Kirsi Kuusikko 14.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 155/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta esitän kunnioittavasti seuraavan.

Kuntien valtionosuuden omarahoitusosuuden lisäys

Hallituksen esitykseen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 21 ja 32 §:n muuttamiseksi ei sisälly otsikkonsa mukaisesti kuin kaksi pykälä muutosta. Ensinnäkin esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua 21 §:ää siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennettaisiin 1,50 prosenttiyksiköllä. Pykälää 21 § muutetaan siten, että kunnan 6–12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 22,09 prosenttia aikaisemman 23,59 prosentin asemasta ja kuntien omarahoitusosuus on 77,91 prosenttia aikaisemman 76,41 prosentin asemasta.

Valtionosuusprosentin muutoksessa on otettu lisäyksenä huomioon 0,12 prosenttiyksikköä liittyen uusien ja laajenevien tehtävien toteuttamiseen. Lisäksi on otettu huomioon yhteensä 0,33 prosenttiyksikköä liittyen työmarkkinatukeen. Toisaalta valtionosuusprosenttia laskevat vuonna 2023 valtionosuusjärjestelmässä lähinnä kaksi asiaa. Ensinnäkin käyttöönotettavat uudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat, joiden rahoitus toteutetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuusprosenttia pienentämällä (1,61 prosenttiyksikköä). Kuntien valtionosuuksien tasoa alennettaisiin pysyvästi 33 miljoonalla eurolla (0,34 prosenttiyksikköä). Osa olisi nimenomaan pysyvää alentamista.

Hallituksen esityksessä on viitattu kuntien itsehallinnon ja siihen liittyvän rahoitusperiaatteen toteutumisen mahdollisten ongelmien kohdalla perustuslakivaliokunnan antamiin aikaisempiin lausuntoihin. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 16/2014 vp, PeVL 15/2020 vp). Hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä esityksen laajuudesta ja monimuotoisuudesta johtuen uuteen lakiin kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta kiinnitettiin perusteiltaan huomiota, mutta monien säännösten todettiin sellaisenaan siirtyvän vanhemmasta (PeVL 17/2021 vp).

Järjestelmän voimassaolon aikana perustuslakivaliokunta hallituksen esityksen mukaan on arvioinut kahdesti ehdotuksia valtionosuusprosentin alentamisesta (PeVL 12/2011 vp, PeVL 34/2013 vp).

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö rahoitusperiaatteesta on liittynyt sekä valtion ja kuntien osuuksien muutoksiin että uusien tehtävien antamiseen. Nykyinen toteutuva tilanne on erilainen sekä tehtävien siirtymisen että tosiasiallisesti myös talousarvion ja verotuksen liikkumavaran vuoksi.

Aikaisemmin rahoitusperiaatteen arvioinnissa on kiinnitetty huomiota toistuviin useamman vuoden peräkkäin toistuviin alennuksiin. Perustuslakivaliokunnan vuoden 2013 lausunnon tilanteessa hallituksen esityksessä ehdotettiin kuntien valtionosuusprosentin alentamista 1,39 prosenttiyksiköllä, jolloin vuonna 2014 valtionosuusprosentti olisi ollut 29,57 ja vastaavasti kuntien omarahoitusosuus olisi noussut 70,43 prosenttiin. Kuntien valtionosuus- tai muita lakisääteisiä tehtäviä ei tässä yhteydessä esitetty vähennettäviksi. Valtionosuusprosenttia oli alennettu vuonna 2010 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimassaolon aikana kahdesti aiemmin. Vuonna 2010 valtionosuusprosentti oli 34,08 ja kuntien omarahoitusosuus 65,92 prosenttia (PeVL 34/2013 vp).

Arvioidessaan valtionosuusprosentin alentamista 2,7 prosenttiyksiköllä valiokunta piti alennusta ja muita samassa yhteydessä tehtyjä muutoksia koko kuntakenttä huomioon ottaen merkittävinä. Niiden ei kuitenkaan katsottu merkittävästi vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. Hallituksen esityksen tai valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen perusteella oli käytännössä kuitenkin mahdotonta kattavasti arvioida ehdotettujen muutosten merkitystä kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Tällainen arviointi tulisi tehdä kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verontasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 12/2011 vp; PeVL 34/2013 vp).

