

From: noreply.vahva@gov.fi
Sent: maanantai 31. maaliskuuta 2025 10.17
To: KIRJAAMO OKV
Subject: Viesti asianhallintajärjestelmästä - Från ärendehanteringssystem – From case management system
Attachments: VN_3775_2025-VM-3Valtiovarainministeriön selvitys oikeuskanslerille hyvinvointialueen talousnormiston ja järjestämisvastuuta määrittävän.PDF; VN_3775_2025-VM-2 Liite 1 8278478_2_0.PDF; VN_3775_2025-VM-2 Liite 2 8278480_2_0.PDF

Tämä viesti on lähetetty valtioneuvoston, tasavallan presidentin kanslian ja oikeuskanslerinviraston yhteisestä asianhallintajärjestelmästä.

Älä vastaa tähän viestiin.

Det här meddelandet har skickats från statsrådets, republikens presidents kanslis och justitiekanslersämbetets gemensamma ärendehanteringssystem.

Svara inte på meddelandet.

This message has been sent from the joint case management system of the Government, the Office of the President of the Republic and the Office of the Chancellor of Justice.

Please do not reply to this message.

Asianumero/Ärendenummer/Case number : **VN/3775/2025**

Ohessa VM:n selvitys oikeuskanslerille.



31.3.2025

Valtioneuvoston oikeuskansleri

kirjaamo.okv@gov.fi

OKV/3069/10/2024

Valtiovarainministeriön selvitys oikeuskanslerille hyvinvointialueen talousnormiston ja järjestämisvastuuta määrittävän lainsäädännön välistä ristiriitaa koskevaan kanteluun

Oikeuskansleri pyytää saamansa lainsäädännön välistä ristiriitaa koskevan kantelun tutkimiseksi valtiovarainministeriötä toimittamaan tarpeellisen selvityksen, vastaamaan yleisesti kantelussa esitettyyn sekä kiinnittämään huomiota selvityspyynnössä esitettyihin erityisiin kysymyksiin. Valtiovarainministeriö (VM) toteaa selvityksensä seuraavaa.

Aluksi

Hyvinvointialueilla on ensisijainen vastuu järjestämisvastuullaan olevan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kokonaisuuden toiminnasta ja taloudesta voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lainsäädäntökokonaisuus on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta on arvioinut rahoitusmallin lähtökohtaisesti täyttävän perustuslaissa säädetty vaatimukset.¹

Lainsäädäntökokonaisuutta valmisteltaessa² on eri tavoin pyritty varautumaan hyvinvointialueiden edellytysten turvaamiseen selvitä tehtävistään erilaisissa tilanteissa. Hyvinvointialueilla on mahdollisuuksia kehittää toimintaansa edelleen lisäten tuottavuutta ja siten uudistusten kautta hillitä kustannusten kasvua. VM:n arvion mukaan yksinomaan alijäämän kattamista koskevan sääntelyn noudattaminen tai noudattamatta jättäminen ei merkitse sitä, että viime kädessä perustuslaissa turvatut palvelut vaarantuvat tai eivät vaarannu varainhoitovuonna.

Hyvinvointialueiden tulee määrätietoisesti uudistaa toimintaansa ja myös siten jatkaa taloutensa tasapainottamista. Palvelurakenteiden uudistaminen on välttämätöntä henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi. Erityisesti alueiden tulee pyrkiä merkittävään kustannusten hillintään, jotta alijäämien kattaminen määrääjässä olisi mahdollista. Jos alueen päättämät sopeutustoimet painottuvat lyhyelle ajalle, riskiä palvelujen vaarantumisesta ei voida poissulkea.

¹ PeVL 17/2021 vp sekä PeVL 38/2024 vp (jälkikäiteistarkistuksen omavastuuosuus).

² HE 241/2020 vp.

Jos hyvinvointialue ei selviä velvoitteistaan, alueella sekä toimivaltaisilla ministeriöillä on käytettävissään lainsäädäntökokonaisuuteen perustuvat menettelyt, joiden tarkoituksena on turvata alueille edellytykset järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi. Vuoden 2025 alusta voimaan tulleen ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn³ lisäksi lainsäädäntökokonaisuuteen on yleisen ja vuotuisen ohjauksen lisäksi sen voimaantulosta lähtien kuulunut arviointimenettely⁴ ja hyvinvointialueen lisärahoitusmenettely⁵. Kummankaan kantelun tehneistä alueista kanssa ei ole käynnissä mainittuja menettelyjä, eivätkä alueet ole hakeneet lisärahoitusta. Satakunnan hyvinvointialue on kuitenkin osallistunut valtion toteuttamaan ei-lakisääteiseen muutostukiprojektiin.⁶

VM seuraa ja arvioi osaltaan lainsäädäntökokonaisuuden toimivuutta ja eri menettelyjen edellytysten täyttymistä hyvinvointialueilla. Tehdyn kokonaihasharkinnan perusteella tehdään voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamia toimia ottaen huomioon kunkin alueen tilanne, sen ennakoitu kehitys ja kulloinkin käytettävissä olevat toimenpiteet hyvinvointialueen toiminnan edellytysten turvaamiseksi.⁷

Hallitusohjelman ja hallituksen budjettiriihessä tekemien päätösten mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) on valmisteltu ja valmistellaan useita sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön muutoksia.⁸ VM seuraa ja arvioi hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuutta ja kehittää rahoitusmallia hallitusohjelman mukaisesti. Kaikkien vuosien 2025–2026 aikana voimaan tulevien lainsäädäntömuutosten sisältö, kustannusvaikutukset ja muut vaikutukset eivät vielä ole tiedossa. Normimuutosten lisäksi toimivaltaiset ministeriöt ohjaavat hyvinvointialueita toimialallaan. Ohjaustoimia on mahdollista tehdä vielä vuosien 2025–2026 aikana ennen alijäämän kattamiskauden päättymistä.

Hyvinvointialueiden rahoitus

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

³ Hyvinvointialueesta annettu laki (611/2021, *hyvinvointialuelaki*) 13 b §.

⁴ Hyvinvointialuelaki 122–124 §.

⁵ Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki (617/2021, *rahoituslaki*) 11 ja 26 §.

⁶ Hyvinvointialueiden muutostukiprojekti (<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM158:00/2024>)

⁷ Ks. myös kansliapäälliköiden kirje hyvinvointialueille 22.11.2023 (<https://vm.fi/documents/10623/144208576/VM-STM-SM%20hyvinvointialuekirje%20221123.pdf/d4b76556-a57b-f076-7bd4-5eb6675b0f06>)

⁸ Kansallinen palvelureformi (<https://stm.fi/kansallinen-palvelureformi>) sekä sote- ja pelastusalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi käynnistetty Hyvän työn ohjelma (<https://stm.fi/hanke?tunnus=STM100:00/2023>).

lisää rahoitusta 1,4 miljardia euroa. Indeksikorotus lisää hyvinvointialueiden rahoitusta noin 730 miljoonaa euroa ja sosiaali- terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu noin 240 miljoonaa euroa. Tehtävämuutosten perusteella rahoitusta vähennetään noin 250 miljoonaa euroa.

