



KESKI-
SUOMEN
HYVINVOINTI-
ALUE

Aluehallituksen lausunto tilintarkastuskertomuksen muistutukseen

Aluehallitus 29.4.2025

Aluehallituksen lausunto tilintarkastuskertomuksen muistutukseen

Keski-Suomen hyvinvointialueen vastuunalainen tilintarkastaja JHT, KHT Mari Säynätjoki on tarkastanut vuoden 2024 tilinpäätöksen ja antanut 17.4.2025 päivätyn ja allekirjoitetun tilintarkastuskertomuksen hyvinvointialueen hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastuksesta tilikaudelta 1.1. – 31.12.2024.

Tilintarkastuskertomus sisältää muistutuksen: *”Muistutuksena esitämme, että tilivuoden 2025 talousarvio ja tilivuoden 2026 taloussuunnitelma eivät ole hyvinvointialuelain 115 §:n mukaisesti tasapainossa, kun otetaan huomioon tilivuosien 2023 ja 2024 kertynyt alijäämä. Muistutuksesta huolimatta esitämme vastuuvapauden myöntämistä aluehallitukselle ja hyvinvointialuejohtajalle, koska kertyneen alijäämän kattamisaikaa on jäljellä.”*

Tarkastuslautakunta on 17.4.2025 pidetyssä kokouksessa päättänyt pyytää aluehallituksen lausunnon tilintarkastuskertomuksessa esitetyn muistutuksen johdosta.

Tarkastuslautakunta pyytää lausunnon aluehallitukselta:

1. hyvinvointialueen tuloksen, rahoituksen ja toiminnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hyvinvointialuelain ja hallintosäännön säännösten ja määräysten mukaisesta johtamisesta ja vastaamisesta,
2. toimenpiteistä hyvinvointialueen lakisääteisen alijäämän kattamisen osalta,
3. muut asiat, jotka haluatte nostaa esiin tilintarkastuskertomuksen muistutuksen takia.

1) Hyvinvointialueen tuloksen, rahoituksen ja toiminnan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa hyvinvointialuelain ja hallintosäännön säännösten ja määräysten mukaisesta johtamisesta ja vastaamisesta

Hyvinvointialuejohtajan vastineessa on selostettu miten hyvinvointialueen toimintaa ja taloutta johdetaan ja miten siitä raportoidaan aluehallitukselle ja – valtuustolle.

Lisäksi vastineessa on selostettu sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan johtaminen ja vastuut.

Keski-Suomen hyvinvointialue on ollut mukana muutostukikeskusteluissa eri ministeriöiden kanssa. Tammikuussa muutostuen teemoiksi valittiin talouden ja toiminnan johtamisen yhteensovittamisen kokonaisuus, ikääntyneiden palvelut ja lastensuojelu. Lisäksi valtiovarainministeriöiden tarjoamista teemoista valittiin yksikkökustannukset ja erikoissairaanhoidon tuottavuus.

Aluehallituksen puheenjohtajisto osallistui muutostukiprosessin alku- ja loppukeskusteluun. Loppuraportti muutostukikeskustelusta valmistuu toukokuussa. Loppuraportin valmistuttua aluehallitus perehtyy siihen ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin.

2) Toimenpiteet hyvinvointialueen lakisääteisen alijäämän kattamisen osalta

Keski-Suomen hyvinvointialueen kertyneet alijäämät vuoden 2024 lopussa olivat yhteensä 255 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden tulee kattaa kertyneet alijäämät samalla tarveperusteisella yleiskatteisella valtion rahoituksella, jolla hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla oleva toiminta rahoitetaan.

Keski-Suomen hyvinvointialueella on laadittu talouden tasapainottamisohjelma, jonka toteutus alkoi vuonna 2024. Vuoden 2024 talousarvioon sisältyi yhteensä 48 miljoonan euron toimenpidekokonaisuus tuottavuusohjelman toimenpiteistä ja muista talouden tasapainottamistoimenpiteistä. Sopeuttamistoimenpiteille suunnitellusta 48 miljoonan euron talousvaikutuksesta toteutui 68 %, 32 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Talouden sopeuttamistoimenpiteiden toteutusta jatketaan vuonna 2025. Talouden tasapainottamissuunnitelmaa tarkennettiin osana vuosien 2025–2027 taloussuunnitelman laatimista ja Keski-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuuston 10.12.2024 hyväksymä talousarvio vuodelle 2025 sisältää laajan paketin uusia talouden sopeuttamistoimenpiteitä.

