

LUONNOS

15.9.2026

KORKEIMMALLE HALLINTO-OIKEUDELLE

Valittaja Keski-Suomen hyvinvointialue (3221318–2)

Prosessiosoite Vehkakatu 1, 40720 Jyväskylä
kirjaamo@hyvaks.fi
yhteyshenkilö: hallinto- ja lakiasiainjohtaja Johanna Aalto,
johanna.aalto@hyvaks.fi

Valituksen kohteena oleva päätös

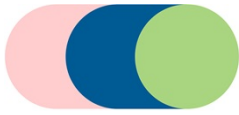
Valtioneuvoston 20.8.2026 antama päätös VN/36959/2025, jolla valtioneuvosto on hylännyt Keski-Suomen hyvinvointialueen oikaisuvaatimuksen valtioneuvoston 26.3.2026 tekemästä vuoden 2025 lisärahoituspäätöksestä VN/36959/2025.

Vaatimukset

Keski-Suomen hyvinvointialue vaatii, että korkein hallinto-oikeus kumoaa lainvastaisina valtioneuvoston 20.8.2026 tekemän päätöksen VN/36959/2025 sekä oikaisuvaatimuksen kohteena olleen valtioneuvoston 26.3.2026 tekemän päätöksen ja ensisijaisesti muuttaa ratkaisua siten, että Keski-Suomen hyvinvointialueen oikeus vuoden 2025 lisärahoitukseen vahvistetaan ja sille myönnetään hakemuksen mukaisesti 46 m € lisärahoitusta.

Toissijaisesti, jos korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei oikeutta lisärahoitukseen tai tarpeellisen lisärahoituksen lopullista määrää voida käytettävissä olevan selvityksen perusteella ratkaista välittömästi, Keski-Suomen hyvinvointialue pyytää, että valtioneuvoston päätökset kumotaan lainvastaisina ja asia palautetaan valtioneuvostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Yleisperustelut



LUONNOS

15.9.2026

Valtioneuvoston päätökset perustuvat hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021, jäljempänä rahoituslain) 1, 11 ja 26 §:n virheelliseen soveltamiseen sekä asian ratkaisemisen kannalta olennaisten tosiseikkojen puutteelliseen selvittämiseen hallintolain (434/2003) 31 §:n vastaisesti sekä ratkaisuun vaikuttaneiden tosiasiaperusteiden puutteelliseen ja osin virheelliseen yksilöintiin hallintolain 45 §:ssä tarkoitetuissa perusteluissa.

Keski-Suomen hyvinvointialue katsoo asiassa tulleen osoitetuksi, että lisärahoitukseen on ollut oikeus, koska hyvinvointialue on osoittanut, että rahoituksen taso on vuonna 2025 vaarantanut laissa tarkoitettulla tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveysten palvelujen sekä perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen alueella.

Keski-Suomen hyvinvointialueen saama rahoitus vuodelta 2025 ei turvaa alueen asukkaiden lakisääteisten palveluiden järjestämistä. Hyvinvointialuelain (611/2021) keskeisenä lähtökohtana on, että hyvinvointialueella on tosiasialliset edellytykset järjestää sille laissa säädetty 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 tilanteessa sovelleta oikein tarkoitettua oikeudellista menettelyä tilanteen korjaamiseksi, lainsäädännön tarkoituksen toteutuminen vaarantuu.

Yksityiskohtaiset perustelut

Asian tausta

Keski-Suomen hyvinvointialue haki vuoden 2025 lisärahoitusta 46 m€ lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen

LUONNOS

15.9.2026

palvelujen turvaamiseksi. Hakemus perustui vuoden 2025 aikana syntyneisiin lakisääteisten palvelujen järjestämisen kustannuksiin.

Haetusta lisärahoituksesta perusterveydenhuoltoon kohdistui 7,2 m€, erikoissairaanhoidon 6,0 m€, ikääntyneiden ja vammaisten palveluihin 16,4 m€, lasten, perheiden ja aikuisten sosiaalipalveluihin 15,9 m€ sekä pelastustoimeen 0,5 m€. Määristä ja niiden perusteista esitettiin kokouskohtainen esittely, kirjallinen erittely sekä vastaukset kaikkiin esitettyihin lisäkysymyksiin.

Keski-Suomen hyvinvointialueen saama valtionrahoitus ei riittänyt palvelujen järjestämiseen vuonna 2025. Keski-Suomen hyvinvointialue toteutti vuonna 2025 yli 60 m€ sopeuttamistoimenpiteet, mutta tilikauden tulos tästä huolimatta muodostui edelleen 52,8 m€ alijäämäiseksi. Vuonna 2025 palvelujen lainmukaisuudessa oli myös perusoikeuksien toteutumista vaarantavia tosiasiallisia puutteita. Esimerkiksi erikoissairaanhoidossa yli kuusi kuukautta hoitoa odottaneita oli 31.3.2025 yhteensä 1 392, 31.8.2025 yhteensä 1 936 ja vielä 30.11.2025 yhteensä 1 484. Valvontaviranomainen määräsi 8.10.2025 hyvinvointialueen saattamaan kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsyn lainmukaiseksi 30.4.2026 mennessä kahden miljoonan euron uhkasakon uhalla. Myös mm. ikääntyneiden ympärivuorokautiseen palveluasumiseen pääsyssä, lasten, nuorten ja perheiden palveluissa sekä pelastustoimen toimintavalmiudessa esiintyi lainmukaisuuteen liittyviä puutteita. Hyvinvointialueen oli käytettävä saamansa rahoituksen lisäksi lainarahoitusta palvelujen turvaamiseen. (Valmisteluryhmän muistio 10.3.2026, VN/36959/2025; Valvontaviranomaisten ratkaisut.)

Valtioneuvosto ei hylännyt hyvinvointialueen lisärahoitushakemusta sillä perusteella, etteikö lakisääteisten palvelujen toteutumisessa olisi ollut puutteita, vaan ne todettiin. Ratkaisun keskeiseksi perusteeksi muodostui sen sijaan arvio siitä, etteivät puutteet johtuneet

LUONNOS

15.9.2026

rahoituslain 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla rahoituksen riittämättömästä tasosta, koska Keski-Suomen hyvinvointialueella olisi valtioneuvoston mukaan ollut omassa toiminnassaan riittävä taloudellinen ja toiminnallinen liikkumavara (valtioneuvoston käyttämä käsite sopeuttamispotentiaali, tässä valituksessa käytetään myös käsitettä sopeuttamisvara).

Oikeudelliset kysymykset

Asiassa on oikeudellisesti kyse siitä, onko valtioneuvosto voinut rahoituslain (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 617/2021) 11 ja 26 §:n nojalla evätä Keski-Suomen hyvinvointialueelta oikeuden lisärahoitukseen sillä perusteella, että hyvinvointialueella olisi ollut riittävä käyttämätön sopeuttamisvara, vaikka sellaista ei ole yksilöity varainhoitovuonna 2025 tosiasiallisesti toteutettavissa olleiksi toimenpiteiksi eikä ainakaan ole osoitettu, että sellaisia olisi voinut enemmälti toteuttaa lakisääteisten palvelujen tasoa vaarantamatta.

Asiassa on lisäksi arvioitava, täyttääkö valtioneuvoston käyttämä selvityspohja rahoituslain 26 §:ssä tarkoitetun aluekohtaisen kokonaisarvion ja hallintolain 31 §:ssä tarkoitetun asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen vaatimukset, kun sopeuttamispotentiaalia koskeva päätelmä perustuu olennaisilta osin vuotta 2025 aikaisempien vuosien kustannusvertailuihin ja palvelutarvetietoon sekä rahoituspohjan tietopohjaongelmiin, joiden luotettavuuteen liittyneet Keski-Suomen hyvinvointialueen kannalta merkitykselliset ongelmat ovat olleet valtioneuvoston tiedossa.

1. Rahoituslain 11 §:n mukaisen lisärahoitusoikeuden edellytysten täyttyminen**Oikeudelliset lähtökohdat**

LUONNOS

15.9.2026

Rahoituslain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion rahoituksen myöntämiseen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseen. Säännös ilmaisee rahoitusjärjestelmän aineellisen lähtökohdan: valtion rahoitus kohdistuu hyvinvointialueen lakisääteiseen järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien kustannuksiin.

Rahoituslain 11 §:n mukaan hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain (Suomen perustuslaki, 731/1999) 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai säännöksessä tarkoitettujen pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Lisärahoitusta on saatava se määrä, joka on tarpeen palvelujen turvaamiseksi ottaen huomioon hyvinvointialueen edellytykset järjestää muut lakisääteiset tehtävänsä.

Lain esitöiden mukaan yksittäisellä hyvinvointialueella on oikeus saada laskennallisen rahoituksen lisäksi se määrä lisärahoitusta, joka on tarpeen perusoikeuskytkentäisten palvelujen turvaamiseksi. Voimavarojen riittävyttä tulee viime kädessä arvioida yksilöiden tarpeen perusteella. (HE 241/2020 vp, s. 944–945.)

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa ovat valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Valiokunta on pitänyt selvänä, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa hyvinvointialueella ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä, ja pitänyt tässä suhteessa merkityksellisenä juuri rahoituslain 11 §:ssä säädettyä lisärahoitusmenettelyä. (PeVL 17/2021 vp, kohdat 93–100.)

Lisärahoituksen tulee turvata kyseisen varainhoitovuoden eli tässä tilanteessa vuoden 2025 rahoituksen tasoa siinä tilanteessa, jossa rahoitus ei muutoin olisi riittävä perusoikeuksien turvaamiseen

LUONNOS

15.9.2026

kytkeytyvien palvelujen järjestämiseen. Lisärahoituksen myöntäminen liittyy siten nimenomaan kyseessä olevan varainhoitovuoden rahoituksen tason riittävyyden arviointiin. Arvioinnissa voidaan kiinnittää huomiota myös alueiden mahdollisuuksiin tehdä omia toimenpiteitä rahoituksen riittävyyden turvaamiseksi. Alueelle myönnettävään lisärahoitukseen voidaan liittää ehtoja, joilla palveluiden järjestäminen ja niihin tarvittava rahoitus jatkossa voidaan turvata. Nämä ehdot voivat koskea palveluiden vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta. Täten lisärahoituksen tarvetta ei ole mahdollista arvioida vielä tulevien vuosien osalta, vaan arvioinnissa tulee keskittyä varainhoitovuoden tilanteeseen. Toisaalta myöskään menneeseen aikaan ei takautuvasti voida määritellä käytännössä mahdottomia vaatimuksia, vaan ehtoja voidaan antaa vain ajallisesti mahdolliseen.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2026:58 katsonut hyvinvointialueiden taloutta ja rahoitusta koskevien säännösten muodostavan sääntelykokonaisuuden, johon sisällytetyt menettelyt ovat ensisijaisia keinoja perustuslaissa tarkoitetun palvelujen turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseksi. KHO on erikseen todennut, että lisärahoituksen tarve arvioidaan rahoituslaissa säädetyssä menettelyssä hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtävällä kokonaisarviolla ja että lisärahoitusta koskeva päätös on erikseen muutoksenhakukelpoinen.

Vuoden 2025 toteutunut alijäämä ja palvelujen lainmukaisuus

Keski-Suomen hyvinvointialue toteutti vuonna 2025 yli 60 m€:n sopeuttamistoimet, mutta tilikauden tulos muodostui tästä huolimatta 52,8 m€ alijäämäiseksi, eikä palvelujen lainmukaista tasoa pystytty kaikilta osin turvaamaan. Rahoituslain 11 §:n mukaisessa arvioinnissa toteutunutta palvelutasoa ei voida pitää osoituksena rahoituksen

LUONNOS

15.9.2026

riittävydestä, jos palvelut on järjestetty käytettävissä olleen rahoituksen ylittävillä menoilla (tilinpäätöksen alijäämä vuodelta 2025 52,8 m€). Valtioneuvoston vastakkainen päätelmä perustuu tältä osin rahoituslain 11 §:n virheelliseen soveltamiseen.

Mikäli palveluita olisi järjestetty ainoastaan vuodelle 2025 myönnetyn rahoituksen puitteissa eli alijäämän määrää 52,8 m€:a vähemmällä rahoituksella, olisi palveluiden järjestäminen vaarantunut huomattavasti vielä vakavammin. Eli vuoden 2025 alijäämä oli -52,8 m€, jolloin myönnetyn rahoituksen puitteissa toimiminen olisi siten edellyttänyt 52,8 M€ kulujen leikkaamista vuonna 2025 toteutettujen 60 m€:n sopeutustoimien lisäksi. Mittaluokassaan tämä tarkoittaisi esimerkiksi lähes 1 000 henkilötyövuoden vähentämistä koko vuodeksi. Tällaisia sopeutustoimia vuonna 2025 toteutettujen lisäksi ei olisi tosiasiassa ollut mahdollista tehdä siten, että palveluiden lainmukainen järjestäminen olisi toteutunut perusoikeuksia vaarantamatta.

Vuonna 2025 toteutetut sopeuttamistoimet

Myöskään vuoden 2025 tosiasiallinen kehitys ei tue päätelmää valtioneuvoston määrittelemästä olemassa olevasta vähintään 100 m€:n käyttämättömästä sopeuttamisvarasta. Keski-Suomen hyvinvointialue toteutti vuoden aikana yli 60 m€:n sopeuttamistoimet ja sen toimintakulut vähenivät noin 0,6 prosenttia, kun Manner-Suomen toimintakulut keskimäärin kasvoivat noin 2,0 prosenttia. Kaikki rakenteelliset säästöt eivät lisäksi olleet realisoitavissa vuonna 2025: esimerkiksi palveluverkkoratkaisujen noin 18,7 miljoonan euron vuotuinen säästövaikutus voitiin saavuttaa vasta vuodesta 2026 muun muassa vuoden 2025 loppuun voimassa olleiden vuokrasopimusten vuoksi. (Valmisteluryhmän muistio 10.3.2026 ja sen liite 1, VN/36959/2025; VNA kunnan ja hyvinvointialueen välisen siirtymäkauden vuokrasopimuksen vuokran määräytymisestä vuosina 2023–2026, 272/2022.)

LUONNOS

15.9.2026

Keski-Suomen hyvinvointialue toteaa, että haetun lisärahoituksen suuruinen (46 m€) lisäsopeutus vuonna 2025 jo toteutettujen lisäksi olisi tarkoittanut, että nettokustannusten muutos vuonna 2025 olisi ollut noin - 4 %. Toteutunut nettokustannusten muutos vuonna 2025 vaihdellut alueittain -2 % - + 4,2 % eli -4 % olisi merkittävästi enemmän kuin yksikään alue on pystynyt kustannuksiaan vuonna 2025 sopeuttamaan. Mikäli edelleen valtioneuvoston mainitsema 100 m€:n sopeuttamisvara toteutuneen 60 m€:n sopeutuksen lisäksi olisi toteutunut, olisi nettokustannusten muutos ollut -8 %. Keski-Suomen hyvinvointialueella ei ole ollut käytettävissä niin poikkeuksellisia sopeutusmahdollisuuksia kun samaan aikaan palvelut on pitänyt järjestää lainmukaisesti.

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 yhden vuoden sopeuttamispotentiaalin määrä ei vastaa edes lainvalmistelussa esitettyä arvioita realistisuudesta. Keski-Suomen hyvinvointialuetta ei kohdella menettelyssä siten yhdenvertaisesti.

2. Rahoituslain 26 §:n mukaisen kokonaisarvion puutteellisuus**Oikeudelliset lähtökohdat**

Rahoituslain 26 §:n mukaan oikeutta lisärahoitukseen ja tarpeellisen lisärahoituksen määrää arvioidaan hyvinvointialueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtävässä kokonaisarviossa. Säännös edellyttää siten arvioinnin kohdistamista juuri kyseisen

LUONNOS

15.9.2026

hyvinvointialueen tosiasialliseen taloudelliseen ja toiminnalliseen tilanteeseen.

Oikeuskanslerin antaman ratkaisun (OKV/3069/10/2024) mukaan kysymys siitä, ovatko riittävät sopeuttamistoimet toteutettavissa palvelujen lainmukaista tasoa vaarantamatta, edellyttää osaksi kunkin hyvinvointialueen tosiasiallisen tilanteen konkreettista ja empiiristä arviointia.

Näistä oikeusohjeista seuraa, että hyvinvointialueen omat sopeuttamismahdollisuudet voidaan ottaa huomioon arvioitaessa oikeutta lisärahoitukseen. Arvioinnissa on tällöin otettava huomioon, missä määrin sopeuttamistoimet ovat kyseisen hyvinvointialueen tosiasiallisessa tilanteessa toteutettavissa palvelujen lainmukaista tasoa vaarantamatta.

Väitetty sopeuttamisvara Keski-Suomen hyvinvointialueella

Valtioneuvoston päätöksen keskeisenä perusteena on ollut arvio siitä, että Keski-Suomen hyvinvointialueella oli vuonna 2025 merkittävästi käyttämätöntä sopeuttamisvaraa. Valmisteluryhmän ministeriöiden edustajat arvioivat sen olevan laskennallisesti vähintään 100 m€. Arvio on perustunut erityisesti vuosien 2023–2024 maan keskitasoa voimakkaampaan kustannuskasvuun, vuoden 2024 keskimääräistä korkeampiin asukaskohtaisiin ja palvelutarpeeseen suhteutettuihin kustannuksiin, raskaaksi arvioituun palvelurakenteeseen ja eräiden palvelujen keskimääräistä korkeampaan peittävyYTEEN sekä muuhun alueen toimintaa ja taloudenpitoa koskevaan aineistoon.

(Valtioneuvoston päätökset 26.3.2026 ja 20.8.2026, VN/36959/2025.)

Valtioneuvoston kustannuskehityksestä tekemä päätelmä ei kuitenkaan ota huomioon useissa virallisaineistoissa tunnistettuja kustannuskehityksen taustatekijöitä. Hyvinvointialueiden talouden eriytymisen on todettu johtuvan alueiden omien toimien lisäksi muun

LUONNOS

15.9.2026

muassa erilaisista lähtötilanteista ja järjestämiskäytännöistä, kunnilta siirtyneistä kustannuksista, muutuskustannuksista, yleisestä kustannustason noususta sekä rahoituksen aluekohtaisesta kehityksestä. Keski-Suomen hyvinvointialueen lähtötilanteeseen kuuluivat 26 aiemman järjestäjän toiminnan yhdistäminen, epätasainen ja raskas palvelurakenne, palveluvelka ja palvelurakenteeseen liittyneet siirtyneet sitoumukset. Rakenteellisten muutosten toteuttaminen edellytti samalla asiakkaiden palvelutarpeiden asianmukaista uudelleenarviointia ja palvelujen jatkuvuuden turvaamista, mikä rajoitti muutosten toteuttamisnopeutta. (HE 56/2026 vp; valmisteluryhmän muistio 10.3.2026, VN/36959/2025.)

Rahoituslain 11 ja 26 §:n kannalta ratkaisevaa ei ole alueen laskennallinen tai pitkän aikavälin tehostamismahdollisuus, vaan se, oliko lisärahoituksen tarve vältettävissä juuri vuonna 2025 tosiasiallisesti toteutettavissa olleilla toimilla lakisääteisiä palveluja vaarantamatta. Oikeuskanslerin mukaan kysymys siitä, ovatko riittävät sopeuttamistoimet toteutettavissa palvelujen lainmukaista tasoa vaarantamatta, on osaksi kunkin hyvinvointialueen tosiasiallista tilannetta koskeva konkreettinen ja empiirinen kysymys. (OKV/3069/10/2024.)

Valtakunnallinen kustannus- tai keskiarvovertailu ei osoita vuoden 2025 sopeuttamisvaraa Keski-Suomen hyvinvointialueella

Valtioneuvosto on pitänyt Keski-Suomen hyvinvointialueen vuoden 2024 maan keskitasoa korkeampia asukaskohtaisia ja palvelutarpeeseen suhteutettuja kustannuksia yhdessä raskaan palvelurakenteen ja keskimääräistä korkeamman palvelujen peittävyysasteen kanssa selkeänä viitteenä alueen sopeuttamisvarasta. (Valtioneuvoston päätös 26.3.2026, VN/36959/2025.) Rahoituslain 11 ja 26 §:ssä lisärahoituksen tarvetta ei kuitenkaan arvioida suhteessa valtakunnalliseen keskimääräiseen kustannustasoon, vaan sen

LUONNOS

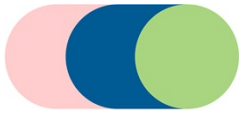
15.9.2026

perusteella, vaarantaisiko kyseisen hyvinvointialueen käytettävissä olevan rahoituksen taso lakisääteisten palvelujen järjestämisen, kun huomioon otetaan alueen taloutta ja toimintaa koskevan tiedon perusteella tehtävä kokonaisarvio. Keskimääräistä korkeampi kustannustaso voi siten antaa aiheen selvittää kustannuseron syitä ja mahdollisia tehostamistoimia, mutta kustannuseroa ei voida sellaisenaan rinnastaa käyttämättömään sopeuttamisvaraan.

Valtioneuvoston päätöksessä nämä kaksi asiaa ovat kuitenkin käytännössä yhdistyneet: vuotta 2025 aiempien varainhoitovuosien poikkeamasta valtakunnallisesta kustannustasosta valtioneuvoston on päätellyt laskennallisen, abstraktin sopeuttamisvaran, ja edelleen sen on päätöksessä katsottu olleen Keski-Suomen hyvinvointialueen käytettävissä vuonna 2025. Ensimmäinen päätelmä edellyttäisi sen selvittämistä, miltä osin kustannusero johtui hyvinvointialueen tosiasiallisesti muutettavissa olevasta toiminnasta, ja jälkimmäinen sen selvittämistä, miltä osin tällaiset muutokset olivat toteutettavissa juuri vuonna 2025 palvelujen lainmukaista tasoa vaarantamatta. Keski-Suomen hyvinvointialueen näkemys on, että vuonna 2025 se teki 60 m€:n sopeuttamistoimilla toiminnan muutokset tosiasiallisesti ja siinä kokoluokassa, jossa ne olivat mahdolliset. Valtakunnallinen kustannusvertailu ei siten sellaisenaan osoita, että Keski-Suomen hyvinvointialueella olisi ollut vuonna 2025 käyttämätöntä sopeuttamisvaraa.

Keskiarvo- ja kustannusvertailun ajallinen ja tiedollinen soveltuvuus

Valtioneuvosto on perustanut päätelmänsä Keski-Suomen vuoden 2025 käyttämättömästä sopeuttamisvarasta olennaisilta osin aikaisempia vuosia koskevaan vertailuaineistoon. Päätöksessä vedotaan vuosien 2023–2024 ja sitä vanhempaan kustannuskehitykseen, vuoden 2024 asukaskohtaisiin ja palvelutarpeeseen suhteutettuihin kustannuksiin sekä aikaisempiin palvelurakennetta ja palvelujen peittävyyttä



LUONNOS

15.9.2026

koskeviin havaintoihin. Tällainen aineisto voi osoittaa kustannuseroja ja rakenteellisia muutostarpeita, mutta se ei sellaisenaan osoita, mitä sopeuttamisvaraa Keski-Suomella oli vielä tosiasiallisesti käytettävissään vuonna 2025 ja millä toimenpiteillä tämä vara olisi ollut realisoitavissa lakisääteisiä palveluja vaarantamatta.

Rahoituslain 26 §:ssä edellytetty kokonaisarvio merkitsee, ettei sopeuttamisvaraa voida päätellä valikoimalla tarkasteluun vain alueelle epäedullisia kustannus- ja rakennehavaintoja, vaan arvioinnissa on otettava huomioon myös johtopäätöstä vastaan puhuvat ja alueen tosiasiallisia sopeuttamismahdollisuuksia kuvaavat tiedot. Tällaisia ovat esimerkiksi vuoden 2025 toteumatiedot: Keski-Suomen hyvinvointialueen toimintakulut vähenivät noin 0,6 prosenttia samalla, kun Manner-Suomen toimintakulut keskimäärin kasvoivat noin 2,0 prosenttia, ja hyvinvointialue toteutti vuonna 2025 yli 60 m€ sopeuttamistoimet. (Valtioneuvoston päätös 26.3.2026; valmisteluryhmän muistio 10.3.2026 ja sen liite 1, VN/36959/2025.)

Kokonaisarviossa olisi tullut arvioida myös käytetyn vertailuaineiston tunnetut rajoitteet. STM oli oikeuskanslerille 31.3.2025 antamassaan selvityksessä todennut hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan tietopohjan edelleen puutteelliseksi vertailukelpoisen palvelukohtaisen ja hyvinvointialuekohtaisen rahoituksen riittävyyden arvioimiseksi. Oikeuskansleri puolestaan totesi tietopohjan puutteellisuuden liittyvän olennaisesti sopeuttamistoimien mahdollisuuden arviointiin ja kiinnitti ministeriöiden huomiota tietopohjan riittämättömyyteen tämän kysymyksen riittävän tarkaksi arvioimiseksi. (STM:n selvitys 31.3.2025; OKV/3069/10/2024.)

Lisärahoitusmenettelyn aikana tuli lisäksi esiin palvelutarpeen määrittelyyn liittyvä Keski-Suomen hyvinvointialueen kannalta olennainen tietopohjakysymys. Valtioneuvostolle esitetyin tavoin sen tiedossa on ollut, että Keski-Suomen hyvinvointialue on korjannut

LUONNOS

15.9.2026

vuoden 2025 rahoituspäätöksen taustalla olevia diagnoosimääriä, koska ne on havaittu puutteellisiksi. Valtioneuvosto ei ole ottanut tätä huomioon rahoituspäätöksessä tai sitä koskevassa muutoksenhakumenettelyssä, eikä myöskään lisärahoitusmenettelyssä. Näiden seikkojen lisäksi rahoituksen taustatarvetekijöissä otettiin huomioon myös yksityisessä terveydenhuollossa tehtyjä diagnooseja, vaikka niihin liittyvien palvelujen kustannuksista ei vastaa hyvinvointialue, ja ne vähentävät Keski-Suomen hyvinvointialueen rahoitusta noin 8 m€:n määrän varainhoitovuonna 2025. Rahoituslain 1 §:ssä rahoitusjärjestelmä kytketään hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten rahoittamiseen, ja yksityisen terveydenhuollon diagnooseihin liittyvä kohdentumisongelma mm. Keski-Suomen hyvinvointialueelle epäedullisena tunnistettiin myös rahoituslain muuttamista koskevassa lainvalmistelussa. Koska tämä kohdentumisongelma on jätetty virheellisesti huomioon ottamatta, Keski-Suomen hyvinvointialueen palvelutarpeeseen suhteutetut kustannukset näyttäivät vertailussa korkeammilta kuin ne näyttäisivät paremmin järjestämisvastuuta vastaavalla tarvevakioinnilla. Vaikutus vuoden 2025 tasolla on suurin piirtein samaa tasoa kuin vuonna 2026 eli n. 8 m€ (esim. HE 56/2026 vp., s. 13-14, ja luonnos ko. HE:stä 2.2.2026, s. 46). Nämä seikat olisi tullut ottaa huomioon rahoituslain 26 §:n mukaisessa kokonaisarviossa, ja koska se on jäänyt tekemättä, on päätös lainvastainen.

Esiin tuotuja havaintoja lisärahoitusoikeuden arviointiin

Valtioneuvosto on antanut Keski-Suomen hyvinvointialueen tarkastuslautakunnan kielteisille tarkastushavainnoille päätöksessään keskeisen merkityksen arvioidessaan lisärahoituksen edellytyksiä. Tarkastuslautakunnan havainnot voivat kuulua rahoituslain 26 §:ssä tarkoitettuun kokonaisarvioon, mutta niitäkään ei voida arvioida irrallaan muusta samaa toimintaa ja taloudenpitoa koskevasta

LUONNOS

15.9.2026

olennaisesta aineistosta. Kokonaisarviossa olisi siten tullut ottaa huomioon kielteisten tarkastushavaintojen ohella myös muu samaa toimintaa ja taloudenpitoa koskeva olennainen aineisto, mukaan lukien tilintarkastuskertomukset siltä osin kuin niissä esitetyt havainnot ovat merkityksellisiä hyvinvointialueen tosiasiallisten sopeuttamismahdollisuuksien arvioinnissa. Vuoden 2025 osalta käytetty tarkastuslautakunnan aineisto oli lisäksi väliarviointia.

Vain valikoidun aineiston perusteella muodostettu yleistävä arvio toiminnan puutteellisuudesta ei sellaisenaan osoita, että Keski-Suomen hyvinvointialueella olisi ollut vuonna 2025 tosiasiallisesti käytettävissään lisärahoituksen tarpeen poistavaa sopeuttamisvaraa. Rahoituslain 11 §:ssä oikeutta lisärahoitukseen tulee tarkastella kokonaisarvioinnin näkökulmasta, eikä valikoidusta aineistosta. Oman toiminnan puutteilla voi olla merkitystä vain siltä osin kuin ne osoittavat rahoituslain 11 ja 26 §:ssä merkityksellistä, vuonna 2025 tosiasiallisesti käytettävissä ollutta sopeuttamisvaraa; eivätkä ne muodosta laissa säädettyjen edellytysten rinnalle itsenäistä perustetta lisärahoituksen epäämiselle.

3. Hallintolain 31 ja 45 §:ää koskevat selvittämis- ja perusteluvirheet**Oikeudelliset lähtökohdat**

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Jos oikeus lisärahoitukseen evätään sillä perusteella, että hyvinvointialue olisi voinut välttää lisärahoituksen tarpeen omilla toimillaan, tällaisten vaihtoehtoisten toimien todellinen olemassaolo, toteuttamiskelpoisuus, ajallinen vaikutus ja vaikutukset lakisääteisten palvelujen järjestämiseen ovat asian ratkaisemisen kannalta olennaisia selvitettäviä tosiseikkoja.

LUONNOS

15.9.2026

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Jos lisärahoitus evätään sillä perusteella, että hyvinvointialueella olisi ollut käytettävissään sopeuttamisvaraa, päätöksen perusteluista tulee siten ilmetä ne seikat ja selvitykset, joihin tätä sopeuttamisvaraa koskeva johtopäätös perustuu.

Sopeuttamisvaran yksilöimättä jääminen

Valtioneuvosto ei ole yksilöinyt, mistä konkreettisista vuonna 2025 vielä toteutettavissa olleista toimenpiteistä vähintään 100 miljoonan euron sopeuttamisvara muodostui, mikä niiden taloudellinen vaikutus olisi ollut vuoden 2025 aikana tai millä perusteella ne olisi voitu toteuttaa lakisääteisten palvelujen tasoa vaarantamatta. Ratkaisevaksi asetettua sopeuttamisvaraa ei siten ole perusteltu rahoituslain 11 ja 26 §:n tai hallintolain 45 §:n edellyttämällä tavalla.

Vuosien 2023 ja 2024 rahoitusta koskeva vaatimus

Valtioneuvosto on pitänyt hyvinvointialueen vahingoksi merkityksellisenä sitä, ettei Keski-Suomen hyvinvointialue olisi hakenut vuosien 2023 ja 2024 rahoituspäätöksiin oikaisua. Valtioneuvosto on nostanut muutoksenhakukeinon käyttämättä jättämisen seikaksi, jolla se on perustellut hyvinvointialueen omaa vastuuta rahoitustilanteestaan. Keski-Suomen hyvinvointialue on kuitenkin syksyllä 2025 vaatinut vuosien 2023 ja 2024 rahoitusta koskevan rahoituslain 27 §:ään perustuvan vaatimuksen, jonka valtiovarainministeriö on vastaanottanut mutta jättänyt käsittelemättä. Valtioneuvosto ei siten ole voinut perustaa arviotaan siihen, ettei Keski-Suomen hyvinvointialue olisi ryhtynyt toimenpiteisiin vuosien 2023 ja 2024 rahoitusta koskevan asian saattamiseksi valtiovarainministeriön käsiteltäväksi. Tällaiselle seikalle ei siten voida antaa merkitystä arvioitaessa hyvinvointialueen omaa vastuuta rahoituksen

LUONNOS

15.9.2026

riittämättömyydestä, vaan päätelmän pitäisi olla päinvastoin. Päätös perustuu siten tältä osin puutteelliseen selvitykseen hallintolain 31 §:n vastaisesti ja virheelliseen tosiasiaperusteluun hallintolain 45 §:ssä tarkoitettussa päätöksen perustelussa. Virheellistä seikkaa ei myöskään ole voitu käyttää Keski-Suomen hyvinvointialueen vahingoksi rahoituslain 26 §:n mukaisessa kokonaisarviossa.

4. Lisärahoituksen määrä ja oikeusseuraamus**Oikeus lisärahoitukseen ja lisärahoituksen määrä**

Rahoituslain 11 §:ssä lisärahoitusoikeuden edellytysten täyttyminen ja palvelujen turvaamiseksi tarpeellisen lisärahoituksen määrän arviointi ovat erotettavissa toisistaan. Oikeus lisärahoitukseen syntyy, jos hyvinvointialueen käytettävissä olevan rahoituksen taso muutoin vaarantaisi säännöksessä tarkoitettujen lakisääteisten palvelujen järjestämisen. Tämän jälkeen on arvioitava, mikä määrä lisärahoitusta on palvelujen turvaamiseksi tarpeen. Keski-Suomen hyvinvointialueen vaatima 46 m€:n määrä perustuu hakemuksessa esitettyihin vuoden 2025 aikana syntyneisiin lakisääteisten palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Määrä on eritelty palvelualueittain, ja sen perusteista on esitetty kirjallinen erittely, ne on esitelty lisärahoitusmenettelyssä myös kokouksissa suullisesti sekä niiden osalta on annettu vastaukset kaikkiin esitettyihin lisäkysymyksiin.

Se, ettei valtioneuvosto ole katsonut voivansa muodostaa riittävän luotettavaa arviota Keski-Suomen hyvinvointialueen vaatiman 46 m€:n täsmällisestä määrästä, ei siten sellaisenaan osoita, etteivät lisärahoitusoikeuden edellytykset olisi täyttyneet. Jos oikeuden syntymisen edellytykset ovat täyttyneet, mutta tarvittavan lisärahoituksen määrä edellyttää lisäselvitystä, epävarmuus koskee myönnettävän rahoituksen määrää eikä rahoituslain 11 §:ssä säädetyn

LUONNOS

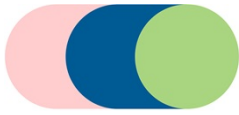
15.9.2026

oikeuden olemassaoloa. Määrää koskevaa selvitystarvetta ei näin ollen voida käyttää perusteena lisärahoitushakemuksen hylkäämiselle kokonaisuudessaan.

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 vuosikatteena, 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 kohtelee hyvinvointialueita rakenteellisesti yhdenmukaisella tavalla, koska alueiden lähtötilanteet, niille siirtyneen omistuksen rakenne, investointivastuut, palveluverkon rakenne, siirtymätasausten vaikutukset ja rahoitusjärjestelmän aluekohtaiset kohdentumisongelmat poikkeavat toisistaan.

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



LUONNOS

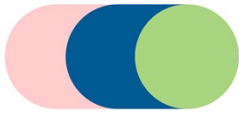
15.9.2026

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 rajaus 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 esimerkiksi Uudenmaan erilliskorjaus, jossa alueen erikoissairaanhoidon kokonaisuudessaan ostopalvelua alueen hyvinvointialueille. Näiden alueiden osalta hyväksyttäväksi palvelujen järjestämisen kustannuksiksi voitaisiin esitetyn lisärahoituksen tulokannan 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



LUONNOS

15.9.2026

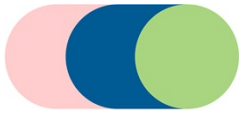
ja tietojärjestelmien hankintatapa hyvinvointialueella ja sitä edeltäneillä palvelujen järjestäjillä. Mikäli lisärahoitusta myönnettäisiin vain tuloslaskelman vuosikatteen yläpuolisiin eriin, olisivat alueet jo lähtökohtaisesti eriarvoisessa asemassa keskenään edellä kuvatuiden erojen takia.

Keski-Suomen hyvinvointialue on myös joutunut turvaamaan maksuvalmiuttaan lyhytaikaisella lainalla vuonna 2025. Tämä osoittaa, ettei kyseinen vuosikatteeseen liitetty tunnusluku kuvaa vapaasti käytettävissä olevaa liikkumavaraa.

YHTEENVETO

Valtioneuvoston päätökset tulee kumota lainvastaisina, koska rahoituslain 1, 11 ja 26 §:iä on sovellettu virheellisesti. Keski-Suomen hyvinvointialueen saama rahoitus vuonna 2025 ei ole riittänyt lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Rahoituksen taso on vuonna 2025 vaarantanut laissa tarkoitettulla tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä perustuslain 7, 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen Keski-Suomen hyvinvointialueen alueella.

Lisärahoituksen epäämisen keskeiseksi perusteeksi asetettua sopeuttamisvaraa ei ole osoitettu sellaisiksi Keski-Suomen hyvinvointialueella vuonna 2025 tosiasiallisesti toteutettavissa olleiksi toimenpiteiksi, joilla lisärahoituksen tarve olisi voitu poistaa lakisääteisiä palveluja vaarantamatta. Valtakunnallisista keskiarvoista tai kustannuseroista tai hyvinvointialueen aikaisemman toiminnan väitetyistä puutteista ei sellaisinaan voida johtaa lisärahoitusosoikeuden poistavaa sopeuttamisvaraa, sen määrää eikä rahoituslain 11 §:ään perustumatonta lisärahoitusosoikeuden rajoitusta.



LUONNOS

15.9.2026

Rahoituslain 26 §:ssä edellytetty kokonaisarvio on jäänyt päätöksessä puutteelliseksi. Sopeuttamisvaraa koskevassa päätelmässä on painotettu muiden vuosien kustannusvertailuja ja hyvinvointialueen toimintaa koskevia kielteisiä havaintoja ilman, että niiden rinnalla olisi asianmukaisesti arvioitu vuoden 2025 toteutunutta taloutta ja sopeuttamistoimia, palvelujen lainmukaisuudessa todettuja puutteita sekä vertailuaineiston tietopohjaan liittyneitä rajoitteita.

Lisäksi päätöksen ratkaiseva tosiasiaperusta on osin puutteellisesti selvitetty ja virheellinen. Sopeuttamisvaraa ei ensinnäkään ole yksilöity konkreettisiksi vuonna 2025 toteutettavissa olleiksi toimenpiteiksi. Keski-Suomen hyvinvointialueen vahingoksi on käytetty virheellistä tietoa vuosien 2023–2024 rahoituspäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen tekemättä jättämisestä, vaikka oikaisuvaatimus oli tehty ja jäänyt valtiovarainministeriön oman käsittelyvirheen vuoksi käsittelemättä. Päätöstä rasittavat tältä osin hallintolain 31 ja 45 §:ssä tarkoitetut puutteelliseen selvittämiseen ja perustelemiseen liittyvät virheet.

Jyväskylässä 15. päivänä syyskuuta 2026

Piia Vuorela
hyvinvointialuejohtaja
Keski-Suomen hyvinvointialue