



Etelä-Karjalan hyvinvointialue

Satakunnan hyvinvointialue

Hyvinvointialueen talousnormiston ja järjestämisvastuuta määrittävän lainsäädännön välinen ristiriita

1 KANTELU

Etelä-Karjalan hyvinvointialue ja Satakunnan hyvinvointialue ovat osoittaneet oikeuskanslerille 19.12.2024 päivätyn hyvinvointialueen talousnormiston ja järjestämisvastuuta määrittävän lainsäädännön välistä ristiriitaa koskevan kantelun.

Kantelun liitteinä on kaksi alueellista esimerkkiä hyvinvointialueen toimenpiteistä, joita hyvinvointialuelain 115 §:ssä määritellyssä määräajassa toteutettava talouden sopeuttaminen alueella edellyttäisi. Kantelun mukaan esimerkit konkretisoivat normiristiriitaa suhteessa hyvinvointialueiden lakisääteisten, alueen asukkaiden tarpeiden näkökulmasta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuuteen. Kantelussa katsotaan, että liitteissä kuvatuissa olosuhteissa toimivilla hyvinvointialueen päättäjillä ja viranhaltijoilla ei ole mahdollisuutta tehdä ja valmistella sellaista hallinnollista päätöstä hyvinvointialueen talousarviosta ja taloussuunnitelmasta, joka johtaisi kaikilta osin päätöksentekoa velvoittavien laillisuusvaatimusten mukaiseen päätökseen.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue on toimittanut oikeuskanslerinvirastoon lisäkirjeen, johon on liitetty Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lausunto Itä-Suomen hallinto-oikeudelle asiassa Dnro2707/2024. Itä-Suomen hallinto-oikeuteen oli valitettu Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston 10.12.2024 tekemästä talousarviosta ja taloussuunnitelmaa koskevasta päätöksestä.

2 SELVITYS

Valtiovarainministeriö (VN/3775/2025) ja sosiaali- ja terveysministeriö (VN/3927/2025) ovat antaneet 31.3.2025 päivätyt selvitykset, jotka lähetetään ohessa kantelijoille tiedoksi.

3 RATKAISU

3.1 Ministeriöiden selvitykset

3.1.1 Valtiovarainministeriön selvitys hyvinvointialueiden rahoitusmallista ja rahoituksesta

Valtiovarainministeriön (VM) selvityksen mukaan hyvinvointialueilla on ensisijainen vastuu järjestämisvastuullaan olevan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kokonaisuuden toiminnasta ja taloudesta voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lainsäädäntökokonaisuus on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta on arvioinut rahoitusmallin lähtökohtaisesti täyttävän perustuslaissa säädetyt vaatimukset (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 38/2024, jälkikäteistarkistuksen omavastuuosuus).

Lainsäädäntökokonaisuutta valmisteltaessa (HE 241/2020 vp) on eri tavoin pyritty varautumaan hyvinvointialueiden edellytysten turvaamiseen selvitä tehtävistään erilaisissa tilanteissa. Hyvinvointialueilla on mahdollisuuksia kehittää toimintaansa edelleen lisäten tuottavuutta ja siten uudistusten kautta hillitä kustannusten kasvua. VM:n arvion mukaan yksinomaan alijäämän kattamista koskevan sääntelyn noudattaminen tai noudattamatta jättäminen ei merkitse sitä, että viime kädessä perustuslaissa turvatut palvelut vaarantuvat tai eivät vaarannu varainhoitovuonna. Hyvinvointialueiden tulee määrätietoisesti uudistaa toimintaansa ja myös siten jatkaa taloutensa tasapainottamista. Palvelurakenteiden uudistaminen on välttämätöntä henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi. Erityisesti alueiden tulee pyrkiä merkittävään kustannusten hillintään, jotta alijäämien kattaminen määräajassa olisi mahdollista. Jos alueen päättämät sopeutustoimet painottuvat lyhyelle ajalle, riskiä palvelujen vaarantumisesta ei voida poissulkea.

Jos hyvinvointialue ei selviä velvoitteistaan, alueella sekä toimivaltaisilla ministeriöillä on käytävissään lainsäädäntökokonaisuuteen perustuvat menettelyt, joiden tarkoituksena on turvata alueille edellytykset järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi. Vuoden 2025 alusta voimaan tulleen ennakkollisen talouden ohjauksen menettelyn (hyvinvointialueista annettu laki 611/2021, hyvinvointialuelaki 13 b §) lisäksi lainsäädäntökokonaisuuteen on yleisen ja vuotuisen ohjauksen lisäksi sen voimaantulosta lähtien kuulunut arviointimenettely (hyvinvointialuelaki 122-124 §) ja hyvinvointialueen lisärahoitusmenettely (hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki 617/2021, rahoituslaki 11 ja 26 §). Kummankaan kantelun tehneistä alueista

kanssa ei ole käynnissä mainittuja menettelyjä, eivätkä alueet ole hakeneet lisärahoitusta. Satukunnan hyvinvointialue on kuitenkin osallistunut valtion toteuttamaan ei-lakisääteiseen muutostukiprojektiin.

VM on todennut, että ennakollisen ohjauksen menettelyssä hyvinvointialueelle annetaan talouden tervehdyttämistä ja palvelujen järjestämisen turvaamista koskevia toimenpidesuosituksia. Alue päättää edelleen rahoituksensa kohdentamisesta. Kaikissa tilanteissa pelkästään rahoituksen uudelleenkohdentamisella ei ole mahdollista kattaa vuosina 2023–2024 kertyneitä alijäämiä ainakaan kokonaan, koska vaadittavan sopeutuksen mittakaava voi olla liian suuri käytettävissä olevaan aikaan nähden.

Arviointimenettelyn osalta VM on todennut, että VM käynnistää arviointimenettelyn joko STM:n aloitteen perusteella tai harkintansa mukaan hyvinvointialuelain 123 §:ssä tarkoitettujen alueen taloutta koskevien edellytysten täytyessä. Arviointimenettelyn käynnistäminen alueen talouden tunnuslukujen perusteella perustuu kokonaisharkintaan. Menettely voitaisiin käynnistää muun muassa kattamatta olevan alijäämään perusteella ja voisi johtaa alijäämän kattamisen määräaika pidemmälle ajanjaksolle ulottuviin toimenpiteisiin. Arviointimenettely voi johtaa myös hyvinvointialue- ja maakuntajakolain (614/2021) mukaiseen hyvinvointialueen muuttamiseen. Kehyskaudella 2026–2029 arviointimenettelyn käynnistämisen edellytykset täyttyvät useilla alueilla ja näin ollen arviointimenettelyn käynnistäminen on todennäköistä. VM seuraa ja arvioi arviointimenettelyn kriteerien täyttymistä alueilla ja käynnistää tarvittaessa menettelyn tehdyn kokonaisharkinnan perusteella ottaen huomioon myös muut kulloinkin käytettävissä olevat toimenpiteet hyvinvointialueen toiminnan edellytysten turvaamiseksi.

Lisärahoituksen osalta VM on viitannut perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan toteamaan (PeVL 17/2021 vp ja PeVL 38/2024 vp). VM on todennut, että valiokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, ettei lisärahoituksen merkityksen vahvistuminen ole ongelmatonta esimerkiksi rahoituksen ennakoitavuuden kannalta. Lisärahoitus turvaa alueen asukkaiden palvelujen järjestämisen edellytyksiä, mutta sen ei kuitenkaan voida tulkita pysyvästi riittävän varmistamaan rahoitusperiaatteen toteutumista, jos alueella arvioidaan olevan pysyvää epäsuhtaa lakisääteisten tehtävien ja rahoituksen kanssa.

VM seuraa ja arvioi osaltaan lainsäädäntökokonaisuuden toimivuutta ja eri menettelyjen edellytysten täyttymistä hyvinvointialueilla. Hallitusohjelman ja hallituksen budjettiriihessä tekemien päätösten mukaisesti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä (STM) on valmisteltu ja valmistellaan useita sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön muutoksia. VM seuraa ja arvioi hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuutta ja kehittää rahoitusmallia hallitusohjelman mukaisesti. Kaikkien vuosien 2025–2026 aikana voimaan tulevien lainsäädäntömuutosten sisältö, kustannusvaikutukset ja muut vaikutukset eivät vielä ole tiedossa. Normimuutosten lisäksi toimivaltaiset

ministeriöt ohjaavat hyvinvointialueita toimialallaan. Ohjaustoimia on mahdollista tehdä vielä vuosien 2025–2026 aikana ennen alijäämän kattamiskauden päättymistä.

Hyvinvointialueiden rahoitus vuodelle 2025 on koko maan tasolla yhteensä noin 26,2 miljardia euroa eli vajaa kolmannes valtion budjetista. Rahoitus kasvaa 1,6 miljardia euroa vuoden 2024 varsinaiseen talousarvioon verrattuna, mutta todellinen kasvu on kuitenkin noin 2,2 miljardia euroa, kun huomioidaan vuoden 2024 talousarvioon sisältynyt noin 530 miljoonan euron osuus vuoden 2023 rahoituksesta. Suurta kasvua selittää erityisesti ensimmäistä kertaa rahoitukseen tehtävä lakisääteinen rahoituksen jälkikäteistarkistus vuoden 2023 osalta, joka lisää rahoitusta 1,4 miljardia euroa. Indeksikorotus lisää hyvinvointialueiden rahoitusta noin 730 miljoonaa euroa ja sosiaali- terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu noin 240 miljoonaa euroa. Tehtävämuidosten perusteella rahoitusta vähennetään noin 250 miljoonaa euroa.

Valtiovarainministeriön selvityksessä on selostettu aluekohtaisen rahoituksen määräytymistä rahoituslain perusteella, aluekohtaisen rahoituksen muodostumiseen vaikuttavia siirtymätasauksia sekä rahoituksen jälkikäteistarkistusta, rahoitusmallin kehittämistä sekä hyvinvointialuetaloutta osana julkisen talouden suunnitelmaa ja rahoitusperiaatetta.

