Perustuslakivaliokunnan etäkokous 5.5.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp. Arviossa pyydetään käsittelemään lakiehdotusten vaikutuksista kuntien asemaan ja kunnalliseen itsehallintoon. Erityisesti pyydetään kiinnittämään huomiota kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien mahdollisuuksiin huolehtia tehtävistään uudistuksen jälkeen. Liitteenä on toimitettu valiokunnan kuulemien talousasiantuntijoiden lausunnot (Malmi, Pekurinen ja VATT). Keskityn lausunnossani vain näihin teemoihin.

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 § määrittelee kuntien itsehallinnon keskeisimmät peruspiirteet. Itsehallinnossa korostuu kansanvaltaisuus ja asukkaiden oikeus osallistua. Kunnan hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. (HE 1/1998 vp s. 74). Hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla ja kunnilla on verotusoikeus. Kunnallinen itsehallinto edellyttää, että kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti.

Perustuslaissa ei säädetä rahoitusperiaatteesta vaan siitä on säännös kuntalain 12 §:n 3 momentissa. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 30/1993 vp s. 26, PeVM 25/1994 vp s. 6) ja sittemmin valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kunnilla pitää olla riittävät voimavarat huolehtia tehtävistään (PeVM 25/1994 vp, PeVL 63/2014 vp)). Rahoitusperiaatteen käytännön toteutumista arvioidaan kuntatalousohjelmassa. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan myös kuntien yleinen toimiala eli mahdollisuus ottaa hoitaakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä on olennainen osa itsehallintoa. Valiokunnan lausunnoissa on käsitelty usein myös valtion ja kuntien suhdetta valvonnan näkökulmasta. Lähtökohtaisesti valvonnan tulee pitäytyä laillisuuskysymyksissä ja tarkoituksenmukaisuuden valvontaan pitää olla painavat perusteet.

Perustuslain turvaama kunnallinen itsehallinto on Suomessa varsin vahva ja niinpä sen on Euroopan neuvoston maaraporteissa katsottu hyvin vastaavan Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimuksia. (Euroopan neuvoston maaraportti. Local and Regional democracy in Finland CG(21)13Rev. vrt. CG/MONO5(2017)01) Kunnat huolehtivat (edelleen) varsin suuresta osasta julkisia palveluja, päätöksentekorakenteet ovat kansanvaltaisia (3 artikla), Paikallisviranomaiset saavat päättää itsenäisesti hallintorakenteestaan (6 artikla) ja paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat ovat säännöksin turvatut, muun muassa verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen ja sen seuraamisen kautta. Myös hallinnollista valtionvalvontaa on pyritty minimoimaan siten, että valvonta yleensä kohdistuu vain laillisuuteen (8 artikla).

Käsittelyssä olevan hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat nähdäkseni keskeisimmin kunnallisen itsehallinnon taloudellisiin elementteihin. Käsittelen seuraavassa siksi kuntien tehtäviä, verotusoikeutta ja rahoitusperiaatetta. Tältä perustalta syntyvät johtopäätökset vaikutuksesta kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien mahdollisuuksiin selvitä tehtävistään, johon palaan lopuksi.

Kuntien tehtävien siirto hyvinvointialueille

Kuntien tehtävien siirtäminen niiltä pois on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan mahdollista, mutta ei kuitenkaan täysin vapaata. Merkitystä annetaan esimerkiksi sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään muille elimille (ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3 ja PeVL 67/2014 vp, PeVL 26/2017 vp s. 15). Ongelmallista olisi myös, jos kunnille jäisi vain yleisen toimialan mukaisia tehtäviä.

Tehtävien siirron perusrakenne tässä hallituksen esityksessä vastaa edellisen vaalikauden hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) mallia, jossa kuntien laajoja sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen ja lisäksi muita tehtäviä ehdotettiin siirrettäväksi maakunnille. Vastaavasti tässä esityksessä kuntien sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi hyvinvointialueille, ei kuitenkaan tätä laajempia tehtäväaloja.

