

Lausunto valtionosuusjärjestelmästä perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä eräiden perusoikeuksien kannalta

Kouvolan, Oulun, Mikkelin, Tampereen, Rovaniemen, Vaasan, Kotkan, Seinäjoen, Vantaan, Kuopion, Jyväskylän, Turun ja Porin kaupungit ovat pyytäneet valtiosääntöoikeudellista asiantuntijalausuntoani voimassa olevasta valtionosuusjärjestelmästä erityisesti perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä eräiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta ottaen erityisesti huomioon ne kunnat, jotka ovat sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän kokonaisuudistuksen myötä menettäneet merkittävästi valtionosuuksiaan suhteessa muihin kuntiin.

Lausuntoani varten käyttööni on toimitettu seuraava aineisto:

- Luonnos 26.10.2025 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain, saariston kehityksen edistämisestä annetun lain 3 ja 9 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 27 b ja 27 f §:n muuttamisesta (161 sivua)
- Valtiovarainministeriö, Valtionosuusuudistus 2027 – taustoitusta. Selvityshenkilöt Eero Laesterä ja Arto Sulonen 2024-2026, 16.12.2024 (202 sivua)
- Kuntaliitto, Miten nykyinen valtionosuusjärjestelmä rahoittaa kuntia. Tarkastelussa suurimmat kaupungit (29.1.2026, 33 diaa)
- Peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät ns. sote-erät eli leikkaukset Kouvolan näkökulmasta
- Valtionosuuslausunnon taustamateriaali (6 diaa)
- Kuntaliiton [www-sivuilla](http://www.sivuilla) Valtionosuudet | Kuntaliitto.fi ja Kuntien rahoitusjärjestelmän uudistaminen | Kuntaliitto.fi oleva muu asiakirja-aineisto

Esitän lausuntonani seuraavan.

Lausunnon ala ja rakenne

1. Lausunnon kohteena on lausuntopyynnön mukaisesti voimassa oleva valtionosuusjärjestelmä erityisesti perustuslain (731/1999) 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä eräiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta ottaen huomioon Kouvolan kaupunki sekä muut sellaiset kunnat, jotka ovat sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän kokonaisuudistuksen myötä menettäneet merkittävästi valtionosuuksiaan suhteessa muihin kuntiin. Lausunnossa ei ole näin ollen kysymys kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistusta koskeneen hallituksen esitysluonnoksen (26.10.2025) valtiosääntöisestä arvioinnista.
2. Seuraavassa tehdään ensin selkoa voimassa olevan valtionosuusjärjestelmän perusteista erityisesti sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän kokonaisuudistuksen (jäljempänä *sote-uudistus*) jälkeen. Lisäksi tehdään selkoa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojasta sekä kuntien lakisääteisten tehtävien kytkennöistä perustuslain perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin. Tämän jälkeen esitetään perustuslaillinen arvio voimassa olevasta valtionosuusjärjestelmästä erityisesti perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon sekä eräiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta ottaen erityisesti huomioon se, että Kouvolan kaupunki sekä muut lausuntoasiassa mukana olevat kaupungit ovat sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän kokonaisuudistuksen myötä menettäneet merkittävästi valtionosuuksiaan suhteessa muihin kuntiin.

Arvioinnin lähtökohtia

Voimassa olevan valtionosuusjärjestelmän perusteet

3. Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahdesta perusosasta: valtiovarainministeriön hallinnoimasta kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009). Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää valtionosuutta vapaan sivistystyön palveluihin vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) nojalla.

4. Valtionosuudet ovat merkittävin osa kuntiin kohdistuvaa valtionapujärjestelmää. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisin perustein ja maksetaan kunnalle automaattisesti ilman erillistä hakemusta. Järjestelmää täydentää tilapäisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille myönnettävä harkinnanvarainen valtionosuuden korotus. Lisäksi kunnille voidaan myöntää hakemuksesta valtionavustuksia.
5. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannuseroja ja siten lisätä väestörakenteeltaan ja tulopohjaltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada lakisääteisiä palveluja.
6. Kunnille maksettava valtionosuus on yleiskatteista rahoitusta eli valtionosuutta ei ole määritelty käytettäväksi tiettyyn tarkoitukseen, vaan kunnat päättävät rahoituksen käytöstä perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon puitteissa.
7. Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskeva sääntely uudistettiin sosiaali- ja terveyden- huollon ja pelastustoimen uudistuksen (ns. sote-uudistus) yhteydessä. Uusi laki kunnan peruspalvelujen valtion-osuudesta (618/2021) tuli voimaan 1.1.2023, jolla kumottiin vuoden 2022 loppuun voimassa ollut laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009).
8. Sote-uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämismääräykset siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille, minkä takia peruspalvelujen valtionosuudesta siirrettiin rahoitusta 5,36 miljardia euroa hyvinvointialueiden rahoitukseen. Samalla valtion-osuuden määräytymisperusteita muutettiin siten, että järjestelmä vastaisi kunnille