3.1.2 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on yleisesti todennut, että hyvinvointialueen tehtävistä säädetään hyvinvointialuelain 6 §:ssä, jonka mukaan hyvinvointialue järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Tarkemmin hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvista tehtävistä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaisessa lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä säännellään myös sosiaali- ja terveydenhuollon yleislaeissa, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2022, sote-järjestämislaki). Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö on pääsääntöisesti niin sanottua puitelainsäädäntöä, joka jättää tehtävien järjestäjälle valinnanmahdollisuuksia sen suhteen, millä keinoilla yksittäisen henkilön todettuun palvelutarpeeseen vastataan. Osin lainsäädäntö sisältää myös niin sanottuja subjektiivisia oikeuksia sekä muita yksityiskohtaisia velvoitteita esimerkiksi palvelujen antamiseen liittyvistä henkilöstömitoituksista tai määrärajoista, jotka rajaavat olennaisesti tehtävien järjestäjän harkintavaltaa palvelutarpeeseen vastaamisessa.

Rahoituslaissa säädetään valtion rahoituksen myöntämisestä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kattamiseen. Valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla hyvinvointialueilla on olosuhteista ja asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Rahoituksen riittävyyden tarkastelua vaikeuttaa lakisääteisten tehtävien perustuminen yksilölliseen tarpeeseen ja sen arvioimiseen. Kansallisella tasolla kunkin alueen palvelutarpeen arvioiminen perustuu palvelujen toteutuneeseen

käyttöön, eikä yksiselitteistä tietoa esimerkiksi tyydyttymättömästä palvelutarpeesta ole käytävissä. Lisäksi STM huomauttaa, että lakisääteisen minimitason kattamiseen riittävä rahoitus ei tarkoita automaattisesti rahoituksen optimaalista tasoa kansanterveyden ja -talouden näkökulmasta.

STM toteaa, että hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon talouden ja toiminnan tietopohja on edelleen puutteellinen, jotta vertailukelpoinen arvio palvelukohtaisesta ja hyvinvointialuekohtaisesta rahoituksen tason riittävydestä on mahdollista tehdä. Tietopohjan lisääntyessä ja tarkentuessa arvion tekeminen on mahdollista osin jo vuoden 2025 osalta.

STM:n mukaan sen käytettävissä olevia keinoja palvelujen toteutumisen turvaamiseksi ovat lähinnä hyvinvointialueen kanssa käytävien neuvottelujen yhteydessä hyvinvointialueelle annettavat suositukset, aloite arviointimenettelyn käynnistämisestä sekä aloite hyvinvointialueen lisärahoituksen myöntämisestä. Lisäksi STM tekee sote-järjestämislain 31 §:ssä tarkoitetussa selvityksessä ehdotuksia muun ohella julkisen talouden suunnitelmaan.

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö neuvottelevat yhdessä vuosittain hyvinvointialueen kanssa hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien toteuttamisesta ja hyvinvointialueen taloudenhoidosta valtiovarainministeriön yhteensovittamana. Neuvotteluissa seurataan ja arvioidaan hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamista. Ministeriöiden on tarvittaessa annettava hyvinvointialueelle järjestämistä ja taloutta koskevia toimenpidesuosituksia, joilla edistetään hyvinvointialueiden toiminnan vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuloksellisuutta. Loppuvuodesta 2024 Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueille annettiin kummallekin kolme suositusta.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyssä (hyvinvointialuelain 122 ja 123 §) valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Sote-järjestämislain 27 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos on osoittautunut, että hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Valtiovarainministeriö käynnistää arviointimenettelyn päätöksellään sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella tai hyvinvointialuelain 123 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä sote-järjestämislain 27 §:ssä tarkoitetun aloitteen, jos hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut vähintään kahtena kolmesta peräkkäisestä kalenterivuodesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvioiden tietoihin perustuen, huomioiden kaikkien hyvinvointialueiden suoriutuminen pykälän 2 momentissa tarkoitetuilla arviointiperusteilla. Koska STM on tehnyt havaintoja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskyvyn ilmeisestä vaarantumisesta tähän mennessä ainoastaan vuoden 2024 osalta, tämä keino ei ole vielä tässä vaiheessa ministeriön käytettävissä.

Rahoituslain 11 §:n mukaan, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada 2–4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi (lisärahoitus) ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät.

Sote-järjestämislain 28 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä aloitteen hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:ssä tarkoitetun lisärahoituksen myöntämiseksi hyvinvointialueelle ja lisärahoituksen ehdoista siten kuin mainitun lain 26 §:ssä säädetään. Säännöksen perustelujen mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi toimivalta tehdä aloite sekä hyvinvointialueen arviointimenettelystä että lisärahoituksen myöntämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi soveltaa arviointimenettelyä koskevaa aloitetta koskevia ehdotettavan lain 27 §:ssä säädettyjä arviointikriteereitä myös arvioidessaan tarvetta hyvinvointialueen lisärahoitusta koskevan aloitteen tekemiseen. Toisaalta tarkoituksenmukaisinta toimenpidettä määrittäessään sosiaali- ja terveysministeriö arvioisi alustavasti, onko hyvinvointialueen tapauksessa kyse edellä mainituista rakenteellisista, erillisiä korjaustoimenpiteitä edellyttävistä ongelmista, vai väliaikaisista, mahdollisesti lisärahoituksella korjattavissa olevista ongelmista. Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö voisi tehdä aloitteen myös molempien menettelyjen käynnistämisestä. Vaikka hyvinvointialueen ongelmat eivät sosiaali- ja terveysministeriön arvion perusteella olisi korjattavissa lisärahoituksella, hyvinvointialue saattaisi silti tarvita myös lisärahoitusta esimerkiksi arviointimenettelyn keston ajaksi.

Rahoituslain 26 §:n perustelujen mukaan kysymys lisärahoituksen tarpeesta voi nousta esille esimerkiksi hyvinvointialueiden ohjausprosessin yhteydessä havaittujen palvelujen järjestämiseen liittyvien ongelmien perusteella. Aloiteoikeus lisärahoituksen myöntämiseksi tulisi olla hyvinvointialueen lisäksi ministeriöillä. Koska toistuva lisärahoituksen saaminen voi johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyyn, kaikissa tilanteissa hyvinvointialueella itsellään ei välttämättä olisi intressiä hakea lisärahoitusta, vaikka palvelujen järjestäminen hyvinvointialueella olisi vaarantumassa. Näin ollen sääntelyn tarkoitusta voidaan tulkita siten, että ministeriöiden aloiteoikeus on toissijaista ja tulisi lähtökohtaisesti käytettäväksi vain silloin kun olisi ilmeistä, että hyvinvointialue välttelee lisärahoituksen hakemista välttääkseen arviointimenettelyyn joutumista tällä perusteella.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue tai Satakunnan hyvinvointialue eivät ole hakeneet rahoituslain mukaista hyvinvointialueen lisärahoitusta. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa ei kuitenkaan

ole sellaisia seikkoja, joiden perusteella ministeriön tulisi edellä kuvattuun sääntelyn tarkoitukseen peilaten ainakaan tässä vaiheessa harkita sote-järjestämislain 28 §:n pykälässä säädetyn aloitteen tekemistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on sote-järjestämislain 31 §:ssä tarkoitetussa selvityksessä tehnyt seuraavan ehdotuksen julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2026-2029: ”Hyvinvointialueiden kertyneiden alijäämien kattamisen aikataulu on tiukka. Tilanteeseen liittyvät riskit tulisi huomioida hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjauksessa esimerkiksi ennakkollisella talouden ohjauksen menettelyllä.”

3.1.3 Rahoituksen riittävyyden arviointi

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat selvityksissään arvioineet yhteneväisesti hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä. Selvitysten mukaan vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelman hyvinvointialuetaloutta koskevassa luvussa todettiin, että puolet hyvinvointialueista ei saa katettua taseeseen kertynyttä alijäämää vuoden 2026 loppuun mennessä alueiden talousarvioiden ja -suunnitelmien mukaisella kustannuskehityksellä. Alueiden taloussuunnitelmiin liittyi merkittävää epävarmuutta. Toisaalta usealla alueella oli valmistelussa lisätoimia talouden ja toiminnan sopeuttamiseksi ja tehostamiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa todettiin, että on olemassa riski, että yksittäisellä tai yksittäisillä hyvinvointialueilla valtion rahoitus ja tehtävät eivät ole kehyskaudella 2025–2028 sovitettavissa yhteen. Arviointimenettelyn kriteerien todettiin täyttyvän kehyskauden aikana useilla hyvinvointialueilla.

STM:n sote-järjestämislain 31 §:n mukaisen vuotta 2024 koskevan selvityksen mukaan kaikilla hyvinvointialueella ja Helsingin kaupungilla on todennäköisesti yksittäisiä lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joiden järjestäminen on ilmeisen vaarantunut suhteessa lainsäädäntöön ([Selvitys hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta 2024](#)). Lisäksi STM arvioi, että mielenterveysongelmia kokevien ja päihteitä käyttävien lasten ja nuorten tarvitsemat sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat vakavasti vaarantuneet kaikilla hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungissa. Selvityksessä todetaan, että hyvinvointialueiden palvelukohtaisen rahoituksen riittävyyden arviointiin ei ole vielä riittävää tietopohjaa, mutta sitä tarkennetaan vuosi vuodelta.

STM:n mukaan palveluiden järjestämisen vaarantuminen johtuu lähtökohtaisesti henkilöstön ja palveluiden yhteen sovittamisen riittämättömyydestä sekä hyvinvointialueilla tehtyjen yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisen valinnoista (em. selvitys s. 8). STM:n arvio on, että alijäämien kattaminen hyvinvointialueilta edellytetyssä aikataulussa edellyttää useilla alueilla sopeustoimenpiteitä, jotka saattavat vaarantaa lakisääteisten sosiaali- ja terveystaloudellisten palveluiden järjestämisen (em. selvitys, s. 22).

Valtiovarainministeriön mukaan sisäministeriö (SM) totesi vuotta 2023 koskevassa 15.1.2024 julkaistussa selvityksessään, että johtopäätösten tekeminen rahoituksen riittävyydestä tai riittämättömyydestä oli ennenaikaista. SM:n mukaan rahoituksen riittävyyden varmistamiseen on hyvinvointialuelainsäädännön mukaiset prosessit, kuten yksittäisen alueen lisärahoitus ja alueiden kokonaisrahoitukseen liittyvä jälkikäteistarkistus.

Valtiovarainministeriön mukaan STM ja SM eivät arvioi selvityksissään palveluiden toteutumista aluekohtaisesti, mikä vaikeuttaa rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia. VM:ssä osana vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelman valmistelua tehdyt rahoituslaskelmat perustuvat syksyn 2024 painelaskelmiin, jotka päivitetään maaliskuussa uusimpien määräytymistekijöitä ja hyvinvointialueindeksiä koskevien tietojen mukaisiksi ottaen huomioon rahoituslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen vaikutukset ja mahdolliset julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvät tehtävämuutokset. Aluekohtaisessa rahoituksessa huomioidaan uusin tieto hyvinvointialueen asukasluvusta. On mahdollista, että osalla alueista alijäämän määrä, ja siten myös sopeutustarve vuodelta 2024 pienenee tai suurenee tammikuussa 2025 raportoidusta.

3.1.4 Alijäämän kattaminen

Ministeriöiden selvityksissä on todettu, että hyvinvointialuelain 115 §:ssä säädetään alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Pykälän 2 momentin mukana 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.

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön selvityksissä on todettu, että kaikille hyvinvointialueille, Helsingin kaupunkia lukuun ottamatta, on kertynyt alijäämää järjestämisvastuiden ensimmäiseltä vuodelta 2023. Tilinpäätösarviotietojen perusteella kaikille alueille, paitsi Helsingin kaupungille, kertyi uutta alijäämää myös vuonna 2024. Tämä tarkoittaa sitä, että näiden alueiden pitäisi kerryttää vastaavan suuruinen ylijäämä vuosien 2025–2026 aikana saadakseen alijäämänsä katetuksi määräajassa.

Hyvinvointialueiden raportoimien vuotta 2024 koskevien tilinpäätösarvioiden perusteella näyttää siltä, että Etelä-Karjan hyvinvointialueen alijäämä vuosilta 2023 ja 2024 on kasvamassa yhteensä noin 71 miljoonaan euroon (n. 570 e / asukas) ja Satakunnan hyvinvointialueen noin 107 miljoonaan euroon (n. 504 e / asukas). Alijäämäkertymä on huomattava. Tarvittavien toimien suuruusluokkaan ja niiden vaikutuksiin palvelujärjestelmälle vaikuttaa olennaisesti ajajänne, jona sopeutuksia tehdään ja myös niiden pysyvyys.

Kantelun liitteessä 1 Etelä-Karjalan hyvinvointialue toteaa vuoden 2025 olevan talousarvion perusteella alijäämäinen. Alijäämän kattaminen päästäisiin aloittamaan vasta vuonna 2026. Alijäämäkertymä olisi talousarvion mukaan noin 85 miljoonaa euroa (680 e / asukas). On selvää, että jos toimenpiteet kohdistuvat vain yhdelle vuodelle, on niiden mittaluokka huomattavan suuri. Keskeistä olisi pyrkiä löytämään keinoja, joilla alueen talouden tilannetta pystytään tasapainottamaan enemmän jo vuoden 2025 aikana.

Kantelun liitteessä 2 todetaan, että Satakunnan hyvinvointialueen alijäämän kattaminen vuoden 2026 loppuun mennessä tarkoittaisi vuodelle 2025 noin 1,1 prosentin leikkausta toimintakatteen ja vuodelle 2026 noin 9,8 prosentin leikkausta.

Vaikka talousarvioihin ja taloussuunnitelmiin liittyy vielä huomattavia epävarmuuksia, vastaa esitettyjen skenaarioiden suuruusluokka myös VM:n arvioita tämän hetken näkymistä. Johtopäätöksenä sekä VM että STM ovat todenneet, että mittaluokaltaan näin suuren sopeutuksen tekeminen yhden tai kahdenkaan vuoden aikana sisältää riskin sille, että palvelut vaarantuvat.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vastannut selvityspyynnössäni esittämäni kysymykseen, onko sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan kantelussa ja sen liitteissä kuvatuissa tilanteissa olemassa edellytykset hyvinvointialueen järjestämisvastuun ja lailla säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen lainmukaiselle toteuttamiselle noudatettaessa hyvinvointialuelain säännöstä alijäämien kattamiselle.

STM:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisesta vuonna 2024 on käyty seikkaperäisesti läpi hyvinvointialueittain alueiden muutosohjelmien suhdetta tällä hetkellä nähtävillä olevaan alijäämien kattamispaineeseen. STM:n arvion mukaan hyvinvointialueiden nykyisiin muutosohjelmiin sisältyvät toimenpiteet ovat lähes kaikilla alueilla riittämättömiä sosiaali- ja terveystalouden uudistumisen kannalta, mikä tulee hidastamaan niiden talouden kestäväää tasapainottumista.

Hyvinvointialueiden taloussuunnitelmien perusteella noin puolet alueista olisi saavuttamassa tai lähes saavuttamassa alijäämien kattamisen velvoitteen vuoden 2026 loppuun mennessä. Hyvinvointialueiden taloussuunnitelmiin liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta ja niiden perusteella on liian varhaista arvioida hyvinvointialueiden todellisia alijäämiä vuoden 2025 lopussa. STM:n arvio on, että alijäämien kattaminen hyvinvointialueilta edellytetyssä aikataulussa edellyttää useilla alueilla sopeutustoimenpiteitä, jotka saattavat vaarantaa lakisääteisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen.

STM:n mukaan kantelun liitteissä 1 ja 2 kuvatuissa tilanteissa alijäämän kattamiseksi tarvittava talouden sopeuttamistarve kanavoituisi vain vuodelle 2026, mikä johtaisi huomattavan suureen

sopeutukseen suhteessa Etelä-Karjalan ja Satakunnan hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaisuuteen. Näin ollen on selvää, että on olemassa riski sille, että sopeutustoimien laajuus saattaa vaarantaa lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen. Esimerkiksi liitteessä 1 kuvatuista keinoista alijäämän kattamiseksi esiin nostettu koko vammaispalvelujen henkilöstön irtisanominen johtaisi jo sellaisenaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lainsäädännön ja siihen liittyvän relevantin oikeuskäytännön vastaiseen tilanteeseen. Toisaalta alueella on mahdollisuus sopeuttaa toimintaansa huomattavasti laajemmalla keinovalikoimalla kuin mitä liitteen 1 esimerkinomaisessa listauksessa on kuvattu. Kun kukin hyvinvointialue kohdentaa itse saamansa valtion rahoituksen lakisääteisten tehtäviensä järjestämiseen rahoituslain mukaisesti, sosiaali- ja terveysministeriön käytettävissä olevin keinoin ja tietopohjalla on mahdollonta ottaa yksityiskohtaisesti kantaa siihen, onko vuosien 2025 ja 2026 rahoitus kohdennettavissa siten, että lakisääteisten tehtävien järjestäminen ei vaarannu ja kertyneet alijäämät tulevat katetuiksi hyvinvointialuelain 115 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

VM kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valtaosalla hyvinvointialueista, mukaan lukien kantelun tehneet alueet, talouden näkymissä on tapahtunut käänne parempaan loppuvuoden 2024 aikana ja kustannusten kasvu on hidastunut aiemmasta. Tämän kehityksen jatkuminen on syytä varmistaa. Keskeistä on, että alueet tekevät kaikki mahdolliset toimet talouden tasapainottamiseksi jo vuonna 2025, jolloin vuodelle 2026 ei kohdentuisi niin suuria sopeutuspaineita. Vuoden 2026 näkymään liittyy kuitenkin vielä huomattavaa epävarmuutta, eikä esimerkiksi tarkka aluekohtainen rahoitus ole vielä tiedossa. Tämä vaikuttaa osaltaan aluekohtaiseen sopeutustarpeeseen. Vasta vuoden 2026 tilinpäätöstietojen perusteella on lopulta nähtävissä, onko yksittäinen hyvinvointialue onnistunut kattamaan vuosina 2023 ja 2024 kertyneet alijäämät määräaikaan mennessä.

VM:n näkemyksen mukaan hyvinvointialuelain 115 §:n muuttamisen ja alijäämän kattamiskauden pidentämisen ei arvioida olevan välttämätöntä lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi ottaen huomioon alueiden välillä olevat suuret erot kertyneen alijäämän määrässä ja alijäämän kattamisvelvoitteen edellyttämässä sopeutustarpeessa. VM arvioi kaikkia hyvinvointialueita koskevan kattamisvelvoitteen pidentämisen voivan 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.

Sekä VM että STM ovat todenneet, että 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.

3.1.5 Virkavastuusta ja vastuuvapauden myöntämisestä

VM:n selvityksen mukaan hyvinvointialueissa säädetään valtuustoasioiden valmistelusta ja aluevaltuuston päätösten laillisuuden valvonnasta. Päätöstä vastaan äänestänyt tai eriävän mielipiteen ilmoittanut ei ole vastuussa päätöksestä. Esittelijä on vastuussa hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettä. Hyvinvointialueen tilintarkastajan tehtäviin kuuluu muun muassa tarkastaa, onko hyvinvointialueen hallintoa hoidettu lain ja aluevaltuuston päätösten mukaisesti.

Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu päättää hyvinvointialueen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta. Tilintarkastajan on annettava aluevaltuustolle kultakin tilikaudelta kertomus, jossa esitetään tarkastuksen tulokset. Kertomuksessa on myös esitettävä, voidaanko tilinpäätös hyväksyä ja voidaanko toimielimen jäsenelle ja asianomaisen toimielimen tehtäväalueen tilivelvollisille myöntää vastuuvapaus. Jos tilintarkastaja havaitsee, että hyvinvointialueen hallintoa ja taloutta on hoidettu vastoin lakia tai aluevaltuuston päätöksiä, eikä virhe tai aiheutunut vahinko ole vähäinen, tilintarkastuskertomuksessa on tehtävä asiasta tilivelvolliseen kohdistuva muistutus. Muistutusta ei voida kohdistaa aluevaltuustoon. Hyväksyessään tilinpäätöksen aluevaltuusto päättää vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille.

Tilintarkastaja harkitsee viime kädessä, keneen muistutus kohdistuu, ja tilivelvollisten piiri voi vaihdella tilannekohtaisesti. Sääntely ei estä vahingonkorvaus- tai rikosoikeudenkäynnissä vaatimuksia muitakin kuin tilivelvollisia vastaan. Valtuusto päättää vastuuvapaudesta harkintansa mukaan, eikä päätöstä ole sidottu tilintarkastajan näkemykseen asiasta. Vastuuvapauden myöntämisen on katsottava merkitsevän, ettei siviilioikeudellisten vahingonkorvausvaatimusten esittäminen ole enää mahdollista. Sitä vastoin vastuuvapaus ei estä esittämästä vaatimuksia virkarikosoikeudenkäynnissä.

Tarkastuslautakunta tekee valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille ottaen huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antamat lausunnot. Lautakunta arvioi, ovatko aluevaltuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet toteutuneet hyvinvointialuekonsernissa, onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla, miten talouden tasapainotus on toteutunut tilikaudella sekä taloussuunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden riittävyyttä talouden tasapainotuksen kannalta.

VM:n näkemyksen mukaan tilintarkastajan on arvioitava tapauskohtaisesti hyvinvointialueella tehtyjen päätösten ja toimenpiteiden merkitystä kulloisessakin tilanteessa. Vastuuvapauden myöntämistä koskeva lausuma perustuu tilannekohtaiseen arvioon. Merkitystä voidaan antaa esimerkiksi sille, onko tilanteen syntymistä pyritty estämään päätöksenteossa verrattuna siihen,

että toimenpiteitä ei ole tehty lainkaan. Lain noudattamatta jättämistä koskevasta muistutuksesta huolimatta on mahdollista puoltaa vastuuvapauden myöntämistä. Taustalla olevilla toimenpiteitä koskevilla päätöksillä voidaan katsoa olevan merkitystä arvioitaessa vastuuvapaus ja muita vastuukysymyksiä. Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu päättää toimenpiteistä, joihin niin kutsuttu mukautettu tilintarkastuskertomus antaa aihetta. Vastuukysymysten arvioinnissa merkitystä voitaneen tällöin antaa myös valtuuston tekemien päätösten noudattamiselle ja päätösten taustalla oleville seikoille. Tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksen mahdolliset huomiot, vastuuvapaudesta päättäminen vuodelta 2024 ja tarkastuslautakunnan arviointikertomus käsitellään tilinpäätöksen käsittelyn yhteydessä, joten näiltä osin ei vielä ole käytettävissä hyvinvointialuekohtaista tietoa.

Luottamushenkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä luottamushenkilön hoitaessa hyvinvointialueissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974) ja virkarikoksista rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. VM toteaa, että rikos- ja vahingonkorvausvastuuta koskevat asiat ratkaistaan tuomioistuimissa. Tuomioistuimet arvioivat kussakin tapauksessa erikseen, täyttyvätkö rikosoikeudelliselle tai vahingonkorvausvastuulle säädetyt edellytykset esimerkiksi hyvinvointialueen luottamushenkilöiden tai viranhaltijoiden kohdalla.

3.1.6 Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitys asiassa

Pyysin selvityspyynnöissäni ministeriöitä arvioimaan perustuslain 22 §:n perustuslain 6 §:n sekä perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä asiassa.

VM ja STM ovat yhteneväisesti todenneet, että asiassa 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.

Hyvinvointialueilla on suoraan perustuslaista johdettavissa oleva velvoite järjestää perusoikeuskytkentäiset tehtävänsä kaikissa tilanteissa. Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palveluiden saatavuutta (esim. PeVL 26/2017 vp).

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta korostaa perusoikeussäännösten huomioon ottamista tavallisten lakien säännösten tulkinnassa. Selvää on, että hyvinvointialue ei voi jättää järjestä-

mättä erityisesti perusoikeuskytkentäisiä 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.

Hyvinvointialueilla on itsehallintonsa puitteissa harkintavaltaa kohdentaessaan määrärahoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Hyvinvointialueella on liikkumavaraa tehtäviensä hoitamisessa kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Lakisääteisten palvelujen vaarantumisen arviointi ei siksi aina ole yksiselitteistä. Alueen on tarkasteltava toimintansa kokonaisuutta kohdennuspäätöksiä tehdessään ottaen huomioon perustuslaista johdettu perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus.

VM:n mukaan käytäntö on kuitenkin 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.

3.2. Etelä-Karjalan hyvinvointialueen lisäkirje ja vastine

Etelä-Karjalan hyvinvointialue on 22.4.2025 toimittanut oikeuskanslerinvirastoon lisäkirjeen ja vastineen valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön selvityksistä.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue toteaa, että se ei ole viivytellyt tasapainotustoimenpiteisiin ryhtymisessä välittömästi, kun selkeä tieto tasapainotusvelvoitteesta on ollut käytettävissä. Jälkikäteen on selvinnyt, että hyvinvointialueiden rahoituspohja on ollut koko valtakunnan tasolla merkittävästi alimitoitettu liittyen muun ohella ennustamattomaan inflaatiokehitykseen. Vasta vuoden 2023 loppupuolella selvinnyt tulkintalinjaus oli kaksinkertaistanut sopeuttamisen mittakaavan Etelä-Karjalan hyvinvointialueella. Vielä tuolloinkaan ei ollut pystytty arvioimaan rahoitusmallin tarvekertoimien ja asukaslukujen suhteellisen muutoksen vaikutusta tulevien vuosien rahoitukseen hyvinvointialueiden välillä, millä on edellä kuvatun lisäksi ollut merkittävä sopeuttamisvaatimusta lisäävä vaikutus Etelä-Karjalan hyvinvointialueella.

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen mukaan eri hyvinvointialueiden eroavaisuudet kyvyssä sopeuttaa toimintojaan riittävällä tasolla laissa määritellyssä aikajänteessä poikkeavat toisistaan erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin hyvinvointialueiden rahoituksen jakautumisen perusteiden on

havaittu vasta vuoden 2024 loppupuolella käyttöön tulleiden tietoaaineistojen perusteella perustuvan hyvin sattumanvaraiseen tietopohjaan, eikä siten tosiasiallisiin alueiden palvelutarpeisiin. Toinen näkökulma sopeuttamismahdollisuuksien eritahtisuuteen eri hyvinvointialueiden kesken on, että hyvinvointialueet ovat käynnistäneet toimintansa vuoden 2023 alussa hyvin erilaisista lähtökohdista toimintarakenteisiin liittyvien sopeuttamismahdollisuuksiensa suhteen. Alueiden erilaisia lähtökohtia ei ole otettu mitenkään huomioon rahoituksen jakoperusteissa, mikä johtaa automaattisesti Etelä-Karjalan kaltaisten integroituneiden alueiden eriarvoiseen kohteluun sopeuttamisvaatimusten suhteen.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue on viitannut valtiovarainministeriön lausuntoon ja katsonut, että kaikki toimenpiteet, jotka olisivat mittakaavaltaan riittäviä sopeutustoimien toteuttamiseksi hyvinvointialuelain 115 §:n vaaditussa aikataulussa, aiheuttaisivat välittömästi hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevissa palveluissa leikkaukset, joiden johdosta kansalaisten laki- ja perustuslakitasolla turvatut palvelut olisi mahdotonta turvata.

3.3 Arviointia

3.3.1 Lainsäädäntö ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksestä on runsaasti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Sote-uudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ([PeVL 17/2021 vp](#)) on todettu, että säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71). Lisäksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyypillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I).

Edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valiokunnan mielestä oleellista on varmistaa lainsäädännössä se, että vastuussa oleva järjestäjä voi kaikissa tilanteissa turvata sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävän saatavuuden. Valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteis-

kunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen terveystalouteen oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I). Oikeus riittäviin terveystalouteen turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp, s. 33).

Edellä mainituista palveluista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lainsäädännössä ja palveluiden järjestämisvastuu kuuluu hyvinvointialueille.

Hyvinvointialuelain 115 §:n 1 momentin mukaan aluevaltuuston on kunkin vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä hyvinvointialueelle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio, jossa otetaan huomioon hyvinvointialuekonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Talousarvion hyväksymisen yhteydessä aluevaltuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi. Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi. Pykälän 2 momentin mukaan taloussuunnitelma on laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään toisen talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Taloussuunnitelman tasapainossa voidaan ottaa huomioon talousarvion laadintavuoden taseeseen kertyväksi arvioitu ylijäämä. 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. Taloussuunnitelmassa hyväksytään hyvinvointialueen ja hyvinvointialuekonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Tavoitteiden on toteutettava hyvinvointialuestrategiaa.

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen hyvinvointialuelain 115 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan ([HE 241/2020 vp](#), s. 615-616) pykälän 2 momentissa säädetäisiin hyvinvointialueen talouden tasapainolle asetettavasta vaatimuksesta.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa [PeVL 17/2021 vp](#) käsitellyt hyvinvointialueiden rahoitusmallia. Lausunnon mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoritua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (PeVL 26/2017 vp, s. 22—22, ks. myös PeVL 20/2004 vp, PeVL

63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp). Sosiaali- ja terveystalvueluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvien osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp). Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Perustuslakivaliokunta on pitänyt olennaisena, että sosiaali- ja terveystalvueluiden rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sosiaali- ja terveystalvueluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (PeVL 15/2018 vp, s. 23).

Perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon mukaan perustuslakivaliokunta on arvioinnissaan edellisen vaalikauden sote-esitykseen sisältynyttä maakuntien rahoituslakia todennut pitävänsä sinänsä selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalvueluihin tilanteessa, jossa maakunnalla ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 15/2018 vp). Tältä kannalta merkityksellisiä ovat ehdotetut rahoituslain 10 §:n säännökset toteutuneiden kustannusten huomioon ottamisesta ja 11 §:n säännökset hyvinvointialueen lisärahoituksesta. Jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalvuelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on rahoituslakiehdotuksen 11 §:n mukaan oikeus saada 2—4 luvussa säädetyn lisäksi valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalvuelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät. Lisärahoituksen saaminen ja määrä sidotaan 11 §:ssä palvelujen järjestämisen vaarantumiseen ja toisaalta tarpeeseen. Kynnys lisärahoituksen saamiseen ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu tässä suhteessa liian korkeaksi (PeVL 15/2018 vp, s. 23, PeVL 65/2018 vp s. Hyvinvointialueen rahoituksen riittävyyden ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten oikeuksien turvaamisen kannalta merkityksellistä on, että lisärahoituksen saamiseen on edellytysten täytyessä oikeus, eikä myöntäminen riipu tältä osin valtioneuvoston harkinnasta.

Perustuslakivaliokunta on johtopäätöksensä todennut, että hyvinvointialueiden rahoitusta koskeva sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lisärahoitusta lausunnossaan [PeVL 38/2024 vp](#) ja viitannut muun muassa aiempaan edellä mainittuun lausuntoonsa. Valiokunta on todennut, että rahoituslain 11 §:ään perustuvaa lisärahoitusoikeutta voidaan pitää viime kädessä riittävänä perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämän turvaamisvelvollisuuden toteuttamisen näkökulmasta, edellyttäen, että oikeus lisärahoitukseen toteutuu edellä viitattujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei lisärahoituksen merkityksen vahvistuminen ei ole ongelmattonta esimerkiksi rahoituksen ennakoitavuuden kannalta. Lisärahoituksen myöntäminen voi myös johtaa hyvinvointialueen arviointimenettelyyn.

3.3.2 Arvioita hyvinvointialueiden rahoituksesta ja palvelujen järjestämisestä

STM:n sote-järjestämislain mukaisessa edellä mainitussa [selvityksessä](#) on todettu, että mielen-terveysongelmia kokevien ja päihteitä käyttävien lasten ja nuorten tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vakavasti vaarantuneet kaikilla hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungissa (s. 9). Lisäksi STM arvioi erikoissairaanhoidon järjestämisen olevan vaarantunut suhteessa lainsäädännön määräaikoihin kaikilla hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungissa ja HUS-yhtymässä (s. 9).

STM esittää selvityksessä arvion (s. 22), että alijäämien kattaminen lainsäädännön mukaisessa aikataulussa edellyttää useilla alueilla sopeuttamistoimenpiteitä, jotka saattavat vaarantaa lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen.

Edellä mainitussa selvityksessä on käsitelty hyvinvointialueiden talouden kehitystä ja muutosohjelmia sekä hyvinvointialueiden sopeutustoimia taloussuunnitelmissa (s. 92-96). Selvityksen mukaan alijäämien kattaminen hyvinvointialuelain 115 §:n mukaisesti haastaa lähivuosina hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä. Hyvinvointialueiden aluevaltuustot ovat hyväksyneet vuoden 2025 talousarvion ja vuosien 2026–2027 taloussuunnitelmat, joiden perusteella on tarkasteltu suunnitelmia kattaa alijäämiä lain edellyttämällä tavalla. Noin puolet alueista on tehnyt taloussuunnitelman, joka kattaa tai lähes kattaa syntyneet alijäämät vuoden 2026 loppuun mennessä. On mahdollista, että joidenkin hyvinvointialueiden taloussuunnitelma on laadittu lain vaatimusten täyttämiseksi epärealistiseksi. Selvityksen mukaan esimerkiksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialue toteaa vuoden 2025 talousarviokirjassaan: ”Jotta Vantaan ja Keravan hyvinvointialue täyttää hyvinvointialuelain § 115 vaatimukset taloussuunnitelmakaudelle, talousarvio on laadittu teknisesti siten, että alijäämät tulevat katettua vuoden 2026 loppuun mennessä.” Noin puolet alueista ei suunnittele kattavansa alijäämiä lain edellyttämässä aikataulussa.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Talouspolitiikan arviointineuvosto ovat käsitelleet hyvinvointialueiden taloutta ja alijäämien kattamista raporteissaan ja arvioissaan.

THL on julkaissut 29.10.2024 sote-järjestämislain 30 §:n mukaisen asiantuntija-arvion sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä valtakunnallisesti ”[Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen Suomessa](#)”. Arviossa on todettu (s. 20), että useat hyvinvointialueet ovat todenneet talouden tasapainon saavuttamisen vuoden 2026 loppuun mennessä olevan epätodennäköistä, ja se näyttää olevan realistista vain harvalle hyvinvointialueelle. Arvion mukaan hyvinvointialueiden ensimmäinen toimintavuosi oli vahvasti alijäämäinen (s.16). Hyvinvointialueiden ensimmäisen toimintavuoden rahoitus ei vastannut toteutunutta inflaatiokehitystä eikä valtakunnallisen työmarkkinaratkaisun tasoa. Hyvinvointialueiden yhteenlaskettu alijäämä päätyikin 1,3 mrd. euroon. Tulosta heikensivät lisäksi asiakaspalvelujen ostojen ja työvoimavuokrauksen käytön lisääntyminen, merkittävät ostopalvelujen hinnankorotukset sekä vuokratason nousu. Suurimmat asukaskohtaiset alijäämät olivat Lapin ja Keski-Suomen hyvinvointialueilla. Helsingin kaupunki oli ainoa ylijäämäisen tuloksen saavuttanut järjestäjä.

THL on julkaissut 10.3.2025 tutkimusraportin ”[Tilannekuvia hyvinvointialueilta – Muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina](#)”. Raportissa on todettu, että hyvinvointialueiden vuosien 2023 ja 2024 aikana tapahtunut nopea kustannusten kasvu kohdistaa painetta rahoitusmalliin ja palvelujärjestelmään. Lain mukaan hyvinvointialueiden tulisi kattaa alijäämänsä vuoden 2026 loppuun mennessä, mikä on osoittautunut haasteellisen kireäksi aikatauluksi. Vaikka aikataulusta kiinni pitäminen voikin olla rahoitusmallin uskottavuuden näkökulmasta tärkeää, voi se tehdä monilla alueilla palveluiden nopean heikentämisen välttämättömäksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannuksille ei ole olemassa mitään luonnollista ylärajaa. Siksi on selvää, että täydessä valtionrahoituksessa tulisi olla budjettikuria tukevia elementtejä. Toisaalta kiireellisesti tehdyt leikkaukset voivat aiheuttaa tehottomuutta ja heikentää palveluja ja siten terveystulemia.

Raportin mukaan Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen lisärahoituspyyntö kesällä 2024 oli ensimmäinen kerta, kun lisärahoitusmenettelyn toimivuutta testattiin. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue haki vuosille 2024 ja 2025 yhteensä 150 miljoonaa euroa. Lisärahoitusta ei myönnetty. Lisärahoitusmenettelyn haasteena on, että lainsäädännössä kuvataan menettely vain karkeasti: lisärahoitushakemuksen käsittelyssä tulisi arvioida, onko riittävien palveluiden järjestäminen uhattuna, mutta palveluiden riittävyyden arviointi on vaativa tehtävä. Koska hyvinvointialueiden rahoitus joustaa lähinnä lisärahoitusmenettelyn kautta, olisi tärkeää olla olemassa selkeä menetelmä tarveperusteisen rahoituksen riittävyyden arviointiin.

Raportin [diakoosteessa](#) on todettu, että rahoitusmalli ja tiukka talouden tilanne haastavat hyvinvointialueiden itsehallintoa, uudistuksen toimeenpanoa sekä uudistuksen tavoitteiden toteutumista. Rahoitusmallin luomissa puitteissa palvelut ja uudistuksen muut tavoitteet joutuvat joutamaan enemmän kuin rahoituksen taso. Raportissa on suosituksena, että hyvinvointialueille on annettava mahdollisuus onnistua. Liian nopeasti toteutettavilla säästötoimilla voi olla seu-

rauksia koko järjestelmän toimintaan, ja monessa palvelussa havaittu suotuista kehitys voi pysähtyä. Vaatimus alijäämien kattamisesta nopealla aikataululla voi tarkoittaa palvelutason joustamista eli palveluiden heikentämistä.

Valtioneuvoston asetuksella perustettu riippumaton asiantuntijaelin Talouspolitiikan arviointineuvosto on 28.1.2025 julkaissut [asiantuntija-arvion](#), jonka mukaan hyvinvointialueet aloittivat haastavissa olosuhteissa ja alijäämien kattamiseen tarvitaan lisää joustoa. Arvion mukaan hyvinvointialueiden alijäämien kattamisvelvoitteen aikarajaa tulisi harkita uudelleen. Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat kasvaneet nopeasti, ja monet hyvinvointialueet olivat selkeästi alijäämäisiä 2023 ja 2024. Hyvinvointialueiden sääntely edellyttää kertyneiden alijäämien kattamista vastaavilla ylijäämillä 2025 ja 2026, mikä vaatii monella alueella merkittäviä menoleikkauksia. Jos hyvinvointialueet onnistuvat kattamaan kertyneet alijäämät määräaikaan mennessä, sallii sääntely niiden lisätä menojaan nopeastikin vuonna 2027. Talouspolitiikan arviointineuvoston mukaan palveluiden turvaamisen kannalta olisi järkevää, että hyvinvointialueet voisivat jakaa säästöt tasaisemmin pidemmälle aikavälille. Talouspolitiikan arviointineuvosto suosittelee tilapäisen lisäjouston tarjoamista hyvinvointialueille. Sen ei tarvitse tarkoittaa valtion rahoituksen kasvattamista pidemmällä aikavälillä. Arvion mukaan hyvinvointialueiden alijäämät eivät kerro sote-uudistuksen epäonnistumisesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen onnistumista ei ole perusteltua arvioida vain toteutuneen menokasvun perusteella. Menojen kasvun ja alijäämien taustalla on hyvinvointialueista riippumattomia syitä, kuten inflaation kiihtyminen ja palkkojen suhteellisen nopea nousu. Uudistuksen arviointi edellyttää kehityksen seuranta pidemmällä aikavälillä sekä talous- ja hyvinvointivaikutusten laajempaa tarkastelua.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue on lisäkirjeessään viitannut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 17.1.2025 antamaan päätökseen ([EOAK/4553/2024](#)). Päätöksessä apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin antoi huomautuksen Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle. Hyvinvointialue oli toiminut lainvastaisesti ja virheellisesti iäkkäiden ympärivuorokautisen palveluasumisen järjestämisessä. Alueella olisi ollut vapaana palveluasumispaikkoja, mutta niitä ei annettu jonossa oleville asiakkaille, koska rahaa ei ollut kohdennettu riittävästi niiden hankkimiseen. Päätöksen mukaan (s. 31) hyvinvointialue on sote-järjestämislain mukaan velvollinen huolehtimaan siitä, että sen käytettävissä on riittävä määrä asiakkaiden tarpeen mukaisia palveluja. Laillisuusvalvojan tehtävänä ei ole ottaa kantaa siihen, millä tavoin, yksityisin vai julkisin palveluin iäkkäiden henkilöiden lakisääteiset palvelut järjestetään, mutta apulaisoikeusasiamies korosti Varsinais-Suomen hyvinvointialueen laissa säädettyä vastuuta huolehtia etukätein toimenpitein siitä, että haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palvelut on mahdollista järjestää siten kuin laissa on säädetty. Apulaisoikeusasiamies painotti, että näin on toimittava myös sinä aikana, kun tavoitteena on tehdä muutoksia palvelurakenteeseen.

Päätöksen mukaan selvityksissä tuodaan useaan otteeseen esille vaikea tilanne ikääntyneiden palveluissa. Henkilökunnasta on pulaa ja suuret ikäluokat tarvitsevat palveluja. Ottaen huomioon, että Varsinais-Suomen hyvinvointialueen oman selvityksen mukaan hyvinvointialueella on ollut 2023–2024 ajanjakso, jolloin tarvittavia palveluja olisi ollut runsaasti saatavilla, apulaisoikeusasiamies korosti hyvinvointialueen vastuuta huolehtia siitä, ettei se omin toimenpitein aiheuta tilannetta, jossa näin ei jatkossa olisi. Apulaisoikeusasiamies painotti kunkin ammattihenkilön virkavastuuta omassa tehtävässään. Hyvinvointialueen johdolla on kokonaisvastuu siitä, että henkilökunnan on toiminnassaan mahdollista noudattaa voimassa olevia oikeusnormeja. Apulaisoikeusasiamies muistutti sekä hyvinvointialueen johtoa että muuta henkilöstöä rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä säädetystä virkavastuusta.

3.4. Johtopäätökset

3.4.1 Järjestämisvastuuta ja rahoitusta koskeva lainsäädäntö

Hyvinvointialueiden rahoitusta ja taloutta koskevien säännösten suhteen perustuslain perusoikeussäännöksiin ja sote- ja pelastustoimen järjestämisvastuuta ja sote-palveluiden sekä pelastustoimen palveluiden sisältöä koskevaan lainsäädäntöön arvioinnissa on erotettava kolme tasoa. Ensinnäkin on lainsäädännön mahdollisia ristiriitoja perustuslakiin ja erityisesti perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen ja sen edellyttämään rahoitusperiaatteeseen koskeva yleinen taso. Tältä osin kyse on siitä, että vastaako nykyisissä olosuhteissa voimassa oleva lainsäädäntö perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvia vaatimuksia ja onko lainsäädäntö sillä tavoin yleisesti puutteellista ja ristiriitaista, että sitä olisi perusteltua ja tarpeen erityisesti lainsäädännön soveltamisen helpottamiseksi, oikeusturvan parantamiseksi ja perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen ja toteutumisedellytysten varmistamiseksi muuttaa. Toisena on hyvinvointialueen mahdollisuudet noudattaa sitä koskevaa lainsäädäntöä ja erityisesti kysymys menettelytavoista tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden rahoituslain mukainen hyvinvointialueen rahoitus ja hyvinvointialuelain hyvinvointialueen taloutta ja sen tasapainoa koskevat säännökset eivät mahdollistaisi perusoikeuksien turvaamista ja toteuttamista hyvinvointialueen järjestämisvastuun edellyttämällä tavalla. Kolmas on hyvinvointialueen sisäinen resurssien kohdentaminen ja sen suhde hyvinvointialuetta koskeviin perusoikeussidonnaisiin velvoitteisiin.

Lähtökohtana kaikkia näitä kysymyksenasetteluita koskien on, että hyvinvointialueen rahoitusta, taloutta ja palveluiden järjestämisvelvollisuutta koskevat lait on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ajantasainen yleislainsäädäntö on ensisijainen keino yhdistää rahoitusta koskevat ja sote- ja pelastustoimen palveluiden järjestämistä koskevat vaatimukset samoin kuin yleensäkin hakea ratkaisu perusoikeuksien keskinäiseen ja perusoikeuksien ja yhteiskunnan realiteettien välisiin jännitteisiin. Totean, että voimassa oleva lainsäädäntö on lähtökohtaisesti pätevää laillisuusolettaman mukaisesti. Perustuslain 2 §:n 3 momentin

mukaisesti kaikessa julkisessa toiminnassa tätä lainsäädäntöä noudatetaan tarkasti tai ryhdytään toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi. Perustuslain 106 §:n tuomioistuin voi yksittäisessä asiassa jättää lain säännöksen soveltamatta, jos sen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa lain kanssa. Säännös koskee sanamuotonsakin mukaisesti vain tuomioistuimessa tehtävää tulkintaa yksittäisessä ristiriitatilanteessa, jossa ristiriitaa ei saada poistettua laintulkinnalla. Perustuslain 106 §:ään vedoten ei voida näin yleisesti hallinnossa todeta lakien välillä olevan ristiriitaa eikä kyseiseen lainkohtaan vedoten hyvinvointialue tai sen viranhaltija tai luottamushenkilö voi jättää noudattamatta sille säädettyjä velvoitteitaan. Oikeuskanslerin harjoittaman ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävänä ei ole myöskään kyseenalaistaa eduskunnan säätämiä lakeja.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa mahdollisen lainsäädännön yleisen tason ristiriidan suhteen arvioidaan sitä, että ovatko valtioneuvosto ja siihen kuuluvat ministeriöt lainvalmistelusta vastaavana valtioelimenä ja hallinnon ohjaajana ryhtyneet tarvittaviin toimenpiteisiin perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen edellyttämiin lainsäädännön muutoksiin ja minkälaista seurantaa ja arviointia tässä on tarpeen tehdä. 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. Toiseksi on yksittäisen hyvinvointialueen tason päätöksenteon laillisuutta koskevat kysymykset.

Kantelun ja lisäkirjoituksen perusteella olennaiseksi nousee kysymys siitä, että onko voivatko hyvinvointialueet tehdä hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisen rahoituksensa puitteissa ja ottaen huomioon hyvinvointialueista annetun lain hyvinvointialueen taloutta koskevat säännökset taloutensa tasapainon kannalta riittäviä sopeutustoimia vaarantamatta perustuslaissa edellytettyjen riittävien sosiaali- ja terveystalouden palveluiden ja asianmukaisten pelastustoimen palveluiden järjestämistä palveluiden järjestämistä ja sisältöä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Yksinkertaisemmin siis kyse on siitä, onko sopeutustoimia riittävästi tehtävissä palveluiden lainmukaista tasoa vaarantamatta. Tämä puolestaan on osaksi tosiasiallista, empiiristä tilannetta kulkakin hyvinvointialueella koskeva konkreettinen kysymys.

3.4.2 Perusoikeuksien ja rahoitusperiaatteen toteutuminen

Käsittelen ensiksi ensimmäisen tason yleistä kysymystä perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen edellytyksistä. Valtiolla on yleisesti ottaen velvollisuus perustuslain 22 §:n perusteella huolehtia perusoikeuksien toteuttamisesta ja edistää niiden toteutumista. Osana tätä valtion on lainsäätäjänä hyvinvointialueiden rahoituslain säännöksiin huolehdittava perusoikeuksien rahoitusperiaatteesta eli siitä, että hyvinvointialueilla on yleisesti rahoituksensa puolesta riittävät

edellytykset huolehtia järjestämisvastuulleen kuuluvista tehtävistä. Perusoikeuksien toteuttaminen perustuslaissa ja sitä konkretisoivassa tavallisessa lainsäädännössä sote-järjestämislain ja pelastustoimen järjestämislain sekä sote-palveluita ja pelastustoimea koskevan lainsäädännön mukaisella tasolla ja laajuudessa ei voi olla riippuvainen hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisesta ja hyvinvointialueen itsensä päättämästä budjettirajoitteesta. Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö tuovat tämän myös esille selvityksissään.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen edellyttää, että ministeriöt seuraavat riittävän ajantasaisesti hyvinvointialueiden tilannetta ja ryhtyvät tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaisesti rahoitusperiaatteen toteutuminen täytyy turvata säädösperusteisesti. Siirtyminen sote- ja pelastustoimen järjestämisen uudistuksissa hyvinvointialueiden rahoituslain mukaiseen laskennalliseen, tarveperusteiseen sekä tarkkojen ennalta määriteltyjen kriteereiden mukaiseen rahoitusmalliin oli huomattavan suuri uudistus. Rahoituksen määräytymiskriteereiden onnistuneisuuteen sisältyy uudessa mallissa merkittävääkin epävarmuutta ja epätarkkuutta, minkä vuoksi valtiovarainministeriön tulee tiiviissä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa arvioida rahoitusmallin toimivuutta ja vaikutuksia yhtäältä julkiseen talouteen ja väestön terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytyksiin ja toisaalta varsinkin mahdollisuuksiin järjestää riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimen palvelut. Pääosin tarveperusteisen rahoituksen määräytymiskriteereiden asettaminen tulisi tehdä siten, että hyvinvointialueilla on edellytykset vastata järjestämisvastuulleen kuuluvista palveluista ja siten julkisen vallan vastuusta perusoikeuksien toteuttamisessa. Hyvinvointialueiden rahoitusperiaatteen toteutuminen ja rahoituksen riittävyys lainsäädännön edellyttämiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvissä systeemisisissä eli useita tai useimpia hyvinvointialueita laajasti koskevissa ongelmissa lainsäädännön muuttaminen on tarpeellinen ja välttämätönkin keino rahoituksen ja lakisääteisten velvoitteiden tasapainon saavuttamiseksi.

Rahoitusperiaate saa uutta sävyä ja sisältöä kriteereiden osuvuuden ja perusoikeuksien toteuttamisen tosiasiallisten edellytysten kannalta. Ministeriöiden selvitysten sekä niissä viitattujen ja käytettävissä olleiden julkisten arviointien perusteella ei vielä käy esille riittävän yksityiskohtaisesti hyvinvointialueiden tilanne. Kun palveluiden järjestämisessä on harkinnanvaraisia elementtejä enemmän kuin rahoitusmallissa, joustavat palvelut lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä rahoitusta enemmän. Valtiovarainministeriö on selvityksessään tuonut esille rahoitusmallin kannustinvaikutuksia. Ne sinänsä ovat tärkeitä ja hyvinvointialueiden rahoituslain mukainen budjettirajoite rahoituksen tarkistusmekanismeineen edustaa taloudelliselta näkökulmalta suhteellisen heikkoa budjettirajoitetta.

Perusoikeuksien toteutuminen edellytysten näkökulmasta on käsitykseni mukaan korostettava rahoituksen ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä, jotta hyvinvointialueet pystyvät suunnittelemaan talouttaan ja palveluiden kehittämistä riittävän pitkäjänteisesti. Minulla ei ole tässä tilan-

teessa edellytyksiä arvioida yksityiskohtaisesti rahoituksen kohdentumista ja rahoitusperiaatteen kokonaistason kohdentumista ja toteutumista. Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan, että valtiovarainministeriö seuraa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuutta ja kehittää rahoitusmallia siten, että aluekohtainen rahoitus kohdentuisi nykyistä paremmin alueen palvelutarpeen perusteella.

Valtiovarainministeriö toteaa, ettei rahoituslain valmisteluvaiheessa ei ollut nähtävissä, että hyvinvointialueiden ensimmäisiltä toimintavuosilta kertyisi huomattavasti alijäämää. Pidän tätä valtiovarainministeriön selvityksen kohtaan huomionarvoisena ja osaksi huolia herättävänä. Alijäämien syntymisen syyt ja tulevat kehitykset olisi tarpeen onnistua selvittämään riittävän tarkasti. Kantelun ja sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen perusteella herää kysymys myös siitä, onko rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta seurattu riittävästi. Perusoikeuksien ja rahoitusperiaatteen toteutumisesta valtiovarainministeriön tulee jatkaa tarkoin ja ajantasaisesti sekä riittävän yksityiskohtaisesti ja ottaen huomioon sosiaali- ja terveysministeriön itsensä ja sen hallinnonalan tekemä seuranta ja arviointi seurata ja arvioida rahoitusmallin toimivuutta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla ja ryhtyä viipymättä tarvittaessa lainvalmistelutoimiin.

Ministeriöiden selvityksistä näkyy, että kumpikin ministeriö tarkastelee hyvinvointialueiden tilannetta lähtökohtaisesti omista lähtökohdistaan. On kuitenkin erittäin tärkeää, että valtioneuvoston ohjauksessa eri näkökulmat myös sovitetaan yhteen tasapainoiseksi kokonaisuudeksi. Käsitkseni mukaan valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön pelastustoimen osalta tulee ministeriöiden tehtäväjaon mukaisesti ja yhdessä eri ministeriöiden näkökulmat yhteensovittaen ottaa rahoitusperiaatteen toteutuminen ja palveluiden toteutumisen edellytykset vakavasti ja arvioitava riittävän ripeästi tilannetta. Rahoitusperiaatteen toteuttaminen ja palveluiden järjestämisen turvaaminen edellyttää myös määrätietoisia toimia tietopohjan kehittämiseksi edelleen. Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön on tässä suhteessa jatkettava kehittämistyötä.

Olennaista on, että hyvinvointialueiden tehtävät ja vastuut yhtäältä ja rahoituksen myötä olevat toimintamahdollisuudet ovat tasapainossa keskenään. Tämä on viime kädessä lainsäätäjän tehtävä ja asian vaatima selvittäminen kuuluu valtioneuvostolle lainvalmistelusta vastaavana valtioelimenä. Valtioneuvoston ministeriöiden tulee siksi ryhtyä lainsäädäntötoimiin, mikäli lainsäädännöstä johtuen perusoikeuksien toteuttaminen tai rahoitusperiaate niiden toteuttamisen edellytyksenä vaarantuvat.

Perustuslain perustuslakivaliokunnassa vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti palveluiden tasoa määriteltäessä lainsäätäjä saa ottaa huomioon myös kansantalouden ja julkisen talouden tilan kunhan perustuslain 19 §:n vakiintunut sisältö pystytään toteuttamaan. Perustus-

lakivaliokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet ([PeVL 14/2024 vp](#), kappale 7-9, [PeVL 17/2021 vp](#), kappale 71—72). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 71/II). Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. [PeVL 30/2013 vp](#), s. 3/I). Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. [PeVL 65/2014 vp](#), s. 4/II). Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. [PeVL 26/2017 vp](#), s. 32 ja 36—41, [PeVL 12/2015 vp](#), s. 3 ja [PeVL 11/1995 vp](#), s. 2). Säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. [PeVL 26/2017 vp](#), erit. s. 44—45 ja [PeVL 54/2014 vp](#), s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville ([PeVL 26/2017 vp](#), s. 33). Perustuslakivaliokunta on ([PeVL 14/2024 vp](#), kappale 9, [PeVL 13/2024 vp](#), kappale 4 ja [PeVL 16/2023 vp](#), kappale 6) kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumiseen siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa ([HE 309/1993 vp](#), s. 19/I). Perusoikeusdoktriinissamme valtiontalouden tasapainottaminen on hyväksyttävä syy leikata erilaisia palveluita edellyttäen, että edellä kuvatut vaatimukset edelleen täyttyvät palveluiden saatavuuden ja sisällön suhteen.

Lainsäätäjällä on palveluiden tason ja laajuuden suhteen perusoikeussäännösten antamissa rajoissa harkintavaltaa, mutta rahoituksen ja velvoitteiden tulee olla hyvinvointialueiden kokonaisuuden ja yksittäisen hyvinvointialueen tasolla tasapainossa.

3.4.3 Rahoituksen riittävyys

Edellä olen käsitellyt kaikkien hyvinvointialueiden yleistä kysymystä rahoituksen ja lainsäädännön tasapainosta. Seuraavaksi arvioin, miten rahoituksen kohdentumisen ja riittävyyden riskiin on varauduttu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä lainsäädännössä ja missä järjestyksessä näitä säännöksiä on ajateltu sovellettavaksi tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden rahoituslain mukainen yleinen rahoitus ei ole yksittäisen hyvinvointialueen tasolla riittävää ja tästä syystä palveluiden järjestäminen perustuslaissa ja laissa edellytetyllä tavalla vaarantuisi.

Hyvinvointialueiden lisärahoitusta koskevat säännökset ovat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella olleet välttämättömiä, jotta hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö voi-

tiin säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä ([PeVL 17/2021 vp](#) ja [PeVL 38/2024 vp](#)). Lainsäädännön perusteella on selvää, että hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n mukainen lisärahoitus on selkeästi tarkoitettu ensisijaiseksi menettelyksi tilanteessa, jossa rahoituksen taso vaarantaa palveluiden järjestämisen perusoikeuksien toteuttamisen turvaavalla tavalla. Hyvinvointialueella on rahoituslakiehdotuksen 11 §:n mukaan oikeus saada valtiolta rahoitusta se määrä, joka on tarpeen mainittujen sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävät.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin sisältämän oikeusvaltioperiaatteen sisältämän lain tarkan noudattamisen vaatimuksen mukaisesti hyvinvointialueen on noudatettava kaikkea sitä koskevaa lainsäädäntöä. Tämä tarkoittaa siten myös yhtä lailla palveluiden järjestämistä kuin alijäämän kattamista koskevia velvoitteita. Lakien sovittaminen yhteen on käytännön tasolla tarpeen tehdä tavanomaisella laintulkinnalla noudattamalla yleisesti hyväksyttyjä laintulkinnan metodeja.

Rahoituksen riittävyysongelman kannalta rahoituslain 11 §:n mukaisen lisärahoituksen pyytäminen esimerkiksi hyvinvointialueen omasta aloitteesta rahoituslain 26 §:n mukaisesti on hyvinvointialueen ensisijainen toimenpide. Siihen ei voida jättää turvautumatta ja samalla esimerkiksi jättää noudattamatta hyvinvointialueen talouden tasapainottamista koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön selvityksessä todettu perusoikeusmyönteinen laintulkinta on sinänsä tärkeää, mutta se ei poista tai muuta rahoituslain 11 §:n mukaisen menettelyn ensisijaisuutta.

Totean samalla, että perustuslakiin ja lakiin perustuvia palveluita ei voida jättää lainvastaisella tavalla hoitamatta hyvinvointialueella alijäämän kattamisvelvoitteen toteuttamiseksi. Saman toteavat myös molemmat ministeriöt perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan viitaten. Korostan tätä näkökohtaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön mukaan kunkin hyvinvointialueen tulee tehdä talouden tasapainon saavuttamiseksi sopeutustoimia sen verran kuin on mahdollista ilman, että perustuslaissa jokaiselle turvatut riittävät sosiaali- ja terveystalouden palvelut tai pelastustoimen palvelut vaarantuvat lainvastaisella tavalla. Yhdyn lähtökohtaisesti tähän näkemykseen.

Kanteluasian ytimessä onkin se, voivatko hyvinvointialueet tehdä sellaisia talouden kannalta riittäviä sopeutumistoimia, jotka eivät vaaranna palveluita ja missä laajuudessa näitä sopeutusvoimia voidaan tehdä palveluita lainvastaisella tavalla vaarantamatta. Kantelusta ja saamistani sekä käytettävissäni olevista selvityksistä ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä sellaisia keinoja hyvinvointialueilla käytännössä olisi käytettävissään taloutensa tasapainottamiseksi ja alijäämänsä kattamiseksi, jotka eivät vaaranna perusoikeuksia ja ovatko nämä sopeutusten osalta

laajuudeltaan riittäviä ja toteutettavissa alijäämän kattamisen aikataulussa. Epäselvässä tilanteessa hyvinvointialueen on lisärahoitusta hakiessaan selvittäessään hakemuksensa perusteita pyrittävä tämä osoittamaan ja toisaalta valtioneuvoston päättäessä asiasta on asiaa valmistelulla ministeriöllä selvittämisvelvollisuus ja päätöksen osalta perusteluvelvollisuus. Oikeuskansleri ei näin ollen voi ottaa kantaa tähän asiaan ennakollisesti. Totean kuitenkin, että yleisellä tasolla valtion velvollisuus on huolehtia siitä, että hyvinvointialueille annettava rahoitus on riittävää, ja hyvinvointialueiden velvollisuus on huolehtia siitä, että palveluja ei jätetä järjestämättä. Ei voida kuitenkaan välttyä siltä, että hyvinvointialueiden voi olla välttämätöntä priorisoida ja karsia joidenkin palvelujen osalta joitakin toimintoja siltä osin kuin lainsäädäntö jättää palveluiden järjestäjälle harkintavaltaa.

Kysymykseen sopeutustoimien mahdollisuudesta liittyy olennaisesti edellä jo toteamani tietopohjan puutteellisuus. Kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön huomiota siihen, että nykyinen tietopohja ei ole riittävä tämän olennaisen kysymyksen arviointia ja yleensä palveluiden riittävän tarkkaa arviointia varten ja ministeriöiden on yhteistyössä tarpeen jatkaa viipymättä toimenpiteitä tietopohjan kehittämiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä käy selkeästi ilmi, että ministeriön vuotta 2024 koskevan selvityksen mukaan mielenterveysongelmia kokevien ja päihteitä käyttävien lasten ja nuorten tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat vakavasti vaarantuneet kaikilla hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungissa. Ilmaisen tilanteesta vakavan huoleni. Käsitykseni on, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä rahoituksen ja hyvinvointialueiden yleisen ohjauksen osalta valtiovarainministeriön on tarpeen arvioida tältä osin tilanne ja kehotan ministeriöitä ryhtymään viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin asian korjaamiseksi ja saattamiseksi perustuslain ja lain edellyttämälle tasolle siltä osin kuin se vaatii ministeriöiden toimenpiteitä ja perustelemaan, miltä osin hyvinvointialueet voivat omin toimenpitein hoitaa tilanteen lainsäädännön edellyttämälle tasolle.

Kantelussa ja osassa käytettävissäni olevissa selvityksissä ja arvioissa on todettu, että alijäämien kattaminen säännöksen edellyttämällä tavalla voi heikentää ja jopa vaarantaa palveluja sekä kiireelliset leikkaukset vaikeuttavat ja estävät palvelujen kehittämistä. Selvityksistä ei käy kuitenkaan ylimmän laillisuusvalvojan arviointia varten riittävän yksiselitteisesti ilmi, miten asiat tosiasiaissa ovat, koska palvelujen tarvetta ja kustannuksia on vaikea arvioida. Kun selvityksissä ja arvioissa on kuitenkin esitetty vakavaa ja perusteltua huolta palveluiden tilasta ja kehityksestä, olisi käsittääkseni asiaa toimivaltaisten viranomaisten arvioitava tarkemmin. Käsitykseni mukaan voisi olla perusteita sosiaali- ja terveysministeriössä harkita sote-järjestämislain 28 §:n mukaista aloitetta lisärahoituksen myöntämiseksi, jolloin asetettavaksi tulee rahoituslain 26 §:ssä säädetty arviointiryhmä tai harkita tilanteen tarkempaa seurantaa ja sote-järjestämislain 27 §:n mukaisen hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämistä ja asian riittävän perinpohjaista selvittämistä.

Totean, että nykyisessä hyvinvointialueiden rahoitusta ja sote-järjestämistä koskevassa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyssä lainsäädännössä on nimenomaiset ja ensisijaiset menettelytavat sille, mitä tehdään, kun osassa käytettävissäni olleita selvityksiä mainittuun tilanteeseen palveluiden lainmukaisen järjestämisen vaarantumisesta rahoituksen riittämättömyyden johdosta on jouduttu. Riittävää ei siis ole tässä tilanteessa vain todeta huolia erilaisissa selvityksissä ilman toimenpiteitä eikä näihin lainmukaisiin toimiin voida jättää ryhtymättä pelkästään sillä perusteella, että ne vaikuttavat hankalilta. Mikäli yhteiskuntapoliittisesti laissa ensisijaiseksi tarkoitettu menettely ei vaikuta perustellulta on taas ryhdyttävä lainsäädännön muuttamiseen, jolloin esimerkiksi voidaan yhteiskunnallisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä harkita alijäämän kattamisvelvoitteen aikatauluakin, joka kantelussa on nostettu merkittäväksi kysymykseksi.

3.4.4 Alijäämän kattaminen

Totean, että sosiaali- ja terveysministeriön sekä THL:n selvitysten mukaan merkittävä joukko hyvinvointialueita ei tule noudattamaan alijäämän kattamista koskevaa säännöstä. Tällöin käytännössä säännöksen tavoitteena oleva talouden tasapainottaminen jää silloin kuolleeksi kirjaimeksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan noin puolet hyvinvointialueista ei suunnittele kattavansa alijäämiä lain edellyttämällä tavalla. Tämä on huolestuttava tilanne ja osaltaan puoltaa sitä, että valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä arvioidaan, olisiko tässä aihetta ryhtyä joko lainsäädäntötoimiin tai nykyisen lainsäädännön mukaisesti lisärahoituksen myöntämiseen kohdennetusti ja hyvinvointialueiden arviointimenettelyihin. Mikäli kyseessä on systeemisempi ongelma useimpien hyvinvointialueiden tai laajan joukon hyvinvointialueita osalta niin oletusarvoisesti tällöin enemmän yleiset lainsäädännölliset toimenpiteet ovat tarpeen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan lisäksi on mahdollista, että hyvinvointialueiden taloussuunnitelmat on laadittu epärealistisiksi alijäämän kattamissäännöksen noudattamiseksi. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan talousarvioon varatuista määrärahoista riippumatta subjektiivisten oikeuksien toteutuminen sekä riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut on turvattava. Yhdyn ensinnäkin valtiovarainministeriön selvityksessä esitettyyn kantaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä esille tuotu seikka on hyvinvointialueista annetun lain ja hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan päätöksenteon ja vastuunalaisuuden kannalta huomionarvoinen ja huolestuttava. Vaikka asiasta ei ole suoraan säädetty, niin hyvinvointialueen talousarvioon ja tulevien vuosien osalta taloussuunnitelmaan on otettava määrärahat tiedossa oleviin hyvinvointialueen menoihin objektiviteettiperiaatteen mukaisesti. Talousar-

violla ja taloussuunnitelmalla on yhteys hyvinvointialueen tilinpäätökseen, jonka tulee antaa oikea ja riittävä kuva hyvinvointialueen taloudesta. Tämän ja yleishallinto-oikeudellisen objektiviteettiperiaatteen mukaisesti hyvinvointialueen talousarvion ja taloussuunnitelman pitää perustua realistisille ja todennäköisimpiä perustellusti pidettäville oletuksille ja laskelmille. Talousarvion ja taloussuunnitelman laatiminen tällaisille parhaan tiedon ja realistisimman arvion mukaisille oletuksille ja laskelmille on hyvinvointialueen viranhaltijan ja luottamushenkilöpäätöksentekijöiden virkavastuulla oleva virkavelvollisuus.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 17.1.2025 antama päätös ([EOAK/4553/2024](#)) koskee kolmatta, hyvinvointialueen sisäistä tasoa. Siinä kysymys on hyvinvointialueen sisällä tapahtuvasta priorisoinnista ja voimavarojen kohdentamisesta. Yksittäinen viranhaltija tai hyvinvointialueen toimielin ei voi budjettirajoitteeseen vedoten jättää toteuttamatta hyvinvointialueen annettavaksi säädettyä palvelua, jollei kyseinen säännös nimenomaisesti anna tilaa budjettirajoitteeseen perustuvalla harkinnalla. Budjettirajoite ei varsinkaan oikeuta poikkeamaan tai rajoittamaan edellä kuvattua perustuslain edellyttämää viime kädessä yksilökohtaista harkintaa.

Yksittäistä tilannetta koskevaa tulkintaa ei voida analogisesti ja suoraviivaisesti laajentaa koskemaan koko hyvinvointialueen tasoa. Mahdollisimman realistisen talousarvion laatimisen velvoite koskee myös hyvinvointialueen sisäisiä suhteita. Hyvinvointialueen taloussuunnittelussa ja johtamisessa voidaan asettaa säästö- ja tehostamistavoitteita, mutta niitä asetettaessa on pyrittävä siihen, että ne ovat perustellusti ja objektiivisesti saavutettavissa olevia ja säästötaavoitteet eivät ole yksinomaan peruste jättää antamatta lakisääteistä palvelua lainsäädännön ja sen vakiintuneen tulkinnan vastaisesti.

3.5. Toimenpiteet

Käsittelyn rajauksena totean, että en arvioi kantelussa esitettyä Etelä-Karjalan hyvinvointialueen aluevaltuuston talousarviota ja taloussuunnitelmaa koskevaa päätöstä, koska asia on toimivaltaisen tuomioistuimen, Itä-Suomen hallinto-oikeuden käsiteltävänä. Käytettävissä olleen muutoksenhakumahdollisuuden vuoksi en arvioi myöskään Satakunnan hyvinvointialueen aluevaltuuston talousarviota ja taloussuunnitelmaa koskevaa päätöstä.

Totean kuitenkin edellä johtopäätökset -osassa esittämäni käsityksen siitä, että hyvinvointialueella on nykyisen hyvinvointialueiden rahoituslain 26 §:n mukaisesti ensisijaisena keinona rahoituksen riittämättömyyden vaarantaessa perustuslaissa ja laissa edellytetyt palvelut hakea hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n mukaista lisärahoitusta.

Totean hyvinvointialueiden osalta muutoinkin edellä johtopäätökset -jaksossa esittämäni käsitykset hyvinvointialueiden talousarvion ja taloussuunnitelman laadinnasta sekä sopeuttamistojen ja alijäämän kattamisvelvoitteen suhteesta palveluiden järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön.

Esitän sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtiovarainministeriölle edellä johtopäätökset -jaksossa esittämäni käsitykset rahoituksen turvaamisesta ja tietopohjan parantamisesta sekä hyvinvointialueiden rahoituslain 11 §:n mukaisen lisärahoituksen tarpeen arvioinnista nykyisen lainsäädännön mukaisena ensisijaisena keinona samoin kuin hyvinvointialueiden arviointinnettelyn käynnistämisen tarpeen harkinnasta sekä rahoitusperiaatteesta ja siitä, että rahoitusperiaatteen yleisesti vaarantuessa valtioneuvoston tulee ryhtyä viipymättä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

Osana rahoitusperiaatteen toteuttamisen mahdollisimman toimivien lainsäädännöllisten puitteiden harkintaa varsinkin, jos rahoituksen riittävyyteen liittyy systeemisiä ongelmia, voidaan harkita myös hyvinvointialueen alijäämän kattamista koskevan hyvinvointialuelain 115 §:n sisältöä ja määräaikoja. Tässä harkinnassa on perusteltua ottaa huomioon perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen yhtenä painavana näkökohtana.

Saatan edellä esittämäni käsitykseni valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon toimittamalla ministeriöille päätökseni.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen