

LUONNOS 25.9.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ja väliaikaisesti muutettavaksi hyvinvointialueesta annettua lakia. Alijäämän kattamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin väliaikaisesti siten, että valtiovarainministeriö voisi tietyin edellytyksin myöntää niille hyvinvointialueille, joille ei ole kertynyt uutta alijäämää vuodelta 2025, mahdollisuuden kattaa ennen vuotta 2025 syntyneet alijäämät vuoden 2027 tai vuoden 2028 loppuun mennessä.

Lisäksi hyvinvointialueiden investointisuunnitelman toimittamista koskevia määräaikoja muutettaisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Ehdotettu alijäämän kattamismääräajan jatkamista koskeva sääntely olisi voimassa 31.12.2029 asti.

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	16
6 Lausuntopalaute	19
7 Voimaantulo	19
8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
Laki hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta ...	22
LIITE	24
RINNAKKAISTEKSTI.....	24
Laki hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta	24

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Lainsäädäntökokonaisuutta (HE 241/2020 vp) valmisteltaessa lainsäädännössä pyrittiin eri tavoin varautumaan edellytysten turvaamiseen hyvinvointialueille selvitä tehtävistään erilaisissa tilanteissa.

Valtio osoitti hyvinvointialueiden toiminnan ja perustamisen valmistelukustannuksiin vuosina 2021 ja 2022 valtionavustuksia yhteensä noin 583 miljoonaa euroa, joista maksettiin valmisteluvaiheen viranhaltijoiden sekä keväällä 2022 toimintansa aloittaneiden aluevaltuustojen kustannukset. Lisäksi vuonna 2023 valtio osoitti hyvinvointialueille, HUS-yhtymälle ja Helsingin kaupungille 350 miljoonaa euroa valtionavustuksena erillismäärärahaa toiminnan vakiinnuttamiseen ja kehittämiseen vuosina 2023–2025. Valtio osoitti uudistuksesta aiheutuviin välttämättömiin kertaluonteisiin ICT-muutuskustannuksiin erillismäärärahaa myös sosiaali- ja terveysministeriön toimesta.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021, jäljempänä *rahoituslaki*), sääntelyn mukaisesti hyvinvointialueiden rahoituksessa kullekin varainhoitovuodelle otetaan etukäteen huomioon erilaiset rahoituksen tarpeeseen vaikuttavat tekijät kuten palvelutarpeen kasvu (7 §), kustannustason nousu (8 §) sekä voimaan tulevat muutokset hyvinvointialueiden tehtäviin (9 §). Lisäksi rahoituslaissa (10 §) säädetään rahoituksen jälkikäteisestä tarkistamisesta kustannusten perusteella. Rahoituslain valmisteluvaiheessa ja eduskuntakäsittelyn aikana ei ollut nähtävissä, että hyvinvointialueiden ensimmäisiltä toimintavuosilta kertyisi huomattavasti alijäämää. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt rahoitusmallin toimivuuden seurantaa ja kehittämistä.¹ Rahoitusmallia kehitetään hallitusohjelman mukaisesti vaiheittain. Keväällä 2026 on tarkoitus antaa eduskuntaan esitys, jolla toteutettaisiin hallitusohjelman mukaiset rahoitusmallin tarvetekijöitä ja olosuhdetekijöitä sekä siirtymätasauksia koskevat muutokset. Lisäksi esitykseen sisältyisi hallituksen kustannusten kasvun hillinnän tavoitteiden mukaisia säästötoimenpiteitä (hallitusohjelma liite B). Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027.

Hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021, jäljempänä *hyvinvointialuelaki*) säädetään talouden tasapainovaatimuksesta ja alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä (115 § 2 momentti).

Koko maan tasolla tarkasteltuna vuonna 2025 alueille maksettava valtion rahoitus ja alueiden talousarvioiden mukaiset kustannukset vastaavat siinä määrin toisiaan, että alueiden talous olisi kokonaisuutena tarkasteltuna 240 miljoonaa euroa ylijäämäinen. Alueiden tilanteet ovat kuitenkin eriytyneet. Vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelman hyvinvointialuetaloutta koskevassa luvussa todetaan, että usealla hyvinvointialueella vuosina 2023–2024 kertyneiden alijäämien kattaminen määräajassa vuoden 2026 loppuun mennessä edellyttäisi mittavaa kustannusten vähentämistä v. 2026. Tämän keväällä 2025 laaditun arvion perusteella yhteensä 17 alueen tulisi alentaa kustannuksiaan. Näin ollen on epätodennäköistä, että kaikki alueet saavat katettua alijäämänsä voimassa olevan lainsäädännön mukaisessa määräajassa eli vuoden 2026 loppuun mennessä.

¹ PeVL 15/2018 vp, s. 23, PeVL 17/2021 vp, s. 23–24, PeVL 38/2024 vp, s. 6.

Jos hyvinvointialue ei selviä velvoitteistaan, alueella sekä toimivaltaisilla ministeriöillä on käytettävissään lainsäädäntökokonaisuuteen perustuvia erilaisia menettelyjä, joiden tarkoituksena on turvata alueille edellytykset järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi.

Hyvinvointialueiden investointien ohjausta syksyllä 2024 selvittänyt työryhmä ehdotti loppuraportissaan 3.2.2025, että hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien ministeriöille toimittamisen aikataulun myöhentämistä selvitetäisiin. Maaliskuussa 2025 asetettu hyvinvointialueiden investointien ohjauksen koordinaatioryhmä on valmistellut aikataulumuutosta yhdessä hyvinvointialueiden edustajien kanssa.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 24.9.–31.10.2025.

Lausunnot pyydettiin muun muassa xx. Myös muut tahot kuin jakelussa mainitut saivat antaa lausunnon. Valtiovarainministeriö sai yhteensä xx lausuntoa.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtio-neuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella VM072:00/2025².

Esitystä on käsitelty hyvinvointialueneuvottelukunnassa 13.6., 15.8. ja 19.9.2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

Alijäämien kattamisvelvoite

Hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Tässä määräajassa tulee kattaa myös talousarvion laadintavuonna tai sen jälkeen kertynyt alijäämä (hyvinvointialuelaki 115 § 2 momentti).

Palveluiden järjestämisen nettokustannuksia on taloussuunnitelmakauden aikana sopeutettava vastaamaan valtion osoittaman aluekohtaisen rahoituksen tasoa. Alueen on näin ollen sopeutettava toimintansa nettokustannuksia alijäämää seuraavina vuosina vuosittaista valtion rahoitusta alhaisemmalle tasolle. Samalla alueiden tulee kuitenkin huolehtia siitä, että palveluiden järjestäminen turvataan. Hyvinvointialueilla on suoraan perustuslaista johdettavissa oleva velvoite järjestää perusoikeuskytkentäiset tehtävänsä kaikissa tilanteissa. Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palveluiden saatavuutta.³ Hyvinvointialue ei voi jättää järjestämättä erityisesti perusoikeuskytkentäisiä palveluja tai jättää hoitamatta niihin elimellisesti kytkeytyviä tehtäviään kattaakseen alijäämän hyvinvointialuelain 115 §:n 2 momentissa säädettyssä määräajassa. Samaan aikaan on kuitenkin selvää, ettei hyvinvointialue voi olla pyrkimättä kattamaan alijäämää kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Kaikille hyvinvointialueille, Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta, on kertynyt alijäämää järjestämisvastuiden ensimmäiseltä vuodelta 2023. Päijät-Hämeen hyvinvointialueelle ja HUS-yhtymälle alijäämää kertyi jo vuonna 2022, mikä tarkoittaa alijäämien kattamisvelvoitetta vuoden 2025 loppuun mennessä. Tilinpäätöstietojen perusteella kaikille alueille, paitsi Helsingin kaupungille, kertyi uutta alijäämää myös vuonna 2024. Tämä tarkoittaa, että näiden alueiden pitäisi kerryttää vastaavan suuruinen ylijäämä vuosien 2025–2026 aikana saadakseen alijäämänsä

² <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM072:00/2025>

³ Ks. esim. PeVL 26/2017 vp.

katetuksi määräajassa. Vasta vuoden 2026 tilinpäätöstietojen perusteella on lopulta nähtävissä, onko yksittäinen hyvinvointialue onnistunut kattamaan vuosina 2023 ja 2024 kertyneet alijäämät määräaikaan mennessä.

Suurella osalla hyvinvointialueista (14 alueella) kertynyt alijäämä vuoden 2024 lopussa ylittää merkittävästi koko maan keskiarvon (-438 euroa per asukas). Jälkikäteistarkistus tulee nykyisellään korvaamaan alueille käytännössä kuitenkin vain maan keskiarvoisen alijäämän. Käytännössä ne alueet, joilla on keskimääräistä enemmän alijäämää, eivät vuositasollakaan saa jälkikäteistarkistuksella katetuksi alijäämäänsä, kun taas ne alueet, joilla alijäämää on keskimääräistä vähemmän tai ei lainkaan, saavat jälkikäteistarkistuksesta taloudellista hyötyä. Jos alueen kustannustaso pysyisi vuosien 2023 ja 2024 tasolla, alueen alijäämiä vastaava jälkikäteistarkistus tulisi saattamaan alueiden talouden tasapainoon vain yhden vuoden tasolla. Alijäämien kattaminen puolestaan vaatisi vastaavan ylijäämän tekemisen eli kustannustason merkittävän laskun samalla, kun hyvinvointialueisiin kohdistuu palvelutarpeen kasvusta sekä hintojen, kuten palkkojen noususta johtuva merkittävä vuotuinen kustannuspaine suuruudeltaan arviolta noin viisi prosenttia.

Koska alijäämän kattamisen määräajasta säädetään lailla, hyvinvointialue ei toimisi laissa edellytetyllä tavalla, jos se ei kattaisi alijäämiään säädetystä ajasta. Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu päättää keskeisistä hyvinvointialueen toimintaan ja talouteen liittyvistä asioista, kuten talousarvio- ja suunnitelma, tilinpäätöksen hyväksyminen, vastuuvapaudesta päättäminen sekä esimerkiksi hyvinvointialuestrategia ja hallintosääntö. Hyvinvointialueen tilintarkastajan tehtäviin kuuluu muun muassa tarkastaa, onko hyvinvointialueen hallintoa hoidettu lain ja aluevaltuuston päätösten mukaisesti. Tilintarkastajan tulisi kiinnittää asiaan huomiota ja tilannekohtaiseen arvioon perustuen tilanne voisi johtaa vastuuvapauden epäämiseen tilivelvollisille taikka lain noudattamatta jättämistä koskevasta muistutuksesta huolimatta vastuuvapauden myöntämiseen.

Hyvinvointialueiden talouden näkymät vuosina 2025 ja 2026

Hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on ollut haastava ensimmäisten toimintavuosien aikana. Alueiden yhteenlaskettu kertynyt alijäämä vuosilta 2023–2024 on 2,45 miljardia euroa, joka on 438 euroa per asukas tai noin kymmenen prosenttia vuoden 2024 valtion rahoituksesta. Valtaosalla hyvinvointialueista talouden näkymissä on kuitenkin tapahtunut käänne parempaan loppuvuoden 2024 aikana ja kustannusten kasvu on hidastunut aiemmasta. Vuonna 2025 alueiden taloudellista tilannetta helpottaa vuoden 2023 kustannusten toteuman perusteella maksettu lakisääteinen rahoituksen jälkikäteistarkistus (noin 1,4 mrd. euroa).

Jälkikäteistarkistuksen sekä alueiden tekemien sopeuttamistoimien ansiosta vuoden 2025 yhteenlasketun tuloksen ennakoidaan olevan positiivinen. Hyvinvointialueiden puolivuotisraportoinnin tilinpäätösennusteissa ennakoidaan noin 232 miljoonan euron ylijäämää, joka on hieman matalampi kuin talousarvioissa ennakoitu 240 miljoonaa euroa. Vaikka hyvinvointialuetalous on kokonaisuudessaan näin ollen tasapainossa, vuoden 2025 ylijäämä näyttäisi kattavan alle kymmenen prosenttia kertyneestä alijäämästä, joten on epätodennäköistä, että kaikki alueet saavat katettua alijäämänsä voimassa olevan lainsäädännön mukaisessa määräajassa eli vuoden 2026 loppuun mennessä.

Koko maan niukkaa ylijäämää suuremman haasteen aiheuttaa alueiden vahva taloudellinen eriytyminen. Alueiden välillä on erittäin suuri ero vuoden 2024 loppuun mennessä kertyneen yli-/alijäämän määrässä (Taulukko 1), joka vaihtelee +85 eurosta -1007 euroon asukasta kohti. Alueiden tilinpäätösennusteiden perusteella tämän ero syvenee vuoden 2025 loppuun mennessä, jolloin vaihteluvälin ennakoidaan kasvavan +217 eurosta -1198 euroon per asukas (Taulukko 1). Tämän lisäksi alueiden vuoden 2025 taloudelliseen tilanteeseen liittyy huomattavaa vaihtelua. Tilinpäätösennusteiden mukaan kymmenen aluetta tekisi edelleen alijäämää vuonna 2025 ja nämä alueet ovat pääasiassa alueita, joilla on suurimmat kertyneet alijäämät.

Taulukko 1. Kertynyt yli-/alijäämä 2023–2025 per asukas. Vuodet 2023–2024 tilinpäätökset, vuosi 2025 tilinpäätöksen nuste. Taulukko järjestetty ”Kertynyt yli-/alijäämä 2025” -sarakkeen mukaan nousevaan järjestykseen.

Hyvinvointialue	Kertynyt yli-/alijäämä 2023 per asukas	Kertynyt yli-/alijäämä 2024 per asukas	Kertynyt yli-/alijäämä 2025 per asukas
Keski-Suomi	-414	-931	-1 198
Lappi	-513	-1 007	-1 178
Itä-Uusimaa	-348	-835	-982
Etelä-Savo	-266	-592	-736
Keski-Uusimaa	-322	-643	-729
Etelä-Pohjanmaa	-239	-566	-728
Kymenlaakso	-197	-594	-700
Etelä-Karjala	-263	-581	-687
Pohjois-Savo	-253	-526	-594
Keski-Pohjanmaa	-302	-551	-547
Päijät-Häme	-218	-432	-488
Vantaa ja Kerava	-360	-556	-446
Varsinais-Suomi	-297	-537	-425
Kanta-Häme	-367	-644	-423
Pohjois-Karjala	-147	-432	-402
Satakunta	240	-476	-401
Manner-Suomi yhteensä	-238	-438	-396
Kainuu	-277	-434	-382
Pohjanmaa	-213	-366	-255
Pohjois-Pohjanmaa	-199	-320	-248
Pirkanmaa	-250	-354	-171
Länsi-Uusimaa	-243	-254	-81
Helsinki	42	85	217

Ennakollinen talouden ohjauksen menettely

Hyvinvointialueissa säädetään ennakollisen talouden ohjauksen menettelystä, jossa hyvinvointialue ja valtiovarainministeriö neuvottelevat ehkäistäkseen hyvinvointialueen talouden tilan vaarantumista. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö osallistuvat neuvottelumenettelyyn.

Valtiovarainministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn tietyin hyvinvointialueen talouden kriteerein. Neuvottelumenettelyssä hyvinvointialueelle annetaan talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevat toimenpidesuosituksat ja todetaan niiden toteuttamisen seuranta ja raportointiaikataulu.

Hyvinvointialue päättää edelleen rahoituksensa kohdentamisesta ja sopeutustoimista. Ennakollisen talouden ohjauksen menettelyiden käynnistämistä kehyskaudella 2026–2029 voidaan pitää

todennäköisenä, mutta vuonna 2025 menettelyjä ei ole käynnistetty. Pelkästään rahoituksen uudelleenkohdentamisella hyvinvointialueella tai sopeuttamisella ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa ole mahdollista kattaa vuosina 2023–2024 kertyneitä alijäämiä ainakaan kokonaan, koska vaadittavan sopeutuksen mittakaava voi olla liian suuri käytettävissä olevaan aikaan nähden.

Hyvinvointialueen arviointimenettely

Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Arviointimenettelyssä tehdään ehdotus hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi tarvittavista toimista.

Valtiovarainministeriö käynnistää arviointimenettelyn joko sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella tai harkintansa mukaan hyvinvointialuelain 123 §:ssä tarkoitettujen alueen taloutta koskevien edellytysten täyttyessä. Arviointimenettelyn käynnistäminen alueen talouden tunnuslukujen perusteella perustuu kokonaisharkintaan. Menettely voitaisiin käynnistää muun muassa kattamatta olevan alijäämään perusteella ja se voisi johtaa alijäämän kattamisen määräaikaan pidemmälle ajanjaksolle ulottuviin toimenpiteisiin. Arviointimenettely voi johtaa myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) mukaiseen hyvinvointialueen muuttamiseen. Arviointiryhmän tulee ottaa työssään kantaa aluejakoselvityksen käynnistämiseen. Mahdollinen aluejakoselvitys on arviointimenettelystä erillinen prosessi, jonka käynnistämisestä valtiovarainministeriö päättää tarvittaessa erikseen arviointiryhmän työn päätyttyä.

Arviointimenettelyn käynnistäminen rajoittaa hyvinvointialueen päätösvaltaa. Hyvinvointialue ei voi tehdä päätöksiä, joilla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia hyvinvointialueen talouteen tai jotka olisivat arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastaisia. Rajoitusten tarkoituksena on estää alueen taloudellisen tilanteen heikentyminen arviointiryhmän työn aikana ja varmistaa, että arviointiryhmän toimenpide-ehdotuksia noudatetaan koko toimenpideohjelman ajan.

Valtiovarainministeriö on 17.6.2025 päättänyt käynnistää hyvinvointialueiden arviointimenettelyn Itä-Uudenmaan, Keski-Suomen ja Lapin hyvinvointialueilla. Kehyskaudella 2026–2029 arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset täyttyvät useammalla muullakin alueella ja näin ollen arviointimenettelyn tai -menettelyjen käynnistäminen myös jatkossa on todennäköistä.

Hyvinvointialueen oikeus saada lisärahoitusta

Rahoituslain 11 §:n mukaan, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada 2–4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi (*lisärahoitus*) ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät. Perustuslakivaliokunnan mukaan rahoituslain 11 §:n säännökset hyvinvointialueen oikeudesta lisärahoitukseen ovat merkityksellisiä hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa (PeVL 38/2024 vp, s. 4 ja siinä viitattu PeVL 17/2021 vp, kappale 100).

Oikeuskanslerin päätöksessä hyvinvointialueen talousnormiston ja järjestämisvastuuta määrittävän lainsäädännön välisestä ristiriidasta (OKV/3069/10/2024) todetaan asiassa olevan kyse

siitä, onko sopeutustoimia riittävästi tehtävissä palveluiden lainmukaista tasoa vaarantamatta. Tämä on tosiasiallista tilannetta kullakin hyvinvointialueella koskeva konkreettinen kysymys.⁴

Rahoituslain 11 §:n mukainen lisärahoitus on tarkoitettu ensisijaiseksi menettelyksi tilanteessa, jossa rahoituksen taso vaarantaa palveluiden järjestämisen perusoikeuksien toteuttamisen turvaavalla tavalla. Hyvinvointialueella on 11 §:n mukaan oikeus saada valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät.⁵

Hyvinvointialue ei voi jättää noudattamatta talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä turvaamatta lisärahoitukseen sen edellytysten täytyessä. Lisärahoitusta ei kuitenkaan myönnetä alijäämän kattamiseen.

Lainsäädäntömuutoksen tarpeellisuus

Oikeuskanslerin edellä mainitun ratkaisun mukaan hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutumisen ja rahoituksen riittävyyden lainsäädännön edellyttämiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvissä systeemisisä eli useita tai useimpia hyvinvointialueita laajasti koskevista ongelmista lainsäädännön muuttaminen on tarpeellinen ja välttämätönkin keino rahoituksen ja lakisääteisten velvoitteiden tasapainon saavuttamiseksi.⁶ Todettu koskee myös alijäämien kattamista koskevaa sääntelyä.⁷ Tilanteessa, jossa arviolta noin puolet hyvinvointialueista ei voisi kattaa kertyneitä alijäämiään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, mutta kattaminen olisi mahdollista vuoden tai kahden pidemmässä määräajassa, arvioidaan muiden toimien ohella myös alijäämän kattamista koskevan sääntelyn määräaikaisten tarkastelu perustelluksi.

3 Tavoitteet

Pääsääntönä säilyisi edelleen velvoite kattaa hyvinvointialueen taseeseen kertynyt alijäämä enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.

Hallituksen esityksessä valitun sääntelyratkaisun tavoitteena on toteuttaa taloudellisesti mahdollisimman kestävä ja ennakoitava säädöstoimi verrattuna vaihtoehtoisiin tapahtumankulkuihin.

Tavoitteena on väliaikaisesti säädösperustaisesti mahdollistaa tietyin edellytyksin niille hyvinvointialueille, jotka eivät alueen taloustietojen perusteella objektiivisesti arvioiden pysty sopeuttamaan toimintaansa voimassa olevassa laissa säädettyyn alijäämän kattamismääräaikaan mennessä, tarvittavien toimenpiteiden ajoittaminen vuoden tai kaksi vuotta pidemmälle ajankaksolle. Mahdollisuus koskisi kuitenkin vain niitä hyvinvointialueita, jotka alueen taloustietoihin ja taloudelliseen näkymään perustuvan realistisen arvion mukaan pystyisivät kattamaan alijäämänsä vuodella tai kahdella pidennetyssä määräajassa.

Sääntely pyritään kohdentamaan mahdollisimman tarkasti niille hyvinvointialueille, jotka ovat määrätietoisesti toteuttaneet toimia taloutensa tasapainottamiseksi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti ja siten saaneet kuluvan vuoden osalta taloutensa tasapainoon, mutta joiden ei kuitenkaan ole mahdollista noudattaa voimassa olevaa hyvinvointialuelain 115 §:n 2 momentin mukaista sääntelyä uudistuksen alkuvuosina kertyneen alijäämän osalta. Tavoitteena on näin ollen mahdollistaa vuoden tai kahden vuoden määräajan jatkaminen laissa säädettävien

⁴ OKV/3069/10/2024, s. 21.

⁵ OKV/3069/10/2024, s. 25.

⁶ OKV/3069/10/2024, s. 22.

⁷ OKV/3069/10/2024, s. 27 ja 29.

edellytyksin vain niille alueille, joille se on lainsäädännön noudattamiseksi välttämätöntä. Väliaikainen sääntely vahvistaa siten osaltaan laillisuusperiaatteen toteutumista hyvinvointialuelähtöisesti.

Käytäntö on osoittanut, että palvelurakenteeseensa ja palvelutoimintaansa päämäärätietoisesti uudistuksia tehneet hyvinvointialueet ovat kyenneet hillitsemään kustannustensa kasvua tavalla, joka johtaa talouden tasapainottumiseen ja siten myös alijäämien kattamiseen laissa säädettyssä määräajassa palvelut turvaten. Olennaista on käytännössä ollut tasapainottamisen aikajänne eli riittävän voimakkaat uudistukset riittävän varhain aloitettuina, jolloin vuotuinen sopeuttamistarve ei ole päässyt muodostumaan liian suureksi. Tavoitteena on siksi kohdentaa väliaikainen sääntely juuri tähän hyvinvointialuejoukkoon.

Muutoinkin esityksen tavoitteena on painottaa hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista ja tukea hyvinvointialueen omaa päätöksentekoa parantamalla väliaikaisesti säädösperustaisesti alueiden mahdollisuuksia omin toimin sopeuttaa talouttaan ilman hyvinvointialueen arviointimenettelyä. Valtion hyvinvointialueiden ohjauksen kokonaisuuteen ei muutoin esitetä muutoksia, vaan sitä koskevaa sääntelyä mukaan lukien edellä jaksossa 2 kuvatut erillismenettelyt toimeenpantaisiin mainitun sääntelyn edellytysten täytyessä.

Hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien ministeriöille toimittamisen aikataulun muutos ehdotuksen tavoitteena on helpottaa investointisuunnitelmien valmistelua ja käsittelyä hyvinvointialueilla, kun kerrallaan olisi käsiteltävänä vain yksi, seuraavaa vuotta koskeva suunnitelma. Tavoitteena on parantaa investointisuunnitelmien tarkkuustasoa lyhentämällä suunnitelmien toimittamisen ja niiden toteuttamisen välistä aikaa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialuelakia investointisuunnitelman toimittamista koskevien määräaikojen osalta (16 §). Lisäksi lakia ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi siten, että lakiin lisätään säännös alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkamisesta valtiovarainministeriön päätöksellä hyvinvointialueen hakemuksesta (115 a §).

16 §. Investointisuunnitelma. Pykälän 1 momentista poistettaisiin määre ”seuraavaa tilikautta” eli näin ollen investointisuunnitelma tulisi laatia seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta.

Hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien ministeriöille toimittamisen aikataulua ehdotetaan myöhennettäväksi. Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että investointisuunnitelmaa koskeva esitys olisi toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle sekä sisäministeriölle kalenterivuoden lopun sijaan huhtikuun loppuun mennessä.

Alueiden laskennallinen lainanottovaltuus määritellään jatkossa kokonaan alueiden talousarvioletietojen perusteella, jolloin valtioneuvoston päätös lainanottovaltuuksista seuraavalle vuodelle voidaan tehdä jo helmi-maaliskuussa. Ensimmäisen kerran tämä on mahdollista alkuvuodesta 2026 vuoden 2027 lainanottovaltuuden määrittämisen osalta. Investointisuunnitelmat olisi tarkoituksenmukaista toimittaa ministeriöihin vasta lainanottovaltuuspäätöksen jälkeen, jolloin seuraavan vuoden investointiraami olisi alueen tiedossa ja se voitaisiin ottaa huomioon investointisuunnitelmaa viimeisteltäessä.

Aikataulu olisi tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa myös hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen selvitysten toimitusaikataulujen kanssa. Nämä selvitykset sisältävät investointisuunnitelmiin liittyviä kysymyksiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon

järjestämisestä annetun lain (612/2021) 29 §:n 2 momentin mukaan selvitykseen on sisällytettävä hyvinvointialueen alustava esitys hyvinvointialuelain 16 §:ssä tarkoitetuksi investointisuunnitelmaksi. Pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan selvitykseen on sisällytettävä hyvinvointialueen alustava esitys mainitun lain 11 §:ssä tarkoitetuksi investointisuunnitelman pelastustoimea koskevaksi osaksi. Vuonna 2025 hyvinvointialueita on pyydetty toimittamaan mainitut selvitykset sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön sekä sisäministeriöön huhtikuun loppuun mennessä.

115 a §. *Alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkaminen.* Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hyvinvointialuelakia väliaikaisesti siten, että siihen lisättäisiin mahdollisuus hyvinvointialueille hakea ja valtiovarainministeriölle päättää kohdennetusti taloustietoihin perustuen alijäämien kattamismääräajasta hyvinvointialuelain 115 §:n 2 momentin pääsäännöstä poiketen. Pääsääntönä säilyisi edelleen velvoite kattaa kertynyt alijäämä lain 115 §:n 2 momentissa säädettyssä määräajassa eli käytännössä ensimmäisen kerran vuoden 2025 (Päijät-Hämeen hyvinvointialue ja HUS-yhtymä) tai vuoden 2026 (muut hyvinvointialueet) päättyessä. Näin jokaisella hyvinvointialueella säilyy kannustin aina kattaa alijäämänsä mahdollisimman nopeasti laissa säädetyn kattamiskauden puitteissa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että tilanteessa, jossa hyvinvointialueen ei olisi mahdollista kattaa taseeseensa kertynyttä alijäämää lain 115 §:n 2 momentissa säädettyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voisi hyvinvointialueen hakemukseen perustuen päättää alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkamisesta. Valtiovarainministeriö voisi päättää määräajan jatkamisesta joko vuoden 2027 tai vuoden 2028 loppuun saakka riippuen hyvinvointialueen talouden tilanteesta. Määräajan jatkamisen pituus riippuisi siitä, missä ajassa hyvinvointialueen taloudellisen tilanteen sekä aluevaltuuston hyväksymän suunnitelman perusteella objektiivisesti arvioiden alijäämän kattaminen olisi mahdollista. Kyse olisi hyvinvointialuekohtaisesta alueen talouden tilanteen ja näkymien kokonaistarkastelusta. Tarkastelussa voitaisiin ottaa muun ohella huomioon alueen kustannus- ja rahoituskehitys sekä kertyneen alijäämän suhde alueen kustannuskehitykseen ja rahoituksen näkymiin. Jos valtiovarainministeriö arvioisi hyvinvointialuetta koskevien taloustietojen ja -suunnitelman perusteella, että alijäämän kattaminen on alueella mahdollista hyvinvointialuelain 115 §:n 2 momentin mukaisesti vuoden 2026 loppuun mennessä, määräaika ei voisi jatkua.

Toisaalta määräaika voisi jatkua vain sen verran, kuin on välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi. Jos valtiovarainministeriö arvioisi hyvinvointialuetta koskevien taloustietojen kuten edellisten tilinpäätösten, talousarvion ja -suunnitelman sekä aluevaltuuston hyväksymän kattamissuunnitelman perusteella, että alijäämän kattaminen on alueella mahdollista vuoden 2027 loppuun mennessä, määräaika ei voisi jatkua vuoden 2028 loppuun. Valtiovarainministeriö voisi päätöksellään jatkua määräaika vuoden 2028 loppuun ainoastaan, jos nimenomaan kahden vuoden jatkaminen olisi välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi ja kertynyt alijäämä todella olisi alueella katettavissa tässä määräajassa.

Jos hyvinvointialue, joka muutoin täyttäisi määräajan jatkamisen edellytykset, hakisi määräajan jatkamista pidemmälle ajalle kuin valtiovarainministeriön arvion mukaan olisi perusteltua myöntää, asiaa selvitetäisiin tarkemmin voimassa olevan lainsäädännön mukaisissa valtion ohjauksen menettelyissä. Väliaikainen sääntely olisi siten osa hyvinvointialueiden ohjauksen kokonaisuutta. Myös aluetta koskevissa vireillä olleissa menettelyissä saatua riittävän ajantasaista ja yksityiskohtaista tietoa voitaisiin hyödyntää päätöksen teossa. Esimerkiksi, jos hyvinvointialuelain 15 §:n 3 momentin mukaisessa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden muutosprosessissa tai rahoituslain 11 §:n mukaisessa hyvinvointialueen lisärahoitusprosessissa olisi saatu tai saataisiin riittävät tiedot alueen talouden tilanteesta, näitä tietoja voitaisiin suoraan käyttää päätöksenteon pohjana. Jos hyvinvointialueen osalta ei olisi käynnissä voimassa olevan lainsäädännön mukaista menettelyä tarvittavien lisätietojen saamiseksi, valtiovarainministeriö voisi käynnistää esimerkiksi hyvinvointialuelain 13 b §:n mukaisen ennakollisen talouden ohjauksen

menettelyn riittävän tietopohjan saamiseksi. Edellytyksenä tällöinkin olisi 13 b §:n 1 momentin mukaisten mainitun neuvottelumenettelyn edellytysten täyttyminen. Eri menettelyjen käynnistämisen edellytyksiin ei esitetä muutoksia.

Valtiovarainministeriö voisi päättää määräajan jatkamisesta hyvinvointialueen hakemuksen mukaisesti ilman edellä mainittujen erillismenettelyjen kautta saatuja tarkempia taloustietoja vain, jos hyvinvointialueen hakemus vastaisi kattamiskauden määräaika, jota taloustietojen perusteella voidaan objektiivisesti arvioiden pitää välttämättömänä lainsäädännön noudattamiseksi. Näin ollen saadaksesen viipymättä myönteisen päätöksen määräajan jatkamisesta alueilla olisi kannuste hakea enintään sellaista määräajan jatkamista, jonka aikana alijäämän kattaminen tapahtuisi niin pian kuin mahdollista.

Sääntely koskisi vain ennen vuotta 2025 syntyntä alijäämää hyvinvointialue-, sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimen uudistuksen alkuvuosina kertyneen alijäämän osin poikkeuksellisenkin luonteen vuoksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden kaikkien tulisi täytyä, jotta valtiovarainministeriö voisi päättää määräajan jatkamisesta. Jos kyseisen hyvinvointialueen osalta olisi käynnissä muu ohjauksen erillismenettely, jonka toimenpiteiden arvioitaisiin riittävän, valtiovarainministeriöllä ei olisi ehdotonta velvoitetta suoraan säännöksen sanamuodon mukaan päättää määräajan jatkamisesta.

Ensinnäkin määräajan jatkamispäätöksen edellytyksenä olisi, että hyvinvointialueelle ei kerry uutta alijäämää vuodelta 2025. Tämä talouden tunnusluku osoittaa riittävän luotettavalla tavalla kyseisen alueen talouden tilanteen kääntyneen parempaan suuntaan.

Toiseksi määräajan jatkamisen tulisi olla hyvinvointialueelle sillä tavoin välttämätöntä, että vain määräajan jatkamisen myötä se pystyisi noudattamaan sekä voimassa olevaa hyvinvointialueiden toimintaa että taloutta koskevaa lainsäädäntöä. Taloustietojen perusteella tulisi objektiivisesti arvioiden voida todeta mahdottomuus hyvinvointialueella noudattaa lain 115 §:n 2 momentin mukaista määräaika. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että toisaalta hyvinvointialueen kertynyt alijäämä olisi niin suuri, että objektiivisesti arvioiden alijäämä ei olisi katettavissa pääsääntönä olevassa kahden vuoden määräajassa, ja toisaalta sitä, että alijäämä ei kuitenkaan olisi liian suuri katettavaksi yhdellä tai kahdella vuodella pidennetyssä määräajassa. Edellytyksenä olevalla välttämättömyydellä tarkoitettaisiin myös sitä, että määräaika voitaisiin pidentää vain sen verran, kuin se kyseiselle hyvinvointialueelle on välttämätöntä eli joko yksi tai kaksi vuotta sen mukaisesti, missä ajassa kyseisen hyvinvointialueen alijäämä on perustuen taloustietoihin ja hyvinvointialueen suunnitelmaan objektiivisesti arvioiden mahdollista kattaa.

Kolmanneksi määräaika ei voisi jatkaa, ellei alijäämä objektiivisesti arvioiden olisi katettavissa uuden määräajan puitteissa. Jos alijäämän kattaminen edellyttäisi huomattavan suurta esimerkiksi useamman vuoden negatiivista nettokustannusten kasvua, hyvinvointialueen talustilanne voisi edellyttää toimenpiteiden ulottumista vuotta tai kahta vuotta pidemmälle ajanjaksolle. Tällöin määräaika ei voisi jatkaa, vaan harkittavaksi tulisivat muut voimassa olevan lainsäädännön mukaiset menettelyt.

Neljänneksi hyvinvointialueen tulisi liittää hakemukseensa aluevaltuuston hyväksymä toimeenpantavissa oleva suunnitelma yksilöidyistä toimenpiteistä alijäämän kattamiseksi mahdollisimman pian. Haetun määräajan jatkamisen ja suunnitelman, jonka mukaisesti alijäämä katettaisiin ensi tilassa, tulisi vastata toisiaan. Suunnitelmassa tulee eritellä ja ottaa kantaa siihen, mihin mennessä hyvinvointialueen on objektiivisesti arvioiden mahdollista kattaa ennen vuotta 2025 syntynyt alijäämä ottaen huomioon edellä valtiovarainministeriön arviointi- ja päätöksentekokriteereistä todettu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin hakemuksen tekemisen määräajasta. Hyvinvointialue voisi tehdä hakemuksen vuoden 2025 tilinpäätöstietojen tultua vahvistetuiksi kesäkuussa 2026. Hakemus olisi tehtävä alijäämän kattamista koskevan määräajan päättymisvuoden eli käytännössä vuoden 2026 elokuun loppuun mennessä. Määräajan jatkaminen olisi sidottu alijäämän kattamiskauden päättymiseen, jolloin hyvinvointialueen tulisi ensisijaisesti pyrkiä kattamaan alijäämä voimassa olevan hyvinvointialuelain 115 §:n 2 momentin mukaisessa määräajassa. Hyvinvointialue voisi ottaa valtiovarainministeriön tekemän päätöksen huomioon seuraavan vuoden eli vuoden 2027 talousarviossa sekä taloussuunnitelmassa, jotka valmistellaan ja päätetään talousarviovuotta edeltävänä syksynä eli syksyllä 2026.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin väliaikaisen sääntelyn suhteesta hyvinvointialueen arviointimenettelyyn. Jos valtiovarainministeriö päättäisi jatkaa tietyn hyvinvointialueen alijäämän kattamista koskevaa määräaikaa, kyseisen hyvinvointialueen lain 122 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voitaisiin aloittaa 123 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetystä taseeseen kertyneen alijäämän kattamista koskevasta edellytyksestä poiketen vasta, kun jatkamispäätöksen mukainen määräaika on kulunut.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että osana toimintakertomusta tulee olla selvitys alijäämän kattamista koskevien toimenpiteiden toteutumisesta tilikaudella ja riittävydestä jatkettuna määräaikana.

Valtiovarainministeriön ehdotettavan säännöksen perusteella tekemään päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Hyvinvointialuelain 138 §:n 3 momentin mukaan muutoksenhausta valtion viranomaisen päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019), ellei mainitussa laissa tästä poiketa. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Vaikutukset valtion talouteen

Vaikutuksia valtion talouteen on pyritty arvioimaan valtiovarainministeriön kehittämällä aluekohtaisella simulaatiomallilla. Mallissa simuloidaan esityksen piiriin oletetusti tuleville alueille nettokustannusten vuotuinen kasvu-ura, jolla ne saavat alijäämänsä katettua tietyssä tavoitevuonna. Tavoitevuodet on lähtökohtaisesti asetettu siten, että yksittäisen alueen usean vuoden nettokustannusten nimellismuutos ylittäisi yhden prosentin rajan, jota voidaan pitää huomattavan sopeuttavana kustannusurana. Simulaation pohjana on käytetty hyvinvointialueiden vuoden 2025 tilinpäätösennustetta. Simulaatiomalli vahvistaa ehdotetun sääntelyn soveltamisedellytyksenä olevaa kriteeriä siitä, että vuonna 2025 alijäämäisillä alueilla alijäämien kattaminen edes vuoden 2028 loppuun mennessä vaatisi kolmena vuonna huomattavan matalaa ja pääsääntöisesti negatiivista nettokustannusten nimelliskasvua, mitä ei voida pitää realistisena.

