

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2025 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- suunnittelija Kaarle Myllyneva, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jussi Lind, sosiaali- ja terveysministeriö
- tutkimusprofessori Teemu Lyytikäinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- apulaisprofessori Paulus Torkki, Helsingin yliopisto
- professori Kaisa Kotakorpi, Tampereen yliopisto
- erikoistutkija Tuukka Holster, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- toimialajohtaja Juha Jolkkonen, Helsingin kaupunki
- talouspäälikkö Joni Toivonen, HUS-yhtymä
- ekonomisti Arja Pesonen, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
- erityisasiantuntija Minttu Ojanen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- tutkimusprofessori (emeritus) Markku Pekurinen

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Etelä-Karjalan hyvinvointialue
- Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Etelä-Savon hyvinvointialue
- Kainuun hyvinvointialue
- Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Keski-Suomen hyvinvointialue
- Lapin hyvinvointialue
- Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
- Pirkanmaan hyvinvointialue

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

- Pohjanmaan hyvinvointialue
- Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
- Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
- Pohjois-Savon hyvinvointialue
- Päijät-Hämeen hyvinvointialue
- Satakunnan hyvinvointialue
- Vantaan ja Keravan hyvinvointialue
- Varsinais-Suomen hyvinvointialue
- professori Olli Mäenpää

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia (617/2021, jäljempänä rahoituslaki). Esityksen (s. 36) mukaan hyvinvointialueiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitusta koskevien säännösehdoitusten tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti kannustaa hyvinvointialueita panostamaan asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden kannalta keskeisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Esityksen tavoitteena on myös kehittää hyvinvointialueiden rahoitusmallia siten, että rahoitus kohdentuisi alueille mahdollisimman hyvin alueen asukkaiden palvelutarpeen mukaisesti ja palvelujen järjestämisen edellytykset turvaten.

Pelastustoimen riskikertoimen määrittämisessä käytettävien tekijöiden ja niiden painokertoimien tarkistamisella tavoitellaan perustelujen mukaan sitä, että pelastustoimen riskikertomissa huomioitaisiin paremmin kansalliset, alueelliset ja paikalliset tarpeet ja onnettomuus- tai muut uhat.

Siirtymätasauksiin väliaikaisesti vuosille 2026 ja 2027 ehdotettujen muutosten tarkoituksena on perustelujen mukaan vuosien 2025—2028 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien valtiontaloudellisten säästötoimenpiteiden toteuttaminen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta tarkastelee lausunnossaan hallituksen esitystä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen näkökulmasta. Valiokunta pitää esityksen tavoitteita hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän näkökulmasta kannatettavina. Valiokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota esityksen osalta erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin

Rahoituksen määrätymistekijöiden osuuksia koko maan tasolla ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettavan rahoituksen (ns. hytekerroin) osuus nostetaan nykyisestä noin yhdestä prosentista 1,5 prosenttiin sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta. Samalla asukasperusteisen rahoituksen osuutta lasketaan 0,25 prosenttiyksikköä nykyisestä noin 13 prosentista ja palvelutarpeeseen perustuvan rahoituksen osuutta 0,25 prosenttiyksikköä nykyisestä noin 81 prosentista sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta.

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

Valiokunta pitää hyte-kertoimen osuuden nostoa kannatettavana. Hyte-kertoimella pyritään edistämään sairastavuuden ja muiden palvelutarvetta lisäävien ongelmien ennaltaehkäisyä hyvinvointialueilla. Siten sen painoarvon nosto vahvistaa kannusteita indikaattorin sisältämiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimiin. Hyte-kertoimen osuuden nostaminen sai myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa laajan kannatuksen. Sen nähtiin vahvistavan ehkäisevien ja varhaisen puuttumisen palvelujen merkitystä palveluvalikoimassa.

Sen sijaan näkemys siitä, tulisiko hyte-kertoimen nosto vähentää kokonaan asukasperusteisesta rahoituksesta vaiko tarveperusteisesta rahoituksesta, jakoi erityisesti alueiden näkemyksiä. Valiokunta toteaa, että ehdotus rahoitusosuuden vähentämisestä puoliksi asukasperusteisuudesta ja puoliksi tarveperusteesta on eri alueiden intressien näkökulmasta kompromissi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin kuitenkin esiin, että hyte-kertoimen vähentäminen tarveperusteesta voi olla riittävän rahoituksen näkökulmasta ongelmallista toimenpiteen vaikutusten ja rahoitustarpeen eriaikaisuudesta johtuen, kun hyte-toimintojen tekemisestä palkitseminen tapahtuu ennen kuin niistä johtuva palvelujen rahoituksen tarve vähenee vasta tulevaisuudessa. Asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että tarveperusteiseen rahoitukseen pohjautuvassa mallissa riittävän rahoituksen turvaamisen peruslähtökohtaa rikkoisi esitettyä vähemmän hyte-osuuden kasvattaminen muita kuin tarveperusteisia määräytymistekijöitä muuttamalla. Lisäksi asukasluvun vaikutus kertaantuu aluekohtaiseen rahoitukseen useiden eri määräytymistekijöiden kautta, minkä vuoksi erillisen asukasperusteisuuden tekijän osuutta olisi perusteltua vähentää.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää, että hallintovaliokunta arvioi vielä sitä, mistä hyte-kertoimen korotus on tarkoituksenmukaista vähentää. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin toteaa, että nyt ehdotettu hyte-kertoimen korotus on joka tapauksessa maltillinen. Jos hyte-kertoimen painoarvoa jatkossa korotetaan sen vaikuttavuuden lisäämiseksi, on kertoimien painoarvojen välistä suhdetta valiokunnan näkemyksen mukaan tarpeen huolellisesti arvioida uudelleen.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen laskentatavan täsmentämistä ja tältä osin asetuksenantovaltuuden laajentamista (15 §). Asetuksella mahdollistetaan tarkempien säännösten antaminen myös kertoimien laskennassa käytettävien indikaattorien laskentatavasta. Kertoimen pohjana olevista toiminnan tulosta kuvaavista indikaattoreista tarkastellaan aluekohtaista suhteellista muutosta absoluuttisen muutoksen sijaan. Esityksen (s. 37) mukaan näin tulee huomioiduksi paitsi aluekohtainen muutos, myös erot alueen lähtötasossa, joka parantaa mallin kannustavuutta. Perusteluissa todetaan, että asetuksessa on tarkoitus säätää myös toimintaa kuvaavien indikaattorien laskentatavasta.

Valiokunta pitää kyseisiä muutoksia kannatettavina. Suhteellisen muutoksen tarkastelu ottaa paremmin huomioon erot lähtötilanteessa ja siten ne lisäävät kannustimia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimiin erityisesti niillä alueilla, joilla tulosindikaattorit ovat jo hyvällä tasolla ja parannusten saavuttaminen siksi vaikeampaa. Valiokunta toteaa, että ehdotetut täsmennykset hyte-kertoimen laskentaan lisäävät mallin oikeudenmukaisuutta ja kannustavuutta.

Valiokunnan kuulemisissa nostettiin esiin tarve tarkastella laajemmin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimia ja kehittää indikaattoreita siten, että ne huomioisivat paremmin alueiden

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

erilaiset palvelutarpeet. Esiin nostettiin myös toimeentulotuki-indikaattoriin liittyvä ongelmallisuus. Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan asetuksessa on tarkoitus tarkentaa toimeentulotuen saamista koskevan indikaattorin sisältöä siten, että siinä otettaisiin paremmin huomioon hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoite käyttää ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea tarkoituksenmukaisesti ehkäisevään työhön.

Lausunnoilla olleeseen esitysluonnokseen sisältyi ehdotus, jonka mukaan siirtymätasauksia ei olisi päivitetty voimassa olevan lain mukaisesti vuonna 2026 ottamalla niissä huomioon hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella kohdennettava rahoitus. Ehdotuksen tarkoituksena oli varmistaa kannusteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimiin myös siirtymätasauksia saavilla alueilla. Ehdotus olisi kuitenkin aiheuttanut muiden esitykseen sisältyvien ehdotusten kanssa yhteensä joidenkin alueiden rahoitukseen niin merkittävän vähennyksen vuonna 2026, että rahoituksen ennakoitavuuden ja riittävyuden vuoksi lausuntokierroksen jälkeen esitystä on muutettu siten, että hyte-kertoimen mukaan määräytyvä rahoitus päivitetäisiin voimassa olevan lain mukaisesti alueiden rahoitukseen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa erityisesti Helsingin kaupunki vastusti tältä osin esitystä, koska hyte-kertoimen kannustavuus mitätöityy siirtymätasauslisää saavilta alueilta, kuten Helsingiltä. Helsinki menettää hyte-kertoimen siirtymätasauksen päivittämisen takia rahoitusta. Helsingin hyte-kerroin (1,3) on alueista kolmanneksi suurin, mutta tästä huolimatta esitetyllä mallilla Helsingin kaupungin lausunnon mukaan se ei taloudellisesti hyödy lainkaan tekemästään esimerkillisestä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistyöstä. Helsingin kaupunki toteaa lisäksi, että esitetty siirtymätasauksen leikkaus on pysyvä. Tästä seuraa se, että mikäli Helsingin hyte-kerroin tulee jatkossa laskemaan alle nykyisen 1,3:n, jää Helsinki rahoituksen osalta tappiolle, koska siirtymätasaus lasketaan vuoden 2026 hyte-kertoimen perusteella. Helsingin kaupungin mukaan sen tulee siis onnistua pitämään hyte-indikaattorit selkeästi keskiarvon yläpuolella, jotta sen rahoitus ei leikkaudu jatkossa vielä lisää.

Valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan siirtymätasausmallin tarkoitus on ollut turvata hallittu siirtymä kohti rahoituksen laskennallista tasoa. Siirtymätasauksella tasataan vain vuoden 2022 laskennallisen rahoituksen ja kuntien kustannusten välistä erotusta. Jos alueelle kohdentuva laskennallinen rahoitus on kuntien kustannuksia suurempaa, erotusta tasataan siirtymätasausvähennyksellä. Vastaavasti jos laskennallinen rahoitus on kuntien kustannuksia pienempää, erotusta tasataan siirtymätasauslisällä.

Voimassa olevan rahoituslain mukaan hyte-kertoimen rahoitusosuus otetaan huomioon siirtymätasauksissa vuodesta 2026 alkaen. Tämä vaikuttaa niiden alueiden rahoitukseen, joilla on vielä siirtymätasaus jäljellä. Hyte-kertoimen huomioon ottaminen siirtymätasauksissa tasaa hyte-kertoimen käyttöönotosta aiheutuvaa laskennallisen rahoituksen muutosta. Näin ollen päivitys tukee saadun selvityksen mukaan rahoituksen ennakoitavuutta.

Helsingin kaupungin hyte-kertoimen perusteella määräytyvä rahoitus on vuonna 2026 noin 63 miljoonaa euroa, josta hyte-kertoimen käyttöönoton vaikutus on noin 14 miljoonaa euroa. Siirtymätasauslisä pienenee noin 12 miljoonaa euroa vuodesta 2026 voimassa olevan lain mukaisen päivityksen vuoksi. Vuosittain laskennallisessa rahoituksessa huomioidaan kuitenkin

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

uusimpien tietojen perusteella laskettu hyte-kerroin, jolloin tulevina vuosina hyte-toimista saavutettu rahoituksen lisäys jää saadun selvityksen mukaan Helsingille.

Alueiden lausuntojen perusteella hyte-kertoimen tietopohjaan saattaa liittyä osalla alueista vielä epävarmuutta tietojärjestelmistä johtuvista eroavaisuuksista kirjaamistavoissa ja tiedon toimittamisessa, ja siten hyte-kerroin voi kuvata enemmän lähtötason kirjaamiskäytäntöjä kuin todellista alueella tehtyä työtä.

Valiokunta toteaa, että hyte-rahoituksen kannustavuutta ja mallin toimivuutta on kokonaisuudessaan tarpeen seurata ja arvioida sekä jatkaa hyte-kertoimen indikaattorien tietopohjan kehittämistä sekä kirjaamiskäytäntöjen yhtenäistämistä.

Kustannusten painotusten päivitys

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten määrittämisessä käytettäviä terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotuksia ehdotetaan päivitettäväksi vuoden 2023 kustannustietojen perusteella (13 §). Kyse on lakisääteisestä päivityksestä, joka tulee tehdä vähintään kolmen vuoden välein. Tiedot pohjautuvat hyvinvointialueiden Valtiokonttorille toimittamiin palveluluokkakohtaisiin tilinpäätöstietoihin.

Terveydenhuollon nettokustannukset olivat vuonna 2023 noin 13,2 miljardia euroa, vanhustenhuollon noin 5,1 miljardia euroa ja sosiaalihuollon noin 5,6 miljardia euroa. Näin ollen terveydenhuollon palvelutarpeen painotus on esityksen mukaan 55,284 prosenttia, vanhustenhuollon palvelutarpeen 21,205 prosenttia ja sosiaalihuollon palvelutarpeen 23,511 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotukset kasvavat ja terveydenhuollon painotus puolestaan laskee. Hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheessa kustannusosuuksissa on tapahtunut verrattain suurta muutosta. Esityksen (s. 37—38) mukaan tulevina vuosina arvioidaan olevan perusteltua tarkastella osuuksien päivittämistä laissa säädettyä vähintään kolmea vuotta useammin.

Rahoituksen ennakoitavuuden parantamiseksi aluekohtaisten terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelutarvekertoimien laskennassa ehdotetaan otettavaksi huomioon hyvinvointialueen kahden viimeisimmän vuoden tiedot, jolloin kunkin alueen palvelutarvekerroin määräytyy kahden vuoden palvelutarvekertoimien keskiarvona. Ehdotus perustuu havaintoon siitä, että hyvinvointialueiden tarvekertoimien vuosivaihtelu on ollut niin suurta, ettei se ole voinut johtua pelkästään muutoksista alueiden asukkaiden tarpeissa.

Valiokunta pitää perusteltuna painotusten päivittämistä uusimpien kustannustietojen perusteella. Valiokunnan näkemyksen mukaan päivitys varmistaa sen, että palvelutarvetta kuvaavilla määräytymistekijöillä kohdennettava rahoitus vastaa mahdollisimman tarkasti hyvinvointialueiden kustannusjakamaa terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon välillä. Myös valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa päivittämistä kannatettiin laajasti.

Valiokunta pitää perusteltuna myös kahden vuoden keskiarvojen käyttämistä palvelutarvekertoimien laskennassa. Vuosimuutokset ovat saadun selvityksen mukaan olleet niin suuria, että vaihtelu ei ole voinut johtua pelkästään muutoksista alueiden asukkaiden tarpeissa,

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

vaan esimerkiksi eroista kuntien ja sairaanhoitopiirien kirjaamiskäytännöissä sekä ongelmista diagnoositietojen toimittamisessa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämään terveydenhuollon hoitoilmoitusrekisteriin. Yli 80 prosenttia rahoituksesta kohdentuu palvelutarpeen perusteella, joten tarvekertoimien äkilliset ja suuret muutokset johtaisivat suuriin euromääräisiin vuosimuutoksiin aluekohtaisessa rahoituksessa, mitä ei voi pitää rahoituksen ennakoitavuuden kannalta tarkoituksenmukaisena. On odotettavissa, että kahden vuoden keskiarvon käyttämisen tarve ja vaikutukset tarvekertoimiin pienenevät, kun hyvinvointialueiden kirjaamiskäytännöt paranevat ja yhdenmukaistuvat. Valiokunta kuitenkin korostaa, että palvelutarvekertoimien tietopohjan jatkokehittämisen tarve on ilmeinen.

Siirtymätasauksia koskeva säästötoimenpide

Esityksessä ehdotetaan siirtymätasauksiin väliaikaista muutosta, jolla toteutetaan siirtymätasauksia koskevat julkisen talouden suunnitelmassa linjatut kertaluonteiset valtiontalouden säästötoimenpiteet vuosille 2026 ja 2027. Siirtymätasauksilla tasataan aluekohtaisesti laskennallisen rahoituksen ja kunnilta siirtyneiden kustannusten erotusta vuoden 2022 tasolla.

Esityksen mukaan leikkaus kohdennetaan sellaisten hyvinvointialueiden rahoitukseen, joilla lakisääteisten palvelujen järjestämisen edellyttämän rahoituksen ei arvioida vaarantuvan, vaikka siirtymätasauslisää ehdotetusti vähennettäisiin enemmän kuin voimassa olevassa sääntelyssä säädetään. Perustelujen (s. 79) mukaan ehdotettu kohdentamistapa perustuu rahoitusmallin toimivuudesta ja erityisesti rahoituksen kohdentumisesta hyvinvointialueiden välillä vuosilta 2023—2025 saataviin tietoihin.

Väliaikaisesti voimassa olevassa uudessa 39 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi toistaiseksi voimassa olevasta sääntelystä poiketen siirtymätasauslisän porrastuksesta vuonna 2026 ja 2027 eräillä siirtymätasauslisää saavilla alueilla. Säännöksen mukaan rahoitukseen lisättävää laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten erotusta vähennetään asukasta kohden enintään 54 euroa vuonna 2026 ja enintään 70 euroa vuonna 2027 niiltä hyvinvointialueilta, joilla vähennys ei vaaranna palveluiden järjestämiseksi riittävää rahoitusta ottaen huomioon 10 §:ssä tarkoitettun jälkikäteistarkistuksen perusteella alueelle vuosina 2025 ja 2026 kohdentuvan laskennallisen rahoituksen määrä sekä alueen vuosien 2023 ja 2024 tilinpäätösten mukainen ali- tai ylijäämän määrä.

Ehdotetussa pykälässä säädettävät muutokset eräiden hyvinvointialueiden siirtymätasauslisiin vuonna 2026 ja 2027 ovat esityksen mukaan kertaluonteisia. Perusteluissa (s. 79) todetaan, että siten näilläkin alueilla vuodesta 2028 lukien tasattaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti asukasta kohden 50 euroa ylittävä kuntien vuoden 2022 kustannusten ja alueen laskennallisen rahoituksen erotus toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Lakiehdotuksen 35 §:n 8 momenttia ehdotetaan muutettavaksi toistaiseksi voimassa olevalla sääntelyllä siten, että rahoitusta ei palauteta hyvinvointialueille, jos siirtymätasausvähennykset ylittävät siirtymätasauslisät. Muutoksen tarkoituksena on, että esityksessä ehdotettu säästötoimenpide realisoituu valtion rahoitukseen. Säännöstä sovelletaan valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan käytännössä ainoastaan vuonna 2026. Tämä

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

johtuu siitä, että vuodesta 2027 siirtymätasauslisät ylittävät pysyvästi siirtymätasausvähennykset, eli jatkossa valtion tulee lisätä rahoitusta erotuksen verran.

Edellä mainitut 39 §:ssä säädettävät edellytykset täyttyvät hyvinvointialueista ainoastaan Helsingin kaupungilla. Perustelujen (s. 80) mukaan vuonna 2023 Helsingin kaupunki oli ainoa hyvinvointialue, jonka tilinpäätöksen osoittamat kustannukset eivät ylittäneet myönnettyä valtion rahoitusta. Helsingin kaupungille kohdentui vuoden 2025 jälkikäteistarkistuksesta noin 150 miljoonaa euroa, vaikka se teki ainoana alueena ylijäämää (noin 30 miljoonaa euroa) vuonna 2023. Helsingin kaupungin raportoiman tilinpäätösarvion mukaan ylijäämä olisi noin 30 miljoonaa euroa myös vuonna 2024. Tästä huolimatta Helsingille kohdentuisi vuoden 2024 kaikkien alueiden tilinpäätösennustetietojen perusteella vuonna 2026 tehtävästä jälkikäteistarkistuksesta huomattava rahoituksen lisäys.

Vuosilta 2025 ja 2026 Helsingin kaupungin jälkikäteistarkistuksena saama rahoituksen määrä ylittäisi tilinpäätöksen vuosina 2023 ja 2024 osoittaman palvelujen toteutuneiden kustannusten määrän esityksen perustelujen (s. 80) mukaan niin merkittävästi, että laskennallinen rahoitus riittäisi turvaamaan lakisääteisten palvelujen järjestämisen edellyttämän rahoituksen siirtymätasauslisän ehdotetusta kertaluontoisesta vähennyksestä huolimatta.

Muilla siirtymätasauslisää saavilla alueilla (Keski-Uusimaa, Satakunta, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Keski-Suomi ja Pohjanmaa) tilanne poikkeaa perustelujen (s. 80) mukaan olennaisesti Helsingistä. Näillä alueilla laskennallinen rahoitus alittaa tai ei ainakaan merkittävästi ylitä alueen toteutuneita kustannuksia. Näillä alueilla ei perustelujen mukaan siten tulkita olevan palvelujen riittävän rahoituksen turvaaminen huomioon ottaen mahdollista tehdä ehdotettua vähennystä siirtymätasaukseen. Näillä alueilla myös vuosien 2023 ja 2024 tilinpäätöksissä ollut alijäämä tulee hyvinvointialuelain mukaisesti kattaa vuoden 2026 loppuun, mikä edellyttää alueilla talouden ja toiminnan sopeuttamistoimia. Muita alueita koskeva velvoite alijäämien kattamiseen vuoteen 2026 mennessä ei koske Helsingin kaupungin taloutta ja palveluja, koska Helsingin kaupungilla ei ole vuosilta 2023 ja 2024 tilinpäätöksessä kertynyttä alijäämää.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa osa alueista on katsonut perustelluksi säästöjen kohdentamisen esityksen mukaisesti vain niille siirtymätasauslisää saaville alueille, joiden palvelujen järjestäminen ei tämän johdosta vaarantuisi. Helsingin kaupunki on vastustanut ehdotettua siirtymätasauksen kertaluonteisten leikkausten kohdistumista vain Helsinkiin ja pitää esitystä tältä osin vastuuttomana. Helsingin kaupungin mukaan siirtymätasauksen kertaluonteisten säästöjen kohdentamisen vaikutukset Helsinkiin ovat merkittävät. Laskennallisesti 35 miljoonan euron leikkaus tarkoittaisi esimerkiksi lähes 300 000:a terveyskeskuslääkärikäyntiä tai 700 000:ää kotihoidon käyntiä. Leikkaus vaikuttaisi Helsingin kaupungin mukaan myös sen mahdollisuuksiin rahoittaa HUS-yhtymän toimintaa. Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan säästötoimet tulee tehdä tasaisesti kaikilta alueilta laskennallisen rahoituksen suhteessa.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että esityksen perustelujen sekä valtiovarainministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun selvityksen mukaan valittua ratkaisua valmisteltaessa on kiinnitetty huomiota alueiden kykyyn järjestää lakisääteiset palvelut.

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluihin saama rahoitus on valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen mukaan ollut uudistuksen ensimmäisten vuosien tietojen perusteella muita alueita paremmin turvattua. Tätä selittää selvityksen mukaan ennen kaikkea Helsingin kaupungin erityispiirteet muihin hyvinvointialueisiin verrattuna. Helsingin kaupungilla ei ollut muiden kuntien tavoin kannusteita hillitä ennen uudistusta siirtyvien kustannusten kasvua, mikä vaikuttaa siirtymätasauslisän suuruuteen. Helsingillä säilyi uudistuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu, eikä sen palvelurakenteeseen tullut siten saadun selvityksen mukaan uudistuksen seurauksena suuria muutoksia tai siitä johtuvia suuria muutuskustannuksia.

Valiokunta kuitenkin toteaa, että valiokunnan useissa asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty vakavaa huomiota siihen, että kertaluontoisten säästöjen toteutustapa siirtymätasauksissa rapauttaa rahoitusmallin uskottavuutta, luottamusta ja ennakoitavuutta sekä heikentää jo lyhyellä aikavälillä hyvinvointialueiden kannusteita tavoitella positiivista taloudellista tulosta kustannusten kasvua hillitsemällä. Esityksen periaatteellinen merkitys voi saatujen asiantuntija-arvioiden mukaan olla hyvinvointialueiden rahoituksen ja valtion menojen kannalta pitkällä aikavälillä erittäin suuri ja lähinnä menoja lisäävä syntyvien ei-toivottavien kannusteiden takia.

Myös Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan rahoitusjärjestelmän tulisi nimenomaan kannustaa toiminnan ja talouden tasapainon saavuttamiseen ja turvaamiseen eikä rahoituksen maksimaaliseen käyttämiseen tai alijäämiin. Helsingin kaupunki pitää erittäin todennäköisenä, että tällainen muutos johtaa kustannusten kasvuun valtakunnallisella tasolla, sillä se vahvistaa kannustimia käyttää rahoitus täysimääräisesti. Myös eräiden muiden hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän lausunnoissa tuotiin esiin ehdotukseen liittyvät negatiiviset kannustinvaikutukset.

Valiokunta pitää ongelmallisena, että esityksessä sekä saaduissa ministeriöiden vastineissa on sivuutettu sen arviointi, mikä merkitys negatiivisilla kannustinvaikutuksilla on palvelujärjestelmälle ja sen rahoitukselle.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta näkee tärkeänä arvioida rahoitusratkaisua kokonaisuutena ja sen mahdollisia taloudellisia vaikutuksia, joita voi seurata, jos alueet ennakoivat riskiä siitä, että nyt kertaluontoiseksi ajateltua sääntelytapaa tulotaisiin käyttämään säästötoimena uudestaan. Ehdotettu muutos luo alueille kannusteen käyttää jatkossa rahoituksensa täysimääräisesti välttääkseen vastaavien säästötoimien kohteeksi joutumisen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että rahoitusmallin kehittämisessä tulisi jatkossa välttää pistemäisiä ratkaisuja ja huomioida tarkasti esitettyjen muutosten kannustinvaikutukset eri hyvinvointialueille ja varmistaa rahoituksen pitkäjänteinen ennakoitavuus. Lakiesityksen aiheuttamia mahdollisia muutoksia rahoitusmallin toimivuuteen on syytä seurata.

Rahoitusmallin jatkokehittäminen

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin yleisesti esille tarvetta kehittää hyvinvointialueiden rahoitusmallia yksittäisten pienten muutosten sijaan. Vaikka rahoitusmallin voidaan keskeisiltä periaatteiltaan arvioida olevan lähtökohtaisesti oikeudenmukainen, on sen todettu olevan

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

vaikeaselkoinen ja siihen liittyvän tietopohjan olevan etenkin uudistuksen käynnistyessä puutteellista.

Saadun selvityksen mukaan parhaillaan on käynnissä rahoitusmallin kehittämisen kolmannen vaiheen hallituksen esityksen valmistelu. Esitys sisältäisi hallitusohjelman mukaisesti päivityksen sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen perusteella sekä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen olosuhdetekijöiden ja siirtymätasausmallin tarkastelun.

Valiokunta yhtyy saamiinsa asiantuntijänäkemyksiin ja korostaa tarvetta kehittää hyvinvointialueiden rahoitusmallia kokonaisuutena siten, että tavoitteena on samanaikaisesti riittävän rahoituksen turvaaminen sekä kannustaminen kustannusvaikuttavuuteen. Yksittäisten pienten muutosten riskinä on yhtäältä se, että rahoitusjärjestelmä monimutkaistuu ja toisaalta rahoituksen kannustavuus voi kärsiä, jos muutokset ovat keskenään ristiriitaisia taikka merkitykseltään vähäisiä. Rahoitusmallia tulee kehittää rahoitusperiaatteen toteutumiseksi alueita kannustavalla sekä rahoitusta ennakoivalla, maltillisella ja kestäväällä tavalla.

Valiokunta painottaa, että rahoitusmallin kehittämiseen liittyy olennaisesti myös rahoitusmallin toimivuuden arviointi. Rahoitusmallin tulee perustua tutkittuun tietoon sekä mallista saatuihin kokemuksiin. Myös määräytymistekijöiden toimivuutta tulee valiokunnan näkemyksen mukaan arvioida rahoitusmallin kehittämisen yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että erityisesti sosiaalihuollon palvelutarvetta kuvaavien tekijöiden merkitystä palvelujärjestelmän kustannuksiin kehitetään määrätietoisesti siten, että myös nämä tekijät vaikuttavat riittävällä tavalla alueiden rahoituksen kohdentumiseen. Nyt malli jättää saadun selvityksen mukaan huomioimatta suuren osan sosiaalihuollon palvelutarvetta sekä kohtelee epäedullisesti niitä alueita, joiden väestö on keskimääräistä nuorempaa ja väestö kasvaa.

Valiokunta korostaa, että rahoituksen määräytymisessä tulisi kyetä käyttämään mahdollisimman ajantasaista tietoa, jolloin kytkös toteutuneen toiminnan ja sen perusteella määräytyvän rahoituksen välillä olisi mahdollisimman tiivis ja vuosittaisien muutosten merkittäviä vaihteluja ei pääsisi muodostumaan. Nykyisellä laskentatavalla rahoitus kasvaa viiveellä sellaisilla alueilla, joilla väestö kasvaa tai ikääntyy nopeasti. Tarvekertoimissa käytetyt laskentatiedot ja tiedot väestön muutoksista ovat rahoituksen maksatusvuoteen verrattuna vuosia vanhoja, mikä johtaa kasvavilla tai nopeasti ikääntyvillä alueilla usean prosentin jatkuvaan rahoitusvajeeeseen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on ehdotettu, että asukasperusteisesti määräytyvän rahoituksen laskentaan voitaisiin sisällyttää ennakoiva väestöennustekorjaus, jolla tarkennettaisiin rahoitusta huomioimaan väestömäärän kasvusta johtuvaa palvelutarpeen ja edelleen kustannusten kasvua.

Hyvinvointialueiden rahoitusmallia on valiokunnan näkemyksen mukaan tärkeää kehittää systemaattisesti siten, että kansallinen rahoitus ja alueiden velvoitteet ovat tasapainossa ja rahoitus kohdentuu eri alueille oikeudenmukaisesti.

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

*että hallintovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (**Valiokunnan lausumaesitys**).*

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa hyvinvointialueiden rahoitusta koskevan lainsäädännön kannustinvaiikutuksia hyvinvointialueille ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin rahoitusmallin pitkän aikavälin kestävyys- ja kannustavuuden varmistamiseksi.

Helsingissä 28.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Kim Berg sd
jäsen Maaret Castrén kok (osittain)
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ville Merinen sd (osittain)
jäsen Ilmari Nurminen sd (osittain)
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Anne Rintamäki ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oskari Valtola kok
jäsen Henrik Wickström r
jäsen Ville Väyrynen kok
varajäsen Milla Lahdenperä kok (osittain)
varajäsen Aki Lindén sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Päivi Salo

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp
Eriävä mielipide 1 /sd, vihr, vas

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Kannatamme hallituksen esittämää hyvinvoinnin ja terveyden ns. hyte-kertoimen painoarvon nostamista sote-rahoituksessa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitusosuuden nostamisella kannustetaan alueita toimiin, joilla voidaan osaltaan ehkäistä ja vähentää asukkaiden tulevaa palvelutarvetta ja siitä syntyviä kustannuksia. Emme kuitenkaan kannata hallituksen esitystä kokonaisuudessaan, sillä siinä ei huomioida riittävästi hyvinvointialueiden rahoitustarpeita, vaan tehdään jälleen uusia leikkauksia aiemmin päätettyyn rahoitukseen. Hyvinvointialueiden rahoitusmallia tulisi kehittää pikemminkin kokonaisuutena kuin yksittäisinä pieninä muutoksina, joiden vaikutusta rahoitukseen on hankala arvioida. Rahoitusmallia tulisi kehittää rahoitusperiaatteen toteutumiseksi alueita kannustavalla sekä rahoitusta ennakoivalla, maltillisella ja kestäväällä tavalla. Nyt on vaarana se, että kokonaisuus voi jäädä yksityiskohtien varjoon, ja etenkin se, ettei rahoituksen muutoksia voida riittävästi ennakoida alueiden palveluiden järjestämisessä.

Pidämme tärkeänä esitettyä hyte-kertoimen painoarvon maltillista nostamista ja korostamme satsaamista edelleen kertoimen kehittämiseen ja tietopohjan laatuun. Emme kuitenkaan kannata hallituksen esittämää rahoitusratkaisua, jolla hyte-kertoimen nosto rahoitetaan puoliksi asukas- ja puoliksi tarveperusteisen kertoimen laskemisella (0,25+0,25 prosenttiyksikköä). Sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta on ilmeistä, että muutos tulisi rahoittaa kokonaan asukasperusteisella osuudella. Tätä esittivät asiantuntijakuulemisissa mm. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT, Suomen sosiaali- ja terveysjärjestö SOSTE sekä hyvinvointialueista mm. Etelä-Karjala, Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Savo, Satakunta ja Lappi. Vaikka hyte-työn lisääminen vähentää palvelutarvetta, se tapahtuu vasta pidemmällä aikavälillä. Vähennyksen tekeminen tarveperusteiseen rahoitusosuuteen kohdistuu erityisesti korkeamman palvelutarpeen alueille, mikä ei ole rahoituksen riittävyysnäkökulmasta perusteltua. On huomattava, että hyvinvointialueiden rahoitusmallissa asukasluvun vaikutus kertaantuu aluekohtaiseen rahoitukseen useiden eri määräytymistekijöiden kautta ja rahoitusmalli suosii niitä hyvinvointialueita, joilla väestömäärä kasvaa, samalla kun muuttotappioalueiden rahoitusongelmat lisääntyvät.

Hallitus esittää lain 35 pykälän 8 momenttiin muutosta, jonka mukaan, jos hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtymätasauksena yhteensä tehtävät vähennykset ovat suuremmat kuin siirtymätasauksena yhteensä tehtävät lisäykset, hyvinvointialueiden rahoitukseen ei enää lisättäisi tätä erotusta vastaavaa määrää, vaan se jäisi valtion hyväksi. Emme kannata tätä leikkausta hyvinvointialueiden rahoituksesta. Hyvinvointialueiden rahoitusta on jo vähennetty merkittävästi eikä lisäleikkauksia pidä tehdä.

Hallitus esittää lisäksi kohtuutonta 35 miljoonan euron leikkausta Helsingin kaupungin sote-rahoituksesta lisäämällä lakiin väliaikaisesti vuosille 2026 ja 2027 39 §:n. Esityksellä toteutettaisiin hallituksen keväällä julkisen talouden suunnitelmassa linjaamat kertaluonteiset säästötoimenpiteet hyvinvointialueiden rahoitukseen. Käytännössä leikkaus kohdistuu

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp
Eriävä mielipide 1 /sd, vihr, vas

Helsinkiin, jonka kohdalla lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen ei katsota rahoitusleikkauksesta huolimatta vaarantuvan. Pidämme leikkausta hyvinvointialuerahoitukseen ylipäättään vääränä, ja leikkauksen kohdentamista Helsinkiin muita paremman taloustilanteen perusteella ongelmallisena. Leikkaus ja sen perustelu lisäävät rahoituksen epävarmuutta ja vähentävät kannusteita muita paremman talouden tasapainon tavoitteluun.

Vaikka hallituksen esitys sisältää hyviäkin elementtejä, joita kannatamme ja haluamme edistää, katsomme, että esitetyssä muodossaan ehdotus monimutkaistaa rahoituslakia entisestään, ei huomioi riittävästi ihmisten palvelutarvetta, lisää ennakoiduttomuutta ja leikkaa hyvinvointialueiden rahoitusta. Tästä syystä emme voi hyväksyä esitystä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.5.2025

Ilmari Nurminen sd
Krista Kiuru sd
Kim Berg sd
Ville Merinen sd
Aki Lindén sd
Bella Forsgrén vihr
Aino-Kaisa Pekonen vas

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp
Eriävä mielipide 2 /kesk

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Keskusta on huolissaan Orpon hallituksen tavasta rapauttaa hyvinvointialueiden edellytyksiä järjestää lakisääteiset sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen palvelut. Hallitus on ajanut toimillaan hyvinvointialueiden talouden niin ahtaalle, että lakisääteisten sotepe-palveluiden järjestäminen on mahdotonta. Hallituksen tulisi arvioida ja kehittää hyvinvointialueiden rahoitusmallia kokonaisuutena ja turvata lakisääteisten palveluiden järjestämisen edellyttämä riittävä rahoitus.

Hallituksen vaatimien säästöjen toimeenpano on johtanut useilla hyvinvointialueilla lähi- ja peruspalveluiden alasajoon ja henkilöstön vähentämiseen. Ihmiset eivät saa aina tarvitsemaansa apua, jonot palveluihin pitenevät ja hoitoa ja hoivaa tarvitsevan ihmisen läheiset joutuvat kantamaan aiempaa enemmän vastuuta läheisistään. Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos on arvioinut maaliskuussa 2025 julkaistussa raportissaan sote-palveluiden kehitystä uudistuksen alkuvuosina. Raportin mukaan talouden sopeuttaminen on vienyt hyvinvointialueilla voimavaroja palvelujen kehittämisestä. Alueelliset erot palveluissa ovat suuria, perusterveydenhuollon palveluverkkoja on supistettu ja hoidon jatkuvuus on ollut heikkoa.

Samaan aikaan kun useilla hyvinvointialueilla on säästöjen aikaansaamiseksi käyty muutosneuvotteluja ja irtisanottu ja lomautettu henkilöstöä, monella hyvinvointialueella on eri tehtävissä pulaa ammattitaitoisesta ja osaavasta työvoimasta. Ristiriitainen tilanne voi heikentää hyvinvointialueiden houkuttelevuutta työnantajina.

Keskustan ja Orpon hallituksen politiikan isoin näkemysero on suomalaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituspohjan turvaamisessa ja palvelujen järjestämisen tavoissa. Hallitus ei tunnista hyvinvointialueiden vaikeaa tilannetta, joka johtaa palveluiden heikkenemiseen ja jopa perustuslain vastaisiin tilanteisiin. Keskusta muistuttaa, että julkisen talouden tervehdyttäminen ja kustannusten kasvun hillitseminen on välttämätöntä. Tämä edellyttäisi sääntelyn keventämistä ja velvoitteiden joustavoittamista, mutta samaan aikaan on turvattava riittävä rahoitus lakisääteisiin sotepe-palveluihin todellisen tarpeen mukaisena.

Hallituksen esityksen tavoitteena on kannustaa hyvinvointialueita asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Keskusta pitää tätä tavoitetta tärkeänä ja kannattaa hyte-kertoimen osuuden nostoa. Keskusta kannustaa hallitusta kehittämään edelleen hyte-indikaattoreita. Tietopohjan oikeellisuus ja luotettavuus edellyttävät muutoksia. Tällä hetkellä indikaattorit eivät ole riittävän laajoja kuvaamaan hyte-toimintaa ja huomioimaan eri alueiden asukkaiden erilaisia palvelutarpeita.

Hallituksen hyvinvointialueiden rahoituslakiin esittämä uusi 39 §, jolla ehdotetaan siirtymätasauksiin väliaikaista muutosta, on sisällöltään ongelmallinen. Menettely, jolla hallitus toteuttaa rahoitusleikkauksen, voi heikentää hyvinvointialueiden kannusteita lisätä toiminnan tehokkuutta ja hillitä kustannusten nousua. Uhkana on, että säännös kannustaa hyvinvointialueita käyttämään rahoituksen aina täysimääräisesti ja jopa lisäämään menoja kertaluonteisesti tai pysyvästi sekä tekemään lyhytjännitteisesti investointeja, jotta tilinpäätökset eivät olisi

Valiokunnan lausunto StVL 7/2025 vp
Eriävä mielipide 2 /kesk

ylijäämisiä talouttaan vastuullisesti hoitaneella hyvinvointialueella ja jotta nämä alueet eivät joutuisi vastaavanlaisten säästötoimien kohteeksi. Hallituksen ehdotus heikentää hyvinvointialueiden talouden hallintaa ja rapauttaa niiden luottamusta rahoitusjärjestelmän ennustettavuuteen.

Hyvinvointialueiden rahoituksen pitäisi olla vakaata, ennakoitavaa ja oikeudenmukaista, mutta rahoituksen perusteena käytettävien tietojen pitäisi myös olla mahdollisimman uusia. Nyt tasapainotellaan tämän välillä. Ennakoitavuus on keskustalle tärkeää, jotta hyvinvointialueet kykenevät suunnittelemaan toimintaansa ja kehittämään sitä mahdollisimman pitkäjänteisesti.

Hallituksen esittämien muutosten vaikutuksia tulisi seurata tiiviisti ja arvioida minkälaisia vaikutuksia niillä on toiminnan kehittymiseen. Seurannan vahvistamiseksi olisi tarpeen perustaa hyvinvointialueiden ja kuntien kehittämisryhmä, jossa olisivat edustettuna valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos, kunnat ja hyvinvointialueet.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.10.2024

Hanna-Leena Mattila kesk
Hilkka Kemppi kesk