



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin

Valtiovarainministeriön julkaisu – 22/2015

Kunta-asiat



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin

Valtiovarainministeriön julkaisu – 22/2015



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 16001 (vaihde)
Internet: www.vm.fi
Taitto: VNHY/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, toukokuu 2015	
Tekijät	Säädösehdotusten kuntavaikutusten arvioinnin asiantuntijaryhmä	
Julkaisun nimi	Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin	
Asiasanat	kunta-asiat, lakien vaikutusten arviointi, ohje	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika		
ISBN 978-952-251-690-9 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-691-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 34	Kieli Suomi
Tiivistelmä <p>Valtiovarainministeriö asetti 18.10.2013 asiantuntijaryhmän laatimaan säädösehdotusten kuntavaikutusten arviointia koskevan ohjeen ja valmistelemaan ehdotuksen asiaan liittyväksi säädösvalmistelijoiden koulutukseksi.</p> <p>Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli:</p> <ol style="list-style-type: none">1. laatia ehdotus säädösvalmistelijoille tarkoitetuksi ohjeeksi säädösten ja muiden normien, suositusten ja vastaavien keskushallinnon ohjausvälineiden kuntavaikutusten arvioinnissa,2. valmistella ehdotus kuntavaikutusten arviointimalliksi yhteistoiminnassa kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaoston kanssa, ja3. valmistella oikeusministeriölle esitys kuntavaikutusten arvioinnin ottamisesta osaksi säädösvalmistelukoulutusta <p>Tavoitteena oli säädösvalmistelijoille tarkoitettu ohje ja arviointimalli liitetään osaksi oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusarvioinnista antamaa ohjeistusta.</p> <p>Työryhmä on laatinut ohjeen kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin. Ohje julkaistaan valtiovarainministeriön internet-sivuilla, oikeusministeriön vaikutusarvioinnin internet-sivuilla sekä Senaattoriin säädösvalmisteluosion vaikutusarviointi-otsikon alla.</p>		

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, maj 2015	
Författare	Expertgruppen för bedömning av lagförslagens konsekvenser i kommunerna	
Publikationens titel	Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 22/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år		
ISBN 978-952-251-690-9 (hft.) ISSN 1459-3394 (hft.) ISBN 978-952-251-691-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 34	Språk Finska
Sammandrag <p>Finansministeriet tillsatte den 18 oktober 2013 en expertgrupp med uppgift att utarbeta en anvisning om bedömningen av lagförslagens konsekvenser i kommunerna och bereda ett förslag till utbildning för lagberedare i anslutning till detta.</p> <p>Expertgruppen hade till uppgift att</p> <ol style="list-style-type: none">1. utarbeta ett förslag till anvisning för lagberedare om bedömningen av sådana konsekvenser i kommunerna som följer av beredningen av författningar samt andra normer, rekommendationer och motsvarande styrinstrument inom centralförvaltningen,2. bereda ett förslag till en modell för bedömning av konsekvenserna för kommunerna i samarbete med sektionen för bedömning av ekonomiska konsekvenser vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, och3. bereda ett förslag till justitieministeriet om hur bedömningen av konsekvenserna för kommunerna kan tas in i lagberedningsutbildningen. <p>Målet var att anvisningen och bedömningsmodellen för lagberedarna ska fogas till de anvisningar som justitieministeriet utfärdar om bedömningen av lagförslagens konsekvenser.</p> <p>Arbetsgruppen har utarbetat en anvisning om beredning av lagstiftning som berör kommunerna och om bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Anvisningen publiceras på finansministeriets webbsidor, på justitieministeriets webbsidor om konsekvensbedömning samt under rubriken konsekvensbedömning i avsnittet gällande lagberedning på Senaattori.</p>		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, May 2015	
Author(s)	Expert group on the assessment of local government impacts of legislative proposals	
Title of publication	Ohje kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 22/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by		
ISBN 978-952-251-690-9 (print.) ISSN 1459-3394 (print.) ISBN 978-952-251-691-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 34	Language Finnish
Abstract <p>On 18 October 2013, the Ministry of Finance appointed an expert working group to draft a guideline for assessing the local government impacts of legislative proposals and to prepare a proposal for training legislative drafting personnel.</p> <p>The brief for the expert working group was:</p> <ol style="list-style-type: none">1. to draw up a proposal for a guideline for legislative drafting personnel concerning the assessment of the local government impacts of legislation and other norms, recommendations and similar instruments of central government control;2. to prepare a proposal for a model for local government impact assessment in cooperation with the financial impact assessment division of the advisory council on local government finances and administration; and3. to prepare a proposal to the Ministry of Justice concerning the inclusion of local government impacts in legislative drafting training. <p>The goal was to append the guideline for legislative drafting personnel and the assessment model to the Ministry of Justice guidelines on the impact assessment of legislative proposals.</p> <p>The working group prepared a guideline for the drafting of legislation concerning local government and for assessing its financial impacts. The guideline will be published on the website of the Ministry of Finance, on the impact assessment website of the Ministry of Justice and in the legislative drafting section of the Senaattori service under ‘impact assessment’.</p>		

Valtiovarainministeriölle

Valtiovarainministeriö asetti 18.10.2013 asiantuntijaryhmän laatimaan säädösehdotusten kuntavaikutusten arviointia koskevan ohjeen ja valmistelevaan ehdotuksen asiaan liittyväksi säädösvalmistelijoiden koulutukseksi.

Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli:

1. laatia ehdotus säädösvalmistelijoille tarkoitetuksi ohjeeksi säädösten ja muiden normien, suositusten ja vastaavien keskushallinnon ohjausvälineiden kuntavaikutusten arvioinnissa,
2. valmistella ehdotus kuntavaikutusten arviointimalliksi yhteistoiminnassa kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnan taloudellisten vaikutusten arviointijaoston kanssa, ja
3. valmistella oikeusministeriölle esitys kuntavaikutusten arvioinnin ottamisesta osaksi säädösvalmistelukoulutusta

Tavoitteena on, että säädösvalmistelijoille tarkoitettu ohje ja arviointimalli liitetään osaksi oikeusministeriön säädösehdotusten vaikutusarvioinnista antamaa ohjeistusta.

Asiantuntijaryhmän toimikausi oli 30.04.2014 saakka. Toimikautta on pidennetty eri päätöksillä 31.1.2015 saakka. Ohjetta on täsmennetty määräajan jälkeen sähköpostikeskusteluin.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin hallitusneuvos, Arto Luhtala valtiovarainministeriöstä ja jäseniksi suunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketola oikeusministeriöstä, budjettineuvos Jouko Narikka valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Annika Klimenko valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Janne Öberg opetus- ja kulttuuriministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Salo sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen työ- ja elinkeinoministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn ympäristöministeriöstä, kehittämisspäällikkö Jouko Heikkilä Suomen Kuntaliitosta, hallitusneuvos Kaisa Leena Välpirtti liikenne- ja viestintäministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki valtiovarainministeriöstä, joka toimi työryhmän sihteerinä. Pysyviksi asiantuntijoiksi määrättiin tutkimusjohtaja Kati Rantala Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta ja johtava tuloksellisuustarkastaja Mikko Koskinen Valtiontalouden tarkastusvirastosta.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin 1.9.2014 lukien hallitusneuvos Arto Luhtalan tilalle lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki valtiovarainministeriöstä, joka toimi edelleen myös sihteerinä. Kehittämisspäällikkö Jouko Heikkilän tilalle jäseneksi nimettiin samasta ajankohdasta kehittämisspäällikkö Sanna Lehtonen Suomen Kuntaliitosta, lainsäädäntö-

johtaja Pasi Järvisen tilalle hallitusneuvos Susanna Siitonen työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä suunnittelija Hanna-Leena Iso-Ketolan tilalle suunnittelija Outi Slant oikeusministeriöstä 6.5.2014 lukien.