Aluekohtainen rahoitus, siirtymätasaukset ja jälkikäteistarkistus

Aluekohtainen rahoitus määräytyy rahoituslain määräytymistekijöiden perusteella. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimukseen perustuvalla aluekohtaisella palvelutarpeella kohdennetaan noin 80 % ja asukasluvun perusteella noin 13 % sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisesta rahoituksesta. Muita määräytymistekijöitä ovat niin sanotut olosuhdetekijät kuten asukastiheys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saamenkielisyys, saaristoisuus, yliopistosairaalalisä sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Pelastustoimen laskennallisen rahoituksen määräytymistekijät ovat asukasperusteisuus (65 %), asukastiheys (5 %) ja pelastustoimen riskitekijät (30 %).

Aluekohtaisen rahoituksen muodostumiseen vaikuttavat siirtymätasaukset, joiden tarkoituksena on tukea alueilla hallittua siirtymää aiemmasta alueen kuntien yhteenlaskettujen toteutuneiden kustannusten mukaisesta tasosta rahoituslain mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen. Vuosien 2023–2029 aikana rahoitus muuttuu porrastetusti laskennalliseen rahoitukseen.

Hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistus tehdään ensimmäisen kerran kuluvana vuonna 2025. Tämä tarkistus jää rahoituksen pohjaan pysyvästi. Tarkistus tehdään vertaamalla hyvinvointialueille tarkistettavana vuonna maksettua rahoitusta toteutuneisiin kustannuksiin.⁹ Jälkikäteistarkistus kohdentuu alueille rahoitusmallin määräytymistekijöiden perusteella, eikä tilinpäätöksen toteutuneiden kustannusten mukaisesti. Vuodesta 2026 alkaen jälkikäteistarkistus tehdään tilikauden tuloksen muutoksen perusteella, eikä suoraan kunkin vuoden rahoituksen ja kustannusten välisen erotuksen perusteella.

Rahoitusmallin kehittäminen

Perustuslakivaliokunta on hyvinvointialueiden rahoitusta koskevassa lausuntokäytännössään todennut, että ratkaisevassa asemassa alueiden sosiaali- ja terveystarpeiden turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että sosiaali- ja terveystarpeiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta.¹⁰ Lisäksi valiokunta on pitänyt välttämättömänä jatkuvasti arvioida tarvetekijöinä huomioon otettavien seikkojen luetteloa ja niiden painokertoimia.¹¹

⁹ Rahoituslaki 10 §.

¹⁰ PeVL 15/2018 vp, s. 23.

¹¹ PeVL 17/2021 vp, s. 23.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että valtion hyvinvointialueille osoittama rahoitus erkaantuu vähitellen palvelujen todellisista järjestämiskustannuksista erityisesti sellaisilla alueilla, joissa kustannustaso on korkea. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä seurata rahoituslain 8 §:n mukaisen indeksin ja todellisten järjestämiskustannusten vastaavuutta.¹² Viimeksi syksyllä 2024 käsitellessään alueiden omavastuuosuutta¹³ koskevaa hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia ja toimivuutta seurataan tarkasti käyttäen objektiivisia vertailutietoja sekä tarveperusteiden arvioinnissa että hyvinvointialueiden ja niiden palvelujen kustannuskehityksen seurannassa, ja että havaittuihin ongelmiin puututaan asianmukaisesti.¹⁴

VM seuraa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuutta ja kehittää rahoitusmallia siten, että aluekohtainen rahoitus kohdentuisi nykyistä paremmin alueen palvelutarpeen perusteella. Rahoituslain valmisteluvaiheessa ei ollut nähtävissä, että hyvinvointialueiden ensimmäisiltä toimintavuosilta kertyisi huomattavasti alijäämää.

Keväällä 2025 annettavalla hallituksen esityksellä pyritään lisäämään alueiden kannusteita asukkaiden sairauksien ehkäisyyn ja toimintakyvyn ylläpitoon nostamalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kohdennettua rahoitusosuutta. Rahoituksen kohdentumista alueen palvelutarpeen mukaisesti parantaa päivitys terveyden- ja sosiaalihuollon laskennallisten kustannusten painotuksiin. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2026 alusta.

Rahoituslain mukaisesti palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavista tarvetekijöistä ja niiden painokertoimista säädetään THL:n tutkimukseen perustuen vähintään neljän vuoden välein. Parhaillaan valmistellaan päivitystä tarvemalliin siten, että vuoden 2027 rahoituksen aluekohtaisessa kohdentamisessa käytettäisiin uudella tarvemallilla laskettavia aluekohtaisia tarvekertoimia. Tarvekertoimet vaikuttavat myös jälkikäteistarkistuksen kohdentumiseen.

Rahoitusmallin kehittämistyössä tarkastellaan myös sitä, miten alueiden erityispiirteet voitaisiin ottaa paremmin huomioon rahoituksen määräytymisessä kuten rahoituslain mukaisissa olosuhdetekijöissä. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti tarkastellaan rahoitusmalliin sisältyvien siirtymätasauksen toimivuutta. Siirtymätasaukset tasaavat siirtymää kuntien toteutuneisiin kustannuksiin perustuvasta rahoituksesta hyvinvointialueiden laskennalliseen rahoitusmalliin. Tältäkin osin mahdolliset muutokset valmistellaan vuoden 2025 aikana siten, että ne tulisivat voimaan vuonna 2027.

¹² PeVL 17/2021 vp, s. 24.

¹³ Vuodesta 2026 lukien rahoitusmallin kannustavuutta lisää se, että rahoitukseen kahden vuoden viiveellä tehtävään rahoituksen jälkikäteistarkistukseen sisältyy alueille portaittain kasvava omavastuuosuus (5 % vuonna 2026).

¹⁴ PeVL 38/2024 vp, s. 6.

Hyvinvointialuetalous osana julkisen talouden suunnitelmaa ja rahoitusperiaate

Hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä niiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja hyvinvointialueittain (*rahoitusperiaate*) arvioidaan julkisen talouden suunnitelmassa. Suunnitelma ja valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet ohjaavat ministeriöitä niiden valmistellessa hyvinvointialueita koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta.¹⁵

Rahoitusperiaate on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella¹⁶ säädetyt hyvinvointialueiden tehtäviä ja taloutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntökokonaisuuden¹⁷ yksi keskeisistä periaatteista. Sosiaali- ja terveystaloudessa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen riittävien palvelujen turvaamisvelvollisuus sekä valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoritua tehtävistään.¹⁸ Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta.¹⁹ Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on valtion rahoituksen riittävyys suhteessa palvelutarpeeseen ja rahoituksen oikea kohdentaminen.²⁰

Rahoituksen riittävyyden arviointi

Vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelman hyvinvointialuetaloutta koskevassa luvussa todettiin, että puolet hyvinvointialueista ei saa katettua taseeseen kertynyttä alijäämää vuoden 2026 loppuun mennessä alueiden talousarvioiden ja -suunnitelmien mukaisella kustannuskehityksellä.²¹ Alueiden taloussuunnitelmiin liittyi merkittävää epävarmuutta. Toisaalta usealla alueella oli valmistelussa lisätoimia talouden ja toiminnan sopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa todettiin, että on olemassa riski, että yksittäisellä tai yksittäisillä hyvinvointialueilla valtion rahoitus ja tehtävät eivät ole kehyskaudella 2025–2028 sovitettavissa yhteen.²² Arviointimenettelyn kriteerien todettiin täyttyvän kehyskauden aikana useilla hyvinvointialueilla.

STM:n vuotta 2024 koskevan selvityksen mukaan kaikilla hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla on todennäköisesti yksittäisiä lakisääteisiä sosiaali- ja

¹⁵ Hyvinvointialuelaki 12 §.

¹⁶ PeVL 17/2021 vp.

¹⁷ Hyvinvointialuelaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021, *sote-järjestämislaki*) ja pelastustoimen järjestämisestä annettu laki (613/2021, *pela-järjestämislaki*) sekä rahoituslaki.

¹⁸ PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp.

¹⁹ PeVL 26/2017 vp, s. 22–23, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp ja PeVL 15/2018.

²⁰ PeVL 17/2021 vp, s. 23 ja siinä viitattu PeVL 15/2018 vp, s. 21.

²¹ Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) vuotta 2023 koskevassa sote-järjestämislain 31 §:n mukaisessa selvityksessä todettiin, että selvityksen laatimishetkellä johtopäätösten tekeminen yksittäisen hyvinvointialueen rahoituksen riittävyydestä tai riittämättömyydestä oli ennen aikaista. [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2023: Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain \(612/2021\) 31 §:n mukainen sosiaali- ja terveysministeriön vuosittainen valtakunnallinen selvitys](#) s. 9.

²² [Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028](#) s. 106.

terveydenhuollon palveluita, joiden järjestäminen on ilmeisen vaarantunut suhteessa lainsäädäntöön.²³ Lisäksi STM arvioi, että mielenterveysongelmia kokevien ja päihteitä käyttävien lasten ja nuorten tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vakavasti vaarantuneet kaikilla hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungissa.²⁴ Selvityksessä todetaan, että hyvinvointialueiden palvelukohtaisen rahoituksen riittävyyden arviointiin ei ole vielä riittävää tietopohjaa, mutta sitä tarkennetaan vuosi vuodelta.²⁵

STM:n mukaan palveluiden järjestämisen vaarantuminen johtuu lähtökohtaisesti henkilöstön ja palveluiden yhteen sovittamisen riittämättömyydestä sekä hyvinvointialueilla tehtyjen yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisen valinnoista.²⁶ STM:n arvio on, että alijäämien kattaminen hyvinvointialueilta edellytetyssä aikataulussa edellyttää useilla alueilla sopeutustoimenpiteitä, jotka saattavat vaarantaa lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen.²⁷

Sisäministeriö (SM) totesi vuotta 2023 koskevassa 15.1.2024 julkaistussa selvityksessään, että johtopäätösten tekeminen rahoituksen riittävyydestä tai riittämättömyydestä oli ennen aikaista. SM:n mukaan rahoituksen riittävyyden varmistamiseen on hyvinvointialuelainsäädännön mukaiset prosessit, kuten yksittäisen alueen lisärahoitus ja alueiden kokonaisrahoitukseen liittyvä jälkikäteistarkistus.²⁸

STM ja SM eivät arvioi selvityksissään palveluiden toteutumista aluekohtaisesti, mikä vaikeuttaa rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia. VM:ssä osana vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelman valmistelua tehdyt rahoituslaskelmat perustuvat syksyn 2024 painelaskelmiin, jotka päivitetään maaliskuussa uusimpien määräytymistekijöitä ja hyvinvointialueindeksiä koskevien tietojen mukaisiksi ottaen huomioon rahoituslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen vaikutukset ja mahdolliset julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvät tehtävämuutokset. Aluekohtaisessa rahoituksessa huomioidaan uusin tieto hyvinvointialueen asukasluvusta. On mahdollista, että osalla alueista alijäämän määrä, ja siten myös sopeutustarve, vuodelta 2024 pienenee tai suurenee tammikuussa 2025 raportoidusta.

Vuonna 2025 alueille maksettava valtion rahoitus ja talouden näkymät vuoteen 2026

Koko maan tasolla tarkasteltuna vuonna 2025 alueille maksettava valtion rahoitus ja alueiden talousarvioiden mukaiset kustannukset vastaavat siinä määrin toisiaan, että alueiden talous olisi kokonaisuutena tarkasteltuna 240 miljoonaa euroa

²³ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämävastuun toteutumisesta 2024](#), s. 8.

²⁴ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämävastuun toteutumisesta 2024](#), s. 9.

²⁵ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämävastuun toteutumisesta 2024](#), s. 21.

²⁶ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämävastuun toteutumisesta 2024](#), s. 8.

²⁷ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämävastuun toteutumisesta 2024](#), s. 22.

²⁸ [Sisäministeriön selvitys](#), s. 131.

ylijäämäinen. Alueiden tilanteet ovat kuitenkin eriytyneet. Viisi aluetta teki vuodelle 2025 selvästi alijäämäisen talousarvion.

Vuoden 2026 taloussuunnitelmien perusteella rahoitus riittäisi järjestämiskustannusten kattamiseen koko maan tasolla tarkasteltuna. Aluekohtaisesti tarkasteltuna rahoitus riittäisi suurimmalla osalla alueista tai tasapainon saavuttaminen edellyttäisi korkeintaan kohtuullisen pieniä sopeuttamistoimia. Toisaalta kaikilla alueilla toimintaa ei ole saatu uudistettua siten, että vuosikohtainen rahoitus olisi riittävä ilman, että alueella syntyy uutta alijäämää. Aluekohtaisten arvioiden tekeminen on tässä vaiheessa haastavaa, koska kustannustasosta on käytettävissä ainoastaan alueiden taloussuunnitelmatiedot, joihin liittyy aluekohtaisesti suuria epävarmuuksia suunnitellun sopeutuksen toteutumisesta sekä realistisen sopeutuksen mittaluokasta.

Alijäämän kattamisvelvollisuuden vaikutukset

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.²⁹

Palveluiden järjestämisen kustannuksia on taloussuunnitelmakauden aikana sopeutettava vastaamaan valtion osoittaman aluekohtaisen rahoituksen tasoa. Alueen on näin ollen sopeutettava toimintansa kustannuksia alijäämää seuraavina vuosina vuosittaista valtion rahoitusta alhaisemmalle tasolle. Samalla alueiden tulee kuitenkin huolehtia siitä, että palveluiden järjestäminen turvataan.

Kaikille hyvinvointialueille, Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta, on kertynyt alijäämää järjestämistä ensimmäiseltä vuodelta 2023.³⁰ Tilinpäätösarviotietojen perusteella kaikille alueille, paitsi Helsingin kaupungille, kertyi uutta alijäämää myös vuonna 2024. Tämä tarkoittaa sitä, että näiden alueiden pitäisi kerryttää vastaavan suuruinen ylijäämä vuosien 2025–2026 aikana saadakseen alijäämänsä katetuksi määräajassa.

Hyvinvointialueiden raportointien vuotta 2024 koskevien tilinpäätösarvioiden perusteella näyttää siltä, että Etelä-Karjan hyvinvointialueen alijäämä vuosilta 2023 ja 2024 on kasvamassa yhteensä noin 71 miljoonaan euroon (n. 570 e / asukas) ja Satakunnan hyvinvointialueen noin 107 miljoonaan euroon (n. 504 e / asukas). Alijäämäkertymä on huomattava. Tarvittavien toimien suuruusluokkaan ja niiden vaikutuksiin palvelujärjestelmälle vaikuttaa olennaisesti aikajänne, jona sopeutuksia tehdään ja myös niiden pysyvyys.

²⁹ Hyvinvointialuelaki 115 §.

³⁰ Päijät-Hämeen hyvinvointialueella ja HUS-yhtymällä alijäämää kertyi jo vuonna 2022, mikä tarkoittaa alijäämien kattamisvelvoitetta vuoden 2025 loppuun mennessä.

Kantelun liitteessä 1 Etelä-Karjalan hyvinvointialue toteaa vuoden 2025 olevan talousarvion perusteella alijäämäinen. Alijäämän kattaminen päästäisiin aloittamaan vasta vuonna 2026. Alijäämäkertymä olisi talousarvion mukaan noin 85 miljoonaa euroa (680 e / asukas). On selvää, että jos toimenpiteet kohdistuvat vain yhdelle vuodelle, on niiden mittaluokka huomattavan suuri. Keskeistä olisi pyrkiä löytämään keinoja, joilla alueen talouden tilannetta pystytään tasapainottamaan enemmän jo vuoden 2025 aikana. Kantelun liitteessä 2 todetaan, että Satakunnan hyvinvointialueen alijäämän kattaminen vuoden 2026 loppuun mennessä tarkoittaisi vuodelle 2025 noin 1,1 prosentin leikkausta toimintakatteeseen ja vuodelle 2026 noin 9,8 prosentin leikkausta.

Vaikka talousarvioihin ja taloussuunnitelmiin liittyy vielä huomattavia epävarmuuksia, vastaa esitettyjen skenaarioiden suuruusluokka myös VM:n arvioita tämän hetken näkymistä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että mittaluokaltaan näin suuren sopeutuksen tekeminen yhden tai kahdenkaan vuoden aikana sisältää riskin sille, että palvelut vaarantuvat.

VM kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valtaosalla hyvinvointialueista, mukaan lukien kantelun tehneet alueet, talouden näkymissä on tapahtunut käänne parempaan loppuvuoden 2024 aikana ja kustannusten kasvu on hidastunut aiemmasta. Tämän kehityksen jatkuminen on syytä varmistaa. Keskeistä on, että alueet tekevät kaikki mahdolliset toimet talouden tasapainottamiseksi jo vuonna 2025, jolloin vuodelle 2026 ei kohdentuisi niin suuria sopeutuspaineita. Vuoden 2026 näkymään liittyy kuitenkin vielä huomattavaa epävarmuutta, eikä esimerkiksi tarkka aluekohtainen rahoitus ole vielä tiedossa. Tämä vaikuttaa osaltaan aluekohtaiseen sopeutustarpeeseen. Vasta vuoden 2026 tilinpäätöstietojen perusteella on lopulta nähtävissä, onko yksittäinen hyvinvointialue onnistunut kattamaan vuosina 2023 ja 2024 kertyneet alijäämät määräaikaan mennessä.

VM:n näkemyksen mukaan hyvinvointialuelain 115 §:n muuttamisen ja alijäämän kattamiskauden pidentämisen ei arvioida olevan välttämätöntä lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi ottaen huomioon alueiden välillä olevat suuret erot kertyneen alijäämän määrässä ja alijäämän kattamisvelvoitteen edellyttämässä sopeutustarpeessa. VM arvioi kaikkia hyvinvointialueita koskevan kattamisvelvoitteen pidentämisen voivan hidastaa hyvinvointialueiden talouden tasapainottamista myös niillä alueilla, joilla on edellytykset alijäämien kattamiseen vuoden 2026 loppuun mennessä. Alijäämän kattamiskauden pidentämisellä saattaisi siten olla negatiivisia kannustinvaikutuksia ja se voisi johtaa kustannusten kasvun nopeutumiseen. Kunkin 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.

Toimenpiteet sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen toteutumisen turvaamiseksi

Lähtökohtana on itsehallinnon omaavan hyvinvointialueen velvoite huolehtia asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa.³¹ Vastaavasti hyvinvointialueen pelastustoimen palvelutason tulee vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia ja muita uhkia.³² Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevassa lainsäädäntökokonaisuudessa säädetään menettelyistä, joilla varmistetaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamisen edellytykset ja siten turvataan palvelujen toteutuminen. Menettelyjä voidaan käynnistää hyvinvointialueen ja / tai ministeriöiden aloitteesta.

Hallinnonalan yleinen ohjaus ja vuotuiset neuvottelut

VM vastaa hyvinvointialueiden talouden ja hallinnon yleisestä ohjauksesta sekä toiminnan yleisestä ohjauksesta siltä osin, kuin sitä ei ole säädetty STM:n, SM:n tai muun ministeriön toimivaltaan kuuluvaksi.³³ STM:n selvityksessä esiin tuodut palvelujärjestelmää koskevat seikat³⁴ ovat sellaisia, joihin on perusteltua kiinnittää huomiota erityisesti STM:n hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa. VM, STM ja SM neuvottelevat vuosittain kunkin hyvinvointialueen kanssa hyvinvointialueen järjestämistehtävän toteuttamisesta, taloudenhoidosta sekä toimenpiteistä, joilla hyvinvointialueen tehtävien hoitaminen ja palvelujen saatavuus voidaan käytettävissä olevalla rahoituksella turvata. Ministeriöt antavat tarvittaessa hyvinvointialueelle järjestämistä ja taloutta koskevia toimenpidesuosituksia.³⁵ Annettujen toimenpidesuosituksen toteutumista seurataan ja arvioidaan seuraavan vuoden neuvotteluissa.

Investointien ohjaus, lainanottovaltuudet ja niiden muuttaminen

Hyvinvointialueiden investointien ohjauksen tarkoituksena on sovittaa hyvinvointialueen investointitarpeet kestäväällä tavalla hyvinvointialueiden rahoitukseen ja julkisen talouden kokonaisuuteen. Valtioneuvosto päättää vuosittain hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Tarvittaessa valtioneuvosto muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta välttämättömien investointitarpeiden toteuttamiseksi.³⁶ Päätökset vuoden 2025 lainanottovaltuuden muuttamisesta Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueille on tehty valtioneuvoston yleisistunnossa 28.11.2024. Molempiin päätöksiin sisältyy ehto VM:lle toimitettavasta talouden tasapainottamisohjelmasta, joka varmistaa

³¹ Sote-järjestämislaki 8.2 §.

³² Pela-järjestämislaki 3.1 §.

³³ Hyvinvointialuelaki 11 §, sote-järjestämislaki 21 § ja pela-järjestämislaki 7 §.

³⁴ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2024](#), muun ohella s. 8–9 ja 21–22.

³⁵ Hyvinvointialuelaki 13 a §. Loppuvuodesta 2024 Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueille annetut suositukset liitteessä 1.

³⁶ Hyvinvointialuelaki 15.3 §.

hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ja mahdollisuuden järjestää lakisääteiset palvelut.³⁷

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely

Vuoden 2025 alussa voimaan tulleen hyvinvointialuelain 13 b §:n mukaan VM voi hyvinvointialuekohtaisesti käynnistää ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Menettelyssä hyvinvointialueelle annetaan talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia toimenpidesuosituksia. Alue päättää edelleen rahoituksensa kohdentamisesta. Kaikissa tilanteissa pelkästään rahoituksen uudelleenkohdentamisella ei ole mahdollista kattaa vuosina 2023–2024 kertyneitä alijäämiä ainakaan kokonaan, koska vaadittavan sopeutuksen mittakaava voi olla liian suuri käytettävissä olevaan aikaan nähden.

STM arvioi vuotta 2024 koskevassa selvityksessään palveluiden järjestämisen vaarantumisen johtuvan lähtökohtaisesti henkilöstön ja palveluiden yhteen sovittamisen riittämättömyydestä sekä hyvinvointialueilla tehtyjen yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisen valinnoista.³⁸ STM:n mukaan riskit tulisi huomioida hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjauksessa esimerkiksi ennakollisella talouden ohjauksen menettelyllä.³⁹ VM seuraa ja arvioi ennakollisen talouden ohjauksen menettelyn kriteerien täyttymistä alueilla ja käynnistää tarvittaessa menettelyn tehdyn kokonaisharkinnan perusteella ottaen huomioon myös muut kulloinkin käytettävissä olevat toimenpiteet hyvinvointialueen toiminnan edellytysten turvaamiseksi.

Arviointimenettely

Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään.⁴⁰ Arviointimenettelyssä tehdään ehdotus hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista.

Sote-järjestämislain 27 §:n mukaan STM voi tehdä VM:lle aloitteen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. VM käynnistää arviointimenettelyn joko STM:n aloitteen perusteella tai harkintansa mukaan hyvinvointialuelain 123 §:ssä tarkoitettujen alueen taloutta

³⁷ Kuvaukset päätöksistä ehtoineen Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueiden lainanottovaltuuden muutoksista vuodelle 2025 liitteessä 2.

³⁸ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2024](#), s. 8.

³⁹ [Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2024](#), s. 22.

⁴⁰ Hyvinvointialuelaki 122–124 §.

koskevien edellytysten täytyessä. Arviointimenettelyn käynnistäminen alueen talouden tunnuslukujen perusteella perustuu kokonaisharkintaan. Menettely voitaisiin käynnistää muun muassa kattamatta olevan alijäämään perusteella ja voisi johtaa alijäämän kattamisen määräaikaa pidemmälle ajanjaksolle ulottuviin toimenpiteisiin. Arviointimenettely voi johtaa myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) mukaiseen hyvinvointialueen muuttamiseen.

Kehyskaudella 2026–2029 arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset täyttyvät useilla alueilla ja näin ollen arviointimenettelyn käynnistäminen on todennäköistä. VM seuraa ja arvioi arviointimenettelyn kriteerien täyttymistä alueilla ja käynnistää tarvittaessa menettelyn tehdyn kokonaisharkinnan perusteella ottaen huomioon myös muut kulloinkin käytettävissä olevat toimenpiteet hyvinvointialueen toiminnan edellytysten turvaamiseksi.

Hyvinvointialueen oikeus saada lisärahoitusta

Rahoituslain 11 §:n mukaan, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden 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 terveystalouden ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi (*lisärahoitus*) ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisäätteiset tehtävät. Julkisen talouden suunnitelmassa on varauduttu tilanteisiin, joissa valtion rahoitus ei jollakin alueella riittäisi turvaamaan palvelujen järjestämisen edellyttämää rahoitusta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoituslain 11 §:n säännökset hyvinvointialueen oikeudesta lisärahoitukseen ovat merkityksellisiä hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa.⁴¹ Perustuslakivaliokunta on arvioinut, ettei 11 §:n sanamuodon mukainen palvelujen järjestämisen vaarantumiseen ja toisaalta tarpeeseen sidottu kynnys lisärahoituksen saamiseen muodostu tässä suhteessa liian korkeaksi.⁴² Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta valiokunnan mukaan merkityksellistä on, että lisärahoituksen saamiseen on edellytysten täytyessä lakiin perustuva oikeus, eikä myöntäminen riipu tältä osin valtioneuvoston harkinnasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä rahoituslain 11 §:ään perustuvaa lisärahoitusoikeutta voidaan pitää viime kädessä riittävänä perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta, edellyttäen, että oikeus lisärahoitukseen toteutuu edellä viitattujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti. Valiokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, ettei lisärahoituksen merkityksen

⁴¹ PeVL 38/2024 vp, s. 4 ja siinä viitattu PeVL 17/2021 vp, kappale 100.

⁴² PeVL 17/2021 vp, kappale 102, ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 23, PeVL 65/2018 vp s. 27.

vahvistuminen ole ongelmatonta esimerkiksi rahoituksen ennakoitavuuden kannalta.⁴³ Lisärahoitus turvaa alueen asukkaiden palvelujen järjestämisen edellytyksiä, mutta sen ei kuitenkaan voida tulkita pysyvästi riittävän varmistamaan rahoitusperiaatteen toteutumista, jos alueella arvioidaan olevan pysyvää epäsuhtaa lakisääteisten tehtävien ja rahoituksen kanssa.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue tai Satakunnan hyvinvointialue eivät ole hakeneet rahoituslain mukaista hyvinvointialueen lisärahoitusta.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vastuu talousarvion ja sopeuttamistoimenpiteiden toteuttamisessa ja vastuuvapauden edellytykset

Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu päättää keskeisistä hyvinvointialueen toimintaan ja talouteen liittyvistä asioista, kuten talousarvio- ja suunnitelma, tilinpäätöksen hyväksyminen, vastuuvapaudesta päättäminen sekä esimerkiksi hyvinvointialuestrategia ja hallintosääntö. Hyvinvointialueen strategiassa tulee ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen hyvinvointialueen tehtävälalla; palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset; hyvinvointialueen tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet; omistajapolitiikka; henkilöstöpolitiikka sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.⁴⁴

Hyvinvointialuejohtaja johtaa aluehallituksen alaisena hyvinvointialueen hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa hyvinvointialuestrategian mukaisesti.⁴⁵ Myös taloussuunnitelman tavoitteiden on toteutettava hyvinvointialuestrategiaa.⁴⁶ Aluevaltuuston hyväksymään talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla. Investointia varten hyvinvointialue voi ottaa pitkäaikaisen lainan, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden.⁴⁷ Talouden tasapainoa koskevalla sääntelyllä pyritään estämään tilanne, jossa hyvinvointialueen menojen kehitys merkittävästi eriytyy tulojen kehityksestä. Koska hyvinvointialueiden rahoitus muodostuu valtion rahoituksesta ja koska alueilla on vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa tuloihinsa, talouden suunnittelussa lähtökohtana on menojen määrän sopeuttaminen tuloihin. Sääntelyllä turvataan osaltaan hyvinvointialueen kykyä järjestää palvelut.

Talousarvion sitovuuden merkitys on poliittinen ja oikeudellinen. Talousarvion niin kutsutun täydellisyyperiaatteen mukaan talousarvioon on otettava rahankäyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Talousarvioon varatuista määrärahoista riippumatta subjektiivisten oikeuksien toteutuminen sekä riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut on turvattava.

⁴³ PeVL 38/2024 vp, s. 5.

⁴⁴ Hyvinvointialuelaki 41 §.

⁴⁵ Hyvinvointialuelaki 42 §.

⁴⁶ Hyvinvointialuelaki 115 §.

⁴⁷ Hyvinvointialuelaki 15 §.

Hyvinvointialueissa säädetään valtuustoasioiden valmistelusta⁴⁸ ja aluevaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta⁴⁹. Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä.⁵⁰ 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.

Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu päättää hyvinvointialueen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta.⁵¹ Tilintarkastajan on annettava aluevaltuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Jos tilintarkastaja havaitsee, että hyvinvointialueen hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai aluevaltuuston päätöksiä, eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa aluevaltuustoon. Hyväksyessään tilinpäätöksen aluevaltuusto päättää vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.⁵²

Tilintarkastaja harkitsee viime kädessä, keneen muistutus kohdistuu, ja tilivelvollisten piiri voi vaihdella tilannekohtaisesti. Sääntely ei estä vahingonkorvaus- tai rikosoikeudenkäynnissä vaatimuksia muitakin kuin tilivelvollisia vastaan. Valtuusto päättää vastuuvapaudesta harkintansa mukaan, eikä päätöstä ole sidottu tilintarkastajan näkemykseen asiasta. Vastuuvapauden myöntämisen on katsottava merkitsevän, ettei siviilioikeudellisten vahingonkorvausvaatimusten esittäminen ole enää mahdollista. Sitä vastoin vastuuvapaus ei estä esittämästä vaatimuksia virkarikosoikeudenkäynnissä.

Tarkastuslautakunta tekee valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille ottaen huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antamat lausunnot.⁵³ Lautakunta arvioi, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet hyvinvointialuekonsernissa, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, miten talouden tasapainotus on toteutunut tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyttä talouden tasapainotuksen kannalta.

⁴⁸ Hyvinvointialuelaki 98 §.

⁴⁹ Hyvinvointialuelaki 101 §.

⁵⁰ Hyvinvointialuelaki 111 §:n 2 mom.

⁵¹ Hyvinvointialuelaki 22 §.

⁵² Hyvinvointialuelaki 130 §.

⁵³ Hyvinvointialuelaki 125 §.

VM:n näkemyksen mukaan tilintarkastajan on arvioitava tapauskohtaisesti hyvinvointialueella tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden merkitystä kulloisessakin tilanteessa. Vastuuvapauden myöntämistä koskeva lausuma perustuu tilannekohtaiseen arvioon. Merkitystä voidaan antaa esimerkiksi sille, onko tilanteen syntymistä pyritty estämään päätöksenteossa verrattuna siihen, että toimenpiteitä ei ole tehty lainkaan. Lain noudattamatta jättämistä koskevasta muistutuksesta huolimatta on mahdollista puoltaa vastuuvapauden myöntämistä. Taustalla olevilla toimenpiteillä koskevilla päätöksillä voidaan katsoa olevan merkitystä arvioitaessa vastuuvapaus- ja muita vastuukysymyksiä. Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu päättää toimenpiteistä, joihin niin kutsuttu mukautettu tilintarkastuskertomus antaa aihetta. Vastuukysymysten arvioinnissa merkitystä voitaneen tällöin antaa myös valtuuston tekemien päätösten noudattamiselle ja päätösten taustalla oleville seikoille. Tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksen mahdolliset huomiot, vastuuvapaudesta päättäminen vuodelta 2024 ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus käsitellään tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä, joten näiltä osin ei vielä ole käytettävissä hyvinvointialuekohtaista tietoa.

Luottamushenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä luottamushenkilön hoitaessa hyvinvointialueissa tarkoitettuja tehtäviä.⁵⁴ Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974) ja virkarikoksista rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. VM toteaa, että rikos- ja vahingonkorvausvastuuta koskevat asiat ratkaistaan tuomioistuimissa. Tuomioistuimet arvioivat kussakin tapauksessa erikseen, täytyvätkö rikosoikeudelliselle tai vahingonkorvausvastuulle säädetty edellytykset esimerkiksi hyvinvointialueen luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden kohdalla.⁵⁵

Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitys asiassa

Asiassa keskeisiä ovat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitetut sosiaaliset oikeudet sekä perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestäminen. Perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuuden vaatimus velvoittaa hyvinvointialueita niiden hoitaessa tehtäviään. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

⁵⁴ Hyvinvointialuelaki 90 §.

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

Hyvinvointialueilla on suoraan perustuslaista johdettavissa oleva velvoite järjestää perusoikeuskyskyntäiset tehtävänsä kaikissa tilanteissa. Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palveluiden saatavuutta.⁵⁷

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta korostaa perusoikeussäännösten huomioon ottamista tavallisten lakien säännösten tulkinnassa. Selvää on, että hyvinvointialue ei voi jättää järjestämättä erityisesti perusoikeuskyskyntäisiä palveluja tai jättää hoitamatta niihin elimellisesti kytkeytyviä tehtäviään kattaakseen alijäämän hyvinvointialuelain 115 §:ssä säädetyssä määräjassa.

Samaan aikaan on kuitenkin myös selvää, ettei hyvinvointialue voi olla pyrkimättä kattamaan alijäämää voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.⁵⁷

Hyvinvointialueilla on itsehallintonsa puitteissa harkintavaltaa kohdentaessaan määrärahoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Hyvinvointialueella on liikkumavaraa tehtäviensä hoitamisessa kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lakisääteisten palvelujen vaarantumisen arviointi ei siksi aina ole yksiselitteistä. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että palvelurakenteeseensa ja palvelutoimintaansa päämäärätietoisesti uudistuksia tehneet hyvinvointialueet ovat kyenneet hillitsemään kustannustensa kasvua tavalla, joka johtaa talouden tasapainottumiseen ja siten myös alijäämien kattamiseen laissa säädetyssä määräjassa palvelut turvaten. Olennaista on käytännössä ollut tasapainottamisen aikajänne eli riittävän voimakkaat uudistukset riittävän varhain aloitettuina, jolloin vuotuinen sopeuttamistarve ei ole päässyt muodostumaan liian suureksi. Alueen on tarkasteltava toimintansa kokonaisuutta kohdennuspäätöksiä tehdessään ottaen huomioon perustuslaista johdettu perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijhtaja

Ville-Veikko Ahonen

Liitteet

Liite 1: Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueille hyvinvointialueneuvotteluissa 2024 annetut toimenpidesuosituksset

Liite 2: Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksien muuttamista vuodelle 2025 koskevat päätökset

⁵⁷ Ks. esim. PeVL 26/2017 vp.

⁵⁷ Hyvinvointialuelaki 115 §.

Jakelu

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Tiedoksi

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen
Valtiosihteeri Kristiina Kokko
Alivaltiosihteeri Susanna Huovinen
Erityisavustaja Maija Niskala
Kunta- ja alueosasto ma. osastopäällikkö Minna-Marja Jokinen
Kehittämisen- ja hallintotoiminto budjettineuvos Jouko Narikka

VN/3775/2025-VM-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Ahonen Ville-Veikko 91185588K

2025-03-28

Majanen Juha 91237851F

2025-03-28

Liite 1

Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueille hyvinvointialueneuvotteluissa 2024 annetut suositukset:

Etelä-Karjalan hyvinvointialue

1. Alueen on määrätietoisesti jatkettava erityisesti ennaltaehkäisevien ja peruspalvelujen uudistamista, saatavuuden parantamista ja talouden tasapainottamista. Erityisesti on keskityttävä pitkäaikaissairaiden ja ikääntyneiden palvelujen parantamiseen.¹
2. Alueen on varmistettava palvelutarvetta vastaava henkilöstörakenne ja henkilöstön käytön oikea kohdentaminen.²
3. Alueen on vauhditettava palveluverkon keventämistä.³

Sisäministeriön alueelle syksyllä 2023 antamat toimenpidesuositukset ovat voimassa vuosina 2023–2026.⁴