Kun tehtävien siirrolle voidaan esittää hyvät perustelut, siirrettävien tehtävien määrä on nyt suppeampi kuin aiemmassa esityksessä ja perustuslakivaliokunta ei pitänyt aikaisemman esitykseen mukaista siirtoa valtiosääntöisesti ongelmallisena, tehtävien siirtoa ei voida pitää itsehallinnon kannalta ongelmallisena.

- Kuntien tehtävien siirto hyvinvointialueille ei ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Kuntien veroprosentin tilapäinen lasku ja kuntien tulojen siirto

Hyvinvointialueita rahoitettaessa kunnilta siirtyy tuloja ja kustannuksia hyvinvointialueille ja kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 13,26 %-yksikköä. Veroprosentin määrääminen lailla on kiistatta puuttumista kunnalliseen itsehallintoon ja sille tulee olla painavat perusteet.

Samantapaista sääntelyä, jossa verotusta ehdotettiin laskettavaksi siirtymävaiheen järjestelynä yhden vuoden osalta ehdotettiin myös edellisellä vaalikaudella (HE 15/2017),. Perustuslakivaliokunta piti arvioissaan (PeVL 26/2017 vp s. 15-16 ja PeVL 65/2018) olennaisena sitä, että kyseessä oli merkittävä hallinnollinen muutos ja lähtötasona kyseisen vuoden veroprosentille olisivat kuntien itsensä päättämät edellisen vuoden veroprosentit. Lisäksi rajoitus tehtäisiin verovelvollisten intressissä ja sille oli esitetty painavat perusteet. Näin ollen kuntien tuloveroprosentin määräaikainen lakisääteinen alentaminen oli käsillä olleessa erittäin poikkeuksellisessa tilanteessa mahdollista säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä.

- Kuntien veroprosentin määräaikainen rajoittaminen voidaan säätää nytkin tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Rahoitusperiaate

Vaikka uudistus muuttaa kuntataloutta merkittävällä tavalla, kuntien rahoitus tämänkin esityksen mukaan jatkossakin muodostuu pääosin kunnallis- ja kiinteistöverotuksesta, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja valtionosuuksista. Kuitenkin kuntien käyttötalousmenot puolittuvat ja monille kunnille jää alijäämiä, jotka on katettava. Niille voi jäädä myös velkaa. Valtionosuuksien ja verotulojen suhde muuttuu niin ikään.

Tilannetta on perustuslain kannalta arvioitava rahoitusperiaatteen näkökulmasta kysymällä voivatko kunnat/yksittäinen kunta edelleen selvitä niille kuuluvien velvoitteiden hoitamisesta (PeVlL34/2013 vp,PeVL 30/2013 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 41/2010 vp).

Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) ei nyt ole kysymys uusista kunnille annettavista tehtävistä. Muutos koskee laajaa reformia, jossa kuntien tehtävien siirto hyvinvointialueille edellyttää veroprosentin määräaikaista leikkaamista, siirtyviä tehtäviä koskevia omaisjärjestelyjä ja valtionosuuksien uudenlaista määrittelyä. Rahoitusperiaate tulee siten arvioitavaksi tässä kontekstissa. Vailla merkitystä ei ole valiokunnan tulkinta, jonka mukaan merkittävätkin leikkaukset valtionosuuksiin ovat kyllä olleet valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisia ja lainsäätäjällä on katsottu olevan laaja harkintamarginaali asiassa (PeVL 40/2014 vp ja PeVL 16/2014 vp).

Valtionosuuksien uudenlainen määrittely

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on turvata, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjasta riippumatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään (PeVL 16/2014 vp s. 2). Lakikokonaisuus sisältää uuden lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Lain perusrakenne pysyy entisellään. Se perustuu jatkossakin kustannus- ja tarve-erojen sekä tulopohjaerojen tasaamiseen siten, että tehtävien siirron vaikutukset otetaan huomioon näihin tehtäviin

liitettävien tarveperustein (HE 241/2020 vp s. 239). Laskennallisten kustannusten ikärakenteessa näkyy nyt valtionosuuteen oikeuttavien tehtävien painottuminen varhaiskasvatukseen ja opetukseen (6 §). Kriteerit ovat pitkälti entisenlaisia ja uutta on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosa (15 §). Tämän lisäksi uutta on asukasmäärän kasvun lisäosa (16 §).

Uudistus sisältää monia elementtejä, joilla lievennetään muutoksen vaikutuksia. Kunnan käyttötalouden muutoksia rajoitetaan pysyvällä määräytymistekijällä ja järjestelmämuutoksen tasauksella siten, että voimaantulovuonna muutos on nolla ja muutoksen jälkeisinä viitenä vuotena raja nousee porrastaen +/-15 euroa asukasta kohden siten että viidennen vuoden ja siitä eteenpäin pysyvä tasaus olisi enintään +/-60 euroa/asukas (31 §). Vaikutuksia on arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja alueittain hallituksen esityksessä (s. 238-242 ja 244-245). Hallituksen esitykseen sisältyy myös arvio valitun vaihtoehdon vaihtoehtoisista malleista, joiden jälkeen päädyttiin nyt kyseessä olevaan malliin (HE 241/2020 vp ss. 450).

- Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö lainsäätäjän harkintavallasta myös silloin, kun muutos vaikuttaa merkittävästikin kuntien valtionosuuksiin tekemättä kuitenkaan itsehallintoa merkityksettömäksi, on katsottava, että muutos voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Merkityksellistä on, että pyrkimyksenä on säilyttää kuntien käyttötalouden tasapainotila, mainitut tasausmekanismit muutosrajoittimineen pehmentävät muutosta ja tasauksessa on viiden vuoden portaittainen siirtymäaika.

Omaisuuden siirrot ja kompensaatio

Voimaanpanolain 4 luvussa (Lakiehdotus sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön toimeenpanosta) ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueille siirtyvän omaisuuden omaisuusjärjestelyistä.

Lakiehdotuksen 20 §:ssä määriteltyjen kuntayhtymien varat ja velat siirtyvät lain määrittelemällä tavalla hyvinvointialueille. Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitilat siirtyvät hyvinvointialueen hallintaan siten, että hyvinvointialue vuokraa tilat 31.12.2025 saakka (+1 v). Vuokran määrässä pitää huomioida se, että vuokra kattaa kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset (22 §). Hyvinvointialueille siirtyy myös ko. toimintaan liittyvä irtaimisto, omaisuuden omistusta, hallintaa, käyttöä koskevat oikeudet ja luvat ja myös sellaiset osakeyhtiöiden osakkeet, jotka kunta omistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä ja tuottamista varten, jos osakeyhtiön päätoimiala on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen.(23 §). Poikkeuksena edellisestä hyvinvointialueille ei siirry irtaimisto ja osakkeet, jotka liittyvät kunnan velvoitteisiin työterveyshuollossa. Lakiehdotuksen 25 §:ssä säädetään vielä kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtymisestä hyvinvointialueille.

HUS-yhtymän peruspääomat siirtyvät sen hyvinvointialueen omaisuudeksi, jonka alueelle ne kuuluvat ja 1.1.2023 ja Helsingin HUS- sairaanhoitopiirin peruspääoma muuttuu HUS-yhtymän pääomaksi (27 §). Voimaanpanolain 3 §:n mukaan omaisuusjärjestelyjä koskevia voimaanpanolain 4

§:n ja 3 ja 4 luvun säännöksiä ei sovelleta Helsingin kaupunkiin. Helsingillä on kuitenkin velvollisuus kattaa osaltaan Hus-yhtymän alijäämää.

Tämäkin muutos vastaa pitkälti viime vaalikauden aiemman hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) mukaista omaisuuden siirtomallia. Perustuslakivaliokunta on tuolloin katsonut säännösten olevan valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta, eikä kytkenyt kompensaatiota kuntien omaisuudensuojaan, jota ei perinteisesti ole katsottu kuuluvat julkisyhteisölle. (PeVL 26/2017 vp 18). Asiaa on siten arvioitava siitä lähtökohdasta, että itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin ei voi puuttua tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5) ja rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava myös yksittäisen kunnan osalta (ks. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Keskeisin perustuslaillinen kynnys on se, heikentääkö omaisuuden siirtoa koskeva sääntelymalli niin paljon kuntien/kunnan taloudellista itsehallintoa, että se vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Käsitellessään mainittua hallituksen esitystä (HE 15/2017 vp) perustuslakivaliokunta edellytti, että omaisuusjärjestelyihin tuli kytkeä säädösperusteisesti ja täsmällisesti voimaanpanolaissa kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely (PeVL 26/2017 vp s. 18). Korvattavina esimerkinomaisina tilanteina mainittiin investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka se, että jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Voimaanpanolakiin lisättävän uuden säännöksen tuli olla kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin verrattuna itsenäinen. Kunnalla tulee säädettyjen edellytysten täyttyessä olla oikeus korvaukseen ja korvauksen tulee perustua poikkeuksellisiin seikkoihin, joihin kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti voimaanpanolakiin muutoksia siten, että lakiin lisättäisiin uusi 35 §, jonka mukaan kunnalla olisi oikeus saada korvausta uudistuksesta johtuvista ja laissa säädetyissä tilanteissa (StVM-luonnos s. 139).. Tuolloin muutosta arvioitiin kunnallisveroprosentin laskennallisen korostustarpeen ylittäessä 1,0 prosenttiyksikköä ja korvaus olisi maksettu siltä osin kuin välittömät kustannukset ylittävät korvausrajan. Lisäkompensaationa saattoi saada kolme neljäsosaa korvausrajan alittavalta osalta, jos kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti.

Muutosehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, ettei korvauksen tule rajoittua vain käyttämättä jäävistä sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, vaan itsehallinnon vaarantumista arvioitaessa kaikki voimaanpanolain tarkoittamat omaisuusjärjestelyt ovat merkityksellisiä. Tältä osin sääntely oli epäselvää, vaikka korvausoikeutta ei oltu erikseen rajoitettu sote-kiinteistöistä aiheutuviin menetyksiin, mutta niihin viittaisivat paitsi ehdotuksen perustelut myös 35 §:n 2 momentin säännös omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista.

Perustuslakivaliokunta arvosteli myös korvauksen sitomista kunnallisveron korotustarpeeseen. Prosenttiyksikön korotustarve voi tehdä kompensaatiomenettelyn merkityksettömäksi. Tältä osin valiokunta viittaa siihen, että kunnan taloudellinen päätösvalta voi kaventua silloinkin, kun korotustarve ei ole niin suuri. Kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve voi olla yksi itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventumista koskeva indikaattori, se ei kuitenkaan voi olla tässä harkinnassa ainoa kriteeri. Toinen tärkeä havainto on, että korvausoikeuden sitominen keskimääräistä korkeampaan tuloveroprosenttiin viittaa eräänlaiseen kriisikuntamenettelyyn, jollaista perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp edellytetyllä kompensaatiojärjestelyllä ei tarkoitettu.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdottama uusi 35 § oli perustuslain 121 §:n ja lausunnossa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen kannanottojen vastainen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan piti näin ollen täsmentää pykälän soveltamisalaa eli väljentää sääntelyä siltä osin minkälaisiin omaisuusjärjestelyihin korvausjärjestelmää sovelletaan. Lisäksi piti muuttaa korvauksen myöntämiskynnystä siten, ettei kompensaatiomenettely jää asiallisesti merkityksettömäksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksen korvausmallissa (43 §) on pääsääntöisesti otettu huomioon perustuslakivaliokunnan edellyttämät seikat. Korvaussääntely perustuu lakiin (säädösperusteisesti varmistettu), korvaukseen on oikeus, sääntelymalli on erillinen (säädetään voimaanpanolaissa eikä kytkeydy perusteiltaan valtionosuuslakiin). Soveltamisala on määritelty niin, että korvaus koskee kaikkia 4 luvun mukaisia omaisuusjärjestelyjä ja välittömien kustannusten määrittely on tehty valiokuntamietinnöstä poikkeavalla tavalla. Korvaussäännöstä voisi siten kenties tulkita niinkin, että se koskisi myös irtainta omaisuutta ja kuntayhtymien jäsenosuuksia, mutta näin asiaa ei ainakaan perustelujen mukaan voida tulkita (yksityiskohtaiset perustelut 43 §; HE 241/2020 vp s. 1159-1160).

- Perustuslakivaliokunta edellytti neutraalisuutta suhteessa omaisuuslajiin, koska talouden osalta kestämätön tilanne voi syntyä muustakin kuin tilakysymyksistä. Sääntelymalli näyttäisi tältä osin olevan ristiriidassa perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa (PeVl 26/2017 vp). Hallituksen esityksessä irtaimen ja peruspääomien sisällyttämistä korvauksiin on kuitenkin pyritty perustelemaan. Kun otetaan huomioon, että kysymystä pitää arvioida yksittäisen taloudellisen päätösvallan vaarantumisen kannalta, niin lienee mahdollista, että korvaussääntelyssä rajataan perustellusti joitakin osiota myös pois, kunhan sääntely vastaa ennakoimattomiin tilanteisiin.

- Sääntely jättää soveltamisalan epäselväksi perustelujen ja lakitekstin ristiriidan vuoksi.

Sääntelymalli perustuu edelleen veronkorotustarpeeseen ja on toisessa vaihtoehtoisessa tilanteessa lähinnä kriisikuntaperusteeseen. Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp s. 285) veronkorotustarvetta korvausrajan perusteena perustellaan sillä, että se on tehdyn selvityksen mukaan toimiva mittari arvioitaessa rahoitusperiaatteen toteutumista ja se huomioi myös investoinnit. Selvityksessä päädytään siihen, että muut mahdolliset mittarit eivät osoittaisi mitään sellaista, mitä veronkorotustarve ei jo osoittaisi. Veronkorotusmittari on myös vakiintunut kunnille aiheutuvien taloudellisten

vaikutusten kuvaamisessa. (Tempo Lecon Oy:n kuntien rahoitusperiaatetta koskeva selvitys rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointimenetelmien toimivuudesta).

Korotustarpeen kynnykseksi esitetään nyt 0,5 prosenttiyksikköä. Hallituksen esityksessä katsotaan, että mainittu alennettu korvausraja olisi kuntien ja valtion kannalta perusteltu ja että se turvaisi sen, ettei kunnan taloudellinen itsehallinto vaarantuisi. Tähänkin malliin sisältyy myös korotettu korvaus taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Muita määräytymisperusteita ei esitetä.

- Perustuslakivaliokunta ei täysin vastaa perustuslakivaliokunnan asettamia kriteereitä. Valiokunta arvosteli veronkorotustarvetta ainoana korvauksen laukaisevana kriteerinä. Kun korvausta pitää kuitenkin arvioida kunnan taloudellisen päätösvallan kaventumisen kannalta, voitaneen hallituksen esityksen perusteluja sen säilyttämisestä pitää hyväksyttävinä. Hallituksen esityksen mukaan veroprosentin korotustarve on paras keino selvittää asiaa ja että se on täysin vakiintunut kuntatalouden arvioinnissa. Lisäksi korostusraja on nyt alennettu vain 0,5 prosenttiyksikköön. Valiokunta edellytti myös, ettei veronkorotustarve saisi ainoa kriteeri, koska kunnan taloudellinen päätösvalta voisi muissakin tilanteissa vaarantua. Mikäli valiokunta edelleen edellyttää muita kriteereitä, edellä mainittu tavoite eli vaikutus kunnan taloudelliseen päätösvaltaan, on otettava huomioon. Siitä seuraa, ettei sääntely voi olla kovin täsmällistä, mikä puolestaan on sääntelymallissa ongelmallista, koska korvaukseen on oikeus.

