

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

**Sosiaali- ja terveysvaliokunta / HE 27/2026 vp (HE 189/2025 vp:n täydentäminen) /
Asiantuntijapyyntö**

Mika Kortelainen, professori (Turun yliopisto), tutkimusprofessori (THL)

Tässä lausunnossa arvioin hallituksen esitystä HE 189/2025 vp sekä sitä täydentävää esitystä HE 27/2026 vp erityisesti hyvinvointialueiden alijäämien kattamisvelvoitetta koskevan sääntelyn näkökulmasta. Arvio perustuu terveystaloustieteelliseen ja julkistaloudelliseen tutkimuskirjallisuuteen sekä viimeaikaisiin riippumattomiin arvioihin hyvinvointialueuudistuksesta ja hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmästä. Lausunnossa hyödynnetään erityisesti hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnin eli ns. Erholan raportin keskeisiä havaintoja, jonka rahoitusjärjestelmää koskevaan arviointiin olen osallistunut.

Lähtökohtani on, että alijäämien kattamisajan rajattu ja poikkeuksellinen pidennys on lyhyellä aikavälillä perusteltu, erityisesti huomioiden sääntelyn väliaikainen luonne ja hyvinvointialueuudistuksen käynnistysvaihe. Ehdotettu sääntely sisältää kuitenkin myös potentiaalisesti merkittäviä riskejä rahoitusjärjestelmän uskottavuuden, läpinäkyvyyden ja pitkän aikavälin kannustimien näkökulmasta. Täydentävä esitys, jossa enimmäismääräaika ehdotetaan pidennettäväksi edelleen vuoteen 2029, korostaa näitä riskejä entisestään.

Keskeinen johtopäätös on, että vaikka lisäaika voi olla perusteltu lyhyellä aikavälillä, sen toistuva pidentäminen ilman selkeitä sääntöjä heikentää rahoitusjärjestelmän uskottavuutta ja kannustimia.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriö voisi hyvinvointialueen hakemuksesta myöntää lisäaika ennen vuotta 2025 kertyneiden alijäämien kattamiseen siten, että alijäämät olisi katettava viimeistään vuoden 2027 tai 2028 loppuun mennessä. Täydentävässä esityksessä ehdotetaan lisäksi mahdollisuutta jatkaa määräaika edelleen vuoden 2029 loppuun asti. Sääntely olisi luonteeltaan väliaikaista ja voimassa 31.12.2030 asti. Lisäksi alkuperäisessä esityksessä ehdotetaan muutoksia hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien toimittamista koskeviin määräaikoihin.

Esityksen perusteluissa korostetaan tarvetta turvata lakisääteisten palvelujen saatavuus ja välttää liian nopeita ja hallitsemattomia sopeutustoimia tilanteessa, jossa useilla hyvinvointialueilla alijäämien kattaminen nykyisessä määräajassa olisi erittäin haastavaa. Täydentävä esitys perustuu erityisesti päivitettyihin rahoituslaskelmiin, joiden mukaan sopeutustarve on aiemmin arvioitua suurempi erityisesti vuosina 2027–2028.

Arvio alijäämien kattamisajan pidennyksen perusteluista

Lyhyen aikavälin perusteltavuus

Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnin mukaan hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on uudistuksen alkuvuosina kehittynyt odotettua heikommin, ja alijäämien kertyminen on ollut laajaa. Tämä on osin seurausta uudistuksen mittakaavasta, siirtymävaiheen epävarmuudesta sekä samanaikaisista toimintaympäristön muutoksista.

Näissä olosuhteissa rajattu ja määräaikainen lisäaika alijäämien kattamiselle voidaan lyhyellä aikavälillä nähdä perusteltuna keinona. Se voi mahdollistaa hallitumman sopeutuksen, vähentää tarvetta äkillisiin ja vaikeasti hallittaviin kustannusleikkauksiin sekä tukea suunnitelmallisten palvelurakennemuutosten toteuttamista. Täydentävä esitys tukee tätä arviota siltä osin, että osalla alueista alkuperäisessä esityksessä ehdotettu määräaika ei näyttäisi riittävältä realistisen sopeutuspolun näkökulmasta.

Pitkän aikavälin riskit ja kannustinvaikutukset

Vaikka lisäaika voi olla lyhyellä aikavälillä perusteltu, siihen liittyy merkittäviä pitkän aikavälin riskejä. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on laajasti osoitettu, että toistuvat tai harkinnanvaraiset poikkeamat budjettikurista voivat johtaa ns. **pehmeän budjettirajoitteen** (soft budget constraint) ongelmaan. Tällöin toimijat alkavat odottaa, että alijäämiin reagoidaan myöhemmin joustamalla säännöistä uudestaan tai lisäämällä rahoitusta, mikä ajan myötä heikentää kannustimia ajoissa tehtäviin sopeutuksiin.

Hyvinvointialueiden tapauksessa tämä riski korostuu, koska alueilla ei ole omaa verotusoikeutta ja lisärahoituspäätökset tehdään valtion tasolla. Mikäli alijäämien kattamisvelvoitteen määräaika pidennetään harkinnanvaraisesti useita kertoja tai ilman selkeitä ja etukäteen määriteltyjä reunaehtoja, rahoitusjärjestelmän uskottavuus ja ennakoitavuus heikkenevät. Täydentävä esitys, joka pidentää määräaika edelleen vuoteen 2029, voidaan tulkita jatkumoksi aiemmille joustoille ja luo odotuksen siitä, että määräaikoja voidaan jatkossakin siirtää.

Objektiivisuus, läpinäkyvyys ja harkintavallan ongelma

Keskeinen huoleni hallituksen esityksessä liittyy siihen, että valtiovarainministeriölle ehdotetaan merkittävää harkintavaltaa ilman, että päätöksenteko sidottaisiin selkeästi määriteltyihin ja etukäteen tunnettuihin taloudellisiin kriteereihin. Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnissa korostetaan rahoitusjärjestelmän sääntöpohjaisuuden, läpinäkyvyyden ja ennakoitavuuden keskeistä merkitystä järjestelmän uskottavuuden kannalta. Huomio koskee erityisesti sääntelyn käytännön toimeenpanoa, ei sinänsä väliaikaisen lisäajan mahdollistamista.

Mikäli päätökset alijäämien kattamisajan pidennyksistä perustuvat tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan ilman selkeitä mittareita (kuten sopeutustoimien mitoitus, kustannuskehityksen uskottavuus tai pitkän aikavälin tasapainopolku), syntyy riski rahoitusjärjestelmän objektiivisuuden heikkenemisestä. Tämä voi lisätä alueiden välistä kokemusta epätasapuolisuudesta ja voi altistaa rahoituspäätöksiä politisoitumiselle. Esimerkiksi lisäajan myöntäminen voitaisiin sitoa ennalta

määriteltyihin ehtoihin, kuten uskottavaan ja riippumattomasti arvioituun sopeutusohjelmaan, toteutuneeseen kustannuskehitykseen suhteessa tavoitteisiin tai selkeästi määriteltyyn tasapainopolkuun.

Lisäksi harkinnanvaraisuuden lisääminen voi heikentää hyvinvointialueiden kannustimia toteuttaa ajoissa rakenteellisia uudistuksia ja toiminnan tehostamista sekä lisätä toistuvien lisärahoitus- ja lisääaikapyyntöjen todennäköisyyttä. Täydentävä esitys kasvattaa harkintavallan merkitystä entisestään, mikä korostaa tarvetta sitoa päätöksenteko eksplisiittisiin, mitattaviin ja julkisesti raportoitaviin kriteereihin.

Suhde hyvinvointialueuudistuksen arvioihin ja suosituksiin

Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnissa korostetaan, että rahoitusjärjestelmän kehittämisen tulisi vahvistaa: (i) sääntöpohjaisuutta ja ennakoitavuutta, (ii) kannustimia kustannusvaikuttavuuteen ja tuottavuuden parantamiseen, (iii) selkeää vastuunjakoa kansallisen ohjauksen ja alueellisen itsehallinnon välillä.

Ehdotettu lakimuutos kulkee osittain vastakkaiseen suuntaan lisäämällä tapauskohtaista harkintaa ilman, että samalla vahvistetaan sääntöjen ja mittareiden roolia. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että mahdollinen alijäämien kattamisajan pidennys kytketään entistä selkeämmin mitattaviin ja julkisesti läpinäkyviin kriteereihin. Täydentävä esitys ei muuta tätä perusongelmaa, vaan pikemminkin vahvistaa tarvetta sääntöpohjaisuuden lisäämiselle.

Johtopäätökset ja suositukset

Yhteenvedona esitän seuraavat keskeiset huomiot:

- Rajattu lisääaika alijäämien kattamiseen on lyhyellä aikavälillä perusteltu hyvinvointialueuudistuksen siirtymävaiheessa.
- Pitkän aikavälin kannustinriskit ovat kuitenkin merkittäviä, erityisesti pehmeän budjettirajoitteen vahvistumisen osalta.
- Valtiovarainministeriön harkintavaltaa tulisi sitoa selkeästi määriteltyihin, etukäteen tiedossa oleviin taloudellisiin kriteereihin järjestelmän objektiivisuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi.
- Lakimuutoksen tulisi olla aidosti poikkeuksellinen ja kertaluonteinen, eikä se saisi muodostaa ennakkotapausta toistuville joustoille.
- Määräajan jatkaminen vuoteen 2029 lisää riskiä siitä, että väliaikaisesta sääntelystä muodostuu de facto pysyvämpi käytäntö, mikä heikentäisi rahoitusjärjestelmän uskottavuutta.

Pidän tärkeänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi esitystä paitsi lyhyen aikavälin sopeutustarpeiden myös hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän pitkän aikavälin kestävyys- ja uskottavuuden näkökulmasta. Esitettynä riskejä on mahdollista olennaisesti lieventää, mikäli lakimuutoksen soveltaminen sidotaan selkeisiin, julkisesti läpinäkyviin ja ennakolta määriteltyihin kriteereihin sekä rajataan aidosti kertaluonteiseksi. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että valiokunta kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn uskottavuuteen ja kannustinvaikutuksiin päätöksenteossaan.