Kestävän kehityksen edistäminen ja toiminnan arviointi hyvinvointialueilla

Siina Raskulla & Mika Luhtala

Tiivistelmä

Artikkeli tarkastelee lainopillisesti hyvinvointialueiden oikeutta ja velvollisuutta huomioida sosiaalinen ja ympäristöllinen kestävyys strategiassaan sekä tarkastuslautakunnan kompetenssia arvioida toimintaa kestävyyttä koskien. Tätä tarkastelua peilataan kuntia koskevaan oikeudelliseen ympäristöön, mistä toiminnot on hyvinvointialueille siirretty. Kunnille on kuntalaissa säädetty tehtäväksi järjestää palvelut *taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla*. Hyvinvointialueille ei ole hyvinvointialuelaissa asetettu vastaavaa tehtävää, vaan niiden tavoitteena on *edistää toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia*. Sekä kunnissa että hyvinvointialueissa on tarkastuslautakunta, jonka kompetenssiin lainsäädännön sanamuoto ja merkitykset vaikuttavat. Artikkeli tunnistaa tulkintavaihtoehtoja siitä, mitkä ovat hyvinvointialueiden toimivalta ja velvollisuudet kestävän kehityksen edistämisessä. Tarkastelun pääpainopiste on sosiaalisessa ja ympäristöllisessä kestävässä kehityksessä, joiden osalta kuntalain ja lain hyvinvointialueesta välillä on selkeä ero. Tämän jälkeen artikkeli selventää tarkastuslautakunnan kompetenssia arvioida hyvinvointialueen toimintaa sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävän kehityksen näkökulmasta sekä hyvinvointialueen asettamien kestävää kehitystä tukevien tavoitteiden toteutumista. Lopuksi artikkeli antaa normisuosituksen lisätä hyvinvointialueen tehtävään myös sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävyyden edistämisen.

Avainsanat: kestävä kehitys; hyvinvointialueen strateginen johtaminen; kunnan strateginen johtaminen; tarkastuslautakunta; tarkoituksenmukaisuusarviointi; tuloksellisuusarviointi

Abstract

This article examines legal-dogmatically the right and duty of wellbeing services counties to consider social and environmental sustainability in their strategy. In addition, the counties' audit committees' performance audit task of *assessing whether or not the activities of the county are arranged in an appropriate manner* is examined from this sustainability point of view. These examinations are reflected on the legal environment of municipalities as the tasks of the counties are transferred from that environment. It is recognized that counties and their audit committees have weaker competence to take sustainability into account due to the established legal framework. The article recognizes alternative interpretations as well as their implications and gives a norm recommendation for including social and environmental sustainability in the counties' tasks in the same manner as the municipalities currently have.

Keywords: sustainable development; strategic management of wellbeing services county; strategic management of municipality; performance audit

Johdanto

Tutkimusasetelma ja -kysymykset

Vuodesta 2023 alkaen, vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista sekä pelastuspalveluista siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Uudistuksen tavoitteina oli muun muassa kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut, parantaa palvelujen saatavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua (HE 241/2020 vp, s. 1, 188). Hallituksen esitys nostaa esiin julkisen talouden kestävyysvajeen ensimmäisenä perusteluna uudistukselle (Ks. HE 241/2020, s. 19).

Vastuun siirtymisen myötä nousee kysymys siitä, miten talouden lisäksi *sosiaalinen ja ympäristöllinen kestävyys* otetaan huomioon hyvinvointialueiden päätöksenteossa ja toiminnassa. Kysymyksen taustalla on kuntien ja hyvinvointialueiden toimintaa säätelevän lainsäädännön sanamuodoissa. Kuntalain (410, 2015, KuntaL) mukaan kunnilla on lakisääteinen tehtävä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä *järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla* (1 § 2 mom.). Kunnat toteuttavat tätä tehtävää muun muassa strategisen johtamisen avulla. Kuntalain esitöiden perusteella kuntien on ”arvioitava päätösten, toimenpiteiden ja ratkaisujen vaikutuksia taloudellisen jatkuvuuden, tulevien sukupolvien ja ympäristön näkökulmasta.” Lisäksi kuntien ”on vältettävä sellaisia päätöksiä, jotka sisältävät suuria taloudellisia riskejä tai kuormittavat kohtuuttomasti ympäristöä tai tulevia sukupolvia” (HE 268/2014 vp, s. 135).

Hyvinvointialueiden tehtäväksi sen sijaan ei ole hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2020, HyvaL) määritelty palvelujen järjestämistä sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Lain tarkoituksena on edistää hyvinvointialueen toiminnan *suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia* (HyvaL 1 § 1 mom.). Artikkelissa tarkastellaan hyvinvointialueiden mahdollisuuksia ja velvollisuuksia edistää erityisesti hyvinvointialuelain sanamuodon ulkopuolelle jäänyttä sosiaalista ja ympäristöllistä kestävää kehitystä.

Kestävä kehitys on kunnissa ollut jatkuvasti kasvavassa roolissa, vaikka painopiste olikin pitkään taloudellisessa kestävyydessä (Ks. esim. Jäntti & Peltomaa 2024; Luhtala et al. 2024; Mol et al. 2024; Kettunen 2018; Puhakka 2007; Valpasvuo et al. 2006; Rundgren 2003; Viljanen 2003; Niemenmaa (toim) 2001). *Suomen Kuntaliitto ry* on aktiivisesti edistänyt kestävän kehityksen huomioonottamista kuntien toiminnassa (Ks. Kuntaliitto 2021; Kuntaliitto 2014a & 2014b). Vaikuttaako lainsäädäntöympäristön muutos siihen, miten kestävää kehitystä edistetään? Kunnat toki hoitavat monia esimerkiksi ympäristön kestävän kehityksen kannalta keskeisiä lakisääteisiä yhdyskuntapalveluja ja teknisiä palveluja, kuten myös ilmastolain esitöissä on tunnistettu (HE 239/2022 vp, s. 18). Kysymyksessä on kuitenkin merkittävä taloudellisen ja toiminnallisen kokonaisuuden siirtyminen: hyvinvointialueiden rahoitus on 30 % valtion budjetista vuonna 2025. On huomionarvioista, miten näin suuren resurssimäärän käyttöä ohjataan ja ohjataanko sitä kohti kestävää kehitystä.

Artikkelissa pyritään ensin vastaamaan tulkintakysymykseen, *onko hyvinvointialueen strategisessa johtamisessa mahdollisuus tai velvollisuus asettaa erityislakien asettamaa minimitasoa korkeampia tavoitteita sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävän kehityksen edistämiseksi*? Toinen kysymys tarkastelee strategisen johtamisen arviointia, jonka suorittaa tarkastuslautakunta: *Mikä on tarkastuslautakunnan toimivalta erityisesti sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävän kehityksen huomioon ottamisessa hyvinvointialueiden strategian muotoilussa ja toimeenpanossa?*

Keskeinen havainto on, että lainsäädäntö jättää hyvinvointialueiden tehtävät kestävän kehityksen edistämisessä tulkinnanvaraisiksi. Tämä tulkinnanvaraisuus vaikuttaa myös tarkastuslautakunnan toimenkuvan selkeyteen. Artikkelin lopussa muodostetaankin normisuositus siitä, että sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävän kehityksen edistäminen tulisi liittää selkeästi lakiin hyvinvointialueesta. Kannanoton perustana on lainsäädännön selkeys ja johdonmukaisuus sekä yhdenmukaisuus Suomea sitovien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.

Yksityiskohtaisen tarkastelun ulkopuolelle jää taloudellinen kestävyys, joka on kirjattu osaksi hyvinvointialuelakia. Taloudellisesti kestävä toiminta otetaan kuitenkin huomioon. Ulkopuolelle rajataan myös esimerkiksi hyvinvointialueiden yhteistyö esimerkiksi kuntien ja maakuntaliittojen kanssa, joka on tällä hetkellä mielenkiintoisessa kehitysvaiheessa (Ks. Kuntaliitto & Hyvil 2023). Erityislainsäädännön luomat velvoitteet jäävät niin ikään yksityiskohtaisen tarkastelun ulkopuolelle. Näiden velvoitteiden valvonta perustuu muun muassa viranomaisten, hyvinvointialueen jäsenten ja tuomioistuinten suorittamaan laillisuusvalvontaan (ks. HyvaL 11 §; 2 mom. ja 140 §). Rajauksen ulkopuolelle jää myös Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) harjoittama tarkastustoiminta (LVTV 676/2000 1 § 2 mom.), mutta se mitä tässä paperissa todetaan sääntelyn vaikutuksista tarkastuslautakunnan tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin rajaukseen kuvaa myös, miten sääntely vaikuttaa VTV:n hyvinvointialueisiin kohdistuvan tuloksellisuustarkastuksen rajaukseen. Keskiössä artikkelissa on lainsäädännön asettaman minimitason ylittävän sosiaalisen ja ympäristön kestävän kehityksen edistäminen hyvinvointialueilla.

Tutkimusmenetelmä, -aineisto, -prosessi

Tutkimus lähtee liikkeelle *de lege lata* -tutkimuksena. Kysymyksiä hyvinvointialueiden mahdollisuuksista tai velvollisuuksista edistää sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävää kehitystä ja tarkastuslautakunnan vastaavaa kompetenssia lähestytään aluksi *tulkintakysymyksinä*. Artikkelissa pyritään hakemaan oikeuslähteistä vastausta kysymykseen lain sisällöstä, hyödyntäen vakiintuneita tulkintaoppeja. Tältä osin tutkimusta voidaan kuvata teoreettisesti sitoutumattomaksi käytännölliseksi lainopiksi (ks. Siltala 2003, 108–110).

Tulkintatehtävän osoittautuessa haastavaksi erityisesti ympäristön kestävän kehityksen osalta, tutkimuksen loppupuolella omaksutaan *de lege ferenda* -lähestymistapa ja muotoillaan normisuositus perustuen selkeän ja johdonmukaisen lainsäädännön ideaaliin sekä Suomen kansainvälisoikeudellisiin sitoumuksiin.