Työryhmä on laatinut ohjeen kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun ja taloudellisten vaikutusten arviointiin. Ohje julkaistaan valtiovarainministeriön internet-sivuilla, oikeusministeriön vaikutusarvioinnin internet-sivuilla sekä Senaattorin säädösvalmisteluosion vaikutusarviointi-otsikon alla.

Helsingissä 22.4.2015



Marja Isomäki



Annika Klimenko



Sanna Lehtonen



Jouko Narikka



Riita Rönn



Päivi Salo



Susanna Siitonen



Outi Slant



Kaisa Leena Välipirtti



Janne Öberg



Mikko Koskinen



Kati Rantala

Sisältö

1	Johdanto	13
1.1	Säädösvalmistelun lähtökohdat kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta	13
2	Perustuslain reunaehdot ja kansainväliset sopimukset	15
2.1	Kansanvaltaisuusperiaate ja kunnan hallinto.....	15
2.2	Tehtävien antaminen kunnille.....	16
2.3	Kuntien oikeus päättää tehtäviensä järjestämisestä ja kuntien yhteistoiminta 16	
2.3.1	Äänivallasta kuntien yhteistoiminnassa	18
2.4	Kunnan asukkaiden yhdenvertaisuus ja perustuslaki	19
2.5	Rahoitusperiaate	19
2.5.1	Valtionosuusjärjestelmä rahoitusperiaatteen toteuttajana.....	20
2.6	Kunnan verotusoikeus ja oikeus päättää omasta taloudestaan	22
2.7	Valtion toimivalta kunnallisten maksujen ja taksojen määräämisessä	23
2.8	Kuntiin kohdistuva valtionvalvonta ja valtionvalvonnan yleinen säädösperusta.....	24
2.8.1	Erityislait valtionvalvonnassa	25
2.8.2	Valtionvalvonta – säädösvalmistelun linjakysymyksiä	26
3	Säädösvalmisteluprosessin erityispiirteet kunta-asioissa	27
3.1	Kuntien kuuleminen	27
3.2	Hallituksen esitysten käsittely kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek).....	27
3.3	Kuntatalousohjelma osana julkisen talouden suunnitelmaa	28
4	Vaikutusten arviointi	31
4.1	Taloudellisten vaikutusten arviointi ja arviointimenetelmät	31
4.2	EU-säännösten toimeenpanon vaikutukset kuntien kustannuksiin ja hallintoon	32
4.3	Talousvaikutusten arvioinnissa tarvittavia tiedonlähteitä	32

1 Johdanto

Kunnilla on merkittävä asema julkisen vallan vastuulla olevien hyvinvointipalvelujen järjestäjänä, rahoittajana ja tuottajana. Kuntien vastuulla on pääosin perustuslain sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttaminen käytännössä. Perustuslaissa turvataan myös kuntien itsehallinnollinen asema. Suuri osa kuntien tehtävistä perustuu lainsäädäntöön, joita eri ministeriöt valmistelevat. Lainsäädännön valmistelussa törmätään usein perustuslain asettamiin kunnallisen itsehallinnon reunaehtoihin.

Tämän ohjeen tarkoituksena on tukea säädösvalmistelijoita kuntia koskevan lainsäädännön ja alemman asteisten säännösten valmistelussa. Ohjeessa käsitellään erityisesti perustuslaissa säädetyn kuntien itsehallinnon suojaa perustuslakivaliokunnan ja asiantuntijoiden lausuntojen pohjalta sekä rahoitusperiaatetta ja kunnallistaloudellisten vaikutusten arviointia. Taloudellisten vaikutusten arvioinnista kunnallistalouden näkökulmasta on kunnallistalouden – ja hallinnon neuvottelukunnan asettama taloudellisten vaikutusten arviointijaosto julkaissut loppuraportin (Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta, Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2015). Tässä ohjeessa viitataan arviointijaoston esittämään arviointimalliin sekä kehitteillä olevaan laskentasovellukseen.

1.1 Sädösvalmistelun lähtökohdat kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta

Ennen säädösvalmistelun aloittamista ja säädösvalmistelun kuluessa tulisi pohtia ainakin seuraavia kysymyksiä:

- 1) Onko asiasta välttämätöntä säätää lailla vai voidaananko haluttuun tavoitteeseen päästä muulla tavoin?
- 2) Onko kunta oikea taho tehtävän hoitamiseen? Onko tehtävä paikallinen ja jääkö tehtävän hoitamiseen paikallista harkintavaltaa?
- 3) Säädetäänkö kunnille annettavista tehtävistä (palvelut, lupa- ja valvonta-asiat) perustuslain edellyttämällä tavalla lailla?
- 4) Turvaako lainsäädäntö sen, että kunta voi päättää tehtävän organisoinnista ja palvelujen tuottamistavasta? Sitooko lainsäädäntö kunnan toiminnan järjestämistä liian yksityiskohtaisesti?

- 5) Onko vaikutusarvioinnissa otettu huomioon vaikutukset kuntalaiseen, kunnan henkilöstöön, kuntatalouteen, kunnan hallintoon, kunnan toimintaan ja kuntademokratian toteutumiseen?
- 6) Onko kysymyksessä uusi tehtävä tai tehtävän laajennus vai tehtävän siirto valtio-kuntasuhteessa, joka on otettu huomioon kuntatalousohjelmassa? Onko kustannusvaikutus on otettu huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskevassa valtionosuusmitoituksessa ja neuvottelumenettelyssä? Vuodesta 2016 uusissa ja laajenevissa valtionosuustehtävissä valtionosuusprosentti on 100 prosenttia uusien ja laajenevien valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehtäviin vastaavan suuruisia vähennyksiä.
- 7) Onko esitys on käsiteltävä Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kut-hanek)? Esitys tulee käsitellä, jos asialla on kunnallistaloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia kunnan hallintoon.
- 8) Onko vaikutusarvioinnin perusteella kunnilla taloudellinen kantokyky huolehtia tehtävän hoitamisesta ja sen aiheuttamista kustannuksista?

2 Perustuslain reunaehdot ja kansainväliset sopimukset

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisen itsehallinnon perusteista. Itsehallinnon keskeiset elementit ovat seuraavat:

1. kuntien hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon
2. kuntien hallinnon yleisistä perusteista on säädettävä lailla
3. kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla
4. kunnilla on verotusoikeus.

Perustuslain lisäksi säädösvalmistelussa on otettava huomioon Euroopan Neuvosto paikallisen itsehallinnon peruskirja, joka on saatettu voimaan lailla 66/1991. Merkittävin säädösvalmistelua ohjaava määräys on peruskirjan 9 artiklaan sisältyvä rahoitusperiaate. Myös perustuslakivaliokunta on usein viitannut rahoitusperiaatteeseen ja katsonut, että rahoitusperiaate on perustuslain tasoisena voimassa. Rahoitusperiaate tarkoittaa, että kunnille uusia tehtäviä annettaessa (säädettyä lailla), tulee varmistaa, että kunnilla on riittävät taloudelliset voimavarat uusien ja muiden kunnan vastuulla olevien tehtävien hoitamiseen. Lisäksi kunnalle on jätävä taloudellista liikkumavaraa sen itsehallintonsa nojalla ottamien tehtävien (yleinen toimiala) hoitamiseen.

2.1 Kansanvaltaisuusperiaate ja kunnan hallinto

Kuntien hallinto nojautuu perustuslain 121§:n 2 momentissa turvattuun kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kunta-laisten vaaleilla valitsema valtuusto. Kunnan hallinnon tulee muutenkin perustua luottamushenkilöiden määräävään asemaan. Paikalliset vahvuudet ja luottamustoimisuus kanavoitetaan yhteiseksi eduksi. Hyvinvointivaltio nojautuu siten toiminnallisesti kunnalliseen itsehallintoon.

Kunnan hallinnon yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Kuntalaki (410/2015) sisältää säännökset kunnan hallinnon yleisistä periaatteista ja kunnan talouden järjestämisestä. Lähtökohtana on, että erityislaeissa ei tulisi säätää kunnan hallinnon ja talouden järjestämisestä erikseen, vaan keskeisimmät säännökset sisältyvät kuntalakiin. Kunnalle tulee jättää itsehallinnon edellyttämä harkintavalta päättää tehtävien organisoinnista ja palvelujen tuottamistavasta sekä talouden suunnittelusta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kansanvaltaisuusperiaatteeseen eritoten lausessaan kuntien tehtävien siirtymisestä kuntien yhteistoiminnan piiriin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoiminta-aelimien tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti kuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen sisältyvän kunnan päätösvallan kuulumisen kuntalaisten valitsemaalle toimielimelle (PeVL 11/1984 vp, s 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3).

2.2 Tehtävien antaminen kunnille

Kunnalle voidaan antaa tehtäviä perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan vain lailla säätämällä, ei lakia alemmanasteisilla säädöksillä. Tavallisella lailla ei kuitenkaan voida puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (esim. PeVL 37/2006 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 65/2002 vp). Lailla säätämisen vaatimus koskee myös jonkin laissa jo säädetyn tehtävän laajentamista. Toisaalta lailla säätämisen vaatimus ei estä sitä, että lailla delegoidaan tarkemmat tehtävien toimeenpanoa koskevat säännökset annettavaksi asetuksen tasolla (PeVL 37/2000 vp). Tällöin lain valtuutussäännöksessä on rajattava täsmällisesti ja tarkasti ne asiat, joista voidaan säätää asetuksella. Lähtökohtana on, että lakia alemmanasteisella säännöksellä ei lisätä kuntien tehtäviä.

2.3 Kuntien oikeus päättää tehtäviensä järjestämisestä ja kuntien yhteistoiminta

Kuntalaissa säädetään yleisesti kunnan toimialasta ja tehtävien järjestämisestä. Kunnan tehtävät jaetaan kunnan itsehallintonsa nojalla ottamiin tehtäviin (yleinen toimiala) sekä lakisääteisiin tehtäviin (erityinen toimiala), joista säädetään erityislainsäädännössä. Lakisääteisiin tehtäviin sisältyy myös kuntien lakisääteinen yhteistoiminta, jossa kunnat järjestävät tehtäviä lain velvoittamina yhdessä muiden kuntien kanssa. Lisäksi kunta voi sopimuksen perusteella ottaa hoidettavakseen muitakin julkisia tehtäviä, joita kutsutaan toimeksiantotehtäviksi.

Perustuslain mukaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista tulee säätää lailla. Kunnallisen itsehallinnon periaatteena on, että kunta voi lähtökohtaisesti päättää itse, miten se hoitaa erilaiset tehtävänsä. Kunta voi hoitaa tehtävät itse omana palvelutuotantona tai yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa. Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotona voidaan käyttää kuntayhtymää tai vastuukuntamallia, jossa kuntien yhteinen toimielin vastaa tehtävän hoitamisesta. Kunnat voivat myös perustaa yhteisiä virkoja tai sopia viranomaistehtävän antamisesta virkavastuulla toisen kunnan tai kuntayhtymän viranhaltijan hoidettavaksi. Yhteistoimintaa voidaan harjoittaa myös yksityisoikeudellisessa muodossa sopimuksen perusteella, yhdistyksen, osakeyhtiön, säätiön tai osuuskunnan kautta. Lisäksi kunta voi hankkia palveluita yksityisiltä yrityksiltä tai järjestöiltä sopimuksen perusteella tai antaa palvelun käyttäjälle palvelusetelin. Ellei yhteistoiminnan muodosta ole nimen-

omaisesti säädetty, kunta voi itse päättää yhteistoiminnan muodosta myös lakisääteisessä yhteistoiminnassa.

Kuntalaissa määritellään kuntien lakisääteisten tehtävien ja lakisääteiseen yhteistoimintaan kuuluvien tehtävien järjestämisvastuu. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saavutettavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kunta voi sopia lakisääteisen tehtävän järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta joko toisella kunnalla (vastuukunta) tai kuntayhtymällä. Muussa yhteistoiminnassa kunnat voivat sopia siitä, miten järjestämisvastuu jaetaan. Kunta vastaa tehtävän rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty muulle taholle.

Hankkiessaan palveluita muualta kuin viranomaiselta kunnan tulee ottaa huomioon perustuslain 124 §, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi edellytetään, että tehtävän siirtäminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Muulla kuin viranomaisella tarkoitetaan myös kunnan tai kuntien yhteisiä osakeyhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Tällöin on aina tulkittava, sisältyykö tehtävään merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jos tehtävään sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei tehtävää voida siirtää muulle kuin viranomaiselle.

Kunnat voivat antaa lakisääteistä yhteistoimintaa hoitavalle yhteistoimintaorganisaatiolle myös vapaaehtoisesti lisätehtäviä. Kuntien lakisääteisiä yhteistoimintavelvoitteita on erikoissairaanhoidon, kehitysvammahuollon, sosiaalihuollon- ja perusterveydenhuollon, maakuntakaavoituksen ja maakunnan kehittämisen, palo- ja pelastustoimen, ympäristöterveydenhuollon sekä maaseutuviranomaisen tehtävien hoidossa. Pääkaupunkiseudun kunnille on laissa säädetty yhteistoimintavelvoite jätehuollon ja joukkoliikenteen suunnittelun järjestämistä koskeissa tehtävissä.

Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyksityksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Se, millä edellytyksillä kunnan tehtävien hoitaminen ja siihen liittyvä päätösvallan käyttö voidaan lailla siirtää kuntien pakolliselle yhteistoimintaorganisaatiolle, on ollut usein perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Arvioidessaan lakisääteisen yhteistoiminnan soveltuvuutta kunnalliseen itsehallintoon perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita muun muassa yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, supistaako järjestely oleellisesti yhteistoimintaan osallistuvien kuntien toimialaa, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei yksittäinen kunta saa järjestelyssä yksipuolista määräämisvaltaa (esim. PeVL 22/2006 vp, PeVL 27/2006vp).

Sekä vapaaehtoisessa yhteistoiminnassa että lakisääteisessä yhteistoiminnassa siirtyy myös kuntalaisten itsehallintoon perustuvaa päätösvaltaa yksittäisen kunnan valtuustolta kuntien yhteistoimintaorganisaation toimielimille. Näin ollen säädösvalmistelussa tulee perustella ja arvioida tällaisten erityislakien taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset viranomaisen toimintaan, kunnan henkilöstöön ja kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin.

Perustuslakivaliokunta on todennut vapaaehtoisenkin yhteistyön ongelmallisuuden kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta muun muassa seutuyhteistyökoikeilusta antamassa lausunnossaan (PeVL 11a/2002 vp). Ongelmallista on, jos kuntien päätösvaltaa siirretään hyvin laajamittaisesti seudulliselle yhteistyöelimelle. Merkitystä on myös annettu sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvoitettujen kuntien yleistä toimialaa.

2.3.1 Äänivallasta kuntien yhteistoiminnassa

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut useissa kannanotoissa, että lakisääteisessä kunnan yhteistoiminnassa yhden kunnan yksipuolinen määräämisvalta on ristiriidassa kuntien itsehallinnon kannalta, näin muun muassa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriä yhdistämiseksi annetusta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 42/1998 vp. Valiokunta totesi, että kuntien lakisääteisessä yhteistyössä on siihen osallistuvien kuntien näkökulmasta tarpeen järjestää päätösvallan käyttäminen niin, että yksi kunta ei voi muodostaa ehdotonta enemmistöä. Valiokunta totesi myös toisaalta, että esityksessä ehdotettu äänivallan leikkaaminen perustuu hyväksyttävällä tavalla pyrkimykseen turvata kuntien itsehallinto kuntien lakisääteisessä yhteistyössä ja esityksen mukaisena se voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 37/2006 vp vastaavasti, että viime kädessä asukaslukuun perustuva päätöksentekojärjestelmä ei välttämättä kaikissa tapauksissa takaa väestömäärältään pienelle kunnalle mahdollisuutta tulla edustetuksi yhteistoiminta-alueen toimintaelimissä. Valiokunta katsoi kunnan yksipuolisen määräämisvallan mahdollisuuden olevan vastoin vakiintunutta kantaa kuntien pakollisessa yhteistoiminnassa noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä. Valiokunnan kanta koski nimenomaan äänivallan jakautumista pakollisessa yhteistoiminnassa.

Myös korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussa KHO 144/2014 kunnan yksipuolista määräämisvaltaa. Tohmajärven kunta oli velvoitettu valtioneuvoston päätöksellä järjestämään perusterveydenhuolto yhteistoiminnassa Kiteen kaupungin kanssa siten, että veloitteeseen sisältyi määräyksiä yhteistoiminta-alueella noudatettavasta päätöksentekojärjestelmästä, jotka saattaisivat antaa Kiteelle yksipuolisen määräämisvallan. Korkein hallinto-oikeus piti valtioneuvoston päätöstä tältä osin perustuslain 121 §:n 1 momentissa säädetyn kuntien itsehallinnon perustuslain suojan vastaisena ja kumosi päätöksen.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on hyväksynyt, että äänivallan jakaantumisesta voidaan sopia vapaaehtoisessa yhteistyössä. Tämä mahdollistaneen sen, että sopimusperusteisesti voi syntyä tilanne, jossa yhden kunnan edustajalla on määräävä enemmistö asioista päätettäessä. Perustuslakivaliokunta ei ole puuttunut lausuntokäytännössään kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan.

2.4 Kunnan asukkaiden yhdenvertaisuus ja perustuslaki

Perustuslain 6 §:ssä säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta. Perustuslain yhdenvertaisuuden vaatimuksen voidaan katsoa tarkoittavan kunnan asukkaiden yhdenvertaisuutta. Kunnat eivät ole yhdenvertaisuuden takaavan perusoikeuden subjekteja, vaan kuntien yhdenvertaisuudesta voidaan puhua ainoastaan niiden asukkaiden yhdenvertaisuuden merkityksessä. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta merkitystä on sillä, asetaanko eri kunnissa asuvat ihmiset eriarvoiseen asemaan esimerkiksi palvelujen saannissa ilman hyväksyttävää perustetta. Kuntiin julkisoikeudellisena oikeushenkilönä kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti korostettu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät saa tällöin olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunnan tulkinnat voi tiivistää siten, että periaatteessa kuntiakin tulisi kohdella yhdenvertaisesti. Mikäli näin ei menetellä, tulee poikkeavalle menettelylle olla perusteet.

2.5 Rahoitusperiaate

Rahoitusperiaate perustuu Euroopan itsehallinnolliseen peruskirjaan ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön. Vaikka rahoitusperiaate ei sisälly kirjoitettuina perustuslakiin, on periaatteen olemassaolo tunnustettu perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä. Perustuslain mukaisen rahoitusperiaatteen toteutumista tulee aina arvioida, kun kunnille annetaan lakisääteisiä tehtäviä tai velvoitteita.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan rahoitusperiaate tarkoittaa käytännössä, että säädettäessä kunnille tehtäviä ja niiden toteuttamistapaa koskevia velvoitteita tulee varmistaa, että kunnilla on tosiasiaassa taloudelliset edellytykset suoriutua näistä velvoitteistaan (PeVL 16/2014 vp, PeVL 34/2013 vp, PeVL 30/2013 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 41/2010 vp). Periaatteen tulee toteutua sekä valtakunnallisesti että yksittäisen kunnan tasolla. Rahoitusperiaate kytkeytyy ennen kaikkea kunnan oikeuteen päättää omasta taloudestaan. Kuntien toimintaedellytyksiä ei saa heikentää tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää omasta taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 50/2005 vp, PeVL 42/1998 vp).

Rahoitusperiaatteen toteutumista on lähtökohtaisesti arvioitava kuntien tehtävien ja velvoitteiden edellyttämien menojen ja kuntien tulopohjan kokonaisuuden näkökulmasta. Rahoitusperiaatteen toteutumista ei ole mahdollista arvioida pelkästään yksittäisen kuntien tehtäviin, velvoitteisiin ja rahoitusvastuuseen vaikuttavan hallituksen esityksen voimaantulohetken kustannusvaikutusten perusteella vaan kustannusvaikutuksia tulee arvioida pitemmällä aikavälillä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon kuntien olemassa olevat tehtävät ja velvoitteet, esitetty tehtävien ja velvoitteiden muutos sekä muut vireillä olevat kuntien velvoitteiden ja tehtävien muutokset. Vaikka esityksellä ei tällöin olisikaan vaikutusta

kuntatalouteen koko maan tasolla, saattaa se kuitenkin kohdella eri kuntia eri tavalla ja vaikuttaa siten kuntien keskinäiseen asemaan, millä puolestaan voi olla merkitystä myös rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt viimeisissä lausunnoissaan huomiota erityisesti kunnallisveroprosenttien eriytymisen lisääntymiseen ja sen merkitykseen eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden kannalta. (PeVL 16/2014 vp, PeVL 40//2014 vp ja PeVL 67/2014 vp).

Rahoitusperiaate edellyttää siis tehtävien ja velvoitteiden kokonaisvaltaista poikkihallinnollista arviointia suhteessa koko kuntasektorin ja yksittäisten kuntien taloudelliseen kantokykyyn keskipitkällä aikavälillä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että arviointi kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata niille kuuluvien palveluiden tuottamisesta tulisi tehdä kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 12/2011 vp, PeVL 34/2013 vp). Näin ollen tarkastelussa pitäisi ottaa lakisääteisten peruspalveluiden lisäksi huomioon rahoituksen riittävyys myös kunnan yleisen toimialan tehtäviin.

Rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan julkisen talouden ohjausjärjestelmään sisältyvän julkisen talouden suunnitelman osana laadittavassa kuntatalousohjelmassa (tarkemmin jäljempänä kappaleessa 3.3). Ne kattavat kuntatalouden kokonaisuudessaan (sekä lakisääteiset että kuntien itsehallintonsa nojalla hoitamat tehtävät). Julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa tulee määritellä yksilöidyt toimenpiteet kuntatalouden tasapainon saavuttamiseksi keskipitkällä aikavälillä sekä sitova euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä aiheutuville kuntien menojen ja tulojen muutoksille.

Edellä todettu tarkoittaa, että yksittäisten hallitusten esitysten kuntataloudellisia vaikutuksia tulisi esityksissä arvioida suhteessa julkisen talouden suunnitelmassa ja kuntatalousohjelmassa kuvattuun kuntatalouden rahoitustasapainotavoitteeseen ja toimenpiteisiin tavoitteen saavuttamiseksi.

2.5.1 Valtionosuusjärjestelmä rahoitusperiaatteen toteuttajana

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla eri puolilla maata on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää tehtävistään ja velvoitteistaan kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Tämän vuoksi valtionosuusjärjestelmään sisältyy mekanismeja, jotka tasaavat sekä kuntien olosuhteissa ja palvelutarpeissa että tulopohjassa olevia eroja. Valtionosuudet kuntien lakisääteisiin tehtäviin ovat laskennallisia ja yleiskatteellisia, joten kunnat saavat itse päättää niiden kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Kunta voi siten päättää verotulojensa ja valtionosuuksien käytöstä vapaasti lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Annettaessa kunnille uusia tehtäviä ja velvoitteita tai vähennettäessä niitä rahoitusperiaatetta toteutetaan pääasiassa valtionosuusjärjestelmän kautta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:n piiriin kuuluvissa valtionosuustehtävissä sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 1 §:n mukaisissa tehtävissä.

Edellä mainituissa laeissa säädetään muun ohella valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa valtakunnan tasolla kuvaavista valtionosuusprosentteista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen palveluihin. Valtionosuusprosentti ei kuvaa yksittäisen kunnan saamaa valtionosuutta, vaan kunnan saama valtionosuus määräytyy sille määrätyn valtionosuuden laskennallisen perusteen ja kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuren kunnan omarahoitusosuuden erotuksena. Yksittäisten kuntien laskennalliset valtionosuudet vaihtelevat suuresti kunnan olosuhteiden ja kunnan väestön palvelutarpeita kuvaavien valtionosuuskriteereiden takia. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa kuvaava valtionosuusprosentti on vuonna 2015 kuntien peruspalveluiden valtionosuudessa 25,44 ja opetus- ja kulttuuritoimessa noin 29,32. Valtionosuuksien merkitys palveluiden rahoituksessa vaihtelee suuresti kunnittain. Valtionosuudet ovat keskimäärin 22 % kaikista kunnan käyttötuloista vaihdellen kunnittain muutamasta prosentista yli 60 prosenttiin kunnan kokonaistuloista.

Kunnat rahoittavat siten itse valtaosan niille lailla säädettyjen tehtävien hoidosta aiheutuvista kustannuksista. Kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajenevissa valtionosuustehtävissä valtionosuusprosentti on 100 prosenttia uusien ja laajenevien valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehtäviin vastaavan suuruisia vähennyksiä. Tämä periaate tulee voimaan vuodesta 2016 lähtien.

Poistettaessa tai supistettaessa kuntien laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvia tehtäviä tai veloitteita noudatetaan seuraavia periaatteita:

1. Kun kuntien vastuulle kuulunut tehtävä lakkautetaan, vähennetään tehtävistä aiheutuneet kustannukset valtionosuuden laskentapohjista. Vähennettävän tehtävän kustannussäästö jakautuu valtion ja kuntien kesken valtionosuusprosentin mukaisessa suhteessa.
2. Kun tehtäviin liittyviä veloitteita vähennetään, arvioidaan tästä aiheutuva kuntien menojen vähentyminen. Säästö vähennetään valtionosuuden laskentapohjista, jolloin kustannussäästö jakautuu valtion ja kuntien kesken valtionosuusprosentin mukaisessa suhteessa.
3. Siirrettäessä valtionosuuden piirissä olevia tehtäviä kunnilta valtiolle vähennetään valtionosuuden laskennallisista kustannuksista tehtävän kustannukset. Lisäksi valtionosuuksia vähennetään siirrettävien tehtävien kustannuksia vastaavalla määrällä niin, että valtionosuudet vähenevät yhteensä siirrettävien tehtävien kustannuksia vastaavasti.

Poistettaessa tai supistettaessa tehtäviä, jotka eivät kuulu laskennalliseen valtionosuusjärjestelmän piiriin, sovitaan kustannusten vähentämisestä tapauskohtaisesti.

Annettaessa kunnille laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluva uusi tehtävä tai velvoite noudatetaan seuraavia periaatteita:

1. Kun kunnalle annetaan uusi tehtävä, lisätään sen aiheuttamat kustannukset laskennalliseen pohjaan. Lisäksi valtionosuusprosenttia korotetaan niin, että kunnille korvataan

uudesta tehtävästä aiheutuneet lisäkustannukset kokonaan (100 % valtionosuus) ellei muihin valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruista vähennystä.

2. Kun kunnan olemassa olevaa tehtävää tai siihen liittyvää velvoitetta laajennetaan, noudatetaan yllä mainittua periaatetta.

Jos kunnille annetaan uusi tehtävä, joka ei ole laskennallisen valtionosuusjärjestelmän piirissä valtionosuustehtävä, sovitaan rahoituksesta tapauskohtaisesti.

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on pitää vakaana kuntien ja valtion kustannusten jakoa ja taata, että kaikilla kunnilla on mahdollisuus järjestää kansalaisten peruspalvelut.

Kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 54 §:n mukaan seuraavan varainhoitovuoden valtionosuusperusteista (perushinnoista) säädetään vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Lain 57 §:n mukaan päätettäessä seuraavan varainhoitovuoden valtionosuusperusteista otetaan huomioon valtionosuustehtävien laajuuden ja laadun (kustannusten tason) arvioidut muutokset, jos ne aiheutuvat asianomaista valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksistä tai valtion talousarviosta. Lisäksi otetaan huomioon myös arvioitu kustannustason muutos. Vastaavat säännökset sisältyvät myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin.

Valtionosuusjärjestelmän yleiskatteellisuudesta ja kunnallisesta itsehallinnosta johtuen valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvat perustehtävät tulisi rahoittaa valtionosuusjärjestelmän kautta. Ns. korvamerkityt valtionavustukset soveltuvat ensisijaisesti vain määrääkiksi toiminnan kehittämishankkeisiin. Kuntien rahoitusjärjestelmän yleiskatteellisuus on lähtökohtana myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa, jonka 9 artiklan 7 kohdan mukaan paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tule sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen, mikäli tämä on mahdollista. Mainitun artiklan mukaan taloudellisten tukien myöntäminen ei myöskään saa poistaa paikallisviranomaisten periaatteellista harkintavapautta tehdä toimintaansa koskevia päätöksiä toimivaltansa rajoissa.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvän valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon tarkistuksen on tarkoitus pitää valtion ja kuntien välinen kustannusten jako vakaana. Mikäli vuosittaisessa kustannusten jaon tarkistuksessa havaitaan kustannustenjaon muuttuneen, valtionosuuksien määrää muutetaan siten, että laissa säädetty kustannustenjako saadaan tarvittavalle tasolle.

2.6 Kunnan verotusoikeus ja oikeus päättää omasta taloudestaan

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Verotusoikeus muodostaa keskeisen osan kunnan itsehallintoon kuuluvasta kunnan oikeudesta päättää itse taloudestaan ja taloudellista liikkumavarasta. Tämä oikeus on vahvistettu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ja se liittyy kiinteästi aikaisemmin selostettuun niin ikään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vahvistettuun rahoitusperiaatteen (PeVM 10/1998 vp, PeVL 41/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kunnallisveroprosenttien eriytymisen lisääntymiseen ja katsonut sen olevan merkityksellistä eri kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Valiokunnan mukaan kunnallisveroprosenttien suuri eriytyminen voi vaikeuttaa merkittävästi useiden yksittäisten kuntien mahdollisuuksia suoriutua velvoitteistaan ja päättää itsenäisesti taludestaan. Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että paine kunnallisveron korottamiseen on ollut äkillinen eikä johdu kunnallisessa päätöksenteossa johtuneista valinnoista. (PeVL 16/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 67/2014 ja PeVL 74/2014 vp).

Perustuslain turvaama kunnan verotusoikeus konkretisoituu kunnan oikeudesta päättää kunnallisveron tuloveroveroprosentista ja laissa säädetyissä rajoissa kiinteistöveroprosentista. Kunnalla on oikeus myös yhteisöveron tuottoon, mutta kunta ei voi päättää itse veron määrästä.

Perustuslain mukaan lailla säädetään verovelvollisuudesta ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verojärjestelmään voidaan tehdä muutoksia vain lailla säätämällä. Olennaista on, että kunnilla säilyy verojärjestelmän muutoksissa oikeus rahoittaa oma toimintaansa omilla verotuloillaan.

Kuntien tulot koostuvat verotuloista, valtionosuuksista, kunnallisista maksuista ja myyntituloista. Kunnilla ja kuntayhtymillä on myös oikeus ottaa lainaa rahoitusmarkkinoilta. Kunnilla on laaja taloudellinen autonomia, joka perustuu perustuslakiin ja etenkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten, kuten kuntien, taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.

2.7 Valtion toimivalta kunnallisten maksujen ja taksojen määräämisessä

Kunnan palveluista ja suoritteista keräämät maksut voidaan jakaa julkisoikeudellisiin maksuihin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Julkisoikeudellisella maksulla tarkoitetaan kunnan kannettavaksi laissa säädettyä suoritusta. Kuntien lakisääteisistä tehtävistä voidaan periä maksuja vain laissa olevan valtuutuksen perusteella. Lakisääteisen, mutta kunnalle vapaaehtoisten tehtävien hoidosta perittävät maksut ovat usein myös usein säänneltyjä ainakin maksuperusteiltaan. Kunnat voivat periä maksuja yleisen toimialan perusteella järjestämistään palveluista. Nämä maksut ovat yleensä yksityisoikeudellisia. Toisaalta myös yksityisoikeudelliset maksut voivat perustua erityislainsäädäntöön. Nämä maksut ovat vapaammin kunnan määrittävissä. Niitä rajoittavat kuitenkin hallinnon yleiset periaatteet kuten yhdenvertaisuus ja suhteellisuus. Näiden maksujen osalta ei ole säädetty ylärajaa. Yleisesti on katsottu, että välittömien kustannusten lisäksi ne voivat kattaa myös pääomakustannukset ja varautumisen tuleviin investointeihin.

Lakisääteiset maksut ovat julkisoikeudellisia maksuja. Ne ovat asiakasmaksuja (esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa, päivähoidossa ja ympäristöterveydenhuollossa) muita maksuja palveluista, joiden hinnoittelu perustuu lakiin ja joiden tarkoituksena ei ole kattaa tuo-

tantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyyn mukaan. Enimmäismääräksi on useissa lakisääteisissä maksuissa määritelty perittäväksi enintään tuotantokustannuksia vastaava määrä. Julkisoikeudelliset maksut ovat suoraan ulosottokelpoisia, eli ne voidaan periä ilman tuomiota tai päätöstä. Julkisoikeudellisesta maksusta ei voida periä korkoa, sillä korkolakia ei sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen.

Lakisääteisten maksujen perusteista on säädettävä lailla. Lailla on säädettävä myös poikkeamismahdollisuus, mikäli sellainen halutaan tai tarvitaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa pääsääntönä on, että palveluista voidaan periä maksu, jollei laissa toisin säädetä. Asetuksella säädetään palveluista perittävän maksun enimmäismäärä. Muutoin asiakasmaksujen periminen ja niiden suuruus on kunnan harkintavallassa. Maksujen perusteita säädettyessä on otettava huomioon muun muassa yhdenvertaisuus ja suhteellisuus. Huomioon voidaan ottaa myös kustannusvastaavuus tai asiakkaan maksukyky. Lailla voidaan säätää, mitä kustannuksia otetaan huomioon. Muiden kuin lakisääteisten maksujen osalta kunnanvaltuusto päättää kunnan palveluista ja tuotteista perittävien maksujen yleisistä perusteista.

2.8 Kuntiin kohdistuva valtionvalvonta ja valtionvalvonnan yleinen säädösperusta

Valtionvalvonnalla on aina kuntavaikutuksia. Tämän vuoksi säädösvalmistelussa tulee kiinnittää huomiota paitsi erilaisten valvontamenetelmien ohjausvaikutuksiin myös niiden kunnille aiheuttamaan työmäärään ja kustannusvaikutuksiin. Lisäksi valvontasäädösten vaikutuksia tulee punnita siltä kannalta, puuttuvatko ne kunnallisen itsehallinnon alaan ja ovatko mahdolliset itsehallinnon rajoitukset perusteltuja.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään erikseen kuntien itsehallinnosta, mutta perustuslaissa ei ole säännöksiä kuntien toimintaan kohdistuvasta valtionvalvonnasta. Kuntien itsehallinnosta on kuitenkin johdonmukaisesti katsottu johtuvan, että valtionvalvonnasta on säädettävä lailla, koska kunnat eivät ole valtionviranomaisten alaisia yksiköitä. Näin ollen valtionvalvontaa koskevat pääsäännöt on sijoitettu kuntalakiin, joka on kuntien toimintaa sääntelevä yleislaki.

Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtiovarainministeriö ei siis harjoita kuntien yksittäisiin päätöksiin kohdistuvaa laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Tällaista valvontatoimivaltaa ei ole annettu myöskään muille ministeriöille.

Kuntalain 10 § 2 momentissa on lain ainut yleissäännös kunnan toiminnan laillisuusvalvonnasta. Sen mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Aluehallintovirastolla ei siis ole yleistä toimivaltaa tutkia oma-aloitteisesti kunnan toiminnan laillisuutta. Tutkinta voi tulla vireille vain kantelun perusteella. Aluehallintoviraston ohella kanteluviranomaisia ovat yleiset laillisuusvalvojat oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Näiden lisäksi toimii useita

erityisiä laillisuusvalvontaviranomaisia kuten tietosuojavaltuutettu, lapsiasianvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Edellä mainittu yleinen valtionvalvonnan säädösperusta täyttää Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset. Keskeinen peruskirjan määräys on, että kuntia voidaan valvoa vain niillä tavoilla ja niissä tapauksissa, jotka on säädetty perustuslaissa tai muussa laissa. Lähtökohtana on laillisuusvalvonta, jolloin tarkoituksenmukaisuusharkinta jää itsehallinnollisille kunnille.

Kuntiin kohdistuvalle tarkoituksenmukaisuusvalvonnalle ei käytännössä enää ole oikeusperustaa laissa. Tosiasiassa muun muassa informaatio-ohjauksen eri muodot ja niihin kytketyvät arviointijärjestelmät palvelevat tarkoituksenmukaisuuden valvontaa, mutta niillä ei ole normia vastaavaa sitovuutta.

2.8.1 Erityislait valtionvalvonnessa

Käytännössä suurin osa kuntien valtionvalvonnasta tapahtuu erityislakien nojalla. Niissä on annettu eri viranomaisille valvontavastuu, valvontaoikeus tai toimintavelvoite laissa säädettyyn valvontatehtävään.

Sosiaali- ja terveystoimessa valvontaa ja ohjausta koskevia erityislakeja on erityisen runsaasti. Esimerkkeinä voidaan mainita, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) huolehtii siitä annetun lain (669/2008) mukaisesti terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), kansanterveyslaissa (66/1972), työterveyshuoltolaissa (1383/2001), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (583/1986), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (710/1982), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1143/1994), tupakkalaissa (693/1976), geenitekniikkalaissa (377/1995) ja terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetussa laissa (629/2010) sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Aluehallintovirastolla puolestaan on siitä annetun lain (896/2009) nojalla erityislainsäädännössä noin 130 ohjaus-, neuvonta- ja valvontatehtävää sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon, koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen, oikeusturvan edistämisen ja toteuttamisen, ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvien lupa- ja muiden hakemusasioiden, pelastustoimen, työsuojelun valvonnan ja kehittämisen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonnan sekä kuluttaja- ja kilpailuhallinnon toimialoilla.

Erityislaissa valvova viranomainen voidaan oikeuttaa käyttämään, ohjauksen ja neuvonnan lisäksi, myös hallinnollisia pakkokeinoja. Niihin luetaan uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka. Uhkasakko voidaan asettaa uhkasakkolain 6 §:n mukaisesti määräämällä päävelvoite asianosaisen noudatettavaksi sakon uhalla. Teettämishukka asetetaan määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Keskeyttämishukka asetetaan määräämällä päävelvoite nou-

datettavaksi uhalla, että työnteko tai muu toiminta keskeytetään taikka laitteen tai muun esineen käyttö estetään. Lievimmissä tapauksissa valvonta voi johtaa vain huomautukseen.

Aluehallintovirasto voi puuttua toiminnassa havaittuihin puutteisiin myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) nojalla. Jos kunta tai kuntayhtymä on valtionosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn velvoitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, lain 63 b §:n perusteella määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan velvoitetta sakon uhalla. Vastaavasti opetuslalta, ympäristötehtävistä ja monista muista erityislaeista löytyy kuntiin kohdistuvia valvontasäännöksiä.

2.8.2 Valtionvalvonta – säädösvalmistelun linjakysymyksiä

Valtionvalvontaa koskevat erillislait on säädetty pitkän ajan kuluessa ja toisistaan irrallisina. Tästä syystä valvontajärjestelmään liittyy myös yli 70 päällekkäistä ja erilaista valitus- ja oikaisuvaatimusmenettelyä. Näin ollen on pyrittävä siihen, että erillisiä lailisuusvalvonnan viranomaisia ei enää lisätä ja nykyistenkin toimijoiden toimivaltasuhdetta kunnallishallintoon selkeytetään. Lainvalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuuksia päällekkäisyyksien poistoon sekä pyrkiä oikaisu- ja valitusmenettelyjen yhtenäistämiseen. Tällä olisi myönteinen merkitys myös kansalaisten oikeusturvan kannalta.

Käytännössä kuntiin kohdistuvasta laajasta etukäteisvalvonnasta (mm. kaavojen hyväksyminen) on luovuttu. Olennainen osa jälkikäteisvalvonnasta tulee vireille kuntalais- tai asianosaistaholta kanteluina valvontaviranomaisille tai valituksina hallinto-oikeuksiin.

Uusimmassa, hallintotieteeseen painottuvassa keskustelussa korostetaan, että valtion jälkikäteisvalvonnasta olisi jatkossa siirrettävä painopistettä kohti kuntien ennakkollista omavalvontaa. Tähän tähtäävien mallien käyttöönotto edellyttää valtakunnallisten kriteerien ja prosessien määrittelyä niille toimialoille, joille omavalvonnan katsotaan soveltuvan. Seurauksena painopiste siirtyisi henkilövoimavarojen ja muiden panosten valvonnasta toiminnan vaikuttavuuden ja asiakaslaadun valvontaan. Asiakkaan kannalta on panosten sijasta keskeistä tuotettujen palvelujen laatu.

Valvonnan uudistamisessa painotetaan myös valvontaviranomaisten toiminnan kordinointia valtakunnallisten valvontasuunnitelmien avulla. Näin valvontaa ja ohjausta voidaan yhdenmukaistaa sekä lisätä suunnitelmallisuutta ja vaikuttavuutta. Tämän suuntainen uudistus vaatisi parhaimmillaan myös vähemmän valvontaviranomaisten voimavaroja.

3 Säädosvalmisteluprosessin erityispiirteet kunta-asioissa

3.1 Kuntien kuuleminen

Oikeusministeriössä on julkaistu ohje kuulemisesta säädosvalmistelussa (Kuuleminen säädosvalmistelussa, oikeusministeriön julkaisuja 18/2010). Kuntien kuulemisessa on kuitenkin syytä korostaa erikseen kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen kuuluvaa velvollisuutta kuulla kuntia niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Kuuleminen on tapahtuttava siinä vaiheessa, kun asiaan on mahdollista vielä vaikuttaa ja kuulemiselle on varattava riittävä aika. Kuulemiselle varattava aika riippuu asian laajuudesta, mutta ottaen huomioon kunnallisen päätöksenteon luonne, kuntien kuulemiselle on lähtökohtaisesti syytä varata lausuntoajoille esitetty maksimiaika.

Edellä mainitun totesi myös oikeuskansleri vastauksessaan OKV/3/21/2012. Vastauksen perusteluissa todettiin, että kuulemisen aitous edellyttää oikeaa ajoitusta siten, että kuuleminen toteutetaan toisaalta riittävän varhaisessa valmisteluvaiheessa, jossa kuuleminen voi vielä tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavan asian sisältöön, mutta toisaalta vasta sitten, kun kuultavilla on käytettävissään riittävät tiedot kantojensa muodostamiseksi. Kuulemisen aitous edellyttää myös, että kuultavilla on todellinen mahdollisuus kantansa muodostamiseen ja ilmaisemiseen, esimerkiksi käytettävissä on riittävän selkeä lausuntopyyntö ja riittävät taustatiedot sekä riittävä aika lausunnon antamiseen. Kuulemiselle varattava aika riippuu asian laajuudesta.

3.2 Hallituksen esitysten käsittely kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa (Kuthanek)

Kuntalain 11 §:ssä säädetään valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä. Sen mukaan kuntia koskeva lainsäädäntö on aina käsiteltävä valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Myös valtionalouden ja kuntatalouden yhteensovittamista koskevat asiat kuuluvat aina neuvottelumenettelyn piiriin. Muut kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat asiat käsitellään neuvottelumenettelyssä, jos ne ovat periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia. Käytännössä neuvottelumenettelyyn on tuotu asiat, jotka joko valtio tai kuntasektori on katsonut tarpeelliseksi.

Neuvottelumenettely käydään kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa, joka toimii valtiovarainministeriön yhteydessä. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii kunta-asioista vastaava ministeri. Neuvottelukunnassa ovat edustettuina kuntien tehtävien kannalta keskeisimmät ministeriöt (valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö) ja Suomen Kuntaliitto. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida kuntatalouden kehitystä ja huolehtia siitä, että kuntatalousohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa.

Säädösvalmistelun aikataulujen suunnittelussa tulee ottaa huomioon neuvottelukunnan käsittelyn edellyttämä aika. Neuvottelukunta kokoontuu noin kerran kuukaudessa.

Käytännön ohje asioiden käsittelyyn Kuthanekissä. Ohje löytyy myös Senaattorista.

1. Ota yhteyttä viimeistään lausuntokierroksen aikana neuvottelukunnan pääsihteerin, jos hallituksen esityksellä on vaikutuksia kuntiin. Yhteyttä voi ottaa jo aiemmin. Pääsihteerin kerää tietoa mahdollisista neuvottelukunnassa käsiteltävistä esityksistä kaksi kertaa vuodessa.
2. Hallituksen esitys tuodaan neuvottelukunnan käsittelyyn lausuntokierroksen jälkeen, jolloin lausuntokierroksella esiin nousseet asiat on huomioitu hallituksen esityksessä.
3. Hallituksen esitys sekä tarvittaessa 1–2 sivun taustamuistio esityksestä tulee toimittaa pääsihteerille noin neljä päivää ennen neuvottelukunnan kokousta. Samassa yhteydessä tulee ilmoittaa esittelijän tiedot.
4. Neuvottelukunnan kokouksessa esittelijältä odotetaan lyhyttä asian esittelyä keskittyen kunnallistaloudellisiin ja -hallinnollisiin vaikutuksiin. Mikäli esitykseen on lausuntovaiheen jälkeen jäänyt osapuolten kesken erimielisyyksiä, ne on hyvä nostaa keskusteluun.
5. Asian esittelyn jälkeen eri osapuolet esittävät kantansa ja mahdolliset kannanotot merkitään pöytäkirjaan. Mikäli neuvottelukunnan kokouksessa ei päästä yksimielisyyteen, voidaan esitys viedä erillisneuvotteluun osapuolten kesken.
6. Päätöksenä on, että kuntalain 8 §:n mukainen neuvottelu hallituksen esityksestä on käyty.
7. Hallituksen esityksen jaksossa, Asian valmistelu, tulee mainita, että hallituksen esityksestä on käyty kuntalain 8 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa

3.3 Kuntatalousohjelma osana julkisen talouden suunnitelmaa

Valtion ja kuntien yhteistä kuntapolitiikkaa toteutetaan vuoden 2015 alusta lakisääteisen kuntatalousohjelman avulla. Kuntatalousohjelma valmistellaan osana julkisen talouden suunnitelmaa, josta on säädetty 14.2.2014 voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella (120/2014). Julkisen talouden suunnitelma on hallituksen päätösasiakirja, joka sisältää

kuntatalouden rahoitusasematavoitteen sekä sen kanssa johdonmukaisen valtion toimenpiteitä koskevan kuntatalouden menorajoitteen. Julkisen talouden suunnitelma sisältää lisäksi toimenpiteet kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Kuntatalousohjelma laaditaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Molemmat asiakirjat laaditaan vaalikauden mittaisiksi ja ne tarkistetaan vuosittain.

Kuntatalousohjelma tuottaa monipuolista, laadukasta ja vaikuttavaa tausta-aineistoa julkisen talouden suunnitelman puitteissa tapahtuvaa kuntataloutta koskevaa päätöksentekoa varten. Kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevat asiat, kuten toimenpiteet kuntatalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan myös kuntien toimintaympäristön muutoksia, palvelujen kysynnän ja kuntien tehtävien muutoksia sekä tehdään arvio kuntatalouden kehityksestä. Kuntatalousohjelma kattaa kaikki kuntien lakisääteiset tehtävät sekä kuntien itsehallinnon nojalla ottamat tehtävät. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista sekä kuntien tuottavuuskehitystä.

Kuntatalousohjelma valmistellaan valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä. Valtiovarainministeriö vastaa kuntatalousohjelman valmistelusta ja valmisteluun osallistuvat opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasianministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Suomen Kuntaliiton edustajat osallistuvat kuntatalousohjelman valmisteluun.

Valtion talousarvioesityksen yhteydessä esitetään arvio kuntatalouden kehityksestä sekä valtion talousarvion vaikutuksista kuntatalouteen. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena osana julkista taloutta kuntaryhmittäin.

Julkinen talouden suunnitelma ja kuntatalousohjelma sovitetaan yhteen tavoitteiden ja toimenpiteiden kanssa.

Julkinen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman uudet menettelytavat:

Ministeriöt tekevät esitykset kuntatalousohjelmaan sisällytettävistä asioista samalla, kun ne tekevät esitykset julkisen talouden suunnitelmaan. Esityksissä tulee yksilöidä kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutokset sekä arvioida muutosten vaikutukset kuntien tuloihin ja menoihin.

Ministeriöiden esitysten tulee noudattaa kuntatalouden menorajoitetta. Kuntatalouden menorajoite on hallituksen päättämä valtion toimenpiteistä aiheutuva kuntien menojen muutos. Kuntatalouden menorajoite vastaa sitovuudeltaan valtionalouden menokehystä. Kuntatalouden menorajoite asetetaan hallinnonaloittain.

Kuntien tehtäviä koskevat lainsäädäntömuutokset tulee valmistella kuntatalouden menorajoitteen puitteissa.

Vaalikauden ensimmäiseen kuntatalousohjelmaan tulee sisällyttää kaikki hallituskaudella toteutettavat kuntien tehtävien ja velvoitteiden muutokset.

Kuntatalousohjelman vuosittaisessa tarkistuksessa arvioidaan kuntatalouden rahoitusasematavoitteen toteutumista ja tehdään tarvittavat muutokset toimenpiteisiin.

Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta käsittelee kaikki kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskevat hallituksen esitykset sekä tarkistaa, että ne on valmisteltu julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman puitteissa.

4 Vaikutusten arviointi

Vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen. Oikeusministeriön yleiset vaikutustenarviointiohjeet soveltuvat suurelta osin myös kuntia koskevien vaikutusten arvioinnin tekemiseen. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöstä on annettu ohje sukupuolivaikutusten arviointiin ja sisäministeriöstä ohje yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin, joita voidaan soveltaa myös kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Tässä kerrotaan lähinnä säädösehdotusten kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnista.

4.1 Taloudellisten vaikutusten arviointi ja arviointimenetelmät

Taloudellisten ja muiden kuntavaikutusten arviointi kuuluu lainvalmistelusta vastaavalle ministeriölle. Tärkeää on, että arviointi tehdään ja se tehdään riittäviin taloudellisiin tietoihin perustuen. Jos arviointia ei syystä tai toisesta voida tehdä, on tärkeää, että tämä kuitenkin todetaan. Taloudellisia vaikutuksia tulisi arvioida euromääräisinä. Vaikutuksia on tyydyttävä kuvaamaan laadullisesti, jos rahamääräisten vaikutuslaskelmien tekemiselle ei ole löydettävissä perustaa. Lähtökohtana säädösvalmistelussa tulee olla myös kuntien toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden näkökulma.

Lain valmistelun yhteydessä tulee arvioida lain kustannusvaikutukset kokonaisuudessaan. Kokonaiskustannusten tai –säästöjen ja valtionosuuspohjaan kuuluvien kustannusten muutosten välillä voi olla eroa. Myös lailla delegoidun asetuksen ja muun ohjauksen kustannusvaikutus on arvioitava. Lähtökohtana on, että jos asetuksesta seuraa kuitenkin kunnille kustannuksia, on ne myös otettava huomioon lain vaikutusarviossa ja valtionosuuden mitoituksessa.

On tärkeää, että lainvalmistelijat tiedostavat kuntatalousvaikutusten arvioinnin tärkeyden ja tarpeellisuuden ja että sitä myös toteutetaan parhaalla mahdollisella tavalla. Kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta asetti syyskuussa 2013 taloudellisen vaikutusten arviointijaoston, jonka tehtävänä oli kehittää ja arvioida kuntiin kohdistuvien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmiä ja toimintamalleja. Jaoston loppuraportissa (Taloudellisten vaikutusten arviointi kuntatalouden näkökulmasta, Valtiovarainministeriön julkaisu 9/2015), on ehdotus arviointimenettelyn ohjeeksi. Ehdotuksessa arviointimenettelyn ohjeeksi todetaan, että arviointi olisi kytkettävä säädösehdotuksen valmisteluun heti alusta lähtien jotta arvioinnin tekemiselle jäisi riittävästi aikaa. Myös annettujen aikataulujen puitteissa katsotaan kuitenkin olevan mahdollista kehittää toimintatapoja.

Jaosto esittää kuntataloudellisten vaikutuksia arvioitaessa käytäväksi läpi tarkistuslistatyypillisesti seuraavien vaiheiden kautta: arviointikohteen määrittäminen, taustan ja tietopohjan kartoittaminen, alustava arvio taloudellisista vaikutuksista, arviointisuunnitelman valmistelu, etukäteisarviointi, jälkikäteisarviointi, raportointi ja itsearviointi.

Jaoston työn yhteydessä on aloitettu yhteistyössä Suomen Kuntaliiton ja ministeriöiden kanssa säädösvalmistelua tukevan laskentasovelluksen valmistelu. Vielä valmisteilla olevassa taulukossa luetellaan keskeisiä asioita, joita tulisi ottaa huomioon arvioitaessa säädöksen suoria budjettivaikutuksia kunnille. Taulukko sisältää tietoja esimerkiksi yksikköhinnoinnista ja linkkejä keskeisiin tietolähteisiin, joita säädösvalmistelija voi hyödyntää.

4.2 EU-säännösten toimeenpanon vaikutukset kuntien kustannuksiin ja hallintoon

EU-tasolla suoritetaan koko unionia koskevaa lainsäädännön vaikutusarviointia. Vaikutusarvioinnissa ei kuitenkaan pystytä arvioimaan yksittäisen jäsenvaltion erityisolosuhteita tai erityistarpeita. EU-säännösten vaikutuksia tulisi arvioida kansallisesti mahdollisimman kattavasti jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, kun Suomella on vielä mahdollisuus vaikuttaa säännösten valmisteluun ja sisältöön. Kuntavaikutusten osalta on ollut vaikeuksia tunnistaa vaikutuksia riittävän varhaisessa vaiheessa. Vaikutuksia ei kuitenkaan saa jättää arvioimatta silloinkaan, kun EU-säännöksiä implementoidaan kansalliseen lainsäädäntöön, vaikka säännösten sisällön suhteen ei olisikaan kansallista liikumavaraa, eikä vaikutusten arvioinnilla voitaisi vaikuttaa varsinaisesti säännösten toimeenpanoon.

4.3 Talousvaikutusten arvioinnissa tarvittavia tiedonlähteitä

Talousvaikutusten arvioinnissa tarvittavia tiedonlähteitä löytyy muun muassa seuraavista paikoista:

1. Tilastokeskuksen kuntatilastot: www.tilastokeskus.fi
2. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n tilastot: www.thl.fi
3. Opetushallituksen tilastot: www.oph.fi
4. Kuntaliiton talous- ym. tilastot: www.kunnat.net
5. Valtiovarainministeriö: www.vm.fi mm:
 - - kuntien rahoituksen riittävyyden ennuste
 - - kuntien talouden suunnittelukehikko



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978- 952-251-690-9 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-691-6 (pdf)

Toukokuu 2015