Vuoden 2025 talousarviossa on suunniteltu, että alijäämän kasvu tulee taantumaan ja vuodelle 2025 suunniteltu alijäämä on huomattavasti aiempia vuosia pienempi. Talouden kääntäminen ensin tasapainoiseksi ja sen jälkeen ylijäämäiseksi tapahtuu suunnitelmakauden aikana, mutta siitä huolimatta kertyneitä kumulatiivisia alijäämiä ei ehditä kattamaan lainsäädännön edellyttämässä aikataulussa vuoden 2026 loppuun mennessä.

Hyvinvointialueita koskevan lain 115 §:n mukaan aluevaltuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio sekä suunnitelmakaudeksi

taloussuunnitelma. Keski-Suomen hyvinvointialueen suunnitelmakausi on kolme vuotta. Talousarvion valmistelusta vastaa aluehallitus.

Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat hyvinvointialueen strategiaa ja edellytykset hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen turvataan. Hyvinvointialueita koskevan lain mukaan talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin talouden tavoitteet. Talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen ja lisäksi siinä on osoitettava, miten rahoitustarve katetaan. Rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla.

Hyvinvointialueita velvoittavat kuitenkin myös hyvinvointialuelain, järjestämislain ja muun erityislainsäädännön velvoitteet palvelujen järjestämisestä, sisällöstä ja aikarajoista. Hyvinvointialueiden rahoituksen ja velvoitteiden välinen yhtälö ei ole yhteensovitettavissa, minkä valtion julkisen talouden suunnitelmassa esitetty tarkastelu hyvinvointialueiden talouden kehityksestä osoittaa. Kaikkia hyvinvointialuetta koskevia velvoitteita ei pystytä realistisesti täyttämään yhtä aikaa.

Vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman laadinnan osalta vaihtoehtoja arvioitiin seuraavasti:

- 1) Jos taloussuunnitelma laaditaan siten, että se on realistinen ja toteutettavissa ja suunnitelmassa on huomioitu määrärahat hyvinvointialueen tehtäville, ei tilivuosina 2023–2025 kertynyt alijäämä tule sopeuttamistoimenpiteistä huolimatta katettua vuonna 2026 eikä taloussuunnitelma ole kumulatiivisen alijäämän osalta tasapainossa myöskään suunnitelmakauden loppuun mennessä 2027, vaikka tilivuodet 2026 ja 2027 ovat ylijäämäisiä.
- 2) Jos taloussuunnitelma laaditaan hyvinvointialuelain 115 §:n mukaisesti siten, että kertyneet alijäämät katetaan vuoden 2026 loppuun mennessä ja taloussuunnitelma on tasapainossa vuoden 2027 lopussa, ei suunnitelmaan voida sisällyttää tämänhetkisen lainsäädännön mukaisen toiminnan ja tavoitteiden edellyttämiä määrärahoja eikä suunnitelman noudattaminen ole mahdollista. Jos kaikki hyvinvointialueet sopeuttavat talousarvionsa / toimintakulunsa niin, että alijäämät on katettu vuoden 2026 loppuun mennessä, se johtanee merkittävään toimintakulujen alibudjetointiin. Tämä tarkoittaa myös sitä, että valtion tietopohja hyvinvointialueiden talouden tosiasiallisesta tilanteesta ei ole realistinen ja johtaa myös merkittävään riskiin valtion talouden toteutumisessa.
- 3) Jos taloussuunnitelmaan sisältyviä tehtäviä ja tavoitteita karsitaan niin, että talouden yhtälö toteutuu lainsäädännön mukaisesti, ei palvelujen järjestämistä koskevia velvoitteita pystytä täyttämään.

