

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 14.10.2014

## Lausunto HE 133/2014 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

### 1. Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnan peruspalveluissa sovellettavasta valtionosuusprosentista vuonna 2015. Esityksen mukaan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukainen valtionosuusprosentti vuonna 2015 olisi 25,42, jolloin kuntien omarahoitusosuus olisi 74,58 prosenttia.

Valtionosuusprosentin suuruuteen vaikuttaisivat esityksen mukaan useat tekijät. Kuntatalouden kokonaisuuden kannalta kustannusneutraaleja tekijöitä olisivat valtionosuusuudistuksen edellyttämä tulojen tasauksen aikaisempaa suurempi painotus, ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus, jäteveron tuoton huomioiminen valtionosuusprosentissa ja veroperustemuutosten kompensointi kunnalle valtionosuusjärjestelmän kautta. Kuntien taloutta heikentäviä muutoksia ovat vuodelle 2015 kohdistuvat valtionosuuksien lisäleikkaukset, uudet ja laajentuvat tehtävät, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sekä kiinteistöveron rajojen korotusten tuoman lisätuoton vähentäminen valtionosuuksista, harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lakkauttaminen sekä työmarkkinatuki uudistus.

Esityksen mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus olisi 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta vielä tehtävien ja veloitteiden laajennuksiin, jotka sisältyvät vuoden 2015 talousarvioon.

Julkisen talouden tasapainottamiseksi toteutetuista valtionosuuksien leikkauksista on säädetty erikseen myös mm. lailla 1188/2013 kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun muuttamisesta. Mainittua lainmuutosta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 113/2013) Suomen Kuntaliitto, *jäljempänä Kuntaliitto*, on antanut perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa 3.10.2013 (Dnro 3608/90/3013). Valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta on säädetty lailla 676/2014 kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Tätä lakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 38/2014) Kuntaliitto on antanut perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa 16.5.2014 (Dnro 2056/90/2014).

Lausunnoissaan Kuntaliitto totesi, että vaikka mainittuihin hallituksen esityksiin sisältyi aikaisempaa huomattavasti kattavammat arvioinnit rahoitusperiaatteen toteutumisesta, niissä ei kuitenkaan kyetty osoittamaan, että rahoitusperiaate kunnissa toteutuisi esityksiin sisältyvien ehdotusten toteutumisen jälkeen.



## 2. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnista yleensä

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan katsonut, että säädettäessä kunnille tehtäviä tulee samalla varmistua, että kunnilla on tosiasiallisesti riittävästi voimavaroja käytännössä toteuttaa nämä tehtävät (*rahoitusperiaate*). Rahoitusperiaatteen on katsottu sisältyvän perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon ja siinä kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti hallinnostaan ja taloudestaan. Rahoitusperiaate sisältyy myös Suomea oikeudellisesti sitovan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) 9 artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa. Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.

Rahoitusperiaatteen tulee toteutua sekä kuntatalouden kokonaisuudessa että kussakin yksittäisessä kunnassa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että kuntien talouteen merkittävästi vaikuttavista hallituksen esityksistä on alettu aikaisemmasta käytännöstä poiketen pyytämään perustuslakivaliokunnalta lausuntoja. Valtionosuusjärjestelmän muutoksia, valtionosuuksien leikkauksia sekä kuntien tehtävien ja veloitteiden lisäyksiä ei säännönmukaisesti ole eduskunnassa arvioitu suhteessa perustuslaissa turvattuun rahoitusperiaatteeseen.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan (esim. PeVL 12/2011 vp ja 34/2013 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että sen käsiteltävänä olleisiin kuntien talouteen vaikuttaviin hallituksen esityksiin sisältyneiden vaikutusarviointien perusteella ei ole ollut käytännössä mahdollista arvioida kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata niille kuuluvien palveluiden tuottamisesta. Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota kuntataloutta koskevien eri toimenpiteiden yhteisvaikutuksen arvioinnin tarpeellisuuteen. Tästä huolimatta perustuslakivaliokunta on katsonut, etteivät hallituksen esityksiin sisältyneet toimenpiteet ole vaarantaneet sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi.

Kuntaliitto pitää erittäin ongelmallisena, että käytössä ei ole yleisesti hyväksyttyä mekanismia, jonka pohjalta voitaisiin arvioida kuntien tehtäviä ja niiden rahoituksen tasapainoa rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Tällainen mekanismi on välttämätöntä saada aikaiseksi mahdollisimman pian.

Arviointimenettelyn tulisi perustua valmisteilla olevaan uuteen julkisen talouden ohjausjärjestelmään ja siihen sisältyvään kuntatalousohjelmaan, joka kattaisi kuntatalouden kokonaisuudessaan (sekä lakisääteiset että kuntien itsehallintonsa nojalla hoitamattomat tehtävät). Kuntatalousohjelmassa määriteltäisiin myös yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tasapainon saavuttamiseksi keskipitkällä aikavälillä sekä sitova euromäärä valtion toimenpiteistä aiheutuville kuntien menojen ja tulojen muutoksille.

## 3. Hallituksen esityksen arviointia

Kuntaliitto toteaa, että nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät asiat ovat pääosin jo olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana eduskunnan käsitellessä hallituksen esitystä kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamista HE 38/2014 (valtionosuusuudistus). Valtionosuusuudistus tulee voimaan vuoden 2015 alusta lailla 676/2014. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä arvioituja asioita ovat edellä mainitut valtionosuusuudistuksen edellyttämä tulojen tasauksen aikaisempaa suurempi painotus ja muut järjestelmämuutokset, ammattikorkeakoulujen rahoitusuudistus sekä vuodelle 2015 kohdistuvat valtionosuuksien lisäleikkaukset ja sitä edeltäneet valtionosuuksien alennukset. Näiltä osin Kuntaliitto viittaa 16.5.2014 perustuslakivaliokunnalle antamaansa lausuntoon.

Uusia kuntien talouteen vaikuttavia toimenpiteitä nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ovat siihen sisältyvät uudet ja laajentuvat tehtävät, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sekä kiinteistöveron rajojen korotusten tuoman lisätuoton vähentäminen valtionosuuksista, harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lakkauttaminen sekä työmarkkinatukiuudistus.

Rahoitusperiaatteen toteutumista pitkällä aikavälillä tukee esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus olisi 100 prosenttia uusi- en ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Rahoitusperiaatteen toteutumista heikentävät ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sekä kiinteistöveron rajojen korotusten tuoman lisätuoton vähentäminen valtionosuuksista sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lakkauttaminen.

Harkinnanvaraisella valtionosuuden korotuksella on voitu turvata poikkeuksellisissa, tilapäisissä ja ennakoimattomissa talousvaikeuksissa olevien kuntien kykyä suoriutua palveluvelvoitteistaan. Se on muodostanut rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta tietynlaisen joustavasti olosuhteisiin reagoivan turvaverkon. Kuntaliitto esittääkin, että harkinnanvarainen valtionosuuden korotus palautetaan valtionosuusjärjestelmään.

Nyt käsiteltävän olevassa hallituksen esityksessä on arvioitu ainoastaan vuoden 2015 valtionosuuksien vähennysten vaikutusta kunnallisveroon maakunnittain, eri kuntakokoryhmissä ja yksittäisissä kunnissa, jossa vaikutukset ovat suurimmat. Näin kapea arvio ei mahdollista rahoitusperiaatteen toteutumisen kokonaisvaltaista arviota, vaan arvio tulisi kytkeä jatkumoksi siihen arvioon joka suoritettiin valtionosuusjärjestelmän uudistuksen yhteydessä keväällä 2014. Tällöin Kuntaliitto totesi, että rahoitusperiaatteen toteutuminen oli jo tuolloin kuntien lisääntyneiden tehtävien ja velvoitteiden, mittavien valtionosuusleikkausten sekä ehdotetun valtionosuusuudistuksen kuntakohtaisten vaikutusten vuoksi vakavasti uhattuna.

Keväällä 2014 Kuntaliitto vetosi kuntatalouden heikkoon kehitykseen ja valtion toimenpiteiden kuntataloutta vaikeuttaviin päätöksiin. Tämä yleiskuva ei ole muuttunut. Lisäksi kunnille esitetään nyt lisävelvoitteita samalla kun sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen ja kiinteistöverojen korotuksista tulevat lisätulot otetaan huomioon valtionosuuksien vähennyksinä. Kunnat joutuvat toteuttamaan sekä aikaisemmat että uudet tehtävät ja velvoitteet merkittävästi aikaisempaa alhaisemmalla kokonaisrahoituksella. Kuntatalouden ongelmat näkyvät velkaantumisen kiihtymisenä, kunnallisveron korotuspaineina, alijäämien kasvuna ja tarpeena sopeuttaa kuntien menoja huonoon talouskehitykseen.

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan nyt tilanteessa, jossa kuntien on valtakunnan tasolla pakko ottaa runsaasti lisää velkaa, korottaa verojaan ja sopeuttaa toimintaansa ilman, että kuntien lakisääteisiin tehtäviin ja velvoitteisiin on puututtu. Kunnille päinvastoin annetaan lisää velvoitteita ja toimintaa ohjaavaa normistoa. Ottaen huomioon taluserot eri kunnista on ilmeistä, että on kuntia, joissa tehtävät ja velvoitteet ovat epäsuhteessa kuntien rahoitusmahdollisuuksiin tavalla, että rahoitusperiaate ei toteudu.

SUOMEN KUNTALIITTO



Arto Sulonen  
johtaja, lakiasiat

LIITE: Kuntatalouden tila ja talousarvioesitys vuodelle 2015

4.9.2014

## Kuntatalouden tila ja valtion talousarvioesitys vuodelle 2015

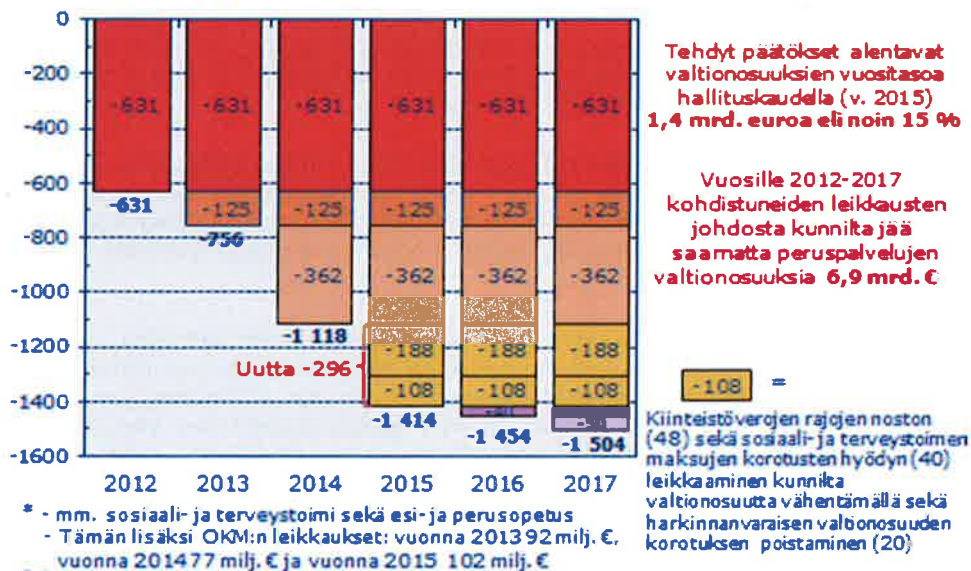
Suomen kansantalouden kasvunäkymät vuodelle 2015 ovat erittäin epävarmat. Valtiovarainministeriön mukaan BKT kasvaa tuolloin 1,2 prosenttia, mutta viennin odotetusta piristymisestä ja suhdannekäänteestä ei näy vielä minkäänlaisia merkkejä. Samaan aikaan kotimarkkinoiden luottamus tulevaan on heikkoa ja työttömyyden ennakoidaan pysyvän korkealla.

Heikko taloustilanne ja väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva kuntapalvelujen kysynnän kasvu välittyvät kuntatalouteen verotulojen vaimeana kasvuna sekä kuntien menojen tuloja korkeampana kehityksenä. Myös kuntien velkaantuminen on ollut voimakasta johtuen ensisijaisesti suurista investointi- ja peruskorjaustarpeista.

Lähivuosien talouskehitys ei ole tuomassa helpotusta kuntatalouteen vaan kuntien ja kuntatalouden tulevaisuudennäkymät ovat erittäin haasteelliset. Samalla kuntien keskinäiset erot talouskehityksessä eriytyvät entisestään.

Kuntatalouden tilannetta ovat painaneet viime vuosina myös merkittävät valtionosuusleikkaukset, kun maan hallitus on sopeuttanut valtion taloutta leikkaamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 1,4 miljardilla eurolla hallituskauden aikana vuosina 2012 - 2015. Yhdessä opetus- ja kulttuuritoimen leikkausten kanssa kuntien valtionosuusleikkaukset nousevat jo yli 1,5 miljardin euron. Sen kompensoimiseksi kuntien tulisi korottaa kunnallisveroa keskimäärin 1,6 % - yksikköä. Laskennallinen korotustarve vaihtelee 0,7- 2,7 %- yksikön välillä.

### Vuosien 2012-2017 leikkaukset kuntien peruspalvelujen\* valtionosuuteen, milj. €



Tästä vuodelle 2015 ajoittuvaa leikkausta on budjettiesityksen mukaan 296 milj. euroa, kun peruspalvelujen aiemmin päätettyyn valtionosuusleikkaukseen otetaan mukaan myös kiinteistöverojen rajojen noston ja sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksujen hyödyn leikkaaminen kunnilta sekä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen poistaminen. Peruspalvelujen valtionosuusprosentti alenee noin 25 %:iin.

## Peruspalvelujen valtionosuusprosentti v. 2015

- Prosenttiin vaikuttavat muutokset

Prosentti v. 2014		29,57	
	milj.€	pros.yks.	
• Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen	724	- 2,88	
• Siirto tuloon (135 €/asukas)			
• Aiemmin sovitut leikkaukset	188	- 0,73	
• Ammattikorkeakoulusiirto	164	- 0,64	
• Sote-asiakasmaksujen korotuksen tuloutus valtiolle	40	- 0,16	
• Turvakotitoiminnan siirto valtion vastuulle	4	- 0,02	
• Harkinnanvaraisen vos-korotuksen lopetus	20	- 0,08	- 4,51
• Jäteveron tuoton siirto vos-prosenttiin	70	+ 0,27	
• Vanhuspalvelulain velvoitteet (54,3 %)	(51)**	+ 0,05	
• Lastensuojelulaki ja muu sos- ja terv.huolto (50 %)(15)**		+ 0,04	+ 0,36
<b>Muutos yhteensä</b>			<b>- 4,15</b>
<b>Prosentti v. 2015</b>		<b>25,42</b>	
- Kiinteistöveron korotuksen tuotto n. 50 milj € peritään kunnilta muuta kautta			

\*\* Valtionosuusveloituksesta osa perustilainnissa, loput prosentissa



Kuntaliitto on erittäin huolestunut valtion vetäytymisestä peruspalvelujen rahoituksesta ja valtio-/kuntasuhteessa vakiintuneen rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee varmistaa kuntien tosiasialliset taloudelliset edellytykset selvitä tehtävistään kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Kuntaliiton mielestä perustuslakivaliokunnan tulisi arvioida valtionosuusesitystä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Ilman vuosille 2012–2017 ajoittuvia valtionosuusleikkauksia kuntatalous olisi nyt kokonaisuudessa tasapainossa.

Kuntien valtionosuudet painuvat negatiivisiksi vuonna 2015 jo toista vuotta peräkkäin. Samalla kun valtionosuuksia leikataan, kuntien tehtäviä lisätään, vaikka niitä tulisi vähentää rakennepoliittisen ohjelman lupauksen mukaisesti.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan hallituksen budjettiesitys kiristää kuntataloutta ensi vuonna 218 milj. euroa tähän vuoteen verrattuna. Kuntaliiton arvio valtion toimenpiteiden vaikutuksesta kuntatalouteen on huomattavasti VM:n arviota synkempi. Uusien tehtävien ja velvoitteiden säätäminen lisäävät kunnissa paineita korottaa kunnallisveroja sekä kiihdyttävät kuntien velkaantumista.

Tänä vuonna kuntatalouden tulos kuitenkin laskennallisesti vahvistuu, vaikka tulojen kehitys on heikkoa ja menopaineet pysyvät korkeina. Näennäinen tulosparannus johtuu siitä, että kuntien tulee yhtiöittää kilpailutetuilla markkinoilla olevia toimintojaan. Näitä ovat erityisesti vielä liikelaitoksina toimivat kuntien energia- ja satamalaitokset. Yhtiöittämisestä kertyy kunnille kertaluonteisesti noin 1-1,4 miljardia euroa myyntivoittoa kirjattavia satunnaisia tuloja.

Samalla näiden energia- ja satamalaitosten varat ja velat siirtyvät uusiin yhtiöihin, mikä keventää muodollisesti kuntien taloutta. Tosiasiallisesti kuntakonsernissa kuntien tilanne päinvastoin kiristyy, kun näiden liikelaitosten tuloutukset kuntaan alentuvat pysyvästi aiempaan verrattuna. Yhtiöittämisen pysyvä vaikutus kuntatalouteen arvioidaankin hieman kuntataloutta heikentäväksi.

Valtion ensi vuoden budjetin liitteenä olevan Peruspalvelubudjetin 2015 mukaan kuntien menojen kasvu jatkuu tulojen kasvua nopeampana. Kuntatalouden kestävyys turvaaminen edellyttääkin rakennepoliittisen ohjelman täysimittaista toimeenpano ja uusia toimia sekä kunnilta että valtiolta talouden sopeuttamiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi.

Haasteellista tässä tilanteessa on se, että hallituksen kaavailemat toimet kuntatalouden alijäämän kattamiseksi vaikuttavat onnistuessaankin kuntien menokasvua hidastavasti vasta pidemmän ajan kuluttua, mutta heikosta talouskehityksestä, valtionosuusleikkauksista ja palvelujen kysynnästä aiheutuva kuntatalouden heikkeneminen jatkuu ja syvenee jo lähivuosina.