



3.6.2020

VN/6678/2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan 27.5.2020 pyyntö toimittaa arvio ehdotetun sääntelyn kuntakohtaisista vaikutuksista rahoitusperiaatteen kannalta

Valtiovarainministeriön täydentävä asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta (HE 4/2020 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnille merkittäviä laajenevia tehtäviä ja velvoitteita. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säädettäessä kuntien uusista tehtävistä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä (esim. PeVM 25/1994 vp, s. 3/II, PeVL 18/2001 vp). Rahoitusperiaatteen tulee toteutua sekä valtakunnallisella tasolla että yksittäisen kunnan tasolla (PeVL 41/2002 vp). Vastaavanlainen rahoitusperiaate on määritelty myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan kuntien ”voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.”

Kuntalain (410/2015) 110 §:n 4 momentin mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitus-tarve katetaan. Edelleen säädöksen 110 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan talousarvio ja –suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois. Kunnan tulisi voida etukäteen arvioida minkälaisilla henkilöstö- ja taloudellisilla resursseilla talousarvio ja –suunnitelma laaditaan, jotta se voi järjestää vastuullaan olevat tehtävät perustuslain 19 § 3 momentin ja 22 §:n tarkoittamalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on 27.5.2020 pyytänyt valtiovarainministeriötä arvioimaan ehdotetun sääntelyn kuntakohtaisia vaikutuksia rahoitusperiaatteen kannalta. Valtiovarainministeriö viittaa perustuslakivaliokunnalle 28.4.2020 ja 20.5.2020 toimittamiinsa lausuntoihin ja esittää seuraavat kuntien rahoitusperiaatteeseen liittyvät täydentävät huomiot:

Kuntien rahoitusperiaatteesta

Rahoitusperiaatteen toteutumista eli käytännössä rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan koko kuntasektorin tasolla kuntalain (410/2015) 12 §:n 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa, jonka valmistelu on kuntalain 12 §:n 1 momentin mukaan osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp).

Koko kuntasektoria koskevan arvioinnin välttämättömyyden lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että rahoitusperiaatteen näkökulmasta vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tasolla. Koska asukkaiden itsehallinto on turvattu kussakin kunnassa, rahoitusperiaatteen toteutumista on kunkin kunnan osalta arvioitava kokonaisuutena, jossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät. (PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2002 vp)

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan nykyisin tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) kunnallisveroprosentin muutospaineeksi muutettuna. Kuntien tulopohjat ja toisaalta myös tarve- ja olosuhdekijät vaihtelevat huomattavasti. Vastaavalla tavalla vaihtelevat myös kuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan. Lisäksi kunnan talouden kokonaistilanteeseen vaikuttavat kunnan lainakanta, investointitarpeet sekä taseeseen kertyneet edellisten tilikausien yli- ja alijäämät. Kunnan taloustilanteeseen vaikuttavat myös kunnan omat, itsehallintonsa puitteissa tekemät ratkaisut tarjottavien palvelujen laadusta ja laajuudesta.

Rahoitusperiaatteen toteutumista ja kunnan talouteen liittyvää itsemääräämisoikeutta arvioitaessa olisi oleellista tarkastella, miten kunnan talouden tasapaino kokonaisuudessaan pitkällä aikavälillä kehittyy. Tällaisen arvioinnin tekeminen yksittäisen kunnan osalta edellyttäisi tietoa paitsi edellä kuvatuista, kunnan itsehallinnolliseen päätösvaltaan kuuluvista palveluja ja investointeja koskevista ratkaisuista, myös olennaisista kyseisen kunnan talouden tilaan tulevaisuudessa vaikuttavista muutoksista. Koko kuntasektorin osalta rahoitusperiaatteen toteutumisen tarkastelu tehdään kuntakokoryhmittäin kuntalain (410/2015) 12 §:n 3 momentin tarkoittamassa kuntatalousohjelmassa, mutta yksittäisestä kunnasta tällainen kattava kokonaiskuva muodostetaan käytännössä vain kuntalain 118 §:n tarkoittamassa erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Historiatiedon valossa kunnille säädettyjen tehtävien rahoituksessa on aina ollut kyse kustannustenjaosta valtion ja kuntien kesken¹. Nykyinen kuntien järjestämien peruspalvelujen rahoituksen valtionosuus on laskennallinen ja perustuu kunnan väestöpohjan rakenteeseen ja erilaisiin olosuhdekijoihin. Valtionosuudet ovat kunnille merkittävä tulonlähde, mutta niiden merkitys vaihtelee huomattavasti kunnittain. Valtionosuudet voivat muodostaa yli 60 prosenttia kunnan tuloista. Alimmillaan niiden osuus on muutaman prosentin luokkaa.² Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää³ muutettiin vuonna 2015 (ks. HE 38/2014 vp). Tavoitteena oli muun muassa selkeyttää ja yksinkertaistaa järjestelmää, siirtää painopistettä kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen ja tulojen kannustavuuden lisääminen. Tämän mukaisesti uudistuksessa myös yksinkertaistettiin valtionosuuksien laskentaa ja vähennettiin valtionosuuksiin vaikuttavia kriteerejä sekä uudistettiin kriteerien laskentatapoja.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien *laskennallisista kustannuksista*, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Kunnille tehtävämuutoksen perusteella maksettava lisärahoitus kohdennetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta, kuten muissakin lakisääteisissä valtionosuustehtävien muutoksissa. Lisärahoitus on kunnille kyseisen lain mukaan uusissa ja laajenevissa tehtävissä täysimääräinen eli se vastaa koko maan tasolla arvioitua kustannusten kasvua.

Kuntakohtaisesti valtionosuuden lisäys kohdennetaan kyseessä olevan hallituksen esityksen osalta 65 vuotta täyttäneiden, ikäryhmäkohtaisten laskennallisten kustannusten perushintoja

¹ Ilmakunnas, P., Malmi, T., Riipinen, T. & A. Vainio (2020) Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5, s. 97. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162013/VNTEAS_2020_05.pdf>

² Ilmakunnas, P., Malmi, T., Riipinen, T. & A. Vainio (2020) Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5, s. 92–94. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162013/VNTEAS_2020_05.pdf>

³ Kuntien valtionosuusjärjestelmä 2018, valtiovarainministeriö. <[https://vm.fi/documents/10623/307645/VOSkokonaisuus_25-7-2018.pdf](https://vm.fi/documents/10623/307645/VOSkokonaisuus_25-7-2018.pdf/3c3539f3-f1de-4cbc-a7a3-dd884d7973e2/VOSkokonaisuus_25-7-2018.pdf)>

nostamalla siten, että koko maan laskennallisten kustannusten yhteismäärä kasvaa arvioitua kustannusten kasvua vastaavasti. Perushintojen nousu on suurinta 85 vuotta täyttäneiden ikäryhmähintojen kohdalla. Valtionosuusprosentti on vuonna 2020 kuntien nykyisten tehtävien osalta 25,46 prosenttia. Siten lakiesityksessä ehdotettu edellyttäisi, että valtionosuusprosenttia nostettaisiin 0,05 prosenttiyksikköä, jotta myös maksettavan valtionosuuden määrä vastaisi täysimääräisesti kuntien kustannusten kasvua. Tätä koskeva lakiesitys annettaneen eduskunnalle kesällä 2020.

Edellä kerrotun mukaisesti valtiovarainministeriö toteaa, että lakiehdotuksesta johtuva kuntien valtionosuuden lisäys olisi suurinta kunnissa, joissa vanhusten määrä on suuri ja joissa yli 85 vuotta täyttäneiden osuus kunnan asukkaista on suuri. Valtiovarainministeriö painottaa, että kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä on kunnan erityisolosuhteiden huomiointia varten lisäksi omat rahoituksen laskentatekijät, joita ovat esimerkiksi väestön sairastavuus ja muut sosio-ekonomiset tekijät, asukastiheys ja maantieteellinen syrjäisyys. Näillä rahoituksen laskentatekijöillä tasoitetaan kuntien olosuhde-eroja, ja järjestelmän voidaan valtiovarainministeriön näkökulmasta katsoa myös onnistuneen tässä tavoitteessa.

