1. Hyvinvointialueiden valtion ohjausmalli.

Ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välisissä ohjausprosesseissa on yhteisenä tavoitteena turvata palvelujen saatavuus ja laatu sekä rahoituksen riittävyys. Valtion viimekätinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta ja palvelujen turvaamisesta sekä valtion rahoituksen riittävyydestä ja julkisen talouden tasapainottamisesta edellyttävät hyvinvointialueisiin kohdistuvia valtion ohjauskeinoja. Siten hyvinvointialueiden ohjauksessa keskeistä on arvioida (i) perusoikeuksien toteutumista sosiaali- ja

¹ Tässä muistiossa hyvinvointialue-termillä tarkoitetaan myös HUS-yhtymää ja Helsingin kaupunkia, mikäli ei erikseen toisin ilmaista.

terveyspalveluissa ja pelastustoimessa sekä (ii) hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Hyvinvointialueet perustettiin vuonna 2021, ja palvelujen järjestämisvastuu siirtyi niille 1.1.2023 alueiden erilaisista lähtökohdista. Kuntapohjaisessa järjestelmässä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen mallit olivat ennen tätä muutosta toisistaan eroavia ja aluekohtaisesti erilaisia. Hyvinvointialueuudistus on edelleen vuonna 2026 toiminnallisesti kesken, vaikka sen nk. tekninen toteutus (esim. järjestämistehtävien ja henkilöstön siirto, organisaatioiden muodostaminen, johtamisjärjestelmät ja hallintorakenteet) on suurelta osin toimeenpantu.

Pelastustoimi oli siirtynyt kuntakohtaisesta järjestelmästä alueelliseen järjestelmään jo 2000-luvun alussa. Alueellistamisen tavoitteina olivat palvelujen tehokkaampi toteuttaminen, resurssien tehokkaampi käyttö ja päällekkäisen työn vähentäminen. Hyvinvointialueille siirryttäessä pelastustoimi oli siten toiminut alueellisessa järjestelmässä jo noin 20 vuotta, kun sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyi hyvinvointialuejärjestelmään suoraan kunta- ja kuntayhtymäpohjaisesta järjestämisestä. Tämän vuoksi uudistuksen lähtötilanne ja ensimmäisten vuosien muutosvaikutukset eivät ole toimialoilla suoraan rinnastettavissa.

Palvelujen sisältöjen ja palveluverkkojen uudistaminen etenee hyvinvointialueilla vaiheittain. Ministeriöiden kesän 2026 arvioiden mukaan hyvinvointialueet kykenevät järjestämään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut pääosin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Koko maan tasolla hyvinvointialueiden rahoitus turvaa edellytykset lakisääteisten tehtävien järjestämiseen. Rahoituksen alueellinen kohdentuminen, alueiden omat toimet ja erot päätöksenteossa aiheuttavat kuitenkin osalla alueista epätasapainoa lakisääteisten velvoitteiden ja käytettävissä olevien resurssien välille. Pelastustoiminnan palvelutaso on pysynyt hyvällä tasolla, mutta suorituskyvyissä on kehitettävää. Onnettomuuksien ehkäisyn palvelut toteutuvat hyvinvointialueilla pääosin palvelutasopäätösten mukaisesti, mutta resursseissa on vajetta. Väestönsuojeluun varautumisen palveluissa on puutteita kaikilla hyvinvointialueilla.

Hyvinvointialueiden taloudellinen eriytyminen on huomattavaa ja osalla alueista kertyneet alijäämät ovat suuria. Alueiden kustannusten kasvu on kuitenkin taittunut ja vuonna 2025 nettokustannusten kasvu oli maltillista. Sairaala-investoinnit ja muut investoinnit kasvattavat hyvinvointialueiden lainakantaa. Alueiden toimintaa koskevissa aluekohtaisissa ja valtakunnallisissa tietopohjissa on edelleen haasteita. Talouden toteutumisesta saadaan kuukausittain seurantatietoa (luku 2.3), kun taas palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta koskevan tiedon puutteet vaikuttavat siihen, millä tarkkuudella perusoikeuksien toteutumista voidaan hyvinvointialueittain arvioida (luvut 2.1 ja 3).

Haasteet toiminnan uudistamisessa valtion rahoituksen riittävyys turvaten on vuosina 2023–2026 aikaansaanut tarpeen toimeenpanna hyvinvointialuekohtaisesti ohjauksen lakisääteisiä erillismenettelyjä. Erillismenettelyjä toimeenpantiin lukumääräisesti eniten vuosina 2024 ja 2025 (taulukko 1), jolloin ne koskivat Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta kaikkia hyvinvointialueita. Menettelyjen toimeenpano ja päätösten valmistelu on edellyttänyt merkittävää hallinnollista työtä sekä ministeriöissä että hyvinvointialueilla. Vaikka hyvinvointialueiden alijäämän kattamista koskevaa sääntelyä muutettiin

väliaikaisesti, oletettavaa on, että nykylainsäädännön mukaisesti ohjauksen erillismenettelyjä tulee olemaan käynnissä vielä useamman vuoden ajan.

Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnin keskeisenä johtopäätöksenä tunnistettiin, että hyvinvointialueiden toiminnassa on jännitteitä itsehallinnon ja demokratian toteutumisen, kansallisen ohjauksen sekä palvelujärjestelmälle asetettujen tavoitteiden välillä. Hyvinvointialueiden kansallista ohjausta koskien keskeisiä havaintoja oli, ettei se uudistuksen ensimmäisinä vuosina ollut yhtenäistä, eikä se vastannut hyvinvointialueiden tarpeisiin. Ohjausta on kehitetty, ja nähtävissä on siirtymä kohti kokonaisvaltaisempaa ohjausotetta. Hyvinvointialueiden ohjausta on kehitetty yhteistyössä ohjaavien ministeriöiden kanssa. Yhteisiä rakenteita on perustettu valtioneuvostotasolle, mutta työ on yhä kesken. Lisäksi tietopohjan kehittäminen ja parempi hyödyntäminen ovat avainasemassa. Tarvitaan yhteinen visio pidemmän aikavälin kehityksestä, jotta ohjauksen tietopohja vahvistuu. On myös sovittava tiedon tuotannon, analysoinnin ja raportoinnin vastuista ja koordinaatiosta.²

2. Lyhyesti ohjaussisällöistä

2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen ohjauksen lähtökohtana ja tavoitteena on turvata väestölle riittävät, yhdenvertaiset, laadukkaat, vaikuttavat ja oikea-aikaiset sosiaali- ja terveystalvelut koko maassa. Ohjauksessa on tarkasteltava palvelujärjestelmän vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta sekä sitä, miten hyvin järjestelmä vastaa väestön palvelutarpeisiin, perustuen järjestämislain (612/2021) 29 §:n ja 30 §:n mukaiseen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kokoamaan kansalliseen tietopohjaan ja asiantuntija-arvioon. Lisäksi on arvioitava palvelujen saatavuuden, jatkuvuuden, yhteensovittamisen ja laadun toteutumista eri alueilla.

Väestön ikääntyminen, alueellisesti eriytyvä väestökehitys, palvelutarpeiden muutokset, henkilöstön saatavuus sekä lääketieteen ja teknologian kehittyminen korostavat tarvetta tarkastella palvelujärjestelmän kestävyttä myös pitkällä aikavälillä.

Hyvinvointialueilla on järjestämisvastuunsa perusteella laissa säädetty toimivalta päättää palvelujen käytännön toteuttamisesta, kuten palveluverkosta, palveluprosesseista ja tuotantotavoista. Valtion ohjauksessa on puolestaan varmistettava valtakunnallisten tavoitteiden ja perusoikeuksien toteutuminen sekä ehkäistävä väestön palvelujen saatavuuden ja laadun perusteetonta alueellista eriytymistä. Ohjauksen tulee samalla mahdollistaa alueellisesti tarkoituksenmukaiset ratkaisut ja palvelujärjestelmän uudistaminen. Tämä edellyttää selkeää työnjakoa sen suhteen, mitkä tavoitteet ja ratkaisut määritellään ja järjestetään kansallisesti ja missä kysymyksissä hyvinvointialueilla tulee olla riittävä liikkumavara valita keinot tavoitteiden saavuttamiseksi.

² Hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi, s. 99–100.

Julkisen talouden kiristyvät reunaehdot korostavat tarvetta tarkastella toiminnan ja talouden ohjausta yhtenä kokonaisuutena. Talouden tasapainottamisen ja palvelujärjestelmän uudistamisen tulee tapahtua siten, että väestön lakisääteiset palvelut ja perusoikeudet turvataan. Tämä edellyttää kustannusten seurannan lisäksi tietoa väestön hyvinvoinnista ja terveydestä, palvelutarpeesta, palvelujen käytöstä, saatavuudesta, laadusta ja vaikuttavuudesta. Ohjauksen näkökulmasta keskeistä on arvioida paitsi sitä, pysyykö hyvinvointialue taloudellisissa reunaehdoissaan, myös sitä, millaisin palvelujärjestelmän muutoksin taloudellinen kestävyys voidaan saavuttaa väestön palvelut ja niiden yhdenvertaisuus turvaten.

Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan palvelujärjestelmän ohjauksessa on tarpeen tarkastella hyvinvointialueiden välisen yhteistyön ja työnjaon vahvistamista silloin, kun palvelujen järjestäminen ei ole tarkoituksenmukaista yksittäisen hyvinvointialueen ratkaisuin, sekä sitä, mitä tehtäviä hoidetaan valtakunnallisesti. Valtion ohjauksen tehtävänä on tukea pitkäjänteistä palvelurakenteen uudistamista sekä edistää vaikuttavia toimintamalleja, tarkoituksenmukaista työnjakoa, digitalisaation ja teknologian hyödyntämistä ja alueiden välisten perusteettomien erojen vähentämistä.

Valtion ohjauksen onnistumista tulee viime kädessä arvioida sen perusteella, miten ohjaus tukee väestön tarpeisiin vastaavan, yhdenvertaisen, vaikuttavan ja taloudellisesti kestävä sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumista – ei erillisinä talouden ja toiminnan tavoitteina vaan yhtenä kokonaisuutena.

2.2 Pelastustoimen palvelujen ohjaus

Pelastustoiminnan palvelujen ohjausta kuvataan erillisissä muistioissa ”Arvio pelastustoimen uudistuksesta” ja ”Pelastustoimen ohjausjärjestelmän vaihtoehdot”.

2.3 Talouden ohjaus

Hyvinvointialueen taloutta koskevien säännösten lähtökohtana on talouden pysyminen tasapainossa, jotta hyvinvointialueella on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja muista tehtävistä³. Valtion vastuulla on viime kädessä huolehtia siitä, että asukkaiden perusoikeudet tulevat turvatuiksi myös niissä tilanteissa, joissa hyvinvointialue ei omin toimin niitä kykene turvaamaan.

Korkein hallinto-oikeus⁴ on todennut, että hyvinvointialueille on rahoitusmallin takia asetettu taloudelliseen päätöksentekoon liittyviä velvoitteita, joiden tarkoituksena on osaltaan turvata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen saatavuus sekä perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestäminen. Näiden velvoitteiden tarkoituksena on myös varmistaa, että hyvinvointialueet järjestävät toimintansa taloudellisesti ja muutoin kestäväällä tavalla. Lisäksi säännökset mahdollistavat hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden riittävän seurannan ja ohjaamisen.

³ HaVL 12/2021 vp, s. 17.

⁴ KHO 2026:58.

Hyvinvointialuetalous on osa julkisen talouden suunnitelmaa hyvinvointialuelain 12 §:n mukaisesti. Finanssipoliittisten tavoitteiden huomioon ottaminen tarkoittaa, että tavoitteet otetaan huomioon myös toimintaan ja palvelutuotantoon kohdistuvassa ohjauksessa sekä lainsäädännön valmistelussa. Julkisen talouden suunnitelman hyvinvointialuetaloutta koskevassa osiossa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialuetaloutta tarkastellaan kokonaisuutena ja osana julkista taloutta.

Hyvinvointialueiden täysi valtion rahoitus merkitsee, että valtion vastuu rahoitusperiaatteen toteutumisesta on suurempi kuin hyvinvointialueiden omaan rahoitukseen (verotusoikeus) perustuvassa rahoitusmallissa. Siten valtion vastuulla on myös huolehtia, että rahoitus vastaa hyvinvointialueille osoitettuja lakisääteisiä tehtäviä. Jos rahoituksen taso ei riitä turvaamaan perusoikeuksien ja lakisääteisten palvelujen toteutumista, hyvinvointialueet voivat joutua toistuvasti turvautumaan lisärahoitukseen, mikä perustuslakivaliokunnan mukaan ei ole ongelmatonta rahoituksen ennakoitavuuden kannalta. Lisäksi jos rahoitusperiaatteen ei arvioida toteutuvan, valtioneuvoston tulee talousohjauksen keinona päättää julkisen talouden suunnitelman ja vuotuisen talousarvion osalta tarvittavista toimenpiteistä. Lisäksi valtioneuvoston tulee tarkastella muita normiohjauksen muutostarpeita.

Hyvinvointialuelain 7 §:n mukaan vastuu lakisääteisten tehtävien ja asukkaiden oikeuksien toteutumisen turvaamisesta on ensisijaisesti järjestämisvastuullisilla hyvinvointialueilla. Niiden tulee laatia vuosittain talousarvio hyvinvointialuelain 115 §:n 3 momentin mukaisesti siten, että talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Hyvinvointialueilla on suoraan perustuslaista johdettavissa oleva velvoite järjestää perusoikeuskytkentäiset tehtävänsä kaikissa tilanteissa. Hyvinvointialueiden vuosittaisen talousarvion toteutumisesta saadaan kuukausittain seurantatietoa ministeriöiden käyttöön, eivätkä alueiden talousongelmat jää pimentoon. Valtion ohjauksen tavoitteena on varmistaa välittömien toimien käynnistäminen talousarvioylitysten ja muiden talouden kumuloituvien ongelmien välttämiseksi.

Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta⁵. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että hyvinvointialue voisi käyttää rahoitusta rajoituksettomasti kiinnittämättä huomiota rahoituksen riittävyyteen. Hyvinvointialueen tulee omassa päätöksenteossään käytettävissä olevilla keinoilla ja lainsäädännön palvelujen järjestämisessä mahdollistaman liikkumavaran turvin kohdentaa rahoitus siten, että asukkaiden palvelut ja oikeudet tulevat turvatuiksi.

Oikeuskansleri on todennut hyvinvointialueen talousnormiston ja järjestämisvastuuta määrittävän lainsäädännön välistä ristiriitaa koskevassa ratkaisussaan⁶, että perustuslakiin ja lakiin perustuvia palveluita ei voida jättää lainvastaisella tavalla hoitamatta hyvinvointialueella alijäämän kattamisvelvoitteen toteuttamiseksi. Tämä tarkoittaa myös sitä, että alueen tulee laatia vuosittain talousarvio siten, että lakisääteisten tehtävien järjestämiseen varataan tarvittavat varat.

⁵ Esim. PeVL 17/2021 vp, s. 23 sekä siinä mainitut lausunnot.

⁶ OKV 3069/10/2024, s. 25

Hyvinvointialueen tulee tehdä talouden tasapainon saavuttamiseksi sopeutustoimia sen verran kuin on mahdollista ilman, että perustuslaissa jokaiselle turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tai pelastustoimen palvelut vaarantuvat lainvastaisella tavalla. Jos rahoituksen taso vaarantaa palvelujen järjestämisen perusoikeuksien toteuttamisen turvaavalla tavalla, hyvinvointialueella on rahoituslain 11 §:n mukainen oikeus lisärahoitukseen, eikä se voi jättää turvautumatta lisärahoitukseen sen edellytysten täyttyessä ja samalla jättää noudattamatta talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä.

3. Ohjauksen mekanismit ja menettelyt

3.1 Yleistä

Hyvinvointialueiden ohjauksessa keskeistä on arvioida perusoikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveyspalveluissa ja pelastustoimessa sekä hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämiseen ja muiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Perusoikeuksien toteutumisen ja rahoituksen riittävyyden arviointi edellyttää ajantasaista tietoa väestön hyvinvoinnista ja terveydestä väestöryhmittäin, palveluiden ja palvelutarpeen sekä talouden tilasta, tiedon analysointia ja ymmärrystä hyvinvointialueiden toiminnan kehittämismahdollisuuksista.

Valtion ohjauksen sitovin keino on lainsäädäntö. Valtion vastuulla on huolehtia kokonaisuutena siitä, että hyvinvointialueille osoitetut lakisääteiset tehtävät ja valtion niille osoittama rahoitus ovat koko maan tasolla ja aluekohtaisesti tasapainossa. Huolta ja arvioita on esitetty, että hyvinvointialueiden talouden arviointi on irtaantunut toiminnan arvioinnista⁷. Ministeriöiden tehtävänä on arvioida rahoituksen riittävyyden toteutumista ja sitä, miten lakisääteisten tehtävien hoitaminen kullakin hyvinvointialueella käytännössä toteutuvat. THL:n asiantuntija-arvioiden lisäksi tietoon perustuvassa ohjauksessa ja perusoikeuksien toteutumisen arvioinnissa on olennaista hyödyntää Lupa- ja valvontaviraston (laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021) laillisuusvalvonnan havaintoja sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta hyvinvointialueilla.

Ohjaus perustuu yhä enenevästi tiedolla ohjaamiseen, tiedolla johtamiseen ja eri toimijoiden väliseen vuoropuheluun, mutta on huomioitava, että tietopohjan muodostamisessa ja koostamisessa on vielä heikkouksia ja puutteita. Lähtökohtana on, että yhteinen tietopohja ja ymmärrys sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen ja tuottamisen tilasta on olennainen osa valtion ja hyvinvointialueiden välistä jatkuvaa vuoropuhelua. Tavoitteena on kustannusvaikuttavuudeltaan parhaiden palvelujen järjestämistapojen edistäminen ja alueiden välisten perusteettomien erojen vähentäminen. sekä muodostaa kokonaisvaltaisia johtopäätöksiä palvelujen järjestämisestä ja rahoituksen riittävyydestä.

Ministeriöiden strateginen ohjaus kohdistuu hyvinvointialueiden järjestämistehtävään ja -toimintaan. Se jättää alueille toimivaltaa ohjata omaa tai ostettua palvelutuotantoa ja vahvistaa siten hyvinvointialueen

⁷ StVL 11/2026 vp, s. 8; Hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi, luku 9.

itsehallinnollista asemaa suhteessa valtioon. Hyvinvointialueet vaikuttavat omalla päätöksenteollaan palvelujen riittävyyteen, laatuun ja kustannuskehitykseen. Ne päättävät tehtävälainsäädännön puitteissa palvelusisällöistä, palveluverkosta ja -prosesseista, joiden kustannustehokkuuden ja -vaikuttavuuden kehittäminen on keskeistä valtion osoittaman rahoituksen riittävyyden turvaamiseksi. Valtio ohjaa hyvinvointialueita toimeenpanemaan hyviä toimintakäytäntöjä, parantamaan työn tuottavuutta ja toteuttamaan työnjakoa sekä hyödyntämään digitalisaatiota ja muuta teknologista kehitystä. Lisäksi hyvinvointialueita ohjataan yhteistyöhön yhteistyöalueittain ja yhdyspinnoilla, erityisesti alueen kuntien ja järjestöjen kanssa.

3.2 Toiminnan ja talouden vuotuinen ohjaus

Ministeriöiden toteuttamaa hyvinvointialueisiin kohdistuvaa ohjausta kehitetään jatkuvaluonteisesti ja tavoitteena on mahdollisimman yhdensuuntainen ohjaus alueille. Yhteistyötä valtion normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen kehittämiseksi tehdään myös hallinnonalojen virastojen kanssa. Tietopohjan kehittäminen ja sen hyödyntäminen ovat edelleen erityisen tärkeä kehityskohde.

Hyvinvointialueiden valtion ohjaus on suunniteltu prosessiksi, joka toteutuu monikerroksisessa useiden valtiotoimijoiden ja hyvinvointialueiden vuoropuhelujen viitekehyksessä. Valtioneuvosto vahvistaa vähintään joka neljäs vuosi valtakunnalliset strategiset tavoitteet hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien hoitamiseksi yhdenvertaisesti, laadukkaasti ja kustannusvaikuttavasti. Tavoitteisiin sisällytetään valtioneuvoston julkiselle taloudelle asettamat tavoitteet.

Valtion ja hyvinvointialueiden edustajat käyvät virallista vuoropuhelua hyvinvointialueiden lakisääteisistä tehtävistä, toiminnan kehittämisestä, rahoituksesta ja taloudesta hyvinvointialueneuvottelukunnassa. Sen tarkoituksena on edistää hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta koskevien strategisten linjausten ja hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista sekä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä.

Jatkuvaluonteisen vuotuisen hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjausprosessin aikana saadaan hyvinvointialuekohtaisesti tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämisestä sekä talouden toteutumisesta, kustannuskehityksestä ja kehitysnäkymistä. Ohjausprosessi on kestoaltaan noin 18 kuukautta ja sen aikana muodostuva tieto luo perustan julkisen talouden suunnitelmassa hyvinvointialuetalouden tarkastelulle. Hyvinvointialuekohtaista toiminnan ja talouden tietoa kootaan laissa säädetyn mukaisesti vuotuisesti ja muilla menettelyillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 29–31 §:ssä säädetään hyvinvointialueen velvollisuudesta seurata ja arvioida alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta, saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta ja kustannuksia, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuosittaisista asiantuntija-arvioista sekä sosiaali- ja terveysministeriön vuosittaisesta valtakunnallisesta selvityksestä, jossa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyyttä. Selvitystä käytetään hyvinvointialueneuvotteluissa ja julkisen talouden suunnitelman valmistelussa. Pelastustoimen järjestämisestä annetussa laissa (613/2021) säädetään vastaavasti pelastustoimen seurannasta, asiantuntija-arvioista ja sisäministeriön valtakunnallisesta selvityksestä.

Lakisääteisissä hyvinvointialueneuvotteluissa seurataan ja arvioidaan hyvinvointialuekohtaisesti järjestämisvastuun toteutumista, valtakunnallisten hyvinvointialueen tehtäviä koskevien tavoitteiden toteutumista sekä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen kehittämistä, yhdenvertaisuutta, tarpeenmukaisuutta ja riittävyyttä. Arvioinnin tietopohjana hyödynnetään asiantuntija-arvioita sekä sosiaali- ja terveysministeriön vuosittaista valtakunnallista selvitystä sosiaali- ja terveydenhuollon toteutumisesta ja rahoituksen riittävyydestä, ja vastaavaa sisäministeriön tiedontuotantoa pelastustoimen osalta. Tietoa kootaan, tilannekuva tarkentuu ja siitä käydään keskustelua verkostoissa sekä kaikissa ohjauksen erillismenettelyissä.

Ministeriöiden on tarvittaessa annettava hyvinvointialueelle järjestämistä ja taloutta koskevia toimenpidesuosituksia, joilla edistetään hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Lisäksi samaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden on tehtävä valtuustokausittain yhteistyösopimus, jonka toteutumista seurataan ja arvioidaan vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön ja yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välisissä neuvotteluissa, johon osallistuvat myös valtiovarainministeriö ja sisäministeriö.