jäljelle jääviä tehtäviä ja niiden kustannusrakennetta. Uusina valtionosuuksien määräytymisperusteina järjestelmään lisättiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa sekä asukasmäärän kasvun lisäosa. Lisäksi syrjäisyyden lisäosan laskentatapaa uudistettiin.

9. Sote-uudistuksen jälkeen kuntien valtionosuustehtävien pääosan muodostavat kunnan sivistystoimialaan kuuluvat tehtävät, joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998), varhaiskasvatuslaissa (540/2018), yleisistä kirjastoista annetussa laissa (1492/2016), kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (166/2019), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998) ja oppivelvollisuuslaissa (1214/2020).
10. Vuoden 2025 alusta lukien kuntien valtionosuustehtäviin ovat kuuluneet myös työvoima- ja kotoutumispalveluiden järjestäminen. Valtionosuutta myönnetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) ja eräisiin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) säädettyjen tehtävien käyttökustannuksiin.
11. Lisäksi valtionosuustehtäviin kuuluvat kunnan ympäristönsuojeluun ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät tehtävät, joista säädetään kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986), kemikaalilaissa (599/2013), terveydensuojelulaissa (763/1994), elintarvikelaissa (297/2021), lääkelaisissa (395/1987), tupakkalaisissa (549/2016) ja eläinlääkintähuoltolaisissa (765/2009). Peruspalvelujen valtionosuutta myönnetään myös kunnan hyvinvoinnin edistämiseen liittyviin tehtäviin, joista säädetään eräissä sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvissa laeissa.
12. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentista sekä valtionosuuteen tehtävistä määräaikaista vähennyksistä ja lisäyksistä säädetään vuosittain muuttamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain perusteella annetulla valtioneuvostonasetuksella säädetään vuosittain valtionosuuden laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista.
13. Vaikka kuntien tehtävät ovat muuttuneet merkittävästi edellä selostettujen muutosten myötä, valtionosuustehtävien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteita ja niiden painoarvoja ei ole kokonaisuudessaan

tarkistettu vastaamaan kuntien nykyisiä tehtäviä. Sitä vastoin ne perustuvat yli kymmenen vuoden takaiseen valtiosuusuudistukseen. Sote-uudistus jäi edelleen vaikuttamaan kuntien rahoitukseen ja kuntakohtaisiin valtiosuuksiin, vaikka sote-tehtävät eivät enää kuulu kuntienjärjestämisvastuulle.

14. Lausuntoasiassa mukana olevilta kaupungeilta saadun selvityksen mukaan ns. sote-siirtoerien vaikutus kuntien valtiosuuksiin on ollut seuraava.

Sote-siirtoerät ovat sote-uudistukseen sisältyviä "tasuseriä", joiden tarkoituksena on ollut varmistaa, että sote-uudistus oli poikkileikkaustilanteessa (2022/2023) taloudellisesti neutraali valtiontalouden, yksittäisen kunnan talouden ja veronmaksajan kannalta.

Sote-siirtoerien siirtyvät kustannukset otettiin kuntakohtaisesti laskennallisesti vuosien 2021 ja 2022 keskiarvona. Kunnilta siirtyvät sote- ja pelastustoimen kustannukset perustuvat kuntakohtaisiin kuntien ilmoittamiin kustannustietoihin. Kustannustieto perustuu vuoden 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoon. Lisäksi kustannustiedossa on huomioitu tilinpäätöstietoihin tehdyt oikaisut. Näiden vuosien kustannusten keskiarvo on skaalattu koko maan vuoden 2022 siirtyvien kustannusten tasoon.

Saadun selvityksen mukaan kunnat eivät ole voineet varautua valtiosuuksien sote-siirtoeriin. Siirto-erien perusteena oleva, kahden tarkasteluvuoden 2021–2022 tilanne, sisälsi sellaisia kertaluonteisia ja ennalta-arvaamattomia eriä, jotka ovat johtaneet merkittävään kuntakohtaiseen eriarvoisuuteen. Esimerkkejä näistä eristä ovat vapaaehtoisten sote-kuntayhtymien toteuttamat palkkaharmonisoinnit, sairaanhoitopiirien alijäämien kattaminen ja uusien sairaalarakennuksien merkittävät poistot sekä kertaluonteiset alaskirjaukset.

Valtiosuusuudistus 2027 -selvityshenkilöiden raportissa on todettu, että "(k)oska siirrossa oli mukana myös laskennallisuutta, joltakin kunnilta siirtyi tasaukseen aidosti vähemmän ja joltakin enemmän menoja kuin mikä vastasi todellisuutta siirtohetkellä. Jos kunnan sote-menot olivat tuloja pienemmät joko aidosti edullisen palvelurakenteen vuoksi ja/tai siksi, että menot olivat huomattavasti siirtyviä tuloja pienemmät, kunta jäi siirtyvissä sote-erissä "voiton puolelle". "

Saadun selvityksen mukaan sote-uudistuksella oli käytännössä niin merkittävä vaikutus kuntien verorahoitukseen, että sote-erien katveeseen jäivät kaikki muut laskentatekijät. Valtaosassa kunnista tärkein valtionosuuksien määräytymisperuste on sote-siirtolaskelman kautta määräytyvä kunnan talouden tasapainotila. Sote lähti kunnista, mutta ei kuntien valtionosuusjärjestelmästä. Sote-eristä on muodostunut keskeinen laskentatekijä monen yksittäisen kunnan valtionosuuksien tason kannalta, vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä vastaavat nykyään hyvinvointialueet kuntien sijasta.

Saadun selvityksen mukaan lausuntoasiassa mukana olevien kaupunkien valtionosuuksia vähentävät sote-siirtoerät ovat yhteensä 364 miljoonaa euroa vuonna 2026, kun huomioidaan jälkikäteistarkastuksesta johtuva valtionosuuden pysyvä lisäsiirtotarve sekä valtionosuuden lisäys. Kumulatiivinen, negatiivinen vaikutus vuosien 2023-2026 valtionosuuksissa on kunnille yhteensä 1,3 miljardia euroa. Vuodesta 2028 lähtien pysyvät sote-siirtoerät ovat lausuntoasiassa mukana oleville kaupungeille yhteensä 295 miljoonaa euroa, ml. edellä mainitut negatiiviset erät. Lausunnossa mukana olevat kaupungit kattavat väestömäärältään noin 28 % Suomen väestöstä (31.12.2024).¹

Valtionosuusjärjestelmän perustuslaillinen merkitys

15. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaiden Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täydennetään perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin säännöksillä. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, kun taas 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan lailla.
16. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslakiin on otettu silloista täsmällisemmät säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä

¹ Saadun selvityksen perusteena olevat lähteet ovat: valtionosuuslaskelmat, valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto.

ominaispiirteistä. Asiallisesti ehdotus vastaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon aikana vakiintunutta lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärretty itsehallinto kattaa muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. (HE 1/1998 vp, s. 175/II)

17. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 121 §:n 1 momentissa ilmaistaan itsehallinnon olevan voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena. Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täsmennetään pykälän 2 ja 3 momentin säännöksillä (HE 1/1998 vp, s. 175/II).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeisillä ominaispiirteillä tarkoitetaan näin ollen vaatimuksia, joista perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa on säädetty, so. vaatimusta kunnan hallinnon perustumisesta kansanvaltaisuuteen, kunnan hallinnon yleisten perusteiden ja kunnille annettavien tehtävien perustumisesta eduskunnan säätämään lakiin sekä kuntien itsenäinen verotusoikeus.

18. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan tavallisella lailla ei voida puuttua kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 31/1996 vp, s. 1/I).

19. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 121 §:n 2 momentin lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla olisi turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää

tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

20. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176).
21. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä muun muassa sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille (ks. esim. rahoituksen osalta PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp ja tehtävien osalta PeVL 65/2002 vp, s. 3).
22. Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta 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 (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon (SopS 61-62/1991) peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 69/2022 vp, kappale 3, ja PeVL 16/2014 vp, s. 2/II). Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja tuli Suomessa voimaan vuoden 1991 lokakuun alusta, ja se on voimassa valtiosisäisesti lain tasoisena.
23. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. 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 valtiosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

24. Koska valtiosuusjärjestelmä vaikuttaa edellä selostetulla tavalla kunnan talouteen ja sitä myöden peruspalveluiden järjestämiseen, valtiosuusjärjestelmällä on välillisesti merkitystä eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain esitöissä (HE 309/1993 vp s. 43–44) tällaisena muuna henkilöön liittyvänä syynä on mainittu muun muassa asuinpaikka (ks. esim. PeVL 44/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot), jonka valinnan vapaus on turvattu perustuslain 9 §:n 1 momentissa perusoikeutena Suomen kansalaisille ja maassa laillisesti oleskeleville ulkomaalaisille.
25. Valtiosuusjärjestelmällä toteutetaan osaltaan etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyä julkisen vallan työllistämisen edistämisvelvollisuutta. Lisäksi kuntien valtiosuustehtäviin kuuluvat kunnan ympäristönsuojeluun ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät tehtävät ovat merkityksellisiä perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteuttamisen kannalta, koska näiden tehtävien voidaan katsoa pyrkivän toteuttamaan perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3

momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä.

26. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan piiriin kuuluvat muun muassa kunnat, mutta valtio perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta ensisijainen ja viimekätinen velvoitettu. Valtio ei voi vapautua esimerkiksi perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä tämän perusoikeuden toteuttamistehtävän kuntien tehtäväksi, kuten nyt on tehtykin. Mikäli kunnat - tai edes yksi tai muutama kunta - eivät pysty suoriutumaan perusoikeuden toteuttamistehtävästä, vastuu perusoikeuden toteutumatta jäämisestä on viime kädessä valtiolla. Tästä syystä valtion tulee huolehtia perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen mukaisesti lainsäädännöllisin, taloudellisin ja muin toimin siitä, että kunnilla on riittävät edellytykset selviytyä valtion niille antamista lakisäätteisistä tehtävistä.
27. Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään, eikä yhdenvertaisuusperiaatteestakaan voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin sekä yksittäisen kunnan kykyyn vastata palveluvelvoitteistaan (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I).
28. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään myös todennut, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp, s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on edelleen pitänyt perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä (PeVL 16/2014 vp, s. 4/II).

29. Perustuslain 121 § turvaa jokaisen kunnan itsehallinnon. Näin ollen perustuslakivaliokunta on valtiosuusjärjestelmää 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 (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).
30. Perustuslakivaliokunta on edelleen 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 (ks. PeVL 17/2021 vp, s. 16, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta painotti hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (HE 241/2020 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, s. 16), että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyuden ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin.
31. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa ns. negatiivisen valtiosuuden tilanteeseen jo 2000-luvun lopulta alkaen (PeVL 29/2009 vp, s. 3). Vuonna 2010 arviolta vain yksi kunta joutui esityksen perustelujen mukaan maksamaan negatiivisen valtiosuuden valtiolle. Järjestely ei perustuslakivaliokunnan mielestä vaarantanut tällöin sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Negatiivisen valtiosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Valiokunta näki jatkossa olevan siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtion osuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen

valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Valiokunnan mukaan tällöin on kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen (esimerkiksi niin sanottu opetustoimen ylläpitäjämalli) vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällöin oli kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi (PeVL 29/2009 vp).

32. Perustuslakivaliokunta on myös uudemmassa lausuntokäytännössään pitänyt perusteltuna, että valtioneuvosto selvittää mahdollisuuksia kehittää valtionosuusjärjestelmää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Lisäksi perustuslakivaliokunta on painottanut, että negatiivisen valtionosuuden vaikutuksia on seurattava tarkoin yksittäisten kuntien talouden kestävyuden ja kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta ja tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. (PeVL 69/2022 vp., kappale 10).
33. Perustuslakivaliokunta on edelleen katsonut, että vain osaan kunnista kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnallisveron korotuspaineet voivat olla jo niin merkittäviä, että sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 75/2014 vp, s. 3, jotka koskivat hallituksen esitystä sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseksi ja etenkin esitykseen sisältyneitä hallintojärjestelmää sekä kuntien rahoitusvastuuta koskevia säännöksiä).

Arviointia

34. Edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella on selvää, että valtionosuusjärjestelmä on erittäin merkityksellinen perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen

turvaamisen kannalta. Sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän uudistamisen jälkeen kysymys on tällöin erityisesti perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien ja 18 §:n mukaisen julkisen vallan työllisyyden edistämismvöllisyyteen liittyvien palvelujen toteuttamisesta. Lisäksi kuntien valtiosuustehtäviin kuuluvat kunnan ympäristönsuojeluun ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät tehtävät toteuttavat perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä.

35. Lausuntoani varten käyttööni toimitettu aineisto osoittaa, että voimassa oleva valtiosuusjärjestelmä on niiden valtiosuuden alenemisen ja edellä selostettujen sote-siirtoerien valtiosuusvaikutusten takia hyvin ongelmallinen Kouvolan kaupungin ja muiden lausuntoasiassa mukana olevien kaupunkien itsenäisen taloudellisen päätösvallan ja niiden palveluvelvoitteistaan vastaamiskyvyn kannalta. Kouvolan kaupungin ja muiden lausuntoa pyytäneiden kaupunkien antaman selonteon perusteella kaupungeissa on jo tehty merkittäviä talouden tasapainotustoimenpiteitä ja palveluverkkopäivityksiä, joiden lisäksi niissä on olemassa huomattavan suuria veronkorotuspaineita ja tulevia palveluiden leikkauspaineita. Näin ollen valtiosuusjärjestelmän keskeinen tarkoitus varmistaa kaikkien kuntien olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset vastata lakisääteisistä, edellä selostetulla tavalla perusoikeuksiin kytkeytyvistä tehtävistään ja palveluvelvoitteistaan ei riittävästi toteudu Kouvolan kaupungin ja muiden lausuntoasiassa mukana olevien kaupunkien suhteen.
36. Voimassa oleva valtiosuusjärjestelmä ei myöskään toteuta riittävästi Kouvolan kaupungin ja lausuntoasiassa mukana olevien muiden kaupunkien ja kuntien osalta sitä valtiosuusjärjestelmän yhtä keskeistä tarkoitusta, että kaikilla kunnilla olisi riittävät taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla.

37. Kaiken kaikkiaan valtionosuusjärjestelmän keskeinen tehtävä, so. 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, ei siis asianmukaisesti toteudu Kouvolan kaupungin ja lausuntoasiassa mukana olevien muiden kaupunkien suhteen.
38. Edellä todetut voimassa olevan valtionosuusjärjestelmän ongelmat tarkoittavat, etteivät myöskään perustuslain turvaama rahoitusperiaate ja perustuslain 16 §:ssä turvatut sivistykselliset oikeudet ja perustuslain 18 §:n mukaiseen julkisen vallan työllisyyden edistämisvelvollisuuteen liittyvät palveluvelvoitteet asianmukaisesti toteudu. Samoin ongelmia voi liittyä valtionosuustehtäviin kuuluviin kunnan ympäristönsuojeluun ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyviin tehtäviin, jotka toteuttavat perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä.
39. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 §:n mukainen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus kohdistuu ensi sijassa ja viime kädessä valtioon, kun taas kuntien itsehallinnon perustuslainsuojasta seuraa, että perusoikeuksien velvoittava vaikutus kuntiin kohdistuu yleensä täydentävän, kuntien lakisääteisistä tehtävistä säättävän lainsäädännön välityksellä. Perustuslain esitöissä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta on myös todettu, että julkinen valta ja tässä tapauksessa erityisesti valtio voi toteuttaa perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutensa esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa ja täsmentävää lainsäädäntöä sekä kohdentamalla taloudellisia voimavarojaan (HE 309/1993 vp, s. 75). Näin ollen perustuslain 22 §:stä seuraa, että valtiolla on muun muassa juuri valtionosuusjärjestelmän avulla velvollisuus varmistaa se, että jokaisella kunnalla on riittävät taloudelliset edellytykset toteuttaa

perustuslain 16 §:ssä turvatut sivistykselliset oikeudet, samoin kuin järjestää asukkailleen 18 §:n mukaisen julkisen vallan työllisyyden edistämismääräyksiin liittyvät palvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla. Sama voidaan todeta kunnan ympäristönsuojeluun ja ympäristöterveydenhuoltoon liittyvistä tehtävistä, jotka toteuttavat perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä.

40. Sitä, että voimassa oleva valtionosuusjärjestelmä on epätyytyttävä perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisen kannalta, osoittaa osaltaan myös hallituksen esitysluonnos (26.10.2025) eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain, saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain 3 ja 9 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 27 b ja 27 f §:n muuttamisesta. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetuilla valtionosuuden määräytymisperusteiden muutoksilla on tavoiteltu esitysluonnoksen mukaan muun muassa sitä, että valtionosuudet kohdentuisivat ”nykyistä oikeudenmukaisemmin kuntien nykyisten valtionosuustehtävien perusteella, minkä tulisi johtaa yhdenvertaisuuden parantumiseen” (s. 71). Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset olisivat niin ikään ”parantaneet valtionosuuden kohdentumista niiden määräytymistekijöiden perusteella, jotka aiheuttavat kustannuksia esi- ja perusopetuksen tehtävissä. Tämä osaltaan edistäisi sivistyksellisten oikeuksien toteutumista” (s. 72). Lisäksi ehdotetut muutokset olisivat parantaneet hallituksen esitysluonnoksen mukaan ”erityisesti pienten, vanhusvoittoisten kuntien asemaa ja lisäisi samalla niiden kuntien rahoitusvastuuta, joissa on koulutusikäluokkiin kuuluvia asukkaita” (s. 80).

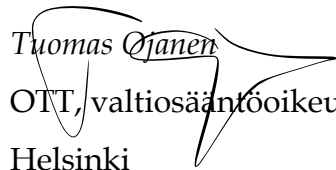
41. Kuten edellä on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on näin ollen tarkasteltava myös

yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on niin ikään 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 (ks. PeVL 17/2021 vp, s. 16, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2–3). Lisäksi perustuslakivaliokunta painotti hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (HE 241/2020 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, s. 16), että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyuden ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin.

42. Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon arviotani varten toimitetun aineiston sekä saamani selvityksen ns. sote-siirtoerien vaikutuksista lausuntoasiassa mukana olevien kaupunkien valtiosuuksiin voimassa olevan valtiosuusjärjestelmän ongelmat perustuslain 121 §:n turvaaman rahoitusperiaatteen ja perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömien palvelujen kannalta ovat niin merkittäviä Kouvolan kaupungin ja muiden kaupunkien suhteen, että voimassa olevan valtiosuusjärjestelmän mukainen tilanne muodostuu kokonaisuutena arvioiden erittäin ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin, perustuslain 16 §:n, 18 §:n 2 momentin ja 22 §:n säännöskokonaisuuden kannalta.
43. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että voimassa olevan valtiosuusjärjestelmän valtiosäntöisiä ongelmia kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslaillisen suojan sekä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutumisen kannalta lisää se, jos nämä ongelmat ovat luonteeltaan pysyviä tai ainakin pitkäkestoisia, ja jos ne eivät seuraa kunnallisessa päätöksenteossa tehdyistä valinnoista, vaan johtuvat olennaisilta osin voimassa olevasta lainsäädännöstä ja muista valtion lukuun

laskettavista teoista. Saamani selvityksen mukaan esimerkiksi Kouvolan kaupungin ongelmat ovat luonteeltaan pysyviä ja kaupungin omista toimista riippumattomia siltä osin kuin on kysymys menneisyydessä olevista sote-kustannuksista, joita se edelleen rahoittaa valtionosuusleikkauksien kautta (ks. myös edellä kappaleessa 14 ns. sote-siirtoerien vaikutuksesta lausuntoasiassa mukana olevien kaupunkien valtionosuuksiin todettu). Kouvolan kaupunki ei myöskään voi merkittävästi vaikuttaa työllisyyden ja toimeentulotuen kuntaosuuden pääosin rakenteellisiin ongelmiin ja sitä myöden työllisyyden korkeaan kustannustasoon.

Helsingissä 31. päivänä maaliskuuta 2026

Tuomas Ojanen

OTT, valtio-oikeuden professori, eurooppaoikeuden dosentti

Helsinki