

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialue- ja maakuntajakolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Johdanto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle hyvinvointialue- ja maakuntajakolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Tausta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialue- ja maakuntajakolakia (614/2021). Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain nimike ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialuejakolaiksi. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi maakuntajakolaki. Hyvinvointialuejakolaissa ei enää säädettäisi maakuntajaosta eikä maakuntajaon muuttumisesta hyvinvointialuejaon muutosten seurauksena. Lakiin lisättäisiin säännökset hyvinvointialueen jakamista koskevasta taloudellisesta selvityksestä. Lakiin tehtäisiin myös eräitä muita muutoksia.

Uudessa maakuntajakolaissa säädettäisiin maakuntajaon perusteista ja sen muuttamisen edellytyksistä, vireillepanosta ja valmistelusta. Hyvinvointialuejakoa ja maakuntajakoa, niiden perusteita tai hyvinvointialueen muuttamisen edellytyksiä ei esitettäisi muutettavaksi.

Hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021) sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annettuun lakiin (616/2021) tehtäisiin esityksestä johtuvat teknisluonteiset tarkistukset. Lisäksi hyvinvointialueesta annetun lain valtuustoryhmän toiminnan tukemista ja luottamushenkilöiden palkkioita ja korvauksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan täsmennyksiä.

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja eriyttää hyvinvointialuejakoa ja maakuntajakoa koskevaa sääntelyä. Hyvinvointialuelakiin esitetyillä muilla muutoksilla on tavoitteena tehostaa hyvinvointialueiden päätöksentekoa.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 28.8.2025 klo 16.

Hyvinvointialuejaon ja maakuntajaon eriyttäminen

Lausunnolla olevan lakiehdotuksen (laki hyvinvointialue- ja maakuntajakolain muuttamisesta) mukaan maakuntajako sekä hyvinvointialuejako eriytettäisiin toisistaan. Maakuntajako on aluejakoja koskeva perusjako, johon pohjautuvat siten kuin niistä erikseen tarkemmin säädetään usean valtion viranomaisen ja oikeuslaitoksen toimialueet sekä eduskuntavaalien vaalipiirit. Maakuntajakoon pohjautuvat myös maakunnan liittojen toimialueet sekä alueiden käytön ja aluekehityksen suunnittelutehtävät. Jatkossa siis hyvinvointialuejaon muutos ei vaikuttaisi maakuntajakoon valtion viranomaisen ja oikeuslaitoksen toimialueisiin tai eduskuntavaalien vaalipiireihin. Lakiesityksen tavoitteena on myös pyrkiä perustuslain 122 §:ssä tarkoitettuihin yhteensopiviin aluejaotuksiin.

Lakiesityksen nykytilan arvioinnin mukaan hyvinvointialuejako määrittää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen järjestämisen alueellisesti. Samalla jako vaikuttaa myös näiden rahoitukseen, koska rahoituksen kohdentamisen kriteerit määräytyvät näiden alueiden ja niiden väestön ominaisuuksien mukaan. Väestönkehitys, järjestämistavat, olosuhteet, resurssit ja teknologia voivat vaikuttaa siihen, millainen hyvinvointialueiden optimaalinen aluejako kulloinkin on ja aiheuttaa tarvetta aluejakomuutoksille hyvinvointialueilla.

Ehdotetussa hyvinvointialuejakolaissa säädettäisiin hyvinvointialuejaosta. Hyvinvointialue voisi nykyisestä poiketen muodostua useammasta kokonaisesta maakunnasta. Hyvinvointialueen muuttamisesta tulisi esityksen mukaan päättää vähintään vuotta ennen sen voimaantuloa. Esityksellä ei muuteta hyvinvointialueiden muuttamista koskevaa perusratkaisua, muuttamisen edellytyksiä eikä muuttamista koskevaa menettelyä perusteiltaan.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolain 1§ 2. mom mukaan hyvinvointialueen olisi momentin mukaan muodostuttava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa hyvinvointialueen tehtävien järjestämiseksi toiminnallisen kokonaisuuden. Yhdistyvillä hyvinvointialueilla tai toiseen hyvinvointialueeseen siirtyvällä kunnalla tulee olla yhteinen maaraja tai vesiraja.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohde näkee maakuntajaon ja hyvinvointialuejaon eriyttämisen peruseriaatteen kannatettavaksi, mutta Pohde ei näe hyvinvointialueiden yhdistämistä ensisijaisena keinona hyvinvointialuetalouden tasapainottamiselle ja/tai sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden turvaamiselle. Ennen hyvinvointialueiden yhdistämistä tulee liitettävän hyvinvointialueen toteuttaa kaikki välttämättömät talouden tasapainottamis- ja palvelujärjestelmän uudistamistoimenpiteet arviointimenettelyn mukaisesti.

Mahdollisesti kahden yhdistyvän hyvinvointialueen pääosin väestön palvelutarpeisiin ja osittain olosuhdetekijöihin perustuva rahoitus ei saa alueiden yhdistämisen myötä heikentyä suhteessa tilanteeseen, jossa 2 yhteen liitettyä hyvinvointialuetta olisivat jatkaneet itsenäisinä. Myös hyvinvointialueiden aikaisempi toiminta ja mm. talouden tasapainottamis- ja palvelujärjestelmän uudistamistoimenpiteet on huomioitava alueiden yhdistyessä. **Toimintaansa vastuullisesti uudistanut ja talouttaan lain mukaisesti hoitanut alue ei saa kärsiä siihen liitettävän, mahdollisesti merkittävästikin alijäämää tehneen alueen aikaisemmasta päätöksenteosta ja talouden hoidosta.**

Hyvinvointialueen muuttamiseen liittyen laissa on eräitä säännöksiä omaisuuden siirtymisestä ja taloudellisesta selvityksestä. Laissa ei säädetä erikseen omaisuuden siirtymisestä hyvinvointialueen jakotilanteissa. Tilanteessa, jossa hyvinvointialue jaettaisiin, tulisi esityksen mukaan tehdä taloudellinen selvitys (§18).

Lakiehdotuksen mukaan palvelujen järjestämiseen liittyvä omaisuus ja sitoumukset siirtyisivät yleisseuraantona sille hyvinvointialueelle, joka jatkaa kyseisen alueen palvelujen järjestämistä (§17). Lomapalkkavelka siirtyisi sille hyvinvointialueelle, mille henkilöstökin siirtyisi (§16).

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohde arvioi, että omaisuuden, varojen ja velkojen siirtyminen liitettävästä hyvinvointialueesta uudelle hyvinvointialueelle voi muodostaa uudelle laajemmalle hyvinvointialueelle merkittävän taloudellisen taakan. Esimerkiksi infrastruktuuriin tehdyt investoinnit saattavat olla uuden laajemman hyvinvointialueen kokonaisuuden kannalta arvioituna ylimitoitettuja ja mahdollisesti laajoihin investointeihin liittyvä velka saattaa merkittävästikin heikentää uuden hyvinvointialueen toiminnallista ja taloudellista asemaa ilman, että sillä olisi ollut mahdollisuutta vaikuttaa aiemmin tehtyihin investointipäätöksiin. Samoin liitettävän hyvinvointialueen toiminnan aikainen taseeseen kertynyt alijäämä siirtyy rasittamaan uuden laajemman hyvinvointialueen taloutta. Hyvinvointialueita yhteen liitettäessä oikeustoimihenkilönä jatkava hyvinvointialue ei saa joutua taloudellisesti kohtuuttomaan asemaan liitoksen seurauksena. Näin ollen hyvinvointialueita yhteen liitettäessä valtion tulisi tukea uutta hyvinvointialuetta erillisellä taloudellisella muutostuella, jotta esimerkiksi uusi palkkaharmonisointi ja tietojärjestelmien harmonisointi sekä liitettävältä alueelta siirtyvät velat ja alijäämä eivät kohtuuttomasti rasita toimintaansa jatkavan hyvinvointialueen taloutta. Uuden laajemman hyvinvointialueen talouden tasapainottamistoimenpiteitä pitäisi myös kyetä lainsäädännöllisesti kohdentamaan palvelujärjestelmän rakenteiden ja toiminnan näkökulmasta sille alueelle, joka on talouden kriteerien seurauksena tullut toiseen hyvinvointialueeseen liitetyksi.