Hyvinvointialueiden investointien ohjauksen tavoitteena on sovittaa hyvinvointialueiden investoinnit kestäväällä tavalla hyvinvointialueiden rahoitukseen ja julkisen talouden kokonaisuuteen. Investointien ohjauksella varmistetaan, että investoinnit suunnitellaan hyvinvointialueille annettujen valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti. Investointien ohjauksella hillitään myös alueiden velkaantumista ja estetään päällekkäisiä tai tarpeettomia investointeja.

Hyvinvointialueen lainanottovaltuus on hyvinvointialueen laskennalliseen lainanhoitokatteeseen perustuvan enimmäismäärän ja tilikauden alun ennakoitun lainamäärän erotus. Valtioneuvosto päättää vuosittain valtiovarainministeriön esityksestä hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden määrästä pitkäaikaisen lainan ottamiseksi. Hyvinvointialue saa ottaa lainaa päätöksen mukaisen määrän hyvinvointialuelain 16 §:ssä tarkoitetun investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi.

Hyvinvointialueiden investointisuunnitelma tulee laatia vuosittain seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Hyvinvointialue saa toteuttaa investoinnin vain, jos se sisältyy sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön hyväksymään suunnitelmaan. Käsittelyssä arvioidaan vain ensimmäisen tilikauden hankkeita, ja tarkastellaan erityisesti investointien laajakantoisuutta ja taloudellista merkittävyyttä.

3.3 Ohjauksen erillismenettelyt

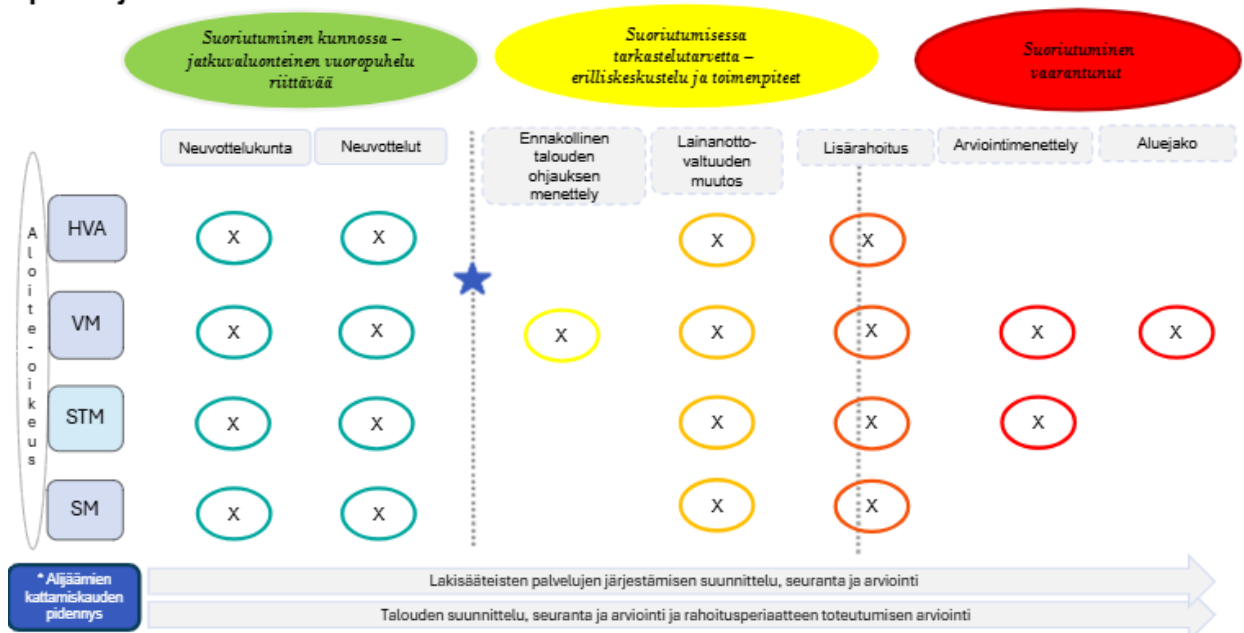
Hyvinvointialuetta koskevissa laeissa säädetään erillismenettelyistä, joilla valtio pyrkii turvaamaan lakisääteisiä palveluja hyvinvointialueilla sekä mahdollistamaan hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden seurannan, arvioinnin ja ohjauksen. Jos hyvinvointialue ei selviä velvoitteistaan, alueilla ja toimivaltaisilla

ministeriöillä on käytettävissään lainsäädäntökokonaisuuteen perustuvia erilaisia menettelyjä, joiden tarkoituksena on turvata alueille edellytykset järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi.⁸

Ohjauksen erillismenettelyiksi kutsutaan menettelyjä, joissa valtion ohjausote yksittäistä hyvinvointialuetta kohtaan on intensiivinen (Kuvio 2). Intensiteetin aste vaihtelee eri menettelyissä.

Hyvinvointialueuudistuksen lainvalmisteluvaiheessa ennakoitiin lakisääteisten ohjauksen erillismenettelyjen toteutuvan vain harvoin ja poikkeustilanteissa. Vuodesta 2023 lukien erillismenettelyjä on kuitenkin toteutunut useita vuosittain (Taulukko 1).

Ohjauksen pysyvät ja erillismenettelyt hyvinvointialueen toiminnan ja talouden tukemiseen sekä palvelujen turvaamiseksi



Kuvio 2. Ohjauksen erillismenettelyt.

Hyvinvointialueissa säädetään talouden tasapainovaatimuksesta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Toisaalta talousarvio tulee laatia realistisesti ja ottaa siihen tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi talousarviossa osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Osana normiohjausta sääntelyä muutettiin väliaikaisesti siten, että valtiovarainministeriö voi tietyin edellytyksin myöntää mahdollisuuden kattaa kertyneet alijäämät vuoden 2027, 2028 tai 2029 loppuun mennessä niille hyvinvointialueille, joille se on välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi.

⁸ KHO 2026:58

Hyvinvointialuelain 13 b §:ssä säädetään ennakollisen talouden ohjauksen menettelystä, jossa ministeriöt ja hyvinvointialue neuvottelevat ehkäistäkseen hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista.

Neuvottelumenettelyssä hyvinvointialueelle annetaan talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosituksot ja todetaan niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu. Hyvinvointialue päättää edelleen rahoituksensa kohdentamisesta ja sopeutustoimista.

Hyvinvointialuelain 15 §:n mukaan valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta, jos investointi on välttämätön hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytettujen palvelujen turvaamiseksi eikä investointitarvetta voida kattaa muulla tavoin.

Rahoituslain⁹ 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 rahoituslain 2–4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi (lisärahoitus) ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisäätöiset tehtävät. Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoituslain 11 §:n säännökset hyvinvointialueen oikeudesta lisärahoitukseen ovat merkityksellisiä hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa¹⁰.

Kevään 2026 rahoituslain muutosten yhteydessä perustuslakivaliokunta¹¹ totesi lisärahoitusoikeutta voitavan pitää viime kädessä riittävänä perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi, edellyttäen että oikeus lisärahoitukseen toteutuu perustuslakivaliokunnan aiempien lausuntojen mukaisesti. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lisärahoituksen merkityksen vahvistuminen ei ole ongelmatonta esimerkiksi rahoituksen ennakoitavuuden kannalta. Lisärahoituksen myöntäminen voi myös johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyyn.

Rahoitusjärjestelmässä rahoituslain 11 §:n mukainen lisärahoitus täydentää rahoituslain 2–4 luvussa säädettyä rahoitusta ja on edellä kuvatuin tavoin viimekätinen keino perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Hyvinvointialueen velvoitteiden kannalta lisärahoitus on kuitenkin ensisijainen menettely tilanteessa, jossa rahoituksen taso vaarantaa palvelujen järjestämisen perusoikeuksien toteuttamisen turvaavalla tavalla: hyvinvointialueella on 11 §:n mukaan oikeus saada valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisäätöiset tehtävät. Perustuslakiin ja lakiin perustuvia palveluita ei voida jättää lainvastaisella tavalla hoitamatta hyvinvointialueella alijäämän kattamisvelvoitteen toteuttamiseksi. Hyvinvointialue ei voi jättää turvautumatta lisärahoitukseen sen edellytysten täytyessä ja samalla jättää noudattamatta talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä. Koska lisärahoitus on rahoituslain 11 §:n mukaan tarkoitettu palvelujen turvaamiseen, sitä ei myönnetä menneiden vuosien alijäämien kattamiseen. Valtioneuvosto päättää lisärahoituksen myöntämisestä valtiovarainministeriön asettaman valmisteluryhmän valmistelun pohjalta. Rahoituslain 26

⁹ Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta 617/2021.

¹⁰ PeVL 38/2024 vp, s. 4 ja siinä viitattu PeVL 17/2021 vp, kappale 100).

¹¹ PeVL 34/2026 vp, s. 5

§:n mukaisesti päätökseen voidaan liittää palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää ja järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Arviointimenettelyä varten asetetaan hyvinvointialuelain 122 §:n mukaisesti arviointiryhmä, johon valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja hyvinvointialue nimeävät jäsenet ja jolla on riippumaton puheenjohtaja. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimita. Valtiovarainministeriö käynnistää arviointimenettelyn harkintansa mukaan hyvinvointialuelain 123 §:n mukaisten taloutta koskevien edellytysten täyttyessä, tai sosiaali- ja terveysministeriön aloitteesta hyvinvointialuelain 122 §:n perusteella tilanteessa, jossa hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Arviointimenettelyn käynnistäminen alueen talouden tunnuslukujen perusteella perustuu kokonaisharkintaan. Menettely voidaan käynnistää muun muassa kattamatta olevan alijäämään perusteella ja se voisi johtaa alijäämän kattamisen määräaikaan pidemmälle ajanjaksolle ulottuviin toimenpiteisiin. Arviointimenettely voi johtaa myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) mukaiseen hyvinvointialueen muuttamiseen. Arviointiryhmän tulee ottaa työssään kantaa aluejakoselvityksen käynnistämiseen.

Arviointimenettelyn käynnistäminen rajoittaa hyvinvointialueen päätösvaltaa ja kaventaa näin ollen hyvinvointialueen itsehallintoa. Rajoitusten tarkoituksena on estää alueen taloudellisen tilanteen heikentyminen arviointiryhmän työn aikana ja varmistaa, että arviointiryhmän toimenpide-ehdotuksia noudatetaan koko toimenpideohjelman ajan. Hyvinvointialue ei voi tehdä päätöksiä, joilla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia hyvinvointialueen talouteen tai jotka olisivat arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastaisia.

Hyvinvointialuejaon muutoksiin sovelletaan hyvinvointialuejakolain (614/2021). Hyvinvointialuejaon tavoitteena on, että hyvinvointialueet muodostuvat yhtenäisestä alueesta ja alueet muodostavat alueiden tehtävien järjestämiseksi toiminnallisen kokonaisuuden.

Valtioneuvosto voi päättää hyvinvointialueiden muuttamisesta.

Hyvinvointialueen yhdistymisellä tarkoitetaan hyvinvointialueiden muuttamista, jossa:

1. yksi tai useampi hyvinvointialue lakkaa ja yhdistyy olemassa olevaan hyvinvointialueeseen;
2. hyvinvointialueet lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi hyvinvointialue; taikka
3. hyvinvointialue jaetaan kahden tai useamman hyvinvointialueen kesken siten, että jaettava hyvinvointialue lakkaa.

Hyvinvointialueen yhdistymistä koskeva päätös edellyttää lisäksi, että yhdistyminen perustuu yhdistyvien hyvinvointialueiden yhteiseen esitykseen tai aluejakoselvittäjän ehdotukseen, joka on hyväksytty yhdistyvien hyvinvointialueiden aluevaltuustossa. Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä olleen hyvinvointialueen yhdistymisestä voidaan päättää aluejakoselvittäjän esityksestä aluevaltuuston vastustuksesta huolimatta.

Taulukko 1. Ohjauksen erillismenettelyt vuosina 2023–2026.

Ohjauksen erillismenettelyt vuosina 2023-2026		Alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkamista koskeva hakemus	Lainanottovaltuudet (LOV)					Ennakollinen talouden ohjaus (ETO)	Lisärahoitus (LISSU)			Arviointimenettely (ARVI)	
Tilanne 2.9.2026		Hakemukset vuonna 2026	Lainanottovaltuuden muutos vuodelle 2023	Lainanottovaltuuden muutos vuodelle 2024	Lainanottovaltuuden muutos vuodelle 2025	Lainanottovaltuuden muutos vuodelle 2026	Lainanottovaltuuden muutos vuodelle 2027	Ennakollinen talouden ohjaus vuonna 2026	Lisärahoitus vuodelle 2024	Lisärahoitus vuodelle 2025	Lisärahoitus vuodelle 2026	Arviointimenettely vuonna 2025	Arviointimenettely vuonna 2026
1.	Etelä-Karjalan hyvinvointialue	x		x	x	x	x			x	x		x
2.	Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue			x	xx	xx				x	x		x
3.	Etelä-Savon hyvinvointialue	x			x	x							
4.	Itä-Uudenmaan hyvinvointialue											x	
5.	Kainuun hyvinvointialue	x											
6.	Kanta-Hämeen hyvinvointialue	x	x	xx	xx	x							
7.	Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	x				x							
8.	Keski-Suomen hyvinvointialue			x	x	x				x		x	
9.	Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	x		x	x	x		x		x			
10.	Kymenlaakson hyvinvointialue	x			x	x	x			x			x
11.	Lapin hyvinvointialue			x	x	x	x					x	
12.	Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue												
13.	Pirkanmaan hyvinvointialue			x			x						
14.	Pohjanmaan hyvinvointialue	x											
15.	Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	x				x	x			x			
16.	Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	x	x	x	xx	xxx	x						
17.	Pohjois-Savon hyvinvointialue	x	x	x	x	x	x			x			
18.	Päijät-Hämeen hyvinvointialue	x		x	x	x	x	x		x			
19.	Satakunnan hyvinvointialue	x		x	x	x							
20.	Vantaan ja Keravan hyvinvointialue			x	x	x			x				
21.	Varsinais-Suomen hyvinvointialue	x		x	x					x			
22.	Helsingin kaupunki												
23.	HUS-yhtymä		x		xx	xx	x						
Yhteensä (käsittelyprosessien määrä)		14	4	14	19	20	9	2	1	9	2	3	3