



KESKI-
SUOMEN
HYVINVOINTI-
ALUE

Oikaisuvaatimus LUONNOS

LUONNOS

28.4.2026

Sisällys

OIKAISUVAATIMUS.....	3
Perustelut.....	3
1. Valtion lakisääteinen vastuu hyvinvointialueen palveluiden rahoittamisen suhteen ei toteudu annetussa päätöksessä	3
2. Lisärahoituksen oikeudellinen luonne ja arvioinnin kohde.....	5
3. Lisärahoitusmenettelyn edellyttämän arvioinnin toteuttaminen.....	6
4. Lisärahoitusmekanismin käytännön soveltamiskynnys ja yhdenvertaisuus	7
5. Päätöksessä todetut palvelujen lainmukaisuuden puutteet vuonna 2025.....	7
6. Asian selvittäminen on jäänyt puutteelliseksi.....	8
7. Päätös nojautuu ratkaisevilta osin vuotta 2025 aiempaan aineistoon	9
8. Keskimääräisiin sopeuttamispotentiaaleihin perustuva tarkastelu ei täytä aluekohtaisen kokonaisarvion vaatimusta	9
9. Tietopohjan puutteellisuus oli viranomaisten tiedossa eikä epävarmuutta voida lukea hyvinvointialueen vahingoksi.....	10
10. Vuoden 2025 toteumatiedot puhuvat väitettyä teoreettista sopeuttamispotentiaalia vastaan	10
11. Aiemman ministeriöohjauksen perusteella toteutetut toimenpiteet osoittavat hyvinvointialueen toimineen ohjauksen mukaisesti.....	11
12. Rahoitusjärjestelmän Keski-Suomea epäedullisesti kohtelevat rakenteelliset piirteet olisi tullut ottaa osaksi kokonaisarviota.....	12
13. Toimintaympäristön kustannustekijät on otettava huomioon osana kokonaisuutta	12
14. Arviointimenettelyä ja lisärahoitusmenettelyä ei voida oikeudellisesti sekoittaa toisiinsa	13
15. Vuosikate ja siihen rinnastuva 24,6 miljoonan euron tunnusluku eivät muodosta riittävää perustetta lisärahoituksen epäämiselle	14
16. Päätöksen lainvastaisuus rahoituslain 1 §:n huomiotta jättämisellä	15
Johtopäätös.....	16
Liitteet.....	17

LUONNOS

28.4.2026

OIKAISUVAATIMUS

Oikaisuvaatimuksen tekijä

Keski-Suomen hyvinvointialue

Oikaisuvaatimus

Keski-Suomen hyvinvointialue hakee oikaisua valtioneuvoston 26.3.2026 tekemään päätökseen asiassa VN/36959/2025, joka koskee Keski-Suomen hyvinvointialueen hakemusta lisärahoituksesta vuodelle 2025, koska päätös ei toteuta voimassa olevaa lainsäädäntöä.

1. Keski-Suomen hyvinvointialue vaatii ensisijaisesti, että valtioneuvosto oikaisee päätöstään siten, että Keski-Suomen hyvinvointialueelle myönnetään haettu lisärahoitus 46 000 000 euroa vuodelle 2025.
2. Toissijaisesti Keski-Suomen hyvinvointialue vaatii, että päätös kumotaan lainvastaisena ja asia palautetaan uudelleen valmisteltavaksi ja käsiteltäväksi siten, että asia ratkaistaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 ja 26 §:n edellyttämällä tavalla asianmukaisen, aluekohtaisen ja varainhoitovuoteen 2025 kohdistuvan kokonaisarvioinnin perusteella.

Perustelut

1. Valtion lakisääteinen vastuu hyvinvointialueen palveluiden rahoittamisen suhteen ei toteudu annetussa päätöksessä

Keski-Suomen hyvinvointialueen sama rahoitus ei turvaa alueen asukkaiden lakisääteisten palveluiden järjestämistä. Kielteisen lisärahoituspäätöksen saamisen jälkeen mikään käytettävissä oleva oikeudellinen keino ei turvaa hyvinvointialuelain ja rahoituslain tarkoituksen toteutumista – tämä ei voi olla lainsäätäjän tarkoituksen toteuttamista. Hyvinvointialuelain keskeisenä lähtökohtana on, että hyvinvointialueella on tosiasialliset edellytykset järjestää sille laissa säädetyt tehtävät. Tätä täydentää rahoituslain 1 §, jonka mukaan rahoituksen tulee turvata lakisääteisten tehtävien hoitaminen palvelutarve ja olosuhteet huomioon ottaen. Jos muodostuu tilanne, jossa rahoitus ei riitä palvelujen lainmukaiseen järjestämiseen eikä käytettävissä ole oikeudellista menettelyä tilanteen korjaamiseksi, lainsäädännön tarkoituksen toteutuminen vaarantuu.

LUONNOS

28.4.2026

Rahoituksen määräytymiseen liittyvät diagnoositietopohjan puutteet on tunnistettu useissa yhteyksissä, mukaan lukien selvityshenkilöiden raportti, valtiovarainministeriön oma valmisteluaineisto sekä oikeuskanslerin lausunto. Näin ollen asiassa ei ole kyse yksittäisestä tulkintaerimielisyydestä, vaan riidattomasti todetusta järjestelmätason ongelmasta, joka vaikuttaa hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyteen.

Oikeuskansleri on lausunnossaan todennut, että jos järjestelmässä on useita hyvinvointialueita koskevia systeemisiä virheitä, tulee ryhtyä toimiin lainsäädännön muuttamiseksi. Valtiovarainministeriö onkin valmistellut lainsäädäntömuutoksia, mutta ne kohdistuvat yksittäisiin tekijöihin eivätkä korjaa rahoituksen tasoa takautuvasti. Samanaikaisesti ministeriö on katsonut, ettei jo tehtyjä rahoituspäätöksiä voida oikaista, vaikka ne perustuisivat puutteelliseen tietoon, koska päätökset ovat olleet muodollisesti voimassa olevan lainsäädännön mukaisia. Tätä puutteellisuutta ei otettu huomioon Keski-Suomen hyvinvointialueen saamassa lisärahoitusratkaisussa.

Tämä johtaa menettelyllisesti ongelmalliseen tilanteeseen. Lisärahoitusmenettelyssä rahoitusjärjestelmän puutteita ei arvioida, koska niiden katsotaan kuuluvan lainsäädäntötasolle. Rahoituspäätösten oikaisumenettelyssä niitä ei voida arvioida, koska päätökset ovat olleet lain mukaisia. Samalla oikeuskansleri on todennut, että tilanteessa, jossa rahoitus ei riitä lakisääteisten palvelujen turvaamiseen, hyvinvointialueen ensisijainen keino on hakea lisärahoitusta.

Lisärahoituksen epääminen on perustunut arvioon siitä, että Keski-Suomen hyvinvointialue olisi voinut sopeuttaa talouttaan enemmän. Tätä arviota on kuitenkin tehty vuoden 2025 tilanteessa, jossa alue on jo saavuttanut nettokustannusten negatiivisen kasvun (-0,7 %). Samanaikaisesti valtiovarainministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä hyvinvointialuelain muuttamiseksi (HE 27/2026 vp, s. 4) on todettu, että tilanteet, joissa nettokustannusten vuosittainen kasvu jää alle nollan, ovat käytännössä epärealistisia sopeutustasoja useille hyvinvointialueille. Tässä valossa lisärahoitusmenettelyssä omaksuttu arvio Keski-Suomen lisäsopeutusmahdollisuuksista ei ole yhdenmukainen valtion oman lainsäädäntövalmistelun kanssa, ja Keski-Suomelta lisärahoitusneuvotteluissa edellytetty sopeuttamismäärä ei vastaa edes ministeriön omaa arviota realistisuudesta. Keski-Suomen hyvinvointialuetta ei kohdella menettelyssä siten yhdenvertaisesti.

Tilanteen ongelmallisuutta korostaa lisäksi se, että samaan tietopohjaan perustuvat rahoitusratkaisut ovat johtaneet siihen, että Keski-Suomen hyvinvointialue on asetettu hyvinvointialuelain mukaiseen arviointimenettelyyn. Näin ollen virheelliseksi tai puutteelliseksi

LUONNOS

28.4.2026

tunnistetun tietopohjan vaikutus ei rajoitu yksittäiseen rahoituspäätökseen, vaan sillä on ollut välittömiä ja merkittäviä oikeudellisia seurausvaikutuksia hyvinvointialueen asemaan. Tämä korostaa entisestään sitä, että tietopohjan puutteita ei voida sivuuttaa lisärahoitusmenettelyssä.

Keskeiseksi oikeudelliseksi kysymykseksi nousee vastuun kohdentuminen. Hyvinvointialue ei voi korjata rahoitusjärjestelmän rakenteellisia puutteita. Rahoituslain järjestelmässä vastuu rahoituksen riittävydestä kuuluu viime kädessä valtiolle. Tähän nähden valtio ei voi vedota siihen, ettei se voi korjata tilannetta, jos samalla todetaan, että rahoitus ei tosiasiallisesti riitä lakisääteisten palvelujen turvaamiseen. Tällainen tulkinta merkitsisi, että rahoitusvastuu jäisi muodollisesti valtiolle, mutta tosiasiallisesti siirtyisi hyvinvointialueelle ilman olemassa olevia riittäviä taloudellisia edellytyksiä.

Kokonaisuutena arvioiden valtioneuvoston päätös johtaa tilanteeseen, jossa rahoitusjärjestelmän tunnistetut puutteet jätetään tässä menettelyssä ilman oikeudellista merkitystä, samalla kun hyvinvointialueelta edellytetään sellaista sopeutusta, jota valtion oma valmisteluaineisto pitää epärealistisena. Tällainen menettely ei turvaa hyvinvointialuelain eikä rahoituslain tarkoituksen toteutumista eikä ole yhteensopiva sen kanssa, että valtio vastaa viime kädessä rahoituksen riittävydestä.

Lisärahoituksen epääminen Keski-Suomen hyvinvointialueelta merkitsee käytännössä sitä, että valtio hyväksyy rahoituksen riittämättömyyden seuraukset palvelujen toteutumisen kannalta ilman, että järjestelmässä on käytettävissä oikeudellista keinoa tilanteen korjaamiseksi.

2. Lisärahoituksen oikeudellinen luonne ja arvioinnin kohde

Hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 §:n mukainen lisärahoitus on laissa turvattu oikeus tilanteessa, jossa rahoituksen taso muutoin vaarantaa riittävien sosiaali- ja terveystalouden tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen, eikä laskennallisesti määräytyvä rahoitus ei riitä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lisärahoituksen arviointi kohdistuu varainhoitovuoden rahoituksen riittävyteen ja palvelujen vaarantumiseen.

Kysymys ei siten ole siitä, kuten valtioneuvoston päätöksen perusteluissa on todettu, että onko hyvinvointialueella pitkällä aikavälillä olemassa yleistä rakenteellista sopeuttamisvaraa menneiden vuosien keskiarvolaskelmiin nojaten. Keski-Suomen hyvinvointialueella ei ole ollut vuonna 2025 käytettävissään sellaisia oikeudellisesti mahdollisia ja palvelujen lainmukaisuutta vaarantamattomia keinoja, joilla lakisääteiset palvelut olisi voitu turvata ilman lisärahoitusta.

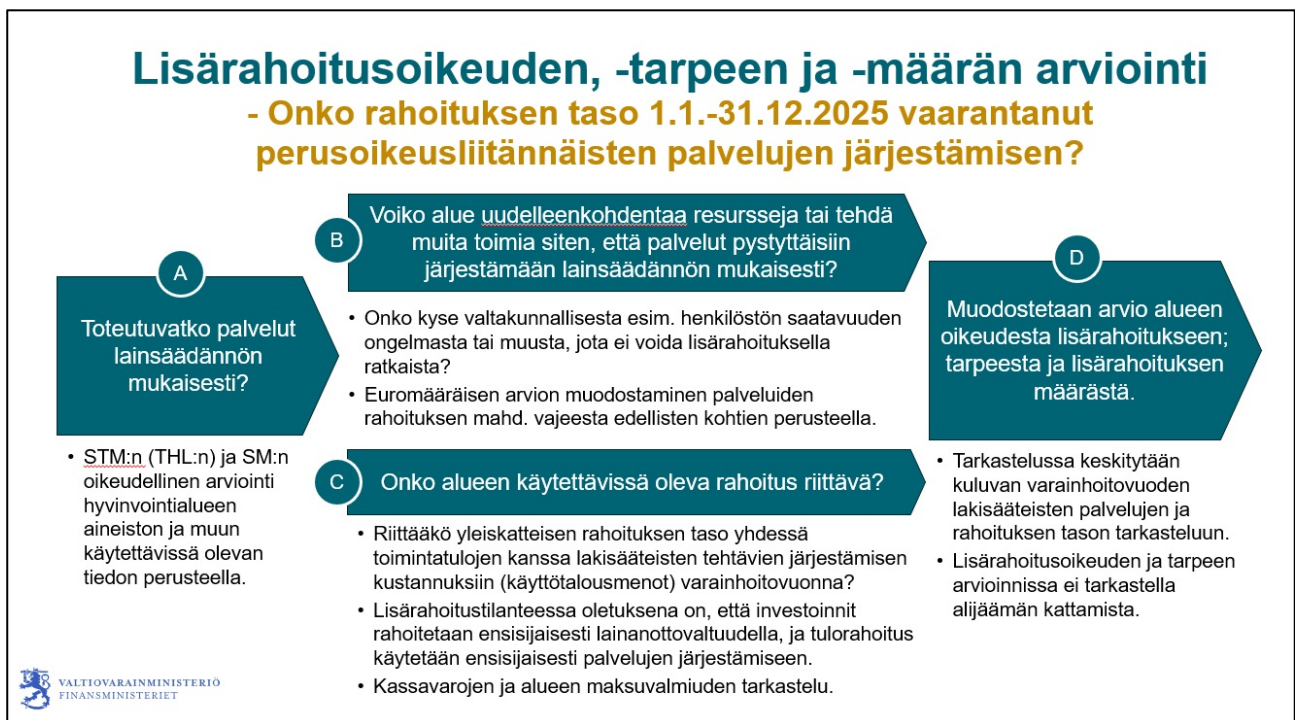
LUONNOS

28.4.2026

Arvioinnin on tämän vuoksi perustuttava hyvinvointialueen tosiasialliseen taloudelliseen ja toiminnalliseen tilanteeseen varainhoitovuonna 2025. Arviointia ei voida rakentaa yleisiin keskiarvoihin, teoreettisiin sopeuttamispotentiaaioletuksiin, muihin menettelyihin tai tulevia vuosia koskeviin oletuksiin tavalla, joka syrjäyttää nimenomaan vuoden 2025 palvelujen järjestämisen ja rahoituksen riittävyyden tarkastelun. Lisäksi tässä yhteydessä viitataan kohdassa 1 esiin tuotuun valtion omaan laskelmaan mahdollisesta sopeuttamisen tasosta, jolloin Keski-Suomen hyvinvointialueelta takautuvasti esitetyt lukemat eivät ole ministeriön omankaan laskennan mukaan mahdollisia.

3. Lisärahoitusmenettelyn edellyttämän arvioinnin toteuttaminen

Lisärahoitusta valmistelleen työryhmän muistiossa kuvattu arviointiprosessi edellyttäisi vaiheittaista tarkastelua. Kun tätä sovelletaan Keski-Suomen hyvinvointialueeseen lisärahoitushakemukseen, lopputulos on yksiselitteinen, sillä lisärahoitusta olisi tullut myöntää.



- A) Palvelujen toteutumisen osalta on todettu, etteivät palvelut ole toteutuneet kaikilta osin lainsäädännön mukaisesti. Tämä ilmenee muun muassa hoitoon pääsyn viiveistä sekä viranomaisvalvonnan havainnoista.
- B) Hyvinvointialue on toteuttanut sen toiminnassa mahdolliset laaja-alaiset sopeutus- ja tehostamistoimet. Mahdollisuudet toteuttaa lisätoimenpiteitä ovat olleet olennaisesti rajatut, ja niiden entistä laajempi toteuttaminen olisi johtanut palvelujen entistäkin

LUONNOS

28.4.2026

haastavampaan saatavuuteen. Rahoituksen ollessa lähtökohtaisesti liian niukka, ei uudelleen kohdentaminen ole myöskään mahdollista. Päätöksessä ei ole myöskään yksilöity mitään sellaisia konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia toimia, joilla palvelujen lainmukaisuus olisi voitu turvata ilman lisärahoitusta. Kaikki Keski-Suomen hyvinvointialueen hakemuksessa esitetyt kustannukset ovat toteutuneita, euromääräisesti yksilöityjä kustannuksia (lisärahoituksella rahoitettavissa).

- C) Lakisääteisten palveluiden järjestämistä on tosiasiallisesti jouduttu kattamaan väliaikaisilla rahoitusjärjestelyillä, mikä osoittaa rahoituksen riittämättömyyden. Lisäksi rahoituksen taso on ollut suhteessa palvelutarpeeseen keskimääräistä matalampi.
- D) Kokonaisarviossa on otettava huomioon rahoitusjärjestelmä kokonaisuutena, mutta myös alijäämän kattamisvelvollisuus. Tätä velvollisuutta ei voida tulkita siten, että se syrjäyttää lisärahoitusmekanismin tarkoituksen. Päinvastoin tilanteessa, jossa rahoitus ei riitä palvelujen turvaamiseen, alijäämän kattamisvelvollisuus korostaa lisärahoituksen tarvetta.

4. Lisärahoitusmekanismin käytännön soveltamiskynnys ja yhdenvertaisuus

Hyvinvointialueiden tekemistä vuoden 2025 lisärahoitushakemuksista pääosa on hylätty ja tiedossa ollut hyväksytty päätös on vastannut vain noin 10 %:n osaa haetusta määrästä. Päätökset osoittavat, että lisärahoitusmenettelyn soveltamiskynnys on muodostunut erittäin korkeaksi. Poikkeuksellisen niukka myöntämiskäytäntö ei Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemyksen mukaan vastaa rahoituslain 11 §:n ja 26 §:n tarkoitusta.

Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet edellyttävät lisäksi, että hyvinvointialueita arvioidaan lisärahoitusmenettelyssä yhdenmukaisin ja johdonmukaisin perustein. Keski-Suomen hyvinvointialue katsoo, että lisärahoitusta saaneen hyvinvointialueen vuoden 2025 toteumatietojen vertailu voi edelleen vahvistaa käsitystä siitä, ettei lisärahoituksen myöntämisedellytyksiä ole sovellettu eri alueisiin johdonmukaisesti, jos lisärahoitusta saanut alue on päätenyt vuoden 2025 todellisten toteutumien perusteella taloudellisesti olennaisesti Keski-Suomen hyvinvointialuetta parempaan tulokseen. Siten valtioneuvoston päätös ei osoita arviointiperusteiden johdonmukaista soveltamista alueiden välillä yhdenvertaisesti.

5. Päätöksessä todetut palvelujen lainmukaisuuden puutteet vuonna 2025

Valtioneuvoston päätöksessä on todettu, etteivät Keski-Suomen hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut toteutuneet vuonna 2025 kaikilta osin

LUONNOS

28.4.2026

lainsäädännön mukaisesti. Päätöksessä on todettu muun muassa, että erikoissairaanhoidon hoitoon pääsy ei toteutunut lainmukaisesti, että valvontaviranomaiset ovat havainneet puutteita palvelujen toteutumisessa ja että hyvinvointialue on joutunut resursoimaan palveluja enemmän kuin käytettävissä ollut valtion rahoitus olisi mahdollistanut. Valmisteluryhmän muistiossa nämä puutteet yksilöidään tarkemmin.

Kun päätöksen ja muistion omat lähtökohdat osoittavat, että palvelujen järjestämisessä oli vuonna 2025 olennaisia lainmukaisuuden puutteita, lisärahoituksen epääminen ei voi perustua pelkkään yleiseen oletukseen siitä, että hyvinvointialue olisi voinut omilla päätöksillään turvata palvelut. Tällaisessa tilanteessa päätöksentekijän olisi tullut yksilöidä konkreettisesti, millä toimenpiteillä nämä puutteet olisi voitu poistaa ilman lisärahoitusta. Näin ei ole tehty.

6. Asian selvittäminen on jäänyt puutteelliseksi

Valmisteluryhmän muistion mukaan ministeriöiden edustajat eivät kaikilta osin yhtyneet hyvinvointialueen 46 miljoonan euron kustannusarvioon. Samalla muistiossa kuitenkin todetaan, ettei valmisteluryhmän työn aikana pystytty muodostamaan tarkkaa euromääräistä arviota kaikista lisärahoitusmenettelyssä huomioon otettavista palvelupuutteista ja niiden kustannuksista. Hyvinvointialue vastasi kaikkiin esitettyihin kysymyksiin ja pyyntöihin valmisteluryhmän toiminnan aikana, eikä mikään siltä pyydetty jäänyt toteuttamatta.

Päätöksessä on tästä huolimatta päädytty kielteiseen ratkaisuun, sillä perusteella, että hyvinvointialueella olisi ollut merkittävää käyttämätöntä toiminnan ja talouden sopeuttamispotentiaalia. Päätöksessä samalla todetaan, että vaihtoehtoisia tapoja ja usean eri toimenpiteen yhdistelmiä on niin paljon, että niiden kustannusvaikutusten yksityiskohtainen arviointi osana lisärahoitushakemuksen käsittelyä on ollut erittäin haastavaa. Päätöksen perustana olevan selvityksen puutteellisuus ilmenee juuri tässä ristiriidassa. Yhtäältä lisärahoitus evätään vetoamalla käyttämättömään sopeuttamisvaraan; toisaalta päätöksessä myönnetään, ettei tällaista vaihtoehtoista toimenpidekokonaisuutta ja sen kustannusvaikutuksia ole voitu yksilöidä. Kun otetaan huomioon ministeriöiden selvittämisvelvollisuus ja päätöksen perusteluvelvollisuus, tällaista epäselvyyttä ei voida lukea hyvinvointialueen vahingoksi, varsinkaan kun tiedossa ovat perusoikeuksiin liittyvät toteutuneet puutteellisuudet, joita päätöksessä on todettu.

Hallintolain 31 § edellyttää asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä. Päätöksessä ei ole esitetty konkreettista selvitystä siitä, millä toimilla lisärahoituksen tarve olisi voitu välttää. Hallintolain 45 § edellyttää päätöksen perustelemista siten, että asianosainen voi arvioida

LUONNOS

28.4.2026

ratkaisun oikeellisuutta. Päätöksen keskeiset johtopäätökset jäävät yleiselle teoretisoivalle tasolle eikä niissä yksilöidä ratkaisevia tosiseikkoja.

7. Päätös nojautuu ratkaisevilta osin vuotta 2025 aiempaan aineistoon

Valmisteluryhmän muistion mukaan arvioinnissa ja erityisesti alueiden välisessä vertailussa on käytetty kustannustietojen osalta pääosin vuoden 2024 palveluluokkaraportointia ja palvelutarpeeseen suhteutettuja kustannuksia, koska vuoden 2025 tiedot eivät olleet valmisteluryhmän työskentelyn aikana käytettävissä. Tästä huolimatta päätöksen keskeinen perustelu käyttämättömästä sopeuttamispotentiaalista on johdettu ratkaisevilta osin vuosien 2023–2024 kustannuskehityksestä, palvelujen peittävydestä, raskaasta palvelurakenteesta ja tarvevakioiduista kustannusvertailuista.

Tällainen tarkastelutapa ei vastaa lisärahoitusmenettelyn oikeudellista kohdetta. Kysymys on varainhoitovuoden 2025 rahoituksen riittävydestä. Aiempiin vuosiin perustuva tilastollinen tarkastelu voi tuottaa taustatietoa, mutta se ei miltään osin osoita, mitä juuri vuonna 2025 olisi ollut vielä tehtävissä.

Tässä asiassa ongelmaa korostaa lisäksi se, että ministeriöiden esittämä 100 miljoonan euron laskennallinen sopeuttamispotentiaali on muodostettu nimenomaan ennen vuotta 2025 koskevan aineiston ja keskiarvoihin perustuvan tarkastelun pohjalta. Se ei sellaisenaan osoita, että hyvinvointialueella olisi vuonna 2025 ollut tosiasiallisesti käytettävissä konkreettinen lisätoimenpidekokonaisuus, jolla palvelujen lainmukaisuus olisi voitu turvata ilman lisärahoitusta.

8. Keskimääräisiin sopeuttamispotentiaaleihin perustuva tarkastelu ei täytä aluekohtaisen kokonaisarvion vaatimusta

Rahoituslain 11 §:n soveltaminen edellyttää aluekohtaista arviointia. Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp.) on todettu, että hyvinvointialueet eroavat toisistaan kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan ja että vaikutukset vaihtelevat alueittain. Tästä seuraa, ettei yksittäisen hyvinvointialueen rahoituksen riittävyttä voida arvioida keskimääräisiin sopeuttamispotentiaaleihin perustuen.

Valmisteluryhmän muistion hyvinvointialueen näkemyksiä koskevassa osassa tuodaan esiin, että ministeriöiden arvioinnissa on esitetty 100 miljoonan euron teoreettinen sopeuttamispotentiaalilaskelma, jossa Keski-Suomen hyvinvointialuetta on verrattu keskiarvopotentiaaleihin. Samassa muistion loppuosassa hyvinvointialue viittaa myös valtiovarainministeriön valmistelemaan hallituksen esitysluonnokseen, jossa hyvinvointialueiden

LUONNOS

28.4.2026

talouden eriytymisen taustalla tunnistetaan useita samanaikaisia tekijöitä: lähtötilanteen alueelliset erot, voimakas kustannusten kasvu, alueiden väliset erot päätöksentekokyvyssä ja omissa toimissa sekä rahoituksen aluekohtaiseen kasvuun liittyvät tekijät. Viimeksi mainittuja seikkoja ei ole millään tavalla tuotu mukaan ministeriöiden edustajien johtopäätöksiin. Päätöstä tulisi muuttaa, koska asiaa olisi tarkasteltava kokonaisuutena, toisaalla saman ministeriön aineistossa todettujen seikkojen vaikutus arvioiden kokonaisarviointina eikä yhden teoreettisen keskiarvolaskelman varassa.

Päätöksessä ei ole riittävästi yksilöity, millä konkreettisilla, oikeudellisesti ja käytännössä mahdollisilla ja palvelujen lainmukaisuutta vaarantamattomilla toimenpiteillä Keski-Suomen hyvinvointialue olisi voinut juuri vuonna 2025 turvata palvelut ilman lisärahoitusta. Tämän vuoksi keskimääräisiin potentiaalioletuksiin nojautuva tarkastelu ei täytä aluekohtaisen kokonaisarvion vaatimusta.

9. Tietopohjan puutteellisuus oli viranomaisten tiedossa eikä epävarmuutta voida lukea hyvinvointialueen vahingoksi

Valmisteluryhmän muistion mukaan STM:n oikeuskanslerille 31.3.2025 antaman selvityksen perusteella hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon talouden ja toiminnan tietopohja on edelleen ollut puutteellinen siten, ettei vertailukelpoista arviota palvelukohtaisesta ja hyvinvointialuekohtaisesta rahoituksen riittävydestä ole ollut mahdollista tehdä. Vaikka muistiossa samalla todetaan, että julkinen tietopohja on sittemmin parantunut, samassa muistiossa kuitenkin myönnetään, etteivät ministeriöiden edustajat ole valmisteluryhmän työn pystyneet muodostamaan tarkkaa euromääräistä arviota kaikista lisärahoitusmenettelyssä huomioon otettavista palvelupuutteista ja niiden kustannuksista. Lisäksi teoreettisten sopeuttamispotentiaalilaskelmien muodostamisessa on käytetty vuoden 2024 tai jopa sitä aikaisempia tietoja. Hyvinvointialue on toimittanut vuoden 2025 tiedot sekä taloudestaan että palveluistaan. Lisäksi työryhmän työskentelyn aikana on käsitelty jo toteutuneita kuluja, joista on eurolleen saatavissa selvitys, eikä mikään kulu edes perustu pelkkään arvioon.

Vuoden 2024 tietoja kuitenkin käyttämällä, ja rakentamalla keskiarvopotentiaalit aiempien tietojen varaan, voidaan todeta, että tietopohjan puutteellisuus ei ole korjaantunut eikä se ole voinut korjaantua siinä määrin, että sen varaan olisi voitu rakentaa oikeudellisesti kestävää kielteistä päätöstä. Koska lisärahoituskysymys liittyy perusoikeuksien turvaamiseen, tällaista epävarmuutta ei voida lukea hyvinvointialueen vahingoksi. Muutoin puutteellinen tietopohja kääntyisi lisärahoitusmekanismin soveltamisen esteeksi juuri sellaisissa tilanteissa, joita varten mekanismi on säädetty.

LUONNOS

28.4.2026

10. Vuoden 2025 toteumatiedot puhuvat väitettyä teoreettista sopeuttamispotentiaalia vastaan

Valmisteluryhmän muistiossa todetaan, että Keski-Suomen hyvinvointialueen vuoden 2025 tulos parani 27,3 miljoonaa euroa viimeisimmästä muutostalousarviosta, toimintakulut vähenivät vuodesta 2024 noin 0,6 prosenttia, palvelujen ostot vähenivät 7 prosenttia ja henkilöstömenojen kasvu jäi koko maan tasoa maltillisemmaksi. Muistion mukaan vuosina 2024 ja 2025 suunniteltujen ja toteutettujen sopeuttamistoimien vaikutus vuonna 2025 oli yhteensä yli 60 miljoonaa euroa.

Toteumatiedot eivät tue kielteisen lisärahoituspäätöksen väitettä merkittävästä käyttämättömästä sopeuttamisvarasta, vaan ne kertovat siitä, että hyvinvointialue on jo vuonna 2025 merkittävästi hillinnyt menokehitystään, toteuttanut lisäsopeutustoimia ja korjannut talouskehitystä suunnitelmallisesti. Mikäli toimenpiteet ovat valtioneuvostosta riittämättömiä, päätöksessä olisi tullut yksilöidä, mitä olennaisia lisätoimia alueen olisi vielä tullut toteuttaa ja miten ne olisi ollut mahdollista toteuttaa palvelujen lainmukaisuutta vaarantamatta. Päätöksessä ei tätä tehdä.

Muistiossa todetaan lisäksi, että hyvinvointialue on joutunut turvaamaan palvelujen järjestämistä lyhytaikaisella lainalla ja että ilman lyhytaikaista lainaa rahavarat olisivat olleet negatiiviset. Tämä osoittaa, ettei kyse ollut vapaasti käytettävissä olevasta liikkumavarasta, vaan erittäin kireästä rahoitustilanteesta. Tämä ei ole myöskään lainsäädännön tarkoitusta toteuttavaa, että palveluiden järjestämisessä joudutaan pitkäkestoisesti turvautumaan lyhytaikaiseen lainarahoitukseen, mutta näin valtioneuvoston päätös nykyisellään vaatisi toimimaan.

11. Aiemman ministeriöohjauksen perusteella toteutetut toimenpiteet osoittavat hyvinvointialueen toimineen ohjauksen mukaisesti

Muistion liitteestä 1 ilmenee, että Keski-Suomen hyvinvointialueelle on vuosina 2023–2025 annettu toimenpidesuosituksia muun muassa palvelurakenteen keventämisestä, palveluverkon uudistamisesta, digitaalisten palvelujen lisäämisestä, vuokratyövoiman käytön vähentämisestä, YTA-yhteistyön vahvistamisesta, ikääntyneiden palvelurakenteen keventämisestä sekä kiireettömän erikoissairaanhoidon hoitoon pääsyn saattamisesta lainmukaiselle tasolle.

Samasta liitteestä ilmenee, että hyvinvointialue on raportoinut toteuttaneensa laajan kokonaisuuden konkreettisia toimia. Näitä ovat olleet muun muassa talouden sopeuttamisohjelman hyväksyminen, palveluverkkopäätökset, sairaalatoimintojen

LUONNOS

28.4.2026

keskittäminen, hallinnon henkilöstövähennykset, digitaalisen sote-keskuksen laajentaminen, sote-asemien vähentäminen, vuokratyövoiman käytön vähentäminen, asiakasmaksujen korotukset, henkilöstömäärärahojen vähentäminen, palveluasumisen mitoitussuunnitelmat, 100 työtehtävän vähentäminen sote-palvelutuotannossa ja koko henkilöstön lomautus 1–8 päiväksi.

Vuoden 2025 neuvotteluissa annetut uudet suositukset painottuivat erityisesti erikoissairaanhoidon hoitoon pääsyyn, lasten ja nuorten palveluihin sekä sote-tietotoimitusten oikeellisuuden varmistamiseen. Kaikkia aiempia suosituksia ei enää toistettu sellaisinaan. Tämä osoittaa, ettei hyvinvointialueen toimintaa ole edes ministeriöiden omassa ohjausprosessissa arvioitu siten, että aiemmin edellytetyt toimenpiteet olisivat kokonaisuudessaan jääneet toteuttamatta.

Päätöstä ei siten voida perustaa oletukseen passiivisuudesta tai ilmeisestä toimeettomuudesta. Käytettävissä oleva aineisto osoittaa päinvastoin laaja-alaista toimeenpanoa.

12. Rahoitusjärjestelmän Keski-Suomea epäedullisesti kohtelevat rakenteelliset piirteet olisi tullut ottaa osaksi kokonaisarviota

Liitteessä 2 on esitetty Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemys rahoituksen määräytymiseen liittyvistä ongelmista. Liitteen mukaan lisärahoitustarpeeseen vaikuttavat muun ohella se, että palvelutarpeen kasvun vaikutus rahoitukseen huomioidaan vain osittain, kustannustason muutosta kuvaava järjestelmä ei ole vastannut todellista kustannuskehitystä, tehtävä- ja asiakasmaksumuutoksista tehdyt rahoitusleikkaukset ovat olleet osin suurempia kuin niiden todelliset nettovaikutukset, jälkikäteistarkistus tehdään koko maan tasolla eikä varmista Keski-Suomen osalta toteutuneita kustannuksia vastaavaa rahoitusta, palvelutarvekertoimien taustalla olevaan tietopohjaan liittyy ongelmia ja siirtymätasaus ei ole Keski-Suomen osalta turvannut rahoituksen muutoksen rajausta tarkoitetulla tavalla.

Valmisteluryhmän muistiossa nämä seikat kytetään suoraan Keski-Suomen tilanteeseen. Muistion mukaan Keski-Suomen laskennallinen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus vuonna 2025 oli asukasta kohti noin 3 prosenttia alle maan keskiarvon, vaikka alueen sairastavuusindeksi oli yli yhden mutta kokonaistarvekerroin alle yhden. Muistiossa tuodaan lisäksi esiin yksityisen terveydenhuollon diagnoosien vaikutus, jonka arvioidaan merkinneen Keski-Suomessa noin 7,9 miljoonan euron vähennystä rahoitukseen. Näiden seikkojen perusteella rahoitusjärjestelmän aluekohtainen kohdentuminen on ollut Keski-Suomen kannalta epäedullinen.

LUONNOS

28.4.2026

Vaikka lisärahoitushakemuksen käsittelyssä arvioidaan muodollisesti voimassa olevan lain mukaisesti alueelle osoitetun rahoituksen riittävyyttä kyseiselle vuodelle, tästä ei seuraa, että rahoitusjärjestelmän aluekohtaiset kohdentumisongelmat voitaisiin sivuuttaa kokonaisarviossa. Päinvastoin juuri lisärahoitusmekanismin tarkoituksena on korjata tilannetta silloin, kun laskennallisesti määräytyvä rahoitus ei käytännössä riitä palvelujen turvaamiseen.

13. Toimintaympäristön kustannustekijät on otettava huomioon osana kokonaisuutta

Valmisteluryhmän muistion loppuosassa hyvinvointialue on tuonut esiin useita yleisiä toimintaympäristön kustannustekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet Keski-Suomen hyvinvointialueen taloudelliseen asemaan riippumatta alueen omista päätöksistä. Muistiossa korostetaan muun muassa palvelujen aiemman järjestäjäjärakenteen, pitkien etäisyyksien, hajautuneen asutuksen ja ikääntyvän väestön muodostaneen sekä alkuvaiheen, mutta osin myös pysyviä kustannustekijöitä. Hyvinvointialue on joutunut järjestämisvastuunsa nojalla korjaamaan luovuttavien kuntaorganisaatioiden palveluvajeita ilman vastaavaa rahoituksen siirtoa, mikä on lisännyt rakenteellista alijäämää.

Hyvinvointialueen on ollut välttämätöntä huomioida 26 toimijalta siirtyneen palvelutuotannon haltuunotto, huolehdittava keskeisimpien palvelupuutteiden ja palveluvelan korjaamisesta sekä ratkaistava kiireellisin erikoissairaanhoidon palveluja koskevan ulkoistamisratkaisun päättymisen, joka oli samalla osa palveluverkon kokonaisratkaisua kesällä 2023. Toiminnan käynnistyessä alueella oli olemassa vuokra-asetukseen liittyvät vuokrasopimukset, jotka päättyivät aikaisintaan vuoden 2025 lopussa, pitkiä kilpailutettuja sopimuksia keskeisissä palvelukokonaisuuksissa, sairaala Novan investoinnista aiheutuneet kulut ja kustannusrakennevaikutukset, palveluverkon kokonaisuutta koskevan päätöksen valmistelu sekä omaksi toiminnaksi järjestely liikkeenluovutusten kautta.

Nämä seikat ovat oikeudellisesti merkityksellisiä, koska ne osoittavat, ettei hyvinvointialueella ole ollut vuosina 2023–2025 sellaista vapaata ja välittömästi toteutettavissa olevaa sopeuttamisliikkumavaraa, jolle päätöksessä rakentuva argumentaatio käytännössä perustuu. Hyvinvointialue ei ole voinut poiketa lakisääteisistä tai sopimusperusteisista velvoitteistaan. Tämän vuoksi lisärahoituksen epäämistä vuonna 2025 ei voida perustaa sellaisiin oletuksiin, jotka sivuuttavat alueen toiminnan käynnistymiseen, sopimusvastuisiin, investointirakenteeseen ja palveluvajeiden korjaamiseen liittyneet pakottavat reunaehdot.

LUONNOS

28.4.2026

14. Arviointimenettelyä ja lisärahoitusmenettelyä ei voida oikeudellisesti sekoittaa toisiinsa

Valtioneuvoston päätöksessä todetaan, että Keski-Suomen hyvinvointialueella on ollut 17.6.2025 alkaen käynnissä hyvinvointialueen arviointimenettely, ja päätöksessä viitataan siihen, että ohjausta on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa arviointimenettelyn yhteydessä. Päätöksessä myös todetaan, että arviointimenettely tarjoaa mahdollisuuden hyvinvointialueen taloudellisen ja toiminnallisen tilanteen yksityiskohtaiseksi selvittämiseksi.

Tämä perusteluketju osoittaa, että arviointimenettely ja lisärahoitusmenettely eivät ole päätöksenteossa säilyneet siten erillään, vaan niillä on eri tarkoitus ja oikeudellinen tehtävä. Lisärahoitusmenettely on rahoituslain 11 §:n mukainen perusoikeuskytkentäinen rahoitusmekanismi, jonka tarkoituksena on turvata varainhoitovuoden 2025 rahoituksen riittävyys. Arviointimenettely puolestaan on hyvinvointialuelain mukainen laajempi menettely, joka kohdistuu pidemmälle ajanjaksolle ja jonka tehtävänä on valmistella toimenpideohjelma alueen talouden tervehdyttämiseksi ja palvelujen järjestämisedellytysten turvaamiseksi.

Se, että hyvinvointialue on samanaikaisesti arviointimenettelyssä, ei voi muodostaa perustetta lisärahoituksen epäämiselle eikä siirtää rahoituslain 11 §:n mukaista arviota arviointimenettelyn varaan. Jos lisärahoituksen tarvetta koskeva arvio korvautuu käytännössä sillä, että hyvinvointialueen tilanteeseen voidaan palata arviointimenettelyssä myöhemmin, lisärahoitusmenettely menettää sille laissa säädetyn tehtävän turvata kuluvan varainhoitovuoden palvelut.

15. Vuosikate ja siihen rinnastuva 24,6 miljoonan euron tunnusluku eivät muodosta riittävää perustetta lisärahoituksen epäämiselle

Valtioneuvoston päätöksessä on katsottu, että koska hyvinvointialueen saama valtion rahoitus ja toimintatuotot alittivat toiminta- ja rahoituskulut 24,6 miljoonalla eurolla, alueella olisi ollut riittävästi liikkumavaraa toteuttaa lakisääteiset järjestämistehtävät saamansa rahoituksen puitteissa. Tätä vastaava luku esitetään muistiossa vuosikatteenä, joka oli vuonna 2025 noin -24,6 miljoonaa euroa, vaikka se vahvistui edellisvuodesta.

Tällainen päätelmä ei ole oikeudellisesti riittävästi perusteltu. Kyse on yleistasoisesta talouden tunnusluvusta, joka ei sellaisenaan osoita, mikä osa taloudellisesta paineesta on ollut poistettavissa ilman vaikutusta lakisääteisiin palveluihin. Vuosikate ei myöskään kohtele hyvinvointialueita rakenteellisesti yhdenmukaisella tavalla, koska alueiden lähtötilanteet, niille siirtyneen omistuksen rakenne, investointivastuut, palveluverkon rakenne, siirtymätasausten vaikutukset ja rahoitusjärjestelmän aluekohtaiset kohdentumisongelmat poikkeavat toisistaan.

LUONNOS

28.4.2026

Rahoituslain 11 §:n mukaista lisärahoitusta on toistaiseksi myönnetty yhdelle hyvinvointialueelle. Lisärahoitusta myönnettiin huomattavasti todettua lisärahoitustarvetta vähemmän. Myönnettävää lisärahoitusta laskettaessa todetusta lisärahoitustarpeesta vähennettiin alueen tilinpäätösennusteen mukainen ennustettu vuosikate. Päätöksessä siis käytännössä rajattiin palvelujen järjestämisen kustannukset koskemaan vain toiminta- ja rahoituskuluja. Palvelujen järjestämisen kustannuksina ei huomioitu tehtyjen investointien poistoja tai investointilainojen takaisinmaksuosuuksia. Myös Keski-Suomen hyvinvointialueen lisärahoitusta valmistelleen työryhmän työskentelyssä valtiovarainministeriön edustajat totesivat, että vaikka lisärahoitustarve todettaisiin, otettaisiin myönnettävän lisärahoituksen määrässä huomioon vastaavalla tavalla alueen arvioitua parempi vuosikate.

Rahoituslaissa tai sen perusteluissa ei mainita lisärahoituksen rajaamista vain lisärahoitustarpeen vuosikatteen ylittävään osaan tai palvelujen järjestämisen kustannusten rajaamista koskemaan ainoastaan toiminta- ja rahoituskuluja. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen. Tällä rahoituksella hyvinvointialueiden tulee rahoittaa palvelujen järjestämisen kustannukset kokonaisuudessaan - myös tehtävät ja aiemmin tehdyt investoinnit. Mikäli investointeja rahoitetaan tai on aiemmin rahoitettu pitkäaikaisella lainalla, hyvinvointialueen tulee rahoittaa lainojen lyhennykset samalla yleiskatteisella valtion rahoituksella kuin muutkin palvelujen järjestämisen kustannukset. Tästä syystä esitetty raja us hyväksyttävien järjestämisen kustannusten olevan vain toiminta- tai rahoituskuluja ei vastaa rahoituslain 11 §:n tarkoitusta.

