

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**

Ennakoivan talouden ohjauksen menettely

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa hyvinvointialueiden talouden hallintaa ja ennaltaehkäistä talouden kriisitilanteita. Esityksen tavoitteena on erityisesti lisätä ennakoivaa talouden ohjausta ja parantaa hyvinvointialueiden päätöksenteon tukemista taloudellisesti vaikeissa tilanteissa.

Esityksessä on hyviä elementtejä, mutta se sisältää myös useita kriittisiä puutteita ja riskejä, jotka voivat heikentää hyvinvointialueiden itsehallintoa ja johtaa hallinnollisen työmäärän kasvuun.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ennakoivan talouden ohjauksen menettelyn käyttöönottoa tilanteissa, joissa hyvinvointialueen taloudellinen tila on vaarantumassa merkittävällä tavalla. Menettely perustuu neuvotteluihin hyvinvointialueen ja valtiovarainministeriön välillä, ja sen tavoitteena on antaa suosituksia talouden tervehdyttämiseksi ja palvelujen turvaamiseksi. Hyvinvointialueen näkökulmasta on erityisesti tarkasteltava toiminnan ja talouden kokonaisuutta lakisääteisten tehtävien vastaisesti. Hyvinvointialueita ei voi johtaa vain taloudellisilla mittareilla.

Ennakoivan menettelyn on todettu olevan harkinnanvarainen, ja se voitaisiin käynnistää laissa säädettyjen taloutta kuvaavien tunnuslukujen tai talousarvion ja -suunnitelman sisältöä ja toteutumista koskevien kriteerien perusteella. Tämä jättää merkittävää tulkinnanvaraa ja voi johtaa tilanteisiin, joissa menettelyä sovelletaan epä johdonmukaisesti eri hyvinvointialueiden välillä. Tämän vuoksi menettelyn kriteereitä tulisi täsmentää, jotta alueille olisi yksiselitteistä, milloin menettely

käynnistyy ja milloin ei. Tällä hetkellä merkittävä osa alueista täyttää esityksessä määritetyt kriteerit. On riski, että arviointimenettelyyn valitaan alueita muilla perusteilla.

Hyvinvointialueuudistus ei ole korjannut sosiaali- ja terveystalouden perusongelmaa, joka on säädettyjen velvoitteiden ja rahoituspohjan välinen epäsuhta. Kuntapohjainen järjestelmä korjasi tämän kuntaverotuksella. Hyvinvointialueilla tilanne on johtanut normikollisioon eli tilanteeseen, jossa rahoituslakien ja substanssilakien noudattaminen on mahdotonta. Uudeksi liikkumavaraksi on tullut hyvinvointialueiden alijäämä ja kriisimenettelyn harkinnanvaraisuudella pelaaminen. Ennakoivan menettelyn tarkoituksena on ilmeisesti tavallaan tunnustella, miten varsinaisessa kriisimenettelyssä kävisi. Tilanne ei ratkea lisäämällä valtion ja alueiden välistä byrokratiaa, vaan korjaamalla koko 2000-luvun olemassa ollut ongelma. Lakiesitys ei tarkalleen ota kantaa siihen, mitä tapahtuu, jos menettelyn lopputuloksena todetaan, että alueella ei ole ollut lähtötilanteensa ja rahoitusjärjestelmän tarkistusmenettelyn (HVA-indeksi ja jälkirahoitus) vuoksi tosiasiallista mahdollisuutta tasapainottaa talouttaan.

Lakiesitys ei tunnista tilannetta, jossa alue itse voisi pyytää ennakkollisen menettelyn käynnistämistä. Mikäli lakimuutos koetaan aivan välttämättömäksi, tämä mahdollisuus olisi hyvä lisätä. Menettely mahdollistaisi ennakoitavan ja johdonmukaisen johtamisen hyvinvointialueella, kun se voisi halutessaan itse tarkistaa ministeriöiden näkemyksen tilanteestaan sen sijaan, että alue joutuu harkinnanvaraisen aikataulun varaan. Lisäksi se mahdollistaisi keskustelun siitä, onko alueen rahoitus vain yksinkertaisesti riittämätön substanssilakien määrittämien velvoitteiden täyttämiseen. Lainanottovaltuus ja lisärahoitus ovat poikkeuksiksi tarkoitettuja menettelyjä, joista nykyisellä talouden uralla tulee jokavuotinen osa aluevaltuustojen talousarviokäsittelyjä viimeistään vuoden 2026 budjetteja päätettäessä, kenties jo syksyllä 2024.

Alueen näkökulmasta on haastavaa nähdä hyötyjä ennakkollisen menettelyn osalta. Jotta ministeriöt voivat antaa suosituksia alueille, tulisi heidän tuntea hyvin alueen palveluiden tuottamiseen ja järjestämiseen liittyvät yksityiskohdat. On merkittävä riski, että suositukset ovat irrallisia eivätkä perustu todelliseen tilanteeseen. Esimerkiksi rakennuksen nimi voi johtaa väärään johtopäätökseen siellä tuotettavasta palvelusta.

Muutosesityksessä asetetut kriteerit ennakkollisen menettelyn käynnistämiseksi ovat epärealistiset, koska hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä on merkittäviä ongelmia. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että keskityttäisiin rahoitusjärjestelmän ongelmien ratkaisemiseen, ja sen jälkeen voidaan täsmentää ennakkollisen ja arviointimenettelyn kriteerejä.

Ennakoivan talouden ohjauksen menettelyn yhdeksi käynnistäväksi tekijäksi esitetään tilannetta, jossa olisi ilmeistä, että ne toimenpiteet, joita hyvinvointialueelta on edellytetty 15 §:n 3 momentin mukaisesti eli lainanottovaltuuden korottamista koskevassa valtioneuvoston päätöksessä, eivät ole toteutumassa tai toimenpiteille asetettuja taloudellisia vaikutuksia ei olla saavuttamassa. On

todennäköistä, että alueet, joiden lainanottovaltuutta on muutettu, eivät pysty saavuttamaan vuosina 2022 ja 2023 asetettuja tavoitteita täysimääräisesti.

Muiden ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn kriteerien osalta voidaan todeta, että ne täyttyvät melkein kaikilla hyvinvointialueilla. Alueiden vuosikatteet parantuvat hetkellisesti vuonna 2025, mutta rahoitusjärjestelmässä olevat ja suunnitellut leikkurit heikentävät alueiden vuosikatteita.

Laskennallisen lainanhoitokatteen laskentaperiaatteet ovat ongelmallisia eivätkä anna todellista kuvaa alueen lainanhoitokyvystä. Lainanhoitokatteen laskentaperiaate ei huomioi, mihin laina on kohdentunut. Laskentamallissa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi kirjanpitolautakunnan suosittelemia poistoajoja. On täysin epärealistista käyttää 10 vuoden lainan takaisinmaksuaikaa uuden keskussairaalan osalta. Alueet, jotka ovat rakentaneet tai suunnittelevat uusia sairaaloita, eivät täytä arviomme mukaan lainanhoitokatteen vaatimustasoa seuraavaan 10–15 vuoteen.

Esityksen mukaan ennakkollinen neuvottelumenettely ei voi kaventaa hyvinvointialueen itsehallinnollista asemaa. Menettelyssä mahdollisesti annettavat suositukset eivät myöskään ole esityksen mukaan hyvinvointialuetta oikeudellisesti sitovia, vaan ne ovat nimenomaisesti suosituksia. Hyvinvointialueen tulisi kuitenkin käytännössä päättää itsehallintonsa nojalla toimenpiteistä, joihin se ryhtyy neuvottelussa sovitusti tai suositusten perusteella. Menettelyn vaikutukset hyvinvointialueen itsehallintoon ovat huolestuttavia. Ne voivat käytännössä ohjata päätöksentekoa merkittävästi ja rajoittaa itsehallintoa.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue toteaa, että ennakkollisen talouden ohjausmenettelyn lisääminen hyvinvointialueesta annettuun lakiin on tarpeeton muutos, koska ministeriöiden ja hyvinvointialueen välillä on useita menettelyjä, joissa hyvinvointialueen tilannetta voidaan käydä läpi ja ministeriöt voivat antaa suosituksia. Menettely vain lisää hallinnollista työtä alueilla ja ministeriöissä. Ministeriöiden tulisi keskittyä toimintaympäristöön ja rahoitusjärjestelmän korjaamiseen liittyviin kysymyksiin yhteistyössä alueiden kanssa. Hyvinvointialueen näkökulmasta on erityisesti tarkasteltava toiminnan ja talouden kokonaisuutta lakisääteisten tehtävien vasten. Hyvinvointialueita ei voi johtaa vain taloudellisilla mittareilla.

## **Arviointimenettely**

Arviointimenettely ja lainanottovaltuus

Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös hyvinvointialueen arviointimenettelyyn.