Esityksen vaikutukset valtion talouteen muodostuvat ja riippuvat lakimuutoksen aiheuttamista käyttäytymisvaikutuksista hyvinvointialueilla. Keskeistä on, miten lakimuutoksen mahdollistama kohdennettu alijäämien kattamismääräajan jatkaminen tulee vaikuttamaan hyvinvointialueiden talouden suunnitteluun ja toteumaan vuosina 2025–2028.

Valtion talouden kannalta keskeinen vaikutusmekanismi on rahoituslain jälkikäteistarkistus, jonka perusteella hyvinvointialueiden toteutunut menotaso kompensoidaan koko hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän tasolla kahden vuoden viiveellä. Jos määräajan jatkaminen johtaisi alueiden kustannusten kasvuun verrattuna tilanteeseen, jossa määräaikaa ei jatkettaisi, valtion menot kasvavat. Menojen kasvu ajoittuu vuodesta 2027 eteenpäin, jolloin maksetaan vuoden 2025 toteuman mukainen jälkikäteistarkistus.

Vuoden 2025 puolivuotisraportoinnin tilinpäätösennusteissa hyvinvointialueet ennakoivat noin 232 miljoonan euron ylijäämää koko hyvinvointialuelouden tasolla. Vaikka järjestelmä ennusteiden mukaan kokonaisuutena olisi ylijäämäinen, jopa kymmenen aluetta tekisi alijäämäisen tuloksen vuonna 2025. Näillä kymmenellä alueella on kertynyt vuosilta 2023 ja 2024 huomattava alijäämä (ks. Taulukko 1, s. 6). Näistä alueista kolmella valtiovarainministeriö käynnisti arviointimenettelyn vuoden 2025 kesäkuussa.

Taulukko 2. Tilikauden 2025 ennakoitu yli-/alijäämä (tuhatta euroa sekä euroa per asukas) ja ennakoitu kertynyt yli-/alijäämä (tuhatta euroa sekä suhteessa vuoden 2025 rahoitukseen). Taulukko järjestetty ”Tilikauden 2025 ennakoidun yli-/alijäämä per asukas” -sarakkeen mukaan nousevaan järjestykseen.

Hyvinvointialue	Tilikauden 2025 ennakoitu yli-/alijäämä (tuhatta euroa)	Tilikauden 2025 ennakoitu yli-/alijäämä (euroa per asukas)	Ennakoitu kertynyt yli-/alijäämä vuoden 2025 lopussa (tuhatta euroa)	Kertynyt yli-/alijäämä suhteessa vuoden 2025 rahoitukseen
Keski-Suomi	-73 128	-267	-328 356	-25,8 %
Lappi	-30 073	-171	-207 490	-20,6 %
Etelä-Pohjanmaa	-30 792	-162	-138 225	-14,3 %
Itä-Uusimaa	-14 588	-147	-97 648	-23,0 %
Etelä-Savo	-18 613	-144	-95 255	-12,6 %
Etelä-Karjala	-13 269	-106	-85 953	-14,2 %
Kymenlaakso	-16 637	-106	-110 150	-12,3 %
Keski-Uusimaa	-17 828	-86	-150 975	-17,6 %
Pohjois-Savo	-17 049	-69	-147 834	-11,5 %
Päijät-Häme	-11 547	-56	-99 936	-10,5 %
Keski-Pohjanmaa	255	4	-37 065	-11,1 %
Pohjois-Karjala	5 000	31	-65 096	-7,8 %
Kainuu	3 636	52	-26 598	-6,6 %
Manner-Suomi yhteensä	232 284	41	-2 221 901	-8,5 %
Pohjois-Pohjanmaa	30 000	72	-103 833	-5,2 %
Satakunta	15 796	75	-84 715	-7,9 %
Vantaa ja Kerava	31 802	110	-129 266	-10,8 %
Varsinais-Suomi	55 199	112	-210 325	-9,0 %
Pohjanmaa	19 960	112	-45 527	-5,4 %
Helsinki	90 403	132	148 292	5,0 %
Länsi-Uusimaa	86 699	173	-40 801	-2,1 %
Pirkanmaa	99 615	183	-93 388	-3,7 %
Kanta-Häme	37 443	221	-71 759	-8,9 %

Helsingin kaupungin katsotaan olevan ehdotettavan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolella, koska sillä ei ole kertynyttä alijäämää vuosilta 2023 ja 2024.

On mahdollista, että osa alijäämää ennakoivista alueista pääsee vuonna 2025 positiiviseen tulokseen, mutta toisaalta osa nyt positiivista tulosta ennakoivista alueista voi päätyä alijäämäiseksi. Ehdotettava sääntely periaatteessa lisää alueiden kannusteita päästä ylijäämäiseen tulokseen vuonna 2025, mutta alueiden tosiasialliset mahdollisuudet korjata tulostaan enää vuoden 2025 kuluessa ovat rajalliset. Alijäämää edelleen ennakoivilla alueilla alijäämä on huomattava eli useita miljoonia euroja. Mahdollinen kannustinvaikutus kohdistuisi ennen kaikkea juuri ja juuri positiiviseen tulokseen tähtääviin noin kolmeen alueeseen. Vaikutusten arvioinnissa lähdetäänkin alueiden tilinpäätösennusteiden mukaisesta tilanteesta eli siitä, että kymmenen aluetta tekisi alijäämää edelleen vuonna 2025. Huomioiden alueiden kertynyt alijäämä suurella osalla näistä kymmenestä alueesta ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta kattaa alijäämiään edes kaksi vuotta pidemmässä määräajassa.

Valtiovarainministeriön tekemissä simulaatioissa kahdeksan eniten alijäämäisen alueen täytyisi pystyä negatiiviseen nettokustannusten nimellismuutokseen jokaisena vuonna vuosina 2026–2028, jotta ne saisivat katettua alijäämänsä vuoden 2028 loppuun mennessä. Huomioiden hyvinvointialueiden menopaineet sekä historiallinen kehitys, usean vuoden negatiivista nimellismuutosta ei voida pitää realistisena. Näiden kahdeksan lisäksi kahdella vuodelle 2025 alijäämää ennakoivalla alueella alijäämien kattaminen vuoden 2028 loppuun vaatisi hyvin matalaa alle kahden prosentin nettokustannusten nimelliskasvua.

Voidaankin todeta, että tällä esityksellä ei ole näiden noin kymmenen alueen osalta merkittävää käyttäytymisvaikutusta, koska alueet eivät suurella todennäköisyydellä täytä määräajan jatkamisen edellytyksiä. Nämä alueet tulevat mahdollisesti muiden voimassa olevan lainsäädännön mukaisten valtion ohjauksen menettelyjen piiriin niiden edellytysten täytyessä. Arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset täyttyvät usealla alueella kehyskaudella 2026–2029, joten näiden menettelyjen käynnistämistä voidaan pitää todennäköisenä. Arviointimenettely voisi johtaa alijäämän kattamisen määräaikaa pidemmälle ajanjaksolle ulottuviin toimenpiteisiin.

Esityksen merkittävimmän vaikutuksen valtion sekä hyvinvointialueiden talouteen voidaan katsoa muodostuvan ennen kaikkea esitetyn määräajan jatkamisen piiriin pääsevän pienemmän kohdejoukon, eli noin yhdentoista alueen, käyttäytymisvaikutuksista. Esityksellä voidaan katsoa olevan suora vaikutus näiden alueiden talouden suunnitteluun ja toteumaan, mistä myös muodostuvat vaikutukset valtion talouteen.

Esityksen vaikutusten kannalta keskeistä on alijäämien kattamismääräajan jatkamisen mahdollisimman tarkka kohdentuminen. Valtiovarainministeriön simulaation mukaan kahdella alueella nettokustannukset voisivat kasvaa nimellisesti vuonna 2026 yli kolme prosenttia, jotta ne saisivat kertyneen alijäämänsä katettua voimassa olevan 115 §:n 2 momentin mukaisesti. Tämä kasvu vastaa koko maan keskimääräistä nettokustannusten kasvua vuonna 2024 sekä ennakoitua kasvua vuonna 2025.

Lopuilla yhdeksällä vuonna 2025 ylijäämää ennakoivilla alueilla alijäämien kattaminen vuoden 2026 lopussa on vaikeaa, koska se vaatisi valtiovarainministeriön simulaation mukaan kyseisiltä alueilta nettokustannusten nimellistä laskua vuonna 2026. Voidaan pitää todennäköisenä, että nämä alueet eivät saisi alijäämiään katettua voimassa olevan lainsäädännön mukaisessa määräajassa, jolloin alijäämien kattaminen jäisi joka tapauksessa tosiasiasa myöhempään ajankohintaan esimerkiksi arviointimenettelyn kautta. Näin ollen tämän esityksen voidaan näidenkin alueiden osalta katsoa olevan valtion taloudellisilta vaikutuksiltaan vähintäänkin neutraali nykytilanteeseen nähden.

Tämän osajoukon haastavuus muodostuu kuitenkin siitä, että alueiden alijäämien määrä vaihtelee huomattavasti ja osalla alueista voi olla vähintään kohtalaiset mahdollisuudet kattaa alijäämänsä vuoden pidemmässä määräajassa, kun taas osalla alueista tämä vaatisi kaksi vuotta pidemmän määräajan. Näin ollen, esityksen vaikutukset valtion talouteen määräytyvät pitkälti sen perusteella, miten hyvin alijäämän kattamiskauden jatkaminen pystytään kohdentamaan.

Esityksen taloudellisiin vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta, joka kumpuaa niin ulkoisista tekijöistä, jotka voivat vaikuttaa alueiden kustannustasoon, kuin myös hallituksen omien rakenteellisten toimien, kuten hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehitys ja tulevien vuosien rahoituksen taso, osin vielä tuntemattomista vaikutuksista.

Lisäksi hyvinvointialueilla on rahoituslain 11 §:n edellytysten täyttyessä mahdollisuus hakea lisärahoitusta ja on periaatteessa mahdollista, että osa alueista voi päätyä tilanteeseen, jossa rahoituksen taso vaarantaa palvelujen järjestämisen. Vaikka lisärahoitusta ei myönnetä alijäämän kattamiseen, tämän esityksen voidaan kuitenkin katsoa hillitsevän osaltaan lisärahoituksen tarvetta mahdollistaen sopeuttamistoimenpiteiden ulottamisen joillakin alueilla voimassa olevaa sääntelyä pidemmälle ajanjaksolle. Esityksen voidaan näin ollen katsoa olevan kustannusneutraali suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn.

Toteutuessaan suunnitellusti esityksen ei katsota merkittävästi muuttavan hyvinvointialueiden taloudellista käyttäytymistä, vaan se säilyttää riittävät taloudelliset kannusteet niiden alueiden osalta, joilla alijäämien kattaminen on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön tai väliaikaisen sääntelyn määräajassa.

Edellä kuvatusti osalle alueista ei esitettyllä sääntelyratkaisulla myönnettäisi määräajan jatkamista. Näillä alueilla alijäämien kattaminen vaatii suurella todennäköisyydellä joka tapauksessa pidemmän ajan. Alueiden kustannuskehityksen ja näin ollen valtion tulevien vuosien menojen voidaan katsoa riippuvan ennen kaikkea hyvinvointialueiden toimintakenttään kohdistuvista kustannuspaineista, kuten yleisestä hintatasosta, palkkaratkaisuista, palvelutarpeen kasvusta sekä työvoiman saatavuudesta, sekä alueiden kyvystä vastata näihin paineisiin. Esityksen ei katsota olennaisesti heikentävän alueiden kannusteita vastata näihin kustannuspaineisiin.

Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen

Esityksen voidaan katsoa helpottavan ehdotetun sääntelyn piiriin tulevien hyvinvointialueiden talouden suunnittelua. Esityksen verrattain tiukan kohdentamisen tavoitteena on ylläpitää hyvinvointialueilla riittävät kannustimet jatkaa taloutensa tasapainottamista ja kustannuskasvun hillintää. Valtiovarainministeriön simulaatiossa olettamana on, että kohdennettu määräajan jatkaminen kiristäisi hyvinvointialueiden sopeutusta ja alijäämän kattamistavoitetta yhdellä vuodelle. Näin ollen yksittäisillä alueilla määräajan jatkaminen saattaa johtaa kohtalaisen tiukkaan talouden sopeuttamiseen. Toisaalta tällöin päätäntävalta sopeutustoimista säilyy alueella toisin kuin hyvinvointialueen arviointimenettelyssä.

Hyvinvointialueiden itsehallinnon ja päätösvallan vuoksi lopullisia taloudellisia vaikutuksia yksittäisen hyvinvointialueen talouteen on haastava ennakolta arvioida. Simuloidut aluekohtaiset kustannusurat osoittavat kuitenkin suuntaa antavasti, millaiseen kustannuskehitykseen alueen pitäisi pyrkiä, jotta se pääsisi tavoitteeseensa. Simulaatiosta voidaan havaita, että ainakin kahden mahdollisesti määräajan jatkamisen piiriin tulevan alueen osalta vaadittava nettokustannuskehitys on huomattavan matalaa, mikä vaatii merkittäviä sopeutustoimia alueelta. Toisaalta simulaatioihin liittyy huomattavia epävarmuuksia muun muassa hyvinvointialueiden rahoituksen tason sekä sen kohdentumisen osalta.

Vaikutukset hyvinvointialueiden itsehallintoon

Osalle hyvinvointialueista voidaan turvata aito mahdollisuus kattaa kertyneet alijäämänsä väliaikaisen sääntelyn mukaisesti määriteltävässä määräajassa, mikä tukee osaltaan alueellista itsehallintoa. Taloudellisten kannusteiden arvioidaan säilyvän riittävinä kullekin alueelle. Toisaalta kaikille alueille ei myönnettäisi kattamismääräaikaan jatkoa, vaan tarvittaessa sovellettaisiin muita voimassa olevan lainsäädännön mukaisia valtion ohjauksen erillismenettelyjä.

Kohdennettu säännökseen perustuva määräajan jatkaminen on hyvinvointialueiden kannalta itsehallintoa vähemmän rajaava vaihtoehtovaihtoehto kuin hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen, johon aina liittyy hyvinvointialuelain 124 §:ssä tarkoitettu toimivallan rajoitus. Esityksen voidaan arvioida osaltaan vähentävän aloitettavien arviointimenettelyjen määrää hyvinvointialueiden voidessa tasapainottaa talouttaan vuodella tai kahdella vuodella jatkettuna määräajan kuluessa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtiovarainministeriölle tulisi väliaikaisen sääntelyn myötä uusi tehtävä, kun ministeriö tekisi päätöksiä hyvinvointialueiden hakemuksiin. Käytännössä hakemus joko hyväksyttäisiin tai hylättäisiin sellaisenaan käytettävissä olevien tietojen perusteella taikka sovellettaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisia mahdollisuuksia saada tarvittaessa lisätietoja valtion vuotuisen ohjauksen tai valtion ohjauksen erillismenettelyjen kautta. Sääntelyn myötä osa hyvinvointialueista saattaisi päättää olla hakematta rahoituslain 11 §:n mukaista hyvinvointialueen lisärahoitusta taikka jollakin hyvinvointialueella ei käynnistettäisi hyvinvointialuelain 122 §:n mukaista arviointimenettelyä. Näin ollen valtiovarainministeriön ja hyvinvointialueiden viranomaisten työmäärä voisi sääntelyn voimassa ollessa tältä osin vähentyä. Vastaavasti väliaikaisen sääntelyn voimassa ollessa hyvinvointialueiden viranomaistyö kohdentuisi osin toisella tapaa niillä hyvinvointialueilla, jotka hakisivat alijäämän kattamismääräajan jatkamista. Kokonaisuutena voidaan kuitenkin arvioida, ettei ehdotettavalla sääntelyllä ole merkittäviä viranomaistyötä lisääviä vaikutuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ei muuteta lainsäädäntöä -vaihtoehto

Jos lainsäädäntömuutoksia ei tehtäisi, vaan sovellettaisiin voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamia hyvinvointialueiden ohjauksen menettelyjä, on ennakoitavissa, että suuri osa hyvinvointialueista hakee viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä lisärahoitusta valtiolta. Tällä hetkellä käsittelyssä on Pohjois-Karjalan, Etelä-Karjalan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueiden lisärahoitushakemukset. Useampi muu hyvinvointialue on ilmoittanut hakevansa lisärahoitusta jo vuoden 2025 aikana tai valmistautuu hakemaan lisärahoitusta viimeistään vuonna 2026. Vantaa-Keravan hyvinvointialue haki lisärahoitusta vuonna 2024 ja Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue kuluvana vuonna, mutta sitä ei myönnetty.

Hyvinvointialueella kertynyt alijäämä ei vielä sellaisenaan osoita lisärahoituksen tarvetta, vaan lisärahoituksen myöntämiseen sovelletaan rahoituslain 11 §:ssä säädettyjä perusteita. Alijäämän kattaminen ei lähtökohtaisesti ole lisärahoituksen myöntämisen peruste. Kunkin hyvinvointialueen tilanne arvioidaan mahdollisessa lisärahoitusmenettelyssä rahoituslain mukaisesti tapauskohtaisesti. Näin ollen vaihtoehdon vaikutukset valtion talouteen ovat huomattavan epävarmat. Myös lisärahoitusmenettelyn yhteydessä annettava ohjaus sekä mahdollisen lisärahoituksen ehdot voivat vaikuttaa kustannuskehitykseen.

Valtiovarainministeriö on 17.6.2025 päättänyt käynnistää hyvinvointialueiden arviointimenettelyn Itä-Uudenmaan, Keski-Suomen ja Lapin hyvinvointialueilla. Kehyskaudella 2026–2029 arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset täyttyvät myös muilla alueille ja näin ollen arviointimenettelyn tai -menettelyjen käynnistäminen myös jatkossa on todennäköistä.

Arviointimenettelyssä laadittava toimenpideohjelma ulottuu alueen tilanteesta riippuen useiden vuosien ajanjaksolle.

Alijäämän kattamismääräajan lykkääminen kaikilla alueilla -vaihtoehto

Vaihtoehtoisesti alijäämän kattamiskauden päättymistä voitaisiin lykätä säädösperustaisesti väliaikaisesti kaikilla hyvinvointialueilla vuoden 2026 loppua myöhemmäksi. Käsitellessään viime hallituskaudella nyt ehdotettavaa sääntelyä vastaavaa kuntalakiin covid-19 epidemian vuoksi tehtyä väliaikaista sääntelyä alijäämän kattamiskauden määrääjän jatkamisesta hallintovaliokunta piti ehdotettua hakemuserusteista menettelyä perusteltuna. Määrääjän pidentäminen oli näin valiokunnan mukaan mahdollista kohdentaa kaavamaisempia ratkaisuja paremmin pandemian talousvaikutuksiin ja niille kunnille ja kuntayhtymille, joiden talouden tasapainottaminen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti on vaikeutunut tästä syystä.⁸

Hyvinvointialuelain 115 §:n mukaisen alijäämän kattamiskauden yleisen pidentämisen ei arvioida olevan välttämätöntä lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi ottaen huomioon alueiden välillä olevat suuret erot kertyneen alijäämän määrässä ja alijäämän kattamisvelvoitteen edellyttämässä sopeutustarpeessa. Kaikkia hyvinvointialueita koskevan kattamisvelvoitteen pidentäminen voisi hidastaa hyvinvointialueiden talouden tasapainottamista myös niillä alueilla, joilla on edellytykset alijäämien kattamiseen vuoden 2026 loppuun mennessä. Alijäämän kattamiskauden pidentämisellä saattaisi siten olla negatiivisia kannustinvaikutuksia ja se voisi johtaa kustannusten kasvun nopeutumiseen.

On oletettavaa, että merkittävä osa alueista lykkäisi vielä valmistelussa olevien päätösten toimeenpanoa. Lisäksi on oletettavaa, että toimenpiteistä jo päättäneet alueet saattaisivat päätyä jo tehtyjen päätösten uudelleentarkasteluun ja lykkäämiseen. Tämä vaikuttaisi kustannuksiin ja siten valtion rahoituksen jälkikäteistarkistuksen määrään.

Alijäämän kattamiskauden pidentäminen voisi viedä uskottavuutta sekä valtion ohjaukselta että niiden alueiden virkajohdolta ja päättäjiltä, jotka ovat ryhtyneet uudistamaan toimintaa ja tasapainottamaan taloutta ripeästi. Tämän kaltainen tilanne voisi vaikeuttaa päätöksentekoa alueilla jatkossakin ja vähentää alueiden omaa vastuuta taloudestaan.

Kunkin hyvinvointialueen tulee tehdä talouden tasapainon saavuttamiseksi sopeutustoimia sen verran, kuin on mahdollista ilman, että perustuslaissa jokaiselle turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tai pelastustoimen palvelut vaarantuvat.

Vaihtoehtojen vaikutusten arviointia simulaatiomallilla

Vaikutuksia valtion talouteen on pyritty arvioimaan valtiovarainministeriön simulaatiomallilla, joka mallintaa alueiden kertyneen alijäämän kattamiseen vaadittua nettokustannusuraa eri tavoitevuosilla. Simulaation pohjana oli hyvinvointialueiden vuoden 2025 tilinpäätösennusteiden mukainen kertyneen ali-/ylijäämän taso. Mallinnus tehtiin kolmelle eri skenaariolle:

- 1) kohdennettu kattamismäärääjän jatkaminen (*tämä esitys*)
- 2) ei muuteta lainsäädäntöä -vaihtoehto eli voimassa oleva sääntely ja
- 3) alijäämän kattamismäärääjän jatkaminen kaikilla alueilla -vaihtoehto.

⁸ HaVM 19/2020 vp, s. 2.

Näiden mallien tuloksia niin nettokustannusten kuin valtion rahoituksen osalta verrataan valtiovarainministeriön kansantalousosaston hyvinvointialueiden talousennusteeseen.

Skenaariossa 1 on pyritty etsimään esityksen piirissä todennäköisesti oleville 11 alueelle koko maan kahden viime vuoden kaltainen eli noin kolmen prosentin kustannusten kasvu-uran mukainen alijäämien kattamisen tavoitevuosi. Huomionarvoista on, että kahdella vuoden 2028 tavoiteryhmän alueista kustannusten mallinnettu nettokustannusten kasvu-ura olisi kuitenkin huomattavan tiukka eli noin 1,4–1,8 prosenttia vuosina 2026–2028. Loput alueista eivät olisi esityksen mukaisen määrääjän jatkamisen piirissä ja simulaatiossa näille sovelletaan THL:n Alue-SOME-mallin palvelutarpeesta ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteen hintojen nousun huomioivan menopaineen mukaista kustannusuraa korjattuna kahdella prosenttiyksiköllä.

Skenaario 2 (*ei säästötoimia*) vastaa pitkälti skenaariota 1, mutta siinä 11 esityksen piirissä olleen alueen alijäämän kattamisvuotta on siirretty yhdellä vuodella. Tämä oletus perustuu siihen, että alueen kannustin alijäämien kattamiseen pienenee, koska arviointimenettelyn alijäämäkriteerin täyttämisen välttäminen on alueille tässä kohtaa enää mahdotonta. Toisaalta näillä alueilla on edes kohtalaisen realistiset mahdollisuudet alijäämien kattamiseen tarkasteltavalla ajanjaksolla. Kuten edellä todetaan, on mahdollista, että esitys ei merkittävästi muuta alueiden käyttäytymistä, jolloin skenaario 2 voi olla kustannusvaikutuksiltaan skenaarion 1 kaltainen.

Skenaariossa 3 (*alijäämän kattamismäärääjän jatkaminen kaikilla alueilla*) kaikille lisäaikakriteerin täyttävälle 11 alueelle annetaan lisäaikaa vuoden 2028 loppuun mennessä. Muiden alueiden oletetaan käyttäytyvän edellisten skenaarioiden tavoin, koska niiden tosiasialliset mahdollisuudet kattaa alijäämänsä edes lisääjän puitteissa ovat heikot. Lisäksi edellä kuvatut oletukset sisältävät näiden alueiden osalta myös sopeutusta paikoin jopa kaksi prosenttiyksikköä suhteessa menopaineeseen.

Kolmen eri skenaarion simuloitua koko maan nettokustannusurat vuosina 2025–2029 ovat Taulukossa 3, jossa niitä on verrattu valtiovarainministeriön kesän 2025 ennusteeseen. Oikeanpuoleisimmassa sarakkeessa on laskettu kertynyt ero suhteessa esityksen mukaiseen skenaarioon 1.

Taulukko 3. Hyvinvointialueiden ja Helsingin SOTEPE-toimialan yhteenlasketut nettokustannukset kolmessa simuloidussa skenaariossa sekä valtiovarainministeriön ennusteessa 2025–2029 sekä kertynyt ero suhteessa skenaarioon 1.

Skenaario	2025	2026	2027	2028	2029	Kertynyt ero suhteessa S1
Kohdennettu määräaika (S1)	26 023	26 945	27 840	28 529	29 378	0
Ei säädöstoimia (S2)	26 023	27 027	28 010	28 827	29 737	910
Kaikille kaksi vuotta (S3)	26 023	27 056	28 089	28 950	29 882	1 287
VM ennuste (kesä 2025)	25 748	26 758	27 985	29 223	30 404	1 404

Kuten taulukoista havaitaan, simulaatioiden perusteella tämän esityksen tavoitteita mallintava skenaario yksi johtaisi maltillisimpaan nettokustannusten uraan. Tämä ura olisi valtion talouden kannalta suotuisin vaihtoehto, koska nettokustannukset vaikuttavat rahoituksen jälkikäteistarkistukseen kahden vuoden viiveellä. Kuten edellä on todettu, taloudellisten vaikutusten arviointi suhteessa nykytilaan (skenaario 2) on haastavaa. Voidaan kuitenkin vahvasti olettaa esitetyn kohdennetun määräajan jatkamisen olevan vähintään kustannusneutraali suhteessa nykytilaan.

Keskeistä on myös se, että kohdennetun vaihtoehdon voidaan katsoa johtavan valtion rahoituksen kannalta parempaan lopputulokseen suhteessa siihen, että kaikkien alueiden kattamismääräaikaa pidennettäisiin kahdella vuodella (skenaario 3). Tämä arvio perustuu pitkälti siihen, että osalle alueista kahden vuoden kattamismääräajan jatkaminen laskisi kannusteita kustannusten hillintään. Toisaalta kustannusurat perustuvat karkeille simulaatio-oletuksille, eikä ole täysin varmaa, kuinka nämä alueet todellisuudessa reagoisivat kahden vuoden määräajan jatkamiseen. Laskelmat perustuvat myös alueiden vuoden 2025 tilinpäätösennusteisiin, jotka voivat erota paikoin merkittävästi vuonna 2025 toteutuvasta kustannustasosta. Lisäksi alueiden tulevien vuosien rahoitukseen liittyy merkittävää epävarmuutta.

6 Lausuntopalaute

7 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lain voimaantulo viimeistään keväällä 2026 on tärkeää hyvinvointialueiden taloussuunnittelun näkökulmasta.

Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2029 asti.

8 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Esityksen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä ovat 2 §:n 3 momentin velvoite noudattaa kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin lakia sekä 121 §:n 4 momentin säännös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Ainakin välillisesti esitys myös edistää hyvinvointialueiden mahdollisuuksia noudattaa perustuslain 22 §:ssä säädettyä perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta.

Oikeuskansleri totesi hyvinvointialueiden velvoitetta alijäämän kattamiseen koskevassa ratkaisussaan (OKV/3069/10/2024), että voimassa oleva lainsäädäntö on lähtökohtaisesti pätevää lailisuusolettaman mukaisesti. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti kaikessa julkisessa toiminnassa tätä lainsäädäntöä noudatetaan tarkasti tai ryhdytään toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi.⁹ Oikeuskanslerin mukaan lainsäädännön muutokset ovat perustuslain näkökulmasta tarpeen silloin, kun olosuhteiden kehityksen ja muiden seikkojen johdosta lainsäädäntö ei enää kykene riittävällä tavalla luomaan perustaa asianmukaiselle hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palveluiden järjestämiselle ja perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvän rahoitusperiaatteen toteuttamiselle.¹⁰ Hyvinvointialueiden taloustietojen valossa on selvää, että merkittävä joukko hyvinvointialueita ei tule noudattamaan alijäämän kattamista koskevaa voimassa olevaa säännöstä. Tällöin oikeuskanslerin mukaan mikäli kyseessä on systemisempi ongelma useimpien hyvinvointialueiden tai laajan joukon hyvinvointialueita osalta niin oletusarvoisesti tällöin enemmän yleiset lainsäädännölliset toimenpiteet ovat tarpeen.¹¹ Edelleen oikeuskanslerin mukaan osana rahoitusperiaatteen toteuttamisen mahdollisimman toimivien lainsäädännöllisten puitteiden harkintaa varsinkin, jos rahoituksen riittävyyteen liittyy systemisiä ongelmia, voidaan harkita myös hyvinvointialueen alijäämän kattamista koskevan hyvinvointialuelain 115 §:n sisältöä ja määräaikoja.¹²

Hyvinvointialueiden toiminnassa keskeisiä ovat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettut sosiaaliset oikeudet sekä perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestäminen. Perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuuden vaatimus velvoittaa hyvinvointialueita niiden hoitaessa tehtäviään. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palveluiden saatavuutta (esim. PeVL 26/2017 vp). Hyvinvointialueilla on suoraan perustuslaista johdettavissa oleva velvoite järjestää perusoikeuskyskyntäiset tehtävänsä kaikissa tilanteissa. Hyvinvointialueiden tulee tehdä talousarvionsa ja -suunnitelmansa realistisesti velvoitteidensa ja toiminnan lähtökohdista. Hyvinvointialuelain 115 §:n 3 momentin mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot. Lisäksi siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan.

Selvää on, että hyvinvointialue ei voi jättää järjestämättä erityisesti perusoikeuskyskyntäisiä palveluja tai jättää hoitamatta niihin elimellisesti kytkeytyviä tehtäviään kattaakseen alijäämän hyvinvointialuelain 115 §:ssä säädettyssä määräajassa. Samaan aikaan on kuitenkin myös selvää, ettei hyvinvointialue voi olla pyrkimättä kattamaan alijäämää voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Esitetty alijäämän kattamismääräajan jatkamista koskeva väliaikainen sääntely mahdollistaisi hyvinvointialueen talouden tasapainottamisen voimassa olevaa sääntelyä pidempänä määräajana niille hyvinvointialueille, jotka täyttävät sääntelyn soveltamisen edellytykset. Täten esityksellä parannetaan näiden hyvinvointialueiden mahdollisuuksia tasapainottaa talouttaan suunnitelmallisesti siten, että edellytykset noudattaa mainittua taloudenpitoa koskevaa lainsäädäntöä paranevat.

Nykyistä suurempi osa hyvinvointialueista saisi taloutensa lainsäädännön mukaisesti väliaikaisen sääntelyn myötä jatkettua alijäämän kattamismääräajan kuluessa tasapainoon. Tällöin hyvinvointialuelain 122 §:ssä tarkoitettua hyvinvointialueen arviointimenettelyä ei myöskään käynnistettäisi alijäämäkriteerin perusteella. Valittu sääntelyratkaisu edistää näin ollen osaltaan myös näiden hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista. Hyvinvointialueen

⁹ OKV ratkaisu 23.4.2025, s. 20–21.

¹⁰ OKV ratkaisu 23.4.2025, s. 21.

¹¹ OKV ratkaisu 23.4.2025, s. 27.

¹² OKV ratkaisu 23.4.2025, s. 29.

arviointimenettelyn keskeinen ominaisuus on hyvinvointialuelain 124 §:n mukainen hyvinvointialueen viranomaisen toimivallan rajoittaminen sekä mainitun lain 122 §:n mukainen arviointiryhmän velvoite käsitellä hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) 6 §:ssä tarkoitettu ehdotus hyvinvointialueen muuttamisen vireillepanosta.

Kuntalakiin (410/2015) tehtiin covid-19 epidemian aikana vastaava muutos, jolla mahdollistettiin alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkaminen covid-19 epidemiasta johtuvien taloudellisten vaikeuksien vuoksi (HE 159/2020 vp, väliaikaisesti voimassa oleva 110 a §). Hallintovaliokunta piti tuolloin ehdotettua hakemuserusteista menettelyä perusteltuna. Määräajan pidentäminen oli valiokunnan mukaan mahdollista kohdentaa kaavamaisempia ratkaisuja paremmin pandemian talousvaikutuksiin ja niille kunnille ja kuntayhtymille, joiden talouden tasapainottaminen voimassa olevan sääntelyn mukaisesti oli vaikeutunut tästä syystä.¹³

Valtiovarainministeriön ehdotetun sääntelyn perusteella tekemään päätökseen saisi hakea muutosta hallinto-oikeudelta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Näin ollen hyvinvointialueiden oikeusturvasta on huolehdittu säännöspäätöksellä perustuslain 21 §:n mukaisesti.

Edellä mainituilla perusteluilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksikössä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

¹³ HaVM 19/2020 vp, s. 2.

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 16 § ja 115 §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto sekä
lisätään väliaikaisesti uusi 115 a § seuraavasti:

16 §

Investointisuunnitelma

Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman tulee sisältää tiedot investoinneista ja investointia vastaavista sopimuksista. Lisäksi sen tulee sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle huhtikuun loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 25 ja 26 §:ssä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 11 §:ssä.

115 a §

Alijäämän kattamista koskevan määräajan jatkaminen

Jos hyvinvointialue ei voi kattaa taseeseensa ennen vuotta 2025 kertynyttä alijäämää 115 §:n 2 momentissa säädetystä määräajassa, valtiovarainministeriö voi hyvinvointialueen hakemuksesta päättää, että alijäämä on katettava vuoden 2027 tai vuoden 2028 loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö voi tehdä edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, jos:

- 1) hyvinvointialueelle ei ole kertynyt alijäämää vuodelta 2025;
- 2) määräajan jatkaminen 1 momentin mukaisesti on välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi;
- 3) ennen vuotta 2025 kertynyt alijäämä on katettavissa 1 momentin mukaisessa määräajassa; ja
- 4) hyvinvointialueella on aluevaltuuston hyväksymä suunnitelma kertyneen alijäämän kattamiseksi viipymättä.

Hakemus on tehtävä alijäämän kattamista koskevan määräajan päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä.

Hyvinvointialueen 122 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voidaan aloittaa 123 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetystä poiketen vasta, kun edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen mukainen määräaika on kulunut.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys alijäämän kattamista koskevien toimenpiteiden toteutumisesta tilikaudella ja riittävytydestä 1 momentissa tarkoitettuna määräaikana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Lain 115 a § on voimassa vuoden 2029 loppuun.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 16 § ja 115 §:n 2 momentin ruotsinkielinen sanamuoto sekä
lisätään väliaikaisesti uusi 115 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

16 §

Investointisuunnitelma

Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma *seuraavaa tilikautta* seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman tulee sisältää tiedot investoinneista ja investointia vastaavista sopimuksista. Lisäksi sen tulee sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle kalenterivuoden loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 25 ja 26 §:ssä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 11 §:ssä.

115 a §

16 §

Investointisuunnitelma

Hyvinvointialueen on vuosittain laadittava investointisuunnitelma seuraavien neljän tilikauden aikana aloitettavista hyvinvointialuekonsernin investoinneista ja niiden rahoituksesta. Investointisuunnitelman tulee sisältää tiedot investoinneista ja investointia vastaavista sopimuksista. Lisäksi sen tulee sisältää tiedot hyvinvointialueen toimitilojen ja kiinteistöjen sekä muiden pitkävaikutteisten hyödykkeiden suunnitelluista luovutuksista. Investointisuunnitelma koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelmasta ja pelastustoimen osasuunnitelmasta. Investointisuunnitelma ei saa olla ristiriidassa 15 §:ssä tarkoitetun hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa.

Investointisuunnitelmaa koskeva esitys on toimitettava valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle *huhtikuun* loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevista investointisuunnitelman osasuunnitelmista ja investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 25 ja 26 §:ssä ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain (613/2021) 11 §:ssä.

115 a §

*Alijäämän kattamista koskevan määräjän
jatkaminen*

Jos hyvinvointialue ei voi kattaa taseensa ennen vuotta 2025 kertynyttä

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

alijäämää 115 §:n 2 momentissa säädettyssä määräajassa, valtiovarainministeriö voi hyvinvointialueen hakemuksesta päättää, että alijäämä on katettava vuoden 2027 tai vuoden 2028 loppuun mennessä.

Valtiovarainministeriö voi tehdä edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, jos:

1) hyvinvointialueelle ei kerry uutta alijäämää vuodelta 2025;

2) määräajan jatkaminen 1 momentin mukaisesti on välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi;

3) ennen vuotta 2025 kertynyt alijäämä on katettavissa 1 momentin mukaisessa määräajassa; ja

4) hyvinvointialueella on aluevaltuuston hyväksymä suunnitelma kertyneen alijäämän kattamiseksi viipymättä.

Hakemus on tehtävä alijäämän kattamista koskevan määräajan päättymisvuoden elokuun loppuun mennessä.

Hyvinvointialueen 122 §:ssä tarkoitettu arviointimenettely voidaan aloittaa 123 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyistä poiketen vasta, kun edellä 1 momentissa tarkoitetun päätöksen mukainen määräaika on kulunut.

Toimintakertomuksessa on esitettävä selvitys alijäämän kattamista koskevien toimenpiteiden toteutumisesta tilikaudella ja riittäväydestä 1 momentissa tarkoitettuna määräaikana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Lain 115 a § on voimassa vuoden 2029 loppuun.
