30.5.2025

Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle koskien hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamista

HEL 2025-008804 T 03 00 00

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Helsingin kaupungin lausuntoa liittyen asiaan HE 38/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Helsingin kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto, ja kommentoi annettuja teemoja seuraavasti.

Kaupungin näkemykset lakiesityksestä

Helsingin kaupunki vastustaa erityisesti hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia koskien siirtymätasauksen kertaluonteisten leikkausten kohdistumista vain ja yksinomaan Helsinkiin sekä hyte-kriteerin käyttöönoton päivittämistä siirtymätasauksiin. Esitetyt muutokset murentavat rahoitusmallin kannusteet kestävään taloudenpitoon. Muutokset antavat selvän viestin, että taloudellisesti parhaiten menestyvät alueet ovat aina ensimmäisinä leikkausten kohteena, jonka seurauksena alueiden väliseltä terveeltä kilpailulta katoaa pohja. Esitys onkin siirtymätasauksen kertaluonteisten leikkausten ja hyte-kriteerin käyttöönoton siirtymätasauksiin päivittämisen osalta vastuuton, eikä sitä pidä missään tapauksessa viedä tällaisenaan eteenpäin.

Kaupungin näkemyksen mukaan rahoitusjärjestelmän tulisi nimenomaan kannustaa toiminnan ja talouden tasapainon saavuttamiseen ja turvaamiseen eikä rahoituksen maksimaaliseen käyttämiseen tai alijäämiin. Lakiesitys on sekä muutoksille esitettyjen perustelujen että valtion parhaillaan valmistelussa olevien hyvinvointialueiden valtakunnallisten

Postiosoite
PL 6000
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
sosiaalijaterveys@hel.fi

Käyntiosoite
Toinen linja 4 A
Helsinki
www.hel.fi/sotepe

Puhelin
+358 9 310 5015

Y-tunnus
0201256-6

tavoitteiden vastainen. Yhtenä valtakunnallisena tavoitteena on toiminnan ja talouden uudistamisen jatkaminen kunnianhimoisesti jokaisella alueella ja valtakunnallisesti. Nyt ehdotettu esitys rahoituslain muuttamiseksi vie käytännössä kaikki kannustimet edellä mainitun tavoitteen edistämiseksi. Esitys merkitsee, että alueita rangaistaan vastuullisesta taloudenpidosta: alueen saavuttaessa tasapainoisen taloustilanteen, rahoitusta leikataan ja kohdentumista muutetaan mielivaltaisesti. Aihepiirin tutkimustenkin (esim. Kortelainen, Mika; Kotakorpi, Kaisa & Lyytikäinen, Teemu (2021): Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset; Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2021) perusteella on erittäin todennäköistä, että tällainen muutos johtaa kustannusten kasvuun valtakunnallisella tasolla, sillä se vahvistaa kannustimia käyttää rahoitus täysimääräisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoituksen tulee olla ennakoitavaa ja vakaata ja rahoitusjärjestelmän on oltava oikeudenmukainen. Ehdotus kertaluonteisen säästön kohdentumisesta epätarkoituksenmukaisin periaattein vain yhdelle järjestäjälle vaikeuttaa oleellisesti talouden hallintaa, ja ennen kaikkea rapauttaa yleisesti luottamusta rahoitusjärjestelmän toimivuuteen ja koko uudistettuun järjestämismalliin.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettavan rahoituksen osuuden nostaminen 1 prosentista 1,5 prosenttiin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta ja asukasperusteisen sekä tarveperusteisten osuuden vähentäminen 0,25 prosenttiyksiköllä

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen huomioiminen hyvinvointialueiden rahoituksessa kannustavana elementtinä on lähtökohtaisesti hyvä asia. Hyte-kertoimen perusteella maksettavan rahoitusosuuden maltillinen 0,5 prosenttiyksikön korotus on Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan kannatettava. Lakiesityksessä esitetty hyte-rahoitusosuuden 0,5 % korottamisen rahoittaminen vähentämällä asukasmäärän ja palvelutarpeen osuuksia 0,25 % on Helsingin mukaan muutos oikeaan suuntaan verrattuna aiempaan lakiesitykseen, jossa hyte-rahoitusosuuden korotus olisi vähennetty kokonaisuudessaan asukasmäärän osuudesta. Hyte-rahoitusosuuden lisäys tulisi Helsingin näkemyksen mukaan kuitenkin vähentää kokonaan palvelutarveosuudesta.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella vuodesta 2026 kohdennettava rahoitus otettaisiin huomioon aluekohtaisissa siirtymätasauksissa

Hyte-kriteerin päivittäminen siirtymätasauslaskentaan mitätöi täysin hyte-kriteerille suunnitellun kannustevaikutuksen siirtymätasauslisää saavilta alueilta, kuten Helsingiltä. Lausuntokierroksella 27.1.-7.3.2025 olleessa hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden rahoituslain muutoksesta päivittämättä jättämistä perusteltiin nimenomaan kannustavuudella. Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 53 kirjoitetaan näin:”Hyte-kerrointa ei ehdoteta päivitettäväksi siirtymätasauksiin vuodesta 2026 alkaen. Muutoksen tarkoituksena olisi varmistaa kaikkien alueiden kannusteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimiin.”. Nyt annetussa hallituksen esityksessä siirtymätasausta on kuitenkin päivitetty hyte-kertoimella.

Koska lakimuutosta tältä osin ei esitetäkään, menettää Helsinki hyte-kertoimen siirtymätasauksen päivittämisen takia rahoitusta noin 14,4 miljoonaa euroa. Helsingin hyte-kerroin (1,3) on alueista kolmanneksi suurin, mutta tästä huolimatta esitetyllä mallilla Helsinki ei taloudellisesti hyödy lainkaan tekemästään esimerkillisestä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyöstä. Lisäksi esitetty siirtymätasauksen leikkaus on pysyvä. Tästä seuraa se, että mikäli Helsingin hyte-kerroin tulee jatkossa laskemaan alle nykyisen 1,3, jää Helsinki rahoituksen osalta tappiolle, koska siirtymätasaus lasketaan vuoden 2026 hyte-kertoimen perusteella. Helsingin tulee siis onnistua pitämään hyte-indikaattorit selkeästi keskiarvon yläpuolella, jotta sen rahoitus ei leikkaudu jatkossa vielä lisää.

Säästöt siirtymätasauksista vuosina 2026 ja 2027

On täysin perusteetonta, että siirtymätasauksen leikkaus – tai mikään muukaan rahoitusta vähentävä muutos – kohdennetaan alueille, ”joilla laskennallinen rahoitus suhteessa kustannuksiin on rahoitusmallin toimivuudesta saadun tiedon perusteella turvattua eikä vähennyksen siirtymätasauslisän siten arvioida vaarantavan palveluiden järjestämiseksi riittävää rahoitusta”. Perusteena käytetään tällöin alueiden nykyistä taloustilannetta. Esitetty muutos tarkoittaa, että jatkossakin rahoituksen kohdentumista voidaan muuttaa mielivaltaisesti yksittäisten alueiden taloudellisen tilanteen perusteella. Tämä poistaa rahoitusmallista kannustavuuden, ja murentaa mahdollisuuden rakentaa sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen talous Suomessa edes jollakin aikataululla kestävälle pohjalle.

Kertaluontoisen leikkauksen kohdistaminen vain Helsingille on uudessa lakiesityksessä vielä perusteettomampi. Aiemmassa esityksessä kertaluontoisella säästöllä poistettiin Helsingin hyte-kriteerin käyttöönoton kannustinvaikutus. Nyt tämä kannustinvaikutus on jo viety päivittämällä hyte-kriteerin käyttöönotto siirtymätasauksiin. Tästä huolimatta Helsingille ollaan kohdistamassa vielä lisäksi kertaluontoinen leikkaus siirtymätasauksiin. Helsingiltä siis poistetaan hyte-kriteerin kannustin vaikutus päivittämällä hyte-kerroin siirtymätasaukseen, ja tämän lisäksi kohdistetaan vielä lisäleikkaus alueen taloustilanteen perusteella.

Helsingin kaupunki vastustaa ehdotusta siirtymätasauksen leikkauksen kohdentamisesta vain Helsingille. Ehdotus antaa vahvan viestin, että jatkossakin rahoituksen kohdentumista voidaan muuttaa täysin mielivaltaisesti ja yllättäen yksittäisten alueiden taloudellisen tilanteen perusteella. Rahoitusmallin kannustavuus katoaa, jos hyvinvointialueen saavuttaessa tasapainoisen taloustilanteen, sitä uhkaa rahoituksen leikkaaminen. Kun alueilla ei ole kannustinta tehdä tuottavuutta parantavia uudistuksia, on todennäköisenä seurauksena kustannusten kasvu valtakunnallisesti. Tätä koko järjestelmään kohdistuvaa valtakunnallista haittavaikutusta ei esityksessä ole lainkaan huomioitu.

Lakiesityksen siirtymätasausten kertaluonteisten säästöjen kohdentamisen vaikutukset Helsinkiin ovat merkittävät. Jos esitetty 35 miljoonan euron siirtymätasausleikkaus kohdennetaan vain Helsingille, laskennallisesti se tarkoittaisi esimerkiksi lähes 300 000:a terveyskeskuslääkärikäyntiä tai 700 000:ää kotihoidon käyntiä. Lisäksi on oleellista huomioida, että leikkaus vaikuttaisi myös Helsingin mahdollisuuksiin rahoittaa HUS-yhtymän toimintaa riittävästi, vaikka myös HUS-yhtymä on onnistunut saamaan taloutensa tasapainoon toteuttamalla merkittäviä sopeutustoimia.

Hallituksen esitystä tulee ehdottomasti muuttaa siten, että julkisen talouden suunnitelmassa linjattuja säästötoimenpiteitä vuosille 2026 ja 2027 ei kohdisteta vain Helsingin kaupungille. Helsingin näkemyksen mukaan kertaluonteiset julkisen talouden suunnitelmassa linjatut säästötoimet tulee tehdä tasaisesti kaikilta alueilta laskennallisen rahoituksen suhteessa. Näin kohdentamisen vaikutus hyvinvointialueille olisi alle 0,1 prosenttia niiden toimintamenoista. Tämän suuruisen säästötoimenpide ei vaarantaisi mitenkään lakisääteisten palvelujen järjestämistä millään alueella.

Lainsäädännön mukaan hyvinvointialueen on hyväksyttävä taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Valtiovarainministeriön julkaisemien rahoituslaskelmien muutokset ovat olleet laskelmien välillä merkittäviä. Esimerkiksi 22.11.2024 ja 20.12.2024 julkaistujen rahoituslaskelmien välinen ero oli noin 24 miljoonaa euroa valtakunnan tasolla. Rahoitusjärjestelmässä on merkittävää laskennallista epävarmuutta, joka voi lyhyelläkin ajalla muuttaa laskelmia valtakunnan tasolla. Tämä epävarmuus tekee lähes mahdottomaksi talouden pitkäjänteisen ja vastuullisen suunnittelun. Tähän peilaten on täysin poikkeuksellista, että 35 miljoonan euron säästötavoite viedään säädöstasolle yhtä sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelujen järjestäjää koskien.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala on hoitanut talouttaan hallituksen tavoitteiden, linjausten ja odotusten mukaisesti vastuullisesti menokasvua hilliten. Lisäksi Helsinki on ennakkoluulottomasti toteuttanut tasapainoisen talouskehityksen varmistamiseksi muutosohjelmaa. Muutosohjelmalla on saavutettu vuosina 2023–2024 säästöjä ja tulonlisäyksiä 68 miljoonalla eurolla.

Helsinki toteuttaa erittäin määrätietoisesti tavoitetta sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelujen tuottamisesta vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti. Helsingin asukaskohtaiset sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen menot olivat vuonna 2023 hyvinvointialueista toiseksi pienimmät ja palvelutarpeeseen suhteutettuna ne olivat viidenneksi pienimmät. Helsingin saama asukaskohtainen valtionrahoitus on joka vuosi maan matalimpien joukossa.

Esitysluonnoksessa leikkauksen kohdentumista Helsingille perustellaan alueen ylijäämällä ja jälkikäteistarkistusosuuden suuruudella. On todennäköistä ja toivottavaa, että alueiden alijäämät eivät enää kasva. Hyvinvointialueiden omien arvioiden mukaan lähes puolet alueista tulee olemaan kumulatiivisesti ylijäämäisiä vuonna 2026 ja vuonna 2027 noin neljännes alueista kerryttäisi enemmän ylijäämää kuin Helsinki. Näin ollen Helsingillä ei ole muita alueita parempaa kykyä ottaa vastaan siirtymätasauksen leikkausta. Kun alijäämät pienenevät, vähennetään jälkikäteistarkistusta vastaavasti. Kun alueiden tulos kokonaisuudessaan jälkikäteistarkastus huomioiden kehittyy positiiviseen suuntaan, jälkikäteistarkistus kääntyy negatiiviseksi eli jälkikäteistarkistusta aletaan huo-

mioida alueiden rahoitusta vähentävästi samassa suhteessa kuin sitä on alun perin alueille kohdennettu.

Jälkikäteistarkistuksen malli on tietyiltä osin altis kritiikille. Talouspolitiikan arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota siihen, että rahoitusmalli (jälkikäteistarkistusmekanismi) tuottaa nykytilanteessa epätarkoituksenmukaisen heilurimaisen lopputuloksen. Nykyinen menettely hankaloittaa alueiden talouden hallintaa – myös jälkikäteistarkistuksesta hyötyvien alueiden. Jälkikäteistarkistukseen liittyvät muutostarpeet tulee joka tapauksessa korjata jälkikäteistarkistuksen mekanismia muuttamalla. Mallin kannustevaikutuksia ei saa muutoksissa purkaa.

Lakiesityksen kokonaistaloudelliset vaikutukset

Kokonaisuudessaan nyt esitettyjen rahoituslain muutosten seurauksena Helsingin rahoitus pienenee vuonna 2026 noin 18,3 miljoona euroa, eli noin 27 euroa per asukas. Helsingin rahoituksen lasku on asukaskohtaisesti alueista selvästi suurinta, vaikka lakiesityksessä keskeinen muutos on hyte-kriteerin käyttöönotto ja korottaminen; etenkin ottaen huomioon, että Helsinki menestyy hyte-kriteerissä tekemänsä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työn takia alueista kolmanneksi parhaiten.

Lakiesityksen kokonaistaloudellisia vaikutuksia arvioidessa tulisi myös huomioida siirtymätasauslisää saavien alueiden siirtymätasauksen leikkaus. Helsingin osalta tämä on valtiovarainministeriön viimeisimmän arvion mukaan noin 14,4 miljoonaa euroa. Helsingille kokonaisuudessaan osuvat rahoituksen leikkauksen ovat noin 32,7 miljoonaa euroa, ja noin 48 euroa per asukas. Hallituksen esityksen pohjana olevia vaikuttavuusarviointeja on viimeisimmäksi valtiovarainministeriössä päivitetty 4.4.2025, joiden mukaan suurin rahoituksen kokonaisleikkaus olisi osunut Itä-Uudellemaalle. Leikkaus olisi ollut 43 euroa per asukas. Muutos kuitenkin arvioitiin liian suureksi rahoituksen riittävyyden ja ennakoitavuuden näkökulmasta. Nyt vielä suurempaa leikkausta kuitenkin esitetään Helsingille.

Siirtymätasauksen asemasta osana rahoitusmallia

Siirtymätasaus on olennainen osa rahoitusmallia. Siirtymätasauksella tasataan siirtyneiden kustannusten ja teoreettisen laskentamallin tuottamaa rahoituksen erotusta. Siirtymätasaus ei ole erillistä, laskennallisen rahoituksen päälle joillekin alueille annettavaa rahaa. Jos hyvinvointialueiden aloittaessa olisi siirrytty suoraan uuteen laskentamalliin,

osa alueista olisi saanut ilman perusteita merkittävän tason noston rahoitukseen, osalta puolestaan olisi leikattu rahoitusta merkittävästi verrattuna toteutuneisiin kustannuksiin. Siirtymätasaus siis ainoastaan tasaa ja jaksottaa rahoituksen vuosittaista siirtymistä esimerkiksi Helsingistä muualle Suomeen.

Alueiden ali- tai ylijäämät eivät ole seurausta siirtymätasauksesta. Helsingin kaupungin sosiaali- terveys- ja pelastustoimialan tasapainoiseen tulokseen ovat vaikuttaneet vastuullisen taloudenpidon lisäksi muun muassa tiettyjen ostopalvelusopimusten maltillinen kustannuskehitys ja hallinnassa ollut vuokratyövoiman käyttö.

Esitys antaa vahvan ja väärälaisen viestin siitä, että julkisen organisaation ei kannata toimia taloudellisesti. Helsingin kaupunki, sen henkilöstö ja päätöksentekijät ovat olleet vahvasti sitoutuneita sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan muutosohjelman toimeenpanoon, joka on tuottanut säästöjä ja tulolisäyksiä jo noin 80 miljoonalla eurolla. Lakiesityksessä ehdotetaan, että tästä saavutetusta tuottavuuden parantamisesta viedään kerralla lähes puolet pois. Esitys on vastuuton, eikä sitä tule viedä tällaisena eteenpäin.

Painokertoimista säätämisen siirtäminen asetuksesta lakiin ja muutoksiin tarvittava tietopohja

Pelastustoimessa riskiluokkaan I ja II kuuluvien ruutujen painokertoimien riskiperustaisuutta ei ole vielä toistaiseksi tarkasteltu tarvittavalla tavalla. Painokertoimien määrittämisen siirtäminen asetuksesta lakiin ei ole perusteltua ennen kuin nykyisten kertoimien oikeellisuus on tarkistettu ja kertoimet säädetty riskiperustaisiksi. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan sisäministeriön on ennen tällaista muutosta selvitettävä eri riskiluokkiin kuuluvien ruutujen edustama todellinen resurssitarve.

30.5.2025

Lisätiedot

Sampo Pajari, talous- ja strategiajohtaja
puhelin: 09 310 42246, sampo.pajari@hel.fi

30.5.2025

Leena Turpeinen
vs. sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan toimialajohtaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.