

RP 189/2025 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om välfärdsområden

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås ändring och temporär ändring av lagen om välfärdsområden. Enligt förslaget ska bestämmelserna om täckande av underskott ändras temporärt så att finansministeriet under vissa förutsättningar kan bevilja möjlighet att före utgången av 2027 eller 2028 täcka uppkomna underskott för de välfärdsområden för vilka det är nödvändigt för att kunna följa lagstiftningen.

Dessutom föreslås det att tidsfristerna för utarbetande och lämnande av välfärdsområdenas investeringsplaner ändras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. De föreslagna bestämmelserna om förlängning av tidsfristen för täckande av underskott ska gälla till och med den 31 december 2029.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
3 Målsättning	11
4 Förslagen och deras konsekvenser	12
4.1 Förslagen.....	12
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	15
5 Alternativa handlingsvägar och deras konsekvenser.....	19
6 Remissvar	23
7 Ikraftträdande	23
8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	24
LAGFÖRSLAG.....	27
Lag om ändring och temporär ändring av lagen om välfärdsområden.....	27
BILAGA.....	29
PARALLELLTEXT.....	29
Lag om ändring och temporär ändring av lagen om välfärdsområden.....	29

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Ansvar för att ordna tjänster inom social- och hälsovården samt räddningsväsendet överfördes från kommunerna till välfärdsområdena vid ingången av 2023. Vid beredningen av den samlade lagstiftningen (RP 241/2020 rd) strävade man i lagstiftningen efter att på olika sätt bereda sig på att trygga välfärdsområdenas förutsättningar att klara av sina uppgifter i olika situationer.

Åren 2021 och 2022 anvisade staten sammanlagt cirka 583 miljoner euro i statsunderstöd för beredningskostnaderna för välfärdsområdenas verksamhet och inrättande. Ur detta belopp betalades kostnaderna för beredningsskedets tjänsteinnehavare och för de välfärdsområdesfullmäktige som inledde sin verksamhet våren 2022. År 2023 anvisade staten dessutom välfärdsområdena, HUS-sammanslutningen och Helsingfors stad 350 miljoner euro i statsunderstöd i form av ett särskilt anslag för stabilisering och utveckling av verksamheten 2023–2025. Även för de nödvändiga IKT-ändringskostnader av engångsnatur som reformen medförde anvisades ett särskilt anslag.

I enlighet med bestämmelserna i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021), nedan *finansieringslagen*, beaktas i välfärdsområdenas finansiering för varje finansår på förhand olika faktorer som påverkar behovet av finansiering, såsom ett ökat servicebehov (7 §), en höjd kostnadsnivå (8 §) samt de ändringar i välfärdsområdenas uppgifter som träder i kraft (9 §). Dessutom föreskrivs i finansieringslagen (10 §) om justering i efterhand av finansieringen med utgångspunkt i kostnaderna.

Under beredningen och riksdagsbehandlingen av finansieringslagen gick det inte att förutse att det skulle uppkomma ett betydande underskott under de första åren av välfärdsområdenas verksamhet. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis förutsatt att finansieringsmodellens funktion ska följas upp och utvecklas.¹ Utvecklingen av finansieringsmodellen sker i enlighet med regeringsprogrammet stegvis. Avsikten är att våren 2026 överlämna en proposition till riksdagen med förslag till genomförande av sådana ändringar enligt regeringsprogrammet som gäller finansieringsmodellens behovsfaktorer och omständighetsrelaterade faktorer samt övergångsutjämnings. I propositionen ska också ingå sparåtgärder i enlighet med målen för bromsande av kostnadsökning i statsminister Petteri Orpos regeringsprogram.² Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 2027.

I lagen om välfärdsområden (611/2021) finns bestämmelser om kravet på balans i välfärdsområdets ekonomi och skyldigheten att täcka underskott. Ett underskott i välfärdsområdets balansräkning ska täckas inom två år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Inom denna tid ska också underskott som uppkommit under eller efter det år budgeten upprättades täckas (115 § 2 mom.). Å andra sidan ska budgeten upprättas på ett realistiskt sätt och innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och

¹ GrUU 15/2018 rd, s. 23, GrUU 17/2021 rd, s. 24–25, GrUU 38/2024 rd, s. 6.

² Ett starkt och engagerat Finland – regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering 20.6.2023. Bilaga B: De ändringar i finansieringsmodellen som beslutas under regeringsperioden.

verksamhetsmålen förutsätter. Dessutom ska budgeten innehålla en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas (115 § 3 mom.).

En granskning på riksnivå visar att den statliga finansiering som betalas till välfärdsområdena 2025 och kostnaderna enligt välfärdsområdenas budgetar i den mån motsvarar varandra att välfärdsområdenas ekonomi som helhet uppskattad i början av november uppvisar ett överskott på 238 miljoner euro. Läget i välfärdsområdena har dock differentierats. I avsnittet om välfärdsområdenas ekonomi i planen för de offentliga finanserna 2026–2029 konstateras det att det krävs en omfattande kostnadsminskning 2026 för att de underskott som uppkommit i flera välfärdsområden 2023–2024 ska kunna täckas inom utsatt tid före utgången av 2026. Utifrån denna bedömning som gjordes våren 2025 bör sammanlagt 17 välfärdsområden minska sina kostnader. Sålunda är det osannolikt att alla välfärdsområden kan täcka sitt underskott inom den tidsfrist som anges i den gällande lagstiftningen, det vill säga före utgången av 2026.

Om ett välfärdsområde inte klarar av sina skyldigheter, har välfärdsområdet och de behöriga ministerierna till sitt förfogande olika förfaranden som grundar sig på den samlade lagstiftningen och som syftar till att trygga välfärdsområdenas förutsättningar att ordna social- och hälsovården samt räddningsväsendet.

Den arbetsgrupp som utredde styrningen av välfärdsområdenas investeringar föreslog i sin slutrapport från den 3 februari 2025 att senareläggning av tidsfristen för lämnande av välfärdsområdenas investeringsplaner till ministerierna ska utredas. Den samordningsgrupp för styrningen av välfärdsområdenas investeringar som tillsattes i mars 2025 har berett en ändring av tidsplanen tillsammans med företrädare för välfärdsområdena.

1.2 Beredning

Regeringens proposition bereddes som tjänsteuppdrag vid finansministeriet.

Utkastet till proposition var på remiss den 25.9–31.10.2025.

Utlåtanden begärdes av välfärdsområdena, Helsingfors stad, HUS-sammanslutningen, social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, arbets- och näringsministeriet, regionförvaltningsverken, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Statens revisionsverk, justitiekanslersämbetet, Institutet för hälsa och välfärd, Välfärdsområdesbolaget Hyvil Oy och Finlands Revisorer rf. Även andra instanser än de som nämns i sändlistan fick yttra sig. Finansministeriet fick sammanlagt 36 utlåtanden.

Beredningsunderlagen till propositionen, såsom utlåtanden och utlåtandesammandrag, finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> och har projektnummer VM072:00/2025³.

Beredningen av propositionen har behandlats i välfärdsområdesdelegationen den 13 juni, den 15 augusti och den 19 september 2025.

³ <https://vm.fi/sv/projekt?tunnus=VM072:00/2025>

2 Nuläge och bedömning av nuläget

Skyldighet att täcka underskott

Ett underskott i välfärdsområdets balansräkning ska täckas inom två år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Inom denna tid ska också underskott som uppkommit under eller efter det år budgeten upprättades täckas (115 § 2 mom.).

Nettokostnaderna för ordnandet av tjänsterna ska under ekonomiplansperioden anpassas så att de motsvarar nivån på den välfärdsområdesspecifika finansiering som anvisats av staten. Välfärdsområdet ska sålunda anpassa nettokostnaderna för sin verksamhet under de år som följer på underskottet till en nivå som är lägre än den årliga statliga finansieringen. Samtidigt ska välfärdsområdena dock se till att ordnandet av tjänsterna tryggas. Välfärdsområdena har en direkt ur grundlagen härledd skyldighet att i alla situationer ordna de uppgifter som har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna. Tillgången till lagstadgade tjänster kan inte begränsas genom budgeten.⁴ För att täcka underskott inom den tidsfrist som föreskrivs i 115 § 2 mom. i lagen om välfärdsområden kan välfärdsområdet inte låta bli att ordna särskilt de tjänster som har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna eller att sköta uppgifter som på ett väsentligt sätt har samband med uppgifterna. Samtidigt är det dock klart att välfärdsområdet inte kan låta bli att sträva efter att täcka underskott i enlighet med gällande lagstiftning.

Alla välfärdsområden, med undantag av Helsingfors stad, har uppvisat underskott under 2023, som är det första året med organiseringsansvar. Päijänne-Tavastlands välfärdsområde och HUS-sammanslutningen uppvisade underskott redan 2022, vilket innebär skyldighet att täcka underskotten före utgången av 2025. Skyldigheten att täcka underskott gäller också HUS-sammanslutningen. För HUS-sammanslutningens underskott ansvarar dock slutligen Nylands välfärdsområden och Helsingfors stad, vilka bokför HUS-sammanslutningens underskott i sina egna balansräkningar som en avsättning. HUS-sammanslutningen kommer enligt budgeten för 2025 och vidare enligt halvårsrapporteringens bokslutsprognos att under 2025 täcka sitt uppkomna underskott. Detta möjliggörs utöver av HUS-sammanslutningens anpassningsåtgärder också av den extra medlemsavgiftsandel som Nylands välfärdsområden och Helsingfors stad betalar 2025 och som är avsedd att täcka underskotten. Enligt bokslutsuppgifterna uppvisade alla välfärdsområden, utom Helsingfors stad, ett nytt underskott också 2024. Detta innebär att alla dessa välfärdsområden ska uppvisa ett motsvarande överskott under 2025–2026 för att kunna täcka sitt underskott inom utsatt tid. Först på grundval av bokslutsuppgifterna för 2026 går det slutligen se om ett enskilt välfärdsområde inom utsatt tid har lyckats täcka de underskott som uppkommit 2023 och 2024.

I en stor del av välfärdsområdena (14 välfärdsområden) överstiger underskotten vid utgången av 2024 betydligt genomsnittet för hela landet (-438 euro per invånare). Justeringen i efterhand av finansieringen kommer dock i praktiken att endast ersätta välfärdsområdena för genomsnittliga underskott. I praktiken kan de välfärdsområden som har ett större underskott än det genomsnittliga inte heller på årsnivå täcka sitt underskott genom justeringen i efterhand, medan de välfärdsområden där underskottet är mindre än det genomsnittliga eller som inte alls uppvisar ett underskott drar ekonomisk nytta av justeringen i efterhand. Om kostnadsnivån i välfärdsområdet hålls på 2023 och 2024 års nivå, kommer en justering i efterhand som motsvarar välfärdsområdets underskott att resultera i att välfärdsområdets ekonomi är i balans

⁴ Se till exempel GrUU 26/2017 rd.

endast på ett års nivå. En förutsättning för att underskotten ska kunna täckas är uppvisande av ett motsvarande överskott, det vill säga en betydande sänkning av kostnadsnivån samtidigt som välfärdsområdena utsätts för ett betydande årligt kostnadstryck på uppskattningsvis cirka fem procent orsakat av det ökade servicebehovet och de stigande priserna, bland annat lönerna.

Eftersom bestämmelser om en tidsfrist för täckande av underskott utfärdats genom lag, skulle välfärdsområdet inte handla på det sätt som lagen förutsätter om det inte täckte underskotten inom den föreskrivna tiden. Till välfärdsområdesfullmäktiges uppgifter hör att fatta beslut om viktiga frågor som gäller välfärdsområdets verksamhet och ekonomi, såsom budgeten och budgetplanen, godkännande av bokslutet, beslut om ansvarsfrihet samt till exempel välfärdsområdesstrategin och förvaltningsstadgan. Välfärdsområdets revisorer har till uppgift att bland annat granska om välfärdsområdets förvaltning har skötts enligt lag och välfärdsområdesfullmäktiges beslut. Revisorerna ska fästa uppmärksamhet vid frågan och utifrån en bedömning från fall till fall kan situationen leda till att de redovisningsskyldiga förvägras ansvarsfrihet eller till att ansvarsfrihet beviljas trots en anmärkning om bristande efterlevnad av lagen.

Välfärdsområdenas ekonomiska utsikter åren 2025 och 2026

Välfärdsområdenas ekonomiska situation har varit utmanande under de första verksamhetsåren. Det sammanräknade underskott som välfärdsområdena uppvisar 2023–2024 är 2,45 miljarder euro, vilket är 438 euro per invånare eller cirka tio procent av den statliga finansieringen för 2024. I största delen av välfärdsområdena skedde det dock en vändning till det bättre i den ekonomiska situationen under slutet av 2024 och kostnadsökningen har avtagit jämfört med tidigare. År 2025 underlättas välfärdsområdenas ekonomiska situation av den lagstadgade justeringen i efterhand av finansieringen. Med stöd av den har på grundval av de faktiska kostnaderna för 2023 ett belopp på cirka 1,4 miljarder euro betalats.

Tack vare justeringen i efterhand och de anpassningsåtgärder som välfärdsområdena har vidtagit förväntas det sammanräknade resultatet för 2025 vara positivt. I välfärdsområdenas bokslutsprognoser i halvårsrapporteringen förväntas ett överskott på cirka 232 miljoner euro, vilket är något mindre än det belopp på 240 miljoner euro som förväntades i budgetarna. Även om välfärdsområdenas ekonomi totalt sett sålunda är i balans, ser överskottet för 2025 ut att täcka under tio procent av det uppkomna underskottet, så det är osannolikt att alla välfärdsområden kan täcka sitt underskott inom den tidsfrist som föreskrivs i den gällande lagstiftningen, det vill säga före utgången av 2026.

En större utmaning än det knappa överskottet i hela landet orsakas av den starka ekonomiska differentieringen mellan välfärdsområdena. Det finns en mycket stor skillnad mellan välfärdsområdena i fråga om beloppet av det överskott eller underskott som uppkommit före utgången av 2024 (Tabell 1) och som varierar mellan +85 euro och –1 007 euro per invånare. Enligt välfärdsområdenas bokslutsprognoser fördjupas skillnaden före utgången av 2025, då variationsintervallet förväntas öka från +217 euro till –1 198 euro per invånare (Tabell 1). Utöver detta varierar välfärdsområdenas ekonomiska situation 2025 mycket. Enligt halvårsrapporteringens bokslutsprognoser kommer tio välfärdsområden att fortfarande uppvisa underskott 2025 och dessa välfärdsområden är i huvudsak de som har de största underskotten.

Tabell 1. Uppkommet över-/underskott 2023–2025 per invånare. Bokslut 2023–2024, halvårsrapporteringens bokslutsprognos för 2025. Tabellen är i stigande ordning enligt kolumnen ”Uppkommet över-/underskott 2025”.

Välfärdsområde	Uppkommet över-/underskott 2023 per invånare	Uppkommet över-/underskott 2024 per invånare	Uppkommet över-/underskott 2025 per invånare
Mellersta Finland	-414	-931	-1 198
Lappland	-513	-1 007	-1 178
Östra Nyland	-348	-835	-982
Södra Savolax	-266	-592	-736
Mellersta Nyland	-322	-643	-729
Södra Österbotten	-239	-560	-722
Kymmenedalen	-197	-594	-700
Södra Karelen	-263	-581	-687
Norra Savolax	-253	-516	-585
Mellersta Österbotten	-302	-551	-547
Päijänne-Tavastland	-218	-433	-489
Vanda och Kervo	-360	-555	-445
Egentliga Finland	-297	-537	-425
Egentliga Tavastland	-367	-644	-423
Norra Karelen	-147	-432	-402
Satakunta	-238	-436	-395
Finland utom Åland totalt	-240	-457	-382
Kajanaland	-277	-434	-382
Österbotten	-213	-366	-255
Norra Österbotten	-199	-320	-248
Birkaland	-250	-354	-171
Västra Nyland	-243	-251	-79
Helsingfors	42	85	217

Förebyggande förfarande för ekonomisk styrning

I lagen om välfärdsområden föreskrivs det om det förebyggande förfarande för ekonomisk styrning där välfärdsområdet och finansministeriet förhandlar för att förhindra att välfärdsområdets ekonomiska läge äventyras. Social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet deltar i förhandlingsförfarandet. Finansministeriet kan på grundval av vissa kriterier för välfärdsområdets ekonomi inleda ett förhandlingsförfarande. Vid förhandlingsförfarandet ges välfärdsområdet åtgärdsrekommendationer för sanering av ekonomin och tryggnad av ordnandet av tjänster och fastställs uppföljningen av och rapporteringstidtabellen för dem.

Det är fortfarande välfärdsområdet som beslutar om hur dess finansiering ska fördelas och om anpassningsåtgärderna. Det kan ses som sannolikt att förebyggande förfaranden för ekonomisk styrning inleds under ramperioden 2026–2029, men år 2025 har inga sådana förfaranden inletts.

Det är inte möjligt i alla situationer att enbart genom en omfördelning av finansieringen inom välfärdsområdet eller genom anpassning täcka de underskott som uppkommit 2023–2025, åtminstone inte helt och hållet, eftersom omfattningen av den anpassning som krävs kan vara för stor i förhållande till den tid som står till förfogande.

Utvärderingsförfarande i välfärdsområden

Vid ett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde utvärderar staten och välfärdsområdet välfärdsområdets förutsättningar att klara av sina uppgifter såväl ekonomiskt som när det gäller ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendets tjänster. Vid utvärderingsförfarandet läggs det fram ett förslag till åtgärder för att sanera välfärdsområdets ekonomi och trygga förutsättningarna för att ordna social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendets tjänster.

Finansministeriet inleder ett utvärderingsförfarande antingen på initiativ av social- och hälsovårdsministeriet eller efter egen prövning när de ekonomiska omständigheter för välfärdsområdets ekonomi som avses i 123 § i lagen om välfärdsområden föreligger. Inledandet av ett utvärderingsförfarande med stöd av nyckeltal för ett välfärdsområdes ekonomi grundar sig på en helhetsbedömning. Förfarandet kan inledas bland annat med anledning av ett underskott som inte täckts och det kan leda till åtgärder som sträcker sig längre än tidsfristen för täckande av underskottet. Utvärderingsförfarandet kan också leda till ändring av välfärdsområden i enlighet med lagen om indelningen i välfärdsområden och landskap (614/2021). Utvärderingsgruppen ska i sitt arbete ta ställning till om en utredning om områdesindelningen ska inledas. En eventuell utredning om områdesindelningen är en separat process i förhållande till utvärderingsförfarandet. Beslutet om att inleda en sådan utredning fattas vid behov separat av finansministeriet när utvärderingsgruppens arbete har slutförts.

Välfärdsområdets beslutanderätt begränsas när ett utvärderingsförfarande inleds. Välfärdsområdet får inte fatta beslut som har betydande långsiktiga konsekvenser för välfärdsområdets ekonomi eller som strider mot åtgärdsförslag som lagts fram av utvärderingsgruppen. Syftet med begränsningarna är att förhindra att välfärdsområdets ekonomiska situation försämras under utvärderingsgruppens arbete och att säkerställa att utvärderingsgruppens åtgärdsförslag iakttas under hela åtgärdsprogrammet.

Den 17 juni 2025 inleddes ett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde av finansministeriet i Östra Nylands välfärdsområde, Mellersta Finlands välfärdsområde och Lapplands välfärdsområde. I dessa välfärdsområden kommer antagligen täckandet av underskotten att i enlighet med utvärderingsgruppernas förslag sträcka sig över en längre period än vad de föreslagna bestämmelserna möjliggör. I välfärdsområden med ett stort underskott sträcker sig åtgärderna i de utvärderingsförfaranden som inletts med stöd av förutsättningar som hänför sig till välfärdsområdets ekonomi i praktiken alltid över flera år, eftersom situationen i ett välfärdsområde som omfattas av ett sådant utvärderingsförfarande i princip är sådan att det inte är möjligt att täcka underskottet inom den tidsfrist som föreskrivs i lag utan att äventyra förutsättningarna för ordnande av tjänster. Under ramperioden 2026–2029 uppfylls förutsättningarna för att inleda ett utvärderingsförfarande också i flera andra välfärdsområden och därför är det sannolikt att ett eller flera utvärderingsförfaranden inleds även i fortsättningen.

Välfärdsområdets rätt att få tilläggsfinansiering

I 11 § i finansieringslagen föreskrivs att om nivån på finansieringen annars skulle äventyra ordnandet av tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i

grundlagen eller ordnandet av räddningsväsendets tjänster i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 7, 15 och 20 § i grundlagen, har välfärdsområdet rätt att utöver vad som föreskrivs i 2–4 kap. i finansieringslagen få finansiering av staten till det belopp som behövs för att trygga nämnda social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och räddningsväsendets tjänster (*tilläggsfinansiering*) med beaktande av välfärdsområdets förutsättningar att ordna övriga lagstadgade uppgifter. Enligt grundlagsutskottet är bestämmelserna i 11 § i finansieringslagen om välfärdsområdets rätt till tilläggsfinansiering relevant för att säkerställa att de uppgifter som anvisats välfärdsområdena sköts på behörigt sätt (GrUU 38/2024 rd, s. 4–5 och däri hänvisade GrUU 17/2021 rd, stycke 100).

I justitiekanslerns avgörande om en konflikt mellan välfärdsområdenas ekonomiska normer och den lagstiftning som fastställer välfärdsområdenas organiseringsansvar (OKV/3069/10/2024, på finska) konstateras att det i ärendet är fråga om huruvida anpassningsåtgärder kan vidtas i tillräcklig utsträckning utan att den lagenliga nivån på tjänsterna äventyras. Detta är en konkret fråga som gäller den faktiska situationen i varje välfärdsområde.⁵

Tilläggsfinansieringen enligt 11 § i finansieringslagen är avsedd som det primära förfarandet i en situation där finansieringsnivån äventyrar ordnandet av tjänster på ett sätt som tryggar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 11 § har välfärdsområdet rätt att få finansiering av staten till det belopp som behövs för att trygga nämnda social- och hälsovårdstjänster och räddningsväsendets tjänster med beaktande av välfärdsområdets förutsättningar att ordna övriga lagstadgade uppgifter.⁶ Välfärdsområdet kan inte låta bli att iakttä bestämmelserna om balansering av ekonomin utan att falla tillbaka på tilläggsfinansiering, om förutsättningarna för tilläggsfinansiering uppfylls.⁷ Tilläggsfinansiering beviljas dock inte för täckande av underskott.

Behovet av ändring av lagstiftningen

Enligt justitiekanslerns ovannämnda avgörande är ändring av lagstiftningen ett behövligt och även nödvändigt medel för att skapa balans mellan finansieringen och de lagstadgade skyldigheterna i fråga om sådana systemiska problem, det vill säga problem som i stor utsträckning berör flera eller de flesta av välfärdsområdena, som hänför sig till genomförandet av finansieringsprincipen för välfärdsområdena och till tillräcklig finansiering för de social- och hälsovårdstjänster som lagstiftningen förutsätter.⁸ Det som konstaterats gäller också lagstiftningen om täckande av underskott.⁹ I en situation där cirka hälften av välfärdsområdena med utgångspunkt i sina budgetar inte kan täcka sina underskott i enlighet med gällande lagstiftning, men det är möjligt att täcka dem inom en längre tid än ett eller två år, bedöms det utöver andra åtgärder också vara motiverat att granska tidsfristerna för bestämmelserna om täckande av underskott. De underskott som uppkommit under de första åren av välfärdsområdenas verksamhet är av exceptionell karaktär.

Den 15 oktober 2025 meddelade Östra Finlands förvaltningsdomstol ett beslut (2306/2025) med anledning av ett välfärdsområdesbesvär över ett beslut fattat av välfärdsområdesfullmäktige i Södra Karelen välfärdsområde. Välfärdsområdesfullmäktige hade beslutat godkänna

⁵ OKV/3069/10/2024, s. 21.

⁶ OKV/3069/10/2024, s. 25.

⁷ OKV/3069/10/2024, s. 25.

⁸ OKV/3069/10/2024, s. 22.

⁹ OKV/3069/10/2024, s. 27 och 29.

välårsområdesbudget för 2025 och ekonomiplan för 2025–2028 som sådana att de underskott som uppkommit i välårsområdesbalansräkning 2023–2025 och som uppkommer helt och hållet täcks före utgången av 2028. Förvaltningsdomstolen konstaterade att det i ärendet är obestriddigt att välårsområdet genom välårsområdesfullmäktiges beslut har godkänt en ekonomiplan som inte uppfyller kravet enligt 115 § 2 mom. i lagen om välårsområden på att ett underskott i balansräkningen ska täckas inom två år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Bestämmelserna i 115 § 2 mom. i lagen om välårsområden är förpliktande för välårsområdena och ger inte välårsområdena prövningsrätt. Sålunda ska underskotten i princip täckas inom den period som anges i bestämmelsen.

Förvaltningsdomstolen konstaterade att bestämmelserna om välårsområdenas ekonomi och finansiering har stiftats med grundlagsutskottets medverkan och att de i sin föreskrivna form inte har ansetts innehålla några grundlagsmässiga problem. Förvaltningsdomstolen konstaterade att det i lagen har tagits in förfaranden, såsom tilläggsfinansiering och utvärderingsförfarande, genom vilka staten i sista hand strävar efter att trygga ordnandet av tjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Förvaltningsdomstolen ansåg att tillämpningen av bestämmelsen om täckning av underskott i 115 § 2 mom. i lagen om välårsområden i den aktuella situationen inte kunde anses leda till en uppenbar oöverensstämmelse med 19 § 3 mom. i grundlagen eller någon annan bestämmelse i grundlagen. Sålunda kunde bestämmelsen i 115 § 2 mom. i lagen om välårsområden inte lämnas otillämpad i förvaltningsdomstolen och välårsområdesfullmäktiges beslut ska upphävas som lagstridigt.

Förvaltningsdomstolens avgörande har inte vunnit laga kraft. Den 3 november 2025 beslutade välårsområdesstyrelsen i Södra Karelens välårsområde att ansöka om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. Välårsområdesbudgetbeslut är i kraft tills avgörandet av ärendet har vunnit laga kraft. Även om budgetbeslutet upphävs, har välårsområdena en direkt ur grundlagen härledd skyldighet att i alla situationer ordna de uppgifter som har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna. Även om budgeten ska följas i välårsområdes verksamhet och ekonomi, grundar sig rätten att använda välårsområdesmedel i första hand på lagen om välårsområden och förvaltningsstadgan enligt den. I budgeten fastställs fördelningen av anslagen inom välårsområdet. Välårsområdena har inom ramen för lagstiftningen och i enlighet med sin självstyrelse prövningsrätt när de upprättar budgetar och ekonomiska planer samt i dessa anvisar anslag för skötseln av sina lagstadgade uppgifter. Välårsområdena har också med stöd av lagstiftningen handlingsutrymme när det gäller att sköta sina uppgifter.

En komplettering av den samlade lagstiftningen i enlighet med regeringens proposition gör det möjligt för fler välårsområden än enligt den gällande lagstiftningen att täcka välårsområdesunderskott inom tidsfristen enligt den gällande lagstiftningen och sålunda också att upprättandet av budget och ekonomiplan bättre överensstämmer med lagen om välårsområden. Sålunda stärker propositionen fullgörandet av legalitetsprincipen och ökar rättssäkerheten. Situationen i de välårsområden som enligt en objektiv bedömning inte ens inom en förlängd tidsfrist kan täcka sina uppkomna underskott kan bedömas vara svår på ett sådant sätt att social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet i enlighet med gällande lagstiftning och dess tillämpningspraxis kan överväga att inleda ett utvärderingsförfarande i välårsområdet eller ett förebyggande förfarande för ekonomisk styrning. I och med kompletteringen av den lagstiftning som behandlas kommer varje välårsområde att på ett mer ändamålsenligt sätt än för närvarande omfattas av den samlade lagstiftningen så att största delen av välårsområdena har möjlighet att täcka sitt underskott inom den tidsfrist som föreskrivs i lag och förutsättningarna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för invånarna i de andra välårsområden som befinner sig i en särskilt svår situation i sista hand tryggas genom särskilda förfaranden enligt lagstiftningen.

Välfärdsområdenas investeringsplaner

Välfärdsområdenas investeringsplaner ska årligen ha utarbetats för de investeringar inom välfärdsområdeskoncernen som påbörjas under de fyra räkenskapsperioder som följer på följande räkenskapsperiod och för finansieringen av dem. Planerna ska ha lämnats till de behöriga ministerierna före utgången av kalenderåret. Särskilt ur välfärdsområdenas synvinkel har tidsplanen inte ansetts vara lyckad. Därför har samordningsgruppen för styrning av välfärdsområdenas investeringar tillsammans med välfärdsområdenas företrädare berett ett förslag till ändring av tidsfristerna för utarbetande och lämnande av välfärdsområdenas investeringsplaner.

3 Målsättning

Syftet med den lagstiftningslösning som valts i propositionen är att genomföra en lagstiftningsåtgärd som är ekonomiskt så hållbar och förutsägbar som möjligt jämfört med alternativa händelseförlopp. Skyldighet att inom högst två år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes täcka ett underskott i välfärdsområdets balansräkning förblir huvudregeln.

Målet är att temporärt med stöd av lagstiftning möjliggöra att behövliga åtgärder tidsmässigt infaller under en ett eller två år längre period för de välfärdsområden som enligt en objektiv bedömning med stöd av deras ekonomiska uppgifter inte klarar av att anpassa sin verksamhet tillräckligt inom den tidsfrist för täckande av underskott som föreskrivs i den gällande lagen. Möjligheten gäller dock endast de välfärdsområden som enligt uppgifterna om deras ekonomiska situation och andra uppgifter om situationen samt enligt en realistisk bedömning som grundar sig på utsikterna för ekonomin förmår täcka sitt underskott under en tidsfrist som förlängts med ett eller två år.

Avsikten är att effekterna av lagstiftningen så noggrant som möjligt ska riktas på de välfärdsområden som målmedvetet har vidtagit åtgärder för att balansera sin ekonomi i enlighet med den gällande lagstiftningen, men som dock inte kan iaktta de gällande bestämmelserna i 115 § 2 mom. i lagen om välfärdsområden i fråga om det underskott som uppkommit under välfärdsområdesreformens första år. Målet är sålunda att göra det möjligt att förlänga tidsfristen med ett eller två år endast för de välfärdsområden för vilka det är nödvändigt för att kunna iaktta lagstiftningen. De temporära bestämmelserna stärker sålunda genomförandet av legalitetsprincipen med utgångspunkt i välfärdsområdena.

I praktiken har det visat sig att de välfärdsområden som målmedvetet har nyutvecklat sin servicestruktur och tjänsteverksamhet har kunnat bromsa kostnadsökningen på ett sätt som leder till att ekonomin balanseras och sålunda också till att underskotten täcks inom den tidsfrist som föreskrivs i lagen medan tjänsterna är tryggade. Det väsentliga har i praktiken varit tidsperioden för balanseringen, det vill säga tillräckligt kraftiga reformer som har inletts tillräckligt tidigt, varvid det årliga anpassningsbehovet inte har blivit för stort. Målet är att rikta effekterna av de temporära bestämmelserna på denna grupp av välfärdsområden.

Även i övrigt är syftet med propositionen att framhäva verkställandet av välfärdsområdenas självstyrelse och att stödja välfärdsområdenas eget beslutsfattande genom att temporärt genom lagstiftning förbättra välfärdsområdenas möjligheter att genom egna åtgärder anpassa sin ekonomi utan utvärderingsförfarande i välfärdsområdet. I övrigt föreslås inga ändringar i den statliga styrningen av välfärdsområdena, utan bestämmelserna om styrningen, inklusive de särskilda förfaranden som beskrivs ovan i avsnitt 2, ska genomföras när förutsättningarna för

de nämnda bestämmelserna uppfylls. Ett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde kan dock med avvikelse från förutsättningen för täckande av underskott i balansräkningen inledas först när tidsfristen enligt finansministeriets beslut om förlängning har löpt ut.

Syftet med ändringen av tidsplanen för lämnande av välfärdsområdenas investeringsplaner till ministerierna är att underlätta beredningen och behandlingen av investeringsplanerna i välfärdsområdena, när endast en plan, som gäller det följande året, behandlas åt gången. Målet är också att förbättra nivån på exakthet i investeringsplanerna genom att förkorta tiden mellan lämnandet av planerna och genomförandet av dem.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 Förslagen

I propositionen föreslås att lagen om välfärdsområden ändras när det gäller tidsfristerna för utarbetande och lämnande av investeringsplanen (16 §). Dessutom föreslås att lagen temporärt ändras så att det till lagen fogas en bestämmelse om förlängning av tidsfristen för täckande av underskott genom beslut av finansministeriet på ansökan av välfärdsområdet (115 a §).

16 §. *Investeringsplan.* I paragrafens *1 mom.* stryks bestämningen ”som följer på följande räkenskapsperiod”. Med andra ord ska investeringsplanen utarbetas för de investeringar som påbörjas under de följande fyra räkenskapsperioderna och för finansieringen av dem.

Det föreslås att tidsfristen för lämnandet av välfärdsområdenas investeringsplaner till ministerierna senareläggs. Paragrafens *2 mom.* ändras så att ett förslag till investeringsplan ska lämnas till finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet före utgången av maj i stället för utgången av kalenderåret.

Välfärdsområdenas kalkylerade fullmakt att uppta lån fastställs i fortsättningen helt och hållet utifrån välfärdsområdenas budgetuppgifter, varvid statsrådets beslut om fullmakt att uppta lån det följande året kan fattas redan i februari-mars. Enligt förslaget är detta möjligt första gången i början av 2026 när det gäller utfärdande av fullmakt att uppta lån 2027. Det är ändamålsenligt att investeringsplanerna lämnas till ministerierna först efter beslutet om fullmakt att uppta lån, varvid välfärdsområdet känner till nästa års investeringsram och den kan beaktas när investeringsplanen färdigställs.

Det är ändamålsenligt att tidsplanen också harmoniseras med tidsplanerna för lämnande av välfärdsområdenas redogörelser för social- och hälsovården och räddningsväsendet. Dessa utredningar innehåller frågor som gäller investeringsplanerna. Enligt 29 § 2 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) ska redogörelsen innehålla välfärdsområdets preliminära förslag till den investeringsplan som avses i 16 § i lagen om välfärdsområden. Enligt 13 § 2 mom. i lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) ska redogörelsen innehålla välfärdsområdets preliminära förslag till den i 11 § avsedda delplanen för räddningsväsendet som utgör en del av investeringsplanen. År 2025 begärdes att välfärdsområdena ska lämna de nämnda redogörelserna till social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet före utgången av april.

115 §. *Budget och ekonomiplan.* Det föreslås att den svenskspråkiga ordalydelsen i paragrafens *2 mom.* ändras så att den motsvarar den finskspråkiga.

115 a §. *Förlängning av tidsfristen för täckande av underskott.* I propositionen föreslås att lagen om välfärdsområden ändras temporärt så att till den fogas möjlighet för välfärdsområdena att

ansöka om och för finansministeriet att särskilt med stöd av välfärdsrådets ekonomiska uppgifter besluta om tidsfristen för täckande av underskott med avvikelser från huvudregeln i 115 § 2 mom. i lagen om välfärdsområden. Huvudregeln förblir fortfarande skyldighet att täcka underskottet inom den tidsfrist som föreskrivs i 115 § 2 mom., det vill säga i praktiken första gången vid utgången av 2025 (Päijänne-Tavastlands välfärdsområde och HUS-sammanslutningen) eller av 2026 (de övriga välfärdsområdena). På så sätt behåller varje välfärdsområde alltid incitamentet att täcka sitt underskott så snabbt som möjligt inom ramen för den föreskrivna tidsfristen för täckande av underskottet.

I 1 mom. föreskrivs det att i en situation där välfärdsområdet inte inom tidsfristen enligt 115 § 2 mom. förmår täcka ett underskott i sin balansräkning, kan finansministeriet på ansökan av välfärdsområdet fatta beslut om att tidsfristen för täckande av underskottet förlängs. Finansministeriet kan fatta beslut om förlängning av tidsfristen antingen till utgången av 2027 eller 2028 beroende på det ekonomiska läget i välfärdsområdet. Längden på förlängningen av tidsfristen beror på inom vilken tid det utifrån välfärdsrådets ekonomiska situation och en i 2 mom. avsedd plan som välfärdsrådesfullmäktige godkänt objektivt sett är möjligt att täcka underskottet. Även om den plan som bifogats ansökan har utarbetats för 2028, kan finansministeriet besluta att tidsfristen förlängs till utgången av 2027. Det är fråga om en övergripande granskning av det ekonomiska läget och utsikterna i välfärdsområdet i fråga. Vid granskningen kan man bland annat beakta kostnads- och finansieringsutvecklingen i välfärdsområdet samt det uppkomna underskottets förhållande till kostnadsutvecklingen och finansieringsutsikterna i välfärdsområdet. Om finansministeriet med stöd av de ekonomiska uppgifter och den ekonomiplan som gäller välfärdsområdet bedömer att det i enlighet med 115 § 2 mom. i lagen om välfärdsområden är möjligt att före utgången av 2026 täcka det underskott som välfärdsområdet uppvisar, kan tidsfristen inte förlängas.

Tidsfristen kan dock förlängas endast i den utsträckning som är nödvändig för att lagstiftningen ska kunna iakttas. Om finansministeriet med stöd av de ekonomiska uppgifterna om välfärdsområdet, såsom tidigare bokslut, budget och ekonomiplan samt en av välfärdsrådesfullmäktige godkänd plan för täckande av underskottet, bedömer att det är möjligt att före utgången av 2027 täcka det underskott som välfärdsområdet uppvisar, kan tidsfristen inte förlängas till utgången av 2028. Det är tydligt att täckandet av underskott förutsätter i nästan alla välfärdsområden avsevärt bromsande av kostnadsökningen så att den ligger under kostnadstrycket, till och med att kostnaderna sjunker. Möjligheterna att bromsa kostnadsökningen varierar dock från välfärdsområde till välfärdsområde. Därför beaktas i bedömningen till exempel de anpassningsåtgärder som redan vidtagits i välfärdsområdet, förändringarna i befolkningsstrukturen och servicebehovet samt välfärdsrådets möjligheter att i fortsättningen anpassa sin verksamhet utan att tjänsterna äventyras. Anpassningen ska i samtliga fall vara målmedveten och grunda sig på en genomförbar i 2 mom. avsedd plan, som är genuint anpassande och som godkänts av välfärdsrådesfullmäktige. Finansministeriet kan genom sitt beslut förlänga tidsfristen till utgången av 2028 endast om uttryckligen en förlängning på två år är nödvändig för att kunna iakttäta lagstiftningen och det uppkomna underskottet faktiskt kan täckas i välfärdsområdet inom denna tidsfrist.

Om ett välfärdsområde som i och för sig uppfyller förutsättningarna för förlängning av tidsfristen ansöker om förlängning av tidsfristen för en längre tid än vad som finansministeriet bedömer vara motiverad att bevilja, ska ärendet vid behov kunna utredas närmare i förfarandena för statlig styrning enligt gällande lagstiftning. Temporära bestämmelser är sålunda en del i den helhet som styrningen av välfärdsområdena utgör. Även tillräckligt aktuell och detaljerad information som fåtts genom anhängiga eller tidigare genomförda styrningsförfaranden som gäller välfärdsområdet kan utnyttjas när beslut fattas. Om man till exempel i sådana förhandlingar med välfärdsområdet som avses i 13 a § i lagen om välfärdsområden eller i en

sådan process för ändring av fullmakten för välfärdsområdet att uppta lån som avses i 15 § 3 mom. i den lagen eller i en sådan process för tilläggsfinansiering till välfärdsområdet som avses i 11 § i finansieringslagen har fått eller får tillräckliga uppgifter om den ekonomiska situationen i välfärdsområdet, kan dessa uppgifter direkt användas som grund för beslutsfattandet. Om det i fråga om välfärdsområdet inte pågår ett förfarande enligt gällande lagstiftning för att få de ytterligare uppgifter som behövs, kan finansministeriet inleda till exempel ett förebyggande förfarande för ekonomisk styrning enligt 13 b § i lagen om välfärdsområden för att få ett tillräckligt kunskapsunderlag. Förutsättningen är även i detta fall att förutsättningarna i enlighet med 13 b § 1 mom. för det nämnda förhandlingsförfarandet uppfylls. Det föreslås inte att förutsättningarna för inledande av olika förfaranden ändras. Ett i 122 § i lagen om välfärdsområden avsett utvärderingsförfarande i välfärdsområdet kan dock med avvikelse från den i 123 § 1 mom. 1 punkten föreskrivna förutsättningen i fråga om täckande av underskott i balansräkningen inledas först när tidsfristen enligt finansministeriets beslut om förlängning har löpt ut.

Endast om välfärdsområdets ansökan motsvarar den tidsfrist för perioden av täckande av underskott som med stöd av välfärdsområdets ekonomiska uppgifter objektivt sett kan anses vara nödvändig för att lagstiftningen ska kunna iakttas kan finansministeriet direkt utan närmare redogörelser, som erhållits genom ovannämnda förfaranden, fatta beslut om förlängning av tidsfristen i enlighet med välfärdsområdets ansökan. Sålunda ska erhållande utan dröjsmål av ett positivt beslut om förlängning av tidsfristen vara incitament för välfärdsområdena att ansöka om högst en sådan förlängning av tidsfristen under vilken underskottet täcks så snart som möjligt.

I 2 mom. föreskrivs om de förutsättningar som samtliga ska vara uppfyllda för att finansministeriet ska kunna fatta beslut om förlängning av tidsfristen. Om det inom välfärdsområdet i fråga pågår något annat särskilt styrningsförfarande vars åtgärder bedöms vara tillräckliga, har finansministeriet ingen ovillkorlig skyldighet att direkt enligt bestämmelsens ordalydelse fatta beslut om förlängning av tidsfristen.

Enligt 1 punkten i momentet ska en förlängning av tidsfristen på så sätt vara nödvändig för välfärdsområdet att det utan förlängningen inte kan följa både den gällande lagstiftningen om välfärdsområdenas verksamhet och den gällande lagstiftningen om välfärdsområdenas ekonomi på ett sådant sätt att det sannolikt inte uppstår någon betydande risk för att lagstiftningen inte följs. Med stöd av de ekonomiska uppgifterna ska det objektivt sett kunna konstateras att välfärdsområdet särskilt på grund av det underskott som uppkommit under de första åren av välfärdsområdesreformen inte kan iakttä tidsfristen enligt 115 § 2 mom. I praktiken innebär detta å ena sidan att det underskott som välfärdsområdet uppvisar är så stort att underskottet objektivt sett inte kan täckas inom den tidsfrist på två år som är huvudregeln, å andra sidan att underskottet dock inte är för stort för att täckas inom en tidsfrist som förlängts med ett eller två år. Med nödvändighet, som är en förutsättning, avses också att tidsfristen endast kan förlängas med den tid inom vilken det berörda välfärdsområdets underskott objektivt sett med stöd av ekonomiska uppgifter och välfärdsområdets plan kan täckas.

Enligt 2 punkten i momentet kan tidsfristen inte förlängas, om inte underskottet objektivt sett kan täckas inom ramen för den nya tidsfristen. Bedömningen ska grunda sig på den välfärdsområdesspecifika bedömning som beskrivs i motiveringen till 1 mom. Om det för att täcka underskottet krävs en anmärkningsvärt stor sänkning av nettokostnaderna till exempel under flera år, kan välfärdsområdets ekonomiska situation förutsätta att åtgärderna pågår längre än ett eller två år. Då kan tidsfristen inte förlängas, utan andra förfaranden enligt gällande lagstiftning ska övervägas.

Enligt 3 punkten i momentet ska välfärdsområdet till sin ansökan foga en av välfärdsområdesfullmäktige godkänd verkställbar plan över specificerade åtgärder för täckande av underskottet så snart som möjligt. I planen ska åtgärdernas ekonomiska konsekvenser beskrivas. Den ansökta tidsfristens varaktighet och den plan enligt vilken underskottet ska täckas så snart som möjligt ska motsvara varandra. Med beaktande av vad som konstaterats ovan om finansministeriets bedömnings- och beslutskriterier ska det i planen specificeras och tas ställning till när välfärdsområdet enligt en objektiv bedömning har möjlighet att täcka det uppkomna underskottet.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om tidsfristerna för ansökan. Välfärdsområdet kan göra en ansökan efter att välfärdsområdesstyrelsen har godkänt bokslutet. Ansökan ska göras före utgången av det år då tidsfristen för täckande av underskott löper ut, det vill säga i praktiken antingen 2026 eller, om finansministeriet genom sitt beslut redan har beviljat välfärdsområdet tid för täckande av underskottet fram till utgången av 2027, före utgången av augusti 2027. Förlängningen av tidsfristen ska enligt förslaget vara bunden till utgången av perioden för täckande av underskottet. Välfärdsområdet ska sålunda i första hand sträva efter att täcka underskottet inom tidsfristen enligt 115 § 2 mom. eller den paragrafen i lagen om välfärdsområden. Välfärdsområdet kan beakta finansministeriets beslut i budgeten för det följande året, det vill säga 2027, eller i budgeten för 2028 och i ekonomiplanen, vilka bereds och det fattas beslut om hösten före budgetåret, det vill säga hösten 2026 eller hösten 2027. Finansministeriet ska alltid fatta beslutet utifrån de bokslutsuppgifter som välfärdsområdesfullmäktige har fastställt.

I 4 mom. föreskrivs om de temporära bestämmelsernas förhållande till utvärderingsförfarandet i välfärdsområdet. Om finansministeriet fattar beslut om att förlänga tidsfristen för täckande av underskottet i ett visst välfärdsområde, kan ett i 122 § i lagen om välfärdsområden avsett utvärderingsförfarande i välfärdsområdet i fråga med avvikelse från kravet på täckande av underskottet i balansräkningen enligt 123 § 1 mom. I punkten inledas först när tidsfristen enligt beslutet om förlängning har löpt ut.

I 5 mom. föreskrivs att som en del av välfärdsområdets verksamhetsberättelse ska det finnas en redogörelse för hur åtgärderna för att täcka underskottet har genomförts under räkenskapsperioden och huruvida åtgärderna är tillräckliga inom den förlängda tidsfristen.

Beslut som finansministeriet fattar med stöd av den föreslagna bestämmelsen får överklagas hos förvaltningsdomstolen. I 138 § 3 mom. i lagen om välfärdsområden finns bestämmelser om sökande av ändring i beslut av en statlig myndighet i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), om inte något annat föreskrivs nedan i denna lag. Besvär får anföras på den grund att beslutet är lagstridigt.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenser för statsfinanserna

Strävan har varit att bedöma konsekvenserna för statsfinanserna genom en välfärdsområdespecifik simuleringsmodell, som utvecklats av finansministeriet. I modellen simuleras för välfärdsområdena en sådan årlig kostnadsbana för nettokostnaderna genom vilken välfärdsområdena kan täcka sitt underskott under ett visst fastställt år. De fastställda åren har i princip fastställts så att den nominella förändringen i nettokostnaderna för flera år i ett enskilt välfärdsområde överskrider gränsen på en procent, som kan anses vara en betydande anpassande

kostnadsbana under flera år efter varandra. Som utgångspunkt för simuleringen användes välfärdsområdenas bokslutsprognos för 2025.

Propositionens konsekvenser för statsfinanserna utgörs av och beror på välfärdsområdenas reaktioner på lagändringen. Det centrala är hur en sådan riktad förlängning av tidsfristen för täckande av underskott som lagändringen möjliggör kommer att påverka planeringen och utfallet av välfärdsområdenas ekonomi 2025–2028.

En central mekanism i fråga om konsekvenserna för statsfinanserna är den justering i efterhand av finansieringen som görs med stöd av finansieringslagen. Vid justeringen på riksnivå korrigeras finansieringsnivån utifrån de faktiska kostnaderna med två års fördröjning. Om en förlängning av tidsfristen leder till att välfärdsområdenas kostnader ökar jämfört med en situation där tidsfristen inte förlängs, ökar statens utgifter. Ökningen eller minskningen av statens utgifter infaller från och med 2027 då den betalning som grundar sig på en justering i efterhand som beräknats utifrån utfallet för 2025 görs.

I bokslutsprognoserna för halvårsrapporteringen för 2025 förväntar sig välfärdsområdena ett överskott på cirka 232 miljoner euro på nivån för hela välfärdsområdesekonomin. Även om systemet som helhet enligt prognoserna uppvisade ett överskott, skulle till och med tio välfärdsområden uppvisa ett underskott 2025. I dessa tio välfärdsområden har det uppkommit ett betydande underskott åren 2023 och 2024 (se tabell 1, s. 6). I tre av dessa välfärdsområden inledde finansministeriet ett utvärderingsförfarande i juni 2025.

Tabell 2. Förväntat över-/underskott räkenskapsperioden 2025 (tusen euro samt euro per invånare) och förväntat uppkommet över-/underskottet (tusen euro samt i förhållande till finansieringen för 2026). Tabellen är i stigande ordning enligt kolumnen ”Uppkommet över-/underskott i förhållande till 2026 års finansiering”.

Välfärdsområde	Förväntat över-/underskott räkenskapsperioden 2025 (tusen euro)	Förväntat över-/underskott räkenskapsperioden 2025 (euro per invånare)	Förväntat uppkommet över-/underskott vid utgången av 2025 (tusen euro)	Uppkommet över-/underskott i förhållande till 2026 års finansiering
Mellersta Finland	-73 128	-267	-328 356	-25,1 %
Östra Nyland	-14 588	-147	-97 648	-22,3 %
Lappland	-30 073	-171	-207 576	-19,9 %
Mellersta Nyland	-17 828	-86	-150 975	-17,2 %
Södra Karelen	-13 269	-106	-85 953	-14,0 %
Södra Österbotten	-30 792	-162	-137 136	-13,5 %
Kymmenedalen	-16 637	-106	-110 150	-12,2 %
Södra Savolax	-18 613	-144	-95 255	-12,2 %
Norra Savolax	-17 049	-69	-145 521	-10,9 %
Mellersta Österbotten	255	4	-37 065	-10,8 %
Vanda och Kervo	31 802	110	-129 044	-10,2 %

Välfärdsområde	Förväntat över-/underskott räkenskapsperioden 2025 (tusen euro)	Förväntat över-/underskott räkenskapsperioden 2025 (euro per invånare)	Förväntat uppkommet över-/underskott vid utgången av 2025 (tusen euro)	Uppkommet över-/underskott i förhållande till 2026 års finansiering
Päijänne-Tavastland	-11 547	-56	-100 086	-10,1 %
Egentliga Tavastland	37 443	221	-71 759	-8,7 %
Egentliga Finland	55 199	112	-210 325	-8,7 %
Finland utom Åland totalt	232 284	41	-2 213 343	-8,2 %
Satakunta	15 796	75	-80 714	-7,4 %
Norra Karelen	5 000	31	-65 096	-7,4 %
Kajanaland	3 636	52	-26 598	-6,4 %
Österbotten	19 960	112	-45 527	-5,3 %
Norra Österbotten	30 000	72	-103 833	-5,1 %
Birkaland	99 615	183	-93 388	-3,6 %
Västra Nyland	86 699	173	-39 631	-2,0 %
Helsingfors	90 403	132	148 292	4,8 %

Helsingfors stad anses stå utanför tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna, eftersom inget underskott uppkommit i staden 2023 och 2024. Propositionen påverkar inte heller tidsfristen för täckande av HUS-sammanslutningens underskott, eftersom HUS-sammanslutningens underskott finns i Nylands välfärdsområdets och Helsingfors stads balansräkningar.

Enligt de simuleringar som finansministeriet har gjort måste de åtta välfärdsområden som uppvisar de största underskotten varje år 2026–2028 åstadkomma en nominell minskning av nettokostnaderna för att kunna täcka sina underskott före utgången av 2028. Tre av dessa områden är föremål för ett utvärderingsförfarande där åtgärderna kan sträcka sig längre än täckningsperioden. Med beaktande av välfärdsområdenas utgiftstryck och den historiska utvecklingen av nettokostnaderna kan en nominell minskning av nettokostnaderna under flera år inte anses vara realistisk. Utöver dessa åtta välfärdsområden skulle för två välfärdsområden täckande av underskotten före utgången av 2028 kräva att den nominella ökningen av nettokostnaderna är mycket liten, mindre än två procent.

De välfärdsområden där en förlängning av tidsfristen ens till utgången av 2028 skulle kräva en alltför stram kostnadsbana omfattas delvis eller kommer sannolikt att omfattas av andra förfaranden för statlig styrning enligt den gällande lagstiftningen när förutsättningarna för förfarandena uppfylls. Förutsättningarna för att inleda ett utvärderingsförfarande uppfylls i flera välfärdsområden under ramperioden 2026–2029, så det kan anses sannolikt att förfarandena inleds. Utvärderingsförfarandet kan leda till åtgärder som sträcker sig längre än tidsfristen för täckande av underskott.

Med tanke på propositionens konsekvenser är det viktigt att förlängningen av tidsfristen för täckande av underskott riktas så exakt som möjligt inom de elva välfärdsområden som har åtminstone måttliga möjligheter att täcka sina underskott inom tidsfristen. Enligt finansministeriets simulering kan nettokostnaderna i två välfärdsområden av dessa öka nominellt med över tre procent 2026, så att de kan täcka sina underskott i enlighet med gällande 115 § 2 mom. Denna ökning motsvarar den genomsnittliga ökningen av nettokostnader i hela landet 2024 och den förväntade ökningen 2025.

För de återstående nio välfärdsområdena är det svårt att täcka underskotten vid utgången av 2026, eftersom det enligt finansministeriets simulering skulle kräva en nominell minskning av nettokostnaderna i dessa välfärdsområden 2026. Det kan anses sannolikt att dessa välfärdsområden inte klarar av att täcka sina underskott inom tidsfristen enligt den gällande lagstiftningen, varvid täckandet av underskotten i vilket fall som helst sker vid en senare tidpunkt till exempel genom ett utvärderingsförfarande. Sålunda kan denna proposition också i fråga om dessa välfärdsområden anses vara åtminstone neutral i fråga om ekonomiska konsekvenser för staten jämfört med nuläget.

Dessa nio välfärdsområdens underskott varierar avsevärt och en del av välfärdsområdena kan ha åtminstone måttliga möjligheter att täcka sina underskott före utgången av 2027, medan utgången av 2028 kan vara ett utmanande mål för en del av välfärdsområdena. Sålunda bestäms konsekvenserna av propositionen för statsfinanserna i stor utsträckning utifrån hur väl en förlängning av tidsfristen för täckande av underskott kan riktas så att tidsfristen uppmuntrar välfärdsområdet till att bromsa kostnadsökningen.

Propositionens ekonomiska konsekvenser är förenade med betydande osäkerhet, som dels beror på externa faktorer som kan påverka kostnadsnivån i välfärdsområdena, dels på okända konsekvenser av regeringens egna strukturella åtgärder, såsom utvecklingen av finansieringsmodellen för välfärdsområdena och finansieringsnivån för de kommande åren. Även utfallet för 2025 är förenat med osäkerhet. Välfärdsområdenas kostnader och därmed det uppkomna underskottet kan ännu stiga eller sjunka betydligt i förhållande till prognosen.

Välfärdsområdena har, om förutsättningarna i 11 § i finansieringslagen uppfylls, möjlighet att ansöka om tilläggsfinansiering. Det är möjligt att en del av välfärdsområdena hamnar i en situation där finansieringsnivån äventyrar ordnandet av tjänster. Även om tilläggsfinansiering inte beviljas för att täcka underskott, kan denna proposition anses bidra till att minska behovet av tilläggsfinansiering och göra det möjligt att utsträcka anpassningsåtgärderna i vissa välfärdsområden över en längre tidsperiod än enligt de gällande bestämmelserna. Sålunda kan propositionen anses vara kostnadsneutral i förhållande till gällande lagstiftning.

Om propositionen genomförs som planerat, anses den inte i någon betydande grad ändra välfärdsområdenas ekonomiska beteende. Tillräckliga ekonomiska incitament för de välfärdsområden där det är möjligt att täcka underskotten inom tidsfristen för den gällande lagstiftningen eller de temporära bestämmelserna kommer att kvarstå.

I enlighet med beskrivningen ovan beviljas inte en del av välfärdsområdena förlängning av tidsfristen genom den föreslagna lagstiftningslösningen. I dessa välfärdsområden krävs det i vilket fall som helst med stor sannolikhet en längre tid för att täcka underskotten. Kostnadsutvecklingen i välfärdsområdena och därmed statens utgifter under de kommande åren kan framför allt anses bero på kostnadstrycket på välfärdsområdenas verksamhetsfält, såsom den allmänna prisnivån, löneuppgörelserna, det ökade servicebehovet och tillgången på arbetskraft, samt på välfärdsområdenas förmåga att bemöta dessa tryck. Propositionen anses inte försämra incitamenten för välfärdsområdena att bemöta kostnadstrycken.

Konsekvenser för välfärdsområdenas ekonomi

Propositionen kan anses underlätta planeringen av ekonomin i de välfärdsområden som omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Syftet med den relativt snäva inriktningen av propositionen är att upprätthålla tillräckliga incitament för välfärdsområdena att fortsätta balansera sin ekonomi och bromsa kostnadsökningen. I finansministeriets simulering är antagandet att det fastställda året för täckande av underskott (2027 eller 2028) i enskilda välfärdsområden leder till en måttligare kostnadsökning än kostnadsökningen i hela landet under de senaste två åren, vilket fortfarande kräver att välfärdsområdena ställvis tillämpar en mycket stram anpassning av ekonomin. Å andra sidan förblir då rätten att fatta beslut om anpassningsåtgärder uteslutande i välfärdsområdet till skillnad från vid ett utvärderingsförfarande i välfärdsområdet.

På grund av välfärdsområdenas självstyrelse och beslutanderätt är det svårt att på förhand bedöma de slutliga ekonomiska konsekvenserna för ekonomin i ett enskilt välfärdsområde. Simulerade specifika kostnadsbanor i välfärdsområdena är dock riktgivande för vilken kostnadsbana välfärdsområdet bör sträva efter för att ur ekonomins perspektiv uppnå sitt mål. Av simuleringen framgår att i åtta välfärdsområden, av vilka tre omfattas av ett utvärderingsförfarande, skulle det krävas en nominell kostnadsminskning under flera år för att täcka underskotten inom en förlängd tidsfrist och i två välfärdsområden en mycket låg kostnadsökning, vilket skulle kräva betydande anpassningsåtgärder i välfärdsområdet. Å andra sidan är simuleringarna förenade med betydande osäkerhetsfaktorer bland annat i fråga om det slutliga utfallet av kostnaderna 2025, nivån på välfärdsområdenas finansiering och fördelningen av finansieringen i välfärdsområdet.

Konsekvenser för välfärdsområdenas självstyrelse

En del välfärdsområden kan garanteras en genuin möjlighet att täcka sina underskott inom en tidsfrist som fastställs i enlighet med de temporära bestämmelserna, vilket stöder välfärdsområdets självstyrelse. De ekonomiska incitamenten bedöms förbli tillräckliga för varje välfärdsområde. Å andra sidan beviljas inte alla välfärdsområden en förlängning av tidsfristen för täckande, utan vid behov tillämpas andra särskilda förfaranden för statlig styrning enligt gällande lagstiftning.

En riktad förlängning av tidsfristen med stöd av lagstiftningen är ett alternativ som ur välfärdsområdenas synvinkel begränsar självstyrelsen mindre än inledandet av ett utvärderingsförfarande i välfärdsområdet. Det är alltid förenat med en i 124 § i lagen om välfärdsområden avsedd begränsning av behörigheten. Propositionen kan bedömas minska antalet utvärderingsförfaranden som inleds, eftersom välfärdsområdena kan balansera sin ekonomi inom en tidsfrist som förlängts med ett eller två år.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

I och med de temporära bestämmelserna får finansministeriet en ny uppgift när det fattar beslut om välfärdsområdenas ansökningar. I praktiken godkänns eller avslås ansökan som sådan på grundval av tillgängliga uppgifter eller tillämpas möjligheterna enligt gällande lagstiftning att vid behov få ytterligare uppgifter genom den årliga statliga styrningen eller den statliga styrningens särskilda förfaranden. I och med lagstiftningen kan en del välfärdsområden besluta att inte ansöka om tilläggsfinansiering för välfärdsområdet i enlighet med 11 § i finansieringslagen eller så inleds inte ett utvärderingsförfarande enligt 122 § i lagen om välfärdsområden i något välfärdsområde. Sålunda kan arbetsmängden för finansministeriet och

välårsområdesmyndigheterna minska till denna del medan bestämmelserna är i kraft. På motsvarande sätt riktas medan de temporära bestämmelserna är i kraft välårsområdenas myndighetsarbete delvis på ett annat sätt i de välårsområden som ansöker om förlängning av tidsfristen för täckande av underskott. Helhetsmässigt kan det dock bedömas att de föreslagna bestämmelserna inte har några betydande konsekvenser som ökar myndighetsarbetet.

5 Alternativa handlingsvägar och deras konsekvenser

Alternativet Ingen ändring av lagstiftningen

Om inga ändringar görs i lagstiftningen, utan de förfaranden för styrning av välårsområdena som den gällande lagstiftningen möjliggör tillämpas, är det att förvänta att en stor del av välårsområdena senast före utgången av 2026 ansöker om tilläggsfinansiering av staten. För närvarande behandlas Norra Savolax och Mellersta Nylands välårsområdens ansökningar om tilläggsfinansiering. Några andra välårsområden har meddelat att de eventuellt kommer att ansöka om tilläggsfinansiering redan 2025 eller förbereder sig på att ansöka om tilläggsfinansiering senast 2026. Vanda-Kervo välårsområde ansökte om tilläggsfinansiering 2024 och Södra Österbottens, Södra Karelen, Egentliga Finlands och Päijänne-Tavastlands välårsområden i år, men ingen tilläggsfinansiering beviljades. Norra Karelen välårsområde beviljades tilläggsfinansiering till ett belopp av sammanlagt 2,6 miljoner euro genom statsrådets beslut av den 30 oktober 2025.

Ett underskott som uppkommit i ett välårsområde visar ännu inte som sådant att tilläggsfinansiering behövs. På beviljandet av tilläggsfinansiering tillämpas de grunder som föreskrivs i 11 § i finansieringslagen. Täckande av ett underskott är i princip inte en grund för beviljande av tilläggsfinansiering. Vid ett eventuellt tilläggsfinansieringsförfarande bedöms varje välårsområdes situation från fall till fall i enlighet med finansieringslagen. Sålunda är alternativets konsekvenser för statsfinanserna mycket osäkra. Även den styrning som ges i samband med ett tilläggsfinansieringsförfarande samt villkoren för eventuell tilläggsfinansiering kan påverka kostnadsutvecklingen.

Den 17 juni 2025 inledde finansministeriet ett utvärderingsförfarande i Östra Nylands välårsområde, Mellersta Finlands välårsområde och Lapplands välårsområde. Under ramperioden 2026–2029 uppfylls förutsättningarna för att inleda utvärderingsförfaranden också i andra välårsområden och därför är det sannolikt att ett eller flera utvärderingsförfaranden inleds i fortsättningen i flera välårsområden särskilt om lagstiftningen inte kompletteras med en förlängning av tidsfristen för täckande av underskott. Det åtgärdsprogram som utarbetas vid utvärderingsförfarandet sträcker sig beroende på situationen i välårsområdet över flera år.

Alternativet Förlängning i alla välårsområden av tidsfristen för täckande av underskott

Alternativt kan tidsfristen för när perioden för täckande av underskott med stöd av lag temporärt förlängas i alla välårsområden till en senare tidpunkt än utgången av 2026. Under förra regeringsperioden ansåg förvaltningsutskottet vid behandlingen av sådana temporära bestämmelser om förlängning av tidsfristen för perioden för täckande av underskott som med anledning av covid-19-epidemin togs in i kommunallagen (410/2015) och som motsvarar de föreslagna bestämmelserna att det föreslagna ansökningsbaserade förfarandet är motiverat. Förlängningen av tidsfristen kunde då enligt utskottet i högre grad än om ändringen genomfördes schematiskt inriktas på de ekonomiska konsekvenserna av pandemin och på de

kommuner och samkommuner som fått det svårare att balansera ekonomin i enlighet med den gällande lagstiftningen.¹⁰

En allmän förlängning av tidsfristen för täckande av underskott i enlighet med 115 § i lagen om välfärdsområden bedöms inte vara nödvändig för att trygga de lagstadgade tjänsterna med beaktande av de stora skillnaderna mellan välfärdsområdena när det gäller beloppet av det uppkomna underskottet och det anpassningsbehov som skyldigheten att täcka underskottet förutsätter. Om tidsfristen för skyldigheten att täcka underskottet förlängs för alla välfärdsområden, kan det fördröja balanseringen av välfärdsområdenas ekonomi också i de välfärdsområden som har förutsättningar att täcka underskotten före utgången av 2026. Förlängning av tidsfristen för täckande av underskott har negativ inverkan på incitamenten och leder sannolikt till en snabbare kostnadsökning.

Det kan antas att en betydande del av välfärdsområdena skjuter upp genomförandet av de beslut som ännu är under beredning. Dessutom kan det antas att de välfärdsområden som redan har fattat beslut om åtgärder kan komma att ompröva och skjuta upp redan fattade beslut. Detta inverkar på kostnaderna och därmed på beloppet av efterhandsjusteringen av den statliga finansieringen.

En förlängning av tidsfristen för täckande av underskott kan minska trovärdigheten både för den statliga styrningen och för tjänstemannaledningen och beslutsfattarna i de välfärdsområden som snabbt har börjat reformera verksamheten och balansera ekonomin. En sådan situation kan försvåra beslutsfattandet i välfärdsområdena även i fortsättningen och minska välfärdsområdenas eget ansvar för sin ekonomi.

Varje välfärdsområde ska i den mån det är möjligt vidta anpassningsåtgärder för att uppnå balans i sin ekonomi utan att äventyra de tillräckliga social- och hälsovårdstjänster eller tillräckliga tjänster inom räddningsväsendet som tryggas för var och en i grundlagen.

Bedömning av alternativens konsekvenser genom en simuleringsmodell

Strävan har varit att bedöma konsekvenserna för statsfinanserna genom finansministeriets simuleringsmodell, genom vilken den nettokostnadsbana som krävs för att täcka välfärdsområdenas underskott under olika fastställda år modelleras. Simuleringen grundade sig på nivån på det uppkomna under-/överskottet enligt välfärdsområdenas bokslutsprognoser för 2025. Modelleringen gjordes för följande tre olika scenarier:

- 1) riktad förlängning av tidsfristen för täckning av underskott (*denna proposition*)
- 2) alternativet Ingen ändring av lagstiftningen, det vill säga gällande lagstiftning, och
- 3) alternativet Förlängning i alla välfärdsområden av tidsfristen för täckande av underskott.

Resultaten av dessa modeller jämförs i fråga om nettokostnaderna med den prognos för välfärdsområdena som Ekonomiska avdelningen vid finansministeriet har utarbetat.

¹⁰ FvUB 19/2020 rd, s. 2–3.

I scenario 1 har man strävat efter att för de elva välfärdsområden som sannolikt omfattas av propositionen hitta ett sådant fastställt år för täckande av underskott som motsvarar de två senaste åren i hela landet, det vill säga enligt en kostnadsökning på cirka tre procent. Det är värt att notera att i två av välfärdsområdena i målgruppen för 2028 är den modellerade ökningen av nettokostnaderna dock mycket stram, det vill säga cirka 1,4–1,8 procent åren 2026–2028. De övriga områdena omfattas inte av den förlängning av tidsfristen som föreslås i propositionen. I simuleringen tillämpas på dem ett utgiftstryck som beaktar ett ökat servicebehov enligt Institutet för hälsa och välfärd modell AlueSOME och prisstegringen enligt den prognos som Ekonomiska avdelningen vid finansministeriet har tagit fram. Detta utgiftstryck minskas med två procentenheter.

Scenario 2 (*inga lagstiftningsåtgärder*) motsvarar i stor utsträckning scenario 1, men i scenario 2 har det år då underskottet i de elva välfärdsområden som omfattas av propositionen täcks skjutits upp med ett år. Detta antagande grundar sig på att incitamentet för välfärdsområdena att täcka underskott minskar, eftersom det i detta skede är omöjligt för dem att undvika att uppfylla underskottskriteriet för utvärderingsförfarandet. Å andra sidan har dessa välfärdsområden åtminstone ganska realistiska möjligheter att täcka underskotten under den period som granskas. Som det konstateras ovan är det möjligt att propositionen inte i någon betydande grad ändrar välfärdsområdenas beteende, varvid scenario 2 kan ha liknande kostnadseffekter som scenario 1.

I scenario 3 (*förlängning i alla välfärdsområden av tidsfristen för täckande av underskott*) ges alla elva välfärdsområden som uppfyller kriteriet för tilläggstid tilläggstid före utgången av 2028. De övriga välfärdsområdena antas agera i enlighet med tidigare scenarier, eftersom deras faktiska möjligheter att täcka sitt underskott är svaga ens inom ramen för tilläggstiden. Dessutom innehåller de antaganden som beskrivs ovan i fråga om dessa välfärdsområden också en anpassning på ställvis upp till och med två procentenheter i förhållande till utgiftstrycket.

De tre scenariernas simulerade nettokostnadsbana för hela landet 2025–2029 finns i Tabell 3 där de jämförs med finansministeriets prognos för sommaren 2025. I den högra kolumnen har skillnaden beräknats i förhållande till scenario 1 enligt propositionen.

Tabell 3. Välfärdsområdenas och Helsingfors social-, hälsovårds- och räddningssektors sammanräknade nettokostnader för de tre simulerade scenarierna samt i finansministeriets prognos 2025–2029 samt den uppkomna skillnaden i förhållande till scenario 1.

Scenario	2025	2026	2027	2028	2029	Uppkommen skillnad i förhållande till S1
Riktad tidsfrist (S1)	26 023	26 945	27 840	28 529	29 378	0
Inga lagstiftningsåtgärder (S2)	26 023	27 027	28 010	28 827	29 737	910
För alla två år (S3)	26 023	27 056	28 089	28 950	29 882	1 287
FM prognos (sommaren 2025)	25 748	26 758	27 985	29 223	30 404	1 404

Såsom framgår av tabellerna leder scenario 1, som på basis av simuleringar modellerar mål för denna proposition, till den måttfullaste nettokostnadsutvecklingen. Denna utveckling är det mest gynnsamma alternativet med tanke på statsfinanserna, eftersom nettokostnaderna påverkar justeringen i efterhand av finansieringen med två års fördröjning. Som det konstateras ovan är bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna i förhållande till nuläget (scenario 2) utmanande. Det kan dock starkt antas att den föreslagna förlängningen av den riktade tidsfristen åtminstone är kostnadsneutral i förhållande till nuläget.

Med tanke på den statliga finansieringen är det också viktigt att det riktade alternativet kan anses leda till ett bättre slutresultat jämfört med att tidsfristen för täckande av underskott i alla välfärdsområden förlängs med två år (scenario 3). Denna bedömning grundar sig i stor utsträckning på att en förlängning på två år av tidsfristen för täckande av underskott för en del välfärdsområden minskar incitamenten att bromsa kostnaderna. Å andra sidan grundar sig kostnadsbanan på grova simuleringsantaganden och det är inte helt säkert hur välfärdsområdena i verkligheten skulle reagera på en förlängning på två år av tidsfristen. Kalkylerna grundar sig också på välfärdsområdenas bokslutsprognoser för 2025, som ställvis avsevärt kan avvika från kostnadsnivån 2025. Dessutom är finansieringen av välfärdsområdena förenad med betydande osäkerhet under de kommande åren.

6 Remissvar

Alla remissinstanser utom en ansåg att utkastet till regeringsproposition är motiverat och går i rätt riktning. Flera välfärdsområden och andra instanser ansåg att det är nödvändigt att förlänga tidsfristen för täckande av underskott för att trygga de lagstadgade tjänsterna, men att de föreslagna villkoren och tidsfristens längd delvis är för begränsande. Å andra sidan framhölls det i de kritiska utlåtandena och utlåtandena med förbehåll att en förlängning av tidsfristen inte får försvaga en ansvarsfull hushållning eller försätta välfärdsområden som balanserat sin ekonomi i en ofördelaktig ställning i fortsättningen, utan att det finansiella systemets jämlikhet och incitament ska bevaras.

Största delen av remissinstanserna ansåg att en förlängning av tidsfristen för täckande av underskott ska gälla alla välfärdsområden eller åtminstone de i vars ekonomi en vändning mot det bättre har åstadkommit. Enligt utlåtandena ska det göras möjligt att ansöka om förlängd tidsfrist redan våren 2026 när välfärdsområdesstyrelsen har godkänt bokslutet, så att välfärdsområdena kan beakta den i budgeten och ekonomiplanerna för de följande åren.

Remissinstanserna ansåg att det var motiverat att senarelägga tidsfristen för lämnande av investeringsplanerna. Senareläggningen av tidsfristen bedömdes förbättra planernas aktualitet och kvalitet samt göra det lättare att samordna dem med välfärdsområdenas budgetar och tidsplanerna för statens styrning. Alla remissinstanser som tog ställning till frågan understödde en senareläggning av tidsfristen antingen till maj eller juni.

Remissvaren har beaktats vid den fortsatta beredningen av propositionen för det första så att ur förutsättningarna för förlängning av tidsfristen för täckande av underskott ströks förutsättningen att inget underskott ska ha uppkommit i välfärdsområdet 2025. En förlängning av tidsfristen är dock möjlig endast för de välfärdsområden där det är nödvändigt för att följa lagstiftningen och å andra sidan för de välfärdsområden som kan täcka underskottet inom den nya tidsfristen.

Dessutom ändrades propositionen så att välfärdsområdet kan ansöka om förlängning av tidsfristen för täckande av underskott efter att välfärdsområdesstyrelsen har godkänt bokslutet, det vill säga i praktiken i april. Med anledning av justitiekanslerns påpekande vid förhandsgranskningen av propositionen utfärdas bestämmelser om detta direkt i lag.

Finansministeriet ska dock alltid fatta beslutet utifrån de bokslutsuppgifter som välfärdsområdesfullmäktige har fastställt, det vill säga i praktiken i juni.

Till lagförslaget fogades också en övergångsbestämmelse, enligt vilken ansökan i de fall när tidsfristen för täckande av underskott löper ut före lagens ikraftträdande (i praktiken Päijänne-Tavastlands välfärdsområde) ska göras före utgången av augusti 2026.

Tidsfristen för inlämnande av investeringsplanen ändrades till följd av remissvaren från april i utkastet som var på remiss till utgången av maj.

7 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt. Med tanke på välfärdsområdenas ekonomiplanering är det viktigt att lagen träder i kraft senast våren 2026.

Lagens 115 a § är i kraft till och med den 31 december 2029. Den sista möjligheten att ansöka om förlängd tidsfrist är 2027. Då kan välfärdsområdet med beslut av finansministeriet ansöka om att en täckningsperiod som löper ut 2027 förlängs till utgången av 2028.

Päijänne-Tavastlands välfärdsområde och HUS-sammanslutningen uppvisade underskott redan 2022, vilket enligt 115 § 2 mom. i den gällande lagen om välfärdsområden innebär skyldighet att täcka underskotten före utgången av 2025. För att de temporära bestämmelserna ska kunna gälla alla välfärdsområden tas det in en övergångsbestämmelse i lagen. Enligt bestämmelsen ska ansökan göras före utgången av augusti 2026, om tidsfristen för täckande av underskott har löpt ut före ikraftträdandet av den föreslagna lagen.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Ur propositionens perspektiv är grundlagens bestämmelser om skyldighet att i all offentlig verksamhet noggrant iaktta lag i enlighet med 2 § 3 mom. i den lagen samt om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner i enlighet med 121 § 4 mom. i den lagen viktiga. I välfärdsområdenas verksamhet är de sociala rättigheter som avses i 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen viktiga och ordnandet av de tjänster inom räddningsväsendet som har anknytning till de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 7, 15 och 20 § i den lagen viktigt. Det krav på jämlikhet som föreskrivs i 6 § i grundlagen är förpliktande för välfärdsområdena när de sköter sina uppgifter. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitiekanslern konstaterade i sitt avgörande om välfärdsområdenas skyldighet att täcka underskott (OKV/3069/10/2024, på finska) att gällande lagstiftning i princip är giltig i enlighet med laglighetspresumtionen. I enlighet med grundlagens 2 § 3 mom. ska denna lagstiftning noggrant iakttas i all offentlig verksamhet eller åtgärder vidtas för att ändra lagstiftningen.¹¹ Enligt justitiekanslern behövs ur grundlagens perspektiv ändringar i lagstiftningen när den på grund av utvecklingen av förhållandena och på grund av andra omständigheter inte längre i

¹¹ JK avgörande 23.4.2025, s. 20–21. Kan läsas:

https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/230633213/julkaistu_ratkaisu_hyvinvointialueiden_velvoite_alijaaman_kattamiseen+_OKV_3069_10_2024.pdf/bd5f30ef-7fc8-606f-5b7b-587d1f8d008f/julkaistu_ratkaisu_hyvinvointialueiden_velvoite_alijaaman_kattamiseen+_OKV_3069_10_2024.pdf?t=1745559443870.

tillräcklig utsträckning kan skapa en grund för att på ändamålsenligt sätt ordna de tjänster som välfärdsområdet har organiseringsansvar för och för att genomföra finansieringsprincipen i anslutning till tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.¹² I ljuset av välfärdsområdenas ekonomiska uppgifter är det klart att ett betydande antal välfärdsområden inte kommer att iaktta den gällande bestämmelsen om täckande av underskott. Justitiekanslern anser att om det är fråga om ett mer systemiskt problem för de flesta välfärdsområdena eller ett stort antal välfärdsområden, är standardutgångspunkten att allmänna lagstiftningsåtgärder behövs.¹³ Enligt justitiekanslern kan i samband med genomförandet av finansieringsprincipen en så fungerande lagstiftningsram som möjligt övervägas särskilt om finansieringen är förknippad med systemiska problem samt även innehållet i och tidsfrister enligt 115 § om täckandet av välfärdsområdets underskott i lagen om välfärdsområden prövas.¹⁴

Eftersom en temporär komplettering av bestämmelserna gör det möjligt för tydligt fler välfärdsområden än enligt den gällande lagstiftningen att täcka välfärdsområdets underskott inom tidsfristen enligt den lagstiftning som stiftas och sålunda också att upprätta en budget och ekonomiplan i enlighet med lagen om välfärdsområden, stärker propositionen fullgörandet av legalitetsprincipen och ökar rättssäkerheten.

Genom budgetbegränsningen kan man inte begränsa tillgången till lagstadgade tjänster (till exempel GrUU 26/2017 rd). Välfärdsområdena har en direkt ur grundlagen härledd skyldighet att i alla situationer ordna de av sina uppgifter som har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna. Välfärdsområdena ska göra upp sin budget och ekonomiplan på ett realistiskt sätt utifrån sina skyldigheter och sin verksamhet. Enligt 115 § 3 mom. i lagen om välfärdsområden ska budgeten innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och verksamhetsmålen förutsätter. Dessutom ska den innehålla en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas.

Det är klart att välfärdsområdet inte i syfte att täcka underskottet inom den tidsfrist som föreskrivs i 115 § i lagen om välfärdsområden kan låta bli att ordna de tjänster som har ett särskilt samband med de grundläggande fri- och rättigheterna eller att sköta uppgifter som på ett väsentligt sätt har samband med uppgifterna. Samtidigt är det dock också klart att välfärdsområdet inte kan låta bli att sträva efter att täcka underskott i enlighet med gällande lagstiftning.

De föreslagna temporära bestämmelserna om förlängning av tidsfristen för täckande av underskott gör det möjligt för de välfärdsområden som uppfyller förutsättningarna för tillämpning av bestämmelserna att balansera välfärdsområdets ekonomi under en längre tid än enligt de gällande bestämmelserna. Sålunda förbättrar propositionen dessa välfärdsområdenas möjligheter att planmässigt balansera sin ekonomi så att förutsättningarna att iaktta den nämnda ekonomiska lagstiftningen förbättras. I och med kompletteringen av lagstiftningen kommer varje välfärdsområde att på ett mer ändamålsenligt sätt än för närvarande omfattas av den samlade lagstiftningen så att största delen av välfärdsområdena har möjlighet att täcka sitt underskott inom den tidsfrist som föreskrivs i lag och förutsättningarna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för invånarna i de andra välfärdsområden som befinner sig i en särskilt svår situation i sista hand att tryggas genom särskilda förfaranden enligt lagstiftningen. Åtminstone indirekt främjar propositionen välfärdsområdenas möjligheter att

¹² [JK avgörande 23.4.2025](#), s. 21.

¹³ [JK avgörande 23.4.2025](#), s. 27.

¹⁴ [JK avgörande 23.4.2025](#), s. 29.

iakttä skyldigheten att respektera de grundläggande fri- och rättigheterna i enlighet med 22 § i grundlagen.

När en större del av välfärdsområdena än för närvarande får i och med de temporära bestämmelserna i enlighet med lagstiftningen sin ekonomi i balans inom den förlängda tidsfristen för täckande av underskott inleds inget i 122 § i lagen om välfärdsområden avsett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde med stöd av underskottskriteriet. Den valda lagstiftningslösningen främjar sålunda också förverkligandet av dessa välfärdsområdens självstyrelse. En viktig egenskap hos utvärderingsförfarandet i välfärdsområden är begränsning av behörigheten för välfärdsområdets myndigheter i enlighet med 124 § i lagen om välfärdsområden samt skyldigheten i enlighet med 122 § i den lagen för utvärderingsgruppen att behandla en framställning om inledande av ändring av välfärdsområden som avses i 6 § i lagen om indelningen i välfärdsområden och landskap.

I kommunallagen gjordes under covid-19-epidemin en motsvarande ändring som gjorde det möjligt att förlänga tidsfristen för täckande av underskott på grund av ekonomiska svårigheter till följd av covid-19-epidemin (RP 159/2020 rd, temporärt gällande 110 a §). Förvaltningsutskottet ansåg då att det föreslagna förfarandet, som grundar sig på ansökan, är motiverat. Förlängningen av tidsfristen kunde då enligt utskottet i högre grad än om ändringen genomfördes schematiskt inriktas på de ekonomiska konsekvenserna av pandemin och på de kommuner och samkommuner som fått det svårare att balansera ekonomin i enlighet med den gällande lagstiftningen.¹⁵

Beslut som finansministeriet fattar med stöd av den föreslagna lagstiftningen får överklagas hos förvaltningsdomstolen i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Sålunda har rättsskyddet i välfärdsområdena tillgodosetts genom bestämmelser i enlighet med 21 § i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

¹⁵ FvUB 19/2020 rd, s. 2–3.

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om välfärdsområden

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om välfärdsområden (611/2021) 16 § och den svenska språkdräkten i 115 § 2 mom. samt
fogas temporärt till lagen en ny 115 a § som följer:

16 §

Investeringsplan

Välfärdsområdet ska årligen utarbeta en investeringsplan för de investeringar inom välfärdsområdeskoncernen som påbörjas under de följande fyra räkenskapsperioderna och för finansieringen av dem. Investeringsplanen ska innehålla uppgifter om investeringar och avtal som motsvarar investeringar. Dessutom ska planen innehålla uppgifter om planerade överlåtelser av välfärdsområdets lokaler och fastigheter samt andra tillgångar med lång verkningstid. Investeringsplanen består av en delplan för social- och hälsovården och en delplan för räddningsväsendet. Investeringsplanen får inte strida mot välfärdsområdets i 15 § avsedda fullmakt att uppta lån.

Ett förslag till investeringsplan ska lämnas till finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet före utgången av maj. Bestämmelser om de delplaner till investeringsplanen som gäller social- och hälsovården och räddningsväsendet och om förfarandet för godkännande av investeringsplanen finns i 25 och 26 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård och i 11 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet.

115 §

Budget och ekonomiplan

Ekonomiplanen ska upprättas så att den är i balans eller uppvisar ett överskott senast vid utgången av det andra året efter budgetåret. I balansen för ekonomiplanen kan beaktas det beräknade ackumulerade överskottet i balansräkningen för det år budgeten görs upp. Ett ackumulerat underskott i välfärdsområdets balansräkning ska täckas inom två år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Inom denna tid ska också underskott som ackumulerats under eller efter det år budgeten upprättades täckas. I ekonomiplanen godkänns målen för välfärdsområdets och välfärdsområdeskoncernens verksamhet och ekonomi. Målen ska stämma överens med välfärdsområdesstrategin.

115 a §

Förlängning av tidsfristen för täckande av underskott

Om välfärdsområdet inte inom tidsfristen enligt 115 § 2 mom. förmår täcka ett underskott som har uppkommit i dess balansräkning, kan finansministeriet på ansökan av välfärdsområdet fatta beslut om att underskottet ska täckas före utgången av 2027 eller 2028.

Finansministeriet kan fatta ett i 1 mom. avsett beslut, om

- 1) en förlängning av tidsfristen är nödvändig för att lagstiftningen ska kunna följas,
- 2) uppkomna underskott kan täckas inom den tidsfrist som anges i 1 mom., och
- 3) välfärdsområdet har en av välfärdsområdesfullmäktige godkänd plan för täckande av det uppkomna underskottet utan dröjsmål.

Välfärdsområdet kan göra en ansökan efter att välfärdsområdesstyrelsen har godkänt bokslutet. Ansökan ska göras före utgången av augusti det år då tidsfristen för täckande av underskottet löper ut.

Ett i 122 § avsett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde kan med avvikelse från bestämmelserna i 123 § 1 mom. 1 punkten inledas först när tidsfristen för det beslut som avses i 1 mom. i denna paragraf har löpt ut.

Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för hur åtgärderna för att täcka underskottet har genomförts under räkenskapsperioden och huruvida åtgärderna är tillräckliga inom den tidsfrist som avses i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 115 a § gäller till utgången av 2029.

Om tidsfristen för täckande av underskott har löpt ut före ikraftträdandet av denna lag, ska ansökan göras före utgången av augusti 2026.

Helsingfors den 11 december 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Kommun- och regionminister Anna-Kaisa Ikonen

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om välfärdsområden

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om välfärdsområden (611/2021) 16 § och den svenska språkdräkten i 115 § 2 mom. samt
fogas temporärt till lagen en ny 115 a § som följer:

Gällande lydelse

16 §

Investeringsplan

Välfärdsområdet ska årligen utarbeta en investeringsplan för de investeringar inom välfärdsområdeskoncernen som påbörjas under de fyra räkenskapsperioder som följer på följande räkenskapsperiod och för finansieringen av dem. Investeringsplanen ska innehålla uppgifter om investeringar och avtal som motsvarar investeringar. Dessutom ska planen innehålla uppgifter om planerade överlåtelse av välfärdsområdets lokaler och fastigheter samt andra tillgångar med lång verkningstid. Investeringsplanen består av en delplan för social- och hälsovården och en delplan för räddningsväsendet. Investeringsplanen får inte strida mot välfärdsområdets i 15 § avsedda fullmakt att uppta lån.

Ett förslag till investeringsplan ska lämnas till finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet före utgången av kalenderåret. Bestämmelser om de delplaner till investeringsplanen som gäller social- och hälsovården och räddningsväsendet och om förfarandet för godkännande av investeringsplanen finns i 25 och 26 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) och i 11 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021).

Föreslagen lydelse

16 §

Investeringsplan

Välfärdsområdet ska årligen utarbeta en investeringsplan för de investeringar inom välfärdsområdeskoncernen som påbörjas under de följande fyra räkenskapsperioderna och för finansieringen av dem. Investeringsplanen ska innehålla uppgifter om investeringar och avtal som motsvarar investeringar. Dessutom ska planen innehålla uppgifter om planerade överlåtelse av välfärdsområdets lokaler och fastigheter samt andra tillgångar med lång verkningstid. Investeringsplanen består av en delplan för social- och hälsovården och en delplan för räddningsväsendet. Investeringsplanen får inte strida mot välfärdsområdets i 15 § avsedda fullmakt att uppta lån.

Ett förslag till investeringsplan ska lämnas till finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet före utgången av maj. Bestämmelser om de delplaner till investeringsplanen som gäller social- och hälsovården och räddningsväsendet och om förfarandet för godkännande av investeringsplanen finns i 25 och 26 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård och i 11 § i lagen om ordnande av räddningsväsendet.

Gällande lydelse

115 §

Budget och ekonomiplan

Ekonomiplanen ska upprättas så att den är i balans eller uppvisar ett överskott senast vid utgången av det andra året efter budgetåret. I balansen för ekonomiplanen kan beaktas överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Ett underskott i välfärdsområdets balansräkning ska täckas inom två år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Inom denna tid ska också underskott som uppkommit under eller efter det år budgeten upprättades täckas. I ekonomiplanen godkänns målen för välfärdsområdets och välfärdsområdeskoncernens verksamhet och ekonomi. Målen ska stämma överens med välfärdsområdesstrategin.

Föreslagen lydelse

115 §

Budget och ekonomiplan

Ekonomiplanen ska upprättas så att den är i balans eller uppvisar ett överskott senast vid utgången av det andra året efter budgetåret. I balansen för ekonomiplanen kan beaktas *det beräknade ackumulerade överskottet i balansräkningen* för det år budgeten görs upp. Ett *ackumulerat* underskott i välfärdsområdets balansräkning ska täckas inom två år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Inom denna tid ska också underskott som *ackumulerats* under eller efter det år budgeten upprättades täckas. I ekonomiplanen godkänns målen för välfärdsområdets och välfärdsområdeskoncernens verksamhet och ekonomi. Målen ska stämma överens med välfärdsområdesstrategin.

115 a §

Förlängning av tidsfristen för täckande av underskott

Om välfärdsområdet inte inom tidsfristen enligt 115 § 2 mom. förmår täcka ett underskott som har uppkommit i dess balansräkning, kan finansministeriet på ansökan av välfärdsområdet fatta beslut om att underskottet ska täckas före utgången av 2027 eller 2028.

Finansministeriet kan fatta ett i 1 mom. avsett beslut, om

- 1) en förlängning av tidsfristen är nödvändig för att lagstiftningen ska kunna följas,*
- 2) uppkomna underskott kan täckas inom den tidsfrist som anges i 1 mom., och*
- 3) välfärdsområdet har en av välfärdsområdesfullmäktige godkänd plan för täckande av det uppkomna underskottet utan dröjsmål.*

Välfärdsområdet kan göra en ansökan efter att välfärdsområdesstyrelsen har godkänt bokslutet. Ansökan ska göras före utgången

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

av augusti det år då tidsfristen för täckande av underskottet löper ut.

Ett i 122 § avsett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde kan med avvikelse från bestämmelserna i 123 § 1 mom. 1 punkten inledas först när tidsfristen för det beslut som avses i 1 mom. i denna paragraf har löpt ut.

Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för hur åtgärderna för att täcka underskottet har genomförts under räkenskapsperioden och huruvida åtgärderna är tillräckliga inom den tidsfrist som avses i 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 115 a § gäller till utgången av 2029.

Om tidsfristen för täckande av underskott har löpt ut före ikraftträdandet av denna lag, ska ansökan göras före utgången av augusti 2026.
