Olli Mäenpää
28.4.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp)

Rahoitusperiaate ja kunnallinen itsehallinto

Arvioinnin lähtökohtia

Kunnalliseen itsehallintoon kytkeytyvän rahoitusperiaatteen mukaisesti säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVM 25/1994, s. 3; PeVL 18/2001 vp). Vastaavanlainen rahoitusperiaate on määritelty myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklassa, jonka mukaan kuntien ”voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.”

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteissaan (esim. PeVL 12/2011 vp). Tämän lisäksi lainsäädännön toteuttamisesta aiheutuvia kustannusvaikutuksia kunnille on seurattava myös tehtävien säätämisen jälkeen (ks. PeVL 36/2012 vp; PeVL 41/2010 vp; PeVL 20/2004 vp). Jos lainsäädäntöä muutetaan niin, että kunnilla ei ole riittäviä tosiasiallisia edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä velvoitteissaan, lainsäädäntö on mahdollisesti ristiriidassa rahoitusperiaatteen ja viime kädessä kunnallisen itsehallinnon kanssa.

Rahoitusperiaatteen toteutumista eli rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan kuntalain 12 §:n 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa. Sen valmistelu on kuntalain 12 §:n 1 momentin mukaan osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Näin ollen rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on nykyään perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp). Valtioneuvoston selontekoa olisi tämän vuoksi ollut varsin perusteltua täydentää myös huhtikuussa 2016 hyväksytyllä ja julkaistulla kuntatalousohjelmalla, joka on otettu seuraavassa huomioon.

Kuntien menot

Julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntatalouden menorajoite olisi vuoden 2019 tasolla -770 miljoonaan euroa, jolloin rajoitetta olisi kiristetty 230 miljoonalla eurolla syksyn 2015 tasoon verrattuna. Kuntatalouden toimintamenojen taso olisi

siten 770 miljoonaa euroa alempi kuin ennen hallituskautta ennakoitiin. Tätä voidaan pitää rahoitusperiaatteen perusteiden kannalta myönteisenä kehityksenä. Vaikka kuntien menoihin vaikuttaa myös kuntien päätöksenteko siitä, miten ja kuinka laajasti ne toteuttavat tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä, menorajoitusta koskevan linjauksen voidaan arvioida tukevan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Rahoitusperiaatteen toteutumiseen vaikuttaa kuntien menojen osalta myönteisesti myös se julkisen talouden suunnitelman linjaus, että kunnille ei säädetä uusia kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia. Mikäli tällaisia tehtäviä kuitenkin poikkeuksellisesti annettaisiin kunnille, valtionapuja lisättäisiin vastaavasti ja/tai karsittaisiin kuntien muita tehtäviä tai mahdollistettaisiin maksutulojen korotukset. Uusiin tai laajeneviin tehtäviin ja velvoitteisiin osoitettaisiin sadan prosentin valtionosuus.

Kuntien tulot

Suunnitelman mukaan kuntien valtionavut alenisivat 10,6 miljardista eurosta 10,5 miljardiin euroon vuonna 2020. Valtionapujen tasoon vaikuttavat myös kuntien valtionosuuden leikkaus vuonna 2017, perustoimeentulotuen siirto kunnilta Kelalle vuonna 2017 sekä turvapaikanhakijoiden määrän kehitys. Valtionosuuksiin ei tehtäisi indeksikorotusta vuosina 2017–2019.

Suunnitelman mukaan uusia päätöksiä ei ole tehty kuntien verotuloihin vaikuttavista veroperustemuutoksista. Kunnallisveroprosenttien korotusten arvioidaan sen sijaan lisäävän kuntien verotuloja noin 40 miljoonalla eurolla ja kiinteistöveron korotukset lisäisivät kiinteistöveron tuottoa asteittain yhteensä 100 milj. eurolla v. 2016—2019.

Kuntien tuloihin vaikuttaisi myös suunnitelman mukaan kunnille säädettävä mahdollisuus asiakasmaksujen korottamiseen. Tämän johdosta sosiaali- ja terveyspalvelumaksujen maksutuotto voisi maksuasetuksen muutoksen johdosta kasvaa 150 miljoonalla eurolla. Maksujen korotukset voisivat säännösmuutosten perusteella kohdistua myös koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittäviin maksuihin ja päivähoitomaksuihin.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen

Selonteon kohteena olevan julkisen talouden suunnitelman mukaan kuntien toimintamenojen kasvupaine pysyy tulevina vuosina suurena, sillä palvelutarvetta kasvattaa väestön ikärakenteen muutos, lisääntynyt maahanmuutto ja heikko työmarkkinatilanne. Hitaan talouskasvun vuoksi kuntatalouden tulojen kehitys on sen sijaan jäämässä vaimeaksi. Kuntatalouden yhteenlasketun tilikauden tuloksen arvioidaan kuitenkin lähivuosina pysyvän tasapainon tuntumassa, mutta se painuu alijäämäiseksi vuosikymmenen lopulla Ilman uusia sopeutustoimia tai menopaineita hillitseviä rakenteellisia uudistuksia.

Vuosia 2017-2020 koskevan kuntataloussuunnitelman arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta on jonkin verran karumpi. Sen mukaan kauden lopulla noin 40 prosentilla kunnista olisi yli kolmen tuloveroprosenttiyksikön suuruinen sopeutuspaine rahoitustasapainon saavuttamiseksi (s. 73). Mikäli tällainen korotuspaine toteutuisi, mitä suunnitelmassa tosin pidetään enemmänkin laskennallisena mahdollisuutena kuin todennäköisenä tilanteena, sen voitaisiin arvioida vaarantavan perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla rahoitusperiaatteen toteutumisen.

Kuntataloussuunnitelmassa esitetyn tarkastelun toinen keskeinen havainto on kuntakohtaisen hajonnan suuruus. Tämä saattaa vaikuttaa ongelmallisella tavalla maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 37/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että kokonaisvaltaisen kuntakohtaisen arvioinnin mahdollistava järjestelmä toteutetaan julkisen talouden ohjausjärjestelmän, johon kuntatalousohjelma osana kuuluu, yhteydessä (PeVL 40/2014 vp). Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeää suunnata rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia aiempaa enemmän myös yksittäiseen kuntaan kohdistuvan kokonaisrasituksen suuruuteen (PeVL 12/2011 vp; PeVL 34/2013 vp). Etenkin jälkimmäisessä suhteessa valtioneuvoston selonteko antaa hyvin ylimalkaisen kuvan rahoitusperiaatteen toteutumisesta.

Rahoitusperiaate kohdistuu ensisijaisesti valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. Tältä kannalta rahoitusperiaatteen merkitykseen ja toteutumiseen vaikuttaa keskeisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jolla on olennainen vaikutus kuntien tehtäviin ja tehtävien rahoituksen tasoon. Sikäli kuin sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät kuntia suuremmille itsehallinnollisille hallintoalueille, joiden menot rahoitetaan valtionosuuksilla tai niitä vastaavilla rahoituskeinoilla, on perusteltua myös lakisääteisesti kohdentaa rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi valtion ja tällaisten itsehallintoalueiden väliseen suhteeseen. Tällaisen arvioinnin tulisi kohdistua ainakin palvelujen laadun, yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden väliseen suhteeseen. Rahoitusperiaatteen noudattamista tulisi arvioida suhteessa itsehallintoalueiden tehtävien hoitamiseen kokonaisuutena ja itsehallintoalueittain.