



20.5.2020

VN/6678/2020

Kunta- ja aluehallinto-osasto Erkki Papunen
Budjettiosasto Tero Tyni

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kutsu kuulemiseen 11.5.2020

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

Valtionvarainministeriö viittaa perustuslakivaliokunnalle 28.4.2020 toimittamaansa lausuntoon ja esittää seuraavat kuntien rahoitusperiaatteeseen liittyvät täydentävät huomiot:

Ehdotettu sääntely henkilöstömitoituksesta siirtymäaikana

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kunnille merkittäviä laajenevia tehtäviä ja velvoitteita. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Olennaista on, ettei kunnille voida antaa uusia tehtäviä lakia alemman asteisilla säädöksillä ([HE 1/1998 vp](#), s. 176/l). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteissaan.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Lailla annettavien tehtävien ja velvoitteiden määrittelyllä on näin ollen olennainen merkitys myös kuntien rahoituksen ja sitä kautta toimintaedellytysten turvaamisen kannalta.

Lakiehdotuksen 20 §:n 2 momentin mukaan toteutuneen henkilöstömitoituksen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Ehdotuksen mukaan säännös tulisi voimaan 1.8.2020. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädettäisiin siirtymäajasta, jonka mukaan toteutunut henkilöstömitoitus voisi alittaa 0,7 mitoituksen asiakasta kohti, *jos toimintayksikkö voi osoittaa*, että toimintayksikössä annettava hoito ja huolenpito vastaavat yksikössä olevien iäkkäiden henkilöiden määrän ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelutarvetta sekä turvaa heille laadukkaat palvelut. Mitoituksen olisi kuitenkin tällöinkin oltava vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Ehdotuksen mukaan siirtymäaika olisi voimassa 1.8.2020–31.3.2023.

Voimaantulosäännöksen perustelujen mukaan toimintayksikön tulisi ensisijaisesti omavallvonnan keinoin, kuten nykyisinkin, varmistaa henkilöstön määrä, osaaminen ja rakenne sellaisena kuin 20 §:n 1 momentti edellyttää. Valvontaviranomaiset arvioisivat säännöksessä tarkoitettua toimintayksikön toiminnan laatua ja henkilömitoituksen riittävyttä tarvittaessa valvonta- ja lupamenettelyssään. Luvissa sovelletaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain yleissäännöstä sekä vanhuspalvelulain tarkentavia erityissäännöksiä henkilöstön riittä-

vydestä. Näin ollen arvioinnin lähtökohta olisi, kuten nykyisinkin voimassa olevassa sääntelyssä, myös ehdotettuna siirtymäaikana palvelujen sisällön, palvelutarpeen ja asiakasmäärän edellyttämä yksittäistapauksellisesti harkittu mitoitus.

Siten ehdotetun lain voimaantulon siirtymäaikana (ajalla 1.8.2020–31.3.2023) henkilöstön riittävyttä arvioitaisiin siis vastaavalla sisällöllä ja menettelyllä kuin nykyisin, kuitenkin sillä rajauksella, että mitoituksen toimintayksikössä tulisi aina olla vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Edellytyksenä 0,5 henkilöstömitoitukselle on lakiehdotuksessa todetun mukaisesti, että *”toimintayksikkö voi osoittaa, että siellä annettava hoito ja huolenpito vastaavat yksikössä olevien iäkkäiden henkilöiden määrän ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelutarvetta sekä turvaavat heille laadukkaat palvelut.”* Sen osoittaminen, että toiminta täyttää kaikilta osin lainsäädännön vaatimukset, on valvottavan eli toimintayksikön velvollisuutena, kuten nykyisinkin. Henkilöstömitoituksen riittävyttä arvioitaisiin edellä kuvatuin tavoin ja sisällön osana normaaleja lupa- ja valvontaprosesseja. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan 0,7 henkilöstömitoituksen osalta siirtymäaika turvaisi lisähenkilöstön rekrytointitarpeeseen varautumisen hallitusti, mahdollistaisi kunnille ja palveluntuottajille tarvittavan henkilöstön saamisen sekä kustannusten korvaamisen.

Edellä kuvattujen kuntien tehtävistä säätämistä sekä niiden rahoitusta koskevan sääntelyn kannalta ehdotettu siirtymäaika näyttäytyy haasteellisena. Ehdotetusta sääntelystä saa käsityksen, että kunnan tehtävästä säätämisen lakisääteisyys näkökulmasta velvoite 0,7 mitoituksen täyttämiseen alkaisi jo 1.8.2020. Ehdotuksen mukaan siirtymäaikana voidaan toimintayksikkökohtaisesti käyttää tietyin edellytyksin alempaa kuin 0,7 mitoitusta, jos *toimintayksikkö voi osoittaa, että alempi mitoitus vastaa asiakkaiden palvelutarvetta*. Säännöksessä käytetty ilmaisu *”toimintayksikkö voi osoittaa”* johtaa esityksen perusteluista saatavan käsityksen mukaan siihen, että tarvittavan henkilöstön arviointi irtautuu voimassaolevasta nk. vanhuspalvelulain 20 §:n mukaisesta palvelujen järjestäjän tekemästä arvioinnista. Esitystä voi siis näiltä osin tulkita myös siten, että kunnan tehtävän sisältö määräytyisi siirtymäaikana viime kädessä valvontaviranomaisen päätöksen eikä suoraan lainsäädännön perusteella.

Henkilöstömitoitusta koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus voi olla ongelmallinen kunnan oman toiminnan lisäksi myös kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välisessä suhteessa. Hankintoja tehdessään kunta palvelujen järjestäjänä on arvioinut palvelutarpeita kunnassa ja hankkinut palveluja eri henkilöstömitoituksella. Koska valvontaviranomainen voisi arvioida mitoitusta jälkikäteen toimintayksikkökohtaisesti, mitoitus voisi muuttua ennakoimattomasti sopimussuhteen aikana valvontaviranomaisen kannan muuttuessa.

Siirtymäajan tarkoituksen ja esitetyn rahoituksen huomioon ottaen lakiehdotuksen tarkoituksena lienee se, ettei kunnan lakisääteinen tehtävä siirtymäaikana muuttuisi muutoin kuin uuden kaikkia tehostetun palveluasumisen toimintayksiköitä koskevan henkilöstön 0,5 vähimmäismitoituksen osalta. Ehdotetun siirtymäsäännöksen sanamuotoa tulisi korjata vastaamaan paremmin esityksen tarkoitusta siten, että 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantulo olisi yksiselitteinen. Toinen vaihtoehto olisi muuttaa esityksen rahoitusta siten, että rahoituksen taso vastaisi kunnille annettavaa lakisääteistä tehtävää jo 1.8.2020 alkaen. Tämä ei kuitenkaan poistaisi henkilöstön saatavuuteen liittyviä haasteita; mahdollinen valvontaviranomaisen tulkinta 0,7 mitoitusarpeesta voi olla vaikea toteuttaa myös henkilöstön saatavuudesta johtuen. Kolmas vaihtoehto olisi suunnitella esimerkiksi vaihteellinen siirtymäsääntely, joka mahdollistaisi lakisääteisen henkilöstömitoituksen ja sen rahoituksen kasvattamisen vuosittain siirtymäajan kuluessa.

Siirtymäsääntely kunnan talousarvion täydellisyysperiaatteen näkökulmasta

Kuntalain (410/2015) 110 §:n 4 momentin mukaan talousarvioon otetaan tehtävien ja toiminnan tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitus-tarve katetaan. Säännös kuvastaa niin sanottua talousarvion laadinnan *täydellisyysperiaatetta*, jonka mukaan talousarvioon on otettava kunnan rahankäyttö ja rahan lähteet kokonaisuudessaan. Kuntalain 110.2 §:n toisen virkkeen mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laa-

dittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Tiedossa olevia menoja tai tuloja ei voi jättää talousarviosta pois. Kysymys on täydellisyysperiaatteeseen sisältyvästä alibudjetoinnin kiellosta.¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että perustuslaissa asetettu velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut on otettava huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Talousarviosta päättävät luottamushenkilöt ja asiaa valmistelevat viranhaltijat eivät toimi perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden mukaisesti, mikäli talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi.

Kuntalain 110 §:n 3 momentin mukaan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Kuntalain 118 §:n 2 momentin mukaan erittäin vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan käynnistää muun muassa, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää 110 §:n 3 momentissa säädettyssä määräajassa. Menettely voidaan käynnistää myös mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitetun asukaskohtaisen alijäämän perusteella.

Kunnan talousarvion laadinnan näkökulmasta esitetty siirtymäajan sääntely näyttäytyy ongelmallisena ja sen voidaan arvioida jättävän tulkinnanvaraa soveltamisesta. Edellä kuvatulla tavalla esitystä voidaan tulkita niin, että lakisääteisenä tehtävänä 0,7 mitoitus tulee voimaan 1.8.2020. Näin ollen kunnan talousarvioon määräraha tulisi kuntalain 110 §:n 4 momentin mukaan ottaa sellaisena, kuin lakisääteisen tehtävän sisältö on. Vasta myöhemmässä vaiheessa kunta tai kunnalle sopimuksen perusteella palveluja tuottava toimija voi mahdollisesti toimintayksikkökohtaisesti osoittaa, että palvelutarve on mitoituksen osalta pienempi kuin 0,7. Tällöinkin edellä kuvatulla tavalla asian ratkaisee tapauskohtaisesti valvontaviranomainen tai mahdollisesti asiaa arvioidaan hallinto-oikeusprosessissa. Koska valvontaviranomaisen lopullisesta kannasta ei voine olla varmuutta talousarvion valmistelun kuluessa, kunnan talousarviossa sekä talouden ja toiminnan suunnittelussa tulisi näin ollen varautua lähtökohtaisesti 0,7 mitoitukseen. Talousarviota tulee muuttaa, jos määräraha osoittautuu alimitoitetuksi. Kunnan tulisi voida etukäteen arvioida minkälaisilla henkilöstö- ja taloudellisilla resursseilla talousarvio ja –suunnitelma laaditaan, jotta se voi järjestää vastuullaan olevat tehtävät perustuslain 19.3 ja 22 §:n tarkoittamalla tavalla.

Kunnan taloussuunnitelman tasapainon ja alijäämän kattamisvelvollisuuden kannalta näyttäytyy erittäin ongelmallisena, mikäli esitetty siirtymäsääntely johtaa siihen, että 0,7 mitoitus tulee tosiasiassa voimaan jo 1.8.2020 mutta vastaava valtion lisärahoitus on kuntien käytettävissä vasta 1.4.2023 alkaen. Esityksen suuruusluokka huomioden tämä saattaisi johtaa myös sellaisten kuntien päätymiseen kuntalain 118 §:ssä tarkoitettuun arviointimenettelyyn, jotka eivät siihen muutoin päätyisi. Siten seurauksena saattaisi olla tilanne, jossa kuntien toimintaedellytykset heikentyisivät tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää omasta taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Mikäli esitystä tulkitaan kunnassa siten, että mitoitus lakisääteisenä tehtävänä siirtymäaikana (1.8.2020–31.3.2023) on 0,5 ja talousarvio laaditaan tällä perusteella, mutta mitoitus valvontaviranomaisen päätöksen perusteella myöhemmin muuttuisi, kunnan talousarvio ei tällöin antaisi oikeaa kuvaa kunnan taloudesta. Tässä tilanteessa kunnan talousarvion täydellisyysperiaate ei toteutuisi eikä talousarviota voitaisi käyttää muun muassa kuntalain mukaisten tarkastelujen pohjana. Esityksen suuruusluokka huomioon ottaen virheellisen budjetoinnin vaikutus koko kuntatalouden osalta voi olla varsin merkittävä, mikäli siirtymäajan sääntely ei ole kunnan talousarvion laadinnan näkökulmasta yksiselitteinen.

¹ Harjula & Prättälä 2019: 110 § Talousarvio ja –suunnitelma: 3.3. Talousarvioperiaatteet.

Kunnille annettava lisätehtävä ja rahoitusperiaate

Säädettäessä uudistuksesta johtuvista kuntien uusista tehtävistä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä (esim. PeVM 25/1994 vp, s. 3/II). Rahoitusperiaatteen tulee toteutua sekä valtakunnallisella tasolla että yksittäisen kunnan tasolla (PeVL 41/2002 vp).

Rekrytoitavien lisähenkilöiden kunnittainen tosiasiallinen tarve ja kunnan saama lisärahoitus, joka jaetaan kunnille osana valtionosuusjärjestelmän ikäryhmähintoja, ei tule kohtaamaan täydellisesti, vaikka koko Suomen tasolla lisätehtävä rahoitetaan täysimääräisesti. Niissä kunnissa, joissa rekrytointitarve on keskimääräistä suurempi, kunnat joutuvat rahoittamaan lisätehtävää kasvavan valtionosuuden lisäksi muilla tulolähteillään. On oletettavaa, että joissakin kunnissa kunnan lisärahoitustarve on yli 0,5 prosenttia kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaismenoihin suhteutettuna. Tämän suuruinen lisärahoitustarve ei normaalissa tilanteessa muodostaisi huolta rahoitusperiaatteen toteutumisesta, mutta koronatilanteesta johtuen liikkumavara kuntien taloudessa on kaventunut oleellisesti. Toisaalta valtio on jo tukemassa kuntia koronatilanteeseen liittyen kertaluontoisesti lisätalousarvioesityksellä annettavalla rahoituksella.

Rahoitusperiaatteeseen linkittyy myös työvoiman saatavuuskysymykset. Annetussa hallituksen esityksessä henkilöstön lisätarvetta on tarkasteltu kattavasti koko Suomessa ja maakunnittain (HE 4/2020 vp taulukko 3). Arviot lisähenkilöstön tarpeesta vaihtelevat välillä 10,1 prosentista (Pohjanmaa) – 24,6 prosenttiin (Pohjois-Karjala). Samoin työvoiman saatavuutta kuvataan maakunnittain (HE 4/2020 vp taulukko 13) *rekrytointiongelmien ja työvoimaa jäi saamatta* -mittareiden avulla.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, hoitohenkilöstöstä on jo nykyisin vanhuspalveluissa pula. Hoitajakoulutukseen annettavan lisäresursoinnin myötä valmistuvien hoitajien määrää saadaan nostettua noin viidellä tuhannella, mikä toteutuessaan ylittäisi kokonaisuudessaan lakiehdotuksessa arvioidun tarvittavan lisähenkilöstön määrän, noin 4417 uutta työntekijää. Samalla on kuitenkin otettava huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden eläköityminen, joka 2020- ja 2030-luvuilla on suurta. KEVAN arvion mukaan Seuraavan 10 vuoden aikana vanhuuseläkkeelle arvioidaan hoitoalalta jäävän 29 000 henkilöä ja työkyvyttömyyseläkkeille 14 000 henkilöä.

Yhteenveto

Edellä kuvatulla perusteella valtionvarainministeriö katsoo, että:

- Kun esityksen tarkoituksena lienee se, että 0,7 henkilöstömitoituksen velvoittavuus kunnan lakisääteisenä tehtävänä alkaisi vasta 1.4.2023. Ensi vaiheessa uusi velvoite kunnille olisi 0,5 henkilöstömitoitus 1.8.2020 alkaen. Esityksen siirtymäsääntelyä tulisi tämentää siten, että kunnan uusien tehtävien ja velvoitteiden ja erityisesti niiden rahoituksen näkökulmasta velvoitteen syntyäika on säännösperusteisesti yksiselitteinen; ja
- Muuttuneessa toimintaympäristössä alueelliset erot mitoituksen toteutumisessa ja työvoiman saatavuusongelmissa saattavat aiheuttaa epävarmuuksia rahoitusperiaatteen toteutumiselle yksittäisten kuntien osalta esitetyllä toimeenpanoaikataululla ja rahoituksella. Toisaalta juuri tästä syystä valtio lisää kuntien rahoitusta.