



Lausunto

29.04.2024

D/238/03.01.01/2024

Asia: VN/1082/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Ennakollisen talouden ohjauksen menettely

Hyvinvointialuelakiin ehdotettava pykälä 13 b § koskee uutta informaatio-ohjauksen välinettä – harkinnanvaraista ennakollisen talouden ohjauksen menettelyä – jota käytettäisiin ainoastaan silloin, kun on tunnistettu tarve ehkäistä tietyn hyvinvointialueen talouden tilan vaarantuminen ja tilanteen kohentumisen myötä pyritään välttämään hyvinvointialueen joutuminen 122 §:n mukaiseen arviointimenettelyyn sekä turvaamaan hyvinvointialueen toiminnan ja palvelujen jatkuvuus (s. 14). Menettelyssä käsiteltäisiin hyvinvointialueen talouden ja toiminnan tilannetta ja siihen vaikuttaneita seikkoja sekä dokumentoitaisiin ne neuvottelussa sovitut toimenpidesuosituksat, jotka ovat tarpeen alueen talouden tervehdyttämiseksi ja palvelujen järjestämisen turvaamiseksi. Lisäksi sovitaisiin tilanteen korjaamiseksi tehtävien toimien raportoinnista ja seurannasta (13 b §, 3. mom, s. 24). Toimenpidesuosituksat käsiteltäisiin hyvinvointialueen aluevaltuustossa, joka päättäisi toteutettavista toimista (s. 22). Laissa ei määriteltäisi tarkemmin ohjausmenettelyn toteutustapaa. Hallituksen esitysluonnoksessa korostetaan, että menettely ei ole osa arviointimenettelyä tai hyvinvointialuelain 13 a §:n tarkoittamaa säännöllistä vuosittaista hyvinvointialueen ja valtion välistä neuvottelua. Tapauskohtaisesti ennakollisen talouden ohjauksen menettely tulisi kuitenkin sovittaa yhteen vuosittaisen neuvottelun kanssa ja se voisi joissakin tapauksissa olla tarkoituksenmukaista yhdistää hyvinvointialueen vuosittaiseen neuvotteluun, koska molempiin neuvotteluihin osallistuvat samat tahot ja molemmissa voitaisiin hyödyntää samaa tietopohjaa (s. 19).

VTV näkemyksen mukaan ennakkollisen talouden ohjauksen menettely on tarpeellinen lisäys hyvinvointialueiden talouden ohjausprosessiin. Menettely voi joissakin tapauksissa edistää valtion rahoituksen riittävyyden ja hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ennakoimista sekä parantaa alueen talouden suunnittelua ja raportointia, kuten hallituksen esitysluonnoksen sivulla 11 sanotaan.

Ehdotetun 13 b §:n mukaan valtiovarainministeriö voisi käynnistää ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn hyvinvointialueen kanssa, jos

- hyvinvointialueen tilinpäätöksessä konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 100 prosenttia tai konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate pienempi kuin 1. Nämä tunnuslukujen raja-arvot kuvaavat tilannetta, jossa vuosikate ei riitä poistoihin tai tulo-rahoitus lainan lyhennyksiin ja korkoihin keskimääräisellä lainanhoitoajalla laskettuna.
- on ilmeistä, että ne toimenpiteet, joita valtioneuvosto on edellyttänyt hyvinvointialueelta lainanottovaltuuden korottamisen tai lisärahoituksen myöntämisen yhteydessä, tai jotka on todettu alueen arviointimenettelyssä, eivät ole toteutumassa, tai toimenpiteille asetettuja taloudellisia vaikutuksia ei olla saavuttamassa. Tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, jos hyvinvointialue ei olisi päättänyt korjaavista toimenpiteistä, tai päätökset eivät olisi riittäviä edellytettyjen toimenpiteiden toteuttamiseksi, tai toimenpiteiden vaikutukset poikkeaisivat selvästi niille asetetuista taloudellisista vaikutuksista.
- hyvinvointialueen talousarviossa ja -suunnitelmassa ei ole esitetty taloussuunnitelman tasapainon tai alijäämän kattamisen edellyttämiä yksilöityjä toimenpiteitä tai perusteita, tai talousarvio ja -suunnitelma ei ole laissa säädetyn mukainen. Talousarvion täydellisyyperiaatteen mukaan talousarvioon sisällytetään hyvinvointialueen rahan käyttö ja rahan lähteet käytössä olevien tietojen mukaisina ja mahdolliset taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseen liittyvät tavoitteet kohdennetaan tehtäville ja palveluille.; tai
- hyvinvointialueen talouskehitys on oleellisesti heikompaa kuin talousarviossa arvioidaan, tai talouskehitystä ei voida arvioida seurantatietojen perusteella.

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 22–23) todetaan, että ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn ensisijaisena tavoitteena olisi hyvinvointialueen ja valtion yhteisen tilannekuvan muodostaminen hyvinvointialueen talouden tilasta, siihen vaikuttaneiden taloutta ja toimintaa koskevien päätösten toteutumisesta sekä neuvottelussa esitetystä korjaavista toimenpiteistä. Menettelyllä voitaisiin ehkäistä hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen tai lisärahoituksen hakeminen, esimerkiksi, jos todetaan, että ehdotetun hyvinvointialueen talouden tunnuslukuihin vaikuttavat sellaiset tekijät, joihin hyvinvointialue ei ole voineet itse vaikuttaa ja jotka eivät ole olleet ennakoitavissa. Näistä tekijöistä aiheutuvat kustannukset tulisivat huomioiduksi rahoituksen jälkikäteistarkastuksessa.

VTV näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn kriteerit ovat riittävän yksilöityjä ja kuvaavat hyvin tilannetta, jossa riski hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumiselle on ilmeinen. Kriteerit myös edellyttävät sekä hyvinvointialueilta että valtiovarainministeriöltä hyvinvointialueiden talouden tilan ja sen

kehityksen tiivistä seuranta. On tärkeää, että tällaisessa tilanteessa sekä hyvinvointialue että vastuuministeriöt selvittävät kehitykseen johtaneita syitä ja vaikuttavia tekijöitä, jotta tehokkaita toimia voidaan tilanteen parantamiseksi tunnistaa. Vaikka ennakkollisen talouden ohjauksen menettely otettaisiin käyttöön erityisissä tilanteissa, ehdotetun menettelyn ja vuosittaisten neuvottelujen tavoitteissa on yhtäläisyyksiä. Siten näiden menettelyjen yhdistäminen käytännössä voisi olla tarkoituksenmukaista hallinnollisen taakan vähentämiseksi, varsinkin jos ennakkollisen talouden ohjauksen kriteerit todetaan täyttyneen ajallisesti samoihin aikoihin kuin vuosittaiset neuvottelut olisi tarkoitus järjestää.

Arviointimenettely

Voimassa olevan hyvinvointialuelain 123 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen raja-arvojen täyttyessä sekä lainanottovaltuuden tai lisärahoitusta koskevien edellytysten perusteella. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 27 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön aloite käynnistää hyvinvointialueesta arviointimenettelyn, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti (s. 8). Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi 123 §:n 4. momenttia siten, että arviointimenettely voitaisiin käynnistää jo sen jälkeen, kun hyvinvointialueelle on myönnetty lisärahoitusta ensimmäisen kerran. Voimassa olevan sääntelyn mukaan ehto täyttyy, jos lisärahoitusta on myönnetty kaksi kertaa kolmen tilikauden aikana. Muutosta perustellaan sillä, että talouden tunnuslukujen raja-arvot kuvaavat erityisen vaikeaa taloudellista asemaa, ja lisärahoitusta koskevan kriteerin tiukentaminen yhtenäistäisi lisärahoituksesta ja lainanottovaltuuden muutoksesta johtuvien arviointimenettelyn edellytykset sekä mahdollistaisi nopeamman puuttumisen hyvinvointialueen vaikeutuneeseen tilanteeseen (s. 26). Valtiovarainministeriö voisi myös jättää menettelyn käynnistämättä esimerkiksi silloin, kun lisärahoituksen ja sille asetettujen ehtojen voidaan riittävästi katsoa turvaavan palvelujen järjestämistä.

