



17.1.2023

Hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen
Finanssiasiantuntija Unna Heimberg
Erityisasiantuntija Simo Mentula

Perustuslakivaliokunnalle

HE 207/2022 vp, asiantuntijakuuleminen 18.1.2023

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriötä kuultavaksi kokoukseen 18.1.2023 sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Asiantuntijalausuntona valtiovarainministeriö esittää seuraavaa:

Esityksen sisällöstä

Esityksen mukaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue, jonka työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Alueen tulisi olla maantieteellisesti yhtenäinen ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Kysymys olisi kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta, jolloin yhteistoiminta tulisi järjestää joko kuntayhtymänä tai yhteistä toimielintä eli ns. vastuukuntaa koskevan sopimuksen muodossa. Valtioneuvostolla olisi viimekätinen toimivalta päättää työllisyysalueista, jos kunnat itse eivät pääsisi sopimuksiin edellytykset täyttävistä alueista. Valtioneuvosto voisi myöntää poikkeuksen järjestämisvastuulliselle taholle asetettavista vaatimuksista voimaanpanolaissa säädettävillä edellytyksillä.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon kunnille osoitettaisiin täysimääräinen rahoitus. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja heihin rinnastettavien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen kunnille osoitettaisiin yleiskatteellisesta valtionosuudesta erillinen rahoitus. Työttömyysetuuksien rahoitusta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että kunnan vastuu rahoituksesta laajenisi. Rahoitusvastuu laajenisi koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa. Ra-

hoitusvastuu alkaisi 10 prosentin suuruisena, sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu työttömyysetuutta 100 päivältä, ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Enimmillään kunnan osuus olisi 50 prosenttia sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu etuutta 700 päivältä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan työttömyysetuuden osalta.

Kuntien lisääntyvä rahoitusvastuu työttömyysetuuksista kompensoitaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta poikkileikkaushetken mukaisena. Kompensaation kuntakohtaista kohdentumista ei jälkikäteen tarkistettaisi, joten kunta, joka pystyisi lyhentämään työttömyysjaksoja ja ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä hyötyisi tästä taloudellisesti. Tämä muodostaisi kunnille kannusteen pyrkiä edistämään työllisyyttä mahdollisimman tehokkaasti. Uudistuksella tavoitellaan 7 000-10 000 henkilön työllisyysvaikutusta.

Esityksen suhde perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön

Esityksen kannalta keskeisiä perustuslain säännöksiä ovat kunnallista itsehallintoa koskeva 121 § sekä perustuslain 18 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Esityksessä on arvioitava muun muassa ovatko kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvat rajoitukset oikeasuhtaisia nimenomaan perustuslain 18 §:n säännöksiin nähden sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään vahvistaman rahoitusperiaatteen toteutumista.

Hallituksen esityksessä on kattavasti käsitelty edellä mainittuja kysymyksiä ja valtiovarainministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun. Seuraavassa nostetaan kuitenkin kunnalliseen itsehallintoon liittyen esityksen olennaisimpia seikkoja esille:

Kuntien velvoittaminen yhteistoimintaan

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsä hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 31/1996 vp, s. 1/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II, PeVL 67/2014 vp.).

Esityksen yksi keskeisimmistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä koskee kuntien velvoittamista yhteistoimintaan.

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo pitkään. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka sen onkin katsottu lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp).

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. (PeVL 32/2001 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 22/2006 vp, s. 2/II ja s. 3–4, PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 75/2014 vp, s. 6.). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3/II).

Ongelmallisena on pidetty kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on katsonut tämän kansanvaltaisuusperiaatteeseen liittyvän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille (PeVL 65/2002 vp, s. 3/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kysymys perusoikeuskytkennän omaavasta, valtiolta siirrettävästä tehtäväkokonaisuudesta, joten erityistä huomiota on kiinnitettävä palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuden turvaamiseen kaikilla alueilla ja siihen, että palvelut eivät heikkene järjestämisvastuun muutoksen johdosta.

Esityksessä työvoiman määrää koskevalla vaatimuksella on tarkoitus varmistaa riittävän vahvat henkilöstöresurssit sekä taloudelliset voimavarat tehtävän hoitamiseksi niin, että palvelujen yhdenvertaiselle saatavuudelle sekä asiakkaiden oikeuksille asetetut vaatimukset voidaan järjestämisvastuun siirtämisen jälkeenkin täyttää. Valtiovarainministeriö katsoo, että arvioinnissa on annettava painoarvoa myös taloudellisten voimavarojen ja henkilöstövoimavarojen tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle käytölle, jotta uudistuksen seurauksena tehtävän hoitamiseen liittyvät kustannukset eivät merkittävästi kasvaisi. Valtiovarainministeriö pitää esityksen mukaisia järjestämisvastuullisille tahoille asetettavia kriteerejä ja niistä seuraavaa lakisääteistä yhteistoimintaa perusteltuina, kun otetaan huomioon olemassa oleva kuntarakenne sekä kuntien erilaisuus väestörakenteeltaan ja voimavaroiltaan, vaikka vaatimus kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta lähtökohtaisesti rajoittaakin kunnallista itsehallintoa. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt, että kuntien talouteen vaikuttavaa lainsäädäntöä 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). Valtiovarainministeriö nostaa myös esille hallituksen esitysluonnoksen lausuntopalautteen, jossa erityisesti palvelujen käyttäjiä edustavat tahot korostivat riittävän vahvojen järjestämisvastuullisten tahojen merkitystä palvelujen turvaamiselle.

Esityksen seurauksena on muodostumassa merkittävä määrä kuntien yhteistoimintasopimuksia, mutta lopullinen määrä tiedetään vasta siinä vaiheessa, kun voimaannapolain perusteella myönnettävien poikkeuslupien määrä on tiedossa. Perustuslakivaliokunta on muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevassa lausunnossaan 67/2014 vp (s. 6-7) kiinnittänyt huomiota kuntayhtymien kokoon. Hallituksen esityksen perusteluissa on nostettu esille,

että kaikkien yhteistoimintasopimuksessa mukana olevien kuntien sekä niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien tulee toteutua päätöksenteossa. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että kuntayhtymissä noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 75/2014 vp, s. 6.). Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksessä on riittävällä tavalla huomioitu myös nämä näkökulmat.

Valtioneuvoston toimivalta

Esityksen mukaan valtioneuvostolla olisi päätösvaltaa kuntien yhteistoimintasopimuksiin liittyen aina silloin, kun kunta tai työllisyysalue ei ylipäänsä täyttäisi sille säädettyjä edellytyksiä tai kunnan tai jo muodostetun työllisyysalueen työvoiman määrä jäisi järjestämisvastuun siirtovaiheessa tai myöhemmin alle säädetyn 20 000 henkilön rajan eikä kunnalle tai työllisyysalueelle olisi myönnetty voimaannapolain tarkoittamaa poikkeuslupaa. Tällöin valtioneuvosto päättäisi työllisyysalueen muodostamisesta tai kyseisen kunnan kuulumisesta olemassa olevaan työllisyysalueeseen. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista olisi voimassa siihen asti, kunnes asianomaiset kunnat sopivat toisin. Esityksen mukaan valtioneuvoston toimivallassa olisi kysymys kuntia oikeudellisesti sitovan velvoitteen eli 20 000 työvoimapohjan, toimivien työllisyysalueiden sekä palvelujen järjestämisen toteutumisen turvaamisesta.

Hallituksen esityksessä on nostettu esille perustuslakivaliokunnan lausunnot vastaavan kaltaista valtioneuvoston päätösvaltaa sisältäviin esityksiin liittyen eli erityisesti PeVL 32/2001 vp. sekä 21/2009 vp. Perustuslakivaliokunta on mainituissa lausunnoissaan katsonut, että valtioneuvoston määräämisvalta on merkityksellinen seikka kuntien itsehallinnon näkökulmasta, koska kuntien sopimustoimivalta korvautuu valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat kuitenkin ehdotetun lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja se, että valtioneuvoston päätöksestä voi valittaa. Lisäksi valtioneuvoston määräys on voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Tällainen valtioneuvoston määräämisvalta ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole ristiriidassa perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kanssa. Nyt esitetyssä, valtioneuvoston päätösvaltaa koskevassa sääntelyssä on otettu huomioon edellä kuvatut perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset. Valtiovarainministeriö katsoo myös, että edellä kuvattu, niin sanottu perälautasääntely on perusteltu, jotta voidaan käytännössä varmistaa järjestämisvastuulliselle taholle asetettujen kriteerien toteutuminen ja kuntien yhteistoimintasopimusten syntyminen.