Investointeja vastaavat sopimukset ovat kokonaisuus, jonka tarkoituksenmukaisuutta tulisi uudelleen arvioida. Hallituksen esityksessä on todettu, että lainanottovaltuuden tulee kattaa myös investointeja vastaavat sopimukset, vaikka todellista lainanottotarvetta ei alueille synny investointeja vastaavista sopimuksista. Investointeja vastaavat sopimukset -käsite pitäisi poistaa lainsäädännöstä epäselvyyttä aiheuttavana kokonaisuutena, ja ministeriöiden pitäisi keskittyä merkityksellisten investointien ohjaukseen. Investointeja vastaavien sopimusten muutokset näkyvät

hyvinvointialueen tuloslaskelmassa toimintakulujen muutoksina. Kirjaaminen osaksi investointisuunnitelmaa ja lainanottovaltuutta antaa virheellisen kuvan niiden vaikutuksista hyvinvointialueen talouteen.

Lisärahoitukseen liittyvän kirjauksen muuttaminen on perusteltu muutos arviointimenettelyn kriteereiden osalta. Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 2 luvun 6 §:ssä tarkoitettun hyvinvointialueen jaon muuttamisen käsittely osana arviointimenettelyä on arvioitava tarkasti, jotta vireillepanon yhteydessä riskiarvioinnit on tehty huolella. Hyvinvointialuejaon muuttamiseen liittyy paljon sidonnaisuuksia, joten vaikutusten kokonaisarviointi on erittäin vaikeaa. Muutosten kokonaiskustannukset voivat olla valtiolle merkittävästi korkeammat kuin siitä saavutettu hyöty.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue toteaa, että merkittävä osa hyvinvointialueista täyttää jo nyt kaikki tai osan arviointimenettelyn kriteereistä. On ongelmallista, että lakiin kirjatut kriteerit täyttyvät, mutta menettelyjä ei ole käynnistetty. On riski, että arviointimenettelyyn valitaan alueita muilla perusteilla. Arviointimenettelyn osalta olisi lakiin kirjattava, että sen soveltaminen käynnistyy esimerkiksi 1.1.2026. Tällä kirjauksella alueille olisi yksiselitteistä, milloin menettely voi käynnistyä.

#### **Lainanottovaltuus**

-

#### **Muut huomiot**

Kanta-Hämeen hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta.

Kanta-Hämeen hyvinvointialue tunnistaa valtion talouteen liittyvät haasteet ja haluaa omalla toiminnallaan tukea julkisen talouden sopeuttamista sekä varmistaa tavoitteiden saavuttamisen. Hyvinvointialueen näkökulmasta muutosesityksen valmistelu on kuitenkin ollut yksipuolista, eikä hyvinvointialueiden näkemyksiä ole huomioitu valmistelussa. Hyvinvointialueilla on ollut edustajia työn yksittäisissä vaiheissa, mutta menettelytavat eivät ole mahdollistaneet valmisteluvaiheen keskustelua. Kanta-Hämeen hyvinvointialue toivoo, että valmistelu olisi jatkossa dialogisempaa. On merkittävä riski, että muutokset vain vaikeuttavat hyvinvointialueiden tilannetta.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä on systeemiongelma, joka pitäisi ratkaista yhteistyössä ministeriöiden ja hyvinvointialueiden kanssa. Hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön laatimisen jälkeen toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti, minkä vuoksi asetettua lainsäädäntöä tulisi uudelleen arvioida ja korjata esiin nousseet ongelmat nopeasti. On merkittävä riski, että pienillä lainsäädäntömuutoksilla ja uusilla rahoitusjärjestelmän elementeillä vain vaikeutetaan ja monimutkaistetaan järjestelmää, mikä voi vaarantaa hyvinvointialueiden päätehtävän väestön sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisen.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään liittyvät ongelmat perustuvat rahoituksen määräytymisvuosien poikkeukselliseen tilanteeseen (2021–2022). Kyseiset vuodet olivat koronapandemian ja kustannusinflaation johdosta erittäin poikkeuksellisia ja vaikuttivat siihen, että hyvinvointialueiden rahoituksen taso jäi alhaiselle tasolle. Jos tätä tasovirhettä ei korjata tai sitä ei huomioida alijäämien kattamisvelvoitteissa, yksittäisillä laki- ja asetusmuutoksilla ei saada aikaiseksi toimivaa rahoitusjärjestelmää.

Hyvinvointialueet ovat esittäneet ministeriöille yhteistyön tiivistämistä lakimuutosten valmistelun osalta.

Joutsu Anu  
Kanta-Hämeen hyvinvointialue - Aluehallitus