Vaihtoehtoja taloussuunnitelman laadintaan käsiteltiin myös hyvinvointialueen tilintarkastajan kanssa. Keskustelun perusteella hyvinvointialueen tulkinta oli, että vähiten virheellinen menettelytapa on laatia talousarvio ja taloussuunnitelma siten, että se sisältää

määrärahat järjestämisvastuun edellyttämälle toiminnalle, vaikka alijäämät eivät tulisi katettua aikataulussa. Hyvinvointialue pyysi talousarvioprosessin aikana myös valtiovarainministeriön ohjausosastolta ohjausta siihen, kuinka rahoituksen ja velvoitteiden epätasapaino tulisi huomioida hyvinvointialueen taloussuunnitelman laatimisessa.

Näiden vaihtoehtojen arvioinnin pohjalta talousarvio laadittiin siten, että lainsäädännön velvoitteista on huomioitu ensisijaisesti palvelujen järjestämistä koskevat velvoitteet. Tämä tarkoittaa sitä, että suunnitelmakauden taloussuunnitelma ei ole kumulatiivisen tuloksen osalta tasapainossa, eivätkä kertyneet alijäämät tule katettua lainsäädännön edellyttämässä määräajassa. Aluevaltuusto hyväksyi vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelman 10.12.2024.

Aluevaltuuston 18.3.2025 käsittelemän hyvinvointialueen strategian väliarvioinnin ja tulevaisuuskatsauksen perusteella talouden tavoitteeksi tulevalla valtuustokaudella tulee asettaa talouden tasapainon saavuttaminen vuonna 2026 ja kertyneiden alijäämien kattaminen vuoteen 2030 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää palvelutason alentamista ennustettuun rahoituskehyykseen, palveluiden priorisointia, hallinnon ja tukipalveluiden edelleen tehostamista ja esimerkiksi digitaalisten ratkaisujen nopeaa käyttöönottoa.

Talouden skenaariolaskelman mukaista tavoitetta talouden tasapainottamisesta ja uusista sopeuttamistoimista tullaan käyttämään vuoden 2026 talousarvion ja tulevien vuosien taloussuunnitelman laadinnan pohjana. Laskelma talouden kehityksestä vuoteen 2030 ja sen edellyttämistä sopeuttamistoimista sisällytetään valmisteltavaan taloussuunnitelmaan. Tarkemmat päätökset yksilöidyistä sopeuttamistoimenpiteistä valmistellaan ja käsitellään päätöksenteossa osana kunkin vuoden talousarvion laadintaa. Samassa yhteydessä käsitellään sopeuttamistoimet tarvittaessa lainsäädännön edellyttämällä tavalla yhteistoiminnassa.

Hyvinvointialue on tehnyt valtiovarainministeriölle oikaisuvaatimuksen vuoden 2025 valtion rahoituksesta. Hyvinvointialueiden valtion rahoitus perustuu merkittävilta osin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimiin, jotka indikoivat kunkin alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta. Palvelutarvekertoimien laskennan pohjana käytetään sosiaali- ja terveydenhuollon hoitotapahtumiin liitettyjä diagnoositietoja. Hyvinvointialueen tekemässä selvityksessä on havaittu, että palvelutarvekerrointen laskennassa käytetystä aineistosta on puuttunut Keski-Suomen osalta lähes 30 000 diagnoositietoa. Kuluvan vuoden rahoitus perustuu vuoden 2022 diagnoositiedoille ja hyvinvointialueen näkemyksen mukaan ne ovat olleet puutteelliset. Hyvinvointialueen laskelman mukaan rahoituksesta puuttuu 45,6 miljoonaa euroa, mikäli laskelmaan ei tule muita muutoksia. Diagnoosien kirjaamisen kansallinen ohjeistus on ristiriitainen. Kansallisen ohjeen mukaan vain hoitotapahtumaan suoraan liittyvät diagnoosit tulee kirjata potilaskertomukseen. Tarvelaskentaa varten pitkäaikaisten sairauksien diagnoosien voimassaolo tulisi varmistaa vuosittain yhdistämällä ne hoitotapahtumien kirjauksiin riippumatta siitä, liittyvätkö ne millään tavalla vuoden aikana tapahtuneisiin hoitotapahtumiin. Hyvinvointialueiden erilaisten käytäntöjen vuoksi niiden rahoituksen pohjana käytetyt tarvekertoimet eivät ole yhteismitallisia, mikä on johtanut Keski-Suomen kannalta epätarkoituksenmukaiseen rahoituksen kehittymiseen.

Samasta syystä hyvinvointialueella valmistellaan parhaillaan myös rahoituslain 27 §:n mukaisen saamatta jääneen edun hakemista vuosien 2023 ja 2024 rahoituspäätöksiin.

Lisäksi hyvinvointialue on toimittanut valtioneuvostolle 17.4. esityksen siitä, että Keski-Suomen hyvinvointialueen rahoituksen oikeellisuudesta vuosina 2023–2025 tulisi tehdä riippumaton selvitys, jonka tavoitteena on selvittää, paljonko alueen rahoitus on jäänyt vaille sen todellista palvelutarvetta diagnoosikirjausten puutteellisuuden takia. Selvityksen perusteella valtion tulisi oikaista Keski-Suomen hyvinvointialueen rahoitus palvelutarpeen mukaiselle tasolle. Hyvinvointialue esitti valtioneuvostolle myös, että jatkossa on huolehdittava siitä, että kaikki alueet saavat kansallisesti selkeät ja yhdenmukaiset ohjeet diagnoositietojen kirjaamisesta. Lisäksi tarvitaan teknisiä ratkaisuja, joilla kirjaaminen ja hyvinvointialueen näkymä THL:lle kirjautuneisiin tietoihin toteutuu hyvinvointialueilla mahdollisimman automaattisesti ja kattavasti. Valtion tulee ottaa rahoituspohjan virheellisyys huomioon jo nyt vuosien 2026 ja 2027 valtion rahoituskehyksissä sekä mainittujen vuosien tulo- ja menoarvioissa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 23.4.2025 antanut lausunnon liittyen hyvinvointialueiden talousnormiston ja järjestämisvastuuta määrittävän lainsäädännön väliseen ristiriitaan. Lausunnossaan oikeuskansleri toteaa mm., että valtion on lainsäätäjänä hyvinvointialueiden rahoituslain säännöksiin huolehdittava perusoikeuksien rahoitusperiaatteesta eli siitä, että hyvinvointialueilla on yleisesti rahoituksensa puolesta riittävät edellytykset huolehtia järjestämisvastuulleen kuuluvista tehtävistä. Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta ja rahoitusta koskevan lainsäädännön mukaisen rahoitusperiaatteen toteutuminen edellyttää, että ministeriöt seuraavat riittävän ajantasaisesti hyvinvointialueiden tilannetta ja ryhtyvät tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti rahoitusperiaatteen toteutuminen täytyy turvata säädösperusteisesti. Oikeuskansleri toteaa myös, että osana rahoitusperiaatteen toteuttamisen mahdollisimman toimivien lainsäädännöllisten puitteiden harkintaa varsinkin, jos rahoituksen riittävyteen liittyy systeemisiä ongelmia, voidaan harkita myös hyvinvointialueen alijäämän kattamista koskevan hyvinvointialuelain 115 §:n sisältöä ja määräaikoja.

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan myös, että lainsäädännön perusteella on selvää, että hyvinvointialueiden rahoituslain 11§:n mukainen lisärahoitus on tarkoitettu ensisijaiseksi menettelyksi tilanteessa, jossa rahoituksen taso vaarantaa palveluiden järjestämisen perusoikeuksien toteuttamisen turvaavalla tavalla. Hyvinvointialueella on rahoituslakiehdotuksen 11 §:n mukaan oikeus saada valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät.

Oikeuskanslerin lausunnon perusteella Keski-Suomen hyvinvointialue tulee tarvittaessa harkitsemaan rahoituslain 11 §:n mukaisen lisärahoituksen hakemista sen jälkeen kun hyvinvointialueen tekemä rahoituksen oikaisuvaatimus on ratkaistu.

3) Muut asiat

Aluehallitus ei näe tarpeelliseksi nostaa esiin muita asioita muistutuksen johdosta.