Kuntakohtaisista rahoituslaskelmista

Vakiintuneen käytännön mukaisesti kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan lainvalmistelussa kuntakokoryhmittäin. Lakiesitysten taloudellisia vaikutuksia ei pääsääntöisesti arvioida yksittäisen kunnan tasolla siten, että huomioiduksi tulisivat jokaisen kunnan erityiset olosuhteet, kuten kunnan tapa järjestää vanhuspalveluja ja nykyinen henkilöstömitoitus, työvoiman saatavuus ja talouden lähtötilanne. Tällaisia yksityiskohtaisia laskelmia tehdään vain, jos kunnan taloutta tarkastellaan edellä esiin tuodun mukaisesti kuntalain 118 §:ssä tarkoitetussa arviointimenettelyssä.

Poikkeuksellisesti hallitusten sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän (nk. sote) uudistamista koskeneisiin esityksiin on tehty kuntakohtaisia arvioita rahoitusta koskevista siirtolaskelmissa. Nämä kulloiseenkin sote-uudistukseen liittyneet laskelmat eivät ole koskeneet yksittäisen tehtävämuutoksen aiheuttamaa muutosta yksittäisen kunnan rahoitusasemaan, vaan laskelmat ovat liittyneet tilanteeseen, jossa kunnasta olisi poistumassa kokonaan suuri tehtäväkokonaisuus. Tällaisen muutoksen vaikutukset ulottuisivat sekä kunnan verorahoitukseen ja maksutuloihin että kunnan käyttötalousmenoihin ja investointeihin. Lisäksi tietyissä verolakiehdotuksissa (ks. HE 76/2013 vp, HE 158/2014 vp, HE 26/2015 vp ja HE 174/2016 vp) on tehty arvioita ehdotetun muutoksen kuntakohtaisesta enimmäisvaikutuksesta. Kuntakohtaisia vaikutuksia ei kuitenkaan ole esitetty kaikkien kuntien osalta.

Julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä laadittavassa kuntatalousohjelmassa valtion toimenpiteitä ja kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan kuntakohtaisena painelaskelmana, jossa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutusta ja talouden sopeutuspainetta kuntakokoryhmittäin. Kevään 2020 kuntatalousohjelmassa kunnallisveroprosentin korotuspaineeksi käännettynä koko maan tasolla sopeutustarve arvioidaan vuonna 2021 vajaan kahden (1,8) prosenttiyksikön ja vuosina 2022–2024 yli kahden (2,2–2,4) prosenttiyksikön suuruiseksi⁴. Laskennallinen veronkorotuspaine on keskimäärin sitä suurempi, mitä pienemmistä kunnista on kyse. Alle 2000 asukkaalla kunnissa poikkeama rahoituksellisesta tasapainosta vastaa keskimäärin 3,3 prosenttiyksikön korotustarvetta kunnallisveroon.

⁴ Kuntatalousohjelma 2021–2024, Kevät 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:30, s. 74. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162182/VM_2020_30.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kuntatalouden kehitysarviossa kunkin kunnan toimintamenojen kehitys arvioidaan väestöennusteesta johdetun palvelutarpeen avulla. Yksittäisen kunnan osalta tämän nimenomaisen lakimuutoksen aikaansaamiin kustannuksiin vaikuttaisi muun muassa kunnan vanhuspalvelujen rakenne: missä määrin kunnassa ikäihmisten hoito on järjestetty ympärivuorokautisena hoitona ja missä määrin muilla tavoin. Samoin vaikutusta olisi myös kunnan nykyisellä vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksella. Vanhuspalvelujen henkilöstön saatavuuden haasteet ovat eri kunnissa erilaisia. Näitä edellä mainittuja alueellisia ja tuotannollisia tekijöitä ei kuntatalousohjelman painelaskelmassa voida kuntakohtaisesti ottaa huomioon. Mutta voidaan arvioida, että vanhuspalvelulain muutos lisäisi kustannuksia erityisesti kunnissa, joissa ikäihmisten suhteellinen osuus väestöstä on korkea, henkilöstömitoitus on alhainen, vanhuspalvelujen rakenne perustuu suurelta osin ympärivuorokautiseen hoitoon ja sijainti on syrjäinen, jolloin henkilöstön saatavuus on arvioiden mukaan vaikeampaa.

