

Olli Mäenpää
20.5.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 4/2020 vp)

Lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen perustuslainmukaisuus ja erityisesti sen suhde kunnallisen itsehallinnon suojaan sisältyvään rahoitusperiaatteeseen ottaen huomioon myös kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain sääntely

Siirtymäsäännös

Lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen 1 momentin mukaan 15 §:n 4 momentissa tarkoitetun arviointijärjestelmän käyttö on aloitettava viimeistään 1.4.2023. Siirtymäsäännöksen 2 momentin mukaan ennen 1.4.2023 toteutunut henkilöstömitoitus 20 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa toimintayksiköissä saa tietyin, säännöksessä tarkemmin määritellyin edellytyksin olla pienempi kuin 0,7 mutta vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti.

Siirtymäaika mahdollistaisi perustelujen mukaan arviointijärjestelmän käyttöönoton edellyttämät toimet ja kuntien sekä palveluntuottajien valmistautumisen järjestelmän käyttöönottoon (s. 98). Henkilöstömitoitusta koskeva siirtymäaika tukisi mitoituksen nostamisesta aiheutuvan lisähenkilöstön rekryointitarpeeseen varautumista hallitusti sekä mahdollistaisi kunnille ja palveluntuottajille tarvittavan henkilöstön saamisen sekä kustannusten korvaamisen jo siirtymäaikana (s. 99).

Siirtymäsäännöksillä varataan kohtuulliseksi arvioitava aika verraten merkittävän palvelu-uudistuksen toteuttamiseen. Henkilöstömitoitusta koskeva siirtymäaika ei oikeuta siirtymäaikana poikkeamaan vaatimuksesta, jonka mukaan toimintayksikössä annettavan hoidon ja huolenpidon pitää vastata yksikössä olevien iäkkäiden henkilöiden määrän ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelutarvetta sekä turvata heille laadukkaat palvelut. Siirtymäsäännökseen ei näiltä osin sisälly ongelmia perustuslain kannalta.

Siirtymäsäännös ja rahoitusperiaate

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 8/2019 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Rahoitusperiaate tulee sovellettavaksi myös, jos kunnilla jo oleviin lakisääteisiin tehtäviin kohdistetaan uutta lainsäädäntöä, joka vaikuttaa kunnan edellytyksiin suoriutua näistä uusista velvoitteista.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan henkilömitoituksen nostosta kunnille aiheutuneet uudet kustannukset korvataan kokonaisuudessaan. Valtiontalouden suunnitelman 2021-2024 mukaan kuntien valtionosuuksiin lisättäisiin toimeenpääntö varten 35 milj. euroa vuosina 2021–2022, ja jo aiemmin linjatun 70 milj. euron lisäksi 137,7 milj. euroa vuonna 2023, minkä voitaneen arvioida vastaavan siirtymäkauden uusia kustannuksia. Esitykseen ei myöskään sisälly tietoja tai perusteita, joiden mukaan uusien kustannusten kokonaan korvaaminen ei koskisi siirtymäkauteen syntyviä uusia kustannuksia. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää rahoitusperiaatteen mukaisena.

RAI-arviointijärjestelmän käyttöönottoon on esityksen perustelujen mukaan arvioitu tarvittavan 4 miljoonaa euroa vuodessa (s. 52). Arvio koskee kunnille ja yksityisille palveluntuottajille aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi toimintayksiköille syntyy käyttöönottokoulutuksen aikaisia sijais- ja matkakustannuksia siirtymäkauden aikana yhteensä 5,5 miljoonaa euroa (s. 51). Tarkempia kuntasektorin kustannuksia koskevia arvioita ei sisälly perusteluihin, mutta myös näitä arviointijärjestelmän käyttöönotosta aiheutuvia kustannuksia on aihetta pitää sellaisina kunnille aiheutuvina uusina kustannuksina, jotka tulevat korvattaviksi kokonaisuudessaan.

Peruspalvelujen valtionosuuslaki

Lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (2009/1704, valtionosuuslaki) sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (valtionosuustehtävä), joista säädetään muun muassa vanhuspalvelulaissa (1.1 § 4 kohta).

Vanhuspalvelujen valtionosuuksia erikseen määrittelevän valtionosuuslain 55 §:n 3 momentin mukaan vanhuspalvelulain mukaisten uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuusprosentti on 54,3 niiden laskennallisista kustannuksista, joka otetaan huomioon 1 momentissa tarkoitettussa valtionosuusprosentissa. Tässä momentissa kuntien ”uusilla ja laajenevilla” tehtävillä tarkoitetaan säännöstä koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 96/2012 vp, s. 4) vanhuspalvelulain säätämisestä kunnille välittömästi aiheutuvia uusia ja laajentuvia tehtäviä.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 40/2014 vp) säädetyn valtionosuuslain 55 §:n 2 momentin mukaan sen sijaan uusissa ja laajenevissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Säännöstä sovelletaan niihin uusiin tai laajeneviin tehtäviin, jotka tulevat voimaan 1.1.2015 jälkeen. Vanhuspalvelulain nyt arvioitavien muutosten aiheuttamiin kuntien uusiin ja laajentuviin tehtäviin sovelletaan siten valtionosuuslain 55 §:n 2 momentin sataprosenttista valtionosuutta edellyttävää säännöstä.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen (s. 57) mukaan lakimuutoksen ”kustannusvaikutukset ovat tämän lakiesityksen suoria vaikutuksia kuntien

järjestämien palvelujen kustannuksiin ja valtionosuutta siis lisätään sataprosenttisesti niiden perusteella.” On aiheellista pitää lähtökohtana, että myös siirtymäaikana kunnille syntyvät uudet kustannukset ovat perusteluissa tarkoitettuja, sataprosenttisesti korvattavia kustannuksia. Tämä vastaa myös valtionosuuslain 55 §:n 2 momentin asettamia vaatimuksia, joita voidaan pitää rahoitusperiaatteen mukaisina.

Julkisen talouden suunnitelman 2021-2024 merkitys asiassa

Julkisen talouden suunnitelmassa asetetaan rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskevat monivuotiset tavoitteet koko julkiselle taloudelle sekä näiden lisäksi tavoite kullekin 1 momentissa mainitulle julkisen talouden osa-alueelle (VNA julkisen talouden suunnitelmasta (2014/120), 3.3 §). Julkisen talouden suunnitelmaa määrittelevä asetus perustuu lakiin talous- ja rahaliiton va-kaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (2012/869).

Julkisen talouden suunnitelma kattaa valtiontalouden lisäksi kuntatalouden, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot. Siinä määritellään rahoitusaseman bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite julkiselle taloudelle ja sen osa-alueille. Myös kuntasektorille asetetaan oma tavoitteensa ja esitetään yksilöidyt toimenpiteet, joilla kuntataloudessa saavutetaan rahoitusasematavoite.

Kuntalain 12 §:n 2 momentin mukaan kuntatalousohjelma sisältää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevan osan. Kuntatalousohjelmassa arvioidaan kuntalain 12 §:n 3 momentin mukaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate).

Julkisen talouden suunnitelman 2021-2024 jaksossa 6.2. *Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet* todetaan muun muassa seuraavaa:

Vanhuspalvelulain ”muutokseen liittyen kehykseen on sisällytetty syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa 70 milj. euroa vuodessa v. 2023 alkaen. Kuntien valtionosuuksiin lisätään toimeenpanoa varten 35 milj. euroa v. 2021—2022 ja jo aiemmin linjatun 70 milj. euron lisäksi 137,7 milj. euroa v. 2023 ja 195,8 milj. euroa v. 2024. Lisäys johtuu hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkentuneista laskelmista. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen valtionosuusprosentti on 100.” (s. 51)

Kuntatalousohjelman 2021-2024, Kevät 2020 jaksossa 3.2 *Valtion kuntatalouteen vaikuttavat toimenpiteet (JTS:n luku 6.2)* seuraava lähtökohta:

Vanhuspalvelulain ”muutokseen liittyen kehykseen on sisällytetty syksyn 2019 julkisen talouden suunnitelmassa 70 milj. euroa vuodessa vuodesta 2023 alkaen. Kuntien valtionosuuksiin lisätään toimeenpanoa varten 35 milj.

euroa vuosina 2021–2022, ja jo aiemmin linjatun 70 milj. euron lisäksi 137,7 milj. euroa vuonna 2023 ja 195,8 milj. euroa vuonna 2024. Lisäys johtuu hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkentuneista laskelmista. Uusiin ja laajeneviin tehtäviin peruspalvelujen valtionosuuslain mukainen valtionosuusprosentti on 100.” (s. 37)

Kuntatalousohjelman mukaan vanhuspalvelulain hoitohenkilöstön mitoituksen noston kustannusten kattamiseksi tehdään toisaalta myös säästötoimenpiteitä, jotka eivät kuitenkaan kohdistu lainmuutoksesta aiheutuviin henkilöstökustannuksiin:

”Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuonna 2023 alkaen digitalisaatiosta saataviin säästöihin liittyen 20 milj. euroa, ostopalveluiden ja kilpailutusten vähentymisen osalta 20 milj. euroa ja hoitotakuun toteuttamisesta vähennetään 5 milj. euroa. Sairasvakuutuskorvauksiin tehtävä säästö tulee lisäämään palvelujen kysyntää julkisella puolella ja tämä huomioidaan peruspalvelujen valtionosuudessa vuodesta 2023 alkaen.” (s. 38)

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan henkilömitoituksen nosto 0,7:een lisäisi kustannuksia kaikkiaan 238,6 miljoonaa euroa (s. 46). Sekä Valtiontalouden suunnitelman että Kuntatalouden suunnitelman mukaan kuntien valtionosuuksiin lisättäisiin toimeenpanoa varten 35 milj. euroa vuosina 2021–2022, ja jo aiemmin linjatun 70 milj. euron lisäksi 137,7 milj. euroa vuonna 2023 ja 195,8 milj. euroa vuonna 2024. Näiden summien voidaan katsoa vastaavan perusteluissa esitettyä arviota lisäkustannusten määrästä tai – laskutavasta riippuen – jopa ylittävän ne.

Lähtökohtana valtiosääntöoikeudellisessa arviossa voidaan pitää, että Julkisen talouden suunnitelmassa kehykseen ja kuntien valtionosuuksiin lisätyt määrärahat on mitoitettu niin, että ne ovat kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan sisältyvän rahoitusperiaatteen mukaisia näiden lisäkustannusten suhteen. Sama arvio koskee Kuntatalousohjelman sisältöä tältä osin sekä niitä säästötoimenpiteitä, jotka Kuntatalousohjelman mukaan on tarkoitus toteuttaa. Perustuslakivaliokunnalla on oikeus saada tarpeelliseksi arvioimansa lisätiedot myös siitä, miten lisäykset ja säästötoimenpiteet konkreettisesti toteuttavat rahoitusperiaatteen vaatimukset yleisesti ja kuntakohtaisesti laskettuna.