Lopuksi kiinnitän vielä huomion siihen, että korvauksen määrää koskevan sääntelyn ja hallituksen esityksen pykäläkohtaisten perustelujen välillä näyttäisi olevan ristiriita. Lakiehdotuksen 43.1 §:ssä ilmenee, että kunnalla on oikeus saada ”korvaus tässä luvussa säädettyjen kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella kunnalle aiheutuvista välittömistä kustannuksista.” Lakiehdotuksen 43.2 §:n mukaan ”Kunnalla on oikeus saada 1 momentissa tarkoitettu korvaus siltä osin, kuin omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista johtuva kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 0,5 prosenttiyksikköä (korvausraja)”. Perusteluiden mukaan tämä oikeus olisi kuitenkin määrältään avoin. Siinä otettaisiin huomioon kunnan kokonaistaloudellinen tilanne korvauksen porrastamisen avulla. Taloudellista tilannetta arvioitaisiin kunnan tuloveroprosentin ja kaikkien kuntien painotetun tuloveroprosentin erotuksen perusteella

Muutoksen vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien mahdollisuuksiin selvitä niille jäävistä tehtävistä

Vaikutuksista itsehallintoon

Uudistus vaikuttaa erityisesti kuntien talouteen, ei niinkään merkittävästi muihin itsehallinnon valtiosääntöisiin piirteisiin kuten kansanvaltaiseen päätöksentekomalliin ja asukkaiden osallistumisoikeuksiin tai hallinnon (pakotettuihin) järjestelyihin, vaikka niitäkin kosketellaan.

Tehtävien siirtojen vuoksi kunnat joutuvat kyllä käytännössä sopeuttamaan ja uudistamaan hallinnon rakenteitaan ja uudistamaan yhteistyösuhteitaan, mutta niihin ei velvoiteta. Helsinki on poikkeus, sillä sitä koskee velvoite eriyttää sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi. Helsingin toimintaa ohjataan myös siten, ettei Helsinki saa käyttää valtion maksamaa sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen rahoitusta ja asiakasmaksuja muihin menoihin mutta saa kuitenkin sijoittaa verovaroja sosiaali- ja terveyspalveluihin. (Uusimaalaki 19 §:n 3 momentti).

Eriyttämisvelvoitteelle esitetään valtion rahoituksesta ja vertailtavuudesta johtuvat hyvät perusteet. (HE 241/2020 vp s. 867). Korvamerkittyä rahoitusta voidaan toki arvostella, esimerkiksi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 7 kohdan mukaan, joka lähtökohtaisesti tietyin varauksin (mikäli mahdollista) kieltää korvamerkityn valtionrahoituksen.

.

Kuntien taloudellinen itsehallinto ja uudistuksen vaikutukset kunnille jääviin tehtäviin

Kunnille jää muutoksen jälkeen monia tärkeitä lakisääteisiä tehtäviä, kuten esimerkiksi perusopetus ja varhaiskasvatus ja tekniseltä puolelta kaavoitus. Näiden lisäksi kunnat ovat ottaneet hoitaakseen monia yleisen toimialan mukaisia tehtäviä.

Kuntien käyttötalous puolittuu. Menojen ja tulojen siirrot on tehty valtio- kunta -suhteessa neutraalisti eli siten, että kunnilta siirretään hyvinvointialueille yhtä paljon tuloja ja kustannuksia, mutta ei kuntakohtaisesti. Tavoitteena on pidetty, että kunnan asukkaiden veroprosentit pysyvät ennallaan. Tasausjärjestelmät ja käyttötalouden muutosten rajaus takaavat sen, että kunnan vuosikatteeseen ei synny suuria muutoksia. Kun vuosikate ei suuresti muutu, tämän ei ajatella vaikuttavan suuresti lainahoitokykyyn tai investointeihin. Kuntien omaisuuden siirtoja koskee kompensaatiomenettely.

Verojen ja valtionosuuksien suhteeseen tulee kuntakohtaisesti suuria muutoksia ja tätä voi sinänsä pitää itsehallinnon kannalta hämmentävänä, uutena asiana.

Väestöltään vähenevillä alueilla peruskorjaus- ja investointitarpeet ovat kohdistuneet paljolti sosiaali- ja terveystoimeen. Kun paljon voimavaroja vaatineet tehtävät poistuvat niiltä, saattaa itsehallinto niissä jopa vahvistua ja voimavaroja jäädä paitsi muihin lakisääteisiin myös yleisen toimialan mukaisiin tehtäviin. Väestömäärältään kasvavissa ja ikärakenteeltaan nuoremmissa kunnissa investoinnit ovat kohdistuneet merkittävässä määrin perusopetukseen, varhaiskasvatukseen sekä infrastruktuuriin eli niin kutsutun teknisen toimialan investointeihin. Niille on tärkeää, että lainanhoitokyky ja mahdollisuus saada rahoitusta säilyy ja että valtionosuussäännökset huomioivat kasvusta johtuvat toiminnan ja investointien tarpeet.

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksella ei todennäköisesti olisi vaikutuksia kuntien mahdollisuuksiin saada vieraan pääoman rahoitusta. Huomiota on kiinnitetty esimerkiksi siihen, että kun

veropohja säilyy samana, veroprosentin tuotto säilyy vähintään ennallaan ja paranee keskimäärin noin +11 euroa/asukas. Näin ollen veroprosentin noston tuoma lisäys tuo liikkumavaraa kunnan talouteen entistä enemmän suhteessa puoliintuneeseen budjettiin uudessa järjestelmässä (HE 241/2020 vp s. 234).

Kasvavien kuntien tarpeet huomioidaan ainakin valtionosuussääntelyssä asukasmäärän kasvun lisäosassa (16 §). Valtionosuussäännöksissä on myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen lisäosa (15 §), mikä on tärkeä kunnille osaltaan säädetyn terveyden ja hyvinvoinnin edistämistehtävän kanssa.

Kunnallisen itsehallinnon muutos siten, että kuntien tehtävät muuttuvat tai rahoitus muuttuu ei sinänsä loukkaa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista ydintä. Muutoksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa nousee esille kaksi keskeistä kysymystä. Ensinnäkin rahoitusperiaate määrittelee kuntien mahdollisuutta hoitaa niille jäävät lakisääteiset tehtävät. Toiseksi rahoitusperiaatteen toteutuminen ja rahoituksen riittävyys vaikuttaa myös yleiselle toimialalle jäävään liikkumavapauteen.

Verotuksen ja valtionosuuksien suhde muuttuu, mutta silti kuntien tulot muodostuvat veroista ja valtionosuuksista sekä maksuista. Valtionosuudet eivät ole korvamerkittyjä. Siten kunnilla säilyy rahoituksen moninaisuus ja joustavuuskin. Näillä seikoilla on merkitystä sille, että itsehallinto ei jää merkityksettömäksi ja kunta voi vapaasti käyttää taloudellista päätösvaltaa.

Uudistukseen liittyy kuntien kannalta riskejä ja näitä on pyritty avaamaan ja huomioimaan hallituksen esityksessä. Ennakollinen arviointi on kuitenkin väistämättä uudistusta tehtäessä haasteellista, koska kunnat ovat erilaisia ja kuntakohtaiset tilanteet voivat vaihdella paljon. Rahoitusperiaatteen toteutumista on seurattava ja tätä varten on olemassa lakiin perustuvat mekanismit. Perustuslakivaliokunnan olisi silti aiheellista kiinnittää huomio seurannan tarpeeseen kuntien valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä ja erilaisia tehtäviä kunnille siirrettäessä. Myös se, miten valtionosuuslainsäädäntöön otetut uudet kriteerit esimerkiksi hyvinvoinnin edistäminen ja asukasmäärän kasvun lisäosa käytännössä toimivat vaatii tarkkaa seurantaa ja tarvittaessa tarkennuksia.

Hämeenlinnassa 4.5.2021

Eija Mäkinen

julkisoikeuden (emerita)professori