

Olli Mäenpää

30.4.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 56/2026 vp)

Esityksen tavoitteena on perustelujen mukaan kehittää hyvinvointialueiden rahoitusmallia hallitusohjelman mukaisesti hallitusti ja ennakoivasti perustuslain mukaiset palvelut turvaten. Lisäksi esityksellä toteutettaisiin hallituksen kustannusten kasvun hillinnän tavoitteiden mukaisia säästötoimenpiteitä. Säättämisjärjestystä koskevien perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta arvioisi sosiaali- ja terveydenhuollon tarvemalliin ehdotettujen muutosten, säästötoimenpiteiden aluekohtaisen kohdentamisen sekä esityksessä ehdotetuista muutoksista kokonaisuutena aiheutuvien rahoitusvaikutusten yhteensopivuutta perusoikeuksien turvaamista ja rahoitusperiaatetta koskevan perustuslain sääntelyn kanssa.

Palvelutarpeen kasvun huomioon ottaminen ja säästötoimenpiteet

Palvelutarpeen huomioon ottaminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahoituslakia vuosille 2027-2030 sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvun huomioon ottamiseksi. Palvelutarpeen arvioitu kasvu perustuu THL:n tutkimukseen (SOME-malli). Huomioon otettava palvelutarpeen kasvun arvio on SOME-mallin perusteella 1,01 prosenttia vuonna 2027, 0,98 prosenttia vuonna 2028, 0,97 prosenttia vuonna 2029 ja 1,01 prosenttia vuonna 2030.

Rahoitusmalliin tehtäväksi ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan rahoituksen kohdentumista eri alueiden palvelutarvetta ja siitä aiheutuvia kustannuksia vastaavasti uusimmat tiedot huomioon ottaen. Ehdotusten tarkoituksena on parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeeseen perustuvan rahoituksen kohdentuvuutta alueille niin, että eri alueilla olisi yhdenvertaiset edellytykset palvelujen järjestämiseen asukkailleen. Esitettyjen tietojen perusteella arvioituna tutkimustietoihin perustuvat rahoitusmallin muutokset toteuttaisivat vaatimuksen, jonka mukaan sosiaali- ja terveystieteiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta (PeVL 17/2021 vp, kappale 96, PeVL 15/2018 vp, s. 23). Ne turvaisivat myös vaatimuksen palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 33).

Säästötoimenpiteet

Valtiontaloudellisten säästöjen toteuttamiseksi arvioidusta palvelutarpeen kasvusta otettaisiin vuodesta 2027 lukien vuosittain huomioon 60 prosenttia voimassa olevan lain edellyttämän 80 prosentin sijasta. Palvelutarpeen kasvun huomioon ottamista koskevasta määräaikaisesta 0,2 prosenttiyksikön korotuksesta vuosille 2023–2029 ehdotetaan luovuttavaksi jo vuodesta 2028 lukien. Säästöjen osuudet hyvinvointialueiden koko maan rahoituksesta olisivat arviolta noin -0,2 prosenttia vuonna 2027, noin -0,8 prosenttia vuonna 2028 ja noin -1,3 prosenttia vuonna 2029. Säästötoimenpiteiden tarkoituksena olevaa kustannusten hillintää voidaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sinänsä pitää perusteltuna tavoitteena (PeVL 38/2024 vp, kappale 5).

Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että arvioitaessa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuja sosiaali- ja terveystaloudellisia etuuksien tasoa, niitä mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 43/2024 vp, kappale 7). Niiden rahoitusta koskevia ehdotuksia tehtäessä tulee lisäksi perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan varmistua siitä, että ne soveltuvat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19). Tällä vaatimuksella on merkitystä erityisesti päätettäessä tulevien neljän vuoden rahoitusmallista. Säästötoimenpiteitä koskevilla ehdotuksilla pyritään näiden vaatimusten toteuttamiseen. Samalla rahoitusmallin tarkoituksena on turvata sosiaali- ja terveystaloudellisten rahoituksen riittävyys palvelutarvetta vastaavasti, mitä perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena (PeVL 17/2021 vp, kappale 96, PeVL 15/2018 vp, s. 23). Ehdotettujen säästötoimenpiteiden voidaan arvioida mukautuvan näihin vaatimuksiin.

Säästötoimenpiteiden aluekohtainen kohdentaminen

Perusteluissa esitettyjen arvioiden mukaan vuonna 2027 ehdotetut muutokset vähentäisivät rahoituksen kasvua erityisesti Helsingin kaupungilla sekä Länsi-Uudenmaan ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialueilla (yli 0,8 prosenttiyksikköä), kun taas Etelä-Karjalan, Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Kanta-Hämeen, Kainuun, Lapin, Keski-Suomen, Pohjois-Savon, Päijät-Hämeen ja Satakunnan hyvinvointialueilla rahoituksen kasvuprosentti olisi voimassa oleva lakia suurempi. Ehdotetuista muutoksista aiheutuvaksi arvioidut yhteenlasketut vuosikohtaiset vaikutukset olisivat suurimmat Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille. Niihin kohdentuvien yhteenlaskettujen vaikutusten rahoituksen tasoon arvioidaan myös olevan suurimpia.

Esityksen perusteluissa (s. 107) esitetyn arvion mukaan ehdotettujen muutosten vaikutus Helsingin kaupungin rahoitukseen olisi vuoteen 2029 mennessä noin -131 euroa asukasta kohden eli 93 miljoonaa euroa. Kolmen vuoden yhteenlaskettu vaikutus olisi siten esimerkiksi suhteutettuna Helsingin kaupungin arvioituun vuoden 2029 tason rahoitukseen (3,5 miljardia euroa) eli noin 2,7 prosenttia. Muutosten jälkeenkin Helsingin kaupungin rahoitus kasvaisi vuosina 2026–2029 arviolta 10,6

prosenttia (voimassa olevan lain mukaisen 13,6 prosentin sijasta), mikä ylittäisi koko maan rahoituksen arvioidun keskimääräisen kasvun (7,0 prosenttia).

Arvioitaessa ehdotusta hyvinvointialueiden itsehallinnon ja siihen sisältyvän rahoitusperiaatteen kannalta, voidaan yleisesti todeta, että perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia hyvinvointialueiden itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1-3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp, s. 20). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee kuitenkin soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 17/2021 vp, kappale 93). Rahoitusperiaatteen noudattamista edellyttää myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artikla, jonka mukaan paikallisviranomaisen voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2). Suomi on sitoutunut tältä osin noudattamaan peruskirjaa myös alueellisessa hallinnossa.

Rahoitusperiaatteen merkitys hyvinvointialueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta. Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 17/2021 vp, kappale 94). Toisaalta, muun muassa hyvinvointialueiden rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi (PeVL 17/2021 vp, kappale 27, ks. myös esim. PeVL 40/2024 vp, kappale 8).

Ehdotettua sääntelyä voidaan näin ollen hyvinvointialueiden itsehallinnon ja siihen perustuvan rahoitusperiaatteen kannalta arvioida ottaen soveltuvin osin huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka koskee valtionrahoitusta toteuttavien valtionosuuksien leikkauksia. Tältä osin suuntaa-antavana voidaan pitää valiokunnan arvioita lakiehdotuksesta, joka vähensi yksittäisten kuntien saamia valtionosuuksia huomattavasti, enimmillään 8,8 prosenttia yksittäisen kunnan käyttömenoista. Valiokunta kiinnitti arviossaan huomiota siihen, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Ehdotettu laki oli näissä puitteissa säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttäen, että se ei heikentänyt kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunta on kuntien valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään lisäksi katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3). Valiokunta on myös edellyttänyt,

että kuntien talouteen vaikuttavaa lainsäädäntöä toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2-3).

Rahoitusperiaatteen soveltamisesta esitetyt näkökohdat huomioon ottaen lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan varsin laaja harkintamarginaali myös säädettäessä muutoksista hyvinvointialueiden rahoitukseen. Vaikka ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia kaikkien hyvinvointialueiden rahoitukseen ja merkittäviä vaikutuksia etenkin Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen ja Helsingin kaupungin rahoitukseen, rahoituksen vähennykset ovat suhteellisesti olennaisesti pienempiä kuin vähennykset, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisina kuntien valtionrahoitusta arvioidessaan (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4). Rahoituksen vähennysten ei esitetyt määrälliset tiedot huomioon ottaen voida arvioida heikentävän kaikkien hyvinvointialueiden ja erityisesti merkittävimpien vaikutusten kohteena olevien hyvinvointialueiden toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Esitettyjen tietojen perusteella muutosten ei voida katsoa vaikuttavan ongelmallisella tavalla myöskään maan eri osissa olevien hyvinvointialueiden asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun tai vaarantavan heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Tätä arviota tukee aluekohtaisen rahoituksen vähimmäistasoa turvaava tasaus, josta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 41 §:ssä. Tasauksen tarkoituksena on osaltaan varmistaa rahoitusperiaatteen toteutumista siten, että myös niillä alueilla, jolla rahoitusmallin mukaan rahoitus kyseisenä vuonna vähenisi, on mahdollisuudet järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut.

Rahoitusvaikutusten yhteensopivuus perusoikeuksien turvaamista ja rahoitusperiaatetta koskevan perustuslain sääntelyn kanssa

Ehdotetut hyvinvointialueiden rahoituksen muutokset tulisivat voimaan porrastetusti vuosien 2027, 2028 ja 2029 aikana siten, että niiden rahoitusta vähentävät vaikutukset kasvaisivat vuosittain. Muutosehdotusten kokonaisvaikutuksia koskevan arvion (jakso 4.2.1.7) mukaan rahoituksen kasvu koko maan tasolla vuosina 2026–2029 olisi noin 8,4 prosenttia. Ehdotetut muutokset vähentäisivät rahoituksen kasvua koko maan tasolla noin 0,2 prosenttiyksikköä vuonna 2027 ja yhteensä 1,4 prosenttiyksikköä vuoden 2029 tasolla.

Vuosien 2026–2029 tarkastelussa ehdotetut muutokset vähentäisivät rahoituksen kasvua eniten Helsingin kaupungilla sekä Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueilla (yli 1,7 prosenttiyksikköä). Näillä alueilla rahoituksen kasvu ehdotetuilla muutoksilla ylittää kuitenkin kyseisinä vuosina koko maan keskimääräisen rahoituksen kasvun. Ehdotettujen

muutosten suurimpien negatiivisten rahoitusvaikutusten arvioidaan siten kohdistuvan alueille, joilla on rahoituksen riittävyyden näkökulmasta taloudellista kantokykyä sopeutua muutoksiin palvelujen järjestämisen edellytysten vaarantumatta (s. 61).

Vuoden 2026 talousarvioiden perusteella enää kolme aluetta olisi alijäämäisiä vuonna 2026 ja taloussuunnitelmien perusteella kaikki alueet olisivat ylijäämäisiä vuonna 2027 ja yhtä aluetta lukuun ottamatta kaikki vuonna 2028. Koko maan tasolla esitykseen sisältyvät säästöt ovat sen suuruisia, että ne eivät muuta talouden ylijäämäisyyttä vuosina 2027 ja 2028 (s. 62).

Ehdotettujen muutosten kokonaisvaikutuksia on paikallaan arvioida etenkin siltä kannalta, että julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on perustuslakivaliokunnan mukaan vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (PeVL 17/2021 vp, kappale 71). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71). Lisäksi arvioitaessa perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuja sosiaali- ja terveyspalveluita etuuksien tasoa, niitä mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 43/2024 vp, kappale 7).

Kokonaisuutena arvioiden ehdotuksilla pyritään varmistamaan se, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisrahoitus mahdollistaa kaikilla alueilla näiden lakisääteisten palvelujen järjestämisen, mukaan lukien alueilla toteutettavat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimet. Ehdotetut vuosikohtaiset muutokset rahoitukseen tai yhteenlasketut vaikutukset rahoituksen tasoon eivät esitettyjen arviotietojen mukaan kokonaisvaikutuksiltaan vaarantaisi lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi riittävää rahoitusta koko maan tasolla tai yksittäisillä alueilla.