Valtionosuusprosentin muutoksen vaikutuksen merkityksen vertailua vaikeuttaa se, että käytännön merkitys voi olla hyvinkin erilainen vuosien 2022 ja 2023 välillä. Hyvinvointialueiden aiheuttaman kokonaisuudistuksen lisäksi kyse on myös toistuvasta alentamisesta, koska vuoden 2021 laskennalliset kustannukset jakautuivat siten, että kuntien valtionosuus oli 25,67 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus 74,33 prosenttia (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36 ja 55 §:n muuttamisesta 1253/2020). Tilanne vastaa tältä osin hieman tilannetta 2010-luvun alkupuolella, jolloin alentamista tehtiin useana vuonna peräkkäin, vaikka myös nostoja tapahtui. Näin ollen kyse on peräkkäisinä vuosina toteutetuista muutoksista, jotka kohdistuvat kuntiin tilanteessa, jossa talousarvioiden sisäinen liikkumavara kokonaisuudessaan myös pienenee vuoden 2023 alusta.

Suuruusluokaltaan 1–2 prosentin valtionosuusprosentin alennuksia on pidetty kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävinä. Tällöin merkittävyyttä on katsottu korostavan lyhyellä aikavälillä toteutetut aikaisemmat valtionosuusprosentin alennukset ja kuntataloutta rasittavien toimenpiteiden yhteisvaikutukset. Tällöin on korostettu sitä, että kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokset voivat vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa. Aikaisemmissa muutoksissa saamansa selvityksen perusteella perustuslakivaliokunta kuitenkin arvioi, että tässä laajuudessa ehdotettu kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus ei vaaranna sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. (PeVL 34/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta myös vuonna 2014 katsoi, että ehdotettu valtionosuusprosentin alennus oli kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävä. Merkittävyyttä korostivat lyhyellä aikavälillä toteutetut aikaisemmat valtionosuusprosentin alennukset ja kuntataloutta rasittavien

toimenpiteiden yhteisvaikutukset. Kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokset voivat vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa ja muuttaa tosiasiallisen verotuksen rakennetta. Valiokunta katsoi, että ehdotettu valtionosuusprosentin alennus voi kuntakohtaisesti heikentää kykyä vastata palveluvelvoitteista sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Valtionosuusprosenttia oli alennettu vuonna 2010 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimassaoloaikana jo kolmesti. Tästä huolimatta saamansa selvityksen perusteella valiokunta arvioi kuitenkin, etteivät silloin ehdotetut kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus vaarantaneet sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi (PeVL 40/2014 vp). Toisaalta kuntien liikkumavara talousarvion sisällä oli tällöin suurempi.

Tarkemman tarkastelun mukaan valtionosuusprosentin muutoksista huomattava osa kohdistuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan rahoitukseen (1,08), jonka indikaattoreista säädettäisiin asetuksella, ja vain osa uudelleenkohdennusten kautta valtionosuuden pysyvään vähennykseen (0,34). Sekä valtionosuuden suuruus mutta myös valtionosuusjärjestelmän rakenne vaikuttavat rahoitusperiaatteen toteutumiseen sekä koko maassa että yksittäisten kuntien tasolla. Vähennys on samaa suuruusluokkaa kuin aikaisemmin esillä olleet hyväksyttävinä pidettävät vähennykset jättäen kunnille oikeuden päättää reaalisesti itsenäisestä taloudestaan. Talousarviot ovat kuitenkin aikaisempia pienemmät, joten liikkumavaraa on vähemmän. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan suuruuden määräytyminen asetuksella luonnoksena jättää avoimeksi sen, kuinka eri tekijöitä tullaan painottamaan myös vuosittain. Hallituksen esityksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla pyrittäisiin kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Osa olisi toiminnallisia ja osa tulosindikaattoreita. Osa indikaattoreista edellyttää kunnilta jopa muutoksia kuntien opetustoimen tosiasialliseen hallintotoimintaan liikuntavälitunteineen valtionosuuden maksimoimiseksi (HE 241/2020 vp, s. 203, 985–986, 1663–1669). Tämän lisäosan suuruus ja kohdentuminen kuntien kesken ei ole välttämättä kovinkaan ennakoivissa olevaa.