Lakiehdotuksen mukaan §17 uuden 2 momentin mukaan, jos lakkaava hyvinvointialue jaetaan kahden tai useamman hyvinvointialueen kesken, muutoksen kohteena olevien hyvinvointialueiden tulee sopia omaisuuden, sopimusten ja velkojen siirtymisestä. Momentissa säädettäisiin jakoa koskevista periaatteista tilanteessa, jossa sopimusta ei olisi tehty määräajassa. Jos sopimusta ei ole tehty 6 kuukautta ennen muutoksen voimaantuloa, jako toimitetaan kiinteistöjen, niihin liittyvän irtaimen omaisuuden ja niihin kohdistuvien velkojen sekä toimitilojen vuokrasopimusten osalta kiinteistöjen sijaintipaikan mukaan. Irtaimen omaisuuteen ja sopimuksiin liittyvä velka kohdistetaan alueelle, jolle irtain tai sopimukset siirtyvät. Muun omaisuuden, velkojen ja sopimusten osalta jako tehdään hyvinvointialueen väestön jakautumisen suhteessa, ellei omaisuuden ja velkojen tasapuolisen jaon varmistamiseksi muu jakosuhde ole perusteltu. §19 koskisi lakiehdotuksen mukaan kunnan siirtämistä toiseen hyvinvointialueeseen.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue pitää tärkeänä, että omaisuuden, sopimusten ja velkojen siirtymisestä säädetään mahdollisimman täsmällisesti ja oikeudenmukaisesti lakkaavan hyvinvointialueen jakautuessa kahden tai useamman hyvinvointialueen kesken. Riskinä lakiehdotuksen mukaisessa mallissa on, että hyvinvointialueet eivät kykene sopimaan omaisuuden, sopimusten ja velkojen siirtymisen periaatteista määräajassa, jolloin ajaututaan laissa määriteltyyn ns. "perälautamalliin". Riippuen omaisuuseristä, niiden tasearvosta ja niihin kohdistuvista veloista, saattaa kiinteistöjen sijaintiin perustuva "perälautamalliin" mukainen jako hyvinvointialueiden kesken kohdella hyvinvointialueita eriarvoisesti. Myös sopimusten ja niihin liittyvien velkojen jako saattaa olla käytännössä haastavaa toteuttaa.

Hyvinvointialueiden päätöksenteko ja sen tukeminen

Valtuustoryhmää ja sen toiminnan tukemista koskevan sääntelyn on katsottu olevan tarpeen hyvinvointialueiden poliittisen johtamisen kannalta sekä luottamushenkilöiden päätöksenteon tukemisen mahdollistamiseksi ja tuen läpinäkyväksi tekemisen vuoksi. Lakiehdotuksen mukaan sääntelyä on kuitenkin tarpeen selkiyttää tuen käyttötarkoituksen yksilöimisen osalta sekä raportoinnin osalta.

Hyvinvointialuelain 27 §:ssä säädetään valtuustoryhmästä ja sen toiminnan tukemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Pykälän 2 momentin mukaan valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi hyvinvointialue voi taloudellisesti tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät hyvinvointialueen asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Tuen määrä valtuustoryhmittäin on ilmoitettava hyvinvointialueen tilinpäätöksessä. Lisäksi ehdotetaan raportoinnin läpinäkyvyyden parantamiseksi, että tuen määrän lisäksi hyvinvointialueen tilinpäätöksessä tulisi ilmoittaa valtuustoryhmittäin tuen käyttökohteet (laki hyvinvointialueesta § 27).

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue pitää valtuustoryhmien toiminnan tukemiseen käytettyjen varojen läpinäkyvyyden ja avoimuuden sekä kohtuullisuuden periaatteita kannatettavina. Käytännössä vaade tuen käyttökohteiden ilmoittamisesta tilinpäätöksessä valtuustoryhmittäin saattaa muodostua hallinnollisesti raskaaksi ja vaikeasti toimeenpantavaksi menettelyksi hyvinvointialueille.

