

Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille kuntien valtionosuusjärjestelmästä

KH 09.02.2026
34/00.02.01/2026

Kantelu valtioneuvoston oikeuskanslerille kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä, etenkin negatiivisten valtionosuuksien näkökulmasta laadittuna

1. Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän tarkoitus

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on turvata kaikille Suomen kunnille tosiasiallisesti yhdenvertaiset edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut, kuten varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus sekä työllisyydenhoidon tehtävät, kuntien sijainnista riippumatta. Järjestelmän keskeinen tavoite on tasata kuntien välisiä eroja sekä tulopohjassa (verotuloissa) että palvelutarpeeseen vaikuttavissa kustannusrakenteissa (esimerkiksi väestön ikärakenne), jotta kansalaisille voidaan turvata peruspalvelut kohtuullisella ja oikeudenmukaisella verorasituksella.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on luonteeltaan laskennallinen. Se muodostuu kustannuserojen tasauksesta sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Kustannuserojen taseus perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin, joita kuvataan järjestelmässä erilaisten valtionosuuskriteerien avulla. Verotuloihin perustuva taseus puolestaan joko lisää tai vähentää kunnan valtionosuutta sen mukaan, onko kunnan laskennallinen verotulo valtakunnallista keskiarvoa suurempi vai pienempi.

Valtionosuusjärjestelmän keskeinen periaate on, että kunnan saaman valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta tosiasiallisesti järjestää palvelunsa tai kuinka paljon se niihin käyttää varoja, vaan rahoitus määräytyy objektiivisten ja ennakoitavien laskentaperusteiden mukaan.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kattaa seuraavat tehtäväalueet:

- varhaiskasvatus
- esi- ja perusopetus
- kirjastotoimi
- työvoima- ja kotoutumispalvelut
- yleinen kulttuuritoimi (asukasperusteinen)
- taiteen perusopetus (asukasperusteinen).

Valtionosuusprosentti kuvaa valtakunnallisesti valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Yksittäisen kunnan valtionosuus saadaan vähentämällä kunnan laskennallisista kustannuksista kunnan omarahoitusosuus, joka on asukasta kohden yhtä suuri kaikissa kunnissa. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa otetaan huomioon erillisinä erinä:

- lisäosat (syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus, saamelaiden kotiseutualue, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä asukasmäärän kasvu),
- valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset sekä
- verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus.

Nämä tekijät vaikuttavat kunnan valtionosuuden määrään sellaisinaan, eikä niistä vähennetä kunnan omarahoitusosuutta.

2. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän keskeinen ongelma

Nykyisessä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä erityisen ongelmalliseksi on osoittautunut valtionosuuteen tehtäviin vähennyksiin ja lisäksi vuoden 2023 hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä sisällytetty niin sanottu ns. sotetasausera. Sotetasauserat perustuvat kuntien aiempaan rooliin sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestäjänä. Näillä historiallisilla kustannuksilla on kuitenkin edelleen erittäin merkittävä vaikutus siihen, kuinka paljon valtionosuusrahoitusta kunta saa nykyisten lakisääteisten tehtäviensä – erityisesti varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja työllisyydenhoidon – järjestämiseen.

Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa nykyisten lakisääteisten peruspalvelujen rahoitus määräytyy suurelta osin kuntien aiempien, jo päättyneiden tehtävien perusteella. Näihin menneisiin kustannuksiin ei ole enää mahdollista vaikuttaa eikä niistä ole mahdollista säästää. Hyvinvointialueuudistukseen liittyneessä valtionosuusjärjestelmämuutoksessa kantavana ajatuksena on ollut, ettei kunnan suhteellinen taloudellinen asema saisi uudistuksen vuoksi muuttua. Tämä on kuitenkin järjestelmätasauksen kautta johtanut tilanteeseen, jossa kunnan ei myöskään ole mahdollista omin toimin taloudellista tilannettaan parantaa, koska osa kunnista ei saa lainkaan valtionosuutta ja kuntien negatiivista valtionosuutta jopa kuitataan valtiolle kunnan perusopetuksen oppilaskohtaisesta rahoituksesta, kotikuntakorvauksesta. Mikäli kotikuntakorvaus ei riitä negatiivisen valtionosuuden kuittaukseen, lähettää valtio kunnalle laskun.