Neuvottelumenettely

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisen ja valtion tulee yhdessä selvittää työvoimaviranomaisen mahdollisuudet turvata lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi käynnistää neuvottelumenettelyn sellaisen työvoimaviranomaisen kanssa, jonka kyky järjestää työvoimapalveluja olisi kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työ-

voimapalveluja järjestäviin kuntiin ja työllisyysalueisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja työvoimaviranomainen neuvottelisivat ja sopisivat tilanteen korjaamiseksi laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja sen seurannasta. Mikäli työvoimaviranomaisen kyky järjestää esityksessä tarkoitettuja työvoimapalveluja olisi merkittävästi heikentynyt muutoin kuin tilapäisesti, valtioneuvosto voisi työvoimaviranomaista kuultuaan tehdä 16 §:ssä säädetyn päätöksen työllisyysalueesta.

Arviointi siitä, onko työvoimaviranomaisen kyky järjestää tehtävä merkittävästi heikentynyt, perustuisi palvelujen järjestämistä ja saatavuutta koskevaan kokonaisarviointiin. Arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota pitkäaikaistyöttömien aktivointiasteeseen tai muuhun vastaavaan työllistymistä edistävään toimintaan, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntymiseen kunnassa tai työllisyysalueella verrattuna muiden vastaavien kuntien tai työllisyysalueiden tilanteeseen, lakiehdotuksen 4 luvussa tarkoitettuun työnhakijoiden palveluprosessiin liittyvien keskustelujen toteutumiseen kunnassa tai työllisyysalueella sekä siihen, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää ehdotetussa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluja olisi muusta syystä merkittävästi heikentynyt.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, esitetty sääntelytapa on uusi eikä se ole ollut käytössä kuntien muissa tehtävissä. Neuvottelumenettely ja erityisesti viimesijaiseksi tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta olisi siten merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun kunnan asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta. Samalla arvioinnissa kuitenkin on annettava painoarvoa sille, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vahvistanut perustuslain 18 §:n työllisyyden edistämismääräyksen koskevan myös kuntia (PeVL 50/2005 vp ja 41/2014 vp).

Hallituksen esityksessä on nostettu esille kuntalain 118 §:ssä säädetty erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Esitetty neuvottelumenettely ja sen viimesijaisena vaiheena mahdollisesti annettava valtioneuvoston päätös poikkeaa lopputulokseltaan kuntalain 118 §:ssä säädetystä kunnan arviointimenettelystä. Kuntalaissa säädetty arviointimenettely voi arviointiryhmän esityksestä johtaa lopulta kuntarakennelain 16 a §:n tarkoittamaan erityiseen selvitykseen ja sen seurauksena mahdollisesti myös kuntajaon muutokseen. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä kuntajakolain muuttamista koskevassa (HE 31/2013 vp) lausunnossaan 20/2013 vp. Valiokunta katsoi lausunnossaan, että pakoliitoksen taustalla olevat intressit ovat valiokunnan mielestä tässä tapauksessa niin painavia, että ne oikeuttavat näinkin merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunta piti myös tärkeänä, että pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu ja välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä tarkoitettu neuvottelumenettely ja sen viimesijainen vaihe eli valtioneuvoston päätös voisi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa jo solmittuja kuntien välisiä yhteistoimintasopimuksia jouduttaisiin tarkastelemaan ja sopimaan uudelleen, mutta menettelyllä ei olisi vaikutusta kuntajakoon. Menettely voisi sen sijaan tarkoittaa, että kunta ei voisi enää järjestää

tehtävää itsenäisesti, vaan sen tulisi hoitaa se yhteistoiminnassa. Tai, jos tehtävä olisi jo järjestetty yhteistoiminnassa, niin yhteistoiminta-aluetta eli työllisyysaluetta tulisi vahvistaa eli käytännössä solmia uusi yhteistoimintasopimus laajemmalla alueella.

Perustuslakivaliokunta korosti edellä mainitussa lausunnossaan PeVL 20/2013 vp. myös niiden yhdistämisen kohteena olevien muiden kuntien asemaa, jotka ovat vastustaneet liitosta. Nyt käsiteltävänä oleva neuvottelumenettely ja viimesijainen valtioneuvoston päätös voisivat vaikutuksiltaan kohdentua useamman kunnan solmimiin yhteistoimintasopimuksiin. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, vaikutukset eivät kuitenkaan ulottuisi kyseisten kuntien koko toimintaan, vaan niiden työvoimapalveluiden järjestämistä koskeviin yhteistoimintasopimuksiin eli yhteen tehtäväalueeseen.

Esityksen mukaan neuvottelumenettely ja valtioneuvoston päätösvallan käyttäminen yhteistoimintasopimuksiin olisi viimesijainen keino turvata työvoimapalveluja. Kuten jo edellä on todettu, kunnan järjestämisvastuulla olevissa muissa palveluissa, kuten perusopetuksessa tai varhaiskasvatuksessa ei ole säädetty vastaavasta menettelystä. Esimerkiksi perusopetuksessa valtion ohjaus ja palvelujen saatavuudelle tai laadulle asetettavat vähimmäisvaatimukset on säädetty lähtökohtaisesti lainsäädännöllä ja viimesijainen keino palvelujen vaarantumistilanteessa on kuntalain 118 §:ssä säädetty arviointimenettely. Jotta resurssien jakautumisen tasapaino kunnan järjestämisvastuulla olevissa tehtävissä turvataan myös lakiehdotuksen mukaisessa neuvottelumenettelyssä, valtiovarainministeriö pitää olennaisena lakiehdotuksen 24 § 4 momentissa ehdotettua, jonka mukaan neuvottelumenettely perustuu järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän palvelujen järjestämistä ja saatavuutta sekä taloutta koskevaan kokonaisarviointiin. Näin voidaan varmistaa, että kunnan muut perusoikeussidonnaiset tehtävät kuten esimerkiksi perusopetus, mutta myös kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa tehtävät otetaan huomioon tilannetta arvioitaessa ja niiden hoitaminen turvataan.

Kuntien tehtävät ja rahoitusperiaate

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty kattavasti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään vahvistamaa rahoitusperiaatetta. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena puolestaan on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

Kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Perustuslakivaliokunta on kunnan rahoitusvastuiden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa pitänyt merkityksellisenä sitä, että perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädetty työllisyyden edistämismääräys koskee myös kuntia. Valtiovarainministeriö viittaa myös omalta osaltaan esityksen perusteluissa esille nostettuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin 50/2005 vp ja 41/2014 vp.

Hallituksen esityksessä 164/2005 vp ehdotettiin muun ohella työmarkkinatuen rahoitusvastuun jaon uudistamista valtion ja kuntien välillä niin, että valtio ja tuensaajan kotikunta rahoittaisivat työttömyysaikaisen työmarkkinatuen puoliksi sen jälkeen, kun henkilölle on maksettu työmarkkinatukea yhteensä 500 työttömyyspäivältä. Tuolloin voimassa olleen lain mukaan työmarkkinatuki rahoitettiin kokonaisuudessaan valtion varoista. Samalla valtion osuutta toimeentulotuen rahoituksesta ehdotettiin puolestaan kasvatettavan. Esityksessä kunnille ehdotettiin korvattavan rahoitusuudistuksesta aiheutuvat lisämenot ja esitykseen sisältyi siirtymäjärjestely, jonka tarkoituksena oli turvata se, että rahoitusuudistus voimaantulovaiheessa toteutetaan likimäärin kustannusneutraalisti jokaisen kunnan osalta. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 50/2005 vp, että ehdotettu rahoitusvastuujärjestelmä merkitsee työmarkkinatuen osalta uuden rahoitustehtävän osoittamista kunnille. Valtion osuus toimeentulotuen rahoituksesta sen sijaan kasvaisi merkittävästi. Rahoitusjärjestelmän uudistaminen ehdotetulla tavalla ei valiokunnan mielestä vaarantanut kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan eikä siten muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä 183/2014 vp puolestaan ehdotettiin kuntien työllisyyden edistämiseen liittyvää rahoitusvastuuta kasvatettavan. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 41/2014 vp, että kuntien rahoitusvastuun määrään vaikuttavat, yleisen työllisyystilanteen ohella, kuntien omat toimenpiteet työllisyyden edistämiseksi sekä valtion työllisyysmäärärahojen kohdentuminen. Valiokunta katsoi, että kysymys ei ollut täysin uusien tehtävien antamisesta kunnille, vaan lähinnä työmarkkinatukea koskevan kuntien rahoitusosuuden kasvattamisesta. Valiokunta viittasi rahoitusperiaatetta koskevaan lausuntokäytäntöönsä ja totesi, että ottaen huomioon sääntelyn kytkeytymisen perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämismääräykseen, joka koskee myös kuntia, ehdotus ei valiokunnan mielestä ollut valtiosääntöisesti ongelmallinen.

Tehtävien rahoituksen ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuun arviointi

Järjestämisvastuu työllisyyspalveluista on kunnille uusi valtionosuustehtävä. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valtionosuudet ovat kunnalle yleiskatteellista rahoitusta, eli kunta päättää rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Valtionosuus myönnetään aina yksittäiselle kunnalle, vaikka kyseessä olisi lakisääteinen yhteistoiminta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnille tehtäviä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Kuten edellä on jo todettu, valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteistä tehtävistään. Uusien tehtävien 100-prosenttinen valtionosuus turvaa rahoitusperiaatteen toteutumista koko kuntasektorin tasolla.

Esityksen mukaan kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat vuoden 2022 talousarvion tasossa karkeasti arvioiden vajaat 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonaa euron lisäyksen uuteen asiakaspalvelumalliin (niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli). Peruspalvelujen valtionosuuksien tasoa kasvatettaisiin uudistuksessa vastaavasti. Vaikutuksia on kuitenkin tarkasteltu perustuslakivaliokunnan edellyttämien tavoin myös yksittäisten kuntien tasolla. Nykyisten kustannusten jakautumisesta kunnittain on muodostettu laskennallinen arvio valtionosuuslaskelmien vertailukohdaksi. Laskennallisuudesta johtuen arvio kustannusten jakautumisesta kunnittain on suuntaa antava.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esimerkiksi kunnallisveron muutospaineella arvioituna nettovaikutusten voitaneen katsoa olevan hyväksyttäviä. Koelaskelman mukaan alle kymmenellä kunnalla seuraisi tämän esityksen mukaisesta uudistuksesta yli 0,6 prosenttiyksikön laskennallinen veroprosentin korotuspaine. Näiden kuntien osalta suuri muutos johtuu muun muassa nykytilan poikkeuksellisen korkeista kustannuksista, jotka muodostuvat erityisesti yksityisen sektorin palkkatuen käytöstä.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että lisäksi kunnille siirrettävien tehtävien osalta laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen ehdotetaan siirryttävän vaiheittain, mikä lieventäisi olennaisesti suurimpia muutoksia nykytilan kustannustasoon verrattuna ja antaisi kunnille mahdollisuuden sopeutua muutokseen. Tämän johdosta valtiovarainministeriö pitää perusteltuna esitystä kahden vuoden mittaisesta siirtymäkaudesta, jonka jälkeen siirryttäisiin kokonaisuudessaan laskennallisiin perustein määräytyvään rahoitukseen. Siirtyvien tehtävien arvioiduista kustannuksista kohdennettaisiin vuoden 2023 arvioitujen kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten perusteella 50 prosenttia vuonna 2025 ja vuoden 2024 arvioitujen kustannusten perusteella 25 prosenttia vuonna 2026. Laskennallisin perustein kohdennettava osuus olisi mainittuina vuosina vastaavasti pienempi. Vuodesta 2027 lukien rahoitus kohdennettaisiin kokonaisuudessaan laskennallisiin perustein.

Valtiovarainministeriö katsoo, että edellä todetun perusteella voitaneen pitää kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta todennäköisenä, että kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ei palvelujen järjestämisvastuun ja siihen liittyvän rahoitusratkaisun myötä sillä tavoin vaarannu, että se muodostuisi kunnallisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta ongelmalliseksi. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa, että suurimmat muutospaineet johtuvat poikkeuksellisen korkeista kustannuksista sellaisissa palveluissa, joiden järjestämisen laajuus olisi järjestämisvastuullisen tahon harkinnassa. Palveluvalikoimasta ja palvelujen järjestämisen tavoista päättämiseen liittyy ylipäänsä verrattain paljon harkinnan mahdollisuutta, minkä voidaan arvioida jossain määrin lieventävän esityksestä kuntien talouteen kohdistuvia paineita.

Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ehdotettua uudistusta on perusteltua tarkastella kokonaisuutena, johon vaikuttaa keskeisesti työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen. Lähtökohta rahoitusvastuun siirrossa on sen toteuttaminen kustannusneutraalisti kuntien ja valtion välillä. Rahoitusvastuun laajennus kompensoidaan kunnille täysimääräisesti poikkileikkaustilanteessa tehtävällä korvauksella, jonka tasoa ei tarkasteta myöhemmin. Työmarkkinatuen rahoitusvastuun kehitys riippuu jatkossa työttömyyden kehityksestä ja kunnalle maksettava kompensatio määräytyy puolestaan niiden perusteiden mukaan, joilla se on tehty. Kompensatio toteutetaan valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisättäisiin kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus siten, että korvausten yhteismäärä vastaisi työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnille koko maan tasolla aiheutuvaa kustannusten lisäystä. Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksena kunnan valtionosuuteen tehtäisiin lisäys, joka vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuva kustannusten lisäystä. Kompensaation kuntakohtaista kohdentumista ei jälkikäteen tarkistettaisi. Korvauksen suuruus tarkistettaisiin kuitenkin vuosittain kansaneläkeindeksillä, joten sen taso säilyisi reaalisesti samana.

Taloudellisten kannustimien ohella on arvioitava, missä määrin kunta pystyy käytännössä eri mekanismein vaikuttamaan työllisyysmenojensa kehitykseen. Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksen myötä kunnat päättävät työvoimapalveluiden järjestämisestä ja siitä, kuinka paljon niihin kohdennetaan voimavaroja. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron kunnille voidaan lähtökohtaisesti olettaa parantavan kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa myös etuusmenojen kehitykseen, edellyttäen että kunnat pystyvät myös tosiasiallisesti huolehtimaan palveluista taroituksenmukaisella tavalla. Edellä on jo todettu esitykseen sisältyvästä kuntien lakisääteisen yhteistoiminnan vaatimuksesta. Järjestämisvastuuseen liittyvät kriteerit tarkoittavat, että pääosa kunnista järjestäisi palvelut yhdessä muiden kuntien kanssa lakisääteisessä yhteistoiminnassa. Tällöin kunnan vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttaa esimerkiksi se, millaisia työllisyysalueita muodostetaan ja millaiseksi yhteistoiminta työllisyysalueella tosiasiallisesti muodostuu. Uudistuksen vaikutuksia ja rahoitusmallin toimivuutta onkin tärkeää seurata tarkoin myös tästä näkökulmasta. Myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla sekä sivistys- ja koulutuspalveluilla on merkitystä työllisyyden ja työttömyydestä aiheutuvien kustannusten kannalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyi pois kunnilta kuluvan vuoden alussa, millä on osaltaan merkitystä arvioitaessa kuntien vaikuttamismahdollisuuksia. Tämän myötä myös rahoitusvastuiden ja niissä tehtävien muutosten merkitys kunnan talouden kokonaisuudessa on suurempi kuin nykyisellä tehtävärakenteella. Samalla järjestämisvastuun siirto ja samanaikainen työttömyysetuuksien rahoitusvastuun kasvattaminen lisää jossain määrin kuntatalouden suhdanneherkkyyttä sekä kuntien toimintaan ja talouteen liittyvää epävarmuutta. Vastuu palveluiden järjestämisestä ja etuuksien rahoitusvastuun kasvattaminen lisäävät kunnan kannusteita työllisyyden tehokkaaseen hoitoon. Toisaalta talouden suhdannevaihtelut, jotka eivät riipu kunnan omista toimista, vaikuttavat kunnan talouteen jatkossa entistä merkittävämmiin. Valtiovarainministeriö toteaa, että vaikutukset voivat joissakin tilanteissa olla merkittäviä, jos työllisyyden hoidon menot ja työttömyysetuuksien kustannukset kasvavat samalla kun kunnan verotulot heikkenevät. On kuitenkin otettava huomioon, että kunnan rahoitusvastuu kasvaa portaittain

eivätkä vastuut siten äkillisesti kasva merkittävästi, vaikka taloudessa tapahtuisi käänne huonompaan. Vastaavasti verojen tilitysjärjestelmässä kuntakohtaiset jako-osuudet muuttuvat viiveellä, mikä hidastaa suhdannekäänteiden vaikutuksia verokertymiin. Tarvittaessa valtiolla on käytettävissä erillisiä tukitoimia, kuten harkinnanvarainen valtionosuuden korotus ja äkillisten rakennemuutosten tuki.

Valtiovarainministeriö toteaa, että uudistuksen yhteydessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen toteutumisesta ja vaikutuksia on tarkasteltava koko kuntasektorin tasolla tapahtuvan tarkastelun lisäksi yksittäisten kuntien näkökulmasta. Eri kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa muun muassa sen suhteen, millainen on niiden yleinen taloudellinen tilanne ja kyky sopeuttaa talouttaan tarpeen vaatiessa. Myös työllisyystilanne vaihtelee kunnittain. Uudistuksessa on sen vuoksi tarkoin arvioitava kuntien kykyä huolehtia tehtäviensä hoitamisesta. Viime kädessä kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskeva lainsäätäjän harkintamarginaali on kuitenkin verrattain laaja. Perustuslakivaliokunta on edellä käsitellyissä lausunnoissa pitänyt kunnan työttömyysetuuksia koskevien rahoitusvastuiden laajentamista valtiosääntöoikeudellisesti suhteellisen ongelmattomana.

Valtiovarainministeriö toteaa, että palveluiden järjestämisvastuun siirtoon ja rahoitusjärjestelmissä toteutettaviin muutoksiin liittyy myös väistämättä epävarmuutta. Uudistusten yhteydessä onkin tärkeää seurata tarkoin muutosten vaikutuksia kuntatalouteen ja yksittäisten kuntien tilanteeseen ja tarvittaessa on ryhdyttävä tarpeellisiin korjaustoimiin, ottaen huomioon myös muut kuntien tehtäväkentässä tapahtuvat muutokset. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että esityksen mukaisesti valtioneuvosto asettaisi jatkossa työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan hallituskaudeksi kerrallaan. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi tukea työ- ja elinkeinoministeriötä työllisyyden edistämisen ohjaamisessa, seurata ja ennakoida palvelujärjestelmän toimivuutta ja käsitellä työllisyyden edistämistä koskevia kehittämistarpeita. Neuvottelukunta antaisi hallituskausittain valtioneuvostolle selvityksen palvelujärjestelmän tilasta. Selvityksessä esitettäisiin arvio palvelujärjestelmän toimivuudesta ja palvelujen järjestämisen edellytysten toteutumisesta, mukaan lukien rahoitusjärjestelmän toimivuus ja järjestämisvastuun kriteerien tarkoituksenmukaisuus. Neuvottelukunta voi samalla tehdä esityksiä lainsäädäntöön tehtävistä ja muista muutoksista. Rahoitusjärjestelmän toimivuuden osalta arviointi käsitelisi kunnan rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista ja niiden kompensatiota sekä työllisyyspalveluiden rahoitusta. Selvityksessä otettaisiin kantaa esimerkiksi kuntien saaman rahoituksen riittävyyteen niille asetettujen tehtävien hoitamiseen ja rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeisiin. Lisäksi rahoitusperiaatteen toteutumista eli käytännössä rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan koko kuntasektorin tasolla kuntalain 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). Työllisyyden edistämisen neuvottelukunnan laatima selvitys tukisi ja täydentäisi osaltaan kuntatalousohjelman yhteydessä vuosittain toteutettavaa rahoitusperiaatteen toteutumista koskevaa arviointia.