



27.4.2026

Julkinen

Hallintovaliokunta

Valtiovarainministeriön vastine hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, *hyvinvointialuelaki*) muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 189/2025 vp) sekä mainitun esityksen täydentämisestä (HE 27/2026 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä (VM) vastineen saamistaan lausunnoista otsikkoasiassa. VM toteaa kohteliaimmin seuraavaa.

Yleistä

Hyvinvointialuelain 115 a § on luonteeltaan kertaluonteinen väliaikainen poikkeussäännös, jonka tarkoituksena on valtiosääntöoikeudellisesti kestäväällä tavalla mahdollistaa hyvinvointialueille niiden toiminnan alkuvuosina kertyneiden poikkeuksellisten alijäämien kattaminen välttämättömässä, mutta mahdollisessa aikataulussa enintään vuoden 2029 loppuun mennessä.

Monet kuultavat tahot kommentoivat nyt käsittelyssä olevien hyvinvointialuelain muutosten lisäksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021, *rahoituslaki*) muutostarpeita. Hyvinvointialueiden rahoitusmallia kehitetään pitkäjänteisesti. Valtioneuvosto on rahoituslain tämän hallituskauden kolmannen muutostyönä (HE 56/2026 vp) lisäksi asettanut huhtikuussa 2026 hyvinvointialueiden tulevaisuutta käsittelevän parlamentaarisen työryhmän, joka osaltaan käsittelee muun muassa hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta sekä ohjausta ja rahoitusta.¹

Rahoituslainsäädännön muutokset vaikuttavat hyvinvointialueiden talouden näkymiin ja osaltaan edellytyksiin kattaa kertyneitä alijäämiä. VM on toimittanut valiokunnalle 16.4.2026 rahoituslain muutosesityksellä päivitetyn vaikutusarviolaskelman.² Rahoituslain muutosten vaikutukset vaihtelevat aluekohtaisesti. Rahoituslain muutosesitys tiukentaa jonkin verran alijäämien kattamiseen vaadittavia laskennallista sopeutusuria, mutta keskimäärin vaikutus ei ole merkittävä. Rahoituksen päivittynyt painelaskelma julkaistaan vuosien 2027–2030 julkisen talouden suunnitelman julkaisun yhteydessä 30.4.2026. Alueiden tulee huomioida päivittyvä rahoituslaskelma taloussuunnittelussaan.

¹ <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/parlamentaarinen-tyoryhma-pohjustaa-sosiaali-ja-terveydenhuollon-ja-pelastustoimen-palvelujen-kehittamista-tulevalla-vaalikaudella>

² HE 27/2026 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 189/2025 vp) täydentämisestä: Täydennetty vaikutusarviolaskelma 16.4.2026.

Vaikka valiokunnassa nyt käsiteltävänä olevilla hyvinvointialuelakia koskevilla hallituksen esityksillä on yhteisvaikutuksia rahoituslainsäädännön muutosten sekä päivitettävän rahoituksen painelaskelman kanssa, kyseessä on ennen kaikkea määräaikainen lisäelementti, jonka tarkoituksena on parantaa hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden tasapainottamisen mahdollisuuksia. VM pitää hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden suunnittelun näkökulmasta tärkeänä ehdotettujen hyvinvointialuelain muutosten voimaasaattamista siten, että alueet voivat ottaa lainsäädännön huomioon suunnitellessaan taloudenpitoaan heti vuodesta 2027 alkaen.

VM ei vastineessaan enää valmistelun tässä vaiheessa ota erikseen kantaa kokonaan vaihtoehtoihin toteutustapoihin, kuten kertyneiden alijäämien alaskirjaukseen hyvinvointialueiden ensimmäiseltä vuodelta 2023³ taikka alijäämän kattamiseen hyvinvointialueen taseeseen merkityn peruspääoman verran.⁴

Vaikutuksista hyvinvointialueiden kykyyn turvata lakisääteiset palvelut

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa lausunnossaan, että esityksessä ei ole arvioitu vaikutuksia palvelujen saatavuuteen tai hyvinvointialueiden kykyyn turvata lakisääteisiä palveluja (s. 7). Hallituksen esityksessä (HE 189/2025 vp, s. 11) todetaan käytännön osoittaneen, että palvelurakenteeseensa ja palvelutoimintaansa päämäärätietoisesti uudistuksia tehneet hyvinvointialueet ovat kyenneet hillitsemään kustannustensa kasvua tavalla, joka johtaa talouden tasapainottumiseen ja siten myös alijäämien kattamiseen laissa säädetyssä määräajassa palvelut turvaten. Olennaista on käytännössä ollut tasapainottamisen aikajänne eli riittävän voimakkaat uudistukset riittävän varhain aloitettuina, jolloin vuotuinen sopeuttamistarve ei ole päässyt muodostumaan liian suureksi.

Kustannusten kasvun hillinnän mahdollisuuksissa on aluekohtaista vaihtelua, minkä takia VM:n päättäessä kattamismääräajan jatkamisesta arvioinnissa otetaan huomioon esimerkiksi alueella jo tehdyt sopeuttamistoimet, väestörakenteessa ja palvelutarpeessa tapahtuvat muutokset sekä alueen mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa jatkossa vaarantamatta palveluja (HE 189/2025 vp, s. 13). Edelleen esityksessä todetaan, että kunkin hyvinvointialueen tulee tehdä talouden tasapainon saavuttamiseksi sopeutustoimia sen verran, kuin on mahdollista ilman, että perustuslaissa jokaiselle turvatut riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut vaarantuvat (s. 20).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjaksossa todetaan, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (esim. PeVL 26/2017 vp). Hyvinvointialueilla on suoraan perustuslaista johdettavissa oleva velvoite järjestää perusoikeuskytkentäiset tehtävänsä kaikissa tilanteissa. Hyvinvointialueiden tulee tehdä talousarvionsa ja -suunnitelmansa realistisesti velvoitteidensa ja toiminnan

³ StVL 7/2026 vp, s. 5.

⁴ Kymenlaakson hyvinvointialueen asiantuntijalausunto 10.4.2026, s. 2.

lähtökohdista. Hyvinvointialuelain 115 §:n 3 momentin mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Selvää on, että hyvinvointialue ei voi jättää järjestämättä erityisesti perusoikeuskytkentäisiä palveluja tai jättää hoitamatta niihin olennaisesti kytkeytyviä tehtäviään kattaakseen alijäämän hyvinvointialuelain 115 §:ssä säädettyssä määräajassa. Samaan aikaan on kuitenkin myös selvää, ettei hyvinvointialue voi olla pyrkimättä kattamaan alijäämää voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Ainakin välillisesti esitys edistää hyvinvointialueiden mahdollisuuksia noudattaa perustuslain 22 §:ssä säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta. (HE 189/2025 vp, s. 24)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellyttää, että jatkossa hyvinvointialueiden rahoitusta koskevissa lainsäädännön muutoksissa lähtökohtana vaikutusten arvioinnissa tulee olla palvelujen saatavuuden turvaaminen (StVL 7/2026 vp, s. 7). VM toteaa, että ottaen huomioon valtioneuvoston oikeuskanslerinkin 23.4.2025 ratkaisussa⁵ hyvinvointialueiden velvoitteesta alijäämän kattamiseen todettu, on selvää, että hyvinvointialue ei voi jättää järjestämättä erityisesti perusoikeuskytkentäisiä palveluja tai jättää hoitamatta niihin elimellisesti kytkeytyviä tehtäviään kattaakseen alijäämän hyvinvointialuelain 115 §:ssä säädettyssä määräajassa. Näin ollen palvelujen saatavuuden turvaamisen vielä laajempi käsittely ei VM:n näkemyksen mukaan ole ollut välttämätöntä nimenomaan nyt käsiteltävänä olevan hyvinvointialuelain muutosesityksen yhteydessä. Rahoituslain muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 56/2026 vp) on arvioitu muun ohella esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia, vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan sekä vaikutuksia ihmisiin, hyvinvointiin ja terveyteen sekä yhdenvertaisuuteen.

Edelleen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan alueiden oikeus lisärahoitukseen on tarpeen tuoda selkeämmin esiin (StVL 7/2026 vp, s. 7). VM viittaa tältä osin hallituksen esityksen (HE 189/2025 vp) s. 8–9 lukuun ”Hyvinvointialueen oikeus saada lisärahoitusta”.

VM:n harkintakriteereistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti myönteisenä, että esityksessä alijäämän kattamisen lisääjän myöntämiselle ehdotetussa 115 a §:ssä on laissa säädetty yhtenäiset ja läpinäkyvät kriteerit. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 115 a §:n mukaan VM:llä ei olisi säännöksen sanamuodon mukaan velvoitetta päättää määräajan jatkamisesta, eikä alueella oikeutta saada lisää aikaa alijäämän kattamiseen edes silloin, kun määräajan jatkaminen on ehdotetun kriteerin mukaan välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi ja ehdotti, että

⁵ OKV/3069/10/2024.

https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/230633213/julkaistu_ratkaisu_hyvinvointialueiden_velvoite_alijaaman_kattamiseen+ OKV_3069_10_2024.pdf/bd5f30ef-7fc8-606f-5b7b-587d1f8d008f?t=1745559443870

hallintovaliokunta arvioi tältä osin 115 a §:n muutostarvetta (StVL 7/2026 vp, s. 7–8).

VM voisi laissa säädettävien edellytysten täytyessä päättää määräajan jatkamisesta.⁶ Jos hyvinvointialueiden toimintaa koskevan voimassa olevan lainsäädäntökokonaisuuden perusteella muun menettelyn arvioitaisiin riittävän tai paremmin turvaavan alueen asukkaiden oikeudet riittäviin palveluihin, VM:llä ei olisi ehdotonta velvoitetta suoraan säännöksen sanamuodon mukaan päättää määräajan jatkamisesta. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi käynnissä oleva lisärahoitus- tai arviointimenettely. VM:n näkemyksen mukaan ottaen huomioon hyvinvointialueita ja niiden valtion ohjausta koskeva sääntelykokonaisuus sekä sen tarkoitus on edelleen perusteltua, että säännöksen sanamuodon mukaan VM nimenomaan voi tehdä kyseisen päätöksen. Vastaavaa harkintavaltaa VM:llä on hyvinvointialueen arviointimenettelyn (123 §) käynnistämisen yhteydessä.⁷

Muilta osin VM viittaa alkuperäisen hallituksen esityksen s. 12–15 päätöksenteon edellytyksistä todettuun. Kunkin hyvinvointialueen kattamissuunnitelmaa arvioitaessa suunnitelmaa voidaan muun ohella suhteuttaa kustannusten arvioituun kehitykseen (*hyvinvointialueindeksi*) ja aluekohtaiseen arvioon väestörakenteen muutoksesta (esim. tilastokeskuksen väestöennuste). Tarvittaessa myös sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö arvioivat osaltaan kunkin hyvinvointialueen tilannetta voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Kattamismääräajan pituus ja ulottaminen suoraan lain nojalla koskemaan kaikkia alueita

Alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevalla sääntelyllä varmistetaan, että hyvinvointialueiden kustannuskehitys ei pääse erkanemaan pitkäksi aikaa valtion rahoituksesta ja että alueet pyrkivät aktiivisesti kehittämään toimintaansa kustannusten kasvun hillitsemiseksi.

Osa kuultavista ehdotti kattamismääräajan ulottamista vuoden 2030 loppuun saakka tai jopa pidemmälle.⁸ Yli kuuden vuoden kattamisaikaa voidaan pitää toiminnan ja talouden eriytymisen näkökulmasta pitkänä. Jos täydentävässä hallituksen esityksessä ehdotettava määräaikakaan ei ole riittävä, alueen tilannetta

⁶ Vastaava muotoilu oli väliaikaisesti voimassa olleessa 1.12.2020–31.12.2025 kuntalain (410/2015) 110 a §:ssä (Alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkaminen covid-19-epidemiasta johtuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi).

⁷ HE 241/2020 vp: "Valtiovarainministeriöllä olisi harkintavaltaa menettelyn käynnistämisessä." s. 626.

⁸ HE 27/2026 vp, s. 9. "Valtiovarainministeriön simulaatiolaskelman mukaan tämä tarjoaisi kuitenkin vain marginaalisen parannuksen alijäämien kattamiseen vaadittavaan nettokustannusuraan. Tarkastelujaksoa pidennettäessä laskelman epävarmuus kasvaa merkittävästi erityisesti hyvinvointialueiden rahoituksen osalta. Lisääntynyt epävarmuus vaikeuttaa myös hyvinvointialueen sopeuttamistoimien vaikutusten arviointia, suunnitelman toimeenpanoa sekä toteutumisen seurantaa. Suunnittelukauden pidentyminen entisestään voisi johtaa sopeuttamistoimien liialliseen viivästymiseen, mikä voisi vaikeuttaa alueen alijäämien kattamistavoitetta merkittävästikin ja aiheuttaa osaltaan negatiivisia vaikutuksia valtion talouteen."

on syytä tarkastella tarkemmin valtion ohjauksessa kuten hyvinvointialueen arviointimenettelyssä.

Sääntely on VM:n näkemyksen mukaan perusteltua kohdentaa siten, että kukin hyvinvointialue kattaa alijäämänsä viipymättä. Näin ollen VM ei pidä perusteltuna myöskään ehdotettua enimmäiskattamismääräajan ensisijaisuutta.

VM yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa (StVL 7/2026 vp, s. 5) todettuun: ”Viitaten Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoon⁹, valiokunta toteaa, että ehdotettu alijäämän kattamisajan pidentämistä koskeva sääntely sisältää aktiiviseen toimintaan kannustavan elementin kohdistuessaan hyvinvointialueisiin, jotka ovat jo määrätietoisesti toteuttaneet toimia taloutensa tasapainottamiseksi. Tällöin hyvinvointialueille ei muodostu kannustinta budjettikurin löysentämiseen, mikä voisi olla riskinä alijäämien kattamisajan yleisessä pidentämisessä.”

Kuntalakiin tehtiin covid-19 epidemian aikana vastaava muutos, jolla mahdollistettiin alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkaminen covid-19 epidemiasta johtuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi (HE 159/2020 vp, väliaikaisesti voimassa oleva 110 a §). Hallintovaliokunta piti tuolloin ehdotettua hakemuserusteista menettelyä perusteltuna. Määräajan pidentäminen oli valiokunnan mukaan mahdollista kohdentaa kaavamaisempia ratkaisuja paremmin pandemian talousvaikutuksiin ja niille kunnille ja kuntayhtymille, joiden talouden tasapainottaminen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti oli vaikeutunut tästä syystä.¹⁰

Hakemuksen toimittamismääräaika

Varsinais-Suomen hyvinvointialue esitti¹¹, että lisääjän hakemista koskevaa määräaika tulisi siirtää elokuun lopusta syyskuun loppuun, jotta hakemusten valmistelu ja aluevaltuustojen käsittely voidaan toteuttaa hallitusti sekä ylimääräisiä kustannuksia välttämällä. Toisaalta monet hyvinvointialueet kuten Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue ovat pitäneet hyvänä mahdollisuutta toimittaa hakemus heti aluehallituksen laadittua tilinpäätöksen.¹² Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä, että alueilla on joustava mahdollisuus hakemusten toimittamiseen ja ehdotti, että hallintovaliokunta arvioi ehdotetun 115 a §:n 3 momentin säännöksen muutostarvetta (StVL 7/2026 vp, s. 8).

VM:n näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden hakemukset olisi kuitenkin perusteltua saada ehdotetun 115 a §:n 3 momentin mukaisesti elokuun loppuun mennessä, jotta ne ehdittäisiin käsitellä ja päättää siten, että hyvinvointialueet voisivat ottaa päätökset huomioon seuraavan vuoden talousarviossa sekä taloussuunnitelmassa, jotka valmistellaan ja päätetään talousarviovuotta

⁹ THL asiantuntijalausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 17.2.2026 s. 2.

¹⁰ HaVM 19/2020 vp, s. 2.

¹¹ Varsinais-Suomen hyvinvointialueen asiantuntijalausunto 10.4.2026, dia 5.

¹² Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen asiantuntijalausunto 7.4.2026, s. 3.

edeltävänä syksynä. VM kiinnittää huomiota siihen, että hyvinvointialueen hakiessa kattamismääräajan jatkamista vasta syyskuussa päätös voitaisiin tehdä vasta aikavälillä lokakuu–joulukuu eli alueiden talousarvio- ja taloussuunnitelmavalmistelun näkökulmasta verrattain myöhään. Hyvinvointialueen hakemuksen täydentäminen olisi tarvittaessa mahdollista hallintolain (434/2003) mukaisesti.

Hyvinvointialueen suunnitelma

Ehdotetun 115 a §:n 2 momentin 3 kohdan mukainen aluevaltuuston hyväksymä suunnitelma kertyneen alijäämän kattamiseksi viipymättä on keskeinen. VM toteaa viitaten muun ohella Pohjois-Pohjanmaan lausunnossaan toteamaan¹³, että hyvinvointialueen aiempia suunnitelmia alijäämien kattamisesta on perusteltua hyödyntää riittävästi päivitettyinä. Olemassa olevia suunnitelmia voi ja tuleekin käyttää, jos ne täyttävät säännöksessä suunnitelmalle asetetut vaatimukset ja niissä otetaan huomioon hyvinvointialueiden päivittynyt rahoitus.

Investointisuunnitelman toimittamisaika

Osa kuultavista ehdotti investointisuunnitelmien toimittamisaikatauluun (16 §) edelleen myöhennystä toukokuusta kesäkuulle. Suunnitelmia osaltaan käsittelevien ministeriöiden (sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö) näkemyksen mukaan suunnitelmat olisi kuitenkin perusteltua saada viimeistään toukokuussa, jotta investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyyn jää riittävästi aikaa siten, että suunnitelmat ehditään arvioida ja hyväksyä saman kalenterivuoden aikana.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kannatti investointisuunnitelmien valmisteluun ja käsittelyyn liittyvien ohjausprosessien ja aikataulujen parempaan yhteensovittamiseen tähtäävää ehdotusta ja katsoi, että ehdotukset mahdollistavat osaltaan myös hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien nykyistä paremman ajantasaisuuden ja laadun. Valiokunta piti tärkeänä nykyistä menettelyä, jossa suunnitelmia on mahdollista tarvittaessa täydentää myös niiden jättämisen määräajan jälkeen (StVL 7/2026 vp, s. 8). Suunnitelmien mahdollinen täydentäminen on tarvittaessa edelleen mahdollista kuten aiemminkin eli siihen ei esitetä muutoksia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti hallintovaliokunnan huomiota lisäksi siihen, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemisissa tuotiin esiin, että 16 §:n 1 momentin ilmaisu "... on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja

¹³ "Pohde korostaa, että hakemukseen sisältyvänä suunnitelmana alijäämien kattamisajan pidentämisestä tulee voida hyödyntää jo aiemmin alueella tehtyjä päätöksiä tuottavuus- ja taloudellisuustoimenpiteistä esimerkiksi osana talousarviota ja -suunnitelmaa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että hakemukseen tulisi laatia erillinen suunnitelma, mikäli alueella on jo aiemmin laadittu aluevaltuuston hyväksymä toimenpidesuunnitelma talouden tasapainottamisesta." Asiantuntijalausunto 7.4. s. 3.

niiden rahoituksesta” on epäselvä termin ”aloitettavista” osalta ja sen voisi saadun lausunnon mukaan korvata termillä ”suunnitelluista” (StVL 7/2026 vp, s. 8–9).

VM toteaa vastaavasti kuin sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, että termi ”aloitettavista” on käytössä voimassa olevassa laissa. Todettu muutosehdotus ei täysin vastaa lainsäädännön tarkoitusta eli sitä, että suunnitelmassa tulee olla mukana kaikkina neljänä vuonna *aloitettavat* investoinnit. VM:n ohjeistusta vuosien 2027–2030 suunnitelmien toimittamisesta päivitettiin lokakuussa 2025 siten, että aiemmin käynnistyneitä hankkeita ei enää ole tarpeen sisällyttää suunnitelmaan.¹⁴ Muilta osin VM viittaa maaliskuussa 2025 asetettuun hyvinvointialueiden investointien ohjauksen koordinaatioryhmään¹⁵, jossa on yhdessä hyvinvointialueiden kanssa mahdollista käydä läpi lainsäädännön soveltamista ja pohtia sen mahdollisia muutostarpeita jatkossa.

¹⁴ Opas hyvinvointialueiden investointisuunnitelman laadintaan.

https://vm.fi/documents/10623/164392567/Opas%20hyvinvointialueiden%20investointisuunnitelman%20laadintaan_6.10.2025.pdf/382bc7dd-9561-02cd-9cc6-0ca28fdbee5e?t=1760080689205

¹⁵ VM031:00/2025.