VTV pitää ehdotettua lisärahoituksen saantiin liittyvän kriteerin tiukennusta perusteltuna siksi, että se edistäisi nykyistä paremmin kokonaiskuvan muodostamista hyvinvointialueen talouden tilasta ja kehityksestä. Sekä lisärahoitustarpeen että lainanottovaltuuden muutoksen arviointi pohjautuvat samankaltaisen valmisteluprosessin avulla hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtyyn kokonaisarvioon (615/2021: 15 §; 617/2021: 11 § ja 26 §).

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan arviointimenettelyssä käsiteltäisiin aina mahdollisuus hyvinvointialueiden yhdistymiseen. Säännökseen 122 § esitetään lisättäväksi, että arviointiryhmän tulee käsitellä ja perustella ehdotuksensa hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanon tarpeellisuudesta, mutta arviointiryhmän näkemys ei korvaisi hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 8 §:ssä tarkoitettua aluejakoselvitystä (s. 25). Käytännössä ehdotettu lisäys täsmentäisi jo voimassa olevan lain mukaista säädöstä, jonka mukaan arviointiryhmä voi ehdottaa selvityksen tekemistä hyvinvointialueen muuttamisesta, ja valtiovarainministeriö päättää alue-jakoselvittäjän asettamisesta. Esityksen mukaan ratkaisu aluejakoselvityksen tarpeellisuudesta voitaisiin tehdä myös uutta arviointimenettelyä käynnistämättä tilanteessa, jos aiemmassa arviointimenettelyssä esitetyt ja aluevaltuuston päättämät toimenpiteet eivät ole toteutuneet ja arviointimenettelyn edellytykset edelleen täyttyvät (s. 26). Toimenpiteiden toteutumista ja vaikutusta arviointiin kokonaisuutena suhteessa hyvinvointialueen talouden tilanteeseen.

Aluejakoselvityksen käynnistäminen ei siten voisi tapahtua pelkästään yksittäisten toimenpiteiden toteutumattomuuden takia, jos hyvinvointialueen olisi mahdollista löytää ratkaisu muilla keinoilla. Ehdotettu muutos voisi joissakin tapauksissa nopeuttaa aluejakoselvityksen käynnistymistä. Voimassa olevan lain mukaan hyvinvointialueen toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä ja saatettava se valtiovarainministeriön tietoon tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä (s. 25). Tähän esitetään lisättäväksi hyvinvointialueelle velvoite väliraportoinnista myös osavuosikatsausten ja tilinpäätöksen yhteydessä sekä 13 a §:ssä tarkoitetussa neuvottelussa.

VTV:n näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset ovat varsin pieniä ja voimassa olevia säädöksiä täsmentäviä.

HE-luonnos on kirjoitettu selkeästi ja siitä käy hyvin ilmi se, mikä ero ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyllä on 122 §:n tarkoittaman hyvinvointialueen arviointimenettelyn ja 13 a §:ssä säädettävien vuosittaisten neuvottelujen kanssa. VTV kiinnittää kuitenkin huomiota sekaannuksen mahdollisuuteen, koska välineissä käsitellään samoja asioita ja osittain samoja kriteerejä. Sekaannuksen mahdollisuutta eri ohjausvälineiden välillä voidaan ehkäistä vain tiettyyn rajaan asti säädöksiä täsmentämällä. VTV:n näkemyksen mukaan sekaannukset vältetään parhaiten rakentamalla hyvinvointialueiden ohjaukselle sen eri välineet kattava toimiva prosessi ja kuvaamalla prosessi selkeästi sekä viestimällä siitä tehokkaasti asianosaisille toimijoille, kansalaisille ja medialle.

Hyvinvointialuelain 122 §:ssä ja 123 §:ssä kuvatulla arviointimenettelyllä on yhtymäkohtia myös kuntalain (410/2015) vastaavaan menettelyyn, joka koskee erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaan kuntaa tai kuntayhtymään ja liittyy peruspalveluiden järjestämiseen. Kuntalain 118 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkaalleen lakisääteiset palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos vähintään toinen lain 2 ja 3 momentissa säädetyistä arviointimenettelyn kriteeristä täyttyy. Kuntalain 119 §:ssä säädetään, että valtiovarainministeriö voi määrätä kuntayhtymää ja sen jäsenkuntia kuultuaan riippumattoman selvityshenkilön laatimaan ehdotus talouden tasapainottamista koskeva sopimukseksi. Käytännössä selvityshenkilön sijaan perustetaan arviointiryhmä, joka tekee ehdotuksen kunnan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, talouden tasapainottamistoimista tai kuntajakoselvityksestä. Kunnanvaltuusto käsittelee arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saattaa päätöksensä valtiovarainministeriön tietoon, jonka jälkeen ministeriö jää joko seuraamaan talouden tasapainottamistoimien toteutumista tai käynnistää kuntajakoselvityksen. Hyvinvointialuelain 123 §:ssä säädetyt arviointimenettelyn kriteerit sekä kuntalain 118 §:n mukaiset erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn kriteerit ovat samankaltaiset, mutta eroavat joissakin kohdin toisistaan.

VTV:n arvioi tarkastuksessaan (2/2024) kuntien arviointimenettelyn toimivuutta kuntien talouden tasapainottamisessa ja palveluiden turvaamisessa tarkastuksessa. Sen mukaan vuosien 2007–2023

aikana kuntien arviointimenettely toteutettiin 41 pääasiassa asukasmäärältään pienessä kunnassa. Sen sijaan yhdessäkään kuntayhtymässä arviointimenettelyä ei ole vielä käynnistetty. Tarkastuksen perusteella menettely on toimiva keino selvittää kunnan taloudellista tilannetta. Kunnissa on koettu arviointimenettelyn edistäneen kunnan talouden tasapainottamistoimia, ja suurin osa arviointimenettelyssä olleista kunnista on voinut poistua menettelystä toimenpiteiden ansiosta. Arviointimenettelyn merkitys kuntatalouden ohjausvälineenä on kuitenkin jäänyt vähäiseksi, koska kuntien talouteen vaikuttavat monet tekijät, ja menettely on kohdistunut pieneen määrään kuntia. Tarkastuksen mukaan taloudenhoidon ohella kuntien palveluiden tilanne tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon arviointimenettelyn eri vaiheissa. Tarkastuksessa todetaan, että peruspalveluiden arvioinnilla on suurempi merkitys hyvinvointialueiden arviointimenettelyssä, koska siinä talouden tunnuslukujen lisäksi arvioidaan myös hyvinvointialueen kykyä järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja.

Lainanottovaltuus

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuudesta säädetään hyvinvointialuelain 15 §:ssä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan 15 §:ään lisäystä, jonka mukaan lainanottovaltuuden tulee kattaa myös investointeja vastaavat sopimukset.

VTV toteaa, että esitetty tarkennus on johdonmukainen. Pitkäaikaiset sopimukset on tarkoituksenmukaista rinnastaa investointeihin.

VTV ehdotti hallituksen esityksestä 2/2024 vp valtiovarainministeriölle ja eduskunnan hallintovaliokunnalle antamissaan lausunnoissa, että valtiovarainministeriö osallistuisi vahvemmin hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien laadinnan ohjaukseen ja päätöksentekoon, mikä tukisi hyvinvointialueiden taloustilanteen ennakkollista arviointia ja vahvistaisi valtiovarainministeriön roolia hyvinvointialueiden ohjauksessa. Julkisen talouden suunnitelmasta käytyjen hallituksen neuvottelujen 15.-16.4.2024 pöytäkirjamerkintöjen mukaan hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyä kiristetään. Tavoitteena on hillitä hyvinvointialueiden investointeja, kuten rakennus- ja käyttöomaisuusinvestointeja, ja siten hillitä hyvinvointialueiden velkaantumista sekä investointeihin liittyviä kustannuksia (vuokrat, korkomenot ja poistot). Tarve tiukempaan ohjaukseen on etenkin niillä alueilla, joilla arviointimenettelyn kriteerit ovat täyttymässä tai täytyneet. Pöytäkirjan mukaan valtiovarainministeriö asettaa työryhmän, jonka tarkoituksena on vahvistaa investointien ohjausta ja varmistaa nykyisen investointisuunnitelman hyväksymismenettelyn sekä lainanottovaltuuden muuttamismenettelyn toimivuus suhteessa valtionohjauksen tavoitteisiin vuoden 2024 loppuun mennessä.

Muut huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi hyvinvointialuelakiin (611/2021) uusi 13 b § pykälä, jossa säädettäisiin pääministerin Orpon hallitusohjelmaan kirjatusta ennakkollisen talouden ohjauksen menettelystä. Lisäksi tiukennettaisiin yhtä hyvinvointialuelain 123 §:ssä säädettyä hyvinvointialueen arviointimenettelyn kriteeriä ja tarkennettaisiin 122 §:n sekä joidenkin muiden pykälien (611/2021: 15 §, 22 § ja 119 §; 615/2021: 2 § ja 17 §) sisältöjä. Siten esitysluonnoksessa ehdotetut oleelliset muutokset voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna ovat hyvinvointialueiden talouden ohjausprosessin täydentäminen uudella, harkinnanvaraisella neuvottelumenettelyllä sekä se, että hyvinvointialueen arviointimenettely voisi käynnistyä jo yhden

alueen saaman lisärahoitus päätöksen seurauksena. Ehdotusten tavoitteena on tunnistaa ajoissa hyvinvointialueen talouden merkittävä vaarantuminen ja sen ehkäisemiseksi tehtävät toimenpiteet mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Samalla tehostettaisiin hyvinvointialueen päätösten seuranta ja edistettäisiin hyvinvointialueen kestävä taloudenhoitoa.

VTV toteaa, että esitetyt säädösmuutokset ovat kannatettavia hyvinvointialueiden taloudenhoidon ja rahoituksen riittävyyden seuraamiseksi ja arvioimiseksi sekä yhteisen käsityksen luomiseksi haastavassa taloudellisessa tilanteessa olevan hyvinvointialueen ja ministeriöiden kesken. Säädösehdotukset varmistavat osaltaan sitä, että heikentyneitä taloustilannetta korjaaviin toimiin ryhdytään ajoissa ja siten vältytään laajakantoisemmilta hallintotoimilta sekä ennen kaikkea turvataan hyvinvointialueen lakisääteisten palvelujen toteutuminen koko maassa. Säädösten tarkentaminen on tarpeellista etenkin siksi, että jo hyvinvointialueita perustettaessa lähes kaikkien hyvinvointialueiden taloudellisen tilanteen tiedettiin muodostuvan haastavaksi, ja kaikilta alueilta edellytetään erilaisia talouden tasapainottamiskeinoja palveluiden turvaamiseksi ja kustannusten nousun hillitsemiseksi. Hyvinvointialueiden talouden kehitys vaikuttaa merkittävästi myös julkisen talouden suunnitelmaan. Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 11–12) todetaan, että alueiden tilinpäätösarvioiden perusteella tilikauden 2023 kokonaisalijäämän on arvioitu olevan noin 1,35 miljardia euroa ja alueiden talousarvioiden perusteella se olisi tilikaudella 2024 noin 860 miljoonaa euroa. Yhtä aluetta lukuun ottamatta kaikilla alueilla ennakoitaan negatiivista vuosikatetta tilikaudelle 2023, mikä lisää lisärahoitustarpeen riskiä.

VTV:n näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnos täydentää parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevassa HE 2/2024 vp:ssä esitetyjä hyvinvointialueiden ohjauskäytäntöjä. Esityksellä ei muutettaisi ministeriöiden hyvinvointialueen ohjausta koskevaa toimivaltaa eikä hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa, jota esitysluonnoksessa on käsitelty perusteellisesti. Myöskään voimassa olevaan talousarviota ja –suunnitelmaa koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Lopuksi VTV toteaa, että ennakkollisen talouden ohjauksen menettely korostaa hyvinvointialueiden taloustiedon laadun, hallinnan ja analysoinnin merkitystä hyvinvointialueiden ohjauksessa.

Eskola Jaakko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Pasanen Anna-Liisa
Valtiontalouden tarkastusvirasto