Alueiden kustannusrakenne on keskenään erilainen. Yksi keskeinen syy alueiden merkittävästi erilaiselle kustannusrakenteelle on Uudenmaan erillisratkaisu, jossa alueen erikoissairaanhoido on kokonaisuudessaan ostopalvelua alueen hyvinvointialueille. Näiden alueiden osalta hyväksyttäväksi palvelujen järjestämisen kustannuksiksi voitaisiin esitetyn lisärahoituksen tulkinnan mukaan huomioida erikoissairaanhoidon kustannukset kokonaisuudessaan, kun taas muilla alueilla hyväksyttävien järjestämisen kustannusten ulkopuolelle jäisivät kaavamaisesti omaan taseeseen hyvinvointialueella tai sitä edeltäneillä palvelujen järjestäjillä tehtyjen tila-, laite- ja tietojärjestelmäinvestointien osuus palvelujen järjestämisen kustannuksista, jotka kuitenkin tosiasiallisesti voivat olla merkittäviäkin.

Muilla osin kustannusrakenteeseen ja sen eroihin alueiden kesken vaikuttaa esim. oman tuotannon ja ostopalvelujen suhde hyvinvointialueen palvelujen järjestämisessä ja kiinteistöjen, laitteiden ja tietojärjestelmien hankintatapa hyvinvointialueella ja sitä edeltäneillä palvelujen järjestäjillä. Mikäli lisärahoitusta myönnettäisiin vain tuloslaskelman vuosikatteen yläpuolisiin

LUONNOS

28.4.2026

eriin, olisivat alueet jo lähtökohtaisesti eriarvoisessa asemassa keskenään edellä kuvatuiden erojen takia.

Lisäksi hyvinvointialue on joutunut turvaamaan maksuvalmiuttaan lyhytaikaisella lainalla. Tämä osoittaa, ettei kyseinen vuosikatteeseen liitetty tunnusluku kuvaa vapaasti käytettävissä olevaa liikkumavaraa.

16. Päätöksen lainvastaisuus rahoituslain 1 §:n huomiotta jättämisellä

Rahoituslain 1 §:n mukaisesti rahoituksen tulee vastata palvelutarvetta. Rahoituksen määräytymiseen vaikuttavassa tietopohjassa on tunnistettu puutteita, jotka johtavat siihen, ettei rahoitus kaikilta osin vastaa todellista palvelutarvetta. Lisärahoitusta valmistelleen työryhmän työskentelyn aikana hyvinvointialueen tietoon tuli, että sen rahoitukseen on merkittävästi vaikuttanut vuonna 2025 yksityisen terveydenhuollon diagnoosit, joita ei voi lukea kuuluvaksi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Myös tämä seikka on kokonaan sivuutettu valtioneuvoston päätöksessä, vaikka lisärahoituksen tarpeesta olisi tullut muodostaa kokonaisarvio.

Johtopäätös

Edellä esitetyillä perusteilla valtioneuvoston tekemä päätös ei ole lainsäädännön mukainen, vaan asian selvittäminen ja päätöksen perusteleminen ovat jääneet siinä määrin puutteellisiksi, ettei valtioneuvoston päätöstä ole tehty hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain 11 ja 26 §:n sekä hallintolain edellyttämällä tavalla.

Päätöksessä ei ole asianmukaisesti otettu huomioon sitä, että päätöksen ja muistion omat lähtökohdat osoittavat palvelujen lainmukaisuuden puutteita vuonna 2025, varainhoitovuotta 2025 koskevia toteumatietoja ja niistä ilmenevää menokehityksen olennaista hillintää, käytettävissä olevan tietopohjan puutteellisuuden merkitystä, Keski-Suomen hyvinvointialueen aiemman ministeriöohjauksen perusteella toteuttamia laaja-alaisia toimenpiteitä, yksilöityjä hyvinvointialueen toimenpiteitä ja toimintaympäristön kustannustekijöitä eikä niitä rahoitusjärjestelmän rakenteellisia tekijöitä, joiden yhteisvaikutus heikentää alueen rahoituksen riittävyyttä.

Lisäksi päätöksen perustana käytetty arvio käyttämättömästä sopeuttamispotentiaalista nojautuu olennaisilta osin vuotta 2025 aiempaan aineistoon ja teoreettisiin keskiarvolaskelmiin, eikä päätöksessä ole riittävästi yksilöity, millä konkreettisilla, oikeudellisesti mahdollisilla ja lakisääteisten palvelujen toteutumista vaarantamattomilla toimenpiteillä Keski-Suomen hyvinvointialue olisi voinut vuonna 2025 turvata palvelut ilman lisärahoitusta. Samalla

LUONNOS

28.4.2026

päätöksenteossa on annettu arviointimenettelylle sellaista merkitystä, joka ei voi korvata lisärahoitusmenettelyn tehtävää turvata haetun varainhoitovuoden palveluiden rahoitus. Hyvinvointialueiden yhdenvertainen kohtelu jää myös toteutumatta, sekä lisärahoituksesta muodostuu käytännössä mekanismi, joka ei milloinkaan tuota lainsäädännössä määritellyn tarkoituksen mukaista lisärahoitusta yhdenvertaisilla kriteereillä.

Tämän vuoksi valtioneuvoston päätöstä on ensisijaisesti muutettava siten, että arvioinnissa otetaan huomioon lainsäädännössä edellytetyt keskeiset seikat ja Keski-Suomen hyvinvointialueelle myönnetään haettu lisärahoitus 46 000 000 euroa vuodelle 2025.

Toissijaisesti päätös on kumottava lainvastaisena ja asia palautettava uudelleen käsiteltäväksi lainmukaisen, aluekohtaisen ja varainhoitovuoteen 2025 kohdistuvan kokonaisarvion tekemistä varten.

Liitteet

1. Valtioneuvoston päätös 26.3.2026, VN/36959/2025
2. Keski-Suomen hyvinvointialueen lisärahoitusta selvittäneen valmisteluryhmän muistio 10.3.2026
3. Liite 1: Hyvinvointialueneuvotteluissa annetut toimenpidesuosituksukset ja Keski-Suomen hyvinvointialueen toimenpiteet
4. Liite 2: Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemys rahoituksen määräytymiseen liittyvistä ongelmista