Tutkimuksen aineistona on ensisijaisesti lainsäädäntö ja esityöt. Kuntalaki muodostaa tarkastelussa oleellisen vertailukohdan. Myös vuosien 1995 ja 2015 kuntalakien esityöt avaavat monia hyvinvointialuelain kirjausten taustoja, niiltä osin kuin ne ovat yhdenmukaisia kuntalain vastaavien säädösten kanssa. Oleellisena oikeuslähteenä on myös alueellista itsehallintoa turvaavat Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991).

Työssä tunnistetaan myös kestävän kehityksen tavoitteiden kytkeytyminen Suomea sitovaan kansainväliseen oikeuteen, vaikka kansainvälisiä sopimuksia ei tarkastellakaan yksityiskohtaisesti. Relevantteja kansainvälisiä sopimuksia erityisesti ympäristön kestävän kehityksen näkökulmasta ovat Pariisin ilmastosopimus (SopS 76/2016), Kioton pöytäkirja, (SopS 12/2005 ja SopS 13/2005), Århusin sopimus (SopS 122/2004) sekä Rion sopimus (SopS 78/1994). Lisäksi Suomi on sitoutunut YK:n Agenda2030:een (YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 70/1) sekä sitoutunut systemaattisesti seuraamaan Agenda2030:n toimeenpanoa (YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 70/299). Agenda2030 sisältää kestävän kehityksen kaikki kolme ulottuvuutta.

Tarkastustoiminnan kannalta keskeisten käsitteiden määrittelyssä ja käytäntöjen tunnistamisessa hyödynnetään esimerkiksi tarkastustoiminnan alakohtaisia standardeja ja kirjallisuutta, sekä joitain tarkastuslautakuntien laatimia tarkastuksen laatuohjeita.

Artikkelin seuraavassa luvussa määritellään tarkastelun kannalta keskeiset käsitteet, joita ovat kestävä kehitys, strateginen johtaminen, tarkastuslautakunta ja sen kompetenssi, sekä se mitä tar-

koitetaan tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluvilla toiminnan tavoitteiden arvioinnilla sekä tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnilla. Tämän jälkeen vastataan tutkimuskysymyksiin. Ensin tarkastellaan hyvinvointialueiden mahdollisuuksia ja velvollisuuksia sosiaalisen ja ympäristön kestävän kehityksen edistämisessä. Tämän pohjalta tarkastellaan tarkastuslautakunnan toimivaltaa. Tulkintatarkastelun jälkeen muotoillaan sen pohjalta normisuositus. Yhteenvedossa tiivistetään artikkelin keskeiset havainnot ja esitetään joitain jatkotutkimuskysymyksiä.

Keskeiset käsitteet

Kestävä kehitys

Kestävä kehitys on määritelty Brundtlandin raportissa (1987) kehitykseksi "mikä vastaa nykyisiin tarpeisiin vaarantamatta tulevien sukupolvien kykyä vastata tarpeisiinsa" ja sen edistäminen on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) keskeinen tavoite. Tämän jälkeen kestävä kehitys on tuonut mukanaan merkittävän joukon eettisiä sitoumuksia ja liitetty tiiviisti ihmis- ja perusoikeuksiin (Kumpula 2004, s. 71). Kestävä kehitys voidaan jakaa taloudelliseen, sosiaaliseen ja ympäristölliseen ulottuvuuteen, jotka kaikki liittyvät ihmisten oikeuksiin ja hyvinvointiin (World Commission on Environment and Development 1987). Myös suomalainen oikeusjärjestelmä on tunnistanut tämän jaottelun esimerkiksi edellä mainitussa KuntaL 1 §:ssä, vaikka lain esitöissä Brundtlandin raporttiin ei viitatakaan.

Sosiaalisesti kestävään kehitykseen kuuluu oikeudenmukainen ja osallistava yhteiskunta sekä hyvinvointi ja tyydyttävä elämä kaikille. Näihin sisältyy esimerkiksi riittävä terveydenhuolto ja sosiaaliturva sekä koulutus- ja osallistumismahdollisuudet (YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 70/1, s. 2–4; Ks. myös Kuusniemi et al. 2023, luku I.1). Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2011 julkaisemassa raportissa tunnistetut sosiaalisesti kestävän kehityksen kolme keskeistä osa-aluetta vastaavat hyvin YK:n Agenda2030 tunnistettuja sosiaalisesti kestävän kehityksen ulottuvuuksia, joihin lukeutuu:

1. riittävä toimeentulo, riittävät hyvinvointipalvelut ja turvallisuus,
2. resurssien ja toimintamahdollisuuksien oikeudenmukainen jakautuminen ja yksilön mahdollisuus vaikuttaa omaan elämäänsä, sekä
3. osallisuus, yhteisöllisyys ja kiinnittyminen yhteiskuntaan. (Alila et al. 2011, luku 3.)

Ympäristöllisesti kestävän kehityksen edistämiseen kuuluu esimerkiksi luonnonvarojen ehtymisen ja ilmaston pilaantumisen aiheuttamien lukuisten haittavaikutusten ehkäiseminen (YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 70/1, s. 5). Tämä tarkoittaa esimerkiksi ilmastonmuutoksen ehkäisyä ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä sekä kestävää energian ja luonnonvarojen käyttöä (Kuusniemi et al. 2023, luku I.1). Ympäristön kestävään kehitykseen kuuluu oikeus terveelliseen ympäristöön (Kumpula 2004, s. 73). Jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuuteen vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon on turvattu myös Suomen perustuslain (731/1999) 20 §:ssä.

Kestävä talouden kehitys tunnistaa ja huomioi myös sen sosiaaliset ja ympäristölliset yhteydet (YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 70/1, s. 14; Ks. Kuusniemi et al. 2023, luku I.1).

Kestävä kehitys liittyy läheisesti myös tulevien sukupolvien oikeuteen. Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus velvoittaa huolehtimaan luonnosta ja ympäristöstä myös tulevia sukupolvia ajatellen (Mutanen 2023, 1080; Kumpula 2004, luku 3). Tulevien sukupolvien oikeudet kestävään ympäristöön on tunnistettu Århusin tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa yleissopimuksessa, johon Suomi on sitoutunut (SopS 122/2004, 1 art.). Tulevien sukupolvien oikeudet ovat ympäristökysymysten lisäksi relevantteja myös erilaisissa taloudellisissa ja sosiaalisissa kysymyksissä (Mutanen 2023, s. 1080).

Strateginen johtaminen

Strategisella johtamisella tarkoitetaan strategisten tavoitteiden asettamista, arvovalintojen tekemistä ja päätöksentekoa ohjaavien linjausten laatimista. Hyvinvointialueilla tämä kuuluu niiden poliittiselle johdolle, eli ensi sijassa valtuustolle. (Leppänen et al. 2024, s. 252.) Aluevaltuuston lakisääteinen tehtävä on laatia aluestrategia. Strategian tulee sisältää suunnitelma siitä, miten hyvinvointialueen asukkaiden hyvinvointia edistetään, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan, miten lakisääteiset palvelutavoitteet saavutetaan, mitkä ovat omistaja- ja henkilöstöpolitiikkaa koskevat linjaukset, ja miten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet turvataan. (HyvaL 41 § 1 mom.). Strategian laatiminen on velvollisuus, mutta strategia itsessään ei ole sitova, vaan rinnastuu valmistelua koskevaan päätökseen (HyvaL 141 §). Strategia on kuitenkin tärkeä väline hyvinvointialueen toiminnan ohjaamisessa. Sen pohjalta laaditaan myös toimintasuunnitelma ja talousarvio. (HyvaL 115 §.)

Hyvinvointialueet ovat erityislainsäädännöllä velvoitettuja laatimaan myös muita strategia-asiakirjoja, kuten hyvinvointisuunnitelman (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 7 §). Myös esimerkiksi hankintoja tehdessä on arvioitava lainsäädännön mukaiset ympäristönäkökohdat sekä ihmisiin kohdistuvat vaikutukset (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, 2 § 2 mom.). Hankintaohjeet tukevat hankintalain (1397/2016, 2 § 2 mom.) vaatimusta taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti toteutetuista hankinnoista. Valtioneuvoston vuonna 2021 julkaisemassa selvityksessä esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointia julkisissa hankinnoissa ei kuitenkaan ole pidetty riittävänä (Kalimo et al. 2021, s. 4). Tämä viestii siitä, että kestävät julkiset hankinnat tarvitsevat edelleen strategista tukea toteutuakseen (Valtioneuvoston kanslia 2020; Alhola & Lakonen 2017, s. 24).

Tarkastuslautakunta ja sen kompetenssi

Tarkastuslautakunta on yksi kolmesta lakisääteisestä hyvinvointialueen toimielimestä (HyvaL 35 §). Tarkastuslautakunnan asettaa aluevaltuusto (HyvaL 125 §). Vaalikelpoisuuteen liittyy tiettyjä rajoitteita, joilla pyritään varmistamaan lautakunnan toiminnan riippumattomuus (HyvaL 80 §. Vrt. KuntaL 410/2015, 75 §. Ks. myös HE 268/2014 vp, s. 85). Tarkastuslautakunnan jäsenille ei ole asetettu vaatimuksia esimerkiksi ammatillisesta kompetenssista, vaan lautakunnat koostuvat valtuuston valitsemista luottamushenkilöistä. Lautakunnat ovat *kansanvaltaisia tarkastusinstituutioita.* (HE 192/1994, yleisperustelut, 3.11., kohta 9.) Tarkastuslautakunnan arviointityön tarkoitus on tuottaa tietoa strategisen johtamisen tueksi (Kiviluoto 2023, s. 68) tarjoamalla uusia näkemyksiä ja vaihtoehtojen pohdintaa sekä antamalla toimenpidesuosituksia (HE 241/2020 vp, s. 628).

Tarkastuslautakunnan kompetenssilla viitataan tässä hyvinvointialueiden tarkastuslautakuntien lakisääteiseen tehtävään arvioida, ovatko *valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet* hyvinvointialueella ja sen konsernissa toteutuneet ja onko *toiminta* järjestetty tuloksellisella ja *tarkoituksenmukaisella* tavalla (HyvaL 125 § 2 mom., kohta 2). Lautakunnan jäsenten ammatillisen kompetenssin sijaan sen toiminnan tukemiseksi voidaan esimerkiksi rekrytoida viranhaltijoiksi tarkastuksen ja arvioinnin ammattilaisia. Kuten hyvinvointialuelain esitöissä kuvaillaan, tarkastuslautakunnan ”onnistuminen tehtävässään vaatii luottamushenkilöiden tueksi asiantuntevan ja osaavan organisaation” (HE 241/2020 vp, s. 630).

Vaikka tarkastuslautakunnan jäseniltä ei edellytetä ammatillista kompetenssia, sen tehtävä vastaa kuitenkin jossain määrin kansainvälisiä ammattistandardien mukaisia tuloksellisuustarkastuksen periaatteita muun muassa siten, että sen tehtävänä on *tuottaa uutta tietoa ja uusia näkemyksiä toiminnan kehittämisen tueksi* (Meklin 2005; ISSAI 300, s. 8. Vrt. HE 241/2020, s. 630). Arviointitoiminnan tulisi olla hyvinvointialueen toimintaa parantavaa ja kehittävää sekä tukea aluevaltuuston päätöksentekoa antamalla toimenpidesuosituksia ja vaihtoehtojen pohdintaa (HE 241/2020, s. 630. Ks. myös Kiviluoto 2023).

Toiminnan tavoitteiden toteutumisen sekä tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi

Lain mukaan tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet hyvinvointialueella ja hyvinvointialuekonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla (HyvaL 125 § 2 mom., kohta 2). Kirjaus vastaa kuntalakia, jonka esitöihin tässä tarvittaessa viitataan.

Tavoitteiden toteutumisen arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet (HyvaL 125 § 2 mom., kohta 2). Kuntalain esitöiden pohjalta voidaan tarkentaa, että kysymys on sen arvioimisesta, onko *poliittinen ohjaus* toteutunut (HE 268/2014 vp, s. 37).

Tarkastuslautakunnan tehtävänä on kuitenkin myös *arvioida, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla*. Tarkastuslautakunnan ei siis tarvitse pidättäytyä tarkastelemaan ainoastaan valtuuston asettamia tavoitteita (HE 268/2014 vp, s. 223; Saarelainen & Vakkuri 2024, s. 83; Meklin 2005; Uoti 2019). Uoti (2019, s. 203–219) kuvaa, että arviointia voi tehdä esimerkiksi lainsäädäntöön perustuen: Tarkastuslautakunta voi ottaa kantaa esimerkiksi siihen, onko lainsäädännössä asetetut tehtävät johdonmukaisesti otettu huomioon toiminnassa. Ainoa rajoite tarkastuslautakunnan arviointitoiminnalle kuntalain esitöiden perusteella on, ettei sen "tule kuitenkaan puuttua operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan" (HE 268/2014 vp, s. 37).

Tuloksellisuus jaetaan usein taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteisiin (ISSAI 300, s. 9; Valtiovarainministeriö 2014, liite 1; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2020). Tämä vastaa hyvin myös tarkastuslautakuntien laatuohjeita, joissa tuloksellisuuden arvioinnissa näkökulmina ovat tuottavuus, taloudellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus sekä laatu (Ks. esim. Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunta 2023, s. 10; HUS-yhtymän tarkastuslautakunta 2023, s. 23). Tiivistettynä *taloudellisuus* tarkoittaa resurssien kustannusten minimointia ja *tehokkuus* resursseista saatavan hyödyn optimointia. *Vaikuttavuus* koskee asetettujen tavoitteiden ja tarkoitettujen lopputulemien saavuttamista. (ISSAI 300, s. 9.)

Tarkoituksenmukaisuus nähdään tuloksellisuutta laajempana käsitteenä (HE 241/2020 vp, s. 1087). Siihen sisältyy esimerkiksi sen arviointi, onko saavutettu tavoiteltuja vaikutuksia eri sidosryhmien näkökulmista. Tarkoituksenmukaisuutta voi arvioida siis esimerkiksi yhteiskunnan, hyvinvointialueen asukkaiden tai asiakkaiden näkökulmasta. (Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunta 2023, s. 10; HUS-yhtymän tarkastuslautakunta 2023, s. 21.) HUS-yhtymän tarkastuslautakunnan toteuttamissuunnitelmassa on kohta myös muiden merkittävien vaikutusten, kuten ympäristövaikutusten arvioinnille (HUS-yhtymän tarkastuslautakunta 2023, s. 19).

Tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden käsitteet saattavat joskus olla vaikeasti eroteltavissa. Oleellista on tunnistaa, ettei tarkastuslautakuntien arviointitoiminta rajoitu pelkästään toiminnan taloudellisen tehokkuuden, lainmukaisuuden tai valtuuston asettamien tavoitteiden arvioimiseen. Tarkastuslautakunnan arviointiohjeisiin on saatettu esimerkiksi sisällyttää, että lautakunta voi arvioida myös sellaisia toiminnan ja talouden tavoitteita, jotka eivät sisälly talousarvioon (Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunta 2023, s. 10). Valtuuston puuttuminen lautakunnan toimintaan ja sen itselleen asettamiin toiminnan arvioinnin periaatteisiin ja mittareihin voitaisiin nähdä jopa vaarantavan lautakunnan riippumattomuuden (Vrt. HE 268/2014 vp, s. 85).

Kestävä kehitys hyvinvointialueilla

Kestävä kehitys laissa hyvinvointialueesta

Vaikka HyvaL ja KuntaL ovat monelta osin yhteneväisiä, niiden tarkoituksissa on kestävyyden näkökulmasta selkeä ero. Kuten edellä on jo kuvattu, kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla (KuntaL 1 § 2 mom.). Laissa hyvinvointialueesta, hy-

vinvointialueita koskevan lain tarkoituksena sen sijaan on edistää hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja *taloudellista kestävyyttä* sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia (HyvaL 1 § 1 mom.).

Myös hyvinvointialuelain esitöissä sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys käsitteinä ovat esillä vain kahdessa kohdassa: Sosiaalisesti kestävien palveluiden järjestäminen nousee esille yksinomaan iäkkäiden ihmisten palvelujen järjestämisen yhteydessä (Ks. HE 241/2020 vp, s. 408). Hyvinvointialueiden perustamista edeltäneissä ympäristövaikutusten arvioinneissa taas katsottiin hyvinvointialueuudistuksen *itsessään* tukevan ympäristöllistä kestävyyttä tuottamalla tehokkuutta ja skaalaetuja (HE 241/2020 vp, s. 356). Esitöissä ei kuitenkaan viitata siihen, miten hyvinvointialueet *toimiessaan* uudistuksen jälkeen ottavat huomioon ympäristön kestävän kehityksen. Näiden sijaan hyvinvointialueiden lainsäädännössä sekä esitöissä korostuu taloudellinen kestävyys (HyvaL 115 § 2 mom.; HE 241/2020 vp, s. 19, 326).

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen strategiassa tulee kuitenkin ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen (HyvaL 1 § 1 mom., kohta 2), asukkaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen (HyvaL 41 § 1 mom. kohta 1 ja 6), joiden voidaan katsoa viittaavan mikä viittaa sosiaalisesti kestävään kehitykseen. Tätä näkökulmaa tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

Ympäristön kestävän kehityksen osalta tällaisia epäsuoria viittauksia ei löydy. Syyksi voi arvioida elinympäristön kannalta oleellisten tehtävien, kuten yhdyskunta- ja teknisten palvelujen järjestämisen jääminen kunnille. Tämän perusteella myöskään ilmastolaki (423/2022) ei asettanut hyvinvointialueille velvollisuutta laatia ilmastosuunnitelmaa, toisin kuin kunnille alun perin säädettiin.[1] Ympäristön kestävän kehityksen ollessa kuitenkin ajankohtainen ja kriittinen yhteiskunnallinen kysymys, voidaan kysyä, onko hyvinvointialueilla mahdollisuus tai peräti velvollisuus ottaa huomioon toiminnan ympäristövaikutukset strategisessa johtamisessa? Tätä kysymystä tullaan tarkastelemaan tässä artikkelissa.

Sosiaalisesti kestävä kehitys hyvinvointialueilla

Tarkastellaan ensin kysymystä siitä, onko hyvinvointialueella mahdollisuus tai velvollisuus asettaa toiminnassaan sosiaalisen kestävyyden edistämiseen liittyviä strategisia tavoitteita. Kuten edellä todettiin, hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialueen strategiassa tulee ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen (HyvaL 1 § 1 mom. kohta 2), sekä asukkaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen (HyvaL 41 § 1 mom. kohta 1 ja 6).

Määritelmää ”hyvinvoinnin edistämiselle” voidaan hakea sisältöä muusta lainsäädännöstä. Hyvinvointialueiden lakisääteiset tehtävät perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin (1 § 2 mom.) sekä lakiin pelastustoimen järjestämisestä (613/2021, 1 § 2 mom.).[2] Hyvinvointialuetta velvoittaa sen järjestäessään toimialaansa kuuluvia palveluita ja tehtäviä, erityislainsäädäntö, kuten sosiaalihuoltolaki (SHL 1301/2014) ja terveydenhuoltolaki (TervHL 1326/2010).[3]

Sosiaali- ja terveysalan lainsäädäntö sisältää useita viittauksia sosiaalisesti kestävän kehityksen eri osa-alueisiin. Esimerkiksi hyvinvointialueiden sosiaalihuoltoon sovellettavan sosiaalihuoltolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on muun muassa edistää ja ylläpitää hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta, sekä vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta. Samoin hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuuluvan terveydenhuollon toteuttamiseen ja sisältöön sovellettava terveydenhuoltolain tarkoituksena on lain 2 §:n mukaan muun muassa edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä sekä sosiaalista turvallisuutta, kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja, sekä toteuttaa väestön tarvitsemien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua ja potilasturvallisuutta.

Hyvinvointialuelain esitöissä hyvinvoinnin edistäminen nousee esille niin ikään muuhun lainsäädäntöön viitatessa. Strategian osalta hyvinvoinnin edistämistä ei ole määritelty erikseen.

Vastaava kirjaus on kuitenkin kuntalaissa, jolloin voidaan tarkastella kuntalain esitöitä. Kuntalain esitöiden mukaan kunta toimii alueellaan asuvien kuntalaisten tarpeiden mukaisesti heidän hyvinvointiaan edistääkseen (HE 268/2014, s. 17). Strategisen suunnittelun on katsottu edistävän pitkäjänteistä ja kokonaisvaltaista toimintaa asukkaiden hyvinvoinnin edistämisessä ja palveluiden kehittämisessä (HE 268/2014 vp, s. 127). Strateginen suunnittelu tuottaa lisäarvoa lakisääteisiin velvollisuuksiin nähden mahdollistamalla pitkäjänteisen poliittisen ohjauksen.

Lainsäädännön systemaattinen ja tavoitteellinen tarkastelu viittaa siihen, että sosiaalisesti kestävän kehityksen edistäminen kuuluu kiinteästi hyvinvointialueiden toimialaan, vaikka käsitteeseen "sosiaalinen kestävyys" ei hyvinvointialuelaissa tai sitä velvoittavassa lainsäädännössä suoraan viitatakaan. Lisäksi voidaan tunnistaa, että strategisella johtamisella on hyvinvoinnin ja osallisuuden edistämisessä keskeinen rooli: Hyvinvointialuelain mukaan aluestrategiassa tulee ottaa huomioon myös asukkaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen (HyvaL 41 § 1 mom. kohta 1 ja 6), jotka niin ikään nähdään osana sosiaalisesti kestävää kehitystä (Ks. yllä alaluku *Kestävä kehitys* luvussa *Keskeiset käsitteet*).

Sosiaalisesti kestävän kehityksen edistämisen voidaan katsoa olevan *hyvinvointialuelain objektiivinen tarkoitus* riippumatta siitä, onko lainsäätäjä nimenomaisesti maininnut käsitteen "sosiaalinen kestävyys".

Lisäksi lain tulkinnassa voitaisiin soveltaa *laajentavaa tulkintaa* siinä ollessa kysymys julkisen vallan vastuusta suojella ja edistää kansalaisten perusoikeuksia (Vrt. Turunen 2023). Sosiaalisesti kestävien palveluiden järjestäminen ei rajaudu vain iäkkäiden ihmisten palvelujen järjestämiseen, vaikka tämä on ainoa ryhmä, jonka palveluiden järjestämisessä nimenomaisesti mainitaan sosiaalinen kestävyys (Ks. HE 241/2020 vp, s. 408). Sen sijaan sosiaalisesti kestäviä palveluita tulee järjestää *kaikille* ikä- ja ihmisryhmille. Tarkastelun perusteella systemaattinen tulkinta itsessään riittää kuitenkin tulkintakysymyksen ratkaisemiseen. Laajentavaan tulkintaan voitaisiin kuitenkin vedota keskusteltaessa esimerkiksi sosiaalisesti kestävistä lasten, nuorten ja työikäisten palveluista.

Vaikka päädyttäisiinkin siihen tulkintaan, ettei hyvinvointialuelain tarkoituksena ole asettaa hyvinvointialueille yleistä velvollisuutta edistää sosiaalisesti kestävää kehitystä, voidaan kuitenkin katsoa, ettei sosiaalisesti kestävän kehityksen edistämiseen liittyvien tavoitteiden asettaminen ja edistäminen ole ainakaan ristiriidassa hyvinvointialueen tehtävien kanssa. Lain mukaan hyvinvointialue voi ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä, kunhan sillä ei vaaranneta lakisääteisten tehtävien hoitamista (HyvL 6 § 1 mom.). Sosiaalisesti kestävän kehityksen liittyessä läheisesti hyvinvointialueiden tehtäviin, ne voivat edistää näitä tavoitteita *rajatun yleisen toimialansa* puitteissa (Ks. Valtiovarainministeriö 2024. Vrt. Niemivuo 2022, s. 255). Tapauskohtaisesti arvioitavaksi jää, vaarantaako sosiaalisesti kestävän kehityksen edistämiseksi otetut tehtävät hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamisen. Lisäksi tällä tulkinnalla voi olla merkittävä vaikutus siihen, millaiseksi tarkastuslautakunnan toimivalta muodostuu.

Ympäristön kestävä kehitys hyvinvointialueilla

Laissa hyvinvointialueesta ei ole mainintoja ympäristön kestävän kehityksen edistämisestä osana hyvinvointialueen tehtäviä. Toisin kuin sosiaalisesti kestävän kehityksen kohdalla, laista ei myöskään ole tunnistettavissa epäsuoria viittauksia ympäristön kestävään kehitykseen osana hyvinvointialueiden tehtäviä. Uudistuksen itsessään toki arvioitiin tukevan ympäristöllistä kestävyyttä tuottamalla tehokkuutta ja skaalaetuja (HE 241/2020 vp, s. 356). Ympäristövaikutukset näyttäytyvät tällöin taloudellisten tavoitteiden edistämisen sivutuotteena. Tällöinkin voidaan toki ajatella uudistusta laajemmalla ajallisella ulottuvuudella: Ympäristöllisen kestävyyden edistäminen ei ole kertaluonteinen tehtävä, joka päättyi lain voimaantuloon vaan jatkuva prosessi, ainakin niin kauan kuin tehokkuuden ja skaalaetujen myötä tuetaan myös ympäristön kestävää kehitystä.

Entä muiden kuin taloudellisten uudistusten sivutuotteena syntyvien ympäristöhyötyjen saavuttaminen? Onko hyvinvointialueilla mahdollisuus tai peräti velvollisuus ottaa ympäristön kes-

tävä kehitys huomioon strategisessa päätöksenteossa, vaikka tätä ei ole erikseen laissa huomioitu, eikä se myöskään ole johdettavissa hyvinvointialueen lakisääteisestä toimialasta toisin kuin edellä sosiaalisen kestävyyden kohdalla?

Lähtökohtana velvollisuudelle edistää ympäristön kestävää kehitystä voisi olla Suomen perustuslain (731/1999, PeL) 1 §:n 3 momentissa asetettu *kansainvälisyysperiaate,* joka tunnistaa perustuslain tasolla Suomen velvoitteen noudattaa allekirjoittamiaan kestävää kehitystä edistäviä kansainvälisiä sopimuksia ja sitoumuksia. Punninnan vastapuolena on kuitenkin *alueellinen itsehallinto*, jota niin ikään suojelee Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, kuten Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991, 2–4 artikla). Itsehallintoperiaatteeseen kuuluu muun muassa se, että kuntien tehtävistä on säädettävä erikseen lailla (PeL 121 §). Tämän perusteella voidaan katsoa, ettei hyvinvointialueiden tarvitse huomioida ympäristön kestävää kehitystä strategisessa päätöksenteossa ja toiminnassaan, koska siihen ei ole *nimenomaista lakiin perustuvaa velvollisuutta* kansainvälisten sopimusten luodessa velvoitteita ensi sijassa valtiolle (Kuusniemi et al. 2023, luku I.1). Myös Ulkoministeriön sivuilla tunnistetaan, miten YK:n Kestävän kehityksen globaalin toimintaohjelma Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamisesta vastuu on valtiolla, vaikka paikallishallinto osallistuukin niiden edistämiseen (Ulkoministeriö 2023).

Jotta hyvinvointialueet voivat osallistua tavoitteiden edistämiseen omassa strategisessa toiminnassa, tulisi kuitenkin olla selvää onko niillä *mahdollisuus* tällaiseen tavoitteenasetteluun taloudellisiin tavoitteisiin ensisijaisesti liittyvien tehokkuuden ja skaalaetujen lisäksi?

Ympäristön kestävän kehityksen huomioiminen aluehallinnon demokraattisessa päätöksenteossa ja toiminnassa on yhdenmukaista perustuslaissa turvatun *alueellisen itsehallintoperiaatteen* kanssa (PeL 121 §). Vaikka hyvinvointialueet eivät täytä kaikkia itsehallinnon edellytyksiä, niillä on kuitenkin yksi erityisen oleellinen itsehallinnollinen piirre, *kansanvaltaisuus* (PeL 2 § 2 mom.) ja sitä heijastava demokraattinen päätöksenteko (Ks. Niemivuo 2022, luku V.1.3. Ks. myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja SopS 66/1991; European Committee on Local and Regional Democracy Recommendation 240, 2008).

Hyvinvointialueen täyttäessä siten itsehallinnon keskeiset perusedellytykset, eli kansanvaltaisuuden ja demokraattisen päätöksenteon, niiden itsehallintoa tältä osin suojaa niin perustuslaki kuin Suomea sitova Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 66/1991) soveltuvin osin (HE 241/2020, s. 228).[4] Tällöin voidaan katsoa, että ympäristön kestävän kehityksen huomioon ottaminen palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevissa strategisissa linjauksissa on hyvinvointialueiden *itsehallintoon ja pohjimmiltaan kansanvallan periaatteeseen perustuva oikeus.* Tällöin ympäristön kestävää kehitystä edistävää tavoitteenasettelua ei voida kieltääkään niin kauan kuin samalla turvataan lakisääteisten velvollisuuksien toteutuminen, eikä hyvinvointialue ota samalla hoidettavaksi tehtäviä, jotka lailla kuuluvat muille toimijoille.[5]

Lisäksi ympäristön kestävän kehityksen voidaan katsoa edistävän hyvinvointialueen asukkaiden hyvinvointia. Sosiaalisten ja ympäristöllisesti kestävän kehityksen tavoitteet limittyvät tiiviisti esimerkiksi pyrkimykseen turvata ihmisille terveellinen elinympäristö (Ks. esim. TervHL 3 § kohta 1). Ympäristön kestävän kehityksen edistäminen voi siis tukea hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä, vaikka samalla on otettava huomioon vaikutukset taloudelliseen kestävyyteen. Erityisesti pitkällä aikajänteellä ympäristövaikutukset huomioivat ratkaisut voivat tukea myös taloudellista kestävyyttä.

Johtopäätös on, että mikäli ympäristöllisesti kestävän kehityksen edistäminen tukee hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä, eikä vaaranna näiden tehtävien hoitamista, *hyvinvointialueet voivat itsehallinto- ja kansanvaltaisuusperiaatteen nojalla strategisesti edistää myös ympäristön kestävää kehitystä*. Hyvinvointialueiden tulee toki tällöin määritellä strategiset linjaukset, siten että ympäristön kestävän kehityksen huomioiminen ei vaaranna lakisääteisten palvelujen järjestämistä ja toiminnan taloudellista kestävyyttä. Arviointi on jälleen hyvin tapauskohtaista.

Tarkastuslautakunta kestävän kehityksen strategisen johtamisen tukena

Tarkastuslautakunnan tehtävä ja merkitys kestävän kehityksen näkökulmasta

Hyvinvointialueet laativat strategian, jonka hyväksyy aluevaltuusto (HyvaL 4 §). Strategian pohjalta laaditaan toimintasuunnitelma ja talousarvio (HyvaL 115 §). Tarkastuslautakunta arvioi asetettujen toiminnan tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta (HyvaL 125 § 2 mom. kohta 2). Kuten edellä luvussa *Keskeiset käsitteet* kuvattiin, tarkastuslautakunnan tekemän tuloksellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin tehtävä on tukea strategista johtamista (Kiviluoto 2023) sekä antaa siihen liittyen uutta tietoa ja uusia näkemyksiä (HE 241/2020 vp, s. 628).

Tarkastustehtävä ei rajoitu ainoastaan esimerkiksi kustannustehokkuuden arviointiin, vaan arvioitavana on poliittisen ohjauksen toteutuminen. Asukkaiden ja asiakkaiden näkemykset kanavoituvat strategian ja sen pohjalta laadittavien toimintasuunnitelman ja talousarvion kautta osaksi poliittista ohjausta. (Vrt. HE 268/2014, s. 22.) Tämä vastaa laajemmin tarkastustoiminnan periaatteita: Myös ISSAI 300-standardi (s. 22–23) korostaa, että rahamääräisen arvioinnin lisäksi on olennaista huomioida sosiaaliset ja poliittiset näkökulmat, jotka voivat muuttua ajan myötä esimerkiksi sidosryhmien näkemysten mukaan. Ainoa rajoite on, ettei tarkastuslautakunnan ”tule kuitenkaan puuttua operatiiviseen toimintaan ja päivän politiikkaan” (HE 268/2014 vp, s. 37).

Tarkastuslautakunnan tehtävä on tukea hyvinvointialueen strategista johtamista, joka on kuntatasolla tunnistettu oleelliseksi kestävän kehityksen edistämisen näkökulmasta (Ks. Jäntti & Peltomaa 2024, 23). Tämän johdosta tavoitteiden asettelu ja sen arviointi nousee erityisen oleelliseen rooliin: Voiko aluevaltuusto asettaa tavoitteita myös sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävän kehityksen edistämiseksi? Entä jos kestävän kehityksen tavoitteita ei ole strategiassa otettu huomioon taloutta laajemmin: Voiko tarkastuslautakunta arvioida tällöin tavoitteenasettelua?

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, mikä on edellä tunnistettujen tulkintavaihtoehtojen valossa tarkastuslautakunnan toimivalta, erityisesti sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävän kehityksen huomioon ottamisessa koskien hyvinvointialueiden strategian muotoilua ja toimeenpanoa. Erityisesti tavoitteiden, mutta myös tarkoituksenmukaisuuden, arvioinnin huomion kiinnittäminen riippuu siitä, miten tulkitaan hyvinvointialueiden lain mukaista tehtävää sekä sitä, mistä on kysymys *päivän politiikassa*.

Tarkastuslautakunta ja sosiaalisesti kestävä kehitys

Edellisessä luvussa tuotiin esille, että hyvinvointialueilla on velvollisuus huomioida strategiassaan asukkaiden hyvinvoinnin sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen (HyvaL 41 § kohta 1, 2 ja 6). Lisäksi tunnistettiin, että hyvinvointialueita velvoittavan keskeisen lainsäädännön tarkoitusten perusteella hyvinvointialueilla on monia keskeisiä sosiaalisesti kestävän kehityksen edistämiseen tähtääviä tavoitteita (SHL 1 §; TervHL 2 §). Erityisesti lainsäädännön kokonaisvaltaisen tarkastelun kautta katsottiin hyvinvointialueiden tehtävien liittyvän kiinteästi sosiaalisesti kestävään kehitykseen, vaikka lainsäädännössä ja esitöissä ei ole nimenomaisesti käytetty käsitettä ”sosiaalisesti kestävän kehityksen edistäminen”.

Tämän tulkintavaihtoehdon valossa kestävän kehityksen edistämisen voidaan katsoa kuuluvan hyvinvointialueiden *lakiin perustuviin tehtäviin*, jolloin tarkastuslautakunta voi tähän tulkintaan perustuen *huomauttaa*, *mikäli sen näkemyksen mukaan strategisessa toiminnassa ei ole asetettu riittäviä tavoitteita sosiaalisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.* Vaikka tarkastuslautakunta tarkastelee ensisijaisesti valtuuston asettamien tavoitteiden toteutumista, sen on myös katsottu voivan ottaa kantaa siihen, onko lainsäädännön asettamia tavoitteita johdonmukaisesti noudatettu (Uoti 2019, s. 203–219).

Tässä paperissa on esitetty tulkinta siitä, että sosiaalisesti kestävän kehityksen edistäminen on hyvinvointialueiden lakiin perustuva tehtävä. Käytännössä merkitystä on sillä, miten alueilla tilannetta tulkitaan tarkastuslautakuntien itsensä toimesta: Katsovatko ne sosiaalisesti kestävän kehityksen olevan esimerkiksi osa hyvinvointialueen lakisääteisiä tehtäviä vai katsotaanko tällaisen tavoitteenasettelun olevan osa operatiivista toimintaa ja päivän politiikkaa, ja siten tarkastuslautakunnan toimivallan ulkopuolella (HE 268/2014 vp, s. 223). Keskeinen kysymys siis on, onko sosiaalisesti kestävän kehityksen edistäminen päivän politiikkaa?

Kestävyyden voidaan perustellusti nähdä olevan yhteiskunnallisesti ja poliittisesti institutionalisoitunut näkökulma (vrt. yllä alaluku *Kestävä kehitys* luvussa *Keskeiset käsitteet*), jolloin se ei ole nähtävissä päivän politiikkana. Kestävän kehityksen edistäminen voidaan hyvinkin nähdä pitkän aikavälin strategisena asiana, eikä ainoastaan operatiivisena toimintana. Tältä pohjalta voidaan väittää, ettei sosiaalinen kestävyys ei ole suoraan rajattu tarkastuslautakunnan arvioinnin ulkopuolelle. Lisäksi julkisen sektorin arviointi ja tarkastus on tunnistettu toimintona, millä on mahdollisuus edistää kestävää kehitystä (Cordery et al. 2023; Grossi et al. 2023).

Tästäkään näkökulmasta katsottuna tarkastuslautakunnan ei tarvitse pidättäytyä tarkastelemaan ainoastaan valtuuston asettamia tavoitteita, vaan se voi tarkastella myös itse tavoitteenasettelua (Ks. Saarelainen & Vakkuri 2024, s. 83; Meklin 2005; Uoti 2019. Ks. myös HE 268/2014 vp, s. 85).

Asia saatetaan kuitenkin tulkita toisin itse tarkastuslautakunnassa*: Paikallinen tulkinta saattaa olla, että huomion kiinnittäminen sosiaaliseen kestävyyteen liittyvien tavoitteiden asetteluun olisi puuttumista päivän politiikkaan*. Sinänsä hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät liittyvät kuitenkin läheisesti sosiaaliseen kestävyyteen, joten tämä ei välttämättä tuota merkittäviä ongelmia. Sen sijaan ympäristön kestävän kehityksen osalta arviointitilanne voi olla hankalampi.

Tarkastuslautakunta ja ympäristön kestävä kehitys

Edellä tarkasteltiin hyvinvointialueiden suhdetta ympäristön kestävään kehitykseen ja tunnistettiin, että tämä suhde on lainsäädännöstä johtuen tulkinnanvarainen. Tarkastelussa kuitenkin katsottiin, että hyvinvointialueilla on itsehallinnon ja kansanvallan periaatteiden nojalla oikeus pyrkiä edistämään ympäristön kestävää kehitystä, kunhan tämä ei vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitamista, mukaan lukien taloudellinen kestävyys, eikä ota hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka lailla kuuluvat muille toimijoille. Lisäksi katsottiin monien hyvinvointialueiden lakiin perustuvien tehtävien limittyvän tiiviisti ympäristön kestävään kehitykseen, kuten esimerkiksi terveellisen elinympäristön turvaaminen.

Noudatettaessa tätä tulkintaa, valtuustolla on oikeus asettaa strategisia tavoitteita sekä tehdä toimenpiteitä ympäristön kestävän kehityksen edistämiseksi. Tällöin tarkastuslautakunnan tehtävänä on arvioida, miten strategia on toteutunut ja ovatko tehdyt toimet tarkoituksenmukaisia asetettuihin tavoitteisiin nähden. Mutta mikäli aluevaltuusto ei ole asettanut ympäristön kestävään kehitykseen liittyviä tavoitteita, onko tarkastuslautakunnan mahdollista kiinnittää puutteeseen huomiota?

Toisin kuin sosiaalisen kestävän kehityksen kohdalla, laista ei ole tunnistettavissa hyvinvointialueen tehtävää, jolla tarkastuslautakunta voisi oikeuttaa huomionsa ympäristön kestävän kehityksen tavoitteiden uupumisesta strategiassa. Tällöin paljon riippuu jälleen siitä, *katsotaanko ympäristön kestävän kehityksen edistäminen operatiiviseksi toiminnaksi tai päivän politiikaksi, johon tarkastuslautakunnan ei tule puuttua* (HE 268/2014 vp, s. 223).

Kuten edellä tuotiin esille, kestävän kehityksen edistäminen voidaan hyvinkin katsoa olevan niin yhteiskunnallisesti institutionalisoitunut ja pitkän aikavälin tavoite, ettei sen voida katsoa olevan vain päivän politiikkaa. Tämä koskee ehkä erityisesti ympäristön kestävää kehitystä, jonka edistämiseksi on laadittu useita kansainvälisiä sopimuksia, johon Suomikin on sitoutunut. Tällöin voidaan argumentoida, ettei tarkastuslautakunta ylitä toimivaltaansa kiinnittäessään huomiota ympäristön kestävään kehitykseen liittyvien tavoitteiden mahdolliseen uupumiseen, koska kysymyk-

sessä on merkittävä yhteiskunnallinen asia, jota kaikkien julkisen sektorin tahojen tulee edistää.

Tällainen näkökulma on täysin mahdollinen myös käytännössä ja heijastuu esimerkiksi Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunnan arviointiperiaatteissa (2023, s. 10), joissa todetaan, että ”[l]autakunta voi arvioida myös toiminnan ja talouden tavoitteita, jotka eivät sisälly talousarvioon”. HUS-yhtymän tarkastuslautakunnan laatuohjeissa (2023, s. 19) taas tuodaan esille, miten arvioinnissa voidaan huomioida muut merkittävät vaikutukset, mukaan lukien ympäristövaikutukset. Tämä vastaa myös kansainvälisen käytännön tarkastusyksiköiden toimintaa, missä tarkastuselimet tarkastavat toiminnan tuloksellisuutta organisaation itselleen asettamia tavoitteita laajemmin – tarkastuselimen itsensä kehittämillä mittareilla (Meklin 2005, s. 75). Lähtökohtana on kuitenkin suunnitelmallisuus, eli tavoitteiden tarkastelun sisällyttäminen joko arviointiohjeisiin tai hallintosääntöön, mikä edellyttää sitä, että tarkastuslautakunta itse tai aluevaltuusto katsoo tämän kuuluvan lautakunnan toimivaltaan.

Käytännössä paljon riippuu siitä, miten tarkastuslautakunta itse tulkitsee tilannetta. Aluevaltuusto voi asettaa ympäristön kestävään kehitykseen liittyviä tavoitteita tai asettaa tarkastuslautakunnalle esimerkiksi hallintosäännössä tehtäväksi myös asetettuja tavoitteita laajemman arvioinnin. Jos näin ei ole tehty, tarkastuslautakunta voi katsoa oikeudekseen arvioida tavoitteenasettelua. Vaihtoehtoisesti tarkastuslautakunta voi kuitenkin omaksua sen tulkinnan, ettei ympäristön kestävää kehitystä koskevien tavoitteidenasettelun arviointi kuulu lautakunnan tehtävään, koska kysymyksessä olisi puuttuminen päivän politiikkaan.[6] Mielenkiintoinen kysymys on myös se, voiko jokin lautakunta päätyä siihen tulkintaan, että ympäristön kestävän kehityksen edistämiseen liittyvien tavoitteenasettelujen tekeminen on hyvinvointialueen tehtävien vastaista.

Näkemykset hyvinvointialueen roolista ympäristön kestävän kehityksen edistäjänä riippuvat myös esimerkiksi sidosryhmien eli äänestäjien poliittisista näkemyksistä, jotka saattavat muuttua ajan myötä (Vrt. ISSAI 300, s. 22–23; Parker et al. 2019). Tästä näkökulmasta erilaiset tulkintalinjat ovat perusteltavissa strategisen ohjauksen poliittisella luonteella, erityisesti silloin kun asiassa ei voida vedota lakiin. Tilanne voi kuitenkin johtaa erilaisiin tulkintakäytänteisiin eri alueilla. Tulkinnanvaraisuus saattaa vaikuttaa siihen, miten ympäristön kestävää kehitystä pitkällä aikajänteellä edistetään sote-uudistuksen jälkeisessä toimintaympäristössä.

Normisuositus

Kestävän kehityksen tunnistaminen osana paikallishallinnon tehtävää juontaa juurensa 1990-luvulle. Kestävän kehityksen periaate sisällytettiin ensin vuoden 1995 kuntalakiin, jonka mukaan kunnat pyrkivät edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja *kestävää kehitystä* alueellaan (Kuntalaki 365/1995, 1 § 2 mom.). Vuoden 2015 kuntalakiin kirjattiin selkeästi esiin kestävän kehityksen kolme ulottuvuutta. Silloin kuntien tehtäväksi säädettiin edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut *taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä* tavalla (KuntaL 410/2015, 1 § 2 mom.).

Mielenkiintoista on, miten kestävän kehityksen haasteiden kasvaessa, lakiin hyvinvointialueesta ei otettu vastaavan sisältöistä mainintaa. Uudistuksen alkuvaiheessa oleellisena on ollut taloudellisen kestävyysvajeen korjaaminen (Ks. HE 241/2020, s. 19). Myös ilmastolain valmistelussa korostui, miten hyvinvointialueet ovat merkittäviä ilmastotoimijoita. Niille ei kuitenkaan haluttu ”tässä vaiheessa” määrätä velvollisuudeksi ilmastosuunnitelman laatimista vaan ensisijaisena pidettiin tämän tehtävän asettamista kunnille, joilla on merkittäviä yhdyskunta- ja teknisten palveluiden järjestämisvastuita. (HE 239/2022 vp, s. 22.) Kuten edellä on todettu, se, ettei ilmastolaissa mainita hyvinvointialueita johtuu yksinomaan siitä, ettei lakiin ole haluttu ottaa mitään ”julistuksenomaisia muotoiluja, vaan lain säännöksillä tulisi olla riittävän täsmällistä ja käytännössä vaikuttavaa sisältöä” (Emt. s. 32–33).

Lain sanamuodon takia hyvinvointialueiden velvollisuus ottaa huomioon sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys on heikompi kuin kuntien, koska sitä ei ole nimenomaisesti tunnistettu.

Hyvinvointialueet nähdään kuitenkin tavoitteiden edistämisen kannalta keskeisiksi toimijoiksi, minkä takia erisuhta ei ole ymmärrettävissä ilman laajempaa kokonaiskuvaa: hyvinvointialueiden prioriteetti on saavuttaa uudistuksen taloudelliset tavoitteet samalla, kun turvataan palveluiden yhdenvertainen saatavuus.

Hyvinvointialueiden kohdalle on jätetty myös muita varauksia, jotka tultaneen tarkastelemaan uudelleen tilanteen vakiinnuttua. Näihin lukeutuu esimerkiksi taloudelliseen autonomiaan liittyvät rajoitukset kuten verotusoikeuden puuttuminen sekä lainanottovaltuuden edellyttäminen (HyvaL 15 §). Kun uudistuksen taloudelliset tavoitteet on saavutettu keskeisin osin, lainsäädäntöä arvioitaneen uudelleen. Tällöin kyseeseen tulee myös sen pohtiminen, mikä on hyvinvointialueiden rooli sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävän kehityksen edistämisessä.

Tehdyt lainsäädännölliset ratkaisut ovat kuitenkin tarkoittaneet, että sosiaali- ja terveys-, sekä pelastuspalveluiden järjestäminen on siirtynyt yhteiskunnalliselle toimijalle, jolla ei ole selkeästi tunnistettua velvollisuutta edistää sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävää kehitystä kaikessa toiminnassaan. Sosiaalisen kestävyyden osalta voidaan toki viitata hyvinvointialueiden tehtäviin hyvinvointipalveluiden järjestäjänä ja siihen, että niidenkin tehtävänä on turvata kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Ympäristön kestävän kehityksen tunnistaminen uupuu niin lainsäädännöstä kuin sen tavoitteista. Tämän johdosta toimintaympäristö on tulkinnanvarainen sen suhteen, voivatko esimerkiksi tarkastuslautakunnat ottaa tarkasteltavakseen ympäristön kestävään kehitykseen liittyviä tavoitteita, mikäli tällaisia tavoitteita ei ole asetettu aluestrategiassa ja talousarviossa.

Lainsäädännön selkeyden, uudistuksen tavoitteiden, yhteiskunnallisten tarpeiden, tulevien sukupolvien oikeuksien ja myös Suomen kansainvälis- ja eurooppalaisoikeudellisten velvollisuuksien näkökulmasta suositeltavaa on, että myös lakiin hyvinvointialueesta liitetään samansisältöinen maininta kuin kuntalaissa. Normisuosituksena on siis lain 1 §:n kirjoittaminen muotoon

> Tämän lain tarkoituksena on luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (hyvinvointialue) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää hyvinvointialueen toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä sekä luoda hyvinvointialueelle edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia *ja järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla*.

Maininta ei olisi sen enempää tai vähempää julistuksenomainen kuin kuntalaissakaan oleva vastaava säädös, vaan selventäisi hyvinvointialueiden tehtäväkenttää jättäen samalla hyvinvointialueille vallan päättää tavoitteiden edistämisestä parhaakseen katsomallaan tavalla ottaen huomioon niin taloudelliset rajoitteet kuin toiminnan pitkäjänteiset kokonaistaloudelliset vaikutukset. Strategisuuden painottamisella kunnioitetaan hyvinvointialueiden itsehallintoa. (Vrt. HE 239/2022 vp, s. 64. Ks. myös HE 27/2022 vp, s. 46.) Kirjaus itsessään vahvistaa hyvinvointialueiden itsehallintoa tehden selväksi sen, ettei ympäristön kestävää kehitystä ole rajattu toimialueen ulkopuolelle. Kirjausta voidaan puoltaa myös Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden perusteella.

Kirjaus antaisi tarkastuslautakunnalle oikeudellisen perustan arvioida sosiaaliseen ja ympäristön kestävään kehitykseen liittyviä tavoitteita, vaikka niitä ei olisi huomioitu strategiassa. Tällöin ei jäisi yksittäisten lautakuntien tulkinnan varaiseksi, onko kestävä kehitys päivän politiikkaa vai ei. Tulkinnanvaraiseksi ei jäisi myöskään se, onko strategiaan otetut tavoitteet ympäristön kestävän kehityksen edistämiseksi sellaisia, joita hyvinvointialue *saa* asettaa.

Hyvinvointialueilla on tarkastuslautakunnan muodossa institutionaalinen rakenne ja prosessi kestävyyden arviointiin ja edistämiseen, mutta lainsäädännön vuoksi arvioinnin mahdollisuus on institutionaalisesti kuntia epävarmempi. Selkeämpi lainsäädäntöympäristö mahdollistaisi sen, että tarkastuslautakunta voisi toiminnallaan vaikuttaa kestävyyteen liittyvän johtamisen infrastruktuurin vahvistamiseen ja kestävän kehityksen edistämiseen. (Vrt. Luhtala et al. 2024; ks. myös Cordery et al. 2023.)

Yhteenveto

Lainsäädäntö muodostaa puitteet ja asettaa yleiset tavoitteet kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnalle. Erityislainsäädäntö määrittelee minimivaatimukset hyvinvointialueiden toiminnalle, jota valvotaan laillisuusvalvonnan keinoin. Kuntatasolla on kuitenkin tunnistettu, miten strateginen johtaminen on merkittävässä roolissa kestävän kehityksen edistämisessä. Hyvinvointialueet itsehallintoalueina syntyivät pitkän prosessin seurauksena, jonka tavoitteena oli varmistaa riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Uudistuksen keskiössä oli julkisen talouden kestävyys. Sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävän kehityksen edistäminen jäivät uudistuksessa sivuun.

Artikkelissa tarkasteltiin hyvinvointialueiden roolia sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävän kehityksen edistämisessä erityisesti strategisen johtamisen ja hyvinvointialueen toiminnan arvioinnin näkökulmasta. Siinä esitettiin, että hyvinvointialueilla on mahdollisuus ja osin jopa velvollisuus edistää sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävää kehitystä.

Aluksi katsottiin, että hyvinvointialueiden tehtävät liittyvät kiinteästi sosiaaliseen kestävyyteen, vaikka lainsäädännössä ja esitöissä käsitettä ”sosiaalinen kestävyys” ei käytetäkään. Hyvinvointialueiden tulisi strategisessa toiminnassa siis ottaa huomioon sosiaalisesti kestävä kehitys. Artikkelissa tuotiin esille myös se tulkintavaihtoehto, ettei kysymys ole velvollisuudesta. Tällöinkin voi kuitenkin katsoa sosiaalisen kestävän kehitykseen liittyen tavoitteenasettelujen pääsääntöisesti tukevan hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitamista, jolloin kysymys ei ainakaan ole ristiriidasta näiden kahden välillä. Ympäristön kestävän kehityksen näkökulmasta tilanne on tulkinnanvaraisempi, koska epäsuoriakaan viittauksia siihen ei lainsäädännöstä tai sen esitöistä löydy. Vaikutustenarvioinnissa ympäristön kestävyys on tunnistettu taloudellisten tavoitteiden kuten uudistuksessa saatavien skaalaetujen sivutuotteeksi. Artikkelissa argumentointiin, että kestävään kehitykseen liittyvä tavoitteenasettelu on kuitenkin mahdollista itsehallinto- ja kansainvaltaisuusperiaatteisiin vedoten. Ympäristön kestävän kehityksen edistäminen voi myös tukea hyvinvointialueen lakisääteisten tehtävien hoitoa, kuten terveellisen elinympäristön turvaaminen ja taloudellisen kestävyyden edistäminen.

Tämän jälkeen artikkelissa tunnistettiin, että tarkastuslautakunta voi arvioida toiminnan tavoitteita myös asetettujen tavoitteiden ulkopuolella. Tällöin tarkastuslautakunta voi kiinnittää huomiota myös kestävyystavoitteiden asetteluun. Tarkastuslautakunnan oma tulkinta saattaa kuitenkin olla, että huomion kiinnittäminen kestävyyteen liittyvien tavoitteiden asetteluun olisi puuttumista päivän politiikkaan. Hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät liittyvät läheisesti sosiaaliseen kestävyyteen, joten tämä ei välttämättä tuottaisi merkittäviä ongelmia. Sen sijaan ympäristön kestävän kehityksen osalta arviointitilanne voi olla hankalampi.

Hyvinvointialueille on kohdistettu merkittävät resurssit, 30 % valtion talousarviosta. Tämän artikkelin johtopäätöksenä se, että sote-uudistuksen jälkeinen toimintaympäristö on näiden resurssien strategisen käytön kannalta aikaisempaa epäselvempi. Tilanne voi johtaa erilaisiin tulkintakäytänteisiin eri alueilla, mikä saattaa vaikuttaa siihen, miten kestävää kehitystä pitkällä aikajänteellä edistetään hyvinvointialueilla.

Tämän johdosta lopuksi esitettiin normisuositus, jonka mukaan hyvinvointialueiden tehtävä edistää taloudellisen kestävyyden lisäksi myös sosiaalista ja ympäristöllistä kestävyyttä kirjataan lakiin. Suositusta puolta lainsäädännön selkeys ja johdonmukaisuus ja toisaalta sen yhdenmukaisuus Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden kanssa, joissa Suomi on sitoutunut edistämään kestävää kehitystä.

Artikkelin näkökulma on hyvin lainsäädäntöorientoitunutta. Jatkotutkimuksessa kiinnostavaa olisikin tarkastella kestävää kehitystä hyvinvointialueiden käytännössä. Miten hyvinvointialueilla huomioidaan kestävä kehitys: Onko kestävyyden edistäminen strategista toimintaa? Vaikuttaako strategia siihen, miten kestävyysnäkökulmat huomioidaan yksittäisten hankintojen yhteydessä? Miten tarkastuslautakunnat tosiasiassa toimivat strategisen johtamisen tukijana ja sparraavana kehittäjänä yleisesti sekä erityisesti kestävän kehityksen suhteen? Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden erilaisten tavoitteiden ja tehtävien vuoksi kiinnostavaa olisi perehtyä näiden kuntien ja

hyvinvointialueiden sekä maakuntien keskinäiseen yhteistyöhön yleisesti, mutta erityisesti toiminnan arvioinnissa (Vrt. Saarelainen & Vakkuri 2024).

Kestävän kehityksen ollessa aikamme haaste, on tärkeää, että hyvinvointialueet integroivat sosiaalisen ja ympäristöllisen kestävyyden strategioihinsa ja toimintaansa, jotta voidaan varmistaa pitkäjänteinen hyvinvoinnin kehittyminen.

[1] Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on, että kunnille asetettu velvoite laatia ilmastosuunnitelmat sekä niiden tekemistä varten varattu rahoitus perutaan lakimuutoksella. (Valtioneuvosto 2023, 229.) Hallitus antoi esityksensä lakimuutoksesta 3.10.2024. (HE 151/2024 vp.) Tätä kirjoitettaessa esitys on ympäristövaliokunnan käsittelyssä. Tavoitteena on, että lakimuutos astuu voimaan 1.1.2025.Lakimuutosprosessin kuulemistilaisuus ja lausuntokierros on tarkoitus järjestää keväällä 2024. Osa kunnista on saanut jo määrärahaa ilmastosuunnitelman laadintaan, joten pakonkin mahdollisesti poistuessa, monissa kunnissa tultaneen valtuustokautena 2025–2029 laatimaan ilmastosuunnitelma.

[2] Näiden lakisääteisten tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille perustuu lain lakiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta (616/2021, 4 §).

[3] Hyvinvointialueita koskee laaja lainsäädäntökokonaisuus. Kaikkia lakeja ei ole tarkoituksenmukaista luetella tässä. Ks. esim. Niemivuo 2022, 272–276.

[4] Hyvinvointialueiden itsehallinnon edellytyksiä tällä hetkellä rajaavat niiden yleisen toimialan, verojen ja maksujen määräämisoikeuden sekä lainanotto-oikeuden puuttuminen. Näiden johdosta soveltamatta jäävät Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artikla, kappale 2 sekä 9 artikla, kappale 3 ja kappale 8. (Harjula & Prättälä 2023, 131; Niemivuo 2022, 219–221.)

[5] Esimerkiksi sen, että kuntalain 1 §:n 2 momentissa on määritelty kuntien tehtäväksi järjestää asukkailleen palvelut "ympäristöllisesti kestävällä tavalla" ei voida katsoa muodostavan sellaista tarkkarajaista lakisääteistä tehtävää, joka estäisi hyvinvointialueita ottamaan huomioon ympäristön kestävän kehityksen päätöksenteossaan, tai muutenkaan puuttuvan kuntien itsehallintoon. Elinympäristön kehittäminen saattaisi olla tällainen tehtävä sen kuuluessa selkeästi kunnille, mutta esimerkiksi ympäristön kestävän kehityksen huomioiminen julkisissa hankinnoissa ei ole yksinomaan kunnan tehtävä.

[6] Mielenkiintoista on, voidaanko tällöin joutua tilanteeseen, jossa tarkastuslautakunta huomauttaa ympäristöä kestävän kehitysten edistämiseen liittyvien tavoitteiden asettamisesta, koska ei katso niiden kuuluvan hyvinvointialueen toimialaan.

Lähteet

Alhola, K. & Lakonen, M. (2017). *Kestävät julkiset hankinnat – nykytila ja kehittämisehdotuksia.* Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2017.

Alila, A., Gröhn, K. & Volk, R. (2011). *Sosiaalisen kestävyyden käsite ja mallintaminen*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:1. Helsinki.

Cordery, C., Arora, B. & Manochin, M. (2023). Public sector audit and the state's responsibility to "leave no-one behind": The role of integrated democratic accountability. *Financial Accountability & Management*, 39(2), ss. 304–326. https://doi.org/10.1111/faam.12354

Grossi, G., Hay, D. C., Kuruppu, C., & Neely, D. (2023). Changing the boundaries of public sector auditing. Journal of Public Budgeting, *Accounting & Financial Management*, 35(4), ss. 417–430. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-05-2023-0079

Harjula, H. & Prättälä, K. (2023). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Alma Talent.

Jäntti, A. & Peltomaa, J. (2024). Kestävyys kuntajohtamisessa: Analyysi Suomen 21 suurimman kaupungin kuntastrategioista. *Focus Localis* 52(1), ss. 7–25.

Kalimo, H, Miettinen, M., Pesu, J., Lehtinen, S., Alhola, K., Nissinen, A., Heinonen, T., Suikkanen, J., Virolainen, V. M., Soukka, R., Kivistö, T., Kasurinen, H., Jansson, M., Mateo, E. & Selçukhan, Ü. (2021). *Toimenpidesuosituksia julkisten hankintojen ympäristövaikutusten pienentämiseksi.* Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminta 2/2021.

Kettunen, P. (2018). *URMI Kaupunkianalyysi II – Kunnat ja kestävä kehitys*. Åbo Akademi: Turku.

Kiviluoto, J-M. (2023). *Kunnan hallintosääntömalli*. 3. uudistettu, täydennetty painos. Helsinki: Kuntaliitto.

Kumpula, A. (2004). Ympäristö oikeutena. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kuntaliitto (2021). *Kestävät kunnat 2030-ennakointijulkaisu*. Kuntaliitto.

Kuusniemi, K., Vihervuori, P., Ekroos, A. & Kumpula, A. (2023). *Ympäristöoikeus*. Helsinki: Alma Talent. Luettu 8.12.2023. Vaatii käyttöoikeuden. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/IAIBGXCTDG# >

Leppänen, P., Sorvettula, J. & Valli-Lintu, A. (2024). *Hyvinvointialue: järjestäminen, hallinto ja talous*. Helsinki: Alma Talent.

Luhtala, M., Welinder, O. & Vikstedt, E. (2024). Glocalizing sustainability: how accounting begins for sustainable development goals in city administration. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. https://doi.org/10.1108/JPBAFM-06-2023-0097

Meklin, P. (2005). Arvata, arvioida vai mitata? Teoksessa P. Hakulinen, J. Tuohimäki, K. Roslakka, O. Ainasvuori & P. Meklin (toim.). *Tarkastuslautakunnan arviointitoiminta – Arvata, arvioida vai mitata?,* ss. 74–83. Helsinki: Oy Audiator Ab.

Mol, A., van Schie, V. & Budding, T. (2024). Drivers of sustainability reporting by local governments over time: A structured literature review. Financial Accountability & Management. https://doi.org/10.1111/faam.12407

Mutanen, A. (2023). Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. *Lakimies*, 121(7–8), ss. 1080–1108. https://journal.fi/lakimies/article/view/136298

Niemenmaa, V. (toim.) (2001). *Kestävä kehitys kunnallishallinnon haasteena – hyllypaperia, ekohelinää vai todellista muutosta?* Suunnittelumaantieteen kurssiraportteja 42. Maantieteen laitos, Helsinki: Helsingin yliopisto.

Niemivuo, M. (2022). *Uusi aluehallinto: hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon?* Kauppakamari. Luettu 8.1.2024. Vaatii käyttöoikeuden. https://kauppakamaritieto.fi/ammattikirjasto/teos/uusi-aluehallinto-2022#kohta:Uusi((20)aluehallinto

Parker, L. D., Jacobs, K. & Schmitz, J. (2019). New public management and the rise of public sector performance audit: Evidence from the Australian case. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1), ss. 280–306. https://doi.org/10.1108/AAAJ-06-2017-2964

Puhakka, A. (2007). *Selvitys alue-, seutu- ja paikallistason toimijoiden tilanteesta ja tarpeista kestävän kehityksen edistämisessä*. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Rundgren, S. (2003). *Kestävän kehityksen toimintaohjelmat Länsi-Suomen ympäristökeskuksen alueen kunnissa*. Länsi-Suomen ympäristökeskuksen monisteita 84/2003. Vaasa: Länsi-Suomen Ympäristökeskus.

Saarelainen, T., & Vakkuri, J. (2024). Kuntien ja hyvinvointialueen tarkastuslautakuntien yhteistyö - kokemuksia Keski-Suomesta. *Focus Localis* 52(2), 81–87.

Siltala, R. (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011). *Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020 – Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Turunen, T. (2023). Oikeudelliset käsitteet, sääntelyobjektit ja ympäristösääntely. *Ympäristöjuridiikka* 1/2023, ss. 34–51.

Uoti, A. (2019). Tarkastuslautakunta kunnan ulkopuolisten palvelutoimintamuotojen arvioijana. Teoksessa L.-A. Kihn, L. Oulasvirta, J. Ruohonen, J. Rönkkö & J. Wacker (toim.) *Talous, sääntely, ohjaus – tarkastuksen ja valvonnan ajankohtaiskysymyksiä,* ss. 201–245. Tampere: Tampere University Press.

Valpasvuo, V., Hakanen, M. & Mynttinen, M. (2006). *Kuntien ympäristönsuojeluhallinto*. Kysely 1.1.2005. Suomen Kuntaliitto.

Valtioneuvosto (2023). *Vahva ja välittävä Suomi*. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.

Valtioneuvoston kanslia (2020). *Kestävä kehitys kunnissa vaatii strategista johtamista*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 16/2020. Valtioneuvoston kanslia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020). *Laillisuustarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja fnanssipolitiikan tarkastuksen ohje*. Helsinki: VTV.

Valtiovarainministeriö (2014). *Kestävän kuntatuottavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen käsikirja*. Valtioneuvosto.

Viljanen, J. (2003). *Kestävä kehitys kuntien maankäytön suunnittelussa. Kokonaisvaltaisesti kestävän kehityksen saavuttaminen kunnissa*. Lounais-Suomen ympäristökeskuksen monisteita 18/2003. Lounais-Suomen ympäristökeskus.

World Commission on Environment and Development (1987). Our Common Future. United Nations. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf

Virallislähteet

European Committee on Local and Regional Democracy Recommendation 240 (2008) on a Draft European Charter of Regional Democracy. Debated and adopted by the Congress on 28 May 2008, 2nd sitting (see document CG(15)6REC, draft recommendation, presented by J-C. Van Cauwenberghe (Belgium, R, SOC), rapporteur).

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 241/2020 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi 27/2022 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi 140/1975 II vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta 239/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 39/2000 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta 151/2024 vp.
HUS-yhtymän tarkastuslautakunta (2023). Tarkastuslautakunnan laatuohje 26.1.2023. Saatavilla osoitteessa: https://arviointikertomushus.fi/wp-content/uploads/2023/04/HUS-Tarkastuslautakunnan-laatuohje-FINAL.pdf
Lapin hyvinvointialueen tarkastuslautakunta (2023). *Tarkastuslautakunta – Arviointiperiaatteet 2023–2025*. Tarkastuslautakunta 16.2.2023 § 21. Saatavilla osoitteessa: https://lapha.fi/documents/594637/716511/Tarkastuslautakunnan+arviointiperiaatteet+2023-2025.pdf/c7ebfbd6-2965-a40a-179b-f43fd84af-0fc?t=1676886085274
YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 25. syyskuuta 2015 (70/1). 70. istunto. Asialistan kohdat 15 ja 116.
YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 18. elokuuta 2015 (70/299). 70. istunto. Asialistan kohdat 15 ja 116.

Verkkolähteet

ISSAI 300, Performance Audit Principles, INTOSAI. Viitattu 20.6.2024. Saatavilla: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Performance-Audit-Principles.pdf
Kuntaliitto. (2014). Kuntaliiton kestävän kehityksen sitoumus 16.6.2014. Viitattu 21.9.2023. Saatavilla: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntaliiton%20kest%C3%A4v%C3%A4n%20kehityksen%20sitoumus.pdf (Kuntaliitto 2014a)
Kuntaliitto. (2014). Kuntaliitto – Kestävä kehitys. Viitattu 1.2.2024. Saatavilla: https://www.kuntaliitto.fi/kuntajohtaminen-ja-digitalisaatio/kestava-kehitys (Kuntaliitto 2014b)
Kuntaliitto & Hyvil Oy, Maakuntien liittojen yhdyspintakysely. 2023. Tuloksia maakuntaliittojen yhteistyötä kuntien ja hyvinvointialueen kanssa kartoittaneesta kyselystä kesä-elokuussa 2023. Viitattu 28.10.2024. Saatavilla: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/ML_yhdyspintakysely_syyskuu2023.pdf
Ulkoministeriö, Agenda 2030 – kestävän kehityksen tavoitteet. Viitattu 15.12.2023. Saatavilla: https://um.fi/agenda-2030-kestavan-kehityksen-tavoitteet
Valtiovarainministeriö. (2024). Hyvinvointialueiden tehtävät ja toiminta. Viitattu 20.6.2024. Saatavilla: https://vm.fi/hyvinvointialueiden-tehtavat-ja-toiminta