Olli Mäenpää
30.5.2025

Hallintovaliokunnalle

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, mutta niiden yleisempänä tavoitteena on kannustaa hyvinvointialueita panostamaan asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden kannalta keskeisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin.

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 pyritään kannustamaan alueita ottamaan toiminnassaan laajemmin huomioon hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, mitä voidaan pitää perusteltuna. Muutoksen aluekohtaiset vaikutukset arvioidaan maltillisiksi, eikä sillä arvioida olevan palvelujen järjestämisen edellytyksiä vaarantavia vaikutuksia.

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. Päivityksen myötä laskennallisen rahoituksen arvioidaan jakautuvan aiempaa tarkemmin palvelutarvetta kuvaavien kriteerien kesken. Samalla aluekohtainen rahoitus huomioisi aiempaa tarkemmin kustannusten kehityksessä sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä tapahtuneet muutokset. Päivitystä voidaan pitää perusteltuna, kun myös otetaan huomioon, että 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).

Perustelujen mukaan siirtymätasauksiin ehdotetut säästötoimenpiteet on pyritty kohdentamaan niin, että niillä olisi mahdollisimman vähän vaikutusta hyvinvointialueiden toimintaan mukaan luettuna erityisesti niiden kohteena olevan Helsingin kaupunki. Muutos ei lainkaan koskisi muita hyvinvointialueita. Myös Helsingin kaupungin osalta vaikutus jäisi hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan mittakaavaltaan niin pieneksi, ettei säästötoimenpiteellä arvioida olevan juurikaan vaikutusta kaupungin palvelujen järjestämisen edellytyksiin tai toimintaan (62).

Siirtymätasausten 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.

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. Vaihtoehtoisia ja toteuttamiskelpoisia malleja, jotka perustuvat siirtymätasauslisän porrastuksen muuttamiseen, on tarkasteltu esityksen perusteluissa (s. 65-67). Niiden toteuttamisen arvioidaan vähentävän valtion rahoitustarvetta suu-

rin piirtein yhtä paljon kuin ehdotettu malli. Lainsäätäjän harkintavaltaan viime kädessä kuuluu, mikä näistä vaihtoehtoisista ja sinänsä toteuttamiskelpoisista malleista päätetään valita.

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).

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 tuolloin arvioinnin kohteena olleen lakiehdotuksen mukaan 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 näissä puitteissa säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellyttäen, että se ei heikennä kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4). Vastaavanlainen arvio voidaan nyt kohdistaa rahoituslain mukaisen siirtymätasauslisän määräaikaista leikkaamista koskevaan ehdotukseen siltä osin kuin se kohdistuisi pelkästään Helsingin kaupunkiin.

Kokonaisarviossa on merkitystä myös sillä, että ehdotettujen muutosten vaikutukset hyvinvointialueiden vuoden 2026 rahoitukseen arvioidaan niin vähäisiksi, että kaikkien alueiden rahoituksen arvioidaan kasvavan vuonna 2026 vuoteen 2025 verrattuna. Ehdotuksilla ei siten arvioida olevan merkittävää vaikutusta myöskään hyvinvointialueiden alijäämän kattamisvelvollisuuteen. Tältä osin on merkitystä myös sillä, että toisin kuin muilla hyvinvointialueilla Helsingin kaupungilla ei ole vuosilta 2023 ja 2024 tilinpäätöksissä katettavaa alijäämää.