Olli Mäenpää
16.5.2025

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2025 vp)

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen tasoa määritettäessä sovelletaan lakia hyvinvointialueiden rahoituksesta (2021, rahoituslaki). Rahoituslakia sovelletaan sen 1 §:n 2 momentin mukaan myös Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien rahoitukseen. Vaikka Helsingin kaupunki ei ole hyvinvointialue, hyvinvointialueita koskeva rahoituslain sääntely kohdistuu siis tältä osin myös Helsingin kaupunkiin.

Hallituksen esityksessä rahoituslakiin ehdotetaan tehtäväksi kolme muutosta. Niillä määriteltäisiin jossain määrin uudelleen hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen määräytymistekijöitä, muutettaisiin laskennallisten kustannusten määrittelyssä käytettäviä painotuksia ja leikattaisiin lakisääteisiä siirtymätasauksia väliaikaisesti vuosina 2026 ja 2027. Kaksi ensimmäistä muutosehdotusta ovat luonteeltaan pääasiassa teknisiä ja sääntelyä ajantasaistavia.

Laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteiden muuttaminen

Esityksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitusosuutta nostettaisiin rahoituslain mukaisesta noin yhdestä prosentista 1,5 prosenttiin hyvinvointialueiden koko maan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Ehdotettu rahoitusosuuden nostaminen rahoitettaisiin rahoitusmallin sisältä vähentämällä vastaavasti yhtä paljon asukas- ja tarveperusteella kohdennettavan rahoituksen osuuksia.

Korotettavaksi ehdotetulla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoituksella rahoitetaan ennalta ehkäisevää palvelutoimintaa, joka vähentäisi tulevaa palvelutarvetta. Tällaisella rahoituksen painotuksen muutoksella, jonka aluekohtaiset vaikutukset tosin arvioidaan maltillisiksi, ei arvioida olevan palvelujen järjestämisen edellytyksiä vaarantavia vaikutuksia. Sillä voitaneen toisaalta turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen riittävyyttä palvelutarvetta vastaavasti.

Esityksessä ehdotetaan myös päivitettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen rahoituksen määräytymisessä käytettävät terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon painotukset. Päivitys perustuisi uusimpiin kustannusten jakautumisesta saatavissa oleviin tietoihin. Niiden mukaan painotukset ovat muuttuneet varsin paljon vuodesta 2020, johon rahoituslain sääntely perustuu. Päivitystä voidaan pitää perusteltuna, sillä ajantasaisten tietojen perusteella kohdennettava rahoitus vastaisi perustelujen mukaan mahdollisimman tarkasti todellista kustannusjakaumaa hyvinvointialueilla.

Siirtymätasausten leikkaaminen

Rahoituslakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti voimassa oleva 39 §, joka määrittelisi perusteet siirtymätasauslisän määräaikaiselle leikkaamiselle vuosina 2026 ja 2027. Säännöstekstin mukaan leikkaus kohdennettaisiin hyvinvointialueisiin, ”joilla vähennys ei vaaranna palveluiden järjestämiseksi riittävää rahoitusta” ottaen huomioon säännöksessä määritellyt kriteerit. Perustelujen mukaan siirtymätasauslisää vähennettäisiin näiden kriteerien perusteella ainoastaan Helsingin kaupungin rahoituksesta (s. 87).

Leikkaamisehdotuksen perusteluna olevien laskelmien mukaan (s. 26-27) leikkaamisehdotuksen kohteena olevan Helsingin kaupungin tulos oli vuonna 2023 hieman ylijäämäinen, kun taas kaikki muut alueet tekivät alijäämäisen tuloksen. Siirtymätasauksen leikkaaminen kohdistuisi siten perustelujen mukaan ainoaan rahoituslain soveltamisalaan kuuluvaan toimijaan, joka pystynyt hillitsemään kustannusten nousua ja sopeuttamaan kustannukset käytettävissä olevaan rahoitukseen. Kohdennus ei tältä osin toteuttaisi rahoituslain tavoitteita, sillä rahoituslain mukaisen rahoitusmallin tarkoituksena on määritellä kannusteita hyvinvointialueille kustannusten kasvun hillintään. Myös perustuslakivaliokunnan arvion mukaan kustannusten hillintää voidaan pitää rahoitusmallin perusteltuna tavoitteena (PeVL 38/2024, kohta 5). Kun hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan ehdotettujen muutosten tarkoituksena olisi hallitusohjelman mukaisesti kannustaa hyvinvointialueita asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, esityksen tavoitetta olisi ilmeisesti mahdollista toteuttaa myös kannustavammin ja johdonmukaisemmin lainsäädäntötoimin.

Ainoastaan Helsingin kaupunkiin sovellettavaksi tarkoitetulla ehdotuksella on merkitystä lisäksi perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden ja perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Vaikka yhdenvertaisuusperusoikeus ei kohdistu välittömästi julkisyhteisöihin, kuten hyvinvointialueisiin tai kuntiin, niitä koskevalla sääntelyllä voi olla vaikutuksia niiden asukkaisiin. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei myöskään voida johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.

Ehdotetun sääntelyn vaikutukset rahoituslain määrittelemän rahoitusjärjestelmän kokonaisuuteen eivät näyttäisi olevan erityisen merkittäviä. Ehdotettua sääntelyä ei perustelujen mukaan voida kokonaisuutena arvioiden pitää myöskään Helsingin kaupungin talouden ja asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen järjestämisen edellytysten kannalta merkittävänä (s. 88). Toisaalta perustelujen

mukaan Helsinkiä lukuun ottamatta muilla siirtymätasauslisää saavilla alueilla siirtymätasauksen merkitys rahoituksessa on vielä niin merkittävä, että varsin pienikin leikkaus siirtymätasauslisään tässä vaiheessa olisi riittävän rahoituksen turvaamisen näkökulmasta vaikeasti perusteltavissa (s. 88). Sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta (ks. vastaavasti myös PeVL 105/2022 vp, kappale 4).

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), joihin ehdotuksen voidaan katsoa mukautuvan.

Koska ehdotettu leikkaus kohdistuisi perustelujen mukaan vain Helsingin kaupunkiin, sitä on arvioitava myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että perustuslain 121 §:n sääntely kunnallisesta itsehallinnosta antaa kunnan omalle itsehallintoon perustuvalle päätöksenteolle pidemmälle menevää suojaa kuin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu alueellinen itsehallinto hyvinvointialueiden päätöksenteolle antaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 118).

Kunnallisen itsehallinnon kannalta ehdotetun sääntelyn keskeinen vaikutus kohdistuu Helsingin kaupungin saamaan valtionrahoitukseen. Perustuslakivaliokunta on tässä suhteessa relevantilla tavalla arvioinut kuntien saamaa valtionrahoitusta toteuttavien valtionosuuksien määräytymistekijöitä ja valtionosuuksien leikkauksia koskevaa lakiehdotusta, joka vähensi yksittäisten kuntien saamia valtionosuuksia huomattavasti (PeVL 16/2014 vp). Suurimmillaan valtionosuusmenetykset olivat 8,8 prosenttia yksittäisen kunnan käyttömenoista.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti arviossaan huomiota siihen, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Ehdotettu laki oli siten säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Uudistuksen täytäntöönpanolla ei kuitenkaan saanut vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta tai kuntien perustuslain mukaisten velvoitteiden toteuttamista. Sillä ei saanut myöskään heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4). Vastaavanlainen arvio voidaan nyt kohdistaa siirtymätasauslisän määräaikaista leikkaamista koskevaan ehdotukseen siltä osin kuin se kohdistuisi Helsingin kaupunkiin.