Laki hyvinvointialueesta § 87 momentin 1 kohtaa täsmennettäisiin siten, että kokouspalkkioita voidaan maksaa ainoastaan toimielimen ja vaikuttamistoimielimen kokouksista. Toimielinten kokousten ulkopuolisista hyvinvointialueen järjestämistä tilaisuuksista voitaisiin maksaa 2 momentissa tarkoitettuja erillispalkkioita hyvinvointialueen harkinnan mukaan. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin, että 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen palkkioiden tulisi olla kohtuullisia ottaen huomioon hyvinvointialueen toiminta ja talous.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue pitää aluevaltuutettujen kokouspalkkioista säättämisen täsmentämistä kannatettavana, mutta §87 uuden 3 momentin tulkinta palkkioiden kohtuullisuudesta huomioon ottaen hyvinvointialueen toiminta ja talous saattaa olla vaikeasti tulkittavissa ja toimeenpantavissa hyvinvointialueiden ja aluevaltuutettujen välinen yhdenvertaisuus huomioiden. Hyvinvointialueen haastava taloudellinen tilanne ei välttämättä liene oikea peruste aluevaltuutettujen palkkioiden laskemiselle, koska käytännössä hyvinvointialueiden vaikea taloudellinen tilanne edellyttää nimenomaan vastuullista päätöksentekoa ja uudistamista korostaen suoralla kansanvaalilla valittujen aluevaltuutettujen roolia ja merkitystä entistään. Virkavastuulla tehtävistä toimielimen päätöksistä kuuluu saada asianmukainen palkkio. Haastavassa tilanteessa olevien hyvinvointialueiden päätöksenteko vaatii asioiden valmistelua mm. toimielinten seminaareissa, näistä kuuluu myös saada asianmukainen palkkio. Palkkioiden taso on sidottu tehtävän vaativuuteen ja palkkioiden kokonaismäärät nousevat vaativien päätösten ja kokousmäärien myötä.

Hyvinvointialueiden vuoden 2024 tilinpäätöstietojen perustella tuen määrä on ollut 4,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 5,7 miljoonaa euroa. Sitran vuonna 2025 julkaistun selvityksen mukaan nämä kustannukset vaihtelivat merkittävästi hyvinvointialueiden välillä ollen 1-35 % niin kutsutusta demokratiabudjetista.

Lakiehdotuksen vaikutusarvioinnin mukaan kokouspalkkioita koskevan säännöksen muutoksen arvioidaan vähentävän kokouspalkkioiden määrää. Myös valtuustoryhmien tuen määrän arvioidaan pienentyvän säännösmuutosten vuoksi. Esityksellä toteutettaisiin hallituksen päätös, jonka mukaan päätöksenteon tehokkuutta hyvinvointialueilla lisätään rajoittamalla pysyvästi valtion rahoituksen käyttöä 5 miljoonalla eurolla ryhmärahojen ja kokouspalkkioiden kustannuksiin. Hyvinvointialueen rahoitusta vähennettäisiin 5 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 lukien.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue ei kannata hyvinvointialueiden rahoituksen vuotuista leikkaamista 5 miljoonalla eurolla ainakaan ennen kuin on todennettavissa, että lausunnolla oleva lakiehdotus käytännössä leikkaa hyvinvointialueiden demokratian kustannuksia vastaavalla summalla. Lisäksi hyvinvointialueiden rahoituksen leikkaaminen ja alueen itsehallinnon piiriin kuuluva luottamushenkilöiden palkkioista päättäminen saattaa johtaa siihen, etteivät demokratiakustannuksista aiheutuva säästöt ja hyvinvointialueiden rahoituksen leikkaantuminen kohdennu oikein hyvinvointialuekohtaisesti. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue arvioi, ettei lakiehdotuksen mukaisilla muutoksilla todellisuudessa saavuteta 5 miljoonan euron suuruisia säästöjä. Lisäksi hyvinvointialueiden aidon itsehallinnon kannalta demokratiakustannuksista säästäminen saattaa epätarkoituksenmukaisella tavalla heikentää itsehallintoa merkittävästi ilman, että vastaavasti saavutettaisiin olennaisia säästöjä hyvinvointialuetalouteen.