Kunnan itsehallinto ja negatiivinen valtionosuus

Vaikuttaa siltä, että jo aikaisemmin hyväksytyn lain soveltaminen ja toteuttaminen vaikuttaa enemmänkin kuin nyt ehdotetut lakimuutokset negatiivisen valtionosuuden muotoutumiseen ja täten kunnan itsehallintoon. Rahoitusperiaatteen kannalta jo aikaisemmin ongelmalliseksi koettu negatiivinen valtionosuus kohdistuu useampaan kuin yhteen kuntaan.

Vuonna 2009 kumoutuvaa lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta säädettäessä katsottiin, että silloin uudistettu järjestelmä ei johtaisi aikaisempaa useammin negatiiviseen valtionosuuteen ja erotuksen perimiseen valtiolle. Aikaisemmin useimmiten negatiivinen valtionosuus oli ollut nimenomaan opetustoimen osalta mutta myös yleisen valtionosuuden perusteella kunnille oli lähetetty laskuja. Vain yhdellä kunnalla, Espoon kaupungilla, valtionosuus oli ollut useana vuonna korkean verotulon ja tasausvähennyksen johdosta kokonaisuudessaan negatiivinen. Silloin koko valtionosuuslainsäädäntöä todettiin leimaavan eräänlainen tiedon hajanaisuus, joka vaikeutti järjestelmän hahmottamista ja ymmärtämistä. Erityisesti opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmää pidettiin monimutkaisena ja vaikeaselkoisena. Aikaisemman valtionosuusuudistuksen yhteydessä todettiin negatiivisten valtionosuuksien kuntien määrän joka tapauksessa pienevän (HE 174/2009 vp, s. 37–39).

Koska uudistuksessa koottiin aiemmat hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdeksi valtionosuudeksi, negatiivisten valtionosuuksien kuntien määrä pieneni ja rajoittui ainoastaan kuntiin, joissa valtionosuuden tasausvähennys oli kunnan keskimääräistä huomattavasti korkeampien verotulojen johdosta suurempi kuin kunnalle laskennallisten perusteiden mukaan määräytyvä valtionosuuden kokonaismäärä. Kyse oli lähinnä Espoon kaupungista, joka joutuisi maksamaan negatiivisen valtionosuuden valtiolle. Espoon osalta negatiivinen valtionosuus johtui verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta ja vaihteli erityisesti yhteisöveron muutosten johdosta. Kuntien perustuslailla suojatun verotusoikeuden näkökulmasta, uudistus paransi silloin kuitenkin kuntien mahdollisuuksia päättää taloudestaan. Espoon osalta uudistus ei merkittävästi vaikuttanut kunnan mahdollisuuksiin päättää taloudestaan, eikä myöskään muuttanut silloista tilaa.

Nykyinen hallituksen esitys ei koske uuden lain esimerkiksi 26 §:ää, jossa säädetään verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen merkityksen ja vaikutuksen todettiin muuttuvan huomattavasti kuntien verotulorakenteen muuttuessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen myötä. Samoin ei puututa 7 luvussa säänneltyyn kotikuntakorvaukseen.

Kuntien valtionosuuslain perustuslainmukaisuuteen otettiin kantaa jo lakia säädettäessä, ja laki tuli arvioiduksi kuntien itsehallinnon sekä perusoikeuksien, erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Esitystä arvioitiin siitä näkökulmasta kuinka se vaikutti kunnan verotusoikeuteen sekä mahdollisuuteen vastata kunnan jäljelle jäävien tehtävien rahoituksesta rahoitusperiaatteen mukaisesti kaventamatta olennaisesti kunnan asukkaiden itsehallinnon alaa ja erityisesti kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 17/2021 vp.).

Ongelman nykymuutoksen arviointiin tuo se, että rahoitusperiaatteen ydinsisällöksi on perustuslain lausuntokäytännössä vakiintunut tulkinta, jonka mukaan säädettäessä kunnille tehtäviä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. 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. Yleensä tämä on tullut arvioitavaksi tilanteessa, jossa kunnille on annettu uusia tehtäviä, joten tilanteet ovat olleet varsin erilaisia kuin nykyinen tilanne kokonaisuudessaan.

Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista vain koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (PeVL17/2021 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2002 vp). Koko kuntasektoria koskevan arvioinnin välttämättömyyden lisäksi on katsottu, että rahoitusperiaatteen näkökulmasta vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tasolla. Asukkaiden itsehallinnon ollessa turvattu kussakin kunnassa, rahoitusperiaatteen toteutumista on kunkin kunnan osalta arvioitava kokonaisuutena, jossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät.

Uuttakin valtionosuuslakia säädettäessä painotettiin sitä, että valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista

huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Lainsäätäjällä on katsottu olevan kuitenkin varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Perustuslakivaliokunta kuitenkin omalta osaltaan painotti, että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyyden ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. Valiokunta painotti lisäksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan ydinelementtien merkitystä erityisesti yleisen toimialan ja siihen kytkeytyvän verotuksen osalta sekä huolehtimista kuntien mahdollisuudesta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Tällä on erityistä merkitystä myös kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamishankkeissa (PeVL 17/2021 vp).

Vuoden 2009 valtionosuuslainsäädäntöä säädettäessä perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 29/2009 vp) kiinnitti huomiota valtionosuusjärjestelmään sisältyvään valtionosuuksien tasaukseen, jonka tarkoituksena on tasata kuntien tulopohjassa olevia eroja. Tasausjärjestelmä mahdollistaa niin sanotun negatiivisen valtionosuuden eli tilanteen, jossa kunnan omarahoitusosuuden ja valtionosuuksien tasausvähennysten summan ylittäessä verotuloihin perustuvan valtionosuuden kunta joutuu maksamaan erotuksen valtiolle. Aikaisempaa lakia säädettäessä negatiivisten valtionosuuksien mahdollisuus tuli uudistuksen jälkeenkin säilymään, vaikka niitä maksavien kuntien määrä tuli esityksen perustelujen mukaan vähenemään sen seurauksena, että silloiset hallinnonalakohtaiset valtionosuudet koottiin yhdeksi valtionosuudeksi. Käytännössä negatiivisia valtionosuuksia voisivat joutua maksamaan kunnat, joissa valtionosuuden tasausvähennys olisi kunnan keskimääräistä huomattavasti korkeampien verotulojen johdosta suurempi kuin kunnalle laskennallisten perusteiden mukaan määräytyvä valtionosuuden kokonaismäärä. Vuonna 2010 kuitenkin ilmeisesti vain yksi kunta joutui esityksen perustelujen mukaan maksamaan negatiivisen valtionosuuden valtiolle. Järjestely ei tällöin valiokunnan mielestä vaarantanut sillä tavoin tällaisten kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi.

Negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui valiokunnan mielestä kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon perusperiaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp). Perustuslakivaliokunta totesi jo tällöin, että jatkossa on siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. 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. Nyt onkin todettava, että vastoin perustuslakivaliokunnan aikaisempaa kantaa yhä useampi kunta – hallituksen esityksen mukaan kahdeksan kuntaa - tulee negatiivisen valtionosuuden piiriin. Myös vanhemman järjestelmän aikana nimenomaan opetustoiminnan kohdalla valtionosuus oli saattanut muodostua negatiiviseksi.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pyytänyt valtiovarainministeriötä arvioimaan sääntelyn kuntakohtaisia vaikutuksia rahoitusperiaatteen kannalta. Valtiovarainministeriön mukaan vakiintuneen käytännön mukaisesti kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista arvioitiin lainvalmistelussa lähinnä kuntakokoryhmittäin. Perustuslakivaliokunta on rahoitusperiaatetta koskevassa käytännössään

kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyn vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp, ja PeVL 41/2002 vp). Useaan otteeseen kuntataloutta koskevaa tietoa on pidetty riittämättömänä. Valiokunta on toistanut aikaisemmat kannanottonsa siitä, että valtiovarainministeriön tulee seurata tarkoin uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia kuntien asemaan ja kuntalaisten palveluiden saatavuuteen. Tarvittaessa hallituksen on tehtävä alueellisen yhdenvertaisuuden vakavien vääristymien korjaamiseksi tarvittavat ehdotukset (PeVL 12/2011 vp, PeVL 34/2013 vp). Toistuvasti on jouduttu toteamaan, että hallituksen esitykseen ei sisälly valiokunnan edellyttämää riittävää ja täsmällistä tietoa esityksen vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja yksittäisiin kuntiin tai arviota kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta.

Vuonna 2014 hallituksen esityksessä tarkasteltiin valtionosuuksien vähennysten vaikutusta maakunnittain ja kuntakoon mukaan että yksittäisten kuntien osalta. Veronkorotuspaineet olivat suurimmat pienissä alle 600 asukkaan kunnissa. Kuitenkin tästä huolimatta valiokunta lausunnossaan kiinnitti huomiota siihen, että käytännössä on mahdotonta kattavasti arvioida ehdotettujen muutosten merkitystä kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Tällainen arviointi tulisi tehdä kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verontasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 34/2013 vp ja PeVL 12/2011 vp). Valiokunta totesi, että perusteluissa esitetyt tiedot leikkausten laskennallisista vaikutuksista veroprosentteihin eivät riittäneet antamaan sellaista kokonaiskuvaa, jonka pohjalta voitaisiin tehdä kattava arvio muutosten vaikutuksesta rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunkin kunnan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tuottaa lakisääteiset palvelut ja kunnan yleisen toimialan tehtävät. Valiokunta toisti näkemyksensä kokonaisvaltaisen kuntakohtaisen arvioinnin tarpeesta (PeVL 40/2014 vp).

Kyse on siitä, onko hallituksen esityksessä huomioitu riittävästi yksittäisten kuntien tilannetta ja seuraako itsessään kuntien tilanne nimenomaan käsillä olevista muutoksista. Vaarannetaanko yksittäisten kuntien mahdollisuuksia selviytyä jäljelle jääneistä lakisääteisistä tehtävistä kaventaen itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Jatkossa lakisääteisten tehtävien kohdalla kyse on kuntien kyvystä turvata erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumista.

Taloudelliset vaikutukset kuntien tehtävien rahoitukseen katsottiin vuonna 2021 muodostuvan neutraaliksi. Tähän vaikuttaa nimenomaan valtionosuusjärjestelmään liitettävä järjestelmämuutoksen tasaus ja kuntakohtaisen muutoksen euromääräinen rajaus, joilla pyritään rajaamaan ja lieventämään tehtävien ja valtionosuuksien siirrosta aiheutuvaa muutosta kunnan talouteen. Kuntien käyttötalouden tasapainotilanne säilyisi koko maan tasolla lähtökohtaisesti ennallaan, ja yksittäisten kuntien osalta muutos voi olla enintään +/- 60 euroa asukasta kohti (PeVL 17/2021 vp). Vaikka vaikutuksia on arvioitu kunnittain, arvio on tehty lähinnä maakunnittain. Syksyllä 2021 laaditun kuntatalouden kehitysarvion mukaan kuntien tulojen ja menojen välinen epäsuhta ei poistu vuoden 2023 alusta soteuudistuksen toteutuessa käytännössä. Myös kuntien taloudellisen eriytymisen arvioidaan jatkuvan (HaVM 17/2021 vp).

Tähän hallituksen esitykseen ei sisälly enää ottaen huomioon lainmuutokset pidempää aikasarjaa valtionavun muutoslaskelmista. Myöskään aikaisempiin ei sisältynyt kuin lähinnä maakunnittain. Hallituksen esitykseen sisältyy lista kunnista, joissa valtionosuus on mahdollisesti negatiivinen ja valtionosuuksien suuruuksista. Vaikutuksesta näidenkään yksittäisten kuntien talousarvioihin hallituksen

esitykseen ei sisälly. Kuntaliitolla olevien tietojen mukaan (valtionosuuksien aikasarja 2010-2021, https://www.kuntaliitto.fi/talous/valtionosuudet/valtionosuuslaskelmat) mukaan valtionosuus olisi ollut negatiivinen Kauniaisen kohdalla vuosina 2017-2019 suuruusluokaltaan 82, 238 ja 190 euroa asukasta kohden. Vertailuna Kaskisen kohdalla viimeinen 2021 tieto sote-palvelujen vielä mukana ollessa on ollut 1910 euroa asukasta kohden. Hallituksen esityksen mukaan Kaskisen valtionosuus olisi vuonna 2023 laskennallisesti negatiivinen.

Harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksella on pyritty tukemaan poikkeuksellisissa, tilapäisissä ja ennakoimattomissa talousvaikeuksissa olevien kuntien kykyä suoriutua palveluvelvoitteistaan. Vuonna 2022 harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta haki 59 kuntaa, mukaan lukien Kaskinen, joka on myös ollut negatiivisen vuosikatteen kuntia (Kuntatalousohjelma vuodelle 2023, valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:57, s. 21)

Perustuslain kannalta ei ole pidetty riittävänä, että kustannusneutraalisuutta tarkastellaan yksin valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa (PeVL 41/2002 vp). Lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään erilaisilla järjestelyillä (PeVL 16/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt harkinnanvaraista valtionosuuden korotusmahdollisuutta tarpeellisena, jotta voidaan varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen yksittäisen kunnan osalta esimerkiksi kunnan joutuessa äkillisestä rakennemuutoksesta aiheutuviin talousvaikeuksiin. Valiokunta on katsonut, että tästä syystä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tulee kuntakohtaisten ongelmien lieventämiseksi sisältyä mahdollisuus harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen (PeVL 40/2014 vp). Näin on myös voimaan tulevan lain 27 §:ssä suunnattuna ensisijaisesti poikkeuksellisiin ja tilapäisiin kunnallistaloudellisiin vaikeuksiin. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Mukaillen väitöskirjassa esitettyä lausumaa (Matikainen, Tanja: Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana, 2014, s. 370), onko yksittäisten kuntien taloudelliset voimavarat riittävät suhteessa niille jääneisiin lakisääteisiin velvoitteisiin perustuslain 121 §:n merkityksessä? Kysymykseen on vaikea vastata olemassa olevien tietojen perusteella. Perustuslakivaliokuntakaan ei ole asettanut lausuntokäytännössään konkreettisia arvoja tai rajoja kuntien voimavarojen riittävyydelle.

Määräaikaiset vähennykset ja siirtymäsäännökset

Toisena muutettavan pykälänä on lain 32 §:ä, jossa säädetään määräaikaisista kuntien valtionosuuteen kohdistuvista vähennyksistä ja lisäyksistä, jotka säädettiin vuoden 2020 voimassa olevien vähennysten ja lisäysten mukaisesti. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennyksestä johtuen vähennetään 0,18 euroa asukasta kohden aikaisemmin säädetyn 4,12 sijaan. Aikaisemmin laissa on säädetty siitä, että vuonna 2023 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 1,82 euroa asukasta kohden liittyen kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen. Lakimuutoksena lain sanamuoto vaihdettaisiin digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen. Muita muutoksia

suoraan lakiin ei tehdä, eikä hallituksen esitykseen sisälly pykäläkohtaisia perusteluja, kuten ei ole useinkaan sisältynyt vastaaviin hallituksen esityksiin.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 36 §:ää muutettiin vuonna 2018 (1236/2018) siten (HE 125/2018 vp), että kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän toteuttamiseen liittyen kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vähennettiin lähtökohtaisesti 30 miljoonalla, ja vähennys toteutettiin vähentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 5,47 euroa asukasta kohden. Nämä siirrettiin digitalisaation kannustinjärjestelmään. Digitalisaation kannustinjärjestelmä on toteutettu valtionosuutta leikkaamalla. Sittemmin summaa on pienennetty, sen ollen enää 1,82 euroa. Lähtökohtaisesti kyse on ollut siis leikkauksesta valtionosuuteen eikä lisäyksestä, jolloin sen loppuessa se ikään kuin vaikuttaisi vähennettävän uudestaan, jolla mahdollistetaan valtionosuuden pysyvää alennusta teknisesti.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain luvun 3 mukaisesti laskennallisten kustannusten perushinnoista säädetään valtioneuvoston asetuksessa vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten 6–12 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannusten perushinnat. Kustannustenjaon muutoksen tarkistus tapahtuu lain 23 §:n ja 24 §:n mukaisesti. Lain 59 §:n siirtymäsäännösten mukaan kustannustenjaon tarkistus tehdään kuitenkin lain voimaantulon jälkeen ensimmäisen kerran vasta varainhoitovuodelle 2025. Lakia vuonna 2021 säädettäessä ei kuitenkaan pystytty ennakoimaan nykyisen tyyppistä taloudellista kehitystä, mikä voi merkittävästi todellisuudessa muuttaa kuntien omarahoitusosuutta lakisääteisistä tehtävistä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 17/2021 vp) huomiota siihen, että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava yksittäisten kuntien talouden kestävyyden ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin. Näin tulisi erityisesti menetellä ottaen huomioon vielä 59 §:n siirtymäsäännös nykyisessä tilanteessa.

Oulussa 14.11.2022

Kirsi Kuusikko

hallinto-oikeuden professori