Satakunnan hyvinvointialue

1. Alueen on konkretisoitava muutosohjelman toimenpiteitä ja vauhditettava sen toimeenpanoa sekä vahvistettava tiedolla johtamista talouden tasapainottamiseksi ja toiminnan uudistamiseksi.⁵
2. Sata-alueen on ripeästi ja vaikuttavasti yhtenäistettävä erityis- ja perustason asiakasprosessit sekä palvelujen siirto erityistasolta perustasolle niin, että perustason toiminta vahvistuu. Lisäksi Sata-alueen on varmistettava sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen integraation toteutuminen koko Sata-alueella yli toimialuerajojen.⁶
3. Alueen tulee jatkaa työtään henkilöstön työhyvinvoinnin, työkyvyn ylläpidon ja sairauspoissaolojen ehkäisemisen parantamiseksi.⁷

¹ **Tietolähteet seurantaan varten:** Johdon strategisen tilannekuvan (JST) perusterveydenhuollon ja ikääntyneiden palveluiden indikaattorit, hoidon jatkuvuutta kuvaavat indikaattorit (COCI), hoitotakuun toteutuminen perusterveydenhuollossa, ikääntyneiden palvelujen peittävyys sekä palvelujen kustannuskehitys. Hyvinvointialueen selvitys hyvinvointisuunnitelman toteutumisesta. Perustason terveydenhuollon kustannusten osuus terveydenhuollon kokonaiskustannuksista. Toiminnan ja talouden uudistamisohjelman tavoitteiden toteutuminen.

² **Tietolähteet seurantaan varten:** Alueen osavuositarkastukset 2025 ja henkilöstökertomus vuodelta 2024. Hyvinvointialueen selvitys henkilöstötilanteen kehittymisestä ja vuokratyövoiman käytöstä ja kustannuksista.

³ **Tietolähteet seurantaan varten:** Päätökset ja toimeenpanon eteneminen palveluverkkoon liittyen.

⁴ [Etelä-Karjalan hyvinvointialueneuvottelu pöytäkirja 7.1.2025](#)

⁵ **Tietolähteet seurantaan varten:** Poliittisten päätösten toteutuminen ja muutosohjelman toimenpiteiden toteutuminen ja kustannusvaikutusten kehitys (tavoite/ennuste/toteuma) puolivuositaisen seurannan perusteella.

⁶ **Tietolähteet seurantaan varten:** Hyvinvointialueen selvitys, AVI:n selvitys, THL:n arviointiraportti.

⁷ **Tietolähteet seurantaan varten:** Alueen henkilöstökertomus, KEVA:n tilastotuotanto.

Liite 2

Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueiden lainanottovaltuuksien muuttamista vuodelle 2025 koskevat päätökset

Etelä-Karjalan hyvinvointialue

Päätöstä valmistelleen valmisteluryhmän ehdotuksen mukaisesti valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 28.11.2024 hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 §:n 3 momentin nojalla Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamisesta vuodelle 2025. Valtuuden määräksi päätettiin 106 429 000 euroa.

Päätöksen mukaan hyvinvointialueen tuli päivittää laatimansa talouden tasapainottamisohjelma, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ja mahdollisuuden järjestää lakisääteiset palvelut. Ohjelman tuli sisältää vuosittaiset rahamääräiset lainanhoitokykyä kuvaavat tavoitteet, joiden toteutumista on mahdollista seurata. Tasapainottamisohjelma tuli toimittaa valtiovarainministeriölle 15.1.2025 mennessä.

Hyvinvointialue toimitti valtiovarainministeriölle 14.1.2024 vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025–2028 taloussuunnitelman mukaisen tasapainottamisohjelman.

Valtiovarainministeriö totesi 31.1.2025 lähettämässään täydennyspyynnössä, että Etelä-Karjalan hyvinvointialueen toimittamassa materiaalissa oli listattu konkreettisia sopeuttamistoimia vain vuodelle 2025, mutta vuosien 2026–2028 osalta hyvinvointialueen sopeuttamistoimenpiteet oli kuvattu yleisellä tasolla. Siksi valtiovarainministeriö edellytti hyvinvointialuetta täsmentämään vuosien 2026–2028 sopeuttamistoimia sisällöllisesti ml. euromääräiset vaikutusarviot sekä kuvaamaan, miten hyvinvointialue varmistaa, että päätöksenteko niiden toteuttamiseksi etenee. Hyvinvointialuetta edellytettiin myös arvioimaan vuosien 2025–2028 kustannuskehityksen riskejä ja mahdollisuuksia lisäsopeuttamistoimenpiteiden toteuttamiseen tarpeen vaatiessa. Hyvinvointialueen tuli vastata täydennyspyyntöön 14.2.2025 mennessä.

Hyvinvointialue toimitti valtiovarainministeriölle 13.2.2025 hyvinvointialueen toimenpiteiden osalta täydennetyt tasapainottamisohjelman ja vastaukset täydennyspyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

Valtiovarainministeriö totesi 27.2.2025 alueelle toimittamassa palautteessa, että Etelä-Karjan hyvinvointialue oli materiaalissaan esittänyt listan yksilöidyistä toimenpiteistä toimialoittain ja palveluluokittain. Toimet kohdistuisivat vuosille 2026–2028.

Hyvinvointialue on ilmoittanut hyvinvointialueen aluevaltuuston hyväksyneen kokouksessaan 10.12.2024 täydennetyt talouden tasapainotusohjelman vuosille 2025–2028, jolla hyvinvointialueen alijäämät tulisivat katetuksi vuoden 2028 loppuun mennessä ja lainakanta kääntyisi laskuun vuonna 2028. Alueen mukaan riskin alijäämien kattamisen onnistumiselle voi muodostaa hyvinvointialueen valtionrahoituksen ennakoimattomat muutokset. Taloussuunnitelman ja rahoituslaskelman mukaan hyvinvointialueen nettotoimintamenojen edellytetään laskevan seuraavina vuosina, palkankorotuksiin on varauduttu ja yleisen hintaindeksin korotus ja oleelliset lakisääteiset muutokset on huomioitu suunnitelmissa ja laskelmissa. Näiden perusoletusten perusteella alue on arvioinut tasapainotustarvetta ja kohdennettuja toimenpiteitä.

Hyvinvointialueen mukaan lähes kaikki esitetyt toimenpiteet eivät sellaisenaan edellytä erillisiä poliittisten toimielinten päätöksiä. Poliittisia päätöksiä tarvitaan lähinnä toiminnallisista ja talousarviomuutoksista. Hyvinvointialue arvioi päätöksentekoon liittyvää riskiä melko pieneksi. Suurimmat riskit sopeutusten toteutumiselle liittyvät alueen mukaan ostopalveluihin ja niiden hallitsemattomiin hinnankorotuksiin tai erikoissairaanhoidossa oletustasosta poikkeaviin erittäin kalliisiin hoitotarpeisiin ja uusien kalliiden hoitomuotojen lisääntymiseen. Koska suunniteltu kustannuskehitys vuosille 2026–2028 on negatiivinen, edellyttää se suunniteltujen tasapainottamistoimenpiteiden täysimittaista onnistumista tai vaihtoehtoisesti korvaavien toimenpiteiden löytämistä. Hyvinvointialue varautuu tarvittaessa myös uusiin tasapainottamistoimenpiteisiin ja varmistamaan niihin sitoutumisen ja päätöksentekokyvyn.