Suomen kuntatalouden kehityksen suuri kuva on melko samansuuntainen riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä koko maan tasolla, kokoluokittain vai alueittain. Kuntatalouden tila on ollut viime vuosina heikko, ja koronaepidemiasta aiheutunut talouden taantuma heikentää sitä entisestään. Lähtökohtaisesti monen kunnan rahoituksellinen kyky ottaa vastaan uusia tehtäviä ja velvoitteita on huono. Lakiehdotuksesta johtuvan kuntien rahoitusperiaatteen toteutuminen yksittäisen kunnan osalta voidaan pelkistää kolmeen kysymykseen: (i) kuinka paljon lisähenkilöstöä tarvitaan ja (ii) kuinka paljon sitä on saatavilla sekä (iii) onko kunnalla tarvittava taloudellinen liikkumavaraa palkata lisää henkilöstöä tai ostaa riittävällä mitoituksella tuotettavia palveluja.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, hoitohenkilöstöstä on jo nykyisin vanhuspalveluissa pula. Hallituksen esityksessä henkilöstön lisätarvetta on tarkasteltu kattavasti koko Suomessa ja maakunnittain (HE 4/2020 vp taulukko 3). Hallituksen esityksessä käytetty aineisto, jonka perusteella maakuntakohtainen arvio työvoimatarpeesta on tehty, on saatavilla kuntakohtaisesti⁵. Arviot lisähenkilöstön tarpeesta vaihtelevat Pohjanmaan 10,1 prosentista Pohjois-Karjalan 24,6 prosenttiin. Hallituksen esityksessä työvoiman saatavuutta kuvataan maakunnittain (HE 4/2020 vp taulukko 13) *rekrytointiongelmien ja työvoimaa jäi saamatta* -mittareiden avulla. Kuntakohtaisia arvioita ei näistä tilastoista ole esitetty, mutta kunnittain tarkasteltuna vaihtelu olisi suurempaa kuin maakunnallisessa – keskimääräisiä tietoja kuvaavassa – tarkastelussa.

Valtiovarainministeriö toi perustuslakivaliokunnalle 20.5.2020 esiin, että *”Rekrytoitavien lisähenkilöiden kunnittainen tosiasiallinen tarve ja kunnan saama lisärahoitus, joka jaetaan kunnille osana valtionosuusjärjestelmän ikäryhmähintoja, ei tule kohtaamaan täydellisesti, vaikka koko Suomen tasolla lisätehtävä rahoitetaan täysimääräisesti. Niissä kunnissa, joissa rekrytointitarve on keskimääräistä suurempi, kunnat joutuvat rahoittamaan lisätehtävää kasvavan valtionosuiden lisäksi muilla tulolähteillään. On oletettavaa, että joissakin kunnissa kunnan lisärahoitus-tarve on yli 0,5 prosenttia kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenoihin suhteutettuna. Tämän suuruinen lisärahoitustarve ei normaalissa tilanteessa muodostaisi huolta rahoitusperiaatteen toteutumisesta, mutta koronatilanteesta johtuen liikkumavara kuntien taloudessa on kaventunut oleellisesti. Toisaalta valtio on jo tukemassa kuntia koronatilanteeseen liittyen kertaluontoisesti lisätalousarvioesityksellä annettavalla rahoituksella.”* Kuten edellä on tuotu esiin, väestöltään ikääntynyt kunta saa ikäluokkien mukaisiin perushintoihin perustuvassa valtionosuusjärjestelmässä suhteellisesti eniten valtionosuutta. Toisaalta, laskennallisessa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä valtion tehtävämuutoksesta johtuva lisärahoitus kohdennetaan laskennallisesti tasasuuruisesti euroa per ikääntynyt kunnassa asuva henkilö, eikä siihen vaikuta kunnan vanhuspalvelujen työvoiman saatavuus. Valtiovarainministeriö tuo myös esiin,

⁵ Vanhuspalvelujen tila -seurantatutkimus 2014–2018, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/vanpal/company5/fact_vanpal_company5?row=area-87869&column=time-87918&filter=measure-187203>

että hoitohenkilöstön alueelliseen saatavuuteen näyttäisi liittyvän myös alueellista kaksinaisproblematiikka siten, että lisähenkilöstön tarve on suurinta alueilla, joissa sen saatavuus on heikointa⁶.

Hallituksen esityksessä olevan maakunnittaisen tarkastelun avulla voidaan havaita, että keskimäärin henkilöstömitoituksesta aiheutuvan vanhuspalvelujen lisähenkilöstön tarve olisi 16,3 prosenttia. Suurin lisähenkilöstön tarve olisi Pohjois-Karjalassa 23,4 prosenttia. Ero maan keskiarvon ja arvioidun vaikeimmassa tilanteessa olevan maakunnan välillä olisi 7,1 prosenttiyksikköä. Esimerkkinä ilmaisten se olisi karkeasti arvioituna erotus, jonka keskimääräinen Pohjois-Karjalan kunta joutuisi rahoittamaan erotuksen muilla tulonlähteillään. Tämä tarkoittaisi noin 3 miljoonaa euroa, joka olisi noin puoli prosenttia nykyisen Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä *Siun Soten* kokonaisbudjetista. Kun arvioidaan tämän 0,5 prosentin korotusta kuntien maksusuuteen, on huomioitava kuntatalouden rajallinen liikkumavara. Kuntien rahoitusperiaatteen arvioinnissa on nykyhetkellä lisäksi tunnistettava myös koronaepidemian taloudelliset vaikutukset, jotka tulevat kaventamaan kuntatalouden liikkumavaraa yhä entisestään. Toisaalta valtio on jo tukemassa kuntia koronatilanteeseen liittyen kertaluontoisesti ja hallitus ehdottaa kuntien tukemiseksi ja peruspalvelujen turvaamiseksi 1,4 mrd. euron tukipakettia vuoden 2020 neljännessä lisätalousarvioesityksessä.

Viitaten edellä kuvattuihin kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin laskentaperusteisiin, on valtiovarainministeriön näkökulmasta oikeutettua sanoa, ettei nykyisellä rahoitusjärjestelmällä voida täysimääräisesti huomioida vanhus- tai muiden peruspalvelujen nykyisiä tai tulevia työvoiman saatavuuteen liittyviä ongelmia. Tästä johtuen on mahdollista, että niissä kunnissa, joissa henkilöstön rekrytointitarve on keskimääräistä suurempi, joudutaan rahoittamaan lakiehdotuksesta johtuvaa lisätehtävää kasvavan peruspalvelujen valtionosuuden lisäksi myös muilla tulolähteillä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että laskennallinen kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on käytettävissä olevista rahoitusjärjestelmistä tarkoituksenmukaisin lakiesityksessä ehdotettujen kustannusten kattamiseksi. Koska kyse on lakisääteisestä kunnan uudesta tehtävästä, on sen rahoitus toteutettava voimassa olevan lainsäädännön nojalla valtionosuusjärjestelmässä. Muiden rahoitustapojen, kuten valtionavustusten tai muun kuntakohtaisesti kohdenetun rahoitusjärjestelyn käyttö, ei vastaisi laissa säädettyä. Mahdollisen muun kyseisestä lakiehdotuksesta aiheutuvien kustannuksien korvaamista koskevan rahoitusjärjestelyn luominen edellyttäisi kuntien rahoitusjärjestelmän perustavanlaatuista lainsäädäntöön perustuvaa muutosta, jota ei olisi toteuttavissa nopealla aikataululla ilman huolellista valtiosääntöoikeudellista punnintaa. Se olisi myös tosiasiallisesti epätarkoituksenmukaista käytettävissä olevan tietopohjan heikkouksien (mitkä ovat yksittäiselle kunnalle tosiasiallisesti aiheutuvat lisäkustannukset) ja hallinnollisen työläyden (rahoitusjärjestelmää ei ole olemassa) takia.⁷

Tammikuussa 2020 julkaistussa valtioneuvoston selvityksessä tarkasteltiin ikääntyneiden palvelujen rakenteita ja arvioitiin, miten palvelujen myöntämisperusteiden yhtenäistäminen vaikuttaa palvelujen alueelliseen kattavuuteen ja kustannuksiin maakunnissa⁸. Selvityksessä tarkasteltiin palvelurakenteiden muutoksia alueilla, joissa on yhteinen sote-kuntayhtymä ja joissa palvelujen

⁶ Ks. Ammattibarometri 2020: Työllistymisen näkymät eri ammateissa; lähihoitajat. Työ- ja elinkeinoministeriö, julkaistu 26.3.2020. <<https://www.ammattibarometri.fi/kartta2.asp?vuosi=19i&ammattikoodi=5321&kieli=fi>>

⁷ ks. Ilmakunnas, P., Malmi, T., Riipinen, T. & A. Vainio (2020) Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5, s. 99. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162013/VNTEAS_2020_05.pdf>

⁸ Tupala, T., Halminen, O., Leskelä, R.-L., Niemelä, P., Peltonen, E., Hiltunen, A.-M., Kaarnasaari, A. & M. Linna (2020) IKÄPIHA – ikäihmisten pitkäaikaishuolteen harmonisointi maakunnissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:2. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161988/VNTEAS_2020_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

myöntämisperusteet on yhdenmukaistettu. Selvityksessä huomattiin, että koko maakunnan kattavissa sote-kuntayhtymissä on onnistuttu vähentämään eroja palvelurakenteissa ja keventämään palvelurakenteita. Myöntämisperusteiden yhtenäistämisen lisäksi palvelutarjontaa olisi kehitettävä, jotta yhdenvertainen palveluihin pääsy olisi mahdollista.

Kuten edellä on tuotu esiin, kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta laskennalliseksi veroprosentin korotuspaineeksi muutettuna. Tarkastelu tehdään kuntakokoryhmittäin. Arviointimalli on valtiovarainministeriön käytössä oleva laskentamalli, jonka lähtötietoina ovat viimeisimmät kunnittaiset talousarvio- ja tilinpäätöstiedot. Yksittäisen kunnan verotulojen, valtionosuuksien, toimintamenojen ja -tuottojen sekä investointimenojen ennusteet johdetaan valtiovarainministeriön kansantalousosaston laatimasta koko kuntatalouden kehitysarviosta. Mallin tuottama toiminnan ja investointien rahavirran poikkeaminen tasapainotilasta muunnetaan kunnan tuloveroprosentin muutospaineeksi kuntakohtaisesti.

Helmikuussa 2020 julkaistussa valtioneuvoston selvityksessä tarkasteltiin kuntien rahoitusperiaatteen arviointia ja laskentamallia. Selvityksessä tunnistettiin malliin liittyviä ongelmia, mutta todettiin kuitenkin, että *”Arviointimalli nykyisessä muodossaan puolustaa paikkaansa kuntatalouden painelaskelmana ja sitä voidaan käyttää myös osana rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia.”*⁹. Valtiovarainministeriö muutti kevään 2020 kuntatalousohjelman laskentamallia selvityksessä esiintuotujen ongelmien poistamiseksi.

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunnan pyytämä arvio ehdotetun sääntelyn kuntakohtaisista vaikutuksista rahoitusperiaatteen kannalta edellyttäisi edellä kuvatulla tavalla tietoa kunkin kunnan osalta palvelujen järjestämistavasta sekä palvelujen järjestäjien osalta erityisesti palvelurakenteesta, palvelutarpeesta ja henkilöstön saatavuudesta että luotettavaa arviota näiden kehityksestä jatkossa. Lisäksi tulisi voida arvioida esityksen vaikutuksia erityisesti palvelurakenteen kehitykseen kunkin palvelujen järjestäjän osalta. Tämän jälkeen kunkin kunnan talous tulisi läpivalaista kuntalain 118 §:n kaltaisessa arviointimenettelyssä, jotta voitaisiin arvioida ehdotuksen vaikutukset kunnan talouden kokonaisuuteen. Valtiovarainministeriö katsoo, että nyt puheena olevan esityksen kuntakohtaisten vaikutusten arviointi rahoitusperiaatteen kannalta ei edellä kuvatulla tavalla ole kattavasti mahdollista käytettävissä olevalla tietopohjalla.

Valtiovarainministeriö huomioi, että hallituksen esityksessä ehdotetun kustannusvaikutus perustuu arvioon vanhuspalvelujen henkilöstömitoituksen kuntien *laskennallisista kustannuksista*. Tätä rahoitustarvetta vastaa nykyisin kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä, jossa vastaavuus toteutetaan kuntakohtaisella *laskennallisella rahoituksella*.

Kuntien rahoitusperiaatteen ennakollinen tarkastelu kuntakohtaisesti on vakiintuneesti kohdistunut kuntien tehtävien järjestelmätasoisia muutosehdotuksia sisältäneisiin lakiesityksiin. Valtiovarainministeriö tunnistaa tarpeen arvioida rahoitusperiaatetta myös tässä tilanteessa, jossa ehdotetaan taloudellisesti merkittävää kunnan tehtävämuutosta ilman järjestelmätason muutosta. Kyseessä olevan lakiesityksen osalta rahoitusperiaatteen tarkastelussa tulisi lisäksi valtiovarainministeriön arvion mukaan huomioida koronaepidemiasta johtuvat kuntien menoihin ja tuloihin (ml. valtion tukitoimet) kohdistuvat muutokset.

⁹ Ilmakunnas, P., Malmi, T., Riipinen, T. & A. Vainio (2020) Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:5, s. 94–96. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162013/VNTEAS_2020_05.pdf>

Rahoitusperiaate kohdistuu ensisijaisesti valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. Kuntatalousohjelman, jossa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan, on tärkeää sisältyä julkisen talouden ohjausjärjestelmään (PeVL 40/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt tärkeänä suunnata rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia myös yksittäiseen kuntaan kohdistuvan kokonaisrasituksen suuruuteen (PeVL 12/2011 vp; PeVL 34/2013 vp). Nämä näkökulmat huomioiden valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että lakiehdotuksesta säätämisen jälkeen aiheutuneita kustannusvaikutuksia kunnille seurattaisiin (ks. PeVL 36/2012 vp; PeVL 41/2010 vp; PeVL 20/2004 vp).

Lopuksi valtiovarainministeriö huomioi, että lakiehdotuksesta johtuvaan kuntien rahoitusperiaatteen merkitykseen ja toteutumiseen vaikuttaisi keskeisesti myös valmisteltavana oleva sosi-aali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus, jolla olisi olennainen vaikutus kuntien tehtäviin ja tehtävien rahoituksen tasoon. Kansalaisten perusoikeuksia toteuttavia rahoitusjärjestelmiä ja erityisesti rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin edellytyksiä tulee tarkastella, kun uusista rahoitusjärjestelmistä säädetään.

Jani Pitkäniemi
Ylijohtaja, osastopäällikkö

Sami Yläoutinen
Budjettipäällikkö

Noora Heinonen
Neuvotteleva virkamies

Tero Tyni
Budjettineuvos

Liitteet	-
Jakelu	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
Tiedoksi	Kuntaministeri Sirpa Paatero Erityisavustaja Valtteri Aaltonen Erityisavustaja Minna Salminen Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki Alivaltiosihteeri Päivi Nerg