Olli Mäenpää
5.5.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

Kuntien asema ja kunnallinen itsehallinto

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kuntien tehtävät

Kuntien tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kunnalle annettavien tehtävien lakisääteisyyden vaatimus merkitsee sinänsä loogisesti ja lainsäädännön alaa koskevien valtiosääntöisten perusteiden mukaisesti, että kunnalta voidaan ottaa pois lakisääteisiä tehtäviä ja siirtää niitä muille kuin kunnille vain säätämällä tästä lailla. Kun merkittävä osa kuntien nykyisistä lakisääteisistä sosiaali- ja terveyspalvelun tehtävistä siirrettäisiin lakiehdotuksen mukaan hyvinvointialueille, jotka ovat kunnista erillisiä ja itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, siirrosta on siten säädettävä esityksen mukaisesti lailla.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä 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). Kuntien tehtävien laajamittainen siirtäminen alueellisen itsehallinnon tasolle vähentäisi kunnallisen itsehallinnon painoarvoa (PeVL 26/2017 vp, s. 8).

Toisaalta kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut sekä

varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Samalla kunnilla säilyy myös itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavikseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntien tehtäviä koskevan sääntelykokonaisuuden arvioinnissa voidaan siten yhtyä perustuslakivaliokunnan kahdessa aikaisemmassa lausunnossaan esittämään arvioon, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistehtävien siirto pois kunnilta ei merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa (PeVL 67/2014 vp, s. 6, PeVL 26/2017 vp, s. 15).

Kuntien verotusoikeus

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35). Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on sittemmin valiokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 10; PeVL 16/2014 vp, s. 2-3).

Kuntien verotusoikeuteen kohdistuisi ehdotuksen mukaan väliaikaisia rajoituksia, joita on arvioitava kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti siihen kuuluvien kunnan verotusoikeuden ja taloudellisen itsehallinnon kannalta. Kuntien tuloveroprosenttiin tehtäisiin kaikkien kuntien osalta 13,26 prosenttiyksikön leikkaus, jonka seurauksena kunnallisveron määrä vähenisi 12,82 miljardia euroa.

Ehdotetulle kuntien verotusoikeuteen puuttuvalle järjestelylle on esitetty painavia perusteita, jotka liittyvät viime kädessä siihen, että rajoitus toteutetaan suuren, perustuslain 19 §:n 3 momentissa edellytetyn turvaamisvelvollisuuden toteuttamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelynä (vrt. myös PeVL 26/2017 vp, s. 16, PeVL 51/2005 vp, s. 2-3). Rajoitus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä.

Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2; PeVL 15/2018 vp, s. 20). Rahoitusperiaatteen kannalta on siten arvioitava ehdotuksen vaikutuksia myös kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen kannalta.

Esityksen perusteluissa esitettyjen tietojen mukaan kunnilta hyvinvointialueille siirtyviin tehtäviin sisältyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannukset, joiden yhteismäärä olisi noin 19,863 miljardia euroa. Kuntien tuloja siirrettäisiin siirtyviä kustannuksia vastaavasti koko maan tasolla. Ehdotuksen lähtökohtana on, että verotulojen ja valtionosuuksien siirron kokonaismäärä kunnilta hyvinvointialueille vastaa kunnilta siirtyvän järjestämisvastuun kustannuksia koko maan tasolla. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset kuntien tehtävien rahoitukseen muodostuisivat siten neutraaliksi. Tähän vaikuttaa myös valtionosuusjärjestelmään liitettäväksi ehdotettu järjestelmämuutoksen tasaus ja kuntakohtaisen muutoksen euromääräinen rajaus, joilla pyritään rajaamaan ja lieventämään tehtävien ja valtionosuuksien siirrosta aiheutuvaa muutosta kunnan talouteen. Esityksen perustelujen mukaan uudistuksen tullessa voimaan kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi koko maan tasolla lähtökohtaisesti ennallaan, yksittäisten kuntien osalta muutos voi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohti (s. 1158).

Tältä osin talouden ja rahoituksen asiantuntijoiden lausunnoissa arvioidaan kuntien verotulojen laskevan, mutta tämän tulevan kompensoitua menojen pienentymisenä, kun sote-menot siirtyvät pois kuntien vastuulta. Niiltä osin, kun tulojen ja menojen siirtymä ei ole tasapainossa, valtio korvaa osan. Prof. Pekurinen arvioi lausunnossaan, että ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu tulisi ilman uudistusta aiheuttamaan merkittäviä paineita sote-menojen kasvuun epäsuotuisen väestökehityksen kunnissa. Samalla näiden kuntien mahdollisuudet rahoittaa kasvavia menoja omilla verotuloilla heikkenisivät. VATTin arvion mukaan sote-kustannusten ja rahoitusvastuun siirtyminen laajemmalle alueelle vähentää painetta veroasteiden nousuun epäsuotuisen väestökehityksen kunnissa, ja vähentää riskiä niiden ajautumisesta kriisiin.

Ehdotettua sääntelyä voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen pitää kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän rahoitusperiaatteen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana.

Prof. Malmi kiinnittää kuitenkin erikseen huomiota siihen, että ”hallituksen esityksenkin (s. 241-242) mukaan muutos vaikuttaisi negatiivisesti yli 100.000 asukkaan kuntiin, pienempien kuntien hyötyessä muutoksesta. Voi hyvin kysyä kuinka oikeudenmukaista ja erityisesti kuinka viisasta on rakentaa malli, jossa rahaa siirretään kasvukeskuksista pois. … Ongelmallisena pidän sitä, että uudistus näyttäisi kohtelevan kasvukuntia taantuvia alueita huonommin.” Siltä osin kuin kuntien rahoitusmalli aiheuttaisi selviä eroja yli 100.000 asukkaan kuntien ja niitä pienempien kuntien rahoitusaseman välillä, erolla voi olla vaikutusta myös kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun.

Perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä edellyttänyt, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa

saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2-3).

Tällaisen eroavuuden perusteena olisivat lähtökohtaisesti rahoituslakiehdotuksen 3 §:n mukaiset hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijät, joiden mukaan tarve- ja olosuhdetekijöiden osuus rahoituksesta olisi 84,410 %, asukaskohtaisesti maksettavan rahoituksen osuus 14,613 % ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus 0,977 %. Ehdotetulle rahoitusperusteiden laintasoiselle sääntelylle on esitetty hyväksyttävät syyt, jotka perustuvat riittävien ja yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamiseen eri hyvinvointialueilla. Rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on epäilemättä myös tältä osin seurattava huolellisesti yksittäisten kuntien talouden kestävyyden ja suorituskyvyn kannalta. Kasvukuntien ja taantuvien kuntien asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun takeisiin tulisi vastaavasti kiinnittää vakavaa huomiota myös tämän uudistuksen toimeenpanossa.

Kuntien omaisuus

Myös kuntien omaisuuteen kohdistuvat järjestelyt ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta. Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu lähinnä siihen, johtavatko kuntien omaisuuteen kohdistuvat järjestelyt sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 26/2017 vp, s. 18).

Yksittäisen kunnan oikeutta korvaukseen uudistuksen omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista säätelee erityisesti toimeenpanolakiehdotuksen 43 §. Tämän sääntelyn ja esityksen perusteluihin sisältyvän informaation perusteella voidaan arvioida, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Kompensaatiosääntely turvaisi myös yksittäisten kuntien itsehallintoa riittävällä tavalla.

Kuntien mahdollisuus huolehtia tehtävistään uudistuksen jälkeen

Ehdotus perustuu siihen, että kuntien nykyiset lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelun tehtävät siirrettäisiin pääosin hyvinvointialueille. Vaikka tehtävien siirto on laajuudeltaan huomattava, kunnille jää edelleen merkittävä määrä paikallisia lakisääteisiä tehtäviä. Lisäksi kunnat voivat yleisen toimivaltansa (yleinen toimiala) puitteissa edelleen ottaa itselleen myös muita tehtäviä.

Verotusoikeutta koskevan sääntelyn seurauksena kuntien verotulot laskisivat huomattavasti. Verotulojen väheneminen tulisi kuitenkin kompensoitua menojen pienentymisen johdosta, kun sote-menot siirtyvät pois kuntien vastuulta. Niiltä osin, kun tulojen ja menojen siirtymä ei ole tasapainossa, valtio korvaisi osan. Muutos

ei siten aiheuttaisi myöskään rahoitusperiaatteen kannalta ongelmallisia vaikutuksia kuntien mahdollisuuteen huolehtia tehtävistään uudistuksen jälkeen.