Tämän seurauksena osa kunnista joutuu kohdistamaan talouden sopeutustoimet nykyisiin lakisääteisiin tehtäviinsä. Erityisen ongelmallinen tilanne on kunnissa, joissa peruspalvelujen valtionosuuden negatiivisuus on johtanut siihen, ettei valtionosuutta saada lainkaan ja lisäksi seurannaisvaikutuksena myös kotikuntakorvausta leikataan. Tällöin tosiasiallisesti kunta joutuu rahoittamaan kaikki järjestämänsä palvelut verotuloilla, omaisuuden myynnillä ja talousarviolainoilla. Erityisen ongelmallista tämä on varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palvelujen järjestämisen osalta. Nämä palvelut ovat yksityiskohtaisesti ja velvoittavasti säänneltyjä erityislainsäädännöllä (muun muassa henkilöstömitoitukset, valtakunnalliset opetussuunnitelmat, oppimisen tuen lainsäädäntö sekä koulukuljetuksia koskevat velvoitteet), minkä vuoksi säästöjen toteuttaminen lakisääteisiä velvollisuuksia vaarantamatta on käytännössä hyvin vaikeaa ja joissain tilanteissa jopa mahdotonta. Tästä syystä kunta voi ajautua kriisikunnaksi nimenomaan valtionosuusjärjestelmän rakenteellisen vinoutuman vuoksi.

Toisena keinona taloutensa tasapainottamiseksi palveluista säästämisen lisäksi kunnalla on verotulojen kasvattaminen. Kunnallisveroprosenttien erot Suomen kuntien välillä ovat kasvaneet merkittävästi. Vuonna 2026 kunnallisveroprosentti vaihtelee alimmillaan 4,7 prosentista korkeimmillaan 10,9 prosenttiin. Pohjois-Savon maakunnassa kuntien kunnallisveroprosentit vaihtelevat 7,9 prosentista 9,9 prosenttiin. Tuusniemen kunnan kunnallisveroprosentti on 9,9 prosenttia.

Valtionosuusjärjestelmän toimimattomuuden seurauksena korkean veroprosentin kunnissa joudutaan samanaikaisesti sekä kiristämään

verotusta että heikentämään palveluiden määrää ja laatua. Toisaalta kaikkien suomalaisten maksamilla verovaroilla rahoitettava valtionosuusjärjestelmä voi mahdollistaa toisiin kuntiin jatkuvan taseen ylijäämän matalallakin kunnallisverorasituksella. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kansalaiset ovat keskenään olennaisesti eriarvoisessa asemassa. Korkealla kunnallisveroprosentilla ei samanaikaisten säästöpainneiden vuoksi saa parempia palveluita kuin matalalla kunnallisveroprosentilla.

3. Perustuslaillinen arviointi ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

3.1 Kansalaisten yhdenvertaisuus ja kuntien rahoitusperiaate (PL 6 § ja PL 121 §)

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksessä korostetaan erityisesti lasten yhdenvertaista kohtelua yksilöinä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perusoikeuksien toteutumista on arvioitava niiden tosiasiallisten vaikutusten perusteella eikä ainoastaan sääntelyn muodollisen sisällön pohjalta.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rahoitusratkaisut eivät saa johtaa tilanteeseen, jossa perusoikeuksien, kuten oikeuden varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen, toteutuminen muodostuu alueellisesti eriarvoiseksi. Erityisesti lasten oikeuksien osalta valiokunta on painottanut, että sääntelyn ja rahoitusjärjestelmien kokonaisvaikutuksia on arvioitava korostetun huolellisesti.

Perustuslain 121 § turvaa kunnallisen itsehallinnon. Tähän liittyvä kuntien rahoitusperiaate edellyttää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan, että kunnille säädettyjen tehtävien ja niiden hoitamiseen osoitetun rahoituksen välillä vallitsee tosiasiallinen ja kestävä yhteys (mm. PeVL 41/2002 vp, PeVL 50/2005 vp, PeVL 16/2014 vp). Valiokunnan mukaan rahoitusperiaate ei täyty, jos rahoitus on muodollisesti olemassa mutta käytännössä riittämätöntä lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut, että valtionosuusjärjestelmän tulee olla läpinäkyvä, ennakoitava ja objektiivisiin kriteereihin perustuva. Järjestelmä ei siten saa tosiasiallisesti kaventaa kuntien päätösvaltaa tai pakottaa kuntia jatkuviin rakenteellisiin sopeutustoimiin, jotka heikentävät niiden mahdollisuuksia hoitaa lakisääteisiä tehtäviään.

Tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen

vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä.

Perustuslakivaliokunta on painottanut hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä antamassaan lausunnossa, että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyys ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa negatiivisen valtionosuuden tilanteeseen vuoden 2022 loppuun voimassa olleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säätämisen yhteydessä. Negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui valiokunnan mielestä kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon perusperiaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin.

Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä käyttöön otetut sotetasaserät perustuvat kuntien aiempaan tehtävärakenteeseen ja historiallisiin kustannuksiin, mutta niillä on nykyisin ratkaiseva vaikutus kuntien rahoitukseen niiden jäljelle jääneiden lakisääteisten tehtävien osalta. Tämä katkaisee perustuslakivaliokunnan edellyttämän yhteyden nykyisten tehtävien ja niitä koskevan rahoituksen välillä. Kun sotetasaserät voivat merkittävästi ja pysyvästi heikentää kunnan valtionosuutta riippumatta kunnan nykyisestä palvelutarpeesta, väestörakenteesta tai lakisääteisten tehtävien kustannuksista, rahoitus ei enää määräydy perustuslakivaliokunnan lain valmisteluvaiheessa edellyttämällä tehtävälähtöisellä ja perusoikeusmyönteisellä tavalla.

3.2 Perustuslakivaliokunnan hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä kuntien itsehallinnon turvaamisesta ja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamisesta antama lausunto

Perustuslakivaliokunta toteaa hyvinvointialueiden perustamista koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021), että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta.

Valiokunta on edellyttänyt, että kuntien talouteen vaikuttavaa lainsäädäntöä toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Perustuslakivaliokunta painottaa, että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyys ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. Valiokunta painottaa lisäksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan ydinelementtien merkitystä erityisesti yleisen toimialan ja siihen kytkeytyvän verotuksen osalta sekä huolehtimista kuntien mahdollisuudesta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla.

3.3 Lasten oikeudet ja perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen

Suomen perustuslain 6 §:ssä turvataan ihmisten yhdenvertaisuus lain edessä, ja säännöksessä korostetaan nimenomaisesti lasten yhdenvertaista kohtelua yksilöinä. Lisäksi perustuslain 16 § turvaa jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen sekä edellyttää, että julkinen valta turvaa mahdollisuuden kehittää itseään varattomuuden siten estämättä. Näitä perusoikeuksia on tarkasteltava kokonaisuutena siten, että ne muodostavat lapsille tosiasiallisen ja yhdenvertaisen oikeuden laadukkaisiin sivistyspalveluihin koko maassa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että lasten oikeuksia koskevassa arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn ja rahoitusratkaisujen tosiasiallisiin vaikutuksiin. Valiokunnan mukaan lasten asemaan kohdistuvat heikennykset edellyttävät erityisen painavia perusteita, eikä pelkästään julkistaloudellisia syitä voida pitää riittävinä, jos seurauksena on lasten perusoikeuksien käytännön toteutumisen vaarantuminen.

Varhaiskasvatus ja perusopetus ovat palveluja, joiden laatu, saatavuus ja yhdenvertaisuus ovat suoraan riippuvaisia kuntien taloudellisista edellytyksistä. Näitä palveluja koskeva lainsäädäntö on yksityiskohtaista ja velvoittavaa, eikä kunnilla ole merkittävää harkintavaltaa palveluiden laajuuden tai keskeisten laatutekijöiden osalta. Tästä huolimatta nykyinen valtiosuusjärjestelmä – erityisesti sotetasauserien vaikutus – johtaa siihen, että lasten oikeuksien toteutuminen voi vaihdella merkittävästi kuntien välillä.

Kun kunnat joutuvat rahoitusvajeen vuoksi sopeuttamaan toimintaansa varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa esimerkiksi ryhmäkokojen, tukipalveluiden, opetuksen järjestämistapojen tai oppimisympäristöjen kautta, syntyy tilanne, jossa lasten perusoikeuksien toteutuminen ei enää ole yhdenvertaista. Lasten mahdollisuudet saada laadukasta varhaiskasvatusta ja perusopetusta määräytyvät tällöin heidän asuinkuntansa taloudellisen tilanteen perusteella, mikä ei ole perustuslain 6 §:n eikä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista.

Nykyinen valtiosuusjärjestelmä, jossa tehdään historiallisiin kustannuksiin perustuvia sotetasauserävähennyksiä nykyisten lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen tarkoitettuihin valtiosuusiin, asettaa erityisen haastavaan asemaan kunnat, joissa on paljon lapsia ja nuoria ja siten nykytilanteessa suuri lakisääteinen palvelutarve. Tällöin rahoitusjärjestelmä ei ainoastaan heikennä kuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä, vaan kohdistaa rahoituksellisen riskin suoraan lasten

perusoikeuksien toteutumiseen. Tämä on perustuslaillisesti erityisen ongelmallista ja edellyttää järjestelmän kriittistä arviointia lasten oikeuksien näkökulmasta.

3. Pyyntö valtioneuvoston oikeuskanslerille

Edellä esitetyillä perusteilla Tuusniemen kunta pyytää valtioneuvoston oikeuskansleria selvittämään, onko kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä – erityisesti hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä käyttöön otettujen sotetasauserien pysyvä ja rakenteellinen vaikutus huomioon ottaen – enää perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen rahoitusperiaatetta ja perusoikeuksia sekä lasten oikeuksia koskevan lausuntokäytännön mukainen, vai onko järjestelmä muodostunut sellaiseksi, että se tosiasiallisesti estää osaa kunnista turvaamasta lakisääteisiä peruspalveluja perustuslain ja kuntia tehtäviä koskevan muun lainsäädännön edellyttämällä tavalla?

Lisäksi Tuusniemen kunta pyytää valtioneuvoston oikeuskansleria arvioimaan seuraavia seikkoja:

- onko sotetasauserien vaikutus muuttanut kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän luonnetta tavalla, jota perustuslakivaliokunta ei ole lausunnoissaan arvioinut tai hyväksynyt, ja edellyttääkö tämä järjestelmän perustuslainmukaisuuden uudelleenarviointia?
- onko nykyinen kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä yhteensopiva perustuslain lisäksi muun kuntia koskevan lainsäädännön kuten lailla kunnille siirrettyjen tehtävien ja niitä koskevan sääntelyn kanssa?
- onko kuntien tehtäviin ja rahoitukseen vaikuttavien eri lakimuutosten valmistelun vaiheissa riittävällä ja hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämällä tavalla toteutettu yhteisvaikutusten arviointi kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitusedellytysten turvaamisen ja kansalaisten yhdenvertaisuuden tosiasiallisen toteutumisen näkökulmista?
- ovatko kuntien negatiiviset valtionosuudet perustuslakivaliokunnan kannanottojen, perustuslain ja kuntien rahoitusperiaatteen vastaisia?

Liitteenä kantelun tueksi Tuusniemen kunnan taloudellista tilannetta ja valtionosuusjärjestelmän (etenkin negatiivisten peruspalvelujen valtionosuuksien näkökulmasta) vaikutusta koskevaa tilastotietoa.

Valmistelija

Kunnanjohtaja timo Kiviluoma, puh. 0447209047

Kj:n päätösehdotus

Kunnanhallitus päättää, että Tuusniemen kunta jättää valtioneuvoston oikeuskanslerille edellä olevan, asian esittelytekstin mukaisen kantelun valtion peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmästä.

Päätös

