Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 56/2026 vp eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (617/2021) muun muassa siten, että:

1) Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta otettaisiin vuodesta 2027 lukien vuosittain huomioon 60 prosenttia voimassa olevan lain 80 prosentin sijasta. Ehdotus alentaisi valtion rahoitusta hyvinvointialueille arviolta 65 miljoonalla eurolla vuonna 2027, 120 miljoonalla eurolla vuonna 2028 ja 180 miljoonalla eurolla vuonna 2029. Tämän jälkeen säästö kasvaisi vastaavasti vuosittain.
2) Palvelutarpeen kasvun huomioon ottamista koskevasta määräaikaisesta 0,2 prosenttiyksikön korotuksesta vuosille 2023–2029 ehdotetaan luovuttavaksi jo vuodesta 2028 lukien. Toimenpiteen säästövaikutukseksi on arvioitu 44 miljoonaa euroa vuonna 2028 ja noin 90 miljoonaa euroa vuodesta 2029 alkaen.
3) Siirtymätasausvähennysten että -lisien porrastusta kasvatettaisiin vuosittain 10 eurolla asukasta kohden siten, että koko maan tasolla pysyväksi jäävien siirtymätasauksien määrä vähenisi neljäsosalla vuoden 2030 loppuun mennessä. Tästä aiheutuisi valtiontaloudellista säästöä noin 12 miljoonaa euroa vuonna 2028, 29 miljoonaa euroa vuonna 2029 ja 38 miljoonaa euroa vuodesta 2030 alkaen. Lisäksi siirtymätasauksiin ehdotetaan kohdistettavaksi säästötoimenpide, jolla jäljelle jäävää valtion rahoittamaa osuutta siirrettäisiin hyvinvointialueiden rahoitettavaksi siten, että saavutettaisiin hallitusohjelmassa linjattu säästö. Tämä osuus, 53 miljoonaa euroa vuonna 2028, 91 miljoonaa euroa vuonna 2029 ja 82 miljoonaa euroa vuodesta 2030, kohdennettaisiin euroa asukasta kohden yhtä suurena eränä kaikille hyvinvointialueille.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetekijöiden päivittämistä; saaristoisuuskriteerin muuttamista siten, että vuodesta 2027 nykyistä kriteeriä vastaava osuus rahoitusta kohdennettaisiin uuden saaristoisuuskertoimen perusteella; sekä aluekohtaisen rahoituksen vähimmäistasoa turvaavan tasauksen luomista.

Yllä luetellut ehdotuskohdat 1–3 ovat valtiontaloudellisia säästötoimenpiteitä, jotka vähentävät valtion hyvinvointialueille antaman rahoituksen määrää. Ne ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 121.4 §:ssä säädetyn alueellisen itsehallinnon kannalta, mutta välillisesti myös muun muassa 19.3 §:ssä säädetyn sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvoitteen sekä 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Tarkastelen hallituksen esityksessä ehdotettuja säästötoimenpiteitä erityisesti perustuslain 121.4 §:n ja 19.3 §:n säännösten valossa.

En ota yksityiskohtaisesti kantaa palvelutarvetekijöiden täsmentämistä ja muuttamista koskeviin ehdotuksiin. Palvelutarvetekijöiden muutoksilla pyritään yleisesti siihen, että hyvinvointialueiden rahoitusmalli perustuu mahdollisimman täsmälliselle ja ajankohtaiselle tiedolle palveluiden tarpeesta eri hyvinvointialueilla. Näkemykseni mukaan tämä on omiaan sekä turvaamaan palveluiden riittävän rahoituksen eri hyvinvointialueilla että rahoituksen yhdenvertaisen kohdentumisen hyvinvointialueiden välillä. Palvelutarvetekijöihin ehdotetut muutokset myös kompensoisivat rahoitusmalliin säästötoimenpiteinä kohdistettavaksi ehdotettuja muutoksia joidenkin hyvinvointialueiden osalta.

Alueellinen itsehallinto, rahoitusperiaate ja PL 19.3 §:n mukainen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tuotu esille, perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan kuntien rahoitusperiaatetta koskevan lausuntokäytännön valossa (PeVL 17/2021 vp, kohta 93; PeVL 15/2018 vp, s. 20). Tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään tehtävät muutokset, jotka merkitsevät rahoituksen alenemista, eivät saa heikentää hyvinvointialueiden mahdollisuuksia vastata niiden järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Kyse on toisin sanoen siitä, että rahoitukseen tehtävät leikkaukset eivät saa vaarantaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämistä.

Peruslakivaliokunta on aiemmin kuntien rahoitukseen ehdotettujen leikkausten yhteydessä katsonut (PeVL 16/2014 vp, s. 4/I–II), ”että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. […] Valiokunta pitää kuitenkin erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä.”

Hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotettujen muutosten (ml. palvelutarvetekijöiden päivittäminen, jne.) kokonaisvaikutuksia. Hallituksen esityksen mukaan (s. 61, taulukko 20) ehdotetut muutokset vähentäisivät rahoituksen kasvua koko maan tasolla noin 1,4 prosenttiyksikköä vuosina 2026–2029. Hyvinvointialuekohtaiset vaikutukset vaihtelisivat kuitenkin jonkin verran. Vuosina 2026–2029 ehdotetut muutokset vähentäisivät rahoituksen kasvua Helsingin kaupungilla noin 3 prosenttiyksikköä sekä Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella noin 3,3 prosenttiyksikköä, kun taas esimerkiksi Etelä-Karjalan, Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Kanta-Hämeen ja Lapin hyvinvointialueilla rahoituksen kasvuprosentti olisi voimassa oleva lakia suurempi (noin 0,2–0,7 prosenttiyksikköä). Hallituksen esityksen mukaan (s. 61) ”ehdotettujen muutosten suurimpien negatiivisten rahoitusvaikutusten arvioidaan siten kohdistuvan alueille, joilla on rahoituksen riittävyyden näkökulmasta taloudellista kantokykyä sopeutua muutoksiin palvelujen järjestämisen edellytysten vaarantumatta.”

Perustuslakivaliokunta on myöhemmin hyvinvointialueiden rahoitukseen ehdotettujen leikkausten perustuslainmukaisuutta arvioidessaan katsonut (PeVL 38/2024 vp, kappale 17–19), että hyvinvointialueiden rahoituslain 10 ja 11 § ovat merkityksellisiä arvioitaessa sitä, vaarantavatko leikkaukset hyvinvointialueille lainsäädännössä osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen. Rahoituslain 10 §:n mukaan hyvinvointialueiden rahoituksessa otetaan huomioon toteutuneet kustannukset varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta. Rahoituslain 11 §:n mukaan hyvinvointialueella on puolestaan oikeus lisärahoitukseen, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen.

Hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden rahoitusmalliin ehdotetut muutokset merkitsisivät sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen kohdennetun valtion rahoituksen vähenemistä. Lähtökohtaisesti rahoituksen vähenemisen voidaan ajatella vaikuttavan palveluiden saatavuuteen, saavutettavuuteen, tasoon tai laatuun heikentävästi. Tietääkseni perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitusmalliin aiemmin ehdotettujen säästötoimenpiteiden yhteydessä arvioinut toimenpiteiden vaikutuksia sosiaalisiin perusoikeuksiin liittyvän heikennyskiellon tai myöskään

perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Sen sijaan palveluiden rahoitukseen ehdotettuja heikennyksiä on arvioitu epäsuorasti lähinnä perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kautta (ks. esim. PeVL 38/2024 vp; kuntien osalta PeVL 38/2014 vp). Käsitykseni mukaan tämä on perusteltua, sillä rahoitusjärjestelmään kokonaisuutena kohdistettaviksi ehdotettavien leikkausten vaikutusta sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen, saavutettavuuteen, tasoon tai laatuun on varsin vaikea arvioida. Lähtökohtaisesti hyvinvointialueet pystyvät reagoimaan rahoituksen leikkauksiin muillakin keinoin kuin palveluiden saatavuutta, saavutettavuutta, tasoa tai laatua heikentämällä, vaikka niillä ei verotusoikeuden puuttuessa olekaan siihen samanlaisia mahdollisuuksia kuin kunnilla aikanaan oli.

Näkemykseni mukaan nyt ehdotetut leikkaukset eivät heikennä hyvinvointialueiden mahdollisuuksia vastata niiden järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisesta siten, että ne vaarantaisivat 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen. Rahoituksen kasvua hillitsevät leikkaukset ovat prosentuaalisesti arvioiden maltillisia – myös yksittäisten hyvinvointialueiden osalta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi väliaikaisesta aluekohtaisen rahoituksen vähimmäistasoa turvaavasta tasausmekanismista, jolla varmistettaisiin rahoituksen riittävyys erityisesti niillä hyvinvointialueilla, joiden rahoituksen muutos jäisi muiden ehdotettujen toimenpiteiden seurauksena nollaan tai sen alle. Lisäksi on otettava huomioon, että rahoituslain 10 § pehmentää muutoksia ja että rahoituslain 11 § toimi ikään kuin viimekätisenä varaventtiilinä, joka turvaa säännöksessä mainittuja perusoikeuksia toteuttavien palvelujen järjestämisen.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, ja siksi lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Espoossa 28.4.2026



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori