

# **HYVINVOINTIALUE - JÄRJESTÄMINEN, HALLINTO JA TALOUS**

**Pasi Leppänen - Johanna Sorvettula - Auli Valli-Lintu**

Copyright © 2024 Alma Talent Oy ja tekijät  
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

Kansi: Helene Lindfors  
Taitto: Aste Helsinki Oy

ISBN 978-952-14-5005-1  
ISBN 978-952-14-5006-8 (verkkokirja)

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2024

*Anna palautetta kirjasta: [kustannustoimitus@almatalent.fi](mailto:kustannustoimitus@almatalent.fi)*



# Sisällys

<b>SISÄLLYS</b> .....	V
<b>ESIPUHE</b> .....	XXV
<b>LYHENTEET</b> .....	XXVII

## OSA I TAUSTAA

<b>1 SOTE-UUDISTUKSET</b> .....	3
<b>1.1 Sote-uudistuksien lähtökohdat ja tavoitteet</b> .....	3
<b>1.2 Kainuun hallintokokeilu</b> .....	5
<b>1.3 Kunta- ja palvelurakennemuutos -   Paras-uudistus</b> .....	7
1.3.1 Uudistuksen tavoitteet ja keskeinen sisältö ...	7
1.3.2 Toinen vaihe .....	9
1.3.3 Paras-uudistuksen yhteistoiminta- velvoitteiden jatkaminen. ....	10
1.3.4 Paras-uudistuksen vaikutus. ....	10
<b>1.4 Kuntarakennemuutos ja sote-rakennemuutokset</b> ..	11
1.4.1 Suhde kuntarakennemuutokseen ja uudistuksen tavoitteet. ....	11
1.4.2 Sote-rakennemuutoksen keskeinen sisältö ..	13
1.4.3 Sosiaali- ja terveystieteiden esitys sote-rakenteeksi .....	15
1.4.4 Parlamentaarisen ja sosiaali- ja terveystieteiden kunnan esityksen perustuslakiongelmien ...	16

<b>1.5</b>	<b>Maakunta- ja sote-uudistus</b> . . . . .	18
1.5.1	Maakunta- ja sote-uudistusrakennetta koskevat säännökset . . . . .	18
1.5.2	Valinnanvapausjärjestelmää koskevat esitykset . . . . .	21
1.5.3	Suoran valinnan palvelut . . . . .	23
1.5.4	Asiakasseteli . . . . .	25
1.5.5	Henkilökohtainen budjetti . . . . .	25
<b>1.6</b>	<b>Hyvinvointialueuudistus päihinänkuoressa</b> . . . . .	26
<b>2</b>	<b>HYVINVOINTIALUE JA PERUSTUSLAKI</b> . . . . .	29
<b>2.1</b>	<b>Sosiaaliset perusoikeudet</b> . . . . .	29
<b>2.2</b>	<b>Hyvinvointialueiden itsehallinto</b> . . . . .	30
2.2.1	Kansanvaltaisuusvaatimus sekä hallinnon yleisistä perusteista säätäminen . . . . .	31
2.2.2	Lailla säätämisen vaatimus . . . . .	32
2.2.3	Yleisen toimialan rajausta sekä verotusoikeuden puuttuminen . . . . .	32
<b>2.3</b>	<b>Rahoitusperiaate</b> . . . . .	33
<b>2.4</b>	<b>Kunnallisen itsehallinnon ja hyvinvointialueen itsehallinnon suhde</b> . . . . .	34
<b>2.5</b>	<b>Itsehallinto ja hyvinvointialueen ohjaus</b> . . . . .	35
<b>2.6</b>	<b>Sote- ja pelastustoimen tehtävät julkisena hallintotehtävänä</b> . . . . .	36
<b>2.7</b>	<b>Kielelliset oikeudet</b> . . . . .	38
<b>2.8</b>	<b>Uudenmaan erillisratkaisu ja perustuslaki</b> . . . . .	40
<b>2.9</b>	<b>Helsingin kaupungin asema ja perustuslaki</b> . . . . .	41
<b>2.10</b>	<b>Yhdenvertaisuus</b> . . . . .	42
<b>2.11</b>	<b>Hyvää hallintoa koskevat vaatimukset</b> . . . . .	43
<b>2.12</b>	<b>Pelastustoimi ja perustuslaki</b> . . . . .	43
<b>2.13</b>	<b>Hyvinvointialue ja Euroopan neuvoston itsehallinnon peruskirja</b> . . . . .	44
<b>3</b>	<b>HYVINVOINTIALUELAINSÄÄDÄNTÖ</b> . . . . .	47
<b>3.1</b>	<b>Keskeiset hyvinvointialueuudistusta koskevat lait</b> . . . . .	47
<b>3.2</b>	<b>Keskeinen sote-lainsäädäntö</b> . . . . .	48

3.3	Yleislaki vs. erityislaki . . . . .	49
3.4	Lainsäädännön soveltaminen hyvinvointiyhtymään . . . . .	50

## OSA II

### ALUEET, OHJAUS JA VALVONTA

<b>4</b>	<b>HYVINVOINTIALUEJAKO . . . . .</b>	<b>53</b>
4.1	Hyvinvointialueiden juridinen asema . . . . .	53
4.2	Yleistä hyvinvointialuejaon lähtökohdista . . . . .	54
4.3	Hyvinvointialuejaon muuttaminen . . . . .	56
4.4	Aluejaon muuttamisen edellytykset . . . . .	57
4.5	Aluejaon muuttamisprosessi . . . . .	58
4.5.1	Hyvinvointialueen tai kunnan aloite aluejakomuutoksesta. . . . .	58
4.5.2	Valtiovarainministeriön määräämä aluejakoselvitys . . . . .	59
4.6	Hyvinvointialuejaon muuttamista koskeva päätös . . . . .	60
4.7	Hyvinvointialueen uuden hallinnon järjestäminen . . . . .	61
4.8	Hyvinvointialuejako ja henkilöstö ja omaisuus sekä muutoksen vaikutukset . . . . .	63
<b>5</b>	<b>VALTION JA HYVINVOINTIALUEIDEN SUHDE JA SUHDE KUNTIIN . . . . .</b>	<b>65</b>
5.1	Ministeriöiden rooli . . . . .	65
5.2	Ohjausmenettelystä ja ministeriöiden ohjausroolista yleisesti . . . . .	66
5.3	Hyvinvointialuetalous osana julkisen talouden suunnitelmaa . . . . .	67
5.4	Hyvinvointialueen arviointi ja seuranta . . . . .	68
5.5	Hyvinvointialueen oma seuranta- ja arviointivelvollisuus . . . . .	69
5.5.1	Sote-tehtävien seurantavelvollisuus . . . . .	69
5.5.2	Pelastustoimen seurantavelvollisuus . . . . .	71
5.6	Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvio . . . . .	71

<b>5.7</b>	<b>Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys</b> . . . . .	73
<b>5.8</b>	<b>Aluehallintoviraston ja sisäministeriön selvitys</b> . . .	73
<b>5.9</b>	<b>Valtakunnalliset strategiset tavoitteet</b> . . . . .	74
<b>5.10</b>	<b>Pelastustoimen valtakunnallinen strategia</b> . . . . .	76
<b>5.11</b>	<b>Neuvottelukunnat</b> . . . . .	78
	5.11.1 Hyvinvointialueetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta . . . . .	78
	5.11.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta . . . . .	80
	5.11.3 Pelastustoimen neuvottelukunta . . . . .	81
<b>5.12</b>	<b>Neuvottelumenettelyt</b> . . . . .	82
	5.12.1 Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva neuvottelumenettely . . . . .	82
	5.12.2 Pelastustoimea koskevat neuvottelut . . . . .	84
<b>5.13</b>	<b>Hyvinvointialueen ja kuntien väliset neuvottelut</b> . . .	87
<b>6</b>	<b>VALVONTA JA OMAVALVONTA</b> . . . . .	89
<b>6.1</b>	<b>Laillisuusvalvonta</b> . . . . .	89
<b>6.2</b>	<b>Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta</b> . . . . .	90
	6.2.1 Oikeus tehdä ohjaus- ja valvontakäyntejä . . .	92
	6.2.2 Tarkastusoikeus . . . . .	92
	6.2.3 Hallinnollinen ohjaus . . . . .	93
	6.2.4 Määräyksen antaminen . . . . .	94
<b>6.3</b>	<b>Omavalvonta</b> . . . . .	94
<b>6.4</b>	<b>Pelastustoimen valvonta</b> . . . . .	96

## OSA III

### JÄRJESTÄMINEN JA TUOTTAMINEN

<b>7</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN JÄSEN JA ASUKAS SEKÄ OIKEUS SAADA SOTE-PALVELUJA</b> . . . . .	99
<b>7.1</b>	<b>Hyvinvointialueen jäsen, asukas ja asiakas</b> . . . . .	99
<b>7.2</b>	<b>Järjestämismvastuun siirtyminen henkilön muuttaessa sekä eräissä muissa tapauksissa</b> . . . .	101
<b>7.3</b>	<b>Oikeus hakea sote-palveluja toiselta hyvinvointialueelta</b> . . . . .	102

7.4	<b>Terveydenhuoltolain mukainen valinnanvapaus ja vaikutus palveluiden järjestämiseen</b> . . . . .	103
7.5	<b>Kolmansien maiden kansalaisten oikeudet saada sote-palveluja</b> . . . . .	105
7.6	<b>Paperittomien ja hyvinvointialueella oleskelevien oikeus saada terveysterveystoimintapalveluja</b> . . . . .	107

<b>8</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN TEHTÄVÄT, JÄRJESTÄMISVASTUU JA TEHTÄVÄSIIRTO</b> . . . . .	109
8.1	<b>Hyvinvointialueen toimiala</b> . . . . .	109
8.1.1	Yleinen toimiala ja sen rajaukset . . . . .	109
8.1.2	Yleiset oikeusperiaatteet ja oikeuskäytännössä muotoutuneet periaatteet . . . . .	112
8.2	<b>Järjestämismääräykset</b> . . . . .	114
8.3	<b>Sote-järjestämislain järjestämismääräyksiin kannolle asettamat yleiset edellytykset ja lisäedellytykset</b> . . . . .	117
8.3.1	Sote-palvelujen järjestämismääräyksiin yleiset edellytykset . . . . .	117
8.3.2	Palvelujen kokoaminen hyvinvointialueen sisällä . . . . .	119
8.3.3	Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen . . . . .	119
8.3.4	Lisäedellytykset . . . . .	122
8.3.5	Riittävän oman palvelutuotannon vaade . . . . .	123
8.3.6	Perustuslaki ja riittävän oman palvelutuotannon vaade . . . . .	125
8.4	<b>Tehtävien siirto hyvinvointialueiden ja kuntien välillä</b> . . . . .	126
8.5	<b>Palveluiden kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin ja yhteistoimintapalvelut . . . . .</b>	127
8.5.1	Terveydenhuoltolain mukainen tehtävien keskittäminen . . . . .	129
8.5.2	Sosiaalihuoltolain mukainen palvelujen kokoaminen . . . . .	130
8.5.3	Yliopistollinen sairaala ja sen tehtävät . . . . .	131
8.6	<b>Yhteistoiminta-alue</b> . . . . .	136

<b>8.7</b>	<b>Hyvinvointialueiden yhteistyösopimus</b> . . . . .	138
8.7.1	Yhteistyösopimuksen valmistelu ja toteutumisen seuranta. . . . .	148
8.7.2	Valtioneuvoston toimivalta päättää hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksesta . . . . .	151
8.7.3	Yhteistyösopimuksen suhde hankintalainsäädäntöön . . . . .	153
<b>8.8</b>	<b>Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen</b> . . . . .	154
<b>8.9</b>	<b>Valmius ja varautuminen</b> . . . . .	157
8.9.1	Yliopistollisten sairaaloiden ja sosiaali- ja terveysministeriön tehtävät ja valmiuskeskus. . . . .	160
8.9.2	Häiriötilanteita ja poikkeusoloja koskeva virka-apu . . . . .	162
<b>8.10</b>	<b>Etelä-Savon ja Lapin hyvinvointialueet ja yhteispäivystyksen järjestäminen</b> . . . . .	163
<b>8.11</b>	<b>Julkisomisteisten yhtiöiden asema</b> . . . . .	164
<b>9</b>	<b>PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMINEN</b> . . . . .	167
9.1	Pelastustoimen järjestäminen yleiset lähtökohdat . . . . .	167
9.2	Pelastustoimen palvelutasopäätös . . . . .	167
9.3	Pelastustoimen tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin . . . . .	168
<b>10</b>	<b>HYVINVOINTIALUE JA PALVELUJEN TUOTTAMINEN</b> . . . . .	171
10.1	Palvelujen tuottaminen . . . . .	171
10.2	Palvelustrategia . . . . .	175
10.3	Sote-ostopalvelut . . . . .	177
10.3.1	Yleistä sote-ostopalvelusäännöksestä ja sen soveltamisalasta. . . . .	177
10.3.2	Yleiset edellytykset . . . . .	179
10.3.3	Ostopalvelurajoitukset . . . . .	181
10.3.4	Palvelutarpeen arviointi ja siihen liittyvä ostopalvelurajoitus . . . . .	184
10.3.5	Vuokratyövoiman käyttö . . . . .	187



<b>10.4</b>	<b>Yksityistä palvelutuottajaa koskevat vaatimukset</b> . . . . .	188
10.4.1	Yleiset edellytykset . . . . .	190
10.4.2	Toimintaedellytykset . . . . .	190
10.4.3	Luotettavuusedellytys . . . . .	192
10.4.4	Moitteettomuusedellytys . . . . .	194
<b>10.5</b>	<b>Sote-ostopalvelutuottajalle asetetut vaatimukset ja hankintalain poissulkuperusteet</b> . . . . .	195
<b>10.6</b>	<b>Ostopalvelut ja hallinnon järjestäminen</b> . . . . .	196
<b>10.7</b>	<b>Sote-ostopalvelusopimuksen lakisääteiset sopimusehdot</b> . . . . .	196
<b>10.8</b>	<b>Palveluiden hankintaa koskevan päätöksen perustelevinen</b> . . . . .	198
<b>10.9</b>	<b>Ostopalvelutuottajan ja alihankkijan velvollisuudet</b> . . . . .	200
<b>10.10</b>	<b>Alihankinta</b> . . . . .	202
10.10.1	Alihankinnan käytön rajaukset . . . . .	202
10.10.2	Alihankintaan liittyvät vastuut . . . . .	204
<b>10.11</b>	<b>Hallinnon yleislakien soveltaminen yksityisen palvelutuottajan toimintaan</b> . . . . .	206
<b>11</b>	<b>HYVINVOINTIALUEIDEN TOIMINTA MARKKINOILLA</b> . . . . .	207
<b>11.1</b>	<b>Yhtiöttämisvelvollisuus</b> . . . . .	207
<b>11.2</b>	<b>Yhtiöttämisvelvollisuuspoikkeukset ja poikkeuksiin liittyvät lisävaateet</b> . . . . .	211
<b>11.3</b>	<b>Markkinaperusteinen hinnoittelu</b> . . . . .	213
<b>11.4</b>	<b>Kirjanpidon eriyttäminen</b> . . . . .	214
<b>11.5</b>	<b>Laina ja takaus</b> . . . . .	215
<b>11.6</b>	<b>Yleistä EU-valtiontukisäännöksiä reunaehdoista</b> . . . . .	216
11.6.1	Markkinataloustoimijaperiaate . . . . .	217
11.6.2	De minimis -sääntely . . . . .	218
11.6.3	Takaustiedonanto . . . . .	218
11.6.4	Korkotiedonanto . . . . .	219
11.6.5	Vaikeuksissa olevan yrityksen tukeminen . . . . .	221
<b>11.7</b>	<b>EU-valtiontukisäännöksiä vaikutus päätöksentekoon</b> . . . . .	222
<b>11.8</b>	<b>Pääomailain</b> . . . . .	222

<b>11.9</b>	<b>Hankintalain soveltaminen</b> .....	223
11.9.1	Yleistä hankintalainsäädännöstä .....	223
11.9.2	Hankintalain soveltaminen sote-palveluihin	226
11.9.3	Sidosyksikkö. ....	227
<b>11.10</b>	<b>Kiinteistön luovutus ja vuokrasopimuksen markkinaehtoisuus</b> .....	229
<b>11.11</b>	<b>Julkinen palveluvelvoite</b> .....	231
<b>11.12</b>	<b>Kilpailuneutraliteetin valvonta</b> .....	232

## OSA IV HALLINTO

<b>12</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN JOHTAMINEN</b> .....	235
<b>12.1</b>	<b>Yleistä</b> .....	235
<b>12.2</b>	<b>Hyvinvointialuekonserni ja hyvinvointialueen toiminta</b> .....	235
<b>12.3</b>	<b>Hallintosääntö</b> .....	241
<b>12.4</b>	<b>Hyvinvointialueen ohjausvälineet</b> .....	250
<b>12.5</b>	<b>Johtamisen rakenteet</b> .....	252
12.5.1	Yleistä johtamisen rakenteista .....	252
12.5.2	Poliittinen ja strateginen johtaminen .....	256
12.5.3	Taktinen johtaminen .....	257
12.5.4	Ammatillinen johtaminen. ....	258
12.5.5	Toimintajärjestelmä ja siihen liittyvä kokonaisarkkitehtuuri-käsite. ....	259
12.5.6	Hyvä hallinta ja hallinto .....	274
<b>12.6</b>	<b>Hyvinvointialuestrategia ja palvelutasopäätökset</b> .....	281
12.6.1	Hyvinvointialuestrategia. ....	281
12.6.2	Palvelutasopäätös .....	284
<b>12.7</b>	<b>Toiminnanohjaus</b> .....	287
12.7.1	Omistajaohjaus ja konserniohje .....	289
12.7.2	Ulkoisen valvonta .....	297
12.7.3	Sisäinen tarkastus .....	298
12.7.4	Sisäinen valvonta ja riskienhallinta .....	300
12.7.5	Sopimushallinta .....	306

<b>12.8</b>	<b>Kokonaisturvallisuus ja varautuminen</b>	312
<b>13</b>	<b>TOIMIELIMET JA YHTEISTOIMINTA</b>	317
<b>13.1</b>	<b>Yleistä toimielimistä</b>	317
<b>13.2</b>	<b>Aluevaltuusto</b>	318
13.2.1	Valitseminen	318
13.2.2	Äänioikeus	320
13.2.3	Aluevaltuuston tehtävät	320
13.2.4	Aluevaltuuston puheenjohtaja ja varapuheenjohtajat	327
13.2.5	Valtuustoryhmä	328
13.2.6	Valtuutetun aloite- ja kyselyoikeus	329
<b>13.3</b>	<b>Aluehallitus</b>	331
13.3.1	Aluehallituksen tehtävät	331
13.3.2	Aluehallituksen puheenjohtaja	336
<b>13.4</b>	<b>Vaikuttamistoimielimet</b>	337
13.4.1	Nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto	337
13.4.2	Jäsenten valinta ja toimintaedellytykset	338
13.4.3	Toimielinten tehtävät	339
<b>13.5</b>	<b>Hyvinvointialueen liikelaitos ja sen toimielimet</b>	340
<b>13.6</b>	<b>Muu toimielin ja niiden tehtävät</b>	342
13.6.1	Toimielin	342
13.6.2	Hyvinvointialueen muut toimielimet	345
13.6.3	Kansalliskielilautakunta ja saamen kielen lautakunta	347
13.6.4	Alueellinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta	349
<b>13.7</b>	<b>Tilapäinen valiokunta</b>	350
<b>13.8</b>	<b>Hyvinvointialuejohtaja</b>	354
<b>13.9</b>	<b>Hyvinvointialueiden yhteistoiminta</b>	360
13.9.1	Yhteistoiminnan muodot	360
13.9.2	Yhteinen toimielin	361
13.9.3	Yhteinen virka	362
13.9.4	Sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta	363

13.9.5	Hyvinvointiyhtymä . . . . .	363
13.9.6	Yhteistoiminnan suhde hankintalakiin . . . .	368
<b>14</b>	<b>PÄÄTÖKSENTEKO</b> . . . . .	371
<b>14.1</b>	<b>Toimivallan siirtäminen</b> . . . . .	371
<b>14.2</b>	<b>Otto-oikeus</b> . . . . .	376
<b>14.3</b>	<b>Esteellisyys</b> . . . . .	379
14.3.1	Yleistä esteellisyydestä . . . . .	379
14.3.2	Esteellisyyserusteiden soveltamisala . . . . .	383
14.3.3	Valtuutetun esteellisyyserusteet . . . . .	384
14.3.4	Esteellisyys muissa toimielimissä . . . . .	385
14.3.5	Toisen asteen jäävi . . . . .	391
14.3.6	Kaksoisrooli . . . . .	392
14.3.7	Läheinen . . . . .	402
14.3.8	Esteellisyyden vaikutus . . . . .	404
<b>14.4</b>	<b>Kokousmenettely</b> . . . . .	405
14.4.1	Yleistä . . . . .	405
14.4.2	Valtuustoasioiden valmistelu . . . . .	405
14.4.3	Valmistelu muissa toimielimissä . . . . .	406
14.4.4	Aluevaltuuston kokoontuminen ja käsiteltävät asiat . . . . .	406
14.4.5	Hallintopäätös ja esityslistan sisältö . . . . .	408
14.4.6	Kokouspaikka ja kokouskutsu . . . . .	410
14.4.7	Aluevaltuuston päätösten laillisuuden valvonta . . . . .	412
<b>14.5</b>	<b>Toimielimen päätöksentekotavat</b> . . . . .	412
14.5.1	Yleistä kokouksista . . . . .	412
14.5.2	Kokouksen julkisuus . . . . .	413
14.5.3	Sähköinen kokous . . . . .	414
14.5.4	Sähköinen päätöksentekomenettely . . . . .	415
14.5.5	Laillisuus ja päätösvaltaisuus . . . . .	417
14.5.6	Kokouksen johtaminen ja puheenvuorot . . . .	417
14.5.7	Läsnäolo- ja puheoikeus . . . . .	418
14.5.8	Äänestys . . . . .	420
14.5.9	Vaali . . . . .	424
14.5.10	Eriävä mielipide . . . . .	426
<b>14.6</b>	<b>Pöytäkirjan laatiminen ja tarkastaminen</b> . . . . .	426

<b>15</b>	<b>LUOTTAMUSHENKILÖSTÖ JA ASUKKAIDEN OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET . . .</b>	<b>429</b>
15.1	<b>Luottamustoimen hoitaminen ja luottamushenkilön asema . . . . .</b>	<b>429</b>
15.1.1	Luottamustoimen hoitaminen . . . . .	429
15.1.2	Luottamushenkilön asema sekä palkkiot ja korvaukset. . . . .	433
15.1.3	Päätoiminen tai osa-aikainen luottamustoimi. . . . .	437
15.2	<b>Vaalikelpoisuus . . . . .</b>	<b>439</b>
15.2.1	Yleinen vaalikelpoisuus. . . . .	439
15.2.2	Vaalikelpoisuus aluevaltuustoon . . . . .	441
15.2.3	Vaalikelpoisuus aluehallitukseen . . . . .	446
15.2.4	Vaalikelpoisuus muihin toimielimiin . . . . .	452
15.2.5	Vaalikelpoisuus tarkastuslautakuntaan . . . . .	453
15.2.6	Vaalikelpoisuus hyvinvointiyhtymän toimielimiin ja yhteiseen toimielimeen . . . . .	454
15.2.7	Vaalikelpoisuuden menettäminen. . . . .	455
15.2.8	Luottamushenkilön erottaminen kesken vaalikauden . . . . .	455
15.3	<b>Luottamushenkilön tiedonsaanti . . . . .</b>	<b>458</b>
15.4	<b>Sidonnaisuuksien ilmoittaminen . . . . .</b>	<b>462</b>
15.5	<b>Virheellinen menettely luottamustoimessa ja rikollinen menettely luottamustoimen ulkopuolella . . . . .</b>	<b>463</b>
15.6	<b>Hyvinvointialueen asukkaiden osallistumisoikeus . . . . .</b>	<b>466</b>
15.6.1	Osallistumis- ja vaikuttamis- mahdollisuudet. . . . .	466
15.6.2	Aloiteoikeus . . . . .	470
15.6.3	Hyvinvointialueen kansanäänestys . . . . .	472
15.6.4	Viestintä. . . . .	474
15.7	<b>Hyvinvointialueen ilmoitukset ja tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa . . . . .</b>	<b>477</b>
<b>16</b>	<b>KIELELLISET OIKEUDET . . . . .</b>	<b>481</b>
16.1	<b>Yleistä kielellisistä oikeuksista . . . . .</b>	<b>481</b>

16.2	Oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluihin suomeksi ja ruotsiksi . . . . .	486
16.3	Viestintä ja yleisölle annettavat tiedotteet . . . . .	487
16.4	Digitaaliset palvelut . . . . .	489
16.5	Henkilöstöpolitiikka ja rekrytointi . . . . .	489
16.6	Hyvinvointialueen toimielinten kokousasiakirjat . . . . .	490
16.7	Kaksikielisten hyvinvointialueiden sopimus yhteistyöstä ja tehtävänjaosta . . . . .	491
<b>17</b>	<b>HENKILÖSTÖ . . . . .</b>	<b>493</b>
17.1	Viranhaltija vai työntekijä? . . . . .	493
17.2	Henkilöstön ammattitaidon ylläpito . . . . .	503

## **OSA V**

### **TALOUS JA TARKASTUS**

<b>18</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN TALOUDEN OHJAUKSEN LÄHTÖKOHDAT . . . . .</b>	<b>507</b>
18.1	Hyvinvointialueen mahdollisuudet päättää taloudestaan . . . . .	507
18.2	Hyvinvointialueen talouden ohjauksen prosessi . .	510
18.3	Hyvinvointialueen lainanotto ja asema rahoitusmarkkinoilla . . . . .	512
18.4	Hyvinvointialue ja verotus . . . . .	513
18.4.1	Tuloverotus . . . . .	513
18.4.2	Arvonlisäverotus . . . . .	514
18.4.3	Varainsiirtoverotus . . . . .	516
18.5	Hyvinvointialueen liiketoiminnan eriyttäminen . . .	517
<b>19</b>	<b>HYVINVOINTIALUEIDEN RAHOITUS . . . . .</b>	<b>521</b>
19.1	Valtion rahoituksen perusteet . . . . .	521
19.2	Laskennallinen rahoitus koko maan tasolla . . . . .	525
19.2.1	Rahoituksen perustuminen kustannuksiin ja rahoituksen taso . . . . .	525
19.2.2	Palvelutarpeen huomioon ottaminen . . . . .	526

19.2.3	Kustannustason huomioon ottaminen . . . .	527
19.2.4	Tehtävämuutosten huomioon ottaminen ..	528
19.2.5	Toteutuneiden kustannusten huomioon ottaminen . . . . .	529
<b>19.3</b>	<b>Laskennallisen rahoituksen kohdentuminen hyvinvointialueille . . . . .</b>	<b>531</b>
19.3.1	Rahoituksen määräytymistekijät . . . . .	531
19.3.2	Terveysten-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekerroin . . . . .	534
19.3.3	Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin . . . . .	535
19.3.4	Asukastiheyskerroin . . . . .	536
19.3.5	Vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus ja saamenkielisyys . . . . .	537
19.3.6	Yliopistosairaalisä . . . . .	538
19.3.7	Pelastustoimen riskikerroin . . . . .	539
19.3.8	Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueiden ympäri vuorokautisen yhteispäivystyksen ylimääräisten kustannusten korvaaminen ..	540
<b>19.4</b>	<b>Siirtymätasaus . . . . .</b>	<b>541</b>
<b>19.5</b>	<b>Lisärahoitus . . . . .</b>	<b>542</b>
19.5.1	Lisärahoituksen perusteet . . . . .	542
19.5.2	Lisärahoituksen valmistelu ja ehdot . . . . .	544
<b>19.6</b>	<b>Rahoituksen myöntäminen ja maksaminen . . . . .</b>	<b>546</b>
<b>19.7</b>	<b>Hyvinvointialueiden muut tulot . . . . .</b>	<b>547</b>
19.7.1	Asiakasmaksut . . . . .	548
19.7.2	Hyvinvointialueiden väliset kustannusten korvaukset . . . . .	549
19.7.3	Valtion korvaukset valmiuden ylläpitämiseen ja häiriötilanteiden hoitamiseen . . . . .	549
<b>20</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN TALOUDEN SUUNNITTELU . . . . .</b>	<b>551</b>
<b>20.1</b>	<b>Talouden suunnittelun lähtökohdat . . . . .</b>	<b>551</b>
20.1.1	Talousarvio talouden ohjauksen välineenä .	551
20.1.2	Taloussuunnittelun periaatteet . . . . .	553
20.1.3	Talouden tasapainottaminen . . . . .	554
20.1.4	Alijäämän kattamisvelvollisuus . . . . .	556

<b>20.2</b>	<b>Talousarvion ja -suunnitelman rakenne ja sisältö</b>	558
20.2.1	Määrärahat, tuloarviot ja tavoitteet	558
20.2.2	Talousarvion osat	559
20.2.3	Liikelaitoksen talousarvio	563
<b>20.3</b>	<b>Talousarvion sitovuus ja muuttaminen</b>	564
20.3.1	Talousarvion sitovuus	564
20.3.2	Talousarvion muuttaminen	566
<b>21</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN INVESTOINTIEN OHJAUS JA LAINANOTTOVALTUUDET</b>	567
<b>21.1</b>	<b>Investointien ohjauksen ja lainanottovaltuuden taustaa</b>	567
<b>21.2</b>	<b>Investointisuunnitelmat</b>	569
21.2.1	Investointisuunnitelman sisältö.	569
21.2.2	Investoinnit	571
21.2.3	Investointeja vastaavat sopimukset	572
21.2.4	Investointien rahoittaminen	573
21.2.5	Investointisuunnitelman hyväksymismenettely	574
<b>21.3</b>	<b>Laskennallinen lainanottovaltuus</b>	579
21.3.1	Lainanottovaltuudesta päättäminen	579
21.3.2	Lainanottovaltuuden laskenta	580
21.3.3	Lainanottovaltuuden käyttö ja seuranta	583
21.3.4	Investointeja vastaavien sopimusten huomioon ottaminen	585
<b>21.4</b>	<b>Lainanottovaltuuden muuttaminen</b>	586
21.4.1	Investointien välttämättömyys ja muu investointien rahoitus	586
21.4.2	Lainanottovaltuuden muuttamisen valmistelu ja ehdot	587
<b>21.5</b>	<b>Toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskus</b>	588



<b>22</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN KIRJANPITO JA TILINPÄÄTÖS SEKÄ TALOUTTA KOSKEVIEN TIETOJEN</b>	
	<b>RAPORTOINTI</b> . . . . .	591
<b>22.1</b>	<b>Kirjanpito</b> . . . . .	591
22.1.1	Kirjanpitovelvollisuus ja kirjanpitolain soveltaminen . . . . .	591
22.1.2	Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston ohjeet ja lausunnot . . . . .	596
22.1.3	Keskeiset tilinpäätöskirjaukset . . . . .	598
22.1.4	Liikelaitos hyvinvointialueen kirjanpidossa. . . . .	601
<b>22.2</b>	<b>Tilinpäätöksen sisältö ja hyväksyminen</b> . . . . .	602
22.2.1	Tilinpäätöksen osat ja niiden keskeinen sisältö . . . . .	602
22.2.2	Tilinpäätöksen valmistelu ja hyväksyminen. . . . .	615
22.2.3	Liikelaitos hyvinvointialueen tilinpäätöksessä. . . . .	615
<b>22.3</b>	<b>Konsernitilinpäätös</b> . . . . .	616
22.3.1	Konsernitilinpäätöksen laatimis- velvollisuus ja konsernitilinpäätökseen yhdisteltävät yhteisöt . . . . .	616
22.3.2	Konsernitilinpäätöksen laadintaperiaatteet . . . . .	621
22.3.3	Konsernitilinpäätöksen yhdistely- ja eliminointikirjaukset. . . . .	622
22.3.4	Konsernitilinpäätöksen sisältö. . . . .	624
<b>22.4</b>	<b>Hyvinvointialueen tilinpäätöksen tulkinta</b> . . . . .	624
22.4.1	Tuloslaskelman tulkinta . . . . .	624
22.4.2	Rahoituslaskelman tulkinta. . . . .	626
22.4.3	Taseen tulkinta. . . . .	628
22.4.4	Toimintakertomuksen ja liitetietojen käyttö tilinpäätöksen tulkinnassa . . . . .	630
<b>22.5</b>	<b>Palvelukohtainen kustannuslaskenta</b> . . . . .	631
<b>22.6</b>	<b>Taloutta koskevien tietojen raportointi</b> . . . . .	631
22.6.1	Taloustietojen raportointivelvollisuus. . . . .	631
22.6.2	Raportoitavat tietosisällöt . . . . .	634
22.6.3	Raportoinnin aikataulu. . . . .	635
22.6.4	Automatisoitu taloustietojen raportointi. . . . .	636

<b>23</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN ARVIOINTIMENETTELY</b> . . . . .	637
23.1	Arviointimenettelyn sisältö . . . . .	637
23.2	Arviointimenettelyn käynnistyminen . . . . .	638
23.2.1	Talouteen perustuva arviointimenettely . . .	638
23.2.2	Palveluihin perustuva arviointimenettely . .	639
23.3	Arviointimenettelyn prosessi . . . . .	642
23.3.1	Arviointiryhmän kokoonpano ja arviointimenettelyn eteneminen . . . . .	642
23.3.2	Viranomaisen toimivallan rajoittaminen . . .	643
23.4	Toimenpiteistä päättäminen sekä niiden seuranta ja raportointi . . . . .	643
<b>24</b>	<b>HYVINVOINTIALUEEN HALLINNON JA TALOUDEN TARKASTUS.</b> . . . . .	645
24.1	Hallinnon ja talouden tarkastuksen kokonaisuus . . . . .	645
24.2	Tarkastuslautakunta . . . . .	646
24.2.1	Tarkastuslautakunnan kokoonpano ja tehtävät . . . . .	646
24.2.2	Arviointikertomus ja sen käsittely . . . . .	649
24.3	Tilintarkastaja . . . . .	649
24.3.1	Tilintarkastajan valinta, toimikausi ja vastuu . . . . .	649
24.3.2	Tilintarkastajan tehtävät . . . . .	651
24.3.3	Tilintarkastuskertomus ja sen käsittely sekä tilintarkastajan muu raportointi . . . . .	654
24.4	Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus . . . . .	656

## OSA VI

### UUDENMAAN ERILLISRATKAISU

<b>25</b>	<b>UUDENMAAN ERILLISRATKAISU.</b> . . . . .	661
25.1	ErillISRatkaisun valmistelu ja vaihtoehdot . . . . .	661
25.2	Uudenmaan hyvinvointialueet sekä lainsäädännön soveltaminen . . . . .	662

<b>25.3</b>	<b>Helsingin kaupunki sote- ja pelastustoimen palvelujen järjestäjänä</b> . . . . .	666
25.3.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen talouden eriyttäminen . . . .	667
25.3.2	Valtion rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin . . . . .	668
25.3.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen talouden ohjaus . . . . .	669
25.3.4	Hallinnon ja talouden tarkastus . . . . .	676
25.3.5	Arviointimenettely . . . . .	676
<b>25.4</b>	<b>HUS-yhtymä</b> . . . . .	677
25.4.1	HUS-yhtymän hallinto . . . . .	678
25.4.2	HUS-yhtymän lakisääteinen järjestämisvastuu . . . . .	679
25.4.3	HUS-yhtymän muut tehtävät . . . . .	685
<b>25.5</b>	<b>HUS-järjestämissopimus</b> . . . . .	687
25.5.1	HUS järjestämissopimuksen sisältö . . . . .	687
25.5.2	HUS-järjestämissopimuksen valmistelu . . .	689
25.5.3	HUS-järjestämissopimuksen hyväksyminen ja muuttaminen . . . . .	690
25.5.4	Valtioneuvoston oikeus päättää HUS-järjestämissopimuksesta . . . . .	691
<b>25.6</b>	<b>HUS-yhtymän talous ja tarkastus</b> . . . . .	692
25.6.1	HUS-yhtymän talouden ohjauksen lähtökohdat . . . . .	692
25.6.2	HUS-yhtymän rahoitus . . . . .	693
25.6.3	HUS-yhtymän investointien suunnittelu ja lainanottovaltuus . . . . .	694
25.6.4	HUS-yhtymän peruspääoma ja sen muuttaminen . . . . .	695
25.6.5	HUS-yhtymän hallinnon ja talouden tarkastus . . . . .	696

## OSA VII

### MUUTOKSENHAKU

<b>26 MUUTOKSENHAKU, OIKAISUVAATIMUS JA</b>	
<b>ALUEVALITUS</b> . . . . .	699
<b>26.1 Yleistä</b> . . . . .	699
<b>26.2 Hyvinvointialuelain mukainen oikaisuvaatimus</b> . .	704
26.2.1 Yleistä . . . . .	704
26.2.2 Oikaisuvaatimusaika ja päätöksen tiedoksianto . . . . .	706
26.2.3 Oikaisuvaatimuksen käsittely . . . . .	707
<b>26.3 Aluevalitus</b> . . . . .	708
<b>26.4 Sote-järjestämislain muutoksenhakusäännökset</b> . . . . .	713
<b>26.5 Uusimaa-lain mukainen muutoksenhaku</b> . . . . .	713
<b>26.6 Pela-järjestämislain muutoksenhakusäännökset</b> .	714
<b>26.7 Erityislain oikaisuvaatimus ja hallintovalitus</b> . . . .	714
<b>26.8 Hallintoriita</b> . . . . .	719
<b>26.9 Muita muutoksenhakusäännöksiä</b> . . . . .	721
26.9.1 Aluejakolain mukainen muutoksenhaku . . .	721
26.9.2 Muutoksenhaku Valtiokonttorin takauksien hallinnointia ja valvontaa koskeviin päätöksiin . . . . .	722
26.9.3 Muutoksenhaku rahoituslain mukaisista päätöksistä . . . . .	722
<b>26.10 Yksityisoikeudellinen riita</b> . . . . .	723
<b>26.11 Muutoksenhaku hankinta-asioissa</b> . . . . .	723
<b>26.12 Sote-ostopalvelut ja hankintalain mukainen muutoksenhaku</b> . . . . .	726
<b>26.13 Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus</b> . . . . .	727

## OSA VIII

# SIIRTYMÄVAIHEEN ERITYISKYSYMYKSIÄ

<b>27</b>	<b>RAHOITUKSEN SIIRTO HYVINVOINTIALUEILLE</b> . . . . .	731
27.1	Hyvinvointialueiden rahoituksen siirtymäsäännökset . . . . .	731
27.2	Kuntien rahoituksen muutokset . . . . .	732
<b>28</b>	<b>OMAISSUUSJÄRJESTELYT</b> . . . . .	733
28.1	Omaisuu den ja velkojen sekä sitoumusten siirtyminen hyvinvointialueille . . . . .	733
28.2	Omaisuu sjärjestelyt kuntien ja hyvinvointialueiden kirjanpidossa . . . . .	737
28.3	Valtiontakaukset siirtyville lainoille . . . . .	738
28.4	Vuokra-asetuksen mukaisen vuokran määräytyminen . . . . .	738
28.5	Korvaus uudistuksen omaisuusjärjestelyistä kunnalle aiheutuvista kustannuksista . . . . .	741
28.5.1	Korvauksen määrä . . . . .	741
28.5.2	Korvauksen hakeminen . . . . .	743
<b>29</b>	<b>SOTE-OSTOPALVELUSOPIMUKSEN MITÄTTÖMYYS JA IRTISANOMINEN</b> . . . . .	745
29.1	Yleistä mitättömyys- ja irtisanomisperusteista . . . . .	745
29.2	Mitättömyysperusteet . . . . .	747
29.3	Irtisanomisperusteet . . . . .	749
29.4	Hankintalain sopimuksen muuttamista koskevat säännökset . . . . .	750
29.5	Sopimussakon mitättömyys sekä korvausoikeus . . . . .	753
29.6	Siirtymäajat . . . . .	755
	<b>ASIAHAKEMISTO</b> . . . . .	757

# Esipuhe

Hyvinvointialue – järjestäminen, hallinto ja talous -teos on kokoava käsikirja ja hakuteos, jossa käsitellään laajasti hyvinvointialueita koskevaa sääntelyä. Teosta voivat hyödyntää hyvinvointialueiden luottamushenkilöt, viranhaltijat ja työntekijät sekä ketkä tahansa muut hyvinvointialueiden toiminnasta kiinnostuneet. Teos soveltuu hyvin myös oppikirjaksi. Teoksessa käsitellään kattavasti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen lainsäädännön keskeiset kohdat sekä niiden tulkinnat lainvalmisteluasiakirjojen ja täytäntöönpanossa annettujen ohjeiden perusteella.

Teoksessa käsitellään aiempia uudistuksia, hyvinvointialueiden toimintaan liittyviä perustuslakikysymyksiä ja sote-lainsäädäntöä sekä EU-kilpailuoikeutta siltä osin kuin säännöksillä on kytkentä käsiteltyihin kohtiin. Päähuomio on kuitenkin hyvinvointialueuudistuksen keskeisissä säännöksissä eli hyvinvointialueiden hallinnon ja talouden sekä sote-järjestämislain säännöksiä kuvauksessa. Osana taloutta teoksessa käsitellään myös hyvinvointialueiden rahoitusta, kirjanpitoa ja tarkastusta koskevia kysymyksiä. Hallinnon perussäännöksiä lisäksi kuvataan johtamista kokonaisuutena järjestelmällisenä toimintana.

Hyvinvointialueita koskevia säännöksiä käsitellään aiheittain siten, että samalla on kuvattu säännöksen tulkintaan liittyvät olennaiset muut säännökset. Teoksen sisältö rakentuu asiakokonaisuuksittain, toisin sanoen yhtä asiaa koskeva sääntely on koottu samaan kohtaan, vaikka se sisältyisikin eri lakeihin. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty joitain säännöksiä, kuten tiedonhallintaa ja tietosuojaa koskevia, jotka olisivat edellyttäneet mittavaa yleiskuvausta säännöksiä taustoista. Tiedonhallinnasta ja tietosuojasta on hyvin saatavilla kattavia

teoksia. Teoksesta on jätetty pois myös sellaiset voimaanpanolain säännökset, jotka liittyivät pelkästään hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymiseen tai järjestämisvastuun siirtoon.

Teos on jaettu kahdeksaan osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään aiempia sote-uudistuksia ja perustuslain hyvinvointialueiden kannalta relevanteimpia säännöksiä sekä hyvinvointialuelainsäädäntöä ja sen soveltamista. Toisessa osassa käsitellään hyvinvointialuejakoa ja valtion ohjausta sekä valvontaa. Kolmas osa käsittelee henkilöiden oikeutta palveluihin, järjestämisvastuuta, palvelujen tuottamista, yhteistyövelvoitteita, toimintaa markkinoilla sekä eräiden tehtävien järjestämistä. Neljännessä osassa käsitellään hallintoa, ja viidennessä osassa kuvataan taloutta ja tarkastusta. Kuudennessa osassa kuvataan Uudenmaan erillisratkaisua, seitsemännessä osassa muutoksenhakua ja kahdeksannessa osassa toiminnan siirtämiseen liittyviä siirtymäkauden säännöksiä.

Lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja muuta ohjeistusta on seurattu elokuun loppuun 2023 saakka. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaiset tavoitteet ja toimenpiteet on esitetty alaviitteissä siltä osin kuin ne liittyvät nimenomaisesti kyseiseen kohtaan.

Kirjoittajat ovat toimineet keskeisesti joko hyvinvointialuelainsäädännön valmistelijoina tai toimeenpanossa. Pasi Leppänen toimii valtiovarainministeriön kunta- ja alueosastolla finanssineuvoksena ja yksikön päällikkönä. Hän osallistui hyvinvointialueuudistuksen investointien ja talouden ohjausta sekä omaisuusjärjestelyjä koskevien säännösten valmisteluun. Leppänen on kirjoittanut jakson V ja osin jaksot VI ja VIII. Johanna Sorvettula toimii Hyvinvointialueyhdistiö Hyvil Oy:n toimitusjohtajana ja johtavana juristina. Hän vastasi Kuntaliitossa hyvinvointialueuudistuksen juridisesta muutostuesta vastaavana lakimiehenä. Sorvettula on kirjoittanut osan IV ja osin osan VII. Auli Valli-Lintu toimii KPMG:ssä johtajana. Hän on toiminut aiemmin sosiaali- ja terveysministeriössä hyvinvointialueuudistuksen esittelijänä sekä hva-lakia ja sote-järjestämislakia koskevan jaoston puheenjohtajana. Valli-Lintu on kirjoittanut osuudet I, II, III sekä osin osuudet VI, VII ja VIII.

Helsingissä 15. päivänä marraskuuta 2023

Pasi Leppänen      Johanna Sorvettula      Auli Valli-Lintu