Valtiovarainministeriö totesi palautteessaan, että Etelä-Karjalan hyvinvointialue oli toimittanut ministeriölle lainanottovaltuuden muutos päätöksen ehdon mukaisen päivitetyn talouden tasapainottamisohjelman ja muut pyydetyt selvitykset. Toteutuessaan ohjelma varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn. Hyvinvointialue voi siten nostaa päätöksen mukaisesti pitkäaikaista lainaa tai tehdä pitkäaikaisia sitoumuksia.

Valtiovarainministeriö korosti, että lainanhoitokykynsä varmistamiseksi alueen tulee jatkaa taloutensa määrätietoista sopeuttamista ja varautua mahdollisten lisäsopeuttamistoimenpiteiden toteuttamiseen tarpeen vaatiessa.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että ohjelman mukaan hyvinvointialueen taseeseen kertyneet alijäämät eivät tulisi katetuksi laissa säädetyssä määräajassa.

Satakunnan hyvinvointialue

Vastaavalla tavalla valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan 28.11.2024 hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 §:n 3 momentin nojalla Satakunnan hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muuttamisesta vuodelle 2025. Valtuuden määräksi päätettiin 179 738 000 euroa.

Päätöksen mukaan hyvinvointialueen tuli laatia talouden tasapainottamisohjelma, joka varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn ja mahdollisuuden järjestää lakisääteiset palvelut. Ohjelman tuli sisältää vuosittaiset rahamääräiset lainanhoitokykyä kuvaavat tavoitteet, joiden toteutumista on mahdollista seurata. Tasapainottamisohjelma tuli toimittaa valtiovarainministeriölle 14.2.2025 mennessä.

Hyvinvointialue toimitti valtiovarainministeriölle 6.2.2025 vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2025–2028 taloussuunnitelman mukaisen aluehallituksen 4.2.2025 hyväksymän päivitetyn muutosohjelman, OmaSata tuottavuus- ja talousohjelman, rahoituslaskelman ja tuloslaskelman.

Valtioneuvoston päätöksen mukaan valtiovarainministeriö voi hylätä ohjelman tai edellyttää ohjelman täydentämistä, jos on todennäköistä, että ohjelma ei ole riittävä lainanhoitokyvyn varmistamiseksi. Ilmoitus ohjelman hylkäämisestä tai tarpeesta täydentää ohjelmaa tuli antaa hyvinvointialueelle 28.2.2025 mennessä. Hyvinvointialue voi täydentää ohjelmaa valtiovarainministeriön käsittelyn perusteella 31.3.2025 mennessä.

Valtiovarainministeriö edellytti 27.2.2025 hyvinvointialuetta täydentämään OmaSata tuottavuus- ja talousohjelmaa täsmentämällä vuosien 2025–2026 sopeuttamistoimien sisältöä ja niiden euromääräisiä vaikutusarvioita sekä arvioimaan vuosien 2027–2028 sopeutustoimia ja niiden euromääräisiä kustannushyötytavoitteita. Lisäksi hyvinvointialueen tuli kuvata, miten se varmistaa, että päätöksenteko sopeutustoimien toteuttamiseksi etenee. Hyvinvointialuetta edellytettiin myös arvioimaan vuosien 2025–2028 kustannuskehityksen riskejä ja mahdollisuuksia lisäsopeuttamistoimenpiteiden toteuttamiseen tarpeen niin vaatiessa.

Hyvinvointialue toimitti valtiovarainministeriölle 12.3.2025 listauksen OmaSata tuottavuus- ja talousohjelman vuosien 2025–2026 toimenpiteistä, sekä toimenpiteiden euromääräisistä vaikutusarvioista. Lisäksi hyvinvointialue esitti materiaalissaan ne tuottavuus- ja talousohjelman toimenpiteet, jotka jatkuvat vuosille 2027–2028.

Alueen mukaan pitkäjänteisestä virka- ja poliittisen johdon sitoutumisesta talouden tasapainottamiseen ja tuloksentekokyvystä kertoo

aluehallituksessa käsitellyn muutosohjelman toteuma (25.2.2025 §80) joka etenee valtaosin suunnitelman mukaan ilman merkittäviä poikkeamia. Edellisen lisäksi muutosohjelmaan sisältyvän palveluverkkosuunnitelman toimeenpanoon liittyen on tehty 19 aluehallituksen tai valtuuston päätöstä sekä 85 viranhaltijapäätöstä.

Hyvinvointialueen mukaan edellä mainitut päätökset osoittavat, että Satakunnan hyvinvointialueella on kyky tehdä vaikeitakin päätöksiä sopeutustoimista. Satakunnan hyvinvointialueen päätöksentekokyky sopeutustoimien toteuttamiseksi on myös alueen mukaan vahvistunut valtuustokauden alun haasteiden jälkeen merkittävästi.

Hyvinvointialueen mukaan vuosien 2025–2028 kustannuskehityksen suurimmat riskit liittyvät henkilöstökuluihin ja henkilöstön saatavuuteen sekä ostopalveluiden tarpeeseen. Riskiä kustannuskehityksen epävarmuudesta voidaan hallita ostopalvelusopimusten kustannuskehitysehtojen mahdollisimman tarkoituksen mukaisella määritellyllä. Joissakin tapauksissa myös palvelutason hallittu laskeminen saattaa tulla kyseeseen. Ilman ostettujen suoritteiden merkittävää vähentämistä ostopalveluissa on vaikea toteuttaa varsinkin niissä tapauksissa, että ostopalvelun on todettu tuotantotapa-analyysin kautta olevan omaa tuotantoa kustannustehokkaampi tapa tuottaa palveluita. Oman palvelutuotannon ja ostopalveluiden suhteen jatkuva optimointi antaa kuitenkin mahdollisuuksia ostopalvelukustannusten nousun hillitsemiseen, varsinkin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Valtiovarainministeriö kiinnitti 17.3.2025 alueelle toimittamassaan palautteessa huomiota siihen, että Satakunnan hyvinvointialueen vuosille 2025 ja 2026 suunnittelemaat muutosohjelman toimenpiteiden kustannushyötytavoitteet ovat merkittäviä ja osittain niiden toteutumiseen on arvioitu liittyvän epävarmuuksia. Vuosien 2027 ja 2028 osalta alue ei ole pystynyt tunnistamaan suunniteltujen toimenpiteiden kustannushyötytavoitteita.

Valtiovarainministeriö totesi, että Satakunnan hyvinvointialue oli toimittanut ministeriölle lainanottovaltuuden muutos päätöksen ehdon mukaisen päivitetyn talouden tasapainottamisohjelman ja muut pyydettyt selvitykset. Toteutuessaan ohjelma varmistaa hyvinvointialueen lainanhoitokyvyn. Hyvinvointialue voi siten nostaa päätöksen mukaisesti pitkäaikaista lainaa tai tehdä pitkäaikaisia sitoumuksia.

Valtiovarainministeriö korosti, että lainanhoitokykynsä varmistamiseksi alueen tulee jatkaa taloutensa määrätietoista sopeuttamista ja varautua mahdollisten lisäsopeuttamistoimenpiteiden toteuttamiseen tarpeen vaatiessa. Alueen tulee myös kiinnittää erityistä huomiota kasvavan lainakantansa aiheuttamiin riskeihin.