

**Valtiovarainministeriön päätös Kaavin kunnan oikaisuvaatimukseen peruspalvelujen valtionosuudesta ja veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta vuonna 2026.**

Kunnanhallitus 02.02.2026 § 18

Valmistelija

Harri Korhonen, kunnanjohtaja, 044 493 8304

Valtiovarain ministeriö on tehnyt päätöksen kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta, veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvauksesta, kotikuntakorvauksista (tulot ja menot) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta vuonna 2026 (VN/33429/2024). **Yhteensä Kaavin kunnan valtionosuudet vuonna 2026 ovat negatiiviset noin 1,022 milj. €.** Maksettavaa on siten 85 190 € / kuukausi.

Negatiivisia valtionosuuksia ovat kotikuntakorvausmenot (mm. 7 – 9 luokkien opetuksen järjestäminen kunnan ulkopuolella) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus (mm. toisen asteen opetuksen järjestäminen).

Kotikuntakorvausmenot ovat suuruudeltaan 937 614 € ja kotikuntakorvaustulot vastaavasti 58 303 €.

Valtiovarain ministeriön päätöksen mukaan **Kaavin kunnan peruspalvelujen valtionosuus on siten negatiivinen - 84 660 €.** Tämä tarkoittaa käytännössä sitä että Kaavin kunta maksaa siitä että Kaavin kunta tuottaa kuntalaisille lain säätämiä peruspalveluja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi jo vuonna 2009 (PeVL 29/2009 vp, s.3), että negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltuu huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin sekä kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin. Valiokunta näki, että jatkossa on syytä selvittää, voidaanko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois.

Ongelma on tunnistettu myös sote-uudistuksen rahoitukseen liittyvässä lainsäädännössä. Hallituksen esityksen 155/2022 mukaan ”valtiovarainministeriö seuraa **erityisesti** negatiivisen valtionosuuden kuntien talouden tilannetta ja edellytyksiä selviytyä peruspalvelujen rahoituksesta sekä arvioida mahdollisia valtionosuuden perusteisiin tarvittavia muutoksia”.

Hyvinvointialueiden käynnistyttyä vuoden 2023 alusta lukien Kaavin kunnan talouden kantokyky on ollut haasteellinen. Uudistuksen yhtenä lähtökohtana oli se, että kuntalaisten kokonaisveroaste ei saa kiristyä. Kaavin kunnassa kiinteistöveroprosentit ovat olleet jo useamman vuoden korkealla tasolla verrattuna valtakunnassa keskimäärin. Tuloveroprosenttia korotettiin vuodelle 2025. Tuloveroprosentti on kuluvana vuonna 9,90, joka on selkeästi yli valtakunnan keskimääräisen tuloveroprosentin. Myös kiinteistöveroprosentit ovat korkealla tasolla.

Hyvinvointialue uudistuksella pyrittiin myös vahvistamaan kuntien roolia kuntalaisten hyvinvoinnissa ja terveydessä. Peruspalvelujen negatiivinen valtionosuus kohdistuu juuri näihin vaikuttavuus tekijöihin. Lakisääteisten selkeästi määriteltyjen tehtävien, kuten varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, järjestäminen kyllä toteutuu, mutta etenkin hyvinvointiin ja

terveyteen liittyviin tehtäviin resurssit eivät yksinkertaisesti riitä jotka kuuluvat myös kunnan tehtäviin.

Hyvinvointialue uudistuksen yhteydessä kunnilta siirtyi kustannuksia (sote- ja pela-kustannukset) sekä tuloja hyvinvointialueille. Esitettyjen perustelujen mukaan Kaavin siirtyvät sote- ja pela-kustannukset ovat siirtyviä tuloja suurempia, eli Kaavi hyötysi uudistuksesta, kun kustannuksia häviää taloudesta tuloja enemmän. Tätä hyötyä on rajattu muutosrajoittimella, joka on 60 % siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta. Ilman järjestelmänmuutoksen tasausta Kaavin kunnan taloudellinen asema paransi merkittävästi. Kaavin kunnan osalta muutosrajoitin ja järjestelmänmuutoksen taseaus aiheuttaa merkittävä heikennystä kunnan talouteen ilman että kunta voi näihin vaikuttaa.

Kaavin kunnassa on jo vuosia aiemmin ennakoitu valtionosuuksien väheneminen sekä hyvinvointialueen aloittamisen vaikutus ja tehty ennakkoluulottomia ja edistyksellisiä päätöksiä. 1.1.2023 lukien Kaavin kunnanorganisaatio uudistettiin vastamaan ns. uuden kunnan toimintaa. Kaavin kunnan peruskoulun ylempien luokkien opetus on siirretty jo vuosia sitten naapurikunnan (Tuusniemi) vastuulle.

Vuoden 2024 aikana laadittiin Kaavin kuntaan talouden tasapainottamisohjelma, johon sisältyy mm. omaisuuden myyntiä.

Vuoden 2025 alusta lukien työllisyyden hoidon vastuuta siirtyi entistä suuremmassa mittakaavassa kuntien vastuulle. Kaavin kunta kuuluu Kuopion seudun työllisyysalueeseen. Työllisyysalueen aiheuttamat **lisäkustannukset** kunnille esitettiin katettavan valtionosuuksilla. Kaavin kunnan osalta valtionosuudet jäivät tästäkin muutoksesta huolimatta negatiiviseksi vuonna 2025 eikä harkinnanvarainen valtionosuus (78 000 €) ratkaisevasti helpottanut taloustilannetta.

Vuonna 2026 Kaavin kunnan talouden tasapainottaminen jatkuu mm. merkittävillä henkilöstösäästöillä. Määräaikaista työsuhteita ei jatketa ja koko kunnan henkilöstö lomautetaan kahden viikon ajaksi. Myös sote kiinteistöjen vuokratulot laskivat merkittävästi 1.1.2026 lukien, joihin kunnalla ei juurikaan ollut toimivaltaa.

Paljon on esille nostettu koko Suomen pitäminen asuttuna. Etenkin viime aikoina on Itä-Suomen asuttuna pitämistä pidetty kokonaisturvallisuuden näkökulmasta erittäin tärkeänä. Nyt tehdyillä valtionosuuspäätöksillä ei ainakaan edistetä tätä periaatetta.

Kaavin valtionosuuden kehitys ilman kotikuntakorvauksia:

Vuosi	Valtionosuus	Harkinnanvarainen VOS
TP 2022	n. 12,5 milj. €	
TP 2023	+ 275 000 € (sis. harkinnanvarainen 220 000 €)	
TP 2024	- 285 000 € (sis. harkinnanvarainen 250 000 €)	
TA 2025	- 408 000 €	+ 78 000 €
TA 2026	- 85 000 €	

Valtionosuuden negatiivisuus ei ole perustuslain vastainen niin kauan, kun kunnille jää taloudellista liikkumavaraa ja kunnat selviytyvät omilla tuloillaan palvelujen järjestämisestä. Tätä liikkumavaraa ei ole eikä kunnan tulorahoitus riitä tarvittavien (perus) palvelujen järjestämiseen.

Kaavin kunnan ulkoisista menoista katetaan yli 80 prosenttia verotulokertymällä.

**Perustuslaki 1 § 2. mom:**

Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää **oikeudenmukaisuutta** yhteiskunnassa.

Valtionosuuksia vuonna 2026:

- Manner-Suomessa keskimäärin 751 € / asukas
- Pohjois-Savossa keskimäärin 593 € / asukas
- korkein valtionosuus Pohjois-Savossa on 1 629 € / asukas
- pienin valtionosuus Pohjois-Savossa on – 49 € / asukas (Kaavi)

Tiedot koottu alue- ja kuntaministerin maakuntakierroksen yhteydessä marraskuussa 2025.

**Oheismateriaalina:**

Valtiovarainministeriön päätös VN/35064/2025.

Vaikutusten arviointi Päätös tukee kuntastrategian päätavoitetta seitsemän: Kuntatalous on tasapainossa.

Esittelijä Kunnanjohtaja

Päätösehdotus Kunnanhallitus:  
1) tekee valtiovarainministeriön päätöksestä VN /35064/2025 oikaisuvaatimuksen yllä selostusosassa olevalla perusteella  
2) vaatii että valtiovarainministeriö selvittää että täyttyykö valtionosuus 2026 päätöksessä perustuslain edellyttämä oikeudenmukaisuus.

Päätös Päätösehdotuksen mukaan.

Toimenpiteet ja otteet valtiovarainministeriö

Kunnanhallitus 20.04.2026 § 55  
8/02.05.01.01/2026

Valmistelija Harri Korhonen, kunnanjohtaja, 044 493 8304

Valtiovarainministeriö on päättänyt 1.4.2026 jättää oikaisuvaatimuksen tutkimatta siltä osin kuin se koskee sen selvittämistä, täyttyykö päätöksessä perustuslain edellyttämä oikeudenmukaisuus sekä siltä osin kuin se kohdistuu kotikuntakorvaukseen sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaan myönnettyyn valtion osuuteen. Muilta osin valtiovarainministeriö hylkää oikaisuvaatimuksen.

Valtionvarainministeriön päätökseen voi hakea muutosta Itä-Suomen hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Kaavin kunta on oikaisuvaatimuksessa kuvannut koko valtionosuusjärjestelmän vaikutusta kunnan palvelutuotantoon. Tämä kokonaisuus koostuu kotikuntakorvauksista (menot ja tulot), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, veroperustemuutoksen korvauksesta sekä peruspalvelujen valtionosuudesta.

Oikaisuvaatuksemme kohdistui juuri peruspalvelujen valtionosuuteen, joka on ilmeisessä ristiriidassa peruslain kanssa. Kaavin kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuu 835 183 €:n vähennys järjestelmämuutoksen tasauksen ja sen neutralisointierän yhteisvaikutuksena.

Valtionvarain ministeriön hylkäävä oikaisuvaatimus perustuu pitkälti lakiin peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021) Valtionvarainministeriö toteaa päätöksessään että Kaavin kunnan peruspalvelujen valtionosuus on määritelty **lain** mukaan, eikä päätöksen muuttamiselle oikaisuvaatimuksen johdosta siten ole perustetta.

Perustuslain 106 §:n mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa **lain** säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.

Perustuslain 107 § sovelletaan, jos asetuksen tai muun **lakia alemmanasteisen säädöksen säännös** on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

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.

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.

Hallinto-oikeuden oikeudenkäyntimaksu on 270 €.

Esittelijä	Kunnanjohtaja
Päätösehdotus	Kunnanhallitus: 1) valittaa valtionvarainministeriön päätöksestä 1.4.2026 Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, 2) vaatii Itä-Suomen hallinto-oikeutta kumoamaan valtionvarainministeriön päätöksen, koska ministeriön päätös on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 121 §:n kanssa 3) perustelut valitukseen ovat yllä selostusosassa olevat perusteet.
Päätös	Päätösehdotuksen mukaan.
Toimenpiteet ja otteet	Itä-Suomen hallinto-oikeus