

TUTKIMUS

Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen,
Anu Mutanen ja Matti Muukkonen

Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa

Kunnallinen itsehallinto
valtion puristuksessa

Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen,
Anu Mutanen ja Matti Muukkonen

Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallisan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 107
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2018
978-952-349-003-1 (nid)
978-952-349-004-8 (pdf)
ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE	9
1 TIIVISTELMÄ	12
2 JOHDANTO	16
3 LAINSÄÄDÄNTÖ KUNTIEN JA VALTION SUHTEEN MÄÄRITTÄJÄNÄ – RAJAT JA MAHDOLLISUUDET	23
3.1 Itsehallinnon käsite perustana kunnallisen itsehallinnon suojalle	23
3.1.1 Itsehallinnon käsite ja perustuslain suoja – vaihtelevat merkitykset	23
3.1.2 Itsehallintokäsitykset oikeus- ja hallintotieteessä	27
3.1.3 Maakunnan itsehallinnon erot kunnalliseen itsehallintoon	28
3.1.4 Maakuntauudistuksen kunnallista itsehallintoa heikentävät vaikutukset	34
3.2 Kunnallinen itsehallinto – kunnan oikeudellisen aseman suojaajana	35
3.3 Tehtävien antaminen kunnille – perustuslain suojasäännöksen sisältö	39
3.4 Kunnan itselleen ottamat tehtävät – kunnan toimialan määrittäminen	43
3.5 Kuntien taloudellinen itsehallinto kunnan autonomisen toiminnan perustana	47
3.6 Rahoitusperiaate valtion toimenpiteiden rajoittajana ...	51

4	KUNNAN KAHDET KASVOT JULKISOIKEUDELLISENA OIKEUSHENKILÖNÄ	54
5	VALTIONEUVOSTON KUNTIIN KOHDISTUVAN TAVOITEOHJAUKSEN ONGELMAT JA KEHITTÄMISTARPEET	63
5.1	Hallitusohjelmat valtion strategian määrittäjinä suhteessa kuntien toimintaan	63
5.2	Hallitusohjelmien kuntia koskevien tavoitteiden toimeenpanomekanismit	69
5.3	Ohjelma- ja hankeohjauksen haasteet	72
5.3.1	Hallitusohjelman toimeenpanohankkeiden luonne	72
5.3.2	Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeet ..	76
5.3.3	Toimeenpano-ohjelmien ja kuntien itsehallinnon ongelmakohdat	81
5.4	Valtioneuvoston periaatepäätökset ongelmallisina ohjausvälineinä	84
5.4.1	Valtioneuvoston periaatepäätösten oikeudellinen luonne	84
5.4.2	Valtioneuvoston periaatepäätöksissä toteuttamisvastuita kunnille	86
5.4.3	Periaatepäätökset kuntien strategisen suunnittelun ja kuntien hankintojen ohjaajina	90
5.4.4	Periaatepäätösten suositukset kunnille	95
5.4.5	Periaatepäätöksissä valtion viranomaisille asetettuja toimintavelvoitteita suhteessa kuntiin .	96
5.4.6	Ongelmalliset valtioneuvoston periaatepäätökset kuntien ohjauksessa	98
5.5	Tavoiteohjauksen kehittämisehdotukset – strategista suunnittelua kehitettävä	102

6	VALTION JA KUNTIEN NEUVOTTELUYHTEYS – TOIMIIKKO?	104
6.1	Yleinen ohjaus sekä valtion ja kuntien neuvottelumenettely	104
6.2	Valtion organisoimat neuvottelukunnat osana kuntien ohjausrakennetta	108
6.3	Kuntien osallistuminen niitä koskevien asioiden valmisteluun ja kuntien edustus	113
7	VALTIO KUNTIEN TALOUDELLISEN ITSEHALLINNON OHJAAJANA	118
7.1	Kuntatalouden kehysohjaus	118
7.2	Valtion talousarvioon sidottu kunnallinen itsehallinto	127
7.3	Valtionosuudet kunnan tehtävien rahoittajana ja ohjaajana	129
7.3.1	Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat valtionosuudet	129
7.3.2	Valtionosuustehtäviä koskeva sääntely kunnan päätösvallan rajaajana	137
7.4	Valtionapuviranomaisen toimivalta kunnallisen itsehallinnon rajaajana	147
7.4.1	Valtionavustusten rahoituskohteet	147
7.4.2	Valtionavustuksien muodostumisperusteet	153
7.4.3	Valtionavustuksia koskeva valtion talousarviosidonnaisuus	159
8	VERO- JA MAKSUTULOT KUNNALLISEN ITSEHALLINNON TURVAAJANA	162
8.1	Verotulot kunnallisen itsehallinnon ydinalueena	162
8.2	Maksuperusteet	166

9	KUNNALLISEN ITSEHALLINNON VAARAN VUODET – HALLITUSTEN PALVELU- JA RAKENNEUUDISTUKSET	170
9.1	Kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen	170
9.2	Kunnallisen itsehallinnon tilapäinen rajoittaminen maakuntaudistuksessa	176
9.2.1	Maakuntaudistuksen kunnallista itsehallintoa tärkeämmät tavoitteet	176
9.2.2	Kunnan omaisuuden siirto maakunnille ilman kuntalaisten päätöstä	181
9.2.3	Kuntien uusien maakuntaudistuksen toteutustehtävien rahoittaminen	187
10	TULEVAISUUDEN KUNTA JA VALTION VANHA OHJAUSMALLI – JOHTOPÄÄTÖKSET JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET	191
	LÄHTEET	199

Esipuhe

Kuntien aseman perusteista on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:ssä. Kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnilla on verotusoikeus. Kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä laissa. Lisäksi kuntien hallinnon perusteista säädetään lailla. Näiden kunnan toimintaan ja hallintoon vaikuttavien peruspilareiden sisällöstä on runsaasti perustuslakivaliokunnan kannanottoja, jotka ohjaavat paitsi lainsäätäjää lainvalmistelussa myös asettavat valtiota edustavalle valtioneuvostolle ja muille viranomaisille rajoitteita siitä, miten kuntia voidaan ohjata.

Valtion puuttuminen kunnan sisäisen hallinnon järjestämiseen ja toteuttamiseen on noussut esille, kun kuntalakiin (410/2015) säädettiin uusi 12 a luku, jossa säädetään valtiovarainministeriön mahdollisuudesta asettaa selvityshenkilö tai selvitysryhmä, jos kunnan hallinto ja toiminta ovat poikkeuksellisen suurissa vaikeuksissa, joista kunta ei omin toimenpitein kykene selviytymään. Kuntalakiin tehty muutos kuvaa valtiosta lähteviä tarpeita, joilla kunnan itsehallinnon ytimeen pyritään puuttumaan. Toisaalta myös kuntien hallinnon järjestämisessä olevat ongelmat ovat olleet syynä, että valtio on nähnyt mahdollisuuden tehdä lainsäädännöllisiä uudistuksia, joilla on vaikutuksensa kunnan itsehallintoon. Näitä ei ole pidetty kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisina.

Kuntien itsehallinto vaikuttaa kuntiin viranomaisena siten, että kuntien viranomaisasema määräytyy kunnille säädettyjen tehtävien sekä yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön kautta. Kunnilla on myös asema oikeushenkilönä yksityisoikeudellisissa toimissa. Kunnan asemaa oikeushenkilönä on tutkittu vähän eikä sitä ole arvioitu myöskään perustuslain näkökulmasta kovinkaan kattavasti. Kunta oikeushenkilönä kantaa ja vastaa velvoitteista, jotka johtuvat sen yksityisoikeudellisista sitoumuksista. Kunta omistaa oikeushenkilönä esimerkiksi kiinteistöjä ja muuta irtainta omaisuutta. Kunnan oikeushenkilön asemaa koskeva suoja ei ole noussut merkittävästi esiin arvioitaessa niitä muutoksia, joita erilaisissa hallinnollisissa uudistuksissa on tehty.

Valtiolla on intressejä ohjata kuntia erilaisilla menettelyillä. Ohjauskeinot ovat hajanaisia informaatio-ohjauksesta taloudelliseen ohjaukseen. Selkeää kuvaa valtion suhteesta kuntiin ei ole ollut eikä myöskään ole arvioitu sitä, missä määrin ohjausjärjestelmät ovat sopusoinnussa kunnallisen itsehallinnon perustan kanssa. Tällainen soft law -tyyppinen sääntely on ongelmallinen paitsi kuntien itsehallinnon kannalta myös vaikuttavuuden näkökulmasta. Valtion mahdollisuudet puuttua kuntien toimintaan lähtevät perustuslain sääntelystä. Valtio voi ohjata sitovasti kuntien toimintaa vain lakiin perustuvien säännösten perusteella. Uusia tehtäviä voidaan antaa lailla, mutta tehtävien antamista rajoittaa muun muassa rahoitusperiaate. Valtion pyrkimyksiä ohjata kuntia ilmenee myös hallitusohjelmista ja valtioneuvoston periaatepäätöksistä. Tätä ohjausjärjestelmää ja sen ongelmallisuutta ei ole arvioitu kokonaisuutena.

Tutkimus on ajankohtainen, koska kuntien tehtäväkenttää on muokattu ja muokataan maakunta- sekä sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen yhteydessä. Kuntien asema ja rooli tulevat muuttumaan, jolloin tärkeää on ymmärtää se, mitä rajoja kunnallinen itsehallinto asettaa valtiolle ja miten kunnat voivat kehittää omaa uutta asemaansa itsehallinnon mahdollistamissa rajoissa. Nykyinen sekava valtion ohjausjärjestelmä ei luo välttämättä edellytyksiä kuntien toiminnan tehostamiselle, ja valtion ohjauksin voi olla monin osin tehotonta suhteessa kuntiin. Yleensäkin valtion tarve ohjata kuntia tulisi arvioida tarkemmin tarveperusteisesti suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Tämä tutkimusraportti luo kokonaiskuvan kunnalliseen itsehallintoon, kunnan oikeudelliseen asemaan sekä valtion ohjausjärjestelmien vaikutukseen kuntiin. Tutkimusraportissa problematisoidaan valtion ohjausjärjestelmien vaikutuksia kuntiin ja kunnalliseen itsehallintoon. Raporttia täydentävät tutkimushankkeessa laaditut artikkelit. Anu Mutasen artikkelissa käsitellään itsehallinnon valtiosääntöoikeudellista käsitettä (Edilex 2017/23) ja Matti Muukkosen artikkelissa kunnan oikeushenkilön asemaa eri tilanteissa (Edilex 2017/13). Tutkimusraportti ja sitä tukevat artikkelit pyrkivät selkeyttämään kunnan oikeudellista asemaa itsehallinnollisena yksikkönä ja oikeushenkilönä sekä kuntien suhdetta valtionhallintoon.

Tämä tutkimusraportti on laadittu tutkimusryhmässä siten, että jokainen tutkija on vastannut oman lukunsa kirjoittamisesta. Tommi Oikarinen on

kirjoittanut luvut 1, 2 (osittain), 3 (pois lukien 3.1), 5 (pois lukien 5.4), 6, 7, 8, 9 ja 10 (osittain). Tomi Voutilainen on kirjoittanut raportin esipuheen sekä luvut 2 (osittain), 5.4 ja 10 (osittain). Anu Mutanen on kirjoittanut alaluvun 3.1 ja Matti Muukkonen luvun 4. Tutkimus on tehty Kunnallisalan kehittämissäätiön rahoituksella.

20.12.2017 Joensuu

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, tutkimushankkeen vetäjä
Itä-Suomen yliopisto

1 Tiivistelmä

Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella käynnistetty maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on nostanut esiin keskustelun tulevaisuuden kunnasta sekä kuntien tulevasta roolista ja asemasta, kun merkittävä osa niiden tehtävistä siirretään tuleville maakunnille. Tulevaa kehitystä varten on syytä tarkastella kunnallisen itsehallinnon tilannetta tällä hetkellä. Ilman kokonaiskuvaa lähtötilanteesta ja tulevasta muutospaineista on kunnallisen itsehallinnon tulevaisuuden arviointi vailla perusteita.

Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa -tutkimuksen tavoitteena on tarkastella kuntien itsehallinnollista asemaa sekä valtion ja kuntien välistä suhdetta käsitteiden, kunnan oikeudellisen aseman sekä valtion ohjauksen näkökulmista. Lähestymistavan avulla tutkimuksessa pyritään määrittämään osaltaan kunnallisen itsehallinnon sisältöä sekä itsehallinnon rajoja, joita eduskunta on lainsäädännössä asettanut.

Kunnallisen itsehallinnon kokonaisuuden esittämiseksi tässä tutkimusraportissa selvitetään:

- Minkälaisen suojan kunnallinen itsehallinto luo kunnalle ja minkälainen kunnan asema on oikeushenkilönä?
- Mitkä ja miten valtion lakisääteiset ohjausjärjestelmät vaikuttavat kuntien toiminnan ja talouden suunnitteluun?
- Miten suunnitteilla olevat hallintorakenteiden uudistukset mahdollisesti vaikuttavat kuntien itsehallinnolliseen asemaan tulevaisuudessa?
- Mitkä voimassa olevat valtioneuvoston tavoitteet ja periaatepäätökset vaikuttavat kuntiin ja ovatko nämä poliittiset linjaukset oikeassa suhteessa perustuslain takaamaan kunnalliseen itsehallintoon?

Perustuslaista ei suoranaisesti ilmene, mikä on sen turvaaman alueellisen itsehallinnon merkityssisältö. Perustuslain 121 §:ssä ilmaistaan kunnallisen itsehallinnon osatekijöinä kunnan asukkaiden itsehallinto, kunnan verotus-oikeus sekä kunnan toimivalta päättää hallinnostaan ja taloudestaan. Perustuslaki jättää kuitenkin avoimeksi monia valtio–kunta-suhteen ydinkysymyksiä, kuten valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon ja tehtävien rahoitusperiaatteen. Suomi on kansainvälisillä sopimuksilla sitoutunut kunnioittamaan eurooppalaista näkemystä paikallishallinnon roolista asukkaidensa yhteisönä sekä turvaamaan paikallishallinnon tässä roolissa tarvitsemat voimavarat. Kunnille säädettyjen tehtävien ja niihin liittyvien rahoitusmekanismien kokonaisuudesta on kuitenkin muodostunut niin moniulotteinen, ettei aina lainvalmistelussa pystytä arvioimaan, toteutuvatko kuntien itsehallintoon liittyvät periaatteet kuntatasolla kunnille uusien tehtävien antamisen yhteydessä. Tämä näkyy muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja sen kehittämisessä.

Henkilöoikeudellisesti kunnilla on kaksi roolia: siinä missä kuntien itsehallinto liittyy ensisijaisesti kunnan toimintaan viranomaisena, on kunnilla myös yksityisoikeudellinen ulottuvuus. Oikeushenkilöllisyyteen kuuluu, etteivät ulkopuoliset saa päättää oikeushenkilön asioista, vaan niiden ympärillä vallitsee henkilöoikeudellinen autonomia. Valtion sääntely- ja ohjausmekanismit rajoittavat kunnan itsehallinnollista asemaa ja vaikuttavat kunnan kykyyn käyttää oikeushenkilöllisyyttään, kuten julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten toimien tekemistä.

Myös valtion suhde kuntiin muodostuu kaksinaiseksi. Yhtäältä valtio pyrkii toimillaan kunnioittamaan kunnallista itsehallintoa sekä varmistamaan kunnan voimavarojen riittävyyden ja toisaalta taas valtio pyrkii ohjaamaan kuntia valtion omien tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston periaatepäätöksissä esitetyt tavoitteet eivät suoraan kavenna kunnallista itsehallintoa, mutta valtioneuvoston ohjatessa kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden valmistelua vaikuttavat ne välillisesti kunnan toimintaympäristöön. Valtioneuvoston periaatepäätöksissä olevat kuntiin kohdistuvat vastuut ovat ongelmallisia, koska periaatepäätösten pitäisi ohjata ministeriöissä ja niiden alaisessa hallinnossa tapahtuvaa valmistelevaa ja toimeenpanevaa toimintaa. Valtioneuvoston periaatepäätökset eivät

lähtökohdiltaan voi toimia kuntien ohjauksen välineenä, vaan ne voivat toimia valtion strategisten suhteiden määrittäjinä suhteessa kuntiin.

Tavoitteiden saavuttamista heikentää myös se, etteivät hallitusohjelmien toimeenpanoon liittyvät poliittiset ohjelmat, kärkihankkeet tai muut vastaavat muutoksen toteutuksen organisointitavat pääsääntöisesti muodosta yhdenmukaisesti ohjattua kokonaisuutta. Samalla toimeenpanoon käynnistettyjen kehitystoimenpiteiden rahoitusmallit vain harvoin tukevat kuntien talouden suunnittelulle asetettuja tavoitteita ja säännöksiä.

Vaikka valtion kuntalouteen kohdistuva ohjaus onkin vahventunut Euroopan unionin yhteisen finanssipolitiikan vahvistuessa, ei julkisen hallinnon suunnitelman kuntatalouden raamiohjauksella ole suoraa vaikutusta yksittäisten kuntien päätöksiin tai kunnan taloudelliseen itsehallintoon. Valtionosuuksilla sekä vero- ja maksutuloilla rahoitetaan kunnille annettuja tehtäviä ja varmistetaan kuntien voimavarojen riittävyys tehtävien toteuttamiseen, mutta päätösvalta rahoituksen kohdentamisesta on kunnilla. Kunnan valtion talousarviosta saaman yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamista ja käyttöä kunnassa rajaavat kuitenkin useat tehtäväkohtaiseen lainsäädäntöön sisältyvät kuntalaisten oikeuksia, palvelujen laatutasoa sekä henkilöstö- ja tilamitoituksia koskevat säännökset.

Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa valtion talousarviosta saamansa rahoitukseen ovat vähäisiä. Mitä tarkemmin rahoituksen käyttötarkoituksesta ja rahoituksen muodostumisen perusteista on säädetty laissa, sitä vähemmän kunnalla on vaikutusmahdollisuuksia. Koska kunta ei voi omalla toiminnallaan juurikaan vaikuttaa valtiolta saamansa rahoituksen määrään, jää rahoitusmekanismien kannustavuus toiminnan kehittämiseen heikoksi.

Kunnille säädetyt kunnan päätöksenteosta riippumattomat velvoitteet yhteistyöhön, pakkoliitoksiin tai voimavarojen luovuttamiseen tuleville maakunnille merkitsevät puuttumista kunnallisen itsehallinnon ydinelementteihin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) katsonut pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella käynnistetyn maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen olevan niin välttämätön kuntalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta, että päämäärä on hyväksyttävä peruste kaventaa määräaikaisesti kuntien itsehallintoa.

Se, tehtiinkö maakuntaitsehallinnolla kunnallinen itsehallinto tyhjäksi vai kavennettiinko sitä olennaisesti, on mahdollista arvioida vasta muutoksen jälkeen.

2 Johdanto

Suomen perustuslain 121 §:ssä säädetty kunnallinen itsehallinto suojaa suoraan kuntia eräiltä osin valtion puuttumiselta kunnan oikeudelliseen asemaan. Valtion mahdollisuudet puuttua kunnalliseen päätöksentekoon ja kunnallisen itsehallinnon rajat eivät ole kuitenkaan selviä. Tämä ilmenee muun muassa tilanteissa, joissa kunnat ovat joutuneet hakemaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta oikeussuojaa valtion toimenpiteiden kohdistuessa kunnallisen itsehallinnon ytimeen (KHO 2016:187, KHO 2014:197, KHO 2014:195, KHO 2014:144). Joissakin tilanteissa valtioneuvoston päätökset on katsottu perustuslain 121.1 §:n vastaisiksi. Valtio voi kohdistaa toimenpiteitä kuntiin siltä osin kuin lainsäädännössä tämä on mahdollistettu. Näitä edellytyksiä on tulkittava nimenomaisesti.

Kuntien oikeudellinen asema ei ole myöskään kaikilta osin selvä. Kunta on oikeushenkilö, mutta kuntien toimintaa oikeushenkilönä rajoittaa sen julkisoikeudellinen asema. Kunta ei voi harjoittaa elinkeinotoimintaa vapaasti, vaan lainsäädäntö asettaa tälle rajoitteita. Kuntien omaisuuden suoja ja investointivapautta on jouduttu pohtimaan sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen yhteydessä. Kuntien mahdollisuuksia tehdä oikeustoimia rajoitettiin väliaikaisesti 1.7.2016 kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetulla lailla (548/2016). Kuntien kiinteistöomaisuuden suoja joudutaan pohtimaan, kun kunnilta siirretään mahdollisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä uusille maakunnille. Kunnilla on merkittävä kiinteistöomaisuus, jonka käyttötarkoituksena on ollut kunnilla olevien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitaminen. Kuntien omaisuuden suojalla on kiinnekohta kunnalliseen itsehallintoon ja nimenomaan taloudelliseen itse-

hallintoon – kunnan verotusoikeuden kautta keräämien varojen käyttö ja varallisuuden turvaaminen ovat osa taloudellista itsehallintoa.

Kuntien toimet oikeushenkilönä riippuvat monin osin siitä, mitä kunta viranomaisena tekee. Esimerkiksi julkisissa hankinnoissa kunta jakautuu viranomaisittain hankintayksiköihin, vaikka kunta onkin yksi oikeushenkilö. Julkisissa hankinnoissa hankintamenettelyn aikana kunta toimii kuitenkin viranomaisasemassa ja tekee hankintoja koskevat päätökset viranomaisena. Kun hankintapäätös pannaan täytäntöön hankintasopimuksella, muuttuu kunnan asema oikeushenkilöksi yksityisoikeudellisena sopimusosapuolena. Aina kunnan tekemät sopimukset eivät ole hankintamenettelynkään lopputuloksena yksityisoikeudellisia sopimuksia, vaan ne voivat olla myös julkisoikeudellisia hallintosopimuksia. Oikeuskäytännössä kunnan tekemien sopimuksien luonnetta on jouduttu arvioimaan korkeimmissa oikeuksissa (KHO 2013:165, KKO 2013:19, KKO 2008:36). Täysin selvää rajaa yksityisoikeudellisen sopimuksen ja julkisoikeudellisen hallintosopimuksen välille ei voida oikeuskäytännön perusteella asettaa. Tällä on merkitystä sen suhteen, miten sopimusta koskevat riidat käsitellään sekä missä tuomioistuimessa. Niin ikään kunnan toimet kiinteistöomaisuuden myynnissä tai sijoitustoiminnassa sisältävät ennen oikeustoimen tekemistä viranomaisen päätöksen, jossa on otettava huomioon esimerkiksi valtioneuvoston päätökset. Näitä kysymyksiä on jouduttu myös arvioimaan korkeimmissa hallinto-oikeudessa (KHO 2015:180, KHO 2015:126, KHO 2015:76, KHO 2015:72, KHO 2014:12, KHO 2012:105, KHO 2012:31, KHO 2012:9, KHO 2011:58). Palvelussuhdeasioissa kunnan rooli jakautuu viranomaiseen ja sopimuksia tekevään oikeushenkilöön riippuen palvelussuhteen laadusta.

Valtiovarainministeriön 1.1.2016 asettaman Tulevaisuuden kunta -hankkeen (VM113:00/2015) tavoitteena on määrittellä visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030 sekä kuntien rooli, tehtävät ja asema suhteessa perustettaviin maakuntiin. Painopisteenä määrittelylle on otettu kunnan rooli hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä sekä kuntademokratian näkökulma. Valtio on sitoutunut turvaamaan kuntien edellytykset suoriutua sekä kunnille annetuista että kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamista tehtävistä, mutta tulevaisuuden kuntaa koskevassa

parlamentaarisen työryhmän väliraportissa ei käsitellä valtion ja kunnan välisen roolin muuttumista kuntien toimintaympäristön muuttuessa.¹

Kuntien toimintaan ja talouteen kohdistuvista muotospaineista ei ole vähäisin pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa hallituksen asettama tavoite toteuttaa pitkällä tähtäimellä vaikuttavia toimia, jotka vahvistavat julkista taloutta vuositasolla 4 miljardilla eurolla. Kuntien kannalta näistä keskeisiä ovat sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen.² Valtioneuvoston antamassa vuosia 2018–2021 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa tunnustetaan, ettei valtio voi pelkästään omilla toimillaan taata kuntatalouden tasapainottumista, vaan kunnille jää tästä suuri vastuu muun muassa rakenteellisia uudistuksia toteuttamalla ja tuottavuutta nostamalla.³ Kuntatalouden tasapainoa koskevien tavoitteiden ohessa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa kuntien toiminnan lähtökohdaksi on otettu paikallisuus; kunta on ihmisten yhteisö, jonka päätehtävänä on tulevaisuudessa huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista. Hallitus on asettanut tavoitteeksi lisätä kuntien päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa ja vahvistaa paikallista vastuunottoa, harkintaa ja päätöksentekoa.⁴

Valtioneuvoston linjauksista käy selkeästi ilmi hallituskauden aikaisten muutosten toimeenpanon linkittyminen suoraan valtion ja kuntien väliseen suhteeseen sekä valtion mahdollisuuteen ohjata kuntia toteuttamaan yhteisiksi katsottuja kansallisia tavoitteita. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi nousee valtion toimivallan rajat suhteessa kunnalliseen itsehallintoon sekä valtion kuntien ohjauksessa käyttämät mekanismit ja niiden vaikutukset kuntiin. Ohjaus ymmärretään yleensä tulevaisuuteen suuntautuvaksi tekemiseksi, joka edellyttää ohjauksen kohteena olevan tavoitetilan hahmottamista sekä tiettyjen ohjauksuhteiden tai -toimivallan olemassa oloa (ohjaaja ja ohjattava). Määritelmän mukaista valtion ohjausta kuntiin voidaan lähestyä useista eri näkökulmista, joista perinteisin lienee ohjauksen jäsentäminen ohjauskeinoittain. Tällöin kyse on yksinkertaisimmillaan valtion

¹ Valtiovarainministeriö 9a/2017.

² Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 13.

³ Valtiovarainministeriö 2017, s. 47.

⁴ Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 30–31.

kuntiin kohdistaman normiohjauksen, resurssiohjauksen sekä informaatio-ohjauksen eri variaatioiden erottamisesta toisistaan.

Rajautuminen vain keinojen ja välineiden tarkasteluun ei kuitenkaan anna riittävää kuvaa ohjauksen muodostamasta kokonaisuudesta, vaan mukaan on syytä ottaa myös ohjauksen tavoitteet sekä ohjauksen kohteet, joita muuttamalla tai joihin vaikuttamalla tavoitteeseen pyritään. Tällöin valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen tavoitteina voidaan erottaa toiminnan vaikuttavuuden, tuottavuuden ja taloudellisuuden muutokset sekä kohteina kuntien tapa järjestää palveluja, palvelujen laatu sekä kuntien panosten käyttö.⁵

Valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta koskevassa tarkastelussa tämä edellyttää myös poliittisen ohjauksen (mm. hallitusohjelma, valtioneuvoston periaatepäätökset) ottamista mukaan tarkasteluun. Valtioneuvoston periaatteelliset ja linjaavat päätökset ovat luonteeltaan sääntelynomaista ohjausta, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta joka tosiasiasa ohjaa valtion toimintaa ohjausnormien tavoin. Kokonaisuuden hahmottamiseen liittyvää haasteellisuutta lisäksi edelleen, mikäli edellä mainittujen suorien ohjauskeinojen rinnalle tarkasteluun otettaisiin myös valtion välillinen ohjaus tai muut tosiasiallisesti ilmenevät epävirallisemmat ohjauskeinot. Ohjaussuhteita muodostavat esimerkiksi eri viranomaisten väliset yhteistyömuodot tai valtion mahdollisuus kontrolloida kuntien osallistumista valtionhallinnon päätöksentekoon tai kuntiin vaikuttavan lainsäädännön valmisteluun.⁶

Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen tavoitteet muovaavat osaltaan kuvaa siitä, millaiseksi kuntien ja valtion välinen suhde nähdään. Mikäli kunnan toimivallan katsotaan olevan vain valtion vallasta johdettua ja siten alisteista valtion vallalle, voidaan valtion ohjaustoimenpiteet nähdä vain tavoitteen toteutumista parhaiten tukevien keinojen valintana. Jos taas kunta nähdään itsehallinnollisena yksikkönä ja oikeussubjektina, jonka olennaiset tunnusmerkit on suojattu perustuslaissa, voidaan valtion ohjaus nähdä pikemminkin vain valtion ja kuntien välisen keskinäisen työnjaon

⁵ Ohjauskohteista ks. muun muassa Vakkuri 2011, s. 117–118.

⁶ Ks. esimerkiksi Heuru ym. 2011, s. 267–269, Mäenpää 2013, s. 239–240, Nyholm 2011, s. 128 ja 129.

täsmentämisenä.⁷ Kolmannen vaihtoehdon muodostaa kunnan näkeminen yhtenä yhteiskunnan tavoitteita toimeenpanevana mekanismina, jolloin ohjauksessa korostuvat kansalaisille ja kuntalaisille tarjottavien palvelujen edellyttämien toimintaedellytysten varmistaminen sekä tässä tarvittavien voimavarojen ohjaus kuntiin. Tavoitteiden toimeenpanon osalta ohjaukseen liittyvinä aste-eroina voidaan lisäksi erottaa toisistaan ne ohjauskeinot, joiden avulla pyritään ohjaamaan kunnat toteuttamaan kansallisia tavoitteita yhteisesti määritetyllä tavalla, ja keinot, joilla pyritään varmistamaan kuntien edellytykset toimeenpanna kansallisia tavoitteita paikallisten ominaispiirteiden mukaisesti.

Tässä tutkimusraportissa selvitetään:

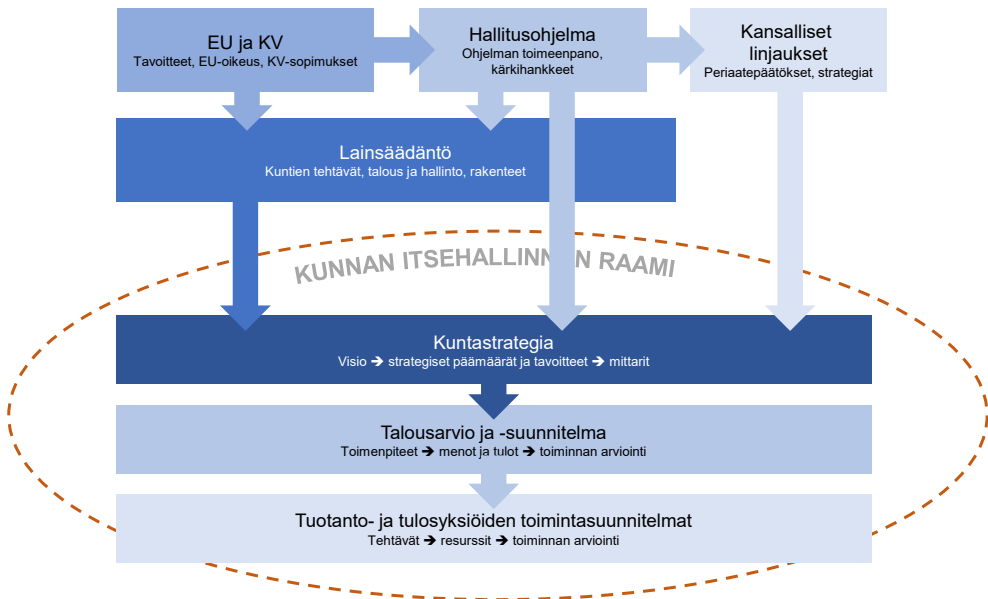
- Minkälaisen suojan kunnallinen itsehallinto luo kunnalle ja minkälainen kunnan asema on oikeushenkilönä?
- Mitkä ja miten valtion lakisääteiset ohjausjärjestelmät vaikuttavat kuntien toiminnan ja talouden suunnitteluun?
- Miten suunnitteilla olevat hallintorakenteiden uudistukset mahdollisesti vaikuttavat kuntien itsehallinnolliseen asemaan tulevaisuudessa?
- Mitkä voimassa olevat valtioneuvoston tavoitteet ja periaatepäätökset vaikuttavat kuntiin ja ovatko nämä poliittiset linjaukset oikeassa suhteessa perustuslain takaamaan kunnalliseen itsehallintoon?

Jotta tutkimuskysymyksiin voidaan vastata, on tutkimusraportissa ensin selvitetty, minkälaiset rajat lainsäädäntö asettaa valtion ja kuntien välisille suhteille. Kuntien itsehallinto määrittää niiden asemaa suhteessa valtioon. Tästä syystä tutkimuksessa on luotu katsaus kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen, joka on muovautunut perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella. Tutkimusongelmia lähestytään itsehallinnon käsitettä analysoimalla, itsehallinnon sisällön tulkinalla, ohjausjärjestelmiä kartoittamalla ja systematisoimalla sekä ohjausjärjestelmien suhteen arvioinnilla kunnalliseen itsehallintoon nähden. Tutkimuksen pyrkimyksenä on luoda kokonaiskuva kuntien toimintaan vaikuttaviin valtion ohjausjärjestelmiin,

⁷ Valtion ja kuntien välisestä suhteesta ks. Heuru ym. 2011, s. 81–82 ja 101.

joilla väistämättä pyritään vaikuttamaan kunnalliseen itsehallintoon kunnan toimiessa yhtäältä viranomaisena sekä toisaalta julkisoikeudellisena oikeushenkilönä.

Tässä tutkimuksessa tarkastelun pääpainopiste kohdistuu ohjauksen tavoitteiden ja ohjauksen analysointiin keinoittain sekä kokonaisuutena. Tutkimuksessa esitetään valtion keskeiset tavoite- ja resurssiohjauksen ohjauksmekanismit, joiden avulla kansallisesti asetettujen tavoitteiden toteutuminen ja niiden edellyttämät toimenpiteet pyritään kunnissa toimeenpanemaan. Ohjauksmekanismien osalta painopiste on valtioneuvoston kuntiin kohdistamien periaatteellisten tavoitteiden ja linjausten analysoinnissa valtioneuvoston periaatepäätösten osalta ja toisaalta valtion kuntiin kohdistamissa kuntien resursseja sekä taloutta ohjaavissa toimenpiteissä. Kunnille annettuihin tehtäviin sisältyvä tehtäväkohtainen ohjaus, valtionosuustehtävien resurssiohjausfunktioita lukuun ottamatta, sekä erilaisten välillisten tai epävirallisten ohjauskeinojen analysointi rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Lisäksi resurssiohjauksen analysoinnin painopisteeksi on valittu valtion kuntien tuloihin kohdistuvat ohjauskeinot. Tutkimuksen selvityskokonaisuus voidaan esittää kuvan 1 muodossa.



Kuva 1. Valtion ohjaus kuntiin ja kunnan itsehallinto

Ohjausmekanismien tarkastelun kautta tutkimuksessa pyritään tarkentamaan kunnan ja valtion välistä suhdetta sekä määrittämään valtion ohjauksen kautta kuntien itsehallinnon raamitusta. Valtion ohjauksen analysointi ilman kunnallisen itsehallinnon tarkastelua antaisi liian valtiokeskeisen kuvan ohjaukseen liittyvästä kokonaisuudesta eikä mahdollistaisi valtion eri ohjauskeinojen kuntien itsehallintoon kohdistamien rajoitusten ja erityispiirteiden esittämistä. Muun muassa tämän vuoksi tutkimuksen alkuun on nostettu lyhyt yhteenveto kuntien itsehallinnosta käsitteenä sekä sen ilmentymisestä, jotta vastaavia periaatteita ei ole tarpeen toistaa jokaisen käsittelyluvun yhteydessä.

3 Lainsäädäntö kuntien ja valtion suhteen määrittäjänä – rajat ja mahdollisuudet

3.1 Itsehallinnon käsite perustana kunnallisen itsehallinnon suojalle

3.1.1 Itsehallinnon käsite ja perustuslain suoja – vaihtelevat merkitykset

Itsehallinnon käsitteen tarkastelua voidaan pitää yhtenä keskeisenä näkökulmana valtio–kunta-suhteen analysoinnissa. Seuraavassa käydään läpi itsehallinnon käsitteen olennaisia valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia ja luodaan perustaa myöhemmin tässä tutkimuksessa esitettävälle kunnallisen itsehallinnon ydinsisällön ja kuntiin kohdistuvan ohjausjärjestelmän tarkastelulle.⁸

Itsehallinnolla on useita eri merkitysisältöjä, ja sen tosiasiallinen ilmenemis- ja toteutustapa on vaihdellut valtioittain ja aikakausittain⁹. Itsehallinto-käsite voi viitata esimerkiksi alueen riippumattomaan asemaan toisesta alueesta, tai se voidaan nähdä joidenkin hallinnollisten toimielinten

⁸ Ks. laajempi analyysi itsehallinnon käsitteen valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä Mutanen 2017.

⁹ Etymologisesti itsehallinto-termin alkuperä viittaa kreikan autonomia-sanaan (auto 'itse' tai 'oma' ja nomos 'laki'). Online Etymology Dictionary, "autonomy", http://www.etymonline.com/index.php?allowed_in_frame=0&search=autonomy, haettu 5.8.2017. "Autonomiaa" ja "itsehallintoa" voidaan pitää synonyymeina. Ks. itsehallinnon eri merkitysisällöistä oikeus- ja hallintotieteen näkökulmasta esim. Mäenpää 1981, s. 27–33; Saraviita 2011, s. 978–979; Tiuhonen 1986, s. 18–37.

tai toimijoiden oikeudeksi¹⁰. Jaakko Nousiaisen mukaan itsehallinnolla voidaan tarkoittaa ”julkisten yhdyskuntien tai laitosten oikeutta valtion lainsäädäntötoimin organisoimina ja asettamissa puitteissa hoitaa niille erikseen uskottuja tai yhteisön yleisiä hallintoasioita”¹¹. Itsehallinnollisia yksiköitä syntyy valtioiden hajauttaessa tai jakaessa valtaansa ja vastuutaan alueille, paikkakunnille tai tietyille organisaatioille¹². Paikallinen itsehallinto on yleisin itsehallinnon järjestämistapa; sen sisältö vaihtelee maittain valtiotason päätösten täytäntöönpanosta laajaan itsenäiseen päätösvaltaan¹³.

Itsehallintojärjestelmien perusteista säädetään tyypillisesti valtioiden perustuslaeissa. Perustuslaeissa on säädetty muun muassa autonomisten yksiköiden muodostamismenettelyistä, toimivallasta, toimielimistä ja taloudesta sekä suhteesta valtioon. Kansalliset erityispiirteet vaikuttavat itsehallintojärjestelmien perustuslakisääntelyn sisältöön ja laajuuteen. Esimerkiksi Euroopan maissa omaksutut itsehallintomallit ja niitä koskevat lainsäädännölliset ratkaisut ovat toisistaan poikkeavia, eikä yleistä itsehallinnon perustuslaillisen suojan mallia ole esitettävissä.¹⁴

Suomessa itsehallinnon käsite on saanut perustuslain säännösten tasolla useita eri viitekehyksiä. Niistä vanhimpaan kerrostumaan kuuluvat kuntien itsehallinto ja itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla¹⁵. Lisäksi

¹⁰ Ks. Heintze 1998, s. 7–8.

¹¹ Nousiainen 1998, s. 291.

¹² Ks. Suksi 2011.

¹³ Heintze 1998, s. 18–24, 28–32.

¹⁴ Muun muassa Belgian, Espanjan, Italian ja Portugalin perustuslaeissa on perussäännökset itsehallinnollisista yksiköistä. Pohjoismaiden perustuslaeissa vain Ruotsin hallitusmuodossa myös maakunnat kuuluvat perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallinnon suojan piiriin. Regeringsformen, 1974:152, 2011:109, 1:1 ja 14 luku. Ks. Mäkinen 2017, s. 4, 6–8. Ks. aiemmasta tilanteesta Suksi 1998, s. 152–155.

¹⁵ Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 51 §:n 2 momentin mukaan: ”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. [–]” Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. [–]”

perustuslaeissamme on säädetty yliopiston itsehallinnosta¹⁶, Ahvenanmaan itsehallinnosta¹⁷ sekä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta¹⁸. Nämä perustuslaissa säädetyt itsehallinnon muodot ovat toisistaan poikkeavia. Vahvimaksi itsehallinnon muodoksi voidaan arvioida Ahvenanmaan itsehallinto, joka pitää sisällään valtakunnasta riippumattoman oman lainsäädäntövallan itsehallinnon piiriin kuuluvissa asioissa. Kuntien itsehallinnolle perustuslaki asettaa vaatimuksen kuntien hallinnon demokraattisuudesta ja sääntelyn lakitasoisuudesta sekä kunnille kuuluvasta verotusoikeudesta.¹⁹ Näiden itsehallinnon muotojen ohella oikeuskirjallisuudessa on viitattu kirkolliseen itsehallintoon perustuslain tunnustamana itsehallinnon muotona, vaikkakaan perustuslaissa ei suoranaisesti säädetä tällaisesta itsehallinnosta²⁰.

Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 121 §:n otsikossa perustuslain tasolle tuotiin uusi itsehallinnon käsite, alueellinen itsehallinto. Säännöksen sisällön perusteella perustuslain turvaama alueellinen itsehallinto on kunnallista itsehallintoa, itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla ja saamelaisten itsehallintoa.²¹ Näistä tämän tutkimuksen kannalta relevantteja ovat ennen kaikkea kunnallinen itsehallinto ja kuntia suurempien

¹⁶ Hallitusmuodon 77.1 §:n mukaan: ”Helsingin yliopistolle pysytetään itsehallinto-oikeus.” Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan ”Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.”

¹⁷ Hallitusmuodon 52 a §:n (128/1994) mukaan: ”Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.” Perustuslain 120 §:n mukaan ”Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään.”

¹⁸ Hallitusmuodon 51 a §:n (973/1995) mukaan: ”Saamelaisille alkuperäiskansana turvataan saamelaisten kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva kulttuuri-itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.” Perustuslain 121 §:n 4 momentin toisen virkkeen mukaan: ”Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.”

¹⁹ Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 19.

²⁰ Ks. Husa & Pohjolainen 2014, s. 227.

²¹ Ylipäänsä aluehallinnon käsitteistö on ollut Suomessa jokseenkin vakiintumatonta: alueellisen hallinnon, alueellisen itsehallinnon, maakuntien ja seutujen ohella on puhuttu muun muassa ylikunnallisesta yhteistyöstä, ylemmänasteisesta itsehallinnosta, kaupunkiseudullisista alueista, metropolihallinnosta ja jopa regioneista. Tällaisilla käsitteillä on viitattu erilaisiin kuntien keskinäisiin tai kuntatason ja valtion keskuhallinnon välisiin alueellisiin ja/tai toiminnallisiin muodostumiin. Ks. Niemivuo 2013, passim; Ryyänen 2008.

hallintoalueiden itsehallinto, joiden käsittelyyn ja valtiosääntöiseen keskinäissuhteeseen jatkossa keskitytäänkin.

Perustuslaista ei suoranaisesti ilmene, mikä on sen turvaaman alueellisen itsehallinnon merkityssisältö. Perustuslain 121 §:ssä ilmaistaan eräitä keskeisiä kunnallisen itsehallinnon osatekijöitä²². Perustuslaki jättää kuitenkin avoimeksi monia valtio–kunta-suhteen ydinkysymyksiä, kuten valtion ja kuntien välisen tehtävien jaon ja rahoitusperiaatteen²³. Perustuslain tekstissä omaksuttiin jo hallitusmuodosta peräisin oleva itsehallintoterminologia, jossa alueellisen tason itsehallinto on käsitteellisesti kytketty paikallisen itsehallinnon tasoon eli kuntiin. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa mainittua ”itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla” ei ole määritelty tai muutoinkaan avattu perustuslain tekstissä tai valmisteluasiakirjoissa. Perustuslain esitöissä tehdään tässä tarkoituksessa ainoastaan viittaus maakunta-käsitteeseen ja siihen, että tällainen itsehallinto tulisi järjestää itsehallinnon periaatteiden mukaan²⁴. Selventämättä kuitenkin jää, mitä nämä itsehallinnon periaatteet ovat. Myöskään suhdetta perustuslain 121 §:n mukaiseen kuntien itsehallintoon ei avata.

Perustuslakisääntelyn tarjoamista mahdollisuuksista huolimatta Suomessa kehitettiin hallitusmuodon aikana ainoastaan yksitasoista, kuntien muodostamaa itsehallintojärjestelmää. Tästä poikkeuksen on muodostanut vain Ahvenanmaa, jossa toimivat sekä maakunnan että kuntien itsehallinnon tasot.²⁵ Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentti olisi mahdollistanut varsin pitkälle viedyn itsehallinnon myös ylemmänasteisen aluehallinnon osalta. Tällainen kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinto kuitenkin rajattiin hallitusmuodossa koskemaan vain hallintoasioita – se ei voinut koskea lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa. Toisaalta kunnille annettiin valtaa alemmanasteiseen norminantoon. Vastaavanlaista norminantovaltaa olisi siten voinut

²² Ks. analyysi kunnallisen itsehallinnon valtiosääntöisestä sisällöstä Mutanen 2017, s. 5–12.

²³ Valtio–kunta-suhteesta ei säädetä myöskään kuntalaisissa (410/2015). Kuntalain esitöissä työnjakokysymystä kuitenkin käsitellään yleisellä tasolla. Ks. HE 268/2014 vp, s. 17–19, 97–98.

²⁴ HE 1/1998 vp, s. 176.

²⁵ Ks. Suksi 1995. Ks. myös KM 1993:33, s. 97–100; Manninen 2010, s. 26–39, 414.

kuulua myös ylemmänasteiseen itsehallintoon.²⁶ Uuden perustuslain aikakaudelle siirryttäessä julkishallinnon uudistusten johdosta maahamme oli muodostunut rakenteeltaan hyvin monimutkainen ja hajanainen aluehallinto²⁷. Aluehallinnon sijasta vahva paikallishallinto onkin noussut suomalaisen hallinnon keskeiseksi piirteeksi. Kun Suomessa hallintotasoina ovat valtio ja kunnat, niin useissa muissa maissa näiden välissä toimii jonkinlainen alueellisen autonomian taso.²⁸

3.1.2 Itsehallintokäsitykset oikeus- ja hallintotieteessä

Valtiosääntöoikeustieteen piirissä itsehallinnon käsitteeseen ei ole sinänsä kohdistettu laajamittaista huomiota Suomessa. Myös muutoin valtiosääntöisesti relevantti itsehallintotutkimus on ollut verrattain vähäistä. Ennen 1990-lukua suomalaisessa oikeus- ja hallintotieteessä nojauduttiin yleensä käsitykseen vahvan valtiokeskeisen hallintojärjestelmän mukaisesta suppeasta itsehallinnosta. Tutkimuksissa käsiteltiin yleensä kunnallista itsehallintoa eikä sen tunnusmerkistön esitetty poikkeavan ylemmänasteisesta itsehallinnosta. Paula Tiihosen mukaan hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaisella itsehallinnolla juridisena käsitteenä tarkoitettiin valtiosta erillisten julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden itsenäistä kansalaisten hallintoa. Tässä määritelmässä hallitusmuodon mukainen itsehallinto oli valtionhallinnosta poikkeavaa hallintotoimintaa. Oikeushenkilöllisyydestä seurasi itsehallinnon tunnusmerkkeinä vaatimus omista tehtävistä, toimielimistä ja taloudesta.²⁹

Myöhemminkin oikeus- ja hallintotieteen piirissä itsehallintoa on tarkasteltu ennen muuta kuntien näkökulmasta. Joitakin kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallintoa koskevia kannanottoja on kuitenkin esitetty: Aimo Ryytäsen mukaan säännös kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnosta siirrettiin perustuslakiin hallitusmuodosta ilman suunnitelmaa asiaa koskevan lain säätämisestä. Hän on katsonut, että tarkoituksena lienee

²⁶ Tiihonen 1986, s. 48.

²⁷ Ks. Alueiden komitea 1999, s. 309.

²⁸ Ks. Ladner ym. 2016, s. 6–7, 33, 47, 68–69, 75. Ks. aiemmasta tilanteesta Bouckaert ym. 2000, s. 35, 80; SOU 1999:116.

²⁹ Tiihonen 1986, s. 18–48, 206–211.

ollut vain pidättää mahdollisen maakunnallisen itsehallinnon järjestäminen lain tasolle.³⁰ Ilkka Saraviita arvioi perustuslain 121 §:n 4 momentissa mainitun lailla säätämisen velvollisuuden tarkoittavan, ettei ylikunnallisella itsehallinnolla voine katsoa olevan perustuslaissa turvattua asemaa mahdollisen perustamisensa jälkeenkään. Tämän voi nähdä johtuvan erityisesti siitä, että itsehallintoalueiden toimivallasta ei voida säätää lailla perustuslain suojaamaa kuntien itsehallintoa rajoittavasti.³¹

Kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon aseman ja vaikutusten ohella kirjallisuudessa on esitetty myös joitakin näkemyksiä tällaisen itsehallinnon mahdollisesta järjestämisestä ja sisällöstä. Markku Suksi on tuonut esille, että perustuslaissa mainittu alueellinen itsehallinto järjestettäisiin todennäköisesti samaan tapaan kuin kuntahallinto. Hän on arvioinut, että alueellinen itsehallinto jäisi luonteeltaan hallinnolliseksi eikä pitäisi sisällään esimerkiksi sellaista lainsäädäntövaltaa, joka Ahvenanmaan itsehallintoon kuuluu.³² Olli Mäenpää on todennut, että perustuslain tarkoittamat kuntia suuremmat hallintoalueet voisivat olla lähes mitä vain: maakuntia, itsehallintoalueita, yhteistoiminta-alueita, seutuhallinnon elimiä tai esimerkiksi tiettyä tehtävää hoitavia hallintoalueita³³.

3.1.3 Maakunnan itsehallinnon erot kunnalliseen itsehallintoon

Perustuslain turvaaman itsehallinnon sisältö ja valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ovat määrittäneet pitkälti erilaisista julkishallinnon uudistuksista ja -kokeiluista annettujen lakiehdotusten valmistelun ja käsittelyn yhteydessä. Itsehallintoon kytkeytyvien julkishallinnon muutosesitysten eduskuntakäsittely on tehty melko usein perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunnan harjoittaman perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan tuloksena erityisesti kunnallisen itsehallinnon käsitteelle on muodostunut yhtäältä vakiintunut ja toisaalta monimuotoinen merkitys-

³⁰ Rynänen 2004, s. 165.

³¹ Saraviita 2011, s. 978–979.

³² Suksi 2002, s. 351.

³³ Mäenpää 2012b, s. 57.

sisältö³⁴. Sen sijaan kuntia suurempien alueiden itsehallinnon perustuslailisesta sisällöstä ja vaikutuksesta kuntien itsehallintoon on saatu vain muutamia valtiosääntöisiä tulkintakannanottoja. Perustuslain 121 §:n 4 momenttiin viitattiin kuntarakennelakiehdotuksen³⁵ perustuslainmukaisuuden arvioinnissa, minkä ohella Kainuun hallintokokeilu³⁶ oli säännöksen suora sovellus. Näiden yhteydessä esitetyt valtiosääntöiset tulkinnat on otettu huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (sote) ja siihen kytkeytyvän aluehallintouudistuksen perustuslainmukaisuuden ennakkoarvioinnissa³⁷, minkä vuoksi seuraavassa keskitytään perustuslakivaliokunnan sote- ja aluehallintouudistuksesta esittämiin itsehallintotulkintoihin.

Sote-uudistuksen pitkään jatkuneeseen valmisteluun on sisältynyt moninaisia vaiheita³⁸, joista viimeisimpänä on perustuslakivaliokunnan 29.6.2017 antama lausunto³⁹. Valiokunta antoi yhteisen lausunnon sote- ja aluehallintouudistukseen kuuluvan oikeudellisen kokonaisuuden muodostavista hallituksen esityksistä⁴⁰. Tämän kokonaisuuden osana Suomeen ehdotetaan muodostettavaksi 18 maakuntaa pääsääntöisesti nykyisen maakuntajaon perusteella. Maakunnat olisivat pääosin valtion rahoittamia julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla olisi alueellaan itsehallinto ja joiden ylin päätävä toimielin olisi vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Maakuntien tärkein toimiala olisi sosiaali- ja terveydenhuolto.⁴¹

Sote- ja aluehallintoesitysten valtiosääntöisessä arvioinnissa keskeinen kysymys on yhtäältä ollut se, kaventaako ehdotettu sääntelykokonaisuus

³⁴ Ks. kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä tulkintaongelmista Heuru 2002, s. 261–262; Heuru 2012, s. 47; Sipponen 2000, s. 372.

³⁵ Ks. PeVL 20/2013 vp.

³⁶ Ks. PeVL 65/2002 vp; PeVL 22/2006 vp.

³⁷ Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 8, 13, 20, 24.

³⁸ Ks. sote-uudistuksen aiemmista vaiheista HE 324/2014 vp; PeVL 67/2014 vp; PeVL 75/2014 vp. Ks. tiivistelmä perustuslakivaliokunnan aiemmin sote- ja aluehallintouudistuksesta antamista arvioista PeVL 26/2017 vp, s. 9–10.

³⁹ Ks. PeVL 26/2017 vp.

⁴⁰ Ks. HE 15/2017 vp; HE 47/2017 vp; HE 52/2017 vp; HE 57/2017 vp; HE 71/2017 vp. Ks. myös HE 97/2016 vp; HE 16/2017 vp.

⁴¹ Ks. HE 15/2017 vp. Ks. maakuntaitsehallinnon rakentamisen eduista sote-alueisiin nähden Tuori 2012, s. 119–120. Ks. myös Helenelund 2016, s. 617–645; Pihlajaniemi 2012, s. 63–68.

kuntien asukkaiden itsehallintoa perustuslain 121 §:n 1–3 momenttien vastaisella tavalla, ja toisaalta se, onko maakunnille ehdotettu itsehallinto perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan riittävää. Olennaista on lisäksi ollut se, voidaanko perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatulla oikeudella riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin perustella sote-uudistuksen tarkoittamaa maakuntien itsehallintoa rajoittavaa valtion vahvaa ohjausta.⁴²

Perustuslakivaliokunta katsoi, että sote- ja aluehallintouudistuksesta annetut lakiehdotukset sisältävät eräitä perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisia järjestelyjä. Perustuslain 121 §:n vuoksi on huolehdittava, ettei maakuntaitsehallintoa tarkoittavalla lainsäädännöllä olennaisesti kavenneta kunnallista itsehallintoa tai jopa korvata sitä kokonaan taikka tehdä sitä muutoin merkityksettömäksi. Valiokunnan mukaan maakunnallisen itsehallinnon järjestäminen esitetyllä tavalla vähentäisi kunnallisen itsehallinnon painoarvoa.⁴³

Perustuslakivaliokunta tarkasteli kunnallisen itsehallinnon kannalta merkityksellisinä yksittäisinä kysymyksinä kuntien sote-tehtävien siirtoa maakunnille, kuntien verotusoikeuden rajoitusta ja omaisuuden siirtoa kunnilta maakunnille. Valiokunnan mukaan uudistuksessa on varmistettava, että ehdotettu tehtävien siirto kunnilta maakunnille ei muuta kunnan valtiosääntöoikeudellista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustavana elimenä. Esimerkiksi kunnan tehtäväalan kaventaminen koskemaan vain yleistä toimialaa ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on ylipäänsä annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kunnille lailta annettuja tehtäviä siirretään maakuntatasolle⁴⁴. Kuntien tehtäviä ei voida siirtää maakunnille täysin vapaasti. Valiokunta toisti jo aiemmin esille tuomansa käsityksensä siitä, että perusoikeusjärjestelmään kytkeytyvät painavat perusteet puoltavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suuremmille toimijoille⁴⁵. Valiokunta katsoi, ettei tällainen tehtävien siirto merkitse niin ratkaisevaa kuntien

⁴² Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 8, 12.

⁴³ PeVL 26/2017 vp, s. 8, 14–15, 30.

⁴⁴ Ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3; PeVL 67/2014 vp, s. 6; PeVL 75/2014 vp.

⁴⁵ Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 6; PeVL 75/2014 vp, s. 2.

tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kanssa.⁴⁶

Kuntien tuloveroprosentin lakisääteisen määräaikaisen alentamisen perustuslakivaliokunta arvioi sinällään rajoittavan kuntien verotusoikeutta. Valiokunta ei kuitenkaan katsonut tämän ehdotuksen vaikuttavan sääätämisyjärjestykseen, koska kyseinen rajoitus toteutettaisiin suuren, perustuslain 19 §:n turvaamiseen kytkeytyvän hallinnollisen uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä.⁴⁷ Sen sijaan kuntien omaisuuden laajamittainen siirtäminen maakuntien hallintaan tai omistukseen edellyttäisi valiokunnan mukaan kunnan itsehallinnon turvaavan kompensaatiosääntelyn lisäämistä voimaannpanolakiehdotukseen, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.⁴⁸

Maakuntien itsehallinnon sisältöä ja riittävyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta nosti esille sen, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa itsehallinnon yhtenä takeena on laintasoisuus. Tällä on valiokunnan mukaan merkitystä suhteessa maakuntien hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen. Valiokunta viittasi samassa yhteydessä siihen, että perustuslain 121 §:n 4 momentin perustelujen mukaan säännös vastaa asiallisesti jo hallitusmuodossa ollutta säännöstä. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan ”lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin”. Perustuslakivaliokunta totesi, että hallitusmuodon säännös sisälsi lakivaruksen kaltaisen normin, joka velvoitti säätämään laissa kuntien ja sitä suurempien hallintoalueiden yhteensovittamisesta. Tämä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä tarkoita sitä, että lainsäätäjällä olisi maakuntaitsehallinnon vähimmäisvaatimuksia koskeva täysin vapaa harkintavalta.⁴⁹

Lainsäätäjällä on kuitenkin tiettyä harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Tämä johtuu siitä, että perus-

⁴⁶ PeVL 26/2017 vp, s. 8, 14–15, 77.

⁴⁷ Ks. PeVL 41/2002 vp, s. 2; PeVL 51/2005 vp, s. 2–3; PeVL 67/2014 vp, s. 12; PeVM 10/1998 vp, s. 35.

⁴⁸ PeVL 26/2017 vp, s. 8, 15–18, 30. Ks. PeVL 41/2002 vp, s. 3; PeVL 16/2014 vp, s. 3; PeVL 40/2014 vp, s. 3; PeVL 67/2014 vp, s. 5.

⁴⁹ PeVL 26/2017 vp, s. 19, 26.

tuslain 121 §:n 4 momentista taikka sen esitöistä ei ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja maakuntien suuruudesta eikä myöskään sellaisia itsehallinnon sisältövaatimuksia, joita kunnan asukkaiden itsehallinnolle on säädetty perustuslain 121 §:n 1–3 momenteissa. Ylipäänsä perustuslaissa säännellyt itsehallinnon muodot ovat epäyhtenäisiä. Perustuslaissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslainsäätäjän ei voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto. Valiokunta toi samalla kuitenkin esille jo aiemman kantansa siitä, että perustuslain 121 §:n 1 ja 4 momentit muodostavat kokonaisuuden⁵⁰. Siten kuntien itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta niin että maakuntien erityispiirteet otetaan huomioon.⁵¹ Valiokunta luetteli kunnallisen itsehallinnon keskeisiksi osatekijöiksi kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet, verotusoikeuden ja siihen sisältyvän kuntien mahdollisuuden päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleisen toimialan.⁵²

Sote-uudistuksessa ehdotettu maakuntien itsehallinto eroaisi merkittäväällä tavalla kuntien itsehallinnosta siinä, ettei maakunnalla olisi yleistä toimialaa. Eräänlaiseksi rajatuksi yleiseksi toimialaksi on toisaalta arvioitavissa ehdotetussa sääntelyssä määritellyt tehtävät, jotka maakunta voisi ottaa hoitaakseen ja joista ei välttämättä säädettäisi yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan mukaan maakuntien puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin alueelliseen itsehallintoon perinteisesti liitettyä itsehallinnon periaatetta. Yleisen toimialan puuttumisen merkitys riippuu valiokunnan mukaan kokonaisuarkinnasta, jossa merkityksellisiä seikkoja ovat perusoikeuksien turvaaminen, hallittu hallinnon uudistaminen ja maakunnan toiminnan perustuminen pääasiassa valtion rahoitukseen. Perustuslakivaliokunta piti selvänä, että maakunnan yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa.⁵³

⁵⁰ Ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9.

⁵¹ Ks. PeVL 65/2002 vp; PeVL 22/2006 vp.

⁵² PeVL 26/2017 vp, s. 19–20, 22. Ks. PeVL 67/2014 vp; PeVL 75/2014 vp. Ks. myös Suksi 2014, s. 132–161.

⁵³ PeVL 26/2017 vp, s. 21–22.

Keskeinen ero kunnalliseen itsehallintoon nähden on myös se, ettei maakunnille olla säätämässä verotusoikeutta. Itsenäinen verotusoikeus olisi perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltua, mutta ehdottomana maakunnallisen itsehallinnon vaatimuksena sitä ei voida pitää.⁵⁴ Tästä poiketen perustuslakivaliokunta edellytti vuoden 2014 valtiopäivillä perustuslain tarkoittamilta kuntaa suuremmilta itsehallintoalueilta kansanvaltaisuuden ohella verotusoikeutta.⁵⁵

Kansanvaltaisuuteen liittyvät lähtökohdat muodostavat perustuslakivaliokunnan mukaan ydinsisällön niille vaatimuksille, joita perustuslaki asettaa maakuntaitsehallinnolle. Valiokunta katsoi, että vaaleilla valittavaan maakuntavaltuustoon keskeisesti perustuva maakuntien päätöksentekojärjestelmä täyttää perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytetyt kansanvaltaisuuden vaatimukset. Valiokunta nosti kansanvaltaisuuden kannalta erityistarkasteluun eräitä maakuntien päätösvaltaa määrittäviä seikkoja. Tällaisista seikoista valiokunta piti maakuntiin kohdistuvaa voimakasta valtiollista ohjausta, valvontaa ja päätösvaltaa jossakin määrin ongelmallisena maakunnan itsehallinnon kannalta. Valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisimmaksi näkökohdaksi nousi kuitenkin maakunnan sote-tehtävien yhtiöittämisvelvoite. Perustuslakivaliokunnan mukaan yhtiöittäminen vaarantaisi perusoikeuksien toteutumista ja edellyttäisi varsin laajan tehtäväkokonaisuuden siirtämistä kansanvaltaisen päätöksenteon ulottamattomiin.⁵⁶ Valiokunta katsoi sosiaali- ja terveystalveluiden yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn poistamisen valinnanvapauslakiesityksestä välttämättömäksi. Kaikkiaan perustuslakivaliokunta katsoi, että sote- ja aluehallintolakiehdotusten saattaminen perustuslain mukaisiksi ja tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi edellyttää valtioneuvoston valmistelevan vielä monia muitakin muutoksia esitetyn sääntelyn perusrakenteisiin ja yksityiskohtiin.⁵⁷

⁵⁴ PeVL 26/2017 vp, s. 24.

⁵⁵ Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 8.

⁵⁶ Ks. PeVL 8/2014 vp, s. 4; PeVL 75/2014 vp.

⁵⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 11, 20–21, 24–25, 30, 75–77.

3.1.4 Maakuntauudistuksen kunnallista itsehallintoa heikentävät vaikutukset

Perustuslakivaliokunta esitti uusimmassa sote- ja aluehallintolausunnossaan tärkeitä linjauksia siitä, mitä perustuslain 121 §:n 4 momentilla tarkoitetaan ja millaisen valtio–maakunta–kunta-suhteen perustuslaki yhtäältä mahdollistaa ja toisaalta edellyttää. Vastaavanlaisia yleisen maakuntaitsehallinnon rakentamista merkitseviä lakiehdotuksia ei ole aikaisemmin ollut eduskunnassa käsiteltävänä. Perustuslainmukaisuuden ennakovalvonnassa annetuilla kannanotoilla perustuslain 121 §:n 4 momentin sisällöstä on siten erityismerkitystä suomalaisen itsehallinnon käsitteen valtiosääntöisen kokonaisuuden hahmottamisessa. Selventämällä perustuslain mukaisen kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ydinkriteereitä perustuslakivaliokunta samalla täydensi suomalaisen itsehallinnon valtiosääntöistä kokonaisuusilmiötä.

Huomionarvoinen seikka on jo pelkästään se, että perustuslakivaliokunta katsoi ylipäätään mahdolliseksi pitää perustuslaissa säädetyn itsehallinnon yhtenä tulkintana sote-esityskokonaisuudessa ehdotettua maakuntien itsehallintoa. Maakuntaitsehallinnon välttämättöminä osatekijöinä valiokunta piti itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon perustamista lakiin. Sen sijaan esimerkiksi sellaisia kunnallisen itsehallinnon edellytyksiä kuin verotusoikeutta ja yleistä toimialaa ei katsottu maakuntaitsehallinnon välttämättömiksi edellytyksiksi. Kansanvaltaisuus nousee ylipäänsä yhteiseksi piirteeksi perustuslain eri itsehallinnon muotoja koskevalle sääntelylle. Kansanvaltaisuutta ymmärrettyä erityisesti osallistumisena ja vaikuttamisena voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä riippumatta siitä, mistä perustuslaissa säädetystä itsehallinnollisesta järjestelystä on kyse.⁵⁸

Perustuslakivaliokunnan sote- ja aluehallintouudistukseen ottamat kannat selkeyttivät itsehallinnon ydinkriteerien ohella perustuslain turvaaman itsehallinnon rajoja. Yksi keskeinen itsehallintorajoite on se, että maakuntaitsehallinnolla ei voida tehdä tyhjäksi tai olennaisesti kaventaa kunnallis-

⁵⁸ Ks. PeVL 26/2017 vp, s. 23–24, 30. Ks. myös PeVL 67/2014 vp; PeVL 75/2014 vp. Ks. demokratian merkityksestä sote-uudistuksessa Mäenpää 2012a, s. 280–281.

ta itsehallintoa. Perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmalliseksi osoittautui erityisesti kuntien omaisuuden laajamittainen siirtäminen maakuntien hallintaan tai omistukseen ilman kompensatio-sääntelyä. Itsehallinnon ydinedellytys, kansanvaltaisuus, vaikuttaa samaten asettavan rajoja itsehallinnon kehittämiseksi: maakuntien itsehallinnon edellytyksiin kytkeytyvänä perustuslainmukaisuuden ongelmana näyttäytyi ennen kaikkea kansanvaltaisuutta heikentävä sote-palveluiden yhtiöittämisvelvoite. Myös perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen näyttäytyi monessa kohdin itsehallinnon kehittämisen tärkeänä reunaehtona.

Kaikkiaan tässä luvussa tarkastellut alueellisen itsehallinnon muodot vaikuttavat olevan varsin monimutkaisessa valtiosääntöisessä keskinäis-suhteessa: perustuslain mahdollistama maakuntien itsehallinto perustuisi yhtäältä samantapaisille itsehallinnon osatekijöille kuin kunnallinen itsehallintokin, mutta olisi toisaalta omanlaisensa itsehallinnon muoto, joka osin myös heikentäisi perustuslaissa suojattua kuntien itsehallinnollista asemaa. Itsehallinnollisen kokonaisuuden valtiosääntöoikeudellinen sisältö ja merkitys ovat vielä myöskin osin avoimina – jää nähtäväksi, millainen sote- ja aluehallintouudistuksessa mahdollisesti toteutettava uusi itsehallintomalli lopulta on ja osoittautuuko se edellytyksiltään, rajoitteiltaan ja vaikutuksiltaan valtiosääntöoikeudellisesti kestäväksi.

3.2 Kunnallinen itsehallinto – kunnan oikeudellisen aseman suojaajana

Kunnallinen itsehallinto ei ole yksiselitteinen käsite, vaan sitä on mahdollista lähestyä useista eri näkökulmista. Kuntien itsehallinnon on toisaalta katsottu olevan valtion vallasta johdettua, valtion vallalle alisteista valtaa tai lainsäädännöllä valtiovallan hajauttamista paikallistasolle. Toisenlaista näkemystä edustavat katsantokannat, joissa kunnan asema asukkaidensa paikallisyhteisönä katsotaan olevan historiallista ja kulttuurillista perua ja siten omaavan myös valtiosta riippumatonta alkuperäistä valtaa.⁵⁹ Koska tässä

⁵⁹ Heuru ym. 2011, s. 94–96.

tutkimuksessa keskeistä ei ole kunnan itsehallinnon käsitteellinen määrittely vaan valtion ja kuntien ohjaussuhteiden esittäminen, voidaan kunnallista itsehallintoa lähestyä puhtaasti oikeudellisena käsitteenä. Tällöin määritelmä yksinkertaistuu ja kunta voidaan nähdä paikallisesti järjestettynä yhteisönä, joka päättää ja huolehtii voimassa olevan oikeusjärjestelmän määrittämisestä yhteisön valtapiiriin kuuluvista asioista.⁶⁰ Rajaus tarkoittaa myös tutkimuksen pitäytymistä lainsäädännön, lain valmisteluaineistojen ja vakiintuneen oikeuskäytännön muodostamassa kokonaisuudessa, joka jättää osan ohjaussuhteisiin käytännössä vaikuttavista mekanismeista ja käytännöistä tarkastelun ulkopuolelle.

Kuntien itsehallinnollisesta asemasta suhteesta valtioon säädetään perustuslain 121 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain säännöksen on katsottu suojaavan kunnallista itsehallintoa sekä institutionaalisella että kunnan tasolla. Ensimmäisellä tarkoitetaan, että Suomessa hallinto on järjestetty tavalla, jossa kuntataso muodostaa oman hallintokerroksen, ja jälkimmäisellä kunnan itsehallinnon perusteiden toteutumista (muun muassa asukkaiden itsehallinto) jokaisessa kunnassa.⁶¹ Kunnallisen itsehallinnon katsotaan olevan perustuslailla suojattu kuntien hallinnon periaate, ja se merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.⁶² Perustuslain kunnille takaama itsehallinto on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu niin vahvaksi, ettei sen keskeisiin ominaispiirteisiin voida puuttua tavallisella lailla tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.⁶³

Kuntien asukkaiden itsehallinnon kuuluminen kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteisiin on vahvistettu myös Suomen vuonna 1991 hyväksymässä Euroopan paikallisen itsehallinnon perus-

⁶⁰ Lähestymistavan perustan osalta, ks. Heuru ym. 2011, s. 21–23.

⁶¹ Ks. Mäenpää 2013, s. 1803–1804, Rynänen 2012, s. 64.

⁶² HE 1/1999 vp, s. 175.

⁶³ Ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 22/2006 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 2–3, PeVL 31/1996 vp, s. 1.

kirjassa (SopS 65 ja 66/1999⁶⁴). Paikallisen itsehallinnon peruskirjan johtolauseeseen mukaan peruskirjan allekirjoittaneet Euroopan neuvoston jäsenvaltiot katsovat, että paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja ja että kansalaisten oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon on yksi niistä demokratian periaatteista, jonka kaikki jäsenvaltiot tunnustavat. Kansalaisten oikeutta osallistua julkisten asioiden hoitoon voidaan peruskirjan mukaan välittömimmin käyttää paikallistasolla, koska paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta, voivat luoda tehokkaan ja kansalaista lähellä olevan hallinnon. Paikallisen itsehallinnon suojaamisen ja vahvistamisen on katsottu edistävät merkittävästi demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostumista. Tämän on puolestaan nähty edellyttävän sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on demokraattisesti valitut päätöksentekuelimet, ja laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden.⁶⁵

Kunnan itsehallintoon on katsottu kuuluvan myös alueellisen vallan, joka on valtiolta johdettua valtaa päättää niistä asioista, jotka koskevat kunnan alueen kaikkia henkilöitä ja asioita.⁶⁶ Tätä käsitystä vahvistaa myös perustuslain 122 §:n vaatimus kuntajaon perusteiden ja niistä päättämisen sääntelystä laintasolla. Kunnan alueellisen itsenäisyyden osalta perustuslain 121 §:n voidaan katsoa edellyttävän kuntien olemassa oloa, mutta perustuslaissa ei oteta kantaa kuntien määrään tai yksittäisten kuntien alueellisiin rajoihin.

⁶⁴ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset on saatettu Suomessa voimaan lailla 1180/1991. Vaikkakin peruskirja on sisällöltään periaatteellinen ja oikeudelliselta luonteeltaan ohjelmallinen ja puiteluonteinen sopimus, sen saattaminen lailla osaksi Suomen oikeusjärjestystä tekee siitä oikeudellisen normin, johon voidaan vedota hallintotoiminnassa ja lainkäytössä. Lisäksi lainsäädäntöä tulee tulkita ja soveltaa peruskirjan mukaisesti (ks. Mäenpää 2013, s. 1076–1077). Peruskirjan tulkinnan osalta muun muassa Ryyänen (2014) on katsonut, että suhteellisen väljästi muotoiltuja artikloja on tulkittava yhteydessä peruskirjan johdanto-osassa esitettyihin tavoitteisiin (ks. Ryyänen 2014, s. 238).

⁶⁵ SopS 65 ja 66/1999, johdantolause. Asukkaiden oikeutta osallistua paikallishallinnon päätöksentekoon on tarkennettu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisen toiminnasta annetussa lisäpöytäkirjassa (Sops 49/2016).

⁶⁶ Heuru ym. 2011, s. 112.

Perustuslakivaliokunta on kuntarakennelakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 20/2013 vp) katsonut, että kunta on paikallishallinnon perusyksikkö ja kunnan alue kuuluu kunnan itsehallinnon ydinalueeseen. Säännöksen väljästä sanamuodosta johtuen valiokunta on kuitenkin katsonut, ettei perustuslain 121 §:stä voida johtaa kovin tiukkoja reunaehtoja kuntakoolle tai kuntarakenteelle yleisemmin.⁶⁷

Kuntien itsehallinnon perustuslaillinen asema ei rajaudu ainoastaan perustuslain 121 ja 122 §:ään, vaan kuntien itsehallinnolliseen asemaan on katsottu vaikuttavan myös perustuslain peruseriaatteet, erityisesti kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaatteet. Perustuslain esitöiden mukaan vaikka perustuslain 2 §:n 1 momentti koskee valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, on kunnallisella itsehallinnolla olennainen merkitys kansanvallan toteutumisessa.⁶⁸ Perustuslailla turvattuun kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2 § 2 mom.). Kuntien käyttäessä julkista valtaa erityisesti yksilön oikeudellista asemaa koskevassa päätöksenteossa tulee vallan käytön perustua lakiin, jota on myös kaikessa julkisessa toiminnassa tarkoin noudatettava (PL 2 § 3 mom.).

Kunnan itsehallintoa ei ole myöskään mahdollista tarkastella vain yksin kuntien näkökulmasta. Kunnat ovat osa Suomen julkista hallintoa ja yhteiskuntaa sekä kiinteässä suhteessa valtioon. Lisäksi kuntien harjoittama taloudellinen toiminta muodostaa laajoja alueellisia yhteistyöverkostoja kuntien ja alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen kesken. Kuntien itsehallintoon vaikuttaa keskeisesti kunnan rooli kansalaisille tarjottavien palvelujen toteuttamisessa sekä julkisen hallinnon voimavarojen allokoinnissa.⁶⁹ Kunnille annetut tehtävät ovat keskeisiä kansalaisen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien turvaamisessa, joka edellyttää tehtävien vaatimien edellytysten järjestämistä.

Ohjauksen näkökulmasta kunnan ja valtion välistä asemaa määrittää osaltaan myös kuntien itsehallintoon kuuluva itsenäinen päätösvalta suhteessa

⁶⁷ PeVL 20/2013 vp, s. 6 ja 9.

⁶⁸ HE 1/1998 vp, s. 74.

⁶⁹ Ks. Mecklin & Vakkuri 2011, s. 293.

valtioon. Tähän on katsottu kuuluvaksi muun muassa se, ettei valtion viranomaisilla ole yleistä toimivaltaa antaa kuntia sitovia hallinnollisia päätöksiä eivätkä valtion viranomaiset voi yksittäistapauksissa puuttua kunnan päätösvallan käyttöön. Kunnan päätöksiä ei voi myöskään vaatia alistettavaksi valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Koska valtion viranomaisilla ei ole hallinto-organisatorisiin suhteisiin perustuvaa ohjausvaltaa kunnan viranomaisiin, tulee myös ohjaussuhteiden perustua lakiin.⁷⁰ Kunnille lailla annettujen tehtävien osalta valtion ohjausvallan tulee olla myös lailla säädetty.

3.3 Tehtävien antaminen kunnille – perustuslain suojasäännöksen sisältö

Itsehallinnon takeeksi perustuslain 121 §:n 2 momentissa säädetään velvoitteesta säätää lailla kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä. Kuntien hallinnon osalta lailla säätämisen vaatimuksen on perustuslain esitöissä katsottu koskevan kuntien hallinnon yleisiä perusteita, kuntien päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta sekä kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Näkemyksen mukaan päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille, ja sen toteutuminen turvataan laintasoisin säännöksin.⁷¹ Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut perustuslain 2 §:ssä ilmastun kansanvaltaisuuden periaatteen tarkoittavan kunnallisen ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta ja kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin.⁷² Lisäksi kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta vahvistaa perustuslain 14 §:n 4 momentin velvoite julkiselle hallinnolle edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.⁷³

⁷⁰ Harjula & Prättälä 2015, s. 84, Mäenpää 2013, s. 1086–1087.

⁷¹ HE 1/1999 vp, s. 176.

⁷² Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 5 ja 14, PeVL 63/2014 vp, s. 3, PeVL 24/2008 vp, s. 2 ja PeVL 23/2001 vp, s. 2.

⁷³ PeVL 67/2014 vp, s. 5.

Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteen mukaan kuuluu kunnan oikeus päättää itse tehtävistä, joita se itsehallinnon nojalla ottaa hoidettavakseen. Muiden tehtävien antaminen kunnalle edellyttää lain tasoista sääntelyä.⁷⁴ Vastaava näkemys on vakiintunut myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.⁷⁵ Kainuun maakuntakokouksen yhteydessä perustuslakivaliokunta muun muassa katsoi, että kunnilta maakunnalle siirrettäviksi tuolloin ehdotetut tehtävät olivat kuntien niin sanottuja pakollisia tehtäviä, jolloin tehtävien siirtoon liittyvällä sääntelyllä ei rajoitettu kuntien yleistä toimialaa tai niiden oikeutta itsehallintonsa mukaisesti hoitaa vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä.⁷⁶ Velvoite antaa tehtäviä kunnille vain laintasoisilla säännöksillä on nähty johtuvan myös kunnan oikeudellisesta asemasta valtiosta erillisenä oikeushenkilönä. Valtio ei voi ohjata kuntaa sitovasti talous- ja tulosohjauksen keinoin, minkä vuoksi sille asetettavia velvoitteita voidaan antaa vain lailla.⁷⁷ Kunnalle lailla annettavien tehtävien onkin katsottu kuuluvan kunnan itsehallinnon piiriin, minkä vuoksi myös lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden hoitamisessa on huomioitava kunnallisen itsehallinnon perusteet, muun muassa oikeus päättää tehtävän suorittamisen tavasta sekä niiden toteuttamiseen liittyvästä kansanvaltaisesta päätöksenteosta.⁷⁸

Kuntien itsehallinnon kannalta laintasoiseen sääntelyyn vaikuttavat myös tehtäviin liittyvät perusoikeusulottuvuudet. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kunnille annettujen tehtävien kohdistuessa erityisesti perustuslain 16 § ja 19 § säädettyjen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen on tehtäviin liittyvä sääntely toteutettava aina laintasolla.⁷⁹ Kunnille annettavien uusien tehtävien lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä myös olemassa oleviin tehtäviin kohdistuvien muutosten on katsottu edellyttävän laintasosta sääntelyä, erityisesti

⁷⁴ Ks. HE 1/1999 vp, s. 176, PeVL 11/2016 vp, s. 6, PeVL 30/2016 vp, s. 3.

⁷⁵ Ks. PeVL 20/2004 vp, s. 3.

⁷⁶ PeVL 67/2014 vp, s. 6.

⁷⁷ Ks. Harjula & Prättälä 2015, s. 53.

⁷⁸ Mäenpää 2013, s. 1091.

⁷⁹ PeVL 20/2004 vp, s. 3.

jos sääntelyn aiheuttama taloudellinen vaikutus on riittävän suuri. Esimerkiksi kuntien tehtäviin liittyvän henkilöstömitoituksen sääntelyn on katsottu vaativan täsmällisesti laissa säädettyä velvoitetta, koska mitoituksen määrittäminen valtioneuvoston asetuksella on ongelmallinen perustuslain 121 §:n kanssa.⁸⁰

Kuntien tehtäviin liittyvä perusoikeuslottuvuus vaikuttaa myös kuntien itsehallintoa rajaavasti. Perustuslaissa turvatus kunnan itsehallinnon rajaaminen tavallisella lailla on nähty mahdolliseksi, erityisesti jos sen tarkoituksena on turvata perusoikeuksien toteutuminen. Kainuun maakuntakokoukseen koskeneessa lausunnossa (PeVL 65/2002) perustusvaliokunta katsoi tehtävien siirron maakunnille mahdolliseksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikkakin tilanne oli lähtökohtaisesti ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kannalta, koska alueen kuntien taloudellisesta tilanteesta johtuneen epävarmuuden vuoksi kuntien mahdollisuudet tuottaa riittävästi kunnallisia peruspalveluja oli uhattuna.⁸¹ Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään katsonut perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon vastaiseksi sääntelyä, jolla pidennetään kunnille säädetyn velvoitteen voimassaoloaikaa tarkoituksena turvata palvelujen häiriötön saatavuus.⁸² Puuttumista kuntien oikeustoimiin ei ole katsottu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä turvatus kunnallisen itsehallinnon kanssa myöskään, mikäli ehdotettu sääntely on tehty määräaikaisena, hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtaisena ja rajattuna kokonaisuutena.⁸³ Myöskään tilanteissa, joissa ehdotettu sääntely vastaa kuntien omaa näkemystä, on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan mahdollistanut lailla rajoittaa kunnallista itsehallintoa. Kunnallisen itsehallinnon kannalta on merkityksellistä, että kaikki sääntelyn kohteena olevat kunnat ovat kannattaneet ehdotetun sääntelyn muodostamaa oikeustilaa.⁸⁴

Vaikkakin kunnille lailla annetut tehtävät muodostavat suuren osan kunnan koko tehtäväalasta, jää niidenkin osalta päätösvalta tehtävän suoritta-

⁸⁰ PeVL 12/2005 vp, s. 5.

⁸¹ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

⁸² PeVL 9/2015 vp, s. 2.

⁸³ PeVL 30/2016 vp, s. 3–4.

⁸⁴ PeVL 4/2015 vp, s. 3.

misesta tai palvelujen tuotantotavasta pääosin kunnan vastuulle. Kunnalle lailla annettavien tehtävien sääntelytapaan liittyy kuitenkin punninta myös siitä, kuinka paljon kunnan päätösvaltaa tehtävän järjestämisessä ja tuottamisessa on katsottu tarpeelliseksi rajoittaa kansallisten intressien näkökulmasta.⁸⁵ Kuntalain (410/2015) 8 § mahdollistaa, että kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Kunnalla on myös mahdollisuus itsehallintonsa ja voimavarojensa puitteissa tarjota laissa säädetyn palvelutason tai saatavuuden ylittäviä palveluja sekä laissa säädettyjä palveluja tukevia ja täydentäviä palveluja.⁸⁶ Tiettyihin lakisääteisiin tehtäviin sisältyy myös kunnalle säädetty mahdollisuus päättää tehtävän toteuttamisesta, jolloin kyse on niin kutsutusta lakisääteisestä, mutta kunnalle vapaaehtoisesta tehtävästä. Näiden lisäksi myös kunnan yleinen toimiala antaa kunnalle mahdollisuuden tuottaa asukkaidensa tarpeisiin myös lakisääteisiin tehtäviin liittymättömiä palveluja lainsäädännön asettamien rajoitusten puitteissa.

Kuntien lakisääteiset tehtävät voidaan ryhmitellä usealla tavalla. Valtiovarainministeriön kuntien tehtäviä koskeneissa kartoituksissa kunnan lakisääteiset tehtävät luokiteltiin 1) lakisääteisiin, mutta kunnalle vapaaehtoiisiin tehtäviin, 2) lakisääteisiin, määrärahasta riippuviin tehtäviin, 3) lakisääteisiin, määrärahasta riippumattomiin tehtäviin, 4) lakisääteisiin, tarvesidonnaisiin tehtäviin sekä 5) toimeksiantotehtäviin.⁸⁷ Näistä erityisesti ensimmäinen on kuntien itsehallinnon osalta huomion arvoinen, sillä kunnalle jää harkintavalta ja oikeus päättää siitä, ryhtyykö se hoitamaan tehtävää vai hakeeko kunta ylipäätään valtiolta lupaa tehtävän hoitamiseksi. Kun kunta on tehnyt päätöksen tai saanut luvan hoitaa tehtävää, on sen noudatettava kyseessä olevassa toiminnassa tehtävään kohdistuvaa lainsäädäntöä. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan vapaaehtoiset lakisääteiset tehtävät liittyvät usein kuntien lakisääteisiin tehtäviin täydentäen niihin liittyviä palveluveloitteita ja -tasoja.⁸⁸ Tyypillinen esimerkki kategoriaan sisältyvästä tehtävästä on lukio- tai ammatillisen koulutuksen järjestäminen.

⁸⁵ Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 53.

⁸⁶ Ks. Mecklin & Vakkuri 2011, s. 289.

⁸⁷ Valtiovarainministeriö 40/2015, 30/2015 ja 2/2013.

⁸⁸ Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 53 ja 54, Valtiovarainministeriö 2/2013, s. 15 ja 29.

Lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten ylläpitäminen on kunnille vapaaehtoista, mutta koulutuksen järjestäminen edellyttää opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän luvan (lukiolaki 629/1998 3 §, laki ammatillisesta peruskoulutuksesta 630/1998 8 §). Tehtävän osalta kunnan päätösvallassa on, hakeeko se ministeriöltä lupaa koulutuksen järjestämiseen vai ei.⁸⁹

Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen kannalta on merkityksellistä, että kuntien lakisääteisten tehtävien osalta valtioneuvostolle ja ministeriöille voidaan perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan antaa asetuksenantovaltaa tarkentaa ja täsmentää kuntia ohjaavia säännöksiä. Lisäksi perustuslain säännös mahdollistaa rajatun ohjausvallan antamisen valtion viranomaiselle täsmällisesti rajattuna. Kuntia sitovan valtion viranomaisten määräysvallan on katsottu kuitenkin olevan mahdollista vain, jos siihen on erityisiä ja riittävän painavia perusteita esimerkiksi perusoikeuksien turvaamisen osalta.⁹⁰

3.4 Kunnan itselleen ottamat tehtävät – kunnan toimialan määrittäminen

Perustuslaissa ei säännellä kunnan itsehallintonsa puitteissa itselleen ottamia tehtäviä tai niihin liittyviä rajauksia. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen.⁹¹ Yleiseksi tulkinnaksi onkin muodostunut se, että perustuslain tasoisen tehtävien lailla säätämisen vaatimukseen on katsottu sisältyvän kunnan oikeus omilla päätöksillä ottaa itselleen tehtäviä, eikä kunnallista itsehallintoa voi olla ilman tätä oikeutta.⁹² Kunnallishallinnon kansanvaltaisuuden on katsottu edellyttävän sitä, että kunnat voivat päätöksillään ottaa hoidettavakseen kuntalaisten intressissä olevia asioita, jolloin kuntien tehtäviä

⁸⁹ Kunnilla on kuitenkin lakisäätäinen velvollisuus rahoittaa asukasperusteisesti lukiokoulutusta tai toisen asteen ammatillista peruskoulutusta riippumatta siitä, järjestääkö kunta koulutusta vai ei (Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 53).

⁹⁰ Mäenpää 2013, s. 1087.

⁹¹ HE 1/1998 vp, s. 176.

⁹² Sallinen 2011, s. 349–350.

ei voi rajata koskemaan vain lakisäätteisiä tehtäviä.⁹³ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa paikallisviranomaisten vastuulle kuuluvia tehtäviä ei määritellä konkreettisesti. Peruskirjan 3 (1) artiklan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjan selitysosana mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että paikallisviranomaisilla tulisi olla laaja vastuu niistä tehtävistä, joita ne pystyvät toteuttamaan paikallistasolla, eikä paikallishallinnon roolia tulisi rajata vain korkeampien viranomaisten alaisiksi.⁹⁴ Maakuntaja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lainsäädäntökokonaisuuden esitöissä peruskirjan 3 (1) artiklan on katsottu pitävän sisällään säännöksen yleisen toimialan kuulumisesta paikallisen itsehallinnon keskeiseksi osaksi.⁹⁵

Kunnan itselleen ottamien tehtävien tehtäväalan tarkemman perustan muodostaa kuntalain (410/1995) 1 §:n 2 momentissa kunnan tehtäväksi säädetty velvoite edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Säännöksen on katsottu olevan myös kunnan itsenäisen harkintavallan peruslähtökohta kunnan hoitaessa omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvia tehtäviä.⁹⁶ Kuntalain (410/1995) 7 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kuntalain esitöiden mukaan tehtävät jakautuvat kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiin tehtäviin (yleinen toimiala), kunnan lakisäätteisiin tehtäviin (erityinen toimiala) sekä kunnan sopimuksen nojalla hoidettavakseen ottamiin niin kutsuttuihin toimeksiantotehtäviin.⁹⁷ Tehtäviä koskevan sääntelyn yleisyyttä on kuntalain esitöissä perusteltu sillä, että perustuslain kunnallisen itsehallinnon että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan kunnalla tulee olla laaja mahdollisuus ottaa tehtäviä hoidettavakseen omalla päätöksellään, minkä vuoksi yleisen toimialan tehtävistä ei lainsäädännössä voida säätää

⁹³ Harjula & Prättälä 2012, s. 48, Mäenpää 2013, s. 1091.

⁹⁴ Euroopan neuvosto: Explanatory report, ETS no. 122, s. 4–5.

⁹⁵ Ks. HE 15/2017 vp, s. 46.

⁹⁶ Mäenpää 2013, s. 1092.

⁹⁷ HE 268/2014 vp, s. 16.

tyhjentävästi. Väljällä ja joustavalla sääntelyllä on pyritty siihen, että kunta voi tarvittaessa sopeuttaa toimintansa eri aikoina uusien olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti ja että toimiala voi olla erilainen eri kunnissa.⁹⁸ Kuntien yleistä toimialaa rajoittavien periaatteiden puuttumista kuntalaista on perusteltu myös sillä, että yleistä toimialaa koskevat rajaukset muodostuvat muun lainsäädännön, muun muassa perusoikeuksia koskevan tai kilpailuoikeudellisen sääntelyn sekä oikeuskäytännön kautta.⁹⁹ Yleistä toimialaa koskevan sääntelyn lisäksi kunnan itsehallintoon kuuluvien tehtävien alaa on katsottu rajaavan myös kunnan toimintaan sovellettavat yleiset oikeusperiaatteet, muun muassa yhdenvertaisuus, hallinnon toissijaisuus, tehtävän paikallisuus sekä tarkoitussidonnaisuus.¹⁰⁰

Kunnan tehtäväkentän määrittämiseksi voidaan tässä yhteydessä nostaa esiin kuntalain esitöissä kunnan yleisen toimialan keskeisiksi tehtäviksi esitetyt elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyvät tehtävät sekä eri tahoille myönnettyt avustukset, takaukset ja lainat.¹⁰¹ Valtiovarainministeriön kuntien itsehallinnollisia tehtäviä koskevan kartoituksen mukaan kuntien itsehallinnolliset tehtävät täydentävät lakisääteisiä tehtäviä kunnan asukkaiden palvelutarpeista sekä paikallisista olosuhteista lähtien ja liittyvät erityisesti elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen, asuntotuotantoon, yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukemiseen, poliittisen toiminnan tukemiseen, tietoverkkojen rakentamiseen ja ylläpitoon sekä pienvenesatamiin.¹⁰² Erityislainsäädännön kautta edellä mainittuja tehtäviä koskevien rajausten osalta voidaan käyttää esimerkkinä kunnan harjoittamaa elinkeino- ja työllisyyspolitiikkaa, jolla tavoitellaan kunnan alueen kilpailukyvyyn ja elinvoiman turvaamista sekä tätä kautta myös asukkaiden hyvinvointia. Kuntalaki (410/2015) sekä laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) ohjaavat kuntia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan, mutta velvoitteiden sijaan sääntely asettaa kuntien elinkeinotoiminnalle lähinnä toiminnan sisältöä ja toimintatapoja koskevia

⁹⁸ HE 268/2014 vp, s. 16 ja 61.

⁹⁹ Ks. HE 268/2014 vp, s. 61–62.

¹⁰⁰ Mäenpää 2013, s. 1106.

¹⁰¹ HE 268/2014 vp, s. 17.

¹⁰² Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 25.

reunaehtoja.¹⁰³ Myöskään vuokra-asuntojen tuottaminen tai omistaminen ei kuulu kuntien lakisääteisiin tehtäviin, vaikka kunnat ovat vuokra-asunto-tuotannon toimialalla merkittävä toimija. Kunnat ovatkin hankkineet omistukseensa vuokra-asuntoja käytettäväksi niin sosiaaliseen asumiseen kuin asuntoja tarvitsevien kuntalaisten, kunnan työntekijöiden ja elinkeino-elämän tarpeisiin.¹⁰⁴ Asuntotuotannon osalta kunnan päätösvaltaan vaikuttaa se, onko tuotanto valtion tukemaa tuotantoa vai vapaarahoitteista. Kuntien yleisen toimialan piiriin voidaan lukea myös yhdistysten ja vapaan kansalaistoiminnan tukeminen. Kunnat antavat harkinnanvaraisia avustuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöille, urheiluseuroille, harrastusyhdistyksille, nuorisojärjestöille, eläkeläis- ja vanhusjärjestöille, kylä- ja kaupunginosayhdistyksille sekä erilaisille kulttuuriyhdistyksille.¹⁰⁵

Kuntien itsehallinnon piiriin voidaan katsoa kuuluviksi myös alati merkityksellisemmiksi muodostuvat kuntien tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät tehtävät niiltä osin, kun niistä ei ole säädetty erikseen. Julkisuuslaki (621/1999), tietohallintolaki (634/2011) sekä arkistolaki (831/1994) velvoittavat kunnat muun muassa toteuttamaan hyvää tiedonhallintatapaa, varmistamaan tietojärjestelmiensä yhteentoimivuus sekä järjestämään arkistotoimensa, mutta jättävät konkreettiset keinot ja menettelytavat näiden toteuttamisesta kuntien päätettäväksi. Kuntien tietohallinnon toimintaympäristö koostuu kunnan sisäisen toiminnan lisäksi kunnan ja palvelutuottajien (inhouse tai markkinaehtoiset), kuntien sekä kunnan ja valtion välisistä suhteista ja rakenteista, joten kunnan itsehallinnollinen alue rajautuu kyseisen vuorovaikutussuhteen mukaan. Esimerkiksi valtion ottaman roolin julkisen hallinnon tietohallinnon ja yhteisten palvelujen kehittämisessä voidaan katsoa rajaavan kuntien päätöksentekomahdollisuutta vastaavissa asioissa.¹⁰⁶ Kunnan itsehallinnon ulottuvuutta tietohallinnon osalta voidaan tarkastella myös tieto- ja viestintäteknisten ratkaisujen ja palvelujen tuottamista koskevan päätösvalan kautta. Tällöin kuntien mahdollisuutta päättää palvelujen

¹⁰³ Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 30.

¹⁰⁴ Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 38.

¹⁰⁵ Valtiovarainministeriö 40/2015, s. 41.

¹⁰⁶ Ks. Syväjärvi & Ihalainen 2011, s. 298–299.

järjestämisestä rajaavat tehtävät, joita ne eivät voi antaa yksityiselle, koska ulkoistamisesta ei ole säädetty laissa tai koska tehtävän kuulumisesta nimenomaisesti kunnan viranomaistehtäviin on säädetty laissa (esim. arkistotoimen ja rekisterinpitoon liittyvät tehtävät).¹⁰⁷

3.5 Kuntien taloudellinen itsehallinto kunnan autonomisen toiminnan perustana

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa taloudesta.¹⁰⁸ Tämän takia kunnan itsehallintoa voidaan perustellusti tarkastella myös kunnan ja valtion välisten taloudellisten suhteiden kautta. Kunnan talous on osa julkista taloutta, jossa kunta muodostaa itsenäisen taloudellisen yksikön ja jolle kuuluu oikeus sekä päättää taloudestaan että vastuu omasta taloudenpidosta.¹⁰⁹ Kunnan taloudellista päätösvaltaa rajaavat yleiset hallinnon lainalaisuuden periaatteet sekä kuntalain (410/2015) 16 luvussa säännellyt kunnan talouden suunnittelua ja valvontaa koskevat säännökset, jotka sitovat kunnan päätöksentekoa sekä velvoittavat kunnan noudattamaan toiminnassaan valtuuston vahvistamia suunnitelmia ja hallintosäännöksiä. Tämän tutkimuksen aiheen kannalta kunnan itsehallintonsa sisään kuuluvan päätöksenteon sijasta mielenkiintoisempaa on tarkastella valtion vastuita ja velvoitteita turvata kunnan voimavarat ja taloudellinen itsehallinto, minkä vuoksi jatkossa kunnan omaa taloudenpitoa koskeva sääntely jää tarkastelussa sivurooliin.

Perustuslain turvaamien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisessa kunnilla on merkittävä vastuu, jonka toteuttaminen edellyttää riittävien voimavarojen olemassa oloa ja mahdollisuutta näiden käyttöön vastuun edellyttämällä tavalla. Tämän näkemyksen Suomi on perustuslain lisäksi hyväksynyt muun muassa vahvistamalla Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden Euroopan paikallisen itsehallinnon

¹⁰⁷ Kuntien tietohallinnon julkiset hallintotehtävät, ks. Voutilainen & Kurvinen 2015, s. 23–25.

¹⁰⁸ Ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6, PeVL 40/2014 vp, s. 3.

¹⁰⁹ Ks. Heuru ym. 2011, s. 330, Myllymäki 2007, s. 195–196.

peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991), jonka johdantolauseen mukaan paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen Euroopan eri maissa edistää merkittävästi demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostamista, jonka toteutuminen edellyttää puolestaan sellaisia paikallisviranomaisia, joilla on laaja itsehallinto tehtäviinsä, niiden hoitamistapoihin ja -keinoihin sekä tehtävien hoitamiseen tarvittaviin voimavaroihin nähden. Vaatimus itsehallinnon takeena sisältyy myös peruskirjan 9 (1) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.

Suomessa kuntien taloudellisen itsehallinnon perustan muodostavat kunnille säädetty verotusoikeus, kuntien tehtävien rahoittamiseen tarkoitettu valtionosuusjärjestelmä sekä kunnille säädetyt oikeudet kerätä asiakasmaksuja sekä oikeus muiden tulojen muodostamiseen. Perustuslaissa kunnille on turvattu verotusoikeus (PL 121 § 3 mom.). Verotusoikeus sekä oikeus päättää omasta taloudestaan on myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneesti vahvistettu kuuluvaksi kuntien perustuslailla suojatun itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.¹¹⁰ Kuntien verotusoikeuden osalta perustuslain 121 § 3 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla. Sääntelyn rajaaminen vain veron määräytymisen perusteisiin säilyttää kunnilla oikeuden päättää kuntaveron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti.¹¹¹

Toinen merkittävä tulonlähde kuntien itsehallinnon näkökulmasta on kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä, joka kokoaa yhteen kunnallisten peruspalvelujen valtion rahoituksen. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on osaltaan varmistaa, että kaikilla kunnilla on, olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta, edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmän on katsottu toteutuvan kuntien tasolla etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset

¹¹⁰ PeVL 29/1992 vp, s. 9, PeVM 10/1998 vp, s. 35, HE 1/1999 vp, s. 176.

¹¹¹ HE 1/1999 vp, s. 176.

oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Näistä muun muassa oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19 §) muodostavat suoran menovelvoitteen kunnalle. Valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on myös tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.¹¹² Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut kuntien valtionosuuteen kohdistuvien leikkausten voivan vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa ja muuttaa tosiasiallisen verotuksen rakennetta. Valtionosuusprosentin alennus voi heikentää kunnan kykyä vastata palveluvelvoitteista sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa sekä samalla johtaa toiminnan sopeuttamiseen tuloveroprocenttia nostamalla.¹¹³ Vaikkakin lainsäätäjällä on katsottu olevan perustuslain 121 §:ään sisältyvien kuntien verotusoikeuden ja rahoitusperiaatteen estämättä varsin laaja harkintamarginaali säättää kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästikin vaikuttavista muutoksista, voi yksittäiseen kuntaan kohdistuvat lainsäädännöstä johtuvat kunnalliseron korotuspaineet olla niin merkittäviä, että sääntely muodostuu kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin vastaiseksi.¹¹⁴

Kunnan tulovirtojen lisäksi, koska kunnan voidaan katsoa tarjoavan kuntalaisten toimeksiannosta ja kuntalaisten rahoituksella (kuntalaisten maksamilla veroilla) palveluja kuntalaisille, voidaan ajatella myös kunnan talouden tasapainon olevan edellytys kunnan taloudelliselle itsehallinnolle.¹¹⁵ Talouden tasapainon saavuttaminen koskee sekä kunnan menoja että tuloja. Koska suurin osa kunnan tehtävistä ja tältä osin myös menoista kohdistuu lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen, on kunnan mahdollisuus vaikuttaa tehtävien aiheuttamiin kustannuksiin melko vähäistä.¹¹⁶ Kuntien tehtäviä ja

¹¹² PeVL 40/2014 vp, s. 2, PeVL 16/2014 vp, s. 2–3.

¹¹³ PeVL 67/2014 vp, s. 10–11, PeVL 40/2014 vp, s. 3.

¹¹⁴ PeVL 67/2014, s. 12.

¹¹⁵ Mecklin & Vakkuri 2011, s. 287.

¹¹⁶ Mecklin & Vakkuri 2011, s. 288.

niiden suorittamista koskevan sääntelyn lisääntymisen ja kuntien voimavarojen kohdentumisen asioihin, joissa niillä ei ole päätösvaltaa, onkin nähty muodostuneen yhdeksi kunnan itsehallinnon esteeksi.¹¹⁷ Lakisääteisten tehtävien kautta muodostuvat kustannukset eivät kohtele kuntia tasa-arvoisesti. Huonossa taloudellisessa asemassa olevat kunnat pystyvät voimavaroillaan järjestämään vain sen, minkä lainsäädäntö edellyttää, jolloin kunnan itsehallinto muodostuu vähäiseksi. Hyvässä taloudellisessa asemassa olevat kunnat taas voivat järjestää tai tukea muitakin kuin lakisääteisiä toimintoja.¹¹⁸ Ilman taloudellista liikkumavaraa kaventuu myös kunnan mahdollisuus valita tapa, jolla se toimintansa järjestää, sekä mahdollisuudet korottaa lain esittämää palvelun vähimmäistasoa.

Talouden tasapainon toisen puolen eli tulojen osalta kunnan itsehallinnon voidaan katsoa olevan sitä suurempi, mitä enemmän kunnalla on mahdollisuuksia vaikuttaa tuloihinsa sekä tulojen kohdentamiseen. Suuret tulot eivät tee kunnan itsehallinnosta vahvaa, jos tuloista suurin osa joudutaan kohdentamaan sääntelyllä sidottujen menojen maksamiseen.¹¹⁹ Tulot määrittävät vahvasti myös kuntien menotalouden itsehallintoa. Jos kunnan tulo-rahoitus loppuu, loppuu myös itsehallinto taloudellisessa merkityksessä, koska kunta voi tulojensa osalta vaikuttaa lähinnä vain kunnallis- ja kiinteistöveroprosentteihin sekä myynti- ja maksutuloihin rajatussa määrin.¹²⁰

Kuntien taloudelliseen itsehallintoon vaikuttaa myös suhde valtioon. Julkisen hallinnon lakisääteisistä tehtävistä ja niiden vaatimien voimavarojen kohdentamisesta päätetään keskushallinnon tasolla, jolloin kunta toimii enemmän voimavarojen käyttäjänä. Tällöin kunnan tehtävien toteuttamiseen saamat tulot ovat sidoksissa julkisen hallinnon talouden tilasta sekä voimavarojen jakamiseen vaikuttavista yhteiskunnallisista linjauksista. Julkisen talouden tasapainoon kohdistuvien vaatimusten ja euroalueen talouspolitiikan ohjauksen voimistuminen on kytkenyt kuntataloutta tiiviimmin yhteen valtiontalouden kanssa. Riippuvuussuhdetta on osaltaan korostanut myös se, että kuntatalouden tai kuntatalouden sopeuttamisen näkökulmasta

¹¹⁷ Haveri 2011, s. 57

¹¹⁸ Mecklin & Vakkuri 2011, s. 288.

¹¹⁹ Mecklin & Vakkuri 2011, s. 290.

¹²⁰ Mecklin & Vakkuri 2011, s. 293.

kunnan itsehallinnollisten tehtävien merkitys on vähäinen.¹²¹ Kuntien toiminnan ja tehtävien rahoituksen onkin katsottu olevan osaltaan valtionbudjetin uudelleenjakoa, jossa paikallisten toimijoiden toiminta mahdollistetaan siirtämällä keskushallinnon varoja paikallishallinnon tasolle.¹²²

3.6 Rahoitusperiaate valtion toimenpiteiden rajoittajana

Edellä kuntatalouden yleistä ohjausta käsitelleessä luvussa viitattiin muutama otteeseen valtion kuntatalouteen kohdistuvia toimenpiteitä ohjaavaan periaatteeseen eli niin kutsuttuun rahoitusperiaatteeseen. Periaatteen taustalla on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (Sops 65 ja 66/1991) 9 (2) artiklan määräys siitä, että paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka paikallishallinnolle on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Rahoitusperiaatetta ei ole nimenomaisesti säännelty perustuslaissa, mutta perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.¹²³ Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen ja toistuvan rahoitusperiaatteen hyväksynnän on katsottu tarkoittavan periaatteen kuuluvan perustuslailla turvattujen kunnallisten itsehallintoperiaatteiden osaksi.¹²⁴ Koska Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on saatettu lailla (1180/1991) osaksi voimassa olevaa lainsäädäntöä, voidaan periaatteen katsoa sitovan Suomea myös sekä kansainvälisoikeudellisesti että oman oikeusjärjestyksen kautta.

Rahoitusperiaatteen konkreettinen sisältö on muotoutunut lähinnä perustuslakivaliokunnan tulkintojen kautta. Valiokunta on katsonut rahoitusperiaatteen tarkoittavan valtion velvoitetta huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään kunnille annettavien uusien tehtävien

¹²¹ Kunnan itsehallinnollisista tehtävistä ks. valtiovarainministeriö 40/2015.

¹²² Kaarakainen 2009, s. 75.

¹²³ HE 38/2014 vp, s. 68.

¹²⁴ Ks. Matikainen 2011, s. 334–335.

sekä kunnilla voimassa olevien tehtävien osalta.¹²⁵ Perustuslakivaliokunnan kuntajakolain muuttamista koskevan lausunnon (PeVL 20/2013 vp) on katsottu laajentaneen rahoitusperiaatetta kattamaan kaikki kunnille säädettävät uudet tehtävät, ei vain peruspalveluihin liittyvät tehtävät.¹²⁶ Myös hallintovaliokunta on kuntalain uudistamista koskevassa mietinnössään (HaVM 12/2007) todennut, ettei rahoitusperiaate liity pelkästään uusia tehtäviä koskevaan sääntelyyn, vaan sillä voi olla vaikutuksia arvioitaessa kuntien rahoituksen tilaa yleisemmin kunnallisen itsehallinnon kannalta.¹²⁷ Kunnille osoitettavat tehtävät eivät saisi kuntien itsehallinnon perustuslain suojan takia heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.¹²⁸ Periaatteen on katsottu viime kädessä tarkoittavan valtion vastuuta siitä, että uusien tehtävien vaikutukset kunnan talouteen on otettava huomioon esimerkiksi lisäämällä kuntien valtionosuuksia tai muulla tavoin huolehtia tehtävän toteuttamisen vaatimista resursseista.¹²⁹

Rahoitusperiaatteen sisältöä laajensi kuntien peruspalvelujen valtionosuuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä vuonna 2014 lain esitöissä esitetty näkemys siitä, että kuntien tehtävien arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös rahoituksen riittävyys kunnan yleisen toimialan tehtäviin, jolloin rahoitusperiaatteen toteutumista ei ole mahdollista rajata vain yksittäisten hallitusten esitysten tarkasteluun.¹³⁰ Kokonaisarvioinnin merkitys on korostunut myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, jonka mukaan rahoitusperiaatteen tulisi toteutua yksittäisen kunnan tasolla periaatteen kytkeytyessä kunnan oikeuteen päättää omasta taloudestaan ja tosiallisista mahdollisuuksista suoriutua tehtävistään. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi tulisikin valiokunnan näkemyksen mukaan tehdä kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verontasausten muodos-

¹²⁵ Ks. PeVL 41/2010 vp, s. 5, PeVL 30/2013 vp, s. 5., PeVL 20/2004 vp, s. 3, PeVL 29/2009 vp, s. 2, PeVL 12/2012 vp, s. 2, PeVL 73/2013 vp, s. 3, PeVL 67/2013 vp, s. 10.

¹²⁶ Ks. Matikainen 2014, s. 139, PeVL 20/2013 vp, s. 4.

¹²⁷ HaVM 12/2007 vp, s. 2.

¹²⁸ PeVL 50/2005 vp, s. 2.

¹²⁹ Mäenpää 2013, s. 1093.

¹³⁰ HE 38/2014 vp, s. 69.

taman kokonaisuuden pohjalta kunnille säädettävien uusien tehtävien, olemassa oleviin tehtäviin kohdistuvien mitoitus- tai tehtävän hoitamistapaan liittyvien muutosten ja kunnilta pois otettavien tehtävien osalta.¹³¹

Koska rahoitusperiaate kytkeytyy kunnan oikeuteen päättää omasta toiminnastaan ja taloudestaan, on periaatteen katsottu lisäksi vaativan sen toteutumista sekä kuntatalouden osalta kokonaisuutena että yksittäisen kunnan osalta, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kunkin kunnan osalta.¹³² Kuntien peruspalvelujen valtiosuuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä 2014 perustuslakivaliokunta on todennut, että perusteluissa esitetyt tiedot leikkausten laskennallisista vaikutuksista veroprosentteihin eivät riitä antamaan sellaista kokonaiskuvaa, jonka pohjalta voitaisiin tehdä kattava arvio muutosten vaikutuksesta rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunkin kunnan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tuottaa lakisääteiset palvelut ja kunnan yleisen toimialan tehtävät. Valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslain kannalta ei ole riittävää, että kustannusneutraalisuutta tarkastellaan yksin valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa.¹³³

Perustuslakivaliokunta ei ole asettanut lausuntokäytännössään konkreettisia arvoja tai rajoja kuntien voimavarojen riittävyydelle.¹³⁴ Valiokunta on toistanut lausunnoissaan lainsäätäjän veloitetta ottaa huomioon rahoitusperiaate sekä siihen vaikuttavat yleiset lähtökohdat ja reunaehdot, mutta valiokunta ei juurikaan ole ottanut kantaa, miten tai millä tasolla periaatteen voidaan katsoa toteutuvan lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä. Periaatteen käytännön soveltamisen keskeiseksi ongelmaksi onkin nähty se, että kuntien valtion talousarviosta saaman rahoituksen ja kuntien palvelujen toteuttamiseen käyttämän rahoituksen välillä ei ole suoraa riippuvuussuhdetta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnalle säädetyt lisävelvoitteet eivät automaattisesti korota valtion rahoitusosuutta.¹³⁵

¹³¹ Ks. PeVL 67/2017 vp, s. 12, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2012 vp, s. 2, PeVL 12/2011 vp, s. 3, PeVL 29/2009 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2 ja PeVL 41/2002 vp

¹³² HE 38/2014 vp, s. 68–69, PeVL 67/2014 vp, s. 10.

¹³³ PeVL 40/2014 vp, s. 3.

¹³⁴ HE 38/2014 vp, s. 69.

¹³⁵ Harjula & Prättälä 2015, s. 75.

4 Kunnan kahdet kasvot julkisoikeudellisena oikeushenkilönä

Kunnan ja valtion suhde on perinteisesti ollut erittäin mielenkiintoinen. Keskeinen elementti suhteessa on se, että valtio pääsääntöisesti normittaa ja rahoittaa kuntien toimintaa, erityisesti kun kyse on kunnan viranomais-toiminnasta ja palvelutuotannosta. Toisaalta se ei ole kokonaisuudessaan kaikki, mitä kunnat ovat. Henkilöoikeudellisesti kunnilla nimittäin on kahdet kasvot: siinä missä kuntien itsehallinto liittyy ensisijaisesti kunnan toimintaan viranomaisena, on kunnilla yhä kasvavassa määrin toinenkin henkilöoikeudellinen, yksityisoikeudellinen ulottuvuus. Kunnat ovat viranomaisroolinsa rinnalla myös oikeushenkilöitä, jolloin niillä on kyky saada nimiinsä oikeuksia, tehdä sitoumuksia sekä kantaa ja vastata niistä.¹³⁶ Lais-sa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty kuntien oikeushenkilöllisyydestä, koska sen on katsottu olevan itsestäänselvyys.¹³⁷

Kun kunnan suhdetta valtioon hahmotetaan tämän roolin kautta, näyt-täytyy se erilaisena. Oikeushenkilöllisyyteen prima facie kuuluu, etteivät ul-kopuoliset saa päättää oikeushenkilön asioista, vaan niiden ympärillä val-litsee henkilöoikeudellinen autonomia. Se tarkoittaa sitä, että oikeushenki-löä, esimerkiksi kuntaa, ei voi sitoa sellaisiin oikeustoimiin, joista se ei itse ole päättänyt. Tässä yhteydessä toki on syytä muistaa, että lainsäädännössä

¹³⁶ Sen sijaan konkurssiin kuntaa ei ole mahdollista asettaa, ks. konkurssilaki (120/2004) 3 § (563/2009) 2 mom.

¹³⁷ Harjula & Prättälä 2015, s. 9, ks. myös Holopainen 1969, s. 402–403.

voidaan velvoittaa myös oikeushenkilöä tekemään tiettyjä sopimuksia, joskin esimerkiksi erikoissairaanhoidolain (1062/1989) 3 § 1 momentin mukaisen pakkojäsenyysveloitteen johdosta muodostettavaa kuntalain 55–56 §:ien tarkoittamaa kuntayhtymän perussopimusta ei voida pitää sellaisena yksityisoikeudellisena sopimuksena, joihin yleensä viitataan puhuttaessa oikeustoimista.

Kunnat ovat olemassa erityisesti siksi, että ne toteuttavat tarkoitustaan (kuntalaki 1 §) sekä hoitavat niille säädettyjä tai itselleen ottamia tehtäviä (kuntalaki 7 §). Näin ollen kaikessa kunnan toiminnassa, olipa se sitten julkisoikeudellista viranomaistoimintaa tai yksityisoikeudellista, on keskiössä kunnan alkuperäinen tarkoitus ”edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla”, kuten kuntalain 1 § 2 momentti asian ilmaisee. Näin ollen kunta on kaikessa toiminnassaan sidottu tehtäviinsä.¹³⁸ Kunta ei voi näin ollen olla viranomainen tai oikeushenkilö sen toimialan – erityisen tai yleisen – ulkopuolella.

Kunnan ja valtion roolit näkyvät erityisesti valtion sääntelyoikeudessa: se säätää kunnille tehtäviä, jolloin tarpeen on lähinnä muistaa se, että perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien tehtävistä on säädetävä lailla sensu stricto. Vastaavasti kuntien tehtävien pois ottaminen on lainsäädännöllinen kysymys. Valtio siis asettaa pääsääntöisesti kunnan toiminnan tosiasialliset rajat, joskin kunnan oikeus ottaa itselleen tehtäviä mahdollistaa niiden rajojen itsenäisen laajentamisen. Tällöin tosin kunta ei saa ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka on säädetty jollekin toiselle viranomaiselle tai jotka tuomioistuineläitos on todennut kunnan yleiseen toimialaan kuulumattomiksi.¹³⁹

Valtio vaikuttaa kunnan kykyyn käyttää oikeushenkilöllisyyttään näin ollen useammalla tavalla. Ensinnäkin valtion päätökset koskien kunnan tarkoitusta ja tehtäviä asettavat puitteet, joiden sisällä kuntien on toimittava. Edelleen valtio antaa tietyissä tilanteissa lainsäädännölliset raamit tehdä

¹³⁸ Holopainen 1969, s. 403–428.

¹³⁹ Rajanvetoa on tehty muun muassa KHO 6.10.2014 t. 2969, KHO 6.10.2014 t. 2971 ja KH 6.11.2014 t. 3414.

tietyjä sopimuksia, joista osa on julkisoikeudellisia ja osa yksityisoikeudellisia. Edellä mainittu sairaanhoitopiirien perussopimus käy hyvin pakollisen julkisoikeudellisen sopimuksen esimerkistä, kun taas muita vastaavia ovat esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) 2 §:n 2 momentin tarkoittama sopimus sekä muut kuntien pakolliseen yhteistoimintaan liittyvät sopimukset. Sen sijaan esimerkiksi pakollisista yksityisoikeudellisista sopimuksista kelvanee kuntalain 122 §:ssä asetettu velvollisuus valita tilintarkastusyhteisö ja de facto tehdä sopimus tämän kanssa. Myös kuntalain 126 §:n tarkoittamat yhtiöittämisvelvollisuudet johtavat pakolliseen yksityisoikeudellisten sopimusten muodostamiseen, joskin tämän osalta pääsääntöisesti ”itsensä kanssa”.¹⁴⁰ Lisäksi valtio edellyttää tiettyjen vielä muodoltaan täsmentymättömien sopimusten, kuten kunnanjohtajien johtajasopimusten (kuntalaki 42 §), solmimista.¹⁴¹

Edellisten ohella valtio voi vaikuttaa kuntaan ja kunnan oikeushenkilöllisyyden käyttöön sekä yleisillä säännöksillä että erityisesti kuntaa koskevilla säännöksillä. Yleisillä viitataan esimerkiksi työsopimuslainsäädäntöön, jota pääsääntöisesti noudatetaan samanlaisena sekä kunnissa että muissa työnantajissa. Eroja tulee lähinnä yhteistoiminnassa, johon kuntien osalta sovelletaan työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa annettua lakia (449/2007) yleisen yhteistoimintalain sijaan. Toisaalta taas esimerkiksi kiinteistöomaisuuden vaihdannassa ja vuokrauksessa sekä hankinnoissa valtio on asettanut kunnille tiettyjä velvoitteita, jotka rajaavat kuntien yksityisoikeudellista autonomiaa.

¹⁴⁰ Ks. osakeyhtiölaki (624/2006) 2 luvun 1 §.

¹⁴¹ Vaikka Harjula ja Prättälä (2015, s. 354) pitävät johtajasopimuksia julkisoikeudellisina, ei asia ole näin yksinkertainen: mikäli sopimus olisi puhtaasti julkisoikeudellinen, ei kunnanjohtajalla itsellään pitäisi olla oikeutta sanoa mitään sen sisältöön, vaan ”sopimus” tulisi käsitellä puhtaasti hallintoasiana kuntalaisten edun näkökulmasta. Näin ei kuitenkaan ole, ja lisäksi sopimukset sisältävät merkittävästi yksityisoikeudellisia sopimusklauusuleja. Sopimusten lopullinen luonne ratkennee vasta tulevien vuosien oikeuskäytännössä, ja lisäksi epäselvyyttä tuovat mukanaan ylimenovaiheen sopimukset, joissa ennen 1.6.2017 tehtyjen johtajasopimusten selvästi yksityisoikeudelliset klauusulit jäävät kuntaa sitoviksi, vaikka sopimusta ei uusittaisikaan uuden lain mukaisesti tai vaikka uusittaisiinkin, myös aiemmat ehdot sitovat osapuolia, ellei näiden purkamisesta sovita erikseen.

Kunta voi toimia samassakin prosessissa eri rooleissa suorittaessaan julkisoikeudellisia ja yksityisoikeudellisia toimia.

Kunnan asema oikeushenkilönä ja viranomaisena näkyy muun muassa palvelussuhdeasioissa. Siinä missä virkasuhteen toisena osapuolena kunta on viranomainen, joskin työnantajavelvoitteilla täydennettynä, voi se taas työsopimukseen sitoutua ainoastaan oikeushenkilönä. Tilanne on sama kuin vaikkapa julkisissa hankinnoissa. Ensimmäisessä vaiheessa kunta julkisena organisaationa ja julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) 5.1/1 §:n tarkoittamana hankintayksikkönä suorittaa viranomaisharkintaa itse hankintaprosessin osalta, mutta lopulta käyttää oikeushenkilöllisyyttään solmiakseen hankintasopimuksen. Kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 62 §:ssä (322/1999) mahdollinen yhtenäisen rakennuspaikan muodostamiseen tähtäävä lunastus laitetaan vireille yksityisoikeudellisessa maanomistajan roolissa, kun taas samaisen lain 62 b.1 §:n (322/1999) tai 122 §:n (322/1999) mukaisissa lunastuksissa asema on enemmän viranomaisstatukseen perustuva.

Yksi teema, jossa kunnan eri roolit saattavat usein mennä jopa sekaisin, ovat kuntien maakaupat. Erityisesti tilanteissa, joissa kunnalla on asiassa useampia intressejä, houkutus olisi yhdistää asiat samoihin päätöksiin tai edes linkittää tehdyt päätökset toisiinsa, mutta lopputuloksena tällöin saattaa olla aikamoinen sotku. Tyypillisesti esimerkiksi, kun kuntaan sijoittumista pohtiva tai siellä jo toimiva yritys aloittaa keskustelut kunnan kanssa, tulee nopeasti esiin tarve saada käyttöön juuri tietynlainen tontti. Mitä pienemmästä paikkakunnasta on kyse, useinkaan ongelmaksi ei muodostu vapaan maapinta-alan puute, vaan haasteet liittyvät juuri oikeanlaisiin tontti-merkintöihin tai rakennusoikeuteen. Ongelmia ne eivät ole, sillä usein niihin pyritään löytämään vastaukset, joskus jopa oikoteitä käyttäen.

Kaavamerkinnät eivät useinkaan ole varsinkaan pienemmällä paikkakunnilla niin tiukasti tulkittavissa kuin kasvukeskuksissa. Jälkimmäisissä maankäytön tarkka suunnittelu on välttämätöntä, koska maa-alat ovat niukat. Pienemmällä paikkakunnilla investoinnit ovat harvinaisempia, eikä tonteista tule erityistä kilpailua. Niinpä esimerkiksi YS-merkinnällä varus-

tettu tontti kelpaa myös yksityisen liikeyrityksen rakentaman hoivakodin pohjaksi, kun taas AL-tontille voidaan rakentaa päiväkotia, mikäli sen perustajaurakoitsija on yksityinen yritys. Teollisuustontille voitaneen rakentaa palveluyrityслиiketoimintaa, ja maatilatontti sopii maatilamatkailuksi tulkittavalle palveluyrityслиiketoiminnalle. Tällöin kysymys ei nimittäin ole kaavan vastaisesta rakentamisesta vaan laveammasta tulkinnasta siitä, mitä kullakin tontilla voi olla.

Jo tässäkin kunnalla on useampi rooli. Ensinnäkin kunnanhallituksella, kunnanjohtajalla tai muulla taholla, joka tonttia pyrkii yritykselle myymään tai vuokraamaan, on intressi saada kunta yksityisoikeudellisen maakauppai- tai -vuokrasopimuksen osapuoleksi. Sen sijaan, kun aloitetaan pohdinta siitä, mitä valitulle tontille saa rakentaa, ollaan helposti tilanteessa, että tulkinnan joutuukin tekemään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 21 §:n tarkoittama kunnan rakennusvalvontaviranomainen tai useimmiten 3 momentissa mainittu rakennustarkastaja, joka antaa lopullisen kannan rakentamisaikeseen. Tässä roolissa rakennustarkastaja toimii luonnollisesti viranomaisena. Roolien eriyttämiseksi maankäyttö- ja rakennuslaissa onkin linjattu, ettei kunnan rakennusvalvontaviranomaisena voi toimia kunnanhallitus tai sen jaosto, vaan tehtävistä tulee vastata lautakunta tai kunnan määräämä muu toimielin.

Jos kaavan katsotaan taipuvan haluttuun hankkeeseen merkintänsä puolesta, voi vielä vastaan tulla tontin tehokkuusluku. Tässä suhteessa päätöksentekijä voi olla sama kuin rakennusvalvonnankin osalta, mikäli maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukainen poikkeamistoimivalta on annettu samalle lautakunnalle, joka toimii myös rakennusvalvontaviranomaisena. Tyypillisempää kuitenkin on, että poikkeamisesta esimerkiksi rakennusoikeuden osalta tekee nimenomaan kunnanhallitus, joka myös pääsääntöisesti on toimivaltainen kiinteistönmyynnissä. Ajallisesti menettely voi tällöin olla se, että ensin kunta hakee ja myöntää itselleen poikkeamisen, mutta taustasyistä asiat pääsääntöisesti jaksotetaan ajallisesti siten, että kaupat tehdään ensin ja sen jälkeen siirrytään poikkeamisharkintaan. Koska tämä voisi johtaa siihen, ettei poikkeamista enää tonttikaupan jälkeen myönnettäisikään tai se ei saisi lainvoimaa muutoksenhaun vuoksi, on tavallista, että ostajan riski tältä osin poistetaan. Virheellinen malli on se, jossa kauppa-

kirjalla sidotaan kunnan viranomaistoiminnassa edellytetty riippumattomuus kirjaamalla asiakirjaan tarkka sitoumus poikkeamista. Huomattavasti lainmukaisempi ratkaisu on asettaa kaupan ehdoksi se, että poikkeamislupa tulee myönnettyksi. Jälkimmäisessä tilanteessa nimittäin muodollisesti kunnanhallitus jättää itselleen viranomaisharkinnan oikeuden, mutta myöskään ostaja ei ole sitoutunut kauppaan, mikäli ehto ei toteudu.

Oman näkökulmansa kunnan asemaan tuovat erilaiset välivuokramallit, joiden avulla isoimpien kaupunkien ulkopuolella olevat kunnat pyrkivät laskemaan loppuasiakkaan kustannuksia. Suurimmat kaupungit eivät mallista ole innostuneet taloudellista syistä, mutta pienelle kunnalle hyöty on merkittävä. Mallissa rakennusaikaiset arvonlisäverot voidaan vähentää, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät. Käytännössä vaatimuksina on, että rakennettava kiinteistö tulee sosiaalihuollon käyttöön ja vuokrauksesta tehdään sopimukset. Sopimuksia tehdään pääsääntöisesti kaksi: toisella varsinainen kiinteistö vuokrataan ja toisella tyhjillään olo- ja verotusriski sekä kokonaisvastuu hoivakodin operoinnista siirretään palveluoperaattoriyhtiölle. Juridisesti tarkasteltuna ensimmäinen sopimus on selvästi yksityisoikeudellinen vuokrasopimus, jonka kunta tekee oikeushenkilöasemansa kautta. Hankintalain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan rakennusten tai kiinteistöjen hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Jälkimmäisen osalta taas kyse ei ole hankinnasta vaan siitä, että joku muu ottaa hoitaakseen ne riskit, joita kyseiseen rakennukseen tai kiinteistöön liittyisi. Mikäli kunta omistaisi kyseisen kiinteistön, sovellettaisiin asiaan kuntalain 130 §:ää, jolloin vuokrasta pitäisi tehdä joko arviokirja tai sitä pitäisi pitää julkisessa tarjouskilpailussa avoimesti tarjolla vähintään kaksi kuukautta, mutta jos kyse ei ole kunnan omistamasta kiinteistöstä, ei sopimuksen sisältöä ole rajoitettu.¹⁴² Luonnollisesti kunnan tulee toimia yleisellä tasolla yhdenvertaisesti kaikkia kohtaan.

Kiinteistökaupat liittyvät läheisesti muuhun kunnan harjoittamaan elinkeinopolitiikkaan. Kuntalain 130 § lähtökohtaisesti rajaa kiinteistökaupoissa ja pitkissä vuokrasopimuksissa yritystuen mahdollisuuden käyttämisen

¹⁴² Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp s. 232 kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

minimiin, joskaan se ei suoranaisesti kiellä yritystuen mahdollisuutta. Yritystuen antaminen on mahdollista ensinnäkin, mikäli kohteesta on tehty niin sanottu arviokirja ja kiinteistökauppa tai vuokraus tehdään alihintaisena ja asiaan voidaan soveltaa de minimis -ehtoja. Tällöin arviokirjan arvion alittava osuus määritellään yritystueksi.

Kiinteistöt ovat olennaisessa osassa myös ajankohtaisessa ja akuutissa kysymyksessä, joka liittyy suunnitelmaan muodostaa maahan maakuntahallinto. Maan hallituksen suunnitelman mukaan osa kuntien välillisesti omistamista kiinteistöistä olisi suoraan siirtymässä maakuntien omistukseen. Tällöin oleelliseksi tuleekin pohtia, seuraako siitä, että kun kuntien itsehallinto on turvattu perustuslain 121.1 §:ssä ja kuntien tehtävämuutoksista edellytetään säädettävän perustuslain 121.2 §:n mukaisesti lailla, se, että kunnilla on oikeushenkilöllisyysasemaan perustuva omistusoikeussuhde erilaiseen kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen, ettei kuntien omaisuutta voida siirtää muille toimijoille.

Siirto on tarkoitus toteuttaa siten, että tulojen osalta valtio ottaa maakuntien käyttöön keskimäärin 12,47 prosenttiyksikköä kuntien perustuslain 121.3 §:n mukaisen verotusoikeuden piiriin kuuluvista kunnan tuloveroista sekä muuttaa yhteisöveron jako-osuuden suhdetta valtiota suosivammaksi. Siirtäessään merkittävän määrän tehtäviä pois kunnilta edelleen perustettaville maakunnille yhdessä valtion aluehallinnolta siirtyvien tehtävien kanssa valtio tekee myös tulorahoitusmuutoksia niin valtionosuuksien kuin tehtäviin liittyvien maksujen keräämisoikeuden osalta. Jatkossa maakunnat vastaisivat asiakasmaksujen keräämisestä omien tehtäviensä osalta, kun taas pysyvä rahoitus tulisi ainakin toistaiseksi suoraan valtiolta. Maakuntien verotusoikeus taas todennäköisesti edellyttäisi perustuslain muuttamista verotusoikeuden mahdollistamiseksi. Tilanne on nyky suunnitelmin muodostumassa jo hieman haastavaksi, sillä mikäli edelleen oikeuskirjallisuuden mukaisesti julkisia maksuja pidetään veroina,¹⁴³ on hankala väittää, että ilman perustuslaillista verotusoikeutta maakunnilla olisi mahdollisuus periä veroluonteisia maksuja. Verot ja maksut ovat kuitenkin julkisoikeudellisia eivätkä oikeastaan liity kunnan oikeushenkilöllisyyteen.

¹⁴³ Tuori 2004, s. 463–484.

Sen sijaan omistussuhteet ovat yksityisoikeudellisia, olipa kyse sitten kiinteästä tai irtaimesta omaisuudesta. Perustuslain 15.1 §:ssä on säädetty omaisuuden suojasta. Lähtökohtaisesti perusoikeudet on kuitenkin myönnetty lähinnä luonnollisille, valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille,¹⁴⁴ joskin perusoikeustutkimuksessa on myös vakiintunut näkemys siitä, että oikeushenkilötkin nauttivat ainakin osin perusoikeussuojaa.¹⁴⁵ Niinpä esimerkiksi yksityisen osakeyhtiön omaisuutta ei saa sosialisoida ilman sitä koskevaa säännöstä (perustuslaki 15.2 §). Käytännössä sääntelyä on olemassa lähinnä kiinteistöomaisuuden osalta (esimerkiksi kiinteistönmuodostamislaki, 554/1995, 60–65 §) sekä poikkeusoloissa (valmiuslaki 1552/2011 passim.). Kysymykseen siitä, onko kunnilla perustuslaillinen omaisuuden suoja, ei ole toistaiseksi vielä esitetty selvää vastausta. Mikäli näin on, joudutaan sen jälkeen arvioimaan menettelyä sen osalta, miten omaisuuserät voidaan perustuslain 15.2 §:n mukaisesti lunastaa yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan.

Kunnan omaisuuden siirrot maakunnille ovat ongelmallisia ilman riittäviä omaisuuden luovuttamiseen liittyviä korvauksia.

Voidaankin arvioida, että kuntien omaisuus siltä osin kuin se liittyy siirtyvien tehtävien mukaiseen toimintaan, on sinänsä perustuslaillisuusarvioinnin jälkeen mahdollista siirtää toiselle entiteetille. Tämä kuitenkin edellyttää täyden korvauksen maksamista sekä kaiken sellaisen omaisuuden lunastamista, joka toimintaan liittyy. Näin ollen mallia, jossa kunnilta siirretään vain irtain omaisuus ja jätetään huonosti likvidoitavissa olevat kiinteistöt sekä niihin sitoutuneet vieraat pääomat, ei voida pitää perustuslain mukaisena menettelynä. Tätä voidaan perustella sillä, että ehdotettu menettely olisi tosiasiallisesti kuntien ja valtion vastuusuhteita muuttava, eikä sitä

¹⁴⁴ HE 309/1993 vp, s. 23/II; ks. myös Viljanen 1999/2011, I. 2.1.3.

¹⁴⁵ HE 309/1993, s. 23–25; Saraviita 2005, s. 171 ja 406–411 ja myös Viljanen 2011/II.2.1.3.

voida pitää kuntalain 12.3 §:n tarkoittaman rahoitusperiaatteen mukaisena. Teoriassa mikäli pakkolunastusmekanismia halutaan käyttää.

Kuntien omaisuuden suojan osalta perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lakiehdotusta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) katsonut, etteivät omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt kunnilta maakunnille yleisellä tasolla vaaranna kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Yksittäisten kuntien osalta omaisuuden siirron vaikutukset erityisesti tilanteissa, joissa investointeja vaatineet tilat jäävät uudessa tilanteessa käyttämättömiksi, saattavat vaikuttaa kunnan mahdollisuuteen päättää itsenäisesti taloudestaan.¹⁴⁶

Tässä yhteydessä on huomattava, että asiaan liittyy myös poliittisia intohimoja ja kunnilla on erilaisia intressejä. Esimerkiksi kasvukeskus tuskin on kiinnostunut luovuttamaan kaupungin keskustassa sijaitsevaa sairaalatai terveyskeskuskiinteistöä, kun taas pienen kunnan intressissä on nimenomaan päinvastainen menettely. Tosin maakunta taas ei liene lähtökohtaisesti kiinnostunut pienen kunnan kiinteistöistä.

¹⁴⁶ PeVL 26/2017 vp, s. 18.

5 Valtioneuvoston kuntiin kohdistuvan tavoiteohjauksen ongelmat ja kehittämistarpeet

5.1 Hallitusohjelmat valtion strategian määrittäjinä suhteessa kuntien toimintaan

Valtioneuvoston kuntiin kohdistamassa tavoiteohjauksessa keskeiset elementit muodostuvat hallitusohjelmien ja niiden toimeenpanoon liittyvien ohjauskeinojen sekä valtioneuvoston periaatepäätöksistä. Hallitusten kuntapoliittisten tavoitteiden ohjauksen näkökulmasta hallitusohjelmissa esitetyt toimenpiteet on mahdollista luokitella kuntien tehtäviä ja tehtävien rahoitusta, kuntien palvelutoiminnan järjestämistä kuntia velvoittavan lainsäädännön sekä toiminnan kehittämistä koskeviin kokonaisuuksiin. Lisäksi valtion kuntien taloudenpitoa koskevan ohjauksen kehittäminen on ollut 2000-luvun hallitusten kuntapolitiikkaan sisältyvät teema. Hallitusohjelmien tavoitteet muodostavat jo lähtökohdiltaan lyhytjänteisen strategisen kokonaisuuden enintään yhdelle vaalikaudelle. Kuntien erilaista asemaa ei voida huomioida valtakunnallisissa hallitusohjelman tavoitteissa. Tästä asetelmasta on vaikea luoda kuntien toimintaan toiminnallisesti uskottavia ja vaikuttavia tavoitteita kuin lainsäädäntöä kehittämällä muokkaamalla kuntiin kohdistuvaa sääntelyä sekä luomalla taloudellisia voimavaroja kunnille. Tällä vuosituhannellakin hallitusohjelmissa on esitetty runsaasti tavoitteita, joissa ei ole huomioitu kuntien erilaista taloudellisia, toiminnallisia ja alueellisia eroja. Toisaalta hallitusohjelmat muodostavat monin osin jatkumon, vaikka toimenpiteet vaihtelevatkin hallituskausittain, kuten seuraavassa voidaan todeta.

Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa valtioneuvostolle säädetty tehtävät sekä muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Näiden tehtävien painottumista hallituskausilla ohjaavat hallituksen itselleen laatima tavoiteohjelma (hallitusohjelma) ja sen toimeenpanoon liittyvät toimenpiteet. Perustuslain 61 §:n 2 momentin mukaan ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta sekä valtioneuvoston kokoonpanosta. Lisäksi perustuslain 62 § velvoittaa valtioneuvoston antamaan ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle viivytyksettä. Perustuslain sääntelyn tarkoituksena on ollut pyrkimys siihen, että eduskunnan äänestäessä pääministeristä myös tieto hallitusohjelman peruslinjoista olisi jo tiedossa, jolloin eduskunnan äänestäessä pääministeristä se samalla äänestää hallitusohjelman perusteista.¹⁴⁷ Vaikka hallitusohjelma ei sido kuntia juridisesti, ohjelman luoma ohjausvaikutus valtion kuntiin kohdistamien toimenpiteiden osalta vaikuttaa olennaisesti myös kuntien toimintaan. Hallitusohjelmassa esitetyt kuntataloutta ja kuntien tehtäviä sekä niiden järjestämistapoja koskevat tavoitteet ohjaavat hallituksen vaalikaudella soveltamaa kuntapolitiikkaa, jota analysoimalla voidaan muodostaa kuva kulloinkin voimassa olleesta käsityksestä, millainen on ollut valtion ja kuntien välinen suhde.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmassa hallitus lupasi toteuttaa vaalikaudella pitkäjänteistä ja vakaata kuntapolitiikkaa sekä kehittää valtion ja kuntien välistä yhteistyötä niin, että valtio ja kunnat voisivat yhdessä sopia keskeisistä kuntia koskevista kysymyksistä. Kuntien itsehallinnon kehittämisessä Vanhasen ensimmäinen hallitus painotti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamista seutuistumisen, yhtiöittämisen ja muiden palveluiden tuotantomuotojen synnyttämässä tilanteissa. Myös kuntien rahoituspohjan turvaaminen sekä uusiin ja laajeneviin tehtäviin riittävien voimavarojen osoittamista pidettiin Vanhasen hallituksen kuntapolitiikassa tärkeänä.¹⁴⁸

¹⁴⁷ HE 1/1998 vp, s. 113.

¹⁴⁸ Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 32–33.

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa kuntatalouden merkitys katsottiin keskeiseksi koko kansantaloudelle ja ikääntyvän väestön kasvaessa. Muun muassa tämän takia hallitus otti vaalikauden tavoitteeksi kuntatalouden menokasvun hillitsemisen parantamalla merkittävästi kuntien tuottavuutta kustannustehokkaalla ja toimivalla kunta ja palvelurakenteella. Vanhasen toinen hallitus jatkoi myös edeltäjänsä tavoitetta vakaan ja ennakoitavan kuntapolitiikan edistämiseksi. Tavoitteiden saavuttamiseksi Vanhasen II hallituskauden kuntapolitiikasta oli muodostunut valtiolle ja kunnille yhteistä, jota toteutettaisiin lakisääteisen peruspalveluohjelman ja budjetin avulla. Lisäksi Vanhasen toinen hallitus otti tavoitteeksi täsmentää valtion ja kuntien työnjakoa kuntien tehtävien ja rahoituksen tasapainon saavuttamiseksi.¹⁴⁹

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman kuntapolitiikan peruslinjana oli luoda edellytyksiä julkisen talouden kestävyysvajeen kaventamiselle sekä varautua ikääntymisestä seuraavalle palvelujen kasvavalle kysynnälle. Valtion ja kuntien välisen suhteen kehittämisen painopiste hallituskaudella oli valtion ja kunnan välisen neuvottelumenettelyn kehittäminen suuntaan, jossa parannetaan kunnille siirrettävien tehtävien kustannus- ja vaikutusarviointia. Ohjelmassaan hallitus otti tavoitteeksi myös kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian vahvistamisen kunnan ollessa keskeinen julkishallinnon toimija ja rajapintana kansalaisiin.¹⁵⁰ Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa valtion kuntapolitiikan on katsottu nojaavan vahvaan yhteistyöhön kuntien kanssa. Ohjelmassaan hallitus on sitoutunut lisäämään kuntien päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa sekä vahvistamaan paikallista vastuunottoa, harkintaa ja päätöksentekoa. Kuntien tuottavuutta lisäävien säädösmuutosten valmistelu tehdään hallituskaudella yhteistyössä kuntien kanssa.¹⁵¹

Kuntien itsehallinnon osalta pääministeri Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa sekä pääministeri Kataisen ohjelmassa tavoitteeksi oli asetettu nimenomaisesti kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Vahvista-

¹⁴⁹ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 23–24.

¹⁵⁰ Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 75–76.

¹⁵¹ Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 30–31.

mista toteuttavina keinoina hallitusten tavoitteet lähtivät eri suunnista. Siinä missä Vanhasen ensimmäinen hallitus painotti kuntien päätösvallassa olevan vapaaehtoisen yhteistyön lisäämistä, painotti Kataisen hallitus taloudellisesti riittävän vahvan kunnan muodostamista itsehallinnon takeeksi. Myös pääministeri Sipilän ohjelmaan sisältyvän kuntien päätösvalan lisäämistavoitteen voidaan katsoa tukevan kunnallisen itsehallinnon asemaa. Toisaalta kunnilta merkittävien tehtävien siirtäminen tuleville maakunnille kaventaa kunnan mahdollisesti lisääntyvän päätösvalan tehtäväalaa.

Keskeisen elementin hallitusohjelmissa kuntiin kohdistuvan ohjauksen osalta muodostavat ohjelmissa esitetyt tavoitteet, jotka koskevat kunnille annettavien tehtävien ja niiden rahoituksen linjauksia. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisellä hallituskaudella tavoitteeksi asetettiin riittävien voimavarojen osoittaminen kuntien uusiin ja laajeneviin tehtäviin.¹⁵² Vanhasen toisella kaudella hallitus sitoutui kompensoimaan kunnille uusien tai laajenevien tehtävien kustannuksista vähintään puolet kuntien valtionosuutena.¹⁵³ Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa hallitus sitoutui puolestaan rajoittamaan kuntien uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista sekä osoittamaan näihin valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.¹⁵⁴ Kataisen hallituskaudella tehdyssä rakennepoliittisessa ohjelmassa hallitus laajensi sitoumustaan vähentää kuntien tehtäviä sekä pidättäytyä uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se samalla päättäisi vastaavansuuruisista kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta.¹⁵⁵ Pääministeri Alexander Stubbin hallituskaudella hallitus jatkoi edeltäjänsä linjaa pidättäytyä uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavan suuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta.¹⁵⁶ Stubbin hallituksen tavoitteen

¹⁵² Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 32.

¹⁵³ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 25.

¹⁵⁴ Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 76.

¹⁵⁵ Valtioneuvoston kanslia 2013a, s. 13.

¹⁵⁶ Valtioneuvoston kanslia 2014, s. 1.

mukaisesti kuntien valtionosuuslainsäädäntöön lisättiin säännös uusia ja laajentuvia valtionosuustehtäviä koskevasta 100 prosentin valtionosuudesta tai tehtävää vastaavien kustannusten vähentämisestä olemassa olevista tehtävistä (VOSL 55 § 2 mom.). Pääministeri Juha Sipilän hallitus on sitoutunut vähentämään kuntien kustannuksia miljardilla eurolla karsimalla kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niihin liittyviä velvoitteita. Lisäksi istuva hallitus on sitoutunut siihen, ettei se anna kunnille hallituskauden aikana uusia tehtäviä, sekä pitämään voimassa lain uusien valtionosuustehtävien rahoittamisesta 100 prosentin valtionosuudella.¹⁵⁷ Vuosituhannen hallituksen hallitusohjelmat muodostavat jatkumon, jossa kuntatalouden tilanteen ja kuntien menojen hillintää koskevien tavoitteiden vuoksi kuntien tehtävien rahoitusvastuuta on siirretty enenevässä määrin valtiolle.

Myös kuntien tehtävien rahoituksen osalta hallitusohjelmien tavoitteissa löytyy yhtäläisyyksiä sekä rahoitusjärjestelmän kehittämisen osalta että kunnan valtion talousarvion ulkopuolisten verotulojen lisäämisen osalta. Matti Vanhasen toisen hallituksen tavoitteena oli uudistaa valtionosuusjärjestelmä tekemällä siitä aikaisempaa yksinkertaisempi, selkeämpi ja läpinäkyvämpi sekä kehittämällä järjestelmää kannustavampaan suuntaan.¹⁵⁸ Pääministeri Kataisen kaudella tavoitteena oli yksinkertaistaa ja selkeyttää valtionosuusjärjestelmää sekä parantaa sen kannattavuutta. Valtionosuusjärjestelmän uudistus oli tarkoitus toteuttaa kuntarakennemuutoksen osana.¹⁵⁹ Kuntien verotuloihin liittyen pääministeri Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa hallitus sitoutui kompensoimaan kuntien veropohjan mahdolliset muutokset kunnille täysimääräisenä sekä mahdollistamalla kuntien korottaa kiinteistöveron tasoa.¹⁶⁰ Vastaava sitoumus sisältyi myös Vanhasen toisen hallituskauden ohjelmaan.¹⁶¹ Jyrki Kataisen hallituskaudella tavoitteeksi asetettiin edistää kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan. Tässä tarkoituksessa myös Kataisen hallitus sitoutui kompensoimaan veromuutosten aiheuttamat

¹⁵⁷ Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 29–30.

¹⁵⁸ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 24.

¹⁵⁹ Valtioneuvoston kanslia 2001, s. 76.

¹⁶⁰ Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 32.

¹⁶¹ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 25.

muutokset kuntien tuloihin täysimääräisesti sekä kasvattamaan kiinteistöveron osuutta kuntien verotuloissa.¹⁶²

Mielenkiintoisen tarkastelukokonaisuuden kuntien ohjauksen näkökulmasta muodostavat ohjelmiin sisältyvät tavoitteet kuntien toiminnan muuttamisesta tai kehittämisestä. Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen kaudella kuntatalouden menokasvun hillitsemiseksi pyrittiin edistämään kuntien tuottavuuden parantamista kuntien toimintakulttuuria, palveluprosesseja ja tuottavuusmittareita kehittämällä. Palvelujen turvaamisen katsottiin edellyttävän kunnilta myös uusia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja.¹⁶³ Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta Vanhasen II hallituksen tavoitteena oli parantaa erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja siihen läheisesti liittyvien sosiaalihuollon saumattomia palveluketjuja sekä toteuttaa vaativaa erikoissairaanhoidon antavien yksiköiden välillä kustannustehokasta ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista työnjakoa. Vaalikauden lopussa pääministeri Kiviniemen hallituksen tavoitteena oli parantaa kuntien järjestämisvastuulla olevien hoito- ja hoivapalvelujen toimivuutta ja tuottavuutta.¹⁶⁴ Pääministeri Kataisen hallituskaudella kuntatalouden vakautta ja kestävyttä pyrittiin edistämään muun muassa parantamalla kunnallisen toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta.¹⁶⁵ Kataisen hallituskaudella hallituksen rakennepoliittisen uudistuksen yhteydessä tekemien linjausten mukaan hallituksen tavoitteena oli linjata peruspalveluohjelmassa kuntatalouden tasapainotavoitteen edellyttämän kuntien omien vero- ja maksutulojen sekä kuntapalveluiden tuottavuuden kehityksen tavoitteet.¹⁶⁶ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa kuntien kustannusten karsimiseen pyritään luomalla kunnille edellytyksiä ottaa käyttöön olennaisesti tuloksekkaammat ja joustavammat toimintokohtaiset sekä hallinnolliset sektorirajat ylittävät palveluprosessit, joiden onnistumisen varmistamiseksi hallitus tarjoaisi muun muassa koulutusta yhteistyössä kunta-alan toimijoiden kanssa.¹⁶⁷

¹⁶² Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 76.

¹⁶³ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 23.

¹⁶⁴ Valtioneuvoston kanslia 2010, s. 4.

¹⁶⁵ Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 75.

¹⁶⁶ Valtioneuvoston kanslia 2013a, s. 16, Valtioneuvoston kanslia 2013b, liite 1, s. 1.

¹⁶⁷ Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 29–30.

5.2 Hallitusohjelmien kuntia koskevien tavoitteiden toimeenpanomekanismit

Hallitusohjelmissa kuntien toiminnalle asetettujen tavoitteiden toimeenpano ilman niiden liittymistä suoraan lainvalmisteluhankkeeseen muodostuu toisaalta ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 2 momentissa suojatun kuntien hallinnon järjestämisvallan ja toisaalta myös tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta. Kuntapalvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet painottuvat pääsääntöisesti toiminnan organisointia koskeviin tavoitteisiin (mm. kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen, yhteistyön tukeminen) sekä kehitysohjelmissa ja hankkeilla tehtävään muutokseen. Molempien keinojen luodessa vasta edellytykset tavoitteiden saavuttamiselle jää hallituksen tavoitteiden toteutumisen riippumaan pitkälti kunnan omasta päätöksenteosta. Tavoitteiden toimeenpanoon liittyvä ongelmallisuus on yleisesti tiedossa, ja tämä näkyy muun muassa Matti Vanhasen II kauden hallitusohjelman seurannan tunnustaessa, että kuntien rahoitustilanteen tasapainottaminen ja velan kasvun hidastaminen edellyttävät kunnilta konkreettisia kunta- ja palvelurakennetta, palvelujen tuotantotapoja ja tuottavuuden parantamista koskevia päätöksiä.¹⁶⁸ Pelkät valtion toimenpiteet eivät riitä tavoitteiden saavuttamiseen.

Kuntien tehtäviin kohdistuvien tavoitteiden saavuttamiseen tähtäävän lainvalmistelun painopistealueet vaalikaudella ovat muotoutuneet pääosin hallituksen yleisen kuntapolitiikan kautta. Vanhasen hallituskausilla kunta- ja palvelurakennemuutoksen painopiste oli kuntien vapaaehtoisessa yhteistyössä sekä toiminnan kehittämisessä, ja hallituskausina korostui hallituksen tavoitteissa tälle edellytyksiä luovan sääntelyn kehittäminen. Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa kuntapolitiikan osiossa sääntelyn kehittämishankkeena yksilöitiin ainoastaan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistaminen tavalla, joka turvaa hankintaviranomaisille mahdollisuuden asettaa hankinnoille muun muassa työvoiman käyttöä, työehtoja ja palvelujen ympäristövaikutuksia koskevia ehtoja.¹⁶⁹ Kuntien toimintaan liittyi myös hallituksen tavoite aktiivisen tieto-

¹⁶⁸ Valtioneuvosto 6/2007, s. 133 ja 135.

¹⁶⁹ Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 33.

yhteiskuntapolitiikan harjoittamisesta tuottavuuden ja kilpailukyvyn sekä sosiaalisen ja alueellisen tasa-arvon lisäämiseksi, minkä puolestaan katsottiin edellyttävän tietoyhteiskunnan palveluita koskevan lainsäädännön kehittämistä.¹⁷⁰ Vanhasen toisen hallituksen kaudella hallitus sitoutui myös jatkamaan määrätietoisesti kunta- ja palvelurakennemuutosten toteutusta sitä koskevan puitelain mukaisesti.¹⁷¹ Lisäksi hallitus sitoutui jatkamaan syvällisen yhteistoiminnan tukemista koskevaa määräaikaista lakia¹⁷² sekä muuttamaan kotikuntalakeja vammaisten ja vanhusten kotikunnan valinnan mahdollistamiseksi.¹⁷³

Pääministerin Jyrki Kataisen hallituskaudella 2011–2013 kunta- ja palvelurakennemuutosten painopiste muuttui suurempien kuntien aikaansaamiseksi erityisesti kuntaliitosten kautta. Tämä näkyi myös lainvalmistelulle hallitusohjelmassa asetetuissa tavoitteissa. Kataisen hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettiin ottaa käyttöön kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä uudistusta edistäviä välineitä ja poistaa lainsäädännöstä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu oli tarkoitus sovittaa yhteen kuntauudistuksen kanssa. Lisäksi Kataisen hallitus asetti tavoitteen kuntalain uudistamiselle, jossa tarkastellaan uusien kuntahallinnon rakenteiden ja kuntien muuttuvan toimintaympäristön näkökulmasta erityisesti kunnan talouden sisäistä ohjausta, kuntien johtamisjärjestelmiä, luottamushenkilöiden asemaa, kuntalain ja erityislakien välistä suhdetta, kunnanosahallintoa sekä kuntien ja markkinoiden välistä suhdetta.¹⁷⁴

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa palvelurakenteiden kehittäminen siirtyi koskemaan maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jolloin myös kuntien toimintaa koskevan sääntelyn kehittämisen painopiste vaihtui kuntien toimintaan kohdistuvien velvoitteiden vähentämiseen. Ohjelmassaan Sipilän hallitus sitoutui vähentämään kuntien kustannuksia

¹⁷⁰ Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 43.

¹⁷¹ Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007).

¹⁷² Kuntien valtionosuuslain yhteistoiminta-avustuksia koskevan sääntelyn voimassaoloajan jatkaminen vuoteen 2012 saakka (ks. HE 4/2008 vp, s. 1).

¹⁷³ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 23–24.

¹⁷⁴ Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 75–76.

miljardilla eurolla karsimalla lakisäätöisiä tehtäviä sekä niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita. Lisäksi vaalikauden tavoitteeksi hallitus otti kuntien tuottavuutta lisäävien säädösmuutosten valmistelun sekä palveluinnovaatioiden syntyminen ja hyödyntämiseen tähtäävän kokeilutoimintaa mahdollistavan säädöspohjan muodostamisen.¹⁷⁵

Kunnille annettavien tehtävien ja kehitystoimenpiteiden lisäksi 2000-luvun hallitusten kuntatalouden tasapainoa koskevissa tavoitteissa ja niiden toimeenpanossa korostuvat valtion ja kuntien välisen ohjausjärjestelmän ja kuntataloutta koskevan kehysmenettelyn luominen sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Matti Vanhasen ensimmäisellä hallituskaudella hallituksen tavoitteena oli parantaa kuntien tehtävien ja velvoitteiden tasapainoa hallituskauden kattavalla valtion ja kuntien välisellä peruspalveluohjelmalla, jossa arvioidaan kuntien tehtävistä ja muista velvoitteista aiheutuvat menot ja tulot sekä toimenpiteet niiden tasapainottamiseksi.¹⁷⁶ Pääministeri Mari Kiviniemen hallituskaudella 2010–2011 hallitus asetti tavoitteeksi valmistella kuntataloutteen kehysmenettelyn, jolla voidaan hallita keskipitkällä aikavälillä kuntien kustannuskehitystä ja turvata palveluiden saatavuus koko Suomessa.¹⁷⁷ Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyden, sitovuuden ja ohjausvaikutuksen vahvistaminen kuntatalouden aikaisempaa paremman ennakkoinnin saavuttamiseksi.¹⁷⁸ Kataisen hallituskauden puolivälissä hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa vuonna 2013 päätettiin kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi uudistaa kuntien talousohjausjärjestelmässä valtionosuusjärjestelmä sekä entisestään tehostaa peruspalveluohjelmamenettelyn pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta.¹⁷⁹ Hallituksen tavoiteohjelmassa linjattiin myös kuntatalouden tasapainon turvaamiseksi otettavaksi käyttöön uusi kuntatalouden ohjausjärjestelmä, jonka tavoitteena on turvata kuntatalouden kestävyys.¹⁸⁰ Pääministeri Stubbin

¹⁷⁵ Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 29–30.

¹⁷⁶ Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 32.

¹⁷⁷ Valtioneuvoston kanslia 2010, s. 4.

¹⁷⁸ Valtioneuvoston kanslia 2011, s. 76.

¹⁷⁹ Valtioneuvoston kanslia 2013a, s. 16.

¹⁸⁰ Valtioneuvoston kanslia 2013b, liite 1, s. 1.

hallituskauden 2014–2015 tavoitteeksi asetettiin, että kuntatalouden rahoituskehys sovittaa vuoden 2015 alusta lähtien yhteen kuntatalouden rahoituksen sekä tehtävät ja velvoitteet siten, että rahoitusasema on tasapainossa keskipitkällä aikavälillä.¹⁸¹

5.3 Ohjelma- ja hankeohjauksen haasteet

5.3.1 Hallitusohjelman toimeenpanohankkeiden luonne

Hallitusohjelmien toimeenpanossa oman kokonaisuuden muodostavat kuntiin kohdistuvien tavoitteiden toteuttaminen ohjelmien tai hankkeiden avulla. Hallitusohjelmissa poliittiset ohjelmat, kärkihankkeet tai muut vastaavat muutoksen toteutuksen organisointitavat eivät pääsääntöisesti muodosta yhdenmukaista ohjattua kokonaisuutta, vaan lähinnä ovat tapa jäsentää tavoitteita ennen niiden toimeenpanon varsinaisen suunnittelun käynnistämistä. Näin ollen hallitusohjelmissa esitettyjen ohjelmien ja hankkeiden yhdistävänä tekijänä toimii yleensä voimassa olevan hallitusohjelman toimeenpanoa varten muodostettu mekanismi, jonka päätarkoituksena on lähinnä seurata ja raportoida valtioneuvostolle toimeenpanosuunnitelmaan valittujen toimenpiteiden toteutuksen tilannetta. Varsinaisia ohjelmien tai hankkeiden ohjausmekanismien tai ohjausvastuiden kuvauksia hallitusohjelmien toimeenpanosuunnitelma-asiakirjat eivät sisällä.¹⁸²

Hallitusohjelmissa poliittiset ohjelmat, kärkihankkeet tai muut vastaavat muutoksen toteutuksen organisointitavat eivät pääsääntöisesti muodosta yhdenmukaista ohjattua kokonaisuutta, vaan ovat lähinnä tapa jäsentää tavoitteita ennen niiden toimeenpanon varsinaisen suunnittelun käynnistämistä.

¹⁸¹ Valtioneuvoston kanslia 2014, s. 1.

¹⁸² Ks. esim. pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (Valtioneuvoston kanslia 2011) sekä pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma päivitysversioineen (Valtioneuvoston kanslia 13/2015, 2/2016 ja 5/2017).

Yleisellä tasolla ja terminologisesti tarkasteltuna hallitusohjelmien toimeenpano näyttää mekaanisena, jossa tavoitteiden saavuttaminen organisoidaan monentasoisiksi ja perusuonteeltaan hyvin erilaisiksi tehtäväkokonaisuuksiksi. Kuntiin kohdistuvina toimenpiteinä esimerkiksi Matti Vanhasen ensimmäisessä hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteiksi muun muassa toteuttaa kansalliset tietoyhteiskunnan sekä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmat sekä käynnistää toimialakohtainen sosiaalialan kehittämisohjelma. Näistä ensin mainittujen tavoitteena oli lisätä kilpailukykyä ja tuottavuutta sekä sosiaalista ja alueellista tasa-arvoa hyödyntämällä tieto- ja viestintäteknologiaa koko yhteiskunnassa. Jälkimmäisen tarkoituksena oli puolestaan kehittää kunnallista itsehallintoa turvaamalla kansalaisten vaikutusmahdollisuudet seutuistumisen, yhtiöittämisen ja muiden uudentyyppisten palveluiden tuotantomuotojen myötä syntyneissä tilanteissa sekä arvioida kunnallisen demokratian toimivuutta. Kansallisten ohjelmien lisäksi Vanhasen ensimmäinen hallitus sitoutui tukemaan kunnallisten palvelujen seudulliseen tuottamiseen tähtääviä seutuhankkeita.¹⁸³ Vanhasen toisella hallituskaudella kansallisen tason tavoitteeksi asetettiin laatia hallituskauden alussa toimintaohjelma, jossa keskitytään laajapohjaisesti valmistellun tietoyhteiskuntastrategian käytännön toteutukseen. Toimialakohtaisesti hallitus otti tavoitteekseen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohankkeen toteuttamisen. Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma sisälsi myös lupauksen sitoutua tukemaan kuntien ja maakuntien omaehtoista ja strategista kehitystä sekä voimavarojen alueellista ja paikallista yhteen kokoamista.¹⁸⁴

Pääministeri Kataisen hallituskaudella painopiste siirtyi kuntien hankkeiden tukemisesta kohti kansallisia ohjelmakokonaisuuksia. Kuntiin kohdistuvien muutosten toimeenpanon organisoinniksi hallitus asetti kansallisen tason tavoitteeksi koko maan kattavan kunta- ja palvelurakenteen selvityskokonaisuuden käynnistämisen sekä valtion, kuntien ja työmarkkinajärjestöjen yhteisen kuntatuottavuuden kehittämiskampanjan. Toimialakohtaisten toimenpiteiden osalta terveystalouden kehittämistä koskevia

¹⁸³ Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 15, 33, 54 ja 55.

¹⁸⁴ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 18, 25, 41 ja 54.

tavoitteita pyrittiin toteuttamaan muun muassa käynnistämällä kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma sekä jatkamalla terveyskeskusten toiminnan vahvistamiseksi Toimiva terveyskeskus -ohjelmaa.¹⁸⁵

Politiikkaohjelmista sekä hallitusohjelmista syntyneistä kehittämishankkeista tehdyt jälkikäteisarviointit tukevat tätä päätelmää. Valtiontalouden tarkastusviraston hallitusten politiikkaohjelmia koskevan tarkastuskertomuksen (VTV 121/2010) mukaan poliittisille ohjelmille on ollut tyypillistä niihin sisältyvien toimenpiteiden huomattava määrä, joka on osaltaan voimavarojen hajautuessa heikentänyt ohjelmien toteutusedellytyksiä sekä ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden valintaa ohjelmakohtaisesti ja pääosin hajautetusti. Tarkastusviraston arvion mukaan ohjelmien vaihtelevaan sisältöön vaikuttaa olennaisesti aiempi kehityshistoria sekä ohjelmien toteutukseen osallistuvien ministeriöiden ja asiantuntijoiden käsitteet ja perinteet.¹⁸⁶ Poliittisen ohjauksen näkökulmasta hallitusohjelman toimeenpanoon rinnastettavan pääministeri Kataisen kaudella käynnistetyn rakennepoliittisen ohjelman arviointi toistaa vastaavan kaltaisia näkemyksiä. Ohjelmaan ei sen arviointikertomuksen mukaan koottu hankkeita ohjelmason tavoitteesta ja toimista käsin, vaan hankkeet oli koottu erillisinä, minkä vuoksi niiden liittymän ohjelmason toimiin katsottiin jäävän epäselväksi. Tämän puolestaan katsottiin aiheuttavan sen, että ohjelmaan liittyvät toimenpiteet eivät muodosta ohjelmamuodossa selkeää kokonaisuutta.¹⁸⁷

Hallitusohjelmien pohjalta käynnistettyjen hankkeiden ohjaus- ja toteutustavat vaihtelevat tapauskohtaisesti, ja rahoitusmallit ovat epätarkoituksenmukaisia suhteessa kuntien toimintakenttään.

Hallitusohjelmien tavoitteiden toimeenpanoon muodostettujen kansallisten hankkeiden ja muiden toimenpiteisiin liittyvien arviointien kautta syntyy

¹⁸⁵ Valtioneuvoston kanslia 2011a, s. 57, 60 ja 55–57.

¹⁸⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 212/2010, s. 119 ja 125–126.

¹⁸⁷ Ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 13/2015, s. 19.

kuva kokonaisuudesta, jossa toimenpiteiden ohjaus- ja toteutustavat vaihtelevat tapauskohtaisesti ja hankkeittain. Tämä on puolestaan saanut aikaan tilanteita, joissa hankkeiden ohjaus- ja rahoitusmalleista on muodostunut epätarkoituksenmukaisia, hankkeiden tuotosten käyttöönoton ja tuotannon jatkuvuutta ei ole riittävästi varmistettu ja hankkeiden tuotosten tuotantomallit poikkeavat toisistaan. Yhtenä yhteisenä tekijänä, joka kuvatuun kaltaisen hajanaisuuden on aiheuttanut, on nostettu esiin puutteet toimenpiteiden ohjauksessa sekä ohjauksessa käytettävissä yhtenäisissä toimintatavoissa.¹⁸⁸ Tämän voidaan katsoa näkyvän osittain tilanteissa, joissa yhteisten kehittämistoimenpiteiden jälkeen vastuu hallitusohjelman hyötyjen saavuttamisesta on jätetty kunnille. Kunnallisen itsehallinnon kannalta tämän voisi ajatella tarkoittavan kunnan päätösvallan laajentumista, mutta käytännössä esimerkiksi kuntien muodostamat yhteisten palvelujen ylläpitomallit eivät yksittäisen kunnan kannalta poikkea tilanteesta, jossa palvelun tuottajana toimisikin valtion viranomainen.¹⁸⁹

Hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpano ohjelmien ja hankkeiden kautta liittyy ohjaukseen mukaan yleensä myös resurssi- ja informaatio-ohjausta. Hallitusohjelmissa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi valtion talousarvioon on tyypillisesti koottu erillisrahoitusta ohjelman toimeenpanosuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden rahoittamiseksi kokonaan tai osin. Kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuen kuntien vastuulle jätettyjen hallitusohjelman tavoitteiden toimeenpanon tehokkuudelle ja tuloksille onkin löydettävissä liittymäpinta toimenpiteen saamasta valtion rahoituksesta.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Ks. esim. Valtiontalouden tarkastusvirasto 6/2016, 3/2013 ja 1/2012.

¹⁸⁹ Esimerkiksi yhteisesti kehitetyn palveluseteli- ja ostopalvelujärjestelmän tuotanto perustuu palvelun kehitysprojektissa luotuun kansalliseen hallintamalliin, jossa palvelun käyttöönotto edellyttää kunnan tai kuntayhtymän sitoutumista palvelun elinkaaren hallinnoinnista tehtyyn sopimukseen ja kunnan maksuosuus sen asukaslukuun. On myös esimerkkejä, joissa yhteisen palvelun tuotanto on sidottu yksittäisten kuntien tai kuntayhtymien omistamiin sidosyksiköihin, jolloin muussa asemassa olevien palvelua käyttävien kuntien päätösvalta palveluun jää vähäiseksi (ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 6/2016, s. 23–24).

¹⁹⁰ Ks. esim. kansallisen laajakaistarakentamisen tukemisen osalta VTV 8/2016, s. 6.

5.3.2 Pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankkeet

Edellisten hallitusten ohjelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden jälkeen on syytä tutustua hieman tarkemmin tämän raportin syntyhetkellä istuneen pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa esitettyyn toimenpidesuunnitelmaan sekä sen vaikutuksiin kunnallisen itsehallinnon kannalta. Edellisten hallitusten toimenpiteiden kautta voidaan myös peilata sitä, onko hallitusohjelmien toimeenpanossa tapahtunut muutoksia tai onko aikaisemmista puutteista otettu opiksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa korostuu tavoitteiden toteuttaminen kärkihankkeiden avulla. Keskeisimpiä kuntien toimintaan liittyviä näistä olivat muun muassa toisen asteen koulutuksen reformi, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittäminen asiakaslähtöisiksi, lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, ikäihmisten kotihoidon kehittäminen sekä julkisten palvelujen digitalisointi ja tulevaisuuden kunnan hahmottamiseen liittyvät yhteiset toimenpiteet. Lisäksi hallitusohjelmassa oli tavoitteena organisoida toimenpideohjelman muotoon kuntien tehtävien ja velvoitteiden poistamiseen liittyvien ehdotusten valmistelu.¹⁹¹ Hallitusohjelman kärkihankkeille on oikeastaan yhteistä vain toimenpiteitä kokoavan rakenteen otsikoissa käytetty loppupäätte: ”hanke”. Tämän vuoksi ja selvityksen perustuessa vain asiakirjalliseen aineistoon ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista käsitellä kaikkia hallituksen kärkihankkeita, vaan keskittyä yleisesti kuntien toimintaan vaikuttaviin kokonaisuuksiin.¹⁹²

Tutkimuksen aiheen kannalta mielenkiintoisen kokonaisuuden muodostavat digitalisaatioon, kokeiluihin sekä normien purkamiseen liittyvät kärkihankkeet. Digitalisoidaan julkiset palvelut -kärkihankkeen tavoitteena on rakentaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi toimintatapoja uudistamalla. Keskeisenä toimenpiteenä tavoitteen saavuttamiseksi esitetään julkisia palveluja koskevien asiakaslähtöisten periaatteiden luominen sekä julkisen sektorin sitouttaminen automatisoimaan ja digita-

¹⁹¹ Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 18, 20, 21, 26, 28, 30 ja 31.

¹⁹² Tarkastelusta on jätetty pois muun muassa toimialakohtaiset kärkihankkeet (esim. Osaaminen ja koulutus) sekä kunnilta maakunnille siirtyviin tehtäviin liittyvät kärkihankkeet (esim. Hyvinvointi ja terveys).

lisoimaan toimintatapansa.¹⁹³ Yhdeksän digitalisoinnin periaatteen¹⁹⁴ toimeenpanon tukea on muotoiltu hallinnon kehittäjien kanssa vuoden 2016 aikana, ja muotoilun lopputuloksena syntyi Suomidigi.fi-portaali ja hieman myöhemmin Digitalisoinnin pelikirja.¹⁹⁵ Periaatteiden ja niiden toimeenpanoa tukevien välineiden ohjausvaikutusta heikentää niiden puhtaasti suositteleva ja informatiivinen rooli. Digitalisaation periaatteiden noudattaminen onkin yleensä sidottu rahoitus- tai tulosohjausta tukevaksi informaatioksi, eikä sillä ole suoraan kuntia ohjaavaa juridista asemaa. Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman vuoden 2017 päivitysversiona kärkihankkeen saavutukseksi esitetään julkisia palveluja koskevien digitalisoinnin periaatteiden vahvistaminen, mutta suunnitelma-asiakirjasta tai valtioneuvoston kanslian hallitusohjelman toimeenpanoa tai valtiovarainministeriön kärkihankkeen toimeenpanoa koskevalta verkkosivustolta ei löydy tietoa periaatteiden vahvistajasta tai sitä, mitä vahvistaminen julkisen hallinnon viranomaisille tarkoittaa.¹⁹⁶

Digitalisoinnin periaatteita astetta abstraktimpi toimeenpanosuunnitelma liittyy toisen tavoitteen eli julkisen sektorin sitouttamiseen toimintansa muuttamiseen. Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman mukaan hallinnonalat ja kunnat sitoutetaan automatisoimaan ja digitalisoimaan toimintatapansa asiakaslähtöisesti. Tässä tarkoituksessa entiset prosessit ja rakenteet ajetaan alas kokonaisuudessaan ja työ tapahtuu olemassa olevien toimintamenorahojen puitteissa. Hallitusohjelman vuoden 2015 toimeen-

¹⁹³ Valtioneuvoston kanslia 2015, s. 36.

¹⁹⁴ 1. Kehitämme palvelut asiakaslähtöisiksi, 2. Poistamme turhan asioinnin, 3. Rakennamme helpokäyttöisiä ja turvallisia palveluita, 4. Tuotamme asiakkaalle hyötyä nopeasti, 5. Palvelemme myös häiriötilanteissa, 6. Pyydämme uutta tietoa vain kerran, 7. Hyödynnämme jo olemassa olevia julkisia ja yksityisiä sähköisiä palveluita, 8. Avaamme tiedon ja rajapinnat yrityksille ja kansalaisille ja 9. Nimeämme palvelulle ja sen toteutukselle omistajan (ks. Valtiovarainministeriön muistio Digitalisoinnin periaatteet 3.4.2017 (<http://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>)).

¹⁹⁵ Pelikirja palvelee kaikkia julkisen hallinnon kehittämiseen osallistuvia tarjoamalla hyväksi havaittuja työkaluja, parhaita käytäntöjä ja konkreettisia toimintaohjeita kehityshankkeen eri vaiheisiin. Sen avulla luodaan yhteinen ja jatkuvasti kehittyvä pelitapa, jossa digitalisoinnin periaatteet toimivat yhteisinä pelisääntöinä hankkeiden onnistuneessa läpiviennissä (ks. <https://suomidigi.fi/pelikirja/kehittajan-pelikentta>).

¹⁹⁶ Valtioneuvoston kanslia 5/2017, s. 54.

panosuunnitelmassa on asetettu tavoitteeksi, että kunnat ovat aloittaneet prosessiensa läpikäynnin vuoden 2016 alkupuolella ja vuoden 2016 lopulla on myös käynnistynyt varsinainen prosessin purkaminen.¹⁹⁷ Toimeenpanosuunnitelman vuoden 2016 päivytyssä versiossa kuntien prosessien purkaminen on vaihtunut digikuntakokeilun mallin valmisteluksi, jossa on tarkoitus yhdistää hallituksen kärkihankkeista julkisten palveluiden digitalisoiminen ja kokeilut sekä hallitusohjelman reformeista tulevaisuuden kunta ja kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen laajennettuna kattamaan koko julkisen sektorin kustannuksia.¹⁹⁸ Vuoden 2017 toimeenpanosuunnitelman päivityksessä toimenpide on muuttunut muotoon: ”Viedään päätökseen digikuntakokeilut ja levitetään niiden tuloksia kuntiin.”¹⁹⁹

Hallitusohjelman vuoden 2017 toimeenpanosuunnitelmassa ainoaksi konkreettiseksi toimenpiteeksi kuntien prosessien digitalisoinnissa ovat jääneet hankkeet, joilla kokeillaan kuntien prosessien digitalisointia, sekä erillisrahoitteiset hankkeet, joilla julkisia palveluja on tarkoitus digitalisoida. Lisäksi toimenpiteisiin on noussut olemassa ja kehitteillä olevien palvelujen säätämistä käytettäväksi tulevaisuudessa vain sähköisesti.

Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman mukaisesti on käynnistetty Digikuntakokeilu-hanke, jonka tavoitteena on edistää kuntien palveluiden tuotanto- ja toimintatapojen ennakkoluulotonta, kuntalaisten hyvinvointia parantavaa ja tulevaisuussuuntautunutta kehittämistä sekä parantaa asiakkuuden johtamisen edellytyksiä. Lisäksi hankkeen tavoitteena on aikaansaada näyttöön perustuvaa säästöä, mutta myös hillitä kuntien kustannusten kasvua digitalisaatiota hyödyntämällä. Tämän selvityksen tekoheikellä kokeiluun on osallistunut 34 kuntaa sekä yksi maakunta.²⁰⁰ Tavoitteiden toimeenpanon ohjauksen ohjelma- ja hanketyyppisen kehitystyön luonteeseen kuuluu, että muutoksen toimeenpano kohdistuu lähinnä vain ohjelmassa tai hankkeessa mukana oleviin kuntiin. Myös hankeohjaukselle

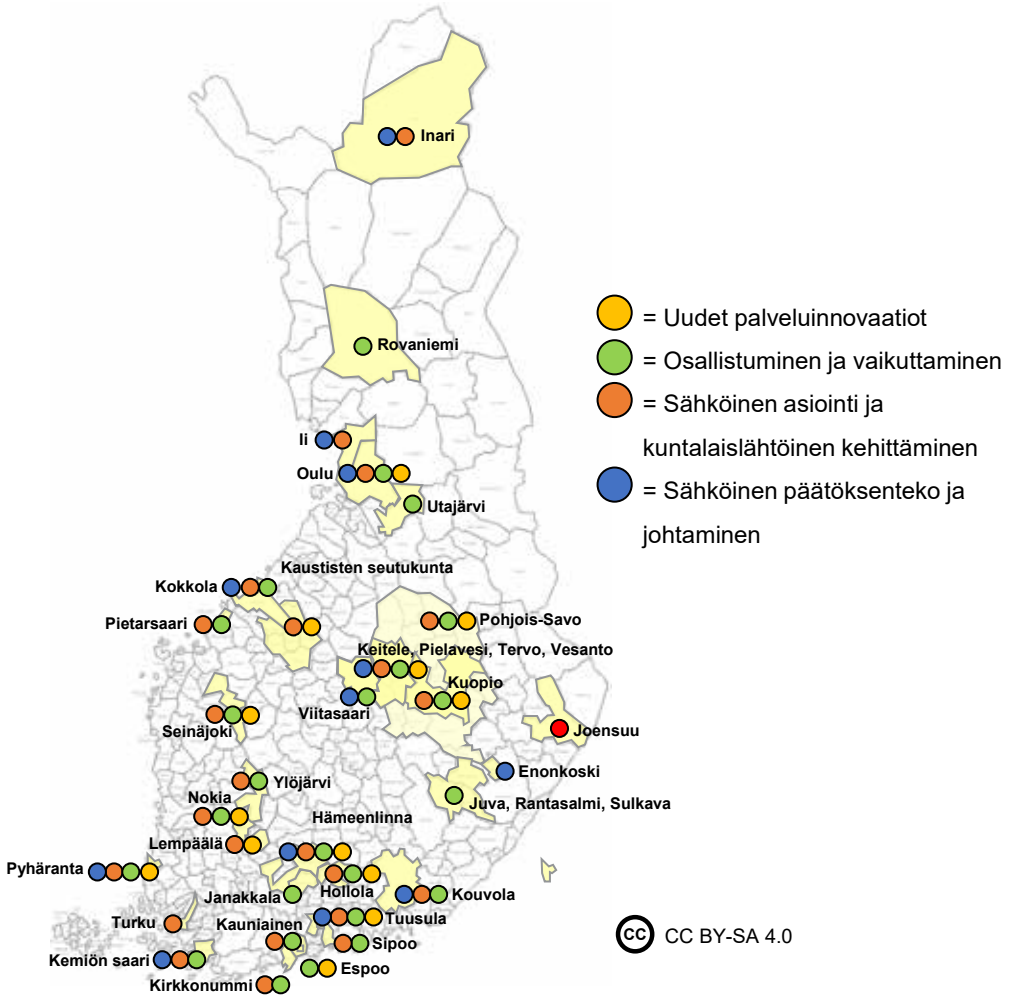
¹⁹⁷ Valtioneuvoston kanslia 13/2015, s. 72–73.

¹⁹⁸ Valtioneuvoston kanslia 2/2016, s. 73.

¹⁹⁹ Valtioneuvoston kanslia 5/2017, s. 55.

²⁰⁰ Ks. Valtioneuvoston kanslia 2/2016, s. 86 ja 5/2017, s. 54, <http://vm.fi/digikuntakokeilu>.

toisena tyypillisenä piirteenä oleva hankerahoitus ja sen kohdentamiseen luotujen periaatteiden ja käytäntöjen ohjausvaikutus jäävät yleensä vähäisiksi, ja ne kohdistuvat rajattuun määrään kuntia.²⁰¹



Kuva 2. Digikuntakokeilu-hankkeen osallistujat ja kokeilun aiheet²⁰²

²⁰¹ Hallitusohjelmien toimeenpanoon muodostettujen kehittämishankkeiden tuloksellisuudesta, ks. mm. VTV 6/2016, VTV 5/2016, VTV 1/2012 ja 172/2008.

²⁰² Valtiovarainministeriö: Digikuntakokeilu – kokeilijakunnat ja kokeiluiden aiheet 14.6.2017.

Digikuntakokeilu-hankkeeseen on osallistunut vain noin 10 prosenttia kunnista ja yksi maakunta. Samalla kokeilu kohdistuu vain pieneen osaan osallistuvien kuntien palveluista. Tällaisten hankkeiden vaikutukset jäävät tyypillisesti vain hankkeessa mukana oleviin kuntiin.

Kuntien prosessien digitalisoinnille asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi valitun hankkeen tehokkuutta heikentää osaltaan myös se, että kokeilukuntien peitto asukasluvun mukaan on noin 30 prosenttia ja kuntien lukumäärän osalta noin 11 prosenttia Suomen kunnista. Myös kokeilujen kohdentuminen vain tiettyihin palveluihin, kokeilujen vähäinen keskitetty ohjaus sekä kokeilevien kuntien kokeiluissa tuottamien tuotosten ja hyvien käytäntöjen levittämismallin puuttuminen saattavat osaltaan hidastaa hallituksen tavoitteiden toteutumista.

Hallitusohjelman digitalisaatitavoitteiden toteuttamiseksi strategisesti merkittävälle 15 digihankkeelle on varattu rahoitusta 100 miljoonaa euroa.²⁰³ Hallitusohjelman toimeenpanoon perustuvaa rahoitusta saavista kehittämishankkeista vain kolmessa voidaan katsoa olevan suora yhteys kuntien toiminnan kehittämiseen: Omahoito ja digitaaliset arvopalelut, Luvat ja ilmoitukset, Rakennetun ympäristön ja rakentamisen digitalisaatio. Näistäkin kahden ensin mainitun pääasiallinen tehtäväala on siirtymässä kunnilta uusille maakunnille. Erillisrahoitteisten hankkeiden lisäksi hallituskauden lopun tavoitteena on toimeenpanna ensisijaisesti sähköisten palvelujen tiekartta vuosille 2017–2021, ja sen osana siirrytään käyttämään ensisijaisesti sähköistä postilaatikkoo vuoden 2018 aikana.²⁰⁴ Tiekartalle valittujen yli 100 palvelun joukossa on vain muutama kuntien toimintaan liittyvä palvelu, ja nekin ovat luonteeltaan joko kunnan omaa toimintaa tai kunnan asiakkaita tukevia.²⁰⁵ Tiekartan palveluja koskevan sääntelyn muutostarpeiden arvioinnin mukaan sähköisen postilaatikon käyttö ja asiakkaiden ohjaaminen ensisijaisesti sähköisiin palveluihin edellyttää viranomaisten yhtenäisiä menettely-

²⁰³ Valtioneuvoston kanslia 5/2017, s. 54.

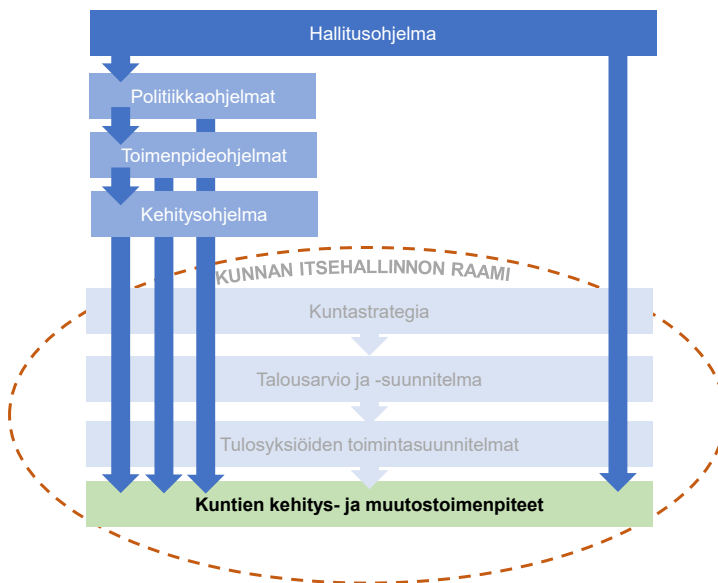
²⁰⁴ Valtioneuvoston kanslia 5/2017, s. 54.

²⁰⁵ Valtiovarainministeriö: Ensisijaisesti tarjottavien palvelujen tiekartta 2017–2021 (21.12.2016, VM135:00/2016).

tapoja, joka puolestaan edellyttää asian yhtenäistä sääntelyä. Yhtenäisyyden tarpeen on ajateltu koskevan muun muassa kuntien hallintotoimintaa.²⁰⁶

5.3.3 Toimeenpano-ohjelmien ja kuntien itsehallinnon ongelmakohdat

Hallitusohjelmien kautta muodostuu kuva tavoitteiden toimeenpanon organisoinnista: kansallisen tason politiikkaohjelmien, kansallisten kehittämissuunnitelmien sekä valtion virastojen ja paikallishallinnon toimenpiteiden muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa yksittäisten toimenpiteiden ja tavoitteiden välisten yhteyksien löytäminen hallitusohjelmien tai niiden toimintasuunnitelmaan liittyvien asiakirjojen kautta on haasteellista. Eri toimenpiteitä yhdistävänä tekijänä toimii yleensä vain viittaus hallitusohjelman tavoitteeseen tai kyseessä olevan toimeenpanosuunnitelman otsikko, jonka alle toimenpide on sijoitettu, ja varsinainen kuntien toimenpiteitä koskeva ohjaus muodostuu valittujen toimenpiteiden ohjauksrakenteiden kautta.



Kuva 3. Hallitusohjelman toimeenpano-ohjelmien ohjaus kuntiin

²⁰⁶ Valtiovarainministeriö 2017, s. 34.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta muodostuu ongelmalliseksi se, ettei hallitusohjelmissa tai niiden toimeenpanosuunnitelma-asiakirjoissa esitetä tavoitteiden toimeenpanon ja kunnallisen päätöksenteon välisiä liittymäpintoja tai oteta huomioon kunnille laissa säädettyjä tai kunnan sääntelyn piirissä olevia päätöksentekomenettelyjä. Hallitusohjelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on usein kiinnitetty kunnissa tapahtuvan muutoksen tai kuntien toimenpiteiden varaan ilman, että tavoitteessa tai sen saavuttamisessa on otettu huomioon kuntien päätöksenteon kansanvaltaisuutta koskevia periaatteita ja velvoitteita. Voidaankin kysyä, onko kunnan mahdollista toimeenpanna hallitusohjelman tavoitteita ilman asukkaidensa päätöstä kyseessä olevan toimenpiteen toteuttamisesta.

Muutosohjelmien ja hankkeiden toimeenpanoon kunnissa vaikuttavat osaltaan myös hallitusohjelman ja kuntien taloussuunnittelusykliden aikataulut. Vaalikaudelle laaditun hallitusohjelman toimeenpanoon liittyvä kehittämissuunnittelu käynnistetään tyypillisesti hallituksen ensimmäisenä syksynä ja valtion toimenpiteiden käynnistämisen edellyttämät määrärahat saadaan mukaan vasta seuraavaa vuotta koskevaan valtion talousarvioon. Ohjelmiin ja hankkeisiin liittyvien kuntien toimenpiteiden osalta määräraha-esitykset on pääasiallisesti mahdollista ottaa huomioon vasta tätä seuraavan vuoden talousarvion valmistelussa. Näin ollen hallitusohjelman tavoitteet on mahdollista ottaa huomioon kunnan talousarviossa vasta noin puolentoista vuoden päästä tavoitteen asettamisesta, mikä merkitsee toimeenpanon tosiasiallista käynnistymistä vasta hallituskauden puolessa välissä.

Kuntien toiminnan ja talouden suunnitteluvaihtoehdot ja taloussuunnittelun aikataulu aiheuttavat sen, että hallitusohjelmaan kuuluvien ohjelmien ja hankkeiden toimeenpano käynnistyy kunnissa pääasiallisesti vasta hallituskauden puolessa välissä.

Muutoksen toimeenpanon organisoinnilla ohjelmien ja projektien muotoon haetaan tyypillisesti hallittavuutta tavoitteiden ja toimenpiteiden väliseen ohjaukseen sekä systemaattisia menettelyjä, joilla toimenpiteiden seuranta

ja arviointi mahdollistuvat. Pelkkä ohjelma- tai hanke-termin käyttäminen toimenpiteiden osalta ei tätä tavoitetta muodosta, vaan myös erityisesti tavoitteiden toimeenpanon kannalta ohjelmien sisällöllä ja niihin liittyvillä menettelyillä on kuitenkin merkitystä. Hallitusohjelman toimenpiteiden tavoitteiden ja ohjauskeinojen selkeys korostuu erityisesti kuntien osalta näiden ollessa valtioneuvoston tulos- tai resurssiohjauksen ulkopuolella ilman ohjaustoimivallan luovaa sääntelyä. Kuten jo edellä esitettyjen muutamien esimerkkien kautta on havaittavissa, pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeet ovat jakautuneet eri valtion viranomaisten vastuulle ja niiden ohjaamisessa, hallinnoinnissa sekä resursoinnissa noudatetaan toimenpidekohtaisia menettelyjä. Hallitusohjelma tai sen toimeenpanoon liittyvät suunnitteluasiakirjat eivät myöskään muodosta kuvaa eri toimenpiteiden keskinäisistä riippuvuuksista tai näiden riippuvuuksien hallinnasta.

Tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaa osaltaan myös hallitusohjelman toimeenpanoon sisältyvien kehitys- ja muutoshankkeiden ohjauksen ja omistajuuden jakautuminen toimialoille sekä hankkeiden yhteisen ohjausrakenteen puuttuminen. Aikaisemman valtion ohjelma- ja hankeohjauksesta saadun kokemuksen pohjalta juuri toimenpiteiden vastuiden jakautuminen eri hallinnonaloille ja eri valtion virastojen ohjausmenettelyihin on aiheuttanut muun muassa sen, ettei ohjauksen kohteena olevilla kunnilla ole ollut täyttä käsitystä ohjauksen muodostamasta kokonaisuudesta ja ohjauksessa käytetyistä keinoista.²⁰⁷ Ilman selkeää käsitystä ohjelman tavoitteesta kunnan kannalta saattavat sen vastuulle jätetyt muutostoimenpiteet jäädä vähäisiksi. Toisaalta on myös muistettava, että ohjelmiin ja hankkeisiin osallistuminen on kunnille vapaaehtoista, joten niiden ei voida katsoa juurikaan rajoittavan kunnan päätösvaltaa vastaavien omien kehityskohteiden osalta.

Ohjelmien ja hankkeiden avulla toimeenpantavien tavoitteiden ohjausvaikutus kuntien toimenpiteisiin jää vähäiseksi, mikäli ohjelman tavoitteet jäävät kunnille epäselviksi.

²⁰⁷ Valtionhallinnon ohjelmaohjauksesta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa, ks. Heinämäki 2012, s. 199–202.

Esimerkkinä käytetyn digitalisoinnin periaatteita ja kuntien prosessien digitalisointia koskevien tavoitteiden toimeenpanoon liittyy myös useita kuntien itsehallinnon kannalta ongelmallisia asiakohtia. Toimenpiteisiin ei sisälly kuntien toiminnan muutosta koskevaa sääntelyä, vaikka kuntien tehtävistä on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Toimenpiteet on hallitusohjelman mukaan kuntien rahoitettava itse toimintamäärärahoistaan, vaikka rahoitusperiaatteen toteutuminen ja hallituksen omat kuntien tehtävien rahoitusta koskevat linjaukset edellyttäisivät uusien tehtävien edellyttämien voimavarojen kompensointia ainakin osittain valtion rahoituksella. Muutoksen rahoitusvastuun jättäminen kunnille on myös ristiriidassa aikaisemmista toimenpiteistä saatujen kokemusten kanssa, joissa valtion rahoitusosuuden määrällä on katsottu olevan vaikutusta tavoitteiden toimeenpanon onnistumiseen.

Toisaalta ohjelmilla ja hankkeilla muutoksen ohjaaminen ei juurikaan kasvanna kuntien itsehallintoa. Hankkeisiin osallistuminen tai niiden tuotosten hyödyntäminen ei sido juridisesti kuntia ilman näihin liittyvää sääntelyä. Valtioneuvostolla ei ole yleistä toimivaltaa ohjata kuntia purkamaan prosessejaan tai digitalisoimaan toimintaansa. Toisaalta periaatteellisten linjausten ja toivomusasteella olevien muutostoimenpiteiden, esimerkin yhteydessä digitalisointitoimenpiteiden, korkea abstraktiotaso ei luo yksiselitteistä kuvaa tavoitteesta, johon ollaan pyrkimässä, tai toimenpiteistä, joilla tavoitteeseen pyritään. Tällöin ainakin riskit kuntien vastuulle jätettyjen tavoitteiden toteutumisesta moninkertaistuvat, eikä toimenpiteiden ohjaus muodostu kovinkaan tehokkaaksi.

5.4 Valtioneuvoston periaatepäätökset ongelmallisina ohjausvälineinä

5.4.1 Valtioneuvoston periaatepäätösten oikeudellinen luonne

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 11 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee periaate- ja suunnittelupäätökset valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen tehtävien ja toiminnan ohjaamisesta ja järjestämisestä. Säännös muodostaa perustan valtioneuvoston peri-

aatapäätöksien antamiselle. Säännöksen perusteella valtioneuvoston periaatepäätös on valtioneuvoston yhteinen päätös, jonka tarkoituksena on ohjata ja järjestää valtioneuvoston ja hallinnonalojen tehtäviä ja toimintaa. Valtioneuvoston periaatepäätös on siten tarkoitettu ohjaamaan ministeriöiden ja niiden alaisen hallinnon toimintaa sekä laajemmin hallinnonalojen toimintaa. Sinällään hallinnonala muodostuu valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) kautta siten, että lain 6.1 §:n mukaan valtion talousarvion menot ryhmitellään menoarviossa hallinnonaloittain pääluokkiin. Menojen ryhmittelystä on säädetty valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 4 §:ssä ministeriöiden osalta hallinnonaloittain.

Valtioneuvoston periaatepäätökset ovat luonteeltaan kunkin valtioneuvoston poliittisia kannanottoja, jotka eivät sido päätöksen tehnyttä valtioneuvostoa oikeudellisesti. Periaatepäätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia valtioneuvoston ulkopuolisiin toimijoihin.²⁰⁸ Valtioneuvoston periaatepäätökset ohjaavat poliittisina kannanottoina kulloisenkin hallituksen omaa toimintaa sekä asioiden valmistelua ministeriöissä. Valtioneuvoston periaatepäätöksiä voidaan pitää valmisteleveinä päätöksinä, joiden perusteella kukin toimivaltainen valtion viranomainen tekee periaatepäätöstä toimeenpanevat lopulliset päätökset lainmukaisessa järjestyksessä kulloinkin voimassa olevan lainsäädännön tai periaatepäätöksen johdosta tehtyjen lainsäädännön muutosten mukaisesti. Laillisuusvalvonnassa on pidetty tarpeellisena, että valtioneuvoston periaatepäätökset eriytetään selkeästi muista valtioneuvoston päätöksistä, joihin sisältyy mahdollisuus valittaa.²⁰⁹

Valtioneuvoston periaatepäätökset voidaan luokitella niin kutsutuksi soft law -sääntelyksi, jolla tarkoitetaan sääntelynomaista ohjausta, jolla ei ole oikeudellista sitovuutta, mutta joka tosiasiaa ohjaa toimintaa kuten oikeusnormit.²¹⁰ Valtioneuvoston periaatepäätökset voivat olla sisällöltään sellaisia, että niillä on välitön ohjausvaikutus ministeriöissä valmisteilla oleviin toimenpiteisiin tai päätöksiin.

²⁰⁸ Ks. oikeuskanslerin lausunto 7/20/99, 19.2.1999.

²⁰⁹ Ks. apulaisoikeuskanslerin kirje 182/1/97 ja 3/20/97, 27.2.1998.

²¹⁰ Ks. soft law -sääntelystä Pohjolainen, Teuvo: Soft law in public law – hard regulation? Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 5/1998, s. 448–449.

Lähtökohdiltaan valtioneuvoston periaatepäätösten välitön vaikutus pitäisi kohdistua valtioneuvoston ja siihen kuuluvien ministeriöiden toimintaan ja tehtäviin. Periaatepäätöksillä voi olla kuitenkin laajempia yhteiskunnallisia heijastusvaikutuksia esimerkiksi kuntiin. Tässä suhteessa valtioneuvoston periaatepäätökset voivat mennä ylitse sen, mitä valtioneuvoston ohjesäännössä periaatepäätöksellä tarkoitetaan.

Seuraavassa on käyty läpi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kesäkuussa 2017 voimassa olevat valtioneuvoston periaatepäätösten sisältö siltä osin kuin niihin sisältyy suoraan kuntiin liittyviä linjauksia tai tehtäviä. Mukaan on otettu ne voimassa olevat periaatepäätökset, jotka on otsikoitu nimenomaan valtioneuvoston periaatepäätöksiksi ja päivätty sille päivälle, jolloin periaatepäätös on tehty. Tarkastelusta rajautuivat siten pois Sipilän hallituksen hyväksymistä strategioista ja ohjelmista Suomen biotalousstrategia, Suomen kumppanuussopimus, Suomen kehityspoliittinen toimenpideohjelma, rantojensuojeluohjelma, lehtojensuojeluohjelma, harjajensuojeluohjelma, lintuvesien suojeluohjelma, soiden suojeluohjelma sekä kansallista ja luonnonpuistoverkon kehittämisohjelma.

Kaiken kaikkiaan tarkastelun kohteena oli 67 valtioneuvoston periaatepäätöstä. Näissä periaatepäätöksissä noin kolmasosassa oli vastuutuksia kunnille valtioneuvoston asettamien tavoitteiden toteuttamiseksi tai kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon liittyvien velvoitteiden toteuttamiseksi. Samoin noin kolmasosa periaatepäätöksistä piti sisällään tavoitteita, joilla on suoraan tai ministeriöiden ohjaavan toiminnan kautta välillisesti yhteys kuntien toimintaan. Puolestaan kolmasosa periaatepäätöksistä oli sellaisia, joissa ei ollut havaittavissa suoria tai epäsuoria linjauksia, joilla oli tavoitteellisia vaikutuksia kuntien toimintaan.

5.4.2 Valtioneuvoston periaatepäätöksissä toteuttamisvastuita kunnille

Vaikka valtioneuvoston periaatepäätöksien pitäisi ohjata ja koordinoida valtioneuvoston ja sen alaisen keskushallinnon työtä, on monissa periaatepäätöksissä poliittisten tahtotilojen toteuttamisvastuu asetettu kunnille joko kokonaan tai osittain. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalli-

sesta vieraslahjstrategiasta (15.3.2012) asetettiin toimenpiteeksi lisätä tietoisuutta puutarhajätteiden merkityksestä vieraslahjien leviämisreittinä. Toimenpiteen toteuttamisen osavastuu on määritelty kuntien jätehuollolle. Niin ikään periaatepäätöksen mukaan parannetaan täyttömaiden ja läjitysten käsittelymenetelmiä sekä kiinnitetään erityistä huomiota kasvualustojen puhtauteen. Tämän tavoitteen osavastuu on määritelty suunnittelun osalta kunnille.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (16.12.2010) todetaan, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset jatkavat valmiussuunnitelmien ylläpitämistä kuntien kanssa järjestely- ja vastaanottokeskusten perustamiseksi joukkopakotilanteessa. Periaatepäätöksessä todetaan, että kuntien varautumista johtaa kunnanjohtaja yhdessä kunnanhallituksen kanssa laissa säädetyllä tavalla. Käytännön varautumis- ja toimintavastuu jakautuu laajemmalle. Kunnissa kaikki merkittävät linjat ja voimavarapäätökset tehdään aina luottamuselimissä. Periaatepäätöksen mukaan häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen tulee kytkeä osaksi kunnan ja kuntien yhteistoimintaelinten talousarvioprosessia sekä perehdyttää ja sitouttaa myös luottamushenkilöt varautumisen tavoitteisiin. Kunnat voivat vaikuttaa yhteiskunnan kriisinkestävyyyteen myös maankäytön suunnittelun keinoin edistämällä kriisinkestävää yhdyskuntarakennetta. Varautumiseen liittyy myös valtioneuvoston tietoturvallisuuden kehittämisestä annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (26.11.2009) asetetut tavoitteet ja toimenpiteet valtioneuvoston tietoturvallisuuden kehittämiseksi, mutta periaatepäätöksessä todetaan, että periaatepäätöstä noudatetaan myös valtioneuvoston ja muiden organisaatioiden (kuten kunnat, yritykset ja yhteisöt) välisessä toiminnallisessa, tiedon hallinnan ja varautumisen yhteistyössä sekä kansainvälisessä yhteistyössä.

Valtioneuvoston kansallista rikosentorjuntaohjelmaa koskevan periaatepäätöksen (24.11.2016) mukaan kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen on kunnan perustehtävä. Kunnan hallinnossa tehtävät päätökset ovat usein mittavia ja laajoja, ja ne vaikuttavat kuntalaisiin ja heidän turvallisuuteensa sekä kunnan talouteen. Periaatepäätöksen mukaan Suomen Kuntaliitto suosittaa, että päätösten vaikutuksia arvioidaan etukäteen Vaikutusten ennakoarviointi (EVA) -menetelmän avulla ja arviointi tulee kytkeä osaksi

kunnan talouden ja toiminnan suunnittelun ja toteutuksen arviointia. Periaatepäätöksen mukaan EVA on tarkoitettu kuntien ja kuntayhtymien luottamushenkilöille, viranhaltijoille ja valmistelijoille sekä soveltuvin osin kuntien liikelaitoksille. Myös eri toimialoilla erityislainsäädäntö velvoittaa kuntia arvioimaan päätösten vaikutuksia. Paikallisiin (kunnat/seutukunnat) hyvinvointi- ja turvallisuusryhmiin sisällytetään rikosten ehkäisyn näkökulma. Työryhmän kokoonpanossa huomioidaan alueen väestöryhmät, rikosentorjunnan toimijat ja rikollisuusongelmien erityispiirteet. Paikkakunnasta riippuen suositellaan, että mukana ovat ainakin poliisi, sosiaali-, terveys-, opetus- ja nuorisotoimi sekä rakennustoimi/kaupunkisuunnittelu, elinkeinoelämän edustajat ja monipuolinen asukkaiden (esim. alueraadit) ja järjestöjen edustus. Toimenpiteen toteutus on vastuutettu osittain mutta ensisijaisesti kunnille. Periaatepäätöksessä myös asetetaan vaatimus sille, että jokaiseen kuntaan/seutukuntaan nimetään yhdyshenkilö tai koordinaattori, jonka tehtäviin kuuluu rikosentorjunnan edistäminen ja koordinointi alueella. Tehtävä voidaan liittää osaksi laajempaa turvallisuustyötä. Yhteistyötahoiksi tämän vaatimuksen toteuttamiseksi on määritelty kunnat ja rikosentorjuntaneuvosto.

Edelleen periaatepäätöksen mukaan varmistetaan, että kouluissa ja oppilaitoksissa opetetaan turvallisuuden edistämistä opetussuunnitelmien mukaisesti erityisesti yhteiskuntaopin ja terveystiedon opetuksen yhteydessä. Yhteistyötahoiksi tämän toimenpiteen toteuttamiseksi periaatepäätöksessä on määritelty Opetushallitus ja kunnat. Periaatepäätöksen mukaan varmistetaan, että kunnille, asukkaille ja järjestöille annetaan tietoa paikallisesta turvallisuustilanteesta, rikosten ehkäisystä ja toimijoista sellaisia kanavia käyttäen, joilla yhteydenottokynnys madaltuu ja yhdessä toimimisen mahdollisuudet lisääntyvät. Selvitetään kohdennetun viestinnän tarvetta eri ryhmille. Yhteistyötahoiksi tämän toimenpiteen toteuttamiseksi on määritelty kunnat, paikalliset hyvinvointi- ja turvallisuustyöryhmät, Suomen Kuntaliitto ry, kunnan rikosentorjunnan yhdyshenkilö ja kansalaisjärjestöt. Periaatepäätöksen mukaan kunnat hyödyntävät olemassa olevia osallisuuden rakenteita (kuten alueraateja, aluefoorumeja, kaupunginosa- ja kyläyhdistyksiä) ja järjestävät tarpeen mukaan asukkaille ja alueella toimiville järjestöille alueellisia kuulemistilaisuuksia rikosentorjunnasta ja turvallisuudesta. Rikosentorjuntaohjelma asettaakin suhteelliseen paljon

vaatimuksia ja toimenpiteitä toteutettavaksi kunnille. Periaatepäätöksessä ei ole esitetty kuitenkaan mandaattia sille, että kuntia veloitetaan toteuttamaan toimenpiteet, vaan perusteena on käytetty kuntien yleistä velvollisuutta huolehtia kunnan asukkaiden hyvinvoinnista.

Asunnottomuuden ennaltaehkäisyn toimenpideohjelmasta 9.6.2016 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuosille 2016–2019 on asetettu useita toimenpiteitä, joiden toteuttamisen osavastuu on asetettu kunnille. Niin ikään 20.11.2014 annetussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta ilmastomuutoksen sopeuttamissuunnitelmasta 2022 esitetään toimenpiteitä, joissa kunnilla on osittainen toteuttamisvastuu. Myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palveluiden turvaamisesta (8.11.2012) on useita toimenpiteitä säilytetty kuntien vastuulle. Valtioneuvoston periaatepäätös lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaksi vuosille 2012–2015 (8.12.2011) sisältää runsaasti suuntaviivoja kunnille kehittämisohjelman toimenpiteiden toteuttamiseksi.

Kuntien asiakirjahallintoa on pyritty ohjamaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä asiakirjallisen aineiston digitoinnista ja arkistoinnista vain sähköisenä (21.6.2017). Periaatepäätöksen mukaan julkisen hallinnon tuottama digitaalinen asiakirjallinen aineisto arkistoidaan vain digitaalisessa muodossa ottaen kuitenkin huomioon oikeudellinen todistusvoima ja kulttuurihistorialliset arvot. Viranomaisten hallussa oleva arkistoitava analoginen asiakirjallinen aineisto digitoidaan vuoteen 2030 mennessä. Periaatepäätöksen mukaan kansallisarkisto laatii vuoden 2017 syksyyn mennessä kansallisen suunnitelman arkistoitavan analogisen asiakirjallisen aineiston digitoinniksi sähköistä arkistointia varten yhdessä hallinnonalojen, kuntien ja maakuntien kanssa. Huomionarvoista periaatepäätöksen linjauksessa on se, että siinä pyritään organisoimaan ja vastuuttamaan kunnat ja maakunnat asiakirjojen digitointiin, joten kysymys ei ole enää pelkästään valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon työn organisoinnista.

Osassa valtioneuvoston periaatepäätöksistä oli toimenpiteisiin liittyvät vastuut osoitettu ministeriöille, mutta tosiasiallisesti toimenpiteiden toteutus jää kunnille, koska niillä on esimerkiksi toimenpiteisiin liittyvien palveluiden järjestämistä vastuu. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä Suomen arkti-

sesta strategiasta 2013 (23.8.2013) todetaankin erikseen, että vaikka eri toimenpiteiden vastuutahoina useimmiten mainitaan vain ministeriöt, toimien toteuttamisessa on tapauskohtaisesti mukana myös muita tahoja, kuten kunnat, elinkeinoelämä sekä etu- ja kansalaisjärjestöt. Puolestaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta (13.6.2013) todetaan, että maahanmuuttokysymykset ovat osa useiden hallinnonalojen ja eri viranomaisten toimintaa. Vastuunjako tulee olla selkeät ja tarkoituksenmukaiset, mutta samalla hallinnon tulee toimia kokonaisuutena. Ministeriöiden välisen yhteistyön lisäksi tarvitaan nykyistä enemmän myös muiden toimijoiden, ennen muuta kuntien ja valtion yhteistyötä. Eri periaatepäätöksissä yhteistyötä on korostettu myös kuntien etujärjestönä toimivan Suomen kuntaliitto ry:n kanssa. Valtioneuvoston periaatepäätöksen valtion kotouttamisohjelmasta – Hallituksen painopisteet vuosille 2016–2019 (8.9.2016) – mukaan valtion ja kuntien välistä yhteistoimintaa lisätään kansainvälistä suojelua saavien vastaanotossa. Valtion ja kuntien välistä yhteistyötä tiivistetään maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen koordinoinnin tehostamiseksi selkeyttämällä työnjakoa ohjaus- ja neuvontapalvelujen, alku- ja osaamiskartoituksen sekä muiden alkuvaiheen palveluihin, koulutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin ohjaamisen osalta tarvittaessa kokeilu- tai aiesopimuksella. Niin ikään valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta 2017–2019 (16.2.2017) todetaan, että valtioneuvosto tekee yhteistyötä ja tukee paikallisdemokratian kehittämistä ja koordinoimista muun muassa Suomen Kuntaliiton Kuntademokratiaverkoston kautta. Suomen Kuntaliiton demokratia-työllä tähdätään kuntien edustuksellisen demokratian ja kuntalaisten suoran osallistumisen edellytysten vahvistamiseen ja kehittämiseen.

5.4.3 Periaatepäätökset kuntien strategisen suunnittelun ja kuntien hankintojen ohjaajina

Valtioneuvoston periaatepäätöksissä on pyritty ohjaamaan kuntien strategisen suunnittelun sisältöä erityisesti hyvinvointipalveluiden tuotannossa sekä monilta osin julkisten hankintojen strategisessa suunnittelussa ja käytännön toteutuksessa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ikääntyneiden asumisen kehittämisohjelmaksi vuosille 2013–2017 (18.4.2013) pyrkimyksenä on ohjata kunnissa tehtävää strategista suunnittelua sisällyttämään ikääntyneen väestön asumisen, asuinympäristön ja palvelujen toimivan kokonaisuuden kehittäminen osaksi kuntien suunnitelmia ikääntyneiden hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä potilas- ja asiakasturvallisuusstrategia 2017–2021 (26.6.2017) asetetaan tavoitteeksi, että menettelytavat riskien arviointiin ja hallintaan on kuvattu laatu- ja potilasturvallisuussuunnitelmassa tai oma-
valvontasuunnitelmassa. Organisaatiossa on sovitut menettelytavat riskien merkittävyyden arviointiin ja riskirekisterin ylläpitoon. Säännöllinen potilas- ja asiakasturvallisuusriskien arviointi ja ennakointi sisältyvät organisaation riskien hallintaan ja raportoidaan läpinäkyvästi. Tavoitteet ja toiminnallinen ohjaus kohdistuvat kuntiin, joilla on toistaiseksi järjestämistä vastuu sosiaali- ja terveyshuollon palveluista.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmasta 2017–2019 (16.2.2017) Rainbow Rights -hankkeen tavoitteena on tehostaa kansallisen syrjinnän vastaisen lainsäädännön toimeenpanoa tukemalla kuntia yhdenvertaisuussuunnittelussa, kehittämällä alueellisia ja paikallisia politiikkaohjelmia HLBTI-henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä torjumalla HLBTI-henkilöiden kohtaamaa moniperusteista syrjintää. Hankkeen aikana tehdään kartoitus kuntien yhdenvertaisuussuunnitelmista sekä kehitetään pilottikuntien kanssa hyviä käytäntöjä kuntien yhdenvertaisuussuunnitelmien toimeenpanoon.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta rikosentorjuntaohjelmasta (24.11.2016) rikosentorjunta sisällytetään kunnan strategiaan ja hyvinvointi- ja turvallisuustyöhön niin, että varmistetaan rikosentorjuntatoimien toteutuminen paikallisella tasolla eri hallinnonalojen yhteistyönä (mm. sosiaali-, terveys-, nuoriso-, koulutus-, kulttuuri-, pelastus-, kaavoitus- ja tekninen toimi, rakennusvalvonta ja poliisi). Samoin on tarpeellista turvata rikosentorjuntatyön resursointi ja seuranta sekä varmistaa maakuntien ja kuntien välinen yhteistyö.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisesta ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmasta 2022 (20.11.2014) ilmastokestävyyden tarkastelut

viedään osaksi kuntien valmius- ja huoltovarmuuden suunnittelua. Tässä kunnilla on toimeenpanovastuu.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kulttuuriympäristöstrategiaksi 2014–2020 (20.3.2014) kulttuuriympäristön vaaliminen integroidaan kattavasti maakunta- ja paikallistason kehittämiseen (strategiat, suunnitelmat, ohjelmat). Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palveluiden turvaamisesta (8.11.2012) kunnat laativat kuntakohtaiset suunnitelmat, joissa määritellään tavoitteet ja keinot sille, miten kunnassa vastataan tulevaan palvelurakenteen muutokseen ja laitoksista ja lapsuuden kodeista pois muuttavien vammaisten palvelutarpeisiin. Kunnat selvittävät kaikkien kehitysvammaisten kuntalaisten palvelujen tarpeet sekä laativat suunnitelman asuntojen ja palveluiden tarpeeseen vastaamisesta. Laitosasumisen lakkauttamisen tavoitteet ja aika- taulut asetetaan kunnissa ja kuntayhtymissä siten, että samaan aikaan varmistetaan palvelujen saatavuus ja soveltuminen asiakkaiden tarpeisiin, jotta vältetään uusilta laitossijoituksilta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn toimenpideohjelmasta 2016–2019 (9.6.2016) sopimuskaupungit ottavat vuoden 2017 loppuun mennessä käyttöönsä asunnottomuutta ennaltaehkäisevät strategiat/suunnitelmat. Strategioihin/suunnitelmiin sisältyvät kohtuuhintaisen vuokra-asuntokannan käyttö asunnottomien asuttamisessa, asunnottomille kohdennettujen asumisratkaisujen ja tuen tarve, asumisneuvonta ja muut ennaltaehkäisevät tukipalvelut, kokemusasiantuntijoiden hyödyntäminen sekä paikkakuntakohtaiset erityistoimenpiteet asunnottomuuden ennaltaehkäisemiseksi ja uusiutumisen estämiseksi. Strategioihin/suunnitelmiin sisältyvät myös ratkaisut erityisryhmien, kuten rikosseuraamusasiakkaiden ja oleskeluluvan saaneiden, asumisen turvaamiseksi sekä yksilöity aikataulu käynnistettävistä hankkeista ja muista toimenpiteistä.

Useissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä oli asetettu tavoitteita ja pyrytty ohjaamaan kuntien tekemien hankintojen toteuttamista. Periaatepäätökset sanallisesti kannustavat kuntia toteuttamaan hankintojaan periaatepäätösten ohjauksen mukaisesti, mutta kannustuksesta huolimatta kannustimet valtioneuvoston tahtotilojen toteuttamiseksi puuttuvat strategioista. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä julkisten elintarvike- ja ruoka-

palveluhankintojen arviointiperusteista (29.6.2016) valtioneuvosto kannustaa kuntia ja maakuntia sisällyttämään palvelu- tai hankintastrategioihinsa tavoitteet ja periaatteet, jotka edistävät ympäristön kannalta hyvien viljelytapojen ja eläinten hyvinvointia ja terveyttä edistävien tuotanto-olosuhteiden huomioon ottamista hankinnoissa. Periaatepäätöksen mukaan valtioneuvosto edellyttää, että julkisissa elintarvike- ja ruokapalveluhankinnoissa tavoitellaan korkeaa laatua ja kokonaistaloudellista kestävyyttä. Tähän päästään vaatimalla hankinnoissa sellaisten elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden käyttöä, jotka on tuotettu ympäristön kannalta hyvillä viljely- ja tuotantomenetelmillä ja eläinten hyvinvointia ja elintarvikeeturvallisuutta edistävillä tavoilla.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä lähiruokaohjelmaksi (16.5.2013) kannustetaan kuntia ja maakuntia kasvattamaan lähiruoan osuutta hankinnoissaan. Lisäksi kannustetaan kuntia tekemään lähiruoan käytön edistämisestä päätökset, jotka kirjataan kunnan ja sille palveluja tuottavan ruokapalvelun strategioihin. Puolestaan luomualan kehittämisohjelmaksi annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen (16.5.2013) mukaan on tärkeää, että kunnat asettavat luomuruoan hankinnan tavoitteekseen strategioissaan. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä todetaan yleisesti, että kannustetaan kuntia kasvattamaan luomuruoan osuutta hankinnoissaan ja kirjaamaan luomuruoan käytön edistämistä koskevat päätökset strategioihinsa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kestävien ympäristö- ja energiaratkaisujen (cleantech-ratkaisut) edistämisestä julkisissa hankinnoissa (13.6.2013) työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö edistävät edelläkävijäkunnissa innovatiivisia julkisia hankintoja uusien cleantech-ratkaisujen kehittämiseksi ja käyttöönottamiseksi. Ratkaisut voivat liittyä erityisesti resurssitehokkaiden ja älykkäiden kaupunkiekosysteemien kehittämisen sekä paikalliseen uusiutuvan energian tuotantoon. Periaatepäätöksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö tukee Innovatiiviset kaupungit -ohjelmalla (INKA) erikseen kilpailulla valittavien innovaatiokeskittymien muodostumista kansainvälisesti merkittäviksi cleantech-ratkaisujen referenssikohteiksi. Lisäksi hyödynnettiin työ- ja elinkeinoministeriön ja suurimpien kaupunkiseutujen välillä vuonna 2013 tehtäviä kasvusopimuksia, joissa sovitaan kaupunkiseutujen kehityksen prioriteettilinjauksista. Peri-

aaatepäätöksen mukaan julkisen sektorin tulee edistää cleantech-ratkaisuja ja painottaa ensimmäisten ja ensimmäisiin lukeutuvien referenssikohteiden syntymistä ja käyttöönottoa kaikissa hankinnoissaan, mutta erityisesti rakentamisessa, energiasektorilla, liikkumisessa sekä jätehuollossa. Periaatepäätöksen mukaan tavoitteiden saavuttamiseksi ja mahdollisimman suuren vaikuttavuuden varmistamiseksi on tärkeää, että valtio- ja kuntasektori toteuttavat periaatepäätöksen tavoitteita ja periaatteita. Valtioneuvosto kannustaa kuntasektoria sisällyttämään kunta-, palvelu- tai hankintastrategioihinsa tavoitteet ja periaatteet, jotka edistävät cleantech-ratkaisujen hankintoja. Periaatepäätös velvoittaa valtion hankintayksiköitä ja on suositus muille julkisille hankintayksiköille. Periaatepäätöstä sovelletaan kaikissa hankinnoissa, ei pelkästään kansallisen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kestävä kulutuksen ja tuotannon ohjelmasta Vähemmästä viisaammin (13.6.2013) asetettiin tavoitteeksi, että julkista sektoria johdetaan niin, että se on jatkossa älykkäämpi ohjaaja ja toimija. Se aktivoi ja mahdollistaa kestävämpiä elämäntapoja ja kulutusvalintoja. Julkinen sektori on edelläkävijänä edistämässä asumisessa, liikkumisessa ja ruokaketjussa rakenteellisia innovaatioita ja toimintatapojen muutoksia, joilla suomalaisten hiilijalanjälkeä pienennetään huomattavasti. Periaatepäätöksen mukaan valtio ja kunnat ovat eturintamassa muuttamassa omaa toimintaansa ja hankintoja kestävämmiksi. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä esitetään tavoitteita ja toimia, joilla julkinen sektori edistää yksityisen ja julkisen kulutuksen kasvihuonekaasupäästöjen ja muiden ympäristöhaittojen vähentämistä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä energiatehokkuustoimenpiteistä (4.2.2010) julkisissa hankinnoissa energiatehokkuus otetaan yhdeksi keskeiseksi kriteeriksi. Vastuutus toimenpiteestä oli asetettu työ- ja elinkeinoministeriölle, mutta käytännössä linjaus tarkoittaa kaikkien hankintayksiköiden, mukaan lukien kuntien, hankintojen toteuttamista.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020 (28.4.2016) todetaan, että korruption ennalta estämistä ja torjuntaa tehostetaan kiinnittämällä entistä enemmän huomiota julkisten hankintamenettelyjen lain-

mukaisuuteen ja avoimuuteen erityisesti kuntasektorilla sekä tehostamalla hankintojen valvontaa. Konkreettiset toimenpiteet tosin puuttuvat osin tästä periaatepäätöksestä, ellei tällaiseksi ole luettavissa periaatepäätöksessä mainittu viranomaisten yhteistyö yleisellä tasolla.

5.4.4 Periaatepäätösten suositukset kunnille

Valtioneuvoston periaatepäätökset pitivät sisällään jonkin verran kuntien toimintaa ja palvelutuotantoa koskevia suosituksia. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliskielistrategiaksi (20.12.2012) valtioneuvosto suosittelee, että kaksikieliset kunnat ja kuntayhtymät ottavat käyttöön kansalliskielistrategian liitteeseen sisältyvät käytännön työvälineet molempien kansalliskielten asianmukaiseksi huomioonottamiseksi toiminnassaan. Lisäksi valtioneuvosto suosittelee, että kaksikieliset kunnat ja kuntayhtymät nimittävät johdon tueksi kansalliskieliyhteyshenkilön tai yhteyshenkilöitä, soveltuvin osin kansalliskielistrategian liitteeseen sisältyvän tehtäväkuvauksen pohjalta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen kulttuuriympäristöstrategiaksi 2014–2020 (20.3.2014) mukaan kunnat ja muut paikalliset toimijat voivat laatia oman kuntansa aluetta koskevia kulttuuriympäristöohjelmia, joiden valmisteluun asukkaat, yhteisöt, viranomaiset ja elinkeinoelämä voivat osallistua. Periaatepäätöksessä kuntiin vaikuttavia toimenpiteitä ovat ainakin seuraavat:

- Turvataan kulttuuriympäristöjen arvot eri kaavatasoilla.
- Kulttuuriympäristön vaaliminen integroidaan kattavasti maakunta- ja paikallistason kehittämiseen (strategiat, suunnitelmat, ohjelmat).
- Lisätään julkisen hallinnon, kansalaisten ja elinkeinoelämän toimijoiden välistä vuoropuhelua kulttuuriympäristöä koskevissa asioissa ja vahvistetaan siten eri tahojen keskinäistä ymmärrystä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta (30.8.2012) kannustetaan ja tuetaan maakuntien liittoja sekä kuntia säilyttämään suoluontoa kaavoituksen keinoin varamalla maakunnallisesti tai alueellisesti merkittäviä soita suojelutarkoituksiin, kohdentamalla turpeenotto VAT:n periaatteiden mukaisesti luonnon-

tilaltaan merkittävästi muuttuneille soille sekä edistämällä erilaisten rahoituskeinojen käyttöä mm. soiden kestäväää käyttöä edistäviin selvityksiin.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä lapsi- ja nuorisopoliittikan kehittämisohjelmaksi vuosille 2012–2015 (8.12.2011) asetetaan muun muassa kunnille suuntaviivoja lapsi- ja nuorisopoliittisten toimenpiteiden toteuttamiseksi. Suuntaviivat ovat osittain suosituksenomaisia, mutta ohjaavat suhteellisen paljon kuntien palveluiden tuottamisen sisältöä.

5.4.5 Periaatepäätöksissä valtion viranomaisille asetettuja toimintavelvoitteita suhteessa kuntiin

Valtioneuvoston periaatepäätöksen valtioneuvoston arviosta julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantavasta merkittävästä poikkeamasta sekä arvion johdosta tehtävistä toimenpiteistä (2.10.2014) mukaan kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen varmistetaan erityisesti opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla. Hallituksen esitykset kuntien tehtäviä ja velvoitteita vähentävistä säädösmuutoksista tuli antaa eduskunnalle niin, että eduskunta ehti käsitellä ne syysistunto-kaudella 2015. Myös muut kuin lainsäädäntöä edellyttävät toimet tuli toteuttaa viipymättä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksissä on myös linjattu valtion korvausjärjestelmän perusteita eri tilanteissa suhteessa kuntiin. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman jatkamisesta 2014–2025 (5.6.2014) valtioneuvosto edellytti ympäristöministeriöltä arviota kuntametsissä toteutettujen METSO-inventointien tuloksista. Samalla tuli arvioida nykyisten ohjeiden ja korvausperiaatteiden toimivuus sekä selvittää, miten inventoinneissa löytyneiden kohteiden luontoarvot turvataan. Lisäksi ympäristöministeriön tuli tarkistaa yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa KuntaMETSO-työryhmän ehdottamien toimenpiteiden toimivuus ja arvioida niiden toteutumista. Periaatepäätöksen mukaan ympäristöministeriön tuli päättää edellä mainittujen arviointien tulosten perusteella METSOon liittyvistä jatkotoimenpiteistä kuntien metsien osalta vuonna 2015. Kunnille voitiin tarvittaessa maksaa

osittaiskorvausta yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisen aiheuttamista taloudellisista menetyksistä. Periaatepäätöksessä määriteltiin myös kunnille maksettavan osittaiskorvauksen perusteet. Periaatepäätöksen mukaan osittaiskorvauksen suuruus lasketaan puuston käyvän arvon mukaan, ja se on enintään 50 prosenttia alueen käyvästä metsätalousarvosta. Mikäli kohde myydään valtiolle, siitä maksetaan täysi korvaus. Muiden käyttömuotojen, kuten kunnan järjestelyvastuulle kuuluvan virkistyskäytön, metsätaloustaloudelle asettamat rajoitukset otetaan huomioon täysimääräisesti tätä 50 prosentin korvaussummaa alentavana tekijänä. Puolestaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta (13.6.2013) todetaan, että kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden sijoittumisessa kuntiin on viime vuosina ollut viiveitä ja kuntapaikkoja on ollut saatavilla liian vähän. Valtioneuvosto linjasi, että valtio korvaa kunnille kustannuksia, jotka syntyvät kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden asettumisesta kuntalaiseksi ja kunnallisten peruspalveluiden käyttäjiksi. Nykyinen korvausjärjestelmä on monimutkainen ja aiheuttaa paljon työtä eri viranomaisissa. Periaatepäätöksen mukaan on selvitettävä keinoja nopeuttaa kansainvälistä suojelua saavien sijoittumista kuntiin sekä yksinkertaistettava kuntakorvausjärjestelmää. Kuntaan sijoittamisen järjestelmää ja mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita arvioidaan vuonna 2016.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen valtion kiinteistöstrategiaksi (21.12.2010) mukaan valtio luovuttaa kunnille maata myymällä, vaihtamalla ja tarvittaessa maankäytösopimuksia hyödyntäen. Tavoitteena on varmistaa kuntien ja kansalaisten tasavertainen kohtelu sekä valtion kokonaisuus. Valtion tarpeista vapautuvat asuntorakentamiseen soveltuvat alueet luovutetaan kohtuuhintaisesti ensisijaisesti kunnille tai toissijaisesti muulle alueen lopulliselle omistajalle. Kuntien asunto-ohjelmissaan kohtuuhintaiseen vuokra-asuntotuotantoon osoittamat tontit valtio myy ensisijaisesti asianomaiselle kunnalle ns. ara-hintaan. Kunnan hakiessa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) nojalla lunastuslupaa valtion omistamaan alueeseen päätösehdotuksesta pyydetään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan lausunto.

Eräässä valtioneuvoston periaatepäätöksessä on nähty myös kuntien rahoitusmahdollisuudet yhdeksi elementiksi toteuttaa valtioneuvoston poliittisia

tahtotiloja. Kansallisesta kalatiestrategiasta 8.3.2012 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan strategian toteuttamiseksi etsitään innovatiivisia uusia kansallisia ja kansainvälisiä rahoitusmahdollisuuksia sekä hyödynnetään monipuolisesti olemassa olevia rahoituslähteitä, kuten maakuntien liittojen, kuntien ja elinkeinoelämän rahoitusmahdollisuuksia. Puolestaan valtioneuvoston periaatepäätöksessä kaupunkien ja kasvuvyöhykkeiden kasvusopimuksista ja suurten kaupunkiseutujen maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimuksista (19.5.2016) määritellään kuntien ja valtion välisten sopimusten sisältöä valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisella alueella.

5.4.6 Ongelmalliset valtioneuvoston periaatepäätökset kuntien ohjauksessa

Valtioneuvoston periaatepäätökset ovat sisällöltään vaihtelevia muutaman sivun julistuksista toista sataa sivua pitkiin ohjelmiin. Vaikka periaatepäätökset on tarkoitettu ohjaamaan ja koordinoimaan valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon työtä, monilta osin periaatepäätökset ulottuvat joko suoraan tai välillisesti poliittisina tahtotilan ilmauksina myös kuntiin.

Sinällään ei ole ongelmallista, että valtioneuvosto organisoi periaatepäätöksillään valtion suhdetta kuntiin. Sen sijaan ongelmallisia ovat tilanteet, joissa periaatepäätöksissä suoraan vastuutetaan kuntia toimenpiteiden toteuttamiseen. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Periaatepäätöksissä olevat vastuutukset eivät saisi ainakaan tarkoittaa uusien tehtävien muodostumista kunnille tai kustannuksia vastuiden toteuttamiseksi. Sinällään periaatepäätökset voivat yleisellä tasolla antaa informaatio-ohjauksena suuntaviivoja siihen, miten kuntien tulisi toteuttaa lakisääteisistä tehtävistä johtuvia velvoitteitaan. Toisaalta tällaista ohjausta ei ole välttämättä tarpeen viedä valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi, vaan kukin ministeriö voi toimialallaan antaa yleistä informaatio-ohjausta.

Valtioneuvoston periaatepäätöksiä ei ole tarkoitettu kuntien toiminnan ohjaamiseen, vaan niitä pitäisi käyttää valtion viranomaisten toiminnan ohjaamiseen suhteessa kuntiin.

Useimmat periaatepäätökset, jotka asettavat kunnille toimenpiteiden toteuttamisvastuita, kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle, jossa kunnilla on vielä toistaiseksi vahva asema järjestämisvastuussa ja palvelutuotannossa. Periaatepäätökset myös kannustavat useissa tapauksissa kuntia toimimaan tietyllä halutulla tavalla, mutta kannustus jää periaatepäätöksissä sanalliseksi tahtotilan osoitukseksi ilman konkreettista kannustinta. Tällaisissa tilanteissa periaatepäätösten vaikuttavuutta olisi syytä pohtia tarkemmin. Nimittäin kunnille taloudellisia vaikutuksia sisältävät toimenpiteet eivät välttämättä saa ilmaa siipien alle pelkällä sanallisella kannustuksella tiettyyn toimintaan.

Periaatepäätöksissä oleva sanallinen kannustus ei ole vaikuttavaa, kun tavoitteena on ohjata yli 300 kunnan toiminnan kehittämistä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksissä on huomattavan paljon myös kuntien hankintoihin liittyvää ohjausta. Se on kuitenkin hajallaan eri periaatepäätöksissä. Kuntien toteuttamat hankinnat ovat merkittävä osa julkisten varojen käyttöä, jolloin myös valtioneuvostotasolla on intressi pyrkiä ohjaamaan hankintojen toteuttamista poliittisten tahtotilojen mukaiseen suuntaan jonkin päämäärän saavuttamiseksi. Hankintojen ohjauksesta puuttuvat kuitenkin useimmiten kannustimet. Hankintojen toteuttamista on myös pyritty ohjaamaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016), joka pitää sisällään suosituksenomaisia säännöksiä hankintatoimen järjestämisestä, hankintojen laadusta sekä ympäristö- ja sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamisesta hankintoja toteutettaessa (2 §).

Valtioneuvoston periaatepäätöksillä pyritään myös ohjaamaan kuntien strategista suunnittelua. Tällainen ