Valtuustoaloite talousarvion määrärahojen erittely lakisääteisiin ja harkinnanvaraisiin

Aluehallitus 10.03.2026 § 426

Valmistelija vs. hallintopalvelupäällikkö Kirsi Kellokangas, p. 040 188 2180

Selostus asiasta

Yleistä

Aluevaltuuston 17.2.2026 kokouksessa jätettiin liitteenä oleva valtuustoaloite talousarvion määrärahojen erittely lakisääteisiin ja harkinnanvaraisiin (Perussuomalaisten aluevaltuustoryhmä ja muut allekirjoittaneet).

Aluevaltuusto lähetti valtuustoaloitteen aluehallituksen valmisteltavaksi.

Toimivalta

Hallintosääntö 143 §

Esittelijä Vt. hyvinvointialuejohtaja Kallimo Kati

Päätösehdotus

Aluehallitus antaa valtuustoaloitteen edelleen konsernipalvelut toimialajohtaja Lasse Lepän, strateginen johtaminen ja järjestäminen vastuualuejohtaja Anu Pihlin sekä talousjohtaja Aija Suntioisen valmisteltavaksi.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Aluehallitus 25.11.2026
300/00.05.01/2026

Valmistelija talousjohtaja Aija Suntioinen p. 040 185 9985
strategiajohtaja Anu Pihl p. 050 320 4896

Selostus asiasta

Yleistä

Hallintosäännön 143 § mukaan kokouskutsussa mainittujen asioiden käsittelyn jälkeen valtuustoryhmällä ja valtuutetulla on oikeus tehdä kirjallisia aloitteita hyvinvointialueen toimintaa ja hallintoa koskevissa asioissa. Aloite annetaan puheenjohtajalle kirjallisesti tai sähköisesti.

Aluevaltuuston 17.2.2026 kokouksessa jätettiin liitteenä oleva valtuustoaloite talousarvion määrärahojen erittelystä lakisääteisiin ja harkinnanvaraisiin (Perussuomalaisten aluevaltuustoryhmä ja muut allekirjoittaneet).

Aluehallitus päätti kokouksessaan 10.3.2026 antaa valtuustoaloitteen edelleen konsernipalvelujen toimialajohtaja Lasse Lepän, strateginen

johtaminen ja järjestäminen vastuualuejohtaja Anu Pihlin sekä talousjohtaja Aija Suntioisen valmisteltavaksi.

Valtuustoaloitteessa esitetyt toimenpiteet

Valtuustoaloitteessa kuvataan, että valtioneuvoston asettaman Keski-Suomen hyvinvointialueen arviointiryhmän raportissa 19.1.2026 todettiin: ”Arviointiryhmä toteaa aiemmin antamiinsa toimenpide-ehdotuksiin ja suosituksiin viitaten edelleen, että talouden tasapainottaminen ja alijäämien kattaminen on mahdollista vain, jos alue keskittyy lain edellyttämien palveluiden turvaamiseen ja karsii sekä järjestää uudelleen muuta toimintaa. (…) alueen taseeseen kertynyt erittäin merkittävä alijäämä kertoo siitä, että nykyisten palvelujen ja toimintatavan ylläpitäminen aiemmalla tavalla ei ole mahdollista.”

Valtuustoaloitteessa todetaan, että hyvinvointialueen on järjestettävä lakisääteiset palvelut sekä laadullisesti että määrällisesti riittävinä vakavien seuraamusten uhalla ja turvatakseen asukkaiden hyvinvoinnin. Lisäksi valtuustoaloitteessa todetaan, että Keski-Suomen hyvinvointialue käyttää varoja myös muihin kuin lakisääteisiin toimintoihin ja että arviointiryhmä katsoo, että saavuttaakseen alijäämän kattamistavoitteen (vuonna 2030) alueemme on karsittava ja uudelleen järjestettävä näitä muita toimintoja.

Valtuustoaloitteessa esitetään, että aluehallitus talousarvioesityksessään mahdollisimman selkeästi erittelee lakisääteiset ja harkinnanvaraiset määrärahat ja toiminnot, jotta aluevaltuusto voi talousarviosta päättäessään ja muissa mahdollisissa yhteyksissä varmistua siitä, että mahdolliset toimintojen lopettamiset ja karsinnat, jos niihin joudutaan, kohdistuvat ei-lakisääteisiin tehtäviin.

Vastaus valtuustoaloitteeseen

Yleistä

Hyvinvointialueen palvelujen järjestämisvelvollisuus perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin (612/2021), pelastustoimen järjestämisestä annettuun lakiin (613/2021) sekä palveluja ja tehtäviä täsmentävään yleis- ja erityislainsäädäntöön, kuten sosiaalihuoltolakiin, terveydenhuoltolakiin ja pelastuslakiin. Lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen voi sisältyä harkintavaltaa palvelun laajuuden, järjestämistavan ja organisoinnin osalta, ja sama määräraha voi kattaa sekä lain edellyttämää että sen ylittävää toimintaa. Myös tukitoiminnot, joista ei ole erillistä lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta, voivat olla välttämättömiä lakisääteisten palvelujen toteuttamiseksi. Harkinnanvaraisuus ei siten tarkoita samaa kuin ei-lakisääteisyys. Myöskään tehtävän lakisääteisyys ei välttämättä edellytä sen säilyttämistä nykyisessä muodossaan. Tästä syystä talousarvion määrärahoja ja toimintoja ei voida yksiselitteisesti jakaa lakisääteisiin ja ei-lakisääteisiin.

Arvioinnissa huomioitavat näkökulmat

Arvioinnissa on erotettava seuraavat asiat:

1. **Lain edellyttämä palvelu tai tehtävä sekä välttämätön palvelutaso.** Näistä on huolehdittava, jotta hyvinvointialueen vastuu palvelujen järjestämisestä toteutuu.

2. **Lakisääteinen tehtävä, jonka toteuttamisessa on harkintavaltaa.** Hyvinvointialue voi lain sallimissa rajoissa päättää tehtävän laajuudesta, toteuttamistavasta tai organisoinnista.
3. **Välttämättömän tason ylittävä toiminta.** Palvelun taso, määrä, sisältö tai kohderyhmä voi ylittää sen, mitä järjestämisvastuun toteuttaminen edellyttää.
4. **Toiminta, josta ei ole erillistä lakisääteistä järjestämisvelvollisuutta, tai toiminta, joka ei ole välttämätön osa muun lakisääteisen tehtävän hoitamista.**

Arviointimenettelystä

Arviointiryhmän työskentelyssä (loppuraportti 13.5.2026) ei-lakisääteisten palvelujen tarkastelu kytkettiin osaksi palvelujen rakenteen, toimintatapojen ja vaikuttavuuden arviointia.

Esimerkiksi sosiaalipalvelujen osalta ryhmä katsoi, että sosiaalipalvelut edellyttävät sekä merkittäviä rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia että ei-lakisääteisten palvelujen tarkastelua. Samalla se korosti palvelujen painopisteen siirtämistä varhaiseen tukeen ja peruspalveluihin. Terveydenhuollon osalta arviointiryhmä kiinnitti huomiota mm. siihen, että hyvinvointialueen tarvevakioidut nettokäyttökustannukset ylittävät maan keskimääräiset kustannukset lähes kaikissa terveydenhuollon palveluluokissa ja tilanteen taustalla on arviointiryhmän näkemyksen mukaan useita erilaisia tekijöitä, kuten palvelujen ylitarjontaa ja ylikäyttöä, palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvää tehottomuutta, palvelujen päällekkäisyyttä, integraation toimimattomuutta, palveluiden heikkoa jatkuvuutta sekä palveluverkkoon ja sen raskauteen liittyviä kysymyksiä. Tarkastelu ei siten rajoittunut ei-lakisääteisten palvelujen karsimiseen, vaan koski myös lakisääteisten palvelujen järjestämistapojen uudistamista ja palvelujen vaikuttavuuden seurantaa.

Arviointiryhmän tunnistamat huomiota vaativat kohdat sisältyvät arviointiryhmän antamiin toimenpide-ehdotuksiin ja suosituksiin. Kaikkien arviointiryhmän antamien toimenpide-ehdotusten ja suositusten toimeenpano sisältyy osaksi hyvinvointialueen vuoden 2027 talousarviota.

Asiaa käsiteltiin hyvinvointialuetta ohjaavien ministeriöiden kanssa myös hyvinvointialueen vuoden 2025 rahoitusta koskeneissa lisärahoitusneuvotteluissa. Neuvotteluissa tarkasteltiin sekä lakisääteiset velvoitteet ylittävää palvelutarjontaa että mahdollisuuksia uudistaa lakisääteisten palvelujen järjestämistä. Ministeriöiden edustajat arvioivat hyvinvointialueella olevan merkittävää sopeuttamispotentiaalia muun muassa raskaan palvelurakenteen sekä useiden palvelujen maan keskitasoa korkeampien kustannusten ja peittävyyden perusteella. Ministeriöt korostivat, että hyvinvointialueella on harkintavaltaa määrärahojen kohdentamisessa ja lakisääteisten tehtävien toteuttamisessa. Tässäkään yhteydessä tarkastelu ei siten koskenut vain erillisten ei-lakisääteisten palvelujen poistamista, vaan myös palveluverkon, palvelurakenteen ja toimintatapojen uudistamista.

Vuoden 2027 talousarvion valmistelu

Vuoden 2027 talousarvion lähtökohtana on ollut aluevaltuuston 9.6.2026 hyväksymä arviointimenettelyn toimenpideohjelma. Sen mukaisesti sopeuttamistoimia on pyritty kohdistamaan erityisesti niihin palveluihin, joissa on tunnistettu eroja palvelujen laajuudessa, peittävyydessä tai tuotantokustannuksissa verrattuna muihin hyvinvointialueisiin sekä niihin

toimintoihin, joissa kustannuserot ovat suuret hyvinvointialueen oman toiminnan eri yksiköiden välillä.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

Sosiaali- ja terveyspalveluissa arviointi on koskenut palvelujen rakennetta, tasoa, sisältöä ja laajuutta. Lisäksi on tarkasteltu palvelujen myöntämisen ehtoja ja kohdentamista.

Talousarvion ratkaisuilla tavoitellaan kevyempää palvelurakennetta, päällekkäisen toiminnan vähentämistä ja palvelujen järjestämistä niin, että käytetyillä varoilla saadaan nykyistä parempia tuloksia.

Palvelujen myöntämisen ehdoilla yhdenmukaistetaan palvelujen kohdentamista ja päätöksentekoa. Näillä ehdoilla ei kuitenkaan voida rajoittaa asiakkaan lakiin perustuvaa oikeutta hänen tarpeensa mukaiseen palveluun. Arvioinnissa on selvitetty myös, missä palveluissa hyvinvointialueella on harkintavaltaa palvelun laajuudessa. Samalla on arvioitu, ylittääkö nykyinen palvelutaso joissakin palveluissa sen tason, jota järjestämisvastuu edellyttää.

Konsernipalvelut

Konsernipalveluissa on tarkasteltu lakisääteisiä tukitehtäviä sekä tehtäviä, joita palvelujen tuottaminen välttämättä edellyttää. Lisäksi on arvioitu toimintojen laajuutta, palvelutasoa, päällekkäisyyksiä ja organisointia.

Tavoitteena on ollut tunnistaa, mitä toimintoja voidaan supistaa, mitä tehtäviä yhdistää ja miten toimintaa tehostaa. Muutokset eivät saa vaarantaa lakisääteisten tehtävien hoitamista, päätöksentekoa tai palvelujen tuottamista.

Pelastustoimi

Pelastustoimessa arvioinnin perustana ovat olleet lakisääteiset tehtävät, riskeihin perustuva palvelutarve ja palvelutasopäätös.

Talouden sopeuttamisessa on turvattava pelastustoimen kyky hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Arviointi koskee erityisesti toiminnan organisointia, henkilöstörakennetta ja palvelutasoa. Samalla on tarkasteltu, mikä toiminta on välttämätöntä lakisääteisen toimintakyvyn ylläpitämiseksi.

Talouden sopeuttamistoimien kohdentaminen

Vuoden 2027 sopeuttamistoimenpiteiden valmistelussa lähtökohtana on ollut lakisääteisten tehtävien järjestämisedellytysten turvaaminen. Sopeuttamistoimenpiteistä laadituissa toimenpidekorteissa on arvioitu nykytilanne, asiakas- ja henkilöstövaikutukset, riskit, kustannusvaikutukset, toteuttamisajankohta sekä seuranta. Sopeuttamistoimenpiteet sisältävät sekä hyvinvointialueen harkintavaltaan kuuluvaan toimintaan ja palvelutasoon kohdistuvia vähennyksiä ja toisaalta lakisääteisten palvelujen järjestämis- ja tuotantotapoihin kohdistuvia muutoksia. Jälkimmäisissä palvelu tai tehtävä säilyy, mutta hyvinvointialue muuttaa esimerkiksi palveluverkkoa, keskittää toimintaa, vähentää tai lisää ostopalveluja, muuttaa henkilöstö- tai ammattirakennetta tai järjestää palvelun toisella tuotantotavalla

Vuoden 2027 talousarvioesitykseen sisältyviä harkinnanvaraisiin toimintoihin ja palvelutasoon kohdistuvia sopeuttamistoimia ovat

esimerkiksi hyvinvointialueen tutkimusten omarahoitusvarauksen poistaminen ja lakisääteistä tasoa laajemman työterveyspalvelun käytön rajaaminen. Lisäksi talousarvio sisältää suunnitelman erillisen liikuntalääketieteen poliklinikkarakenteen lakkauttamisesta.

Merkittävä osa talousarvion sopeuttamisesta kohdistuu kuitenkin lakisääteisten tehtävien kustannusrakenteen ja järjestämistavan uudistamiseen. Näissä ratkaisuissa hyvinvointialue ei luovu lakisääteisestä tehtävästä, vaan muuttaa sen toteuttamistapaa. Yksittäisen toimipisteen tai nykyisen toimintamallin päättyminen ei siten sellaisenaan merkitse palvelun päättymistä.

Harkinnanvaraisen toiminnan jatkaminen

Talousarvioon sisältyy harkinnanvaraiseksi luokiteltavaa palvelua tai tehtäviä niissä tapauksissa, kun sen on arvioitu ehkäisevän tai siirtävän raskaampien ja kustannuksiltaan korkeampien lakisääteisten palvelujen tarvetta, tukevan asiakkaiden toimintakykyä ja omatoimisuutta tai muutoin vähentävän palvelujärjestelmän kokonaiskustannuksia. Vastaavasti pelkkä yleinen oletus toiminnan ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta ei yksin ole riittävä peruste toiminnan jatkamiselle.

Esimerkkejä tällaisista palveluista vuoden 2027 talousarvioesityksessä ovat:

Järjestöavustukset

Järjestöavustukset ovat harkinnanvaraista rahoitusta. Ne perustuvat talousarvioon varattuun määrärahaan ja avustuspäätöksiin.

Avustettava toiminta voi kuitenkin tukea hyvinvointialueen lakisääteisiä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä yhteistyön tehtäviä.

Omahoitaja–omalääkärimalli

Omahoitaja–omalääkärimalli on tapa järjestää lakisääteistä perusterveydenhuoltoa ja vahvistaa hoidon jatkuvuutta. Se ei ole erillinen ei-lakisääteinen palvelu. Hyvinvointialueen harkinta koskee mallin laajuutta, käyttöönottoa ja toteuttamistapaa.

Päivätoiminta

Päivätoiminnan oikeudellinen luonne riippuu siitä, kenelle palvelu järjestetään ja mihin sen järjestäminen perustuu. Vammaispalvelulain ehdot täyttävälle henkilölle päivätoiminta voi olla lakisääteinen palvelu. Ikääntyneiden päivätoiminnan nykyiseen palvelumuotoon, laajuuteen ja toteuttamistapaan puolestaan sisältyy hyvinvointialueen harkintaa.

Palvelua ei siis voida luokitella ei-lakisääteiseksi pelkän nimen perusteella.

Yhteenveto

Valtuustoaloitteen keskeisenä tavoitteena on turvata lakisääteiset palvelut ja kohdistaa palvelujen lopettamiset sekä toiminnan vähennykset ensisijaisesti toimintaan, jota laki ei velvoita järjestämään.

Aloitteen tavoitteisiin liittyvää arviointia on tehty osana vuoden 2027 palvelujen ja talouden suunnittelua. Talousarvion valmistelussa on arvioitu

palveluvalikoimaa, palvelutasoa, palvelujen myöntämisen ehtoja, palvelurakennetta ja tuotantotapoja.

Ratkaisut perustuvat hyvinvointialuestrategiaan, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiaan sekä pelastustoimen palvelutasopäätökseen. Ne ohjaavat palveluvalikoimaa, palvelujen järjestämistä ja palvelutasoa osana toiminnan ja talouden suunnittelua.

Käytettävissä olevat määrärahat on kohdennettu ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien turvaamiseen. Talouden tasapainottaminen edellyttää silti myös lakisääteisten tehtävien järjestämis- ja tuotantotapojen uudistamista.

Toimivalta

Hallintosääntö 143 §

Esittelijä

vt. hyvinvointialuejohtaja Leppä Lasse

Päätösehdotus

Aluehallitus päättää

1) merkitä valtuustoaloitteeseen laaditun vastauksen tiedokseen,

2) lähettää sen edelleen tiedoksi aluevaltuustolle sekä

3) esittää aluevaltuustolle, että se toteaa valtuustoaloitteen loppuun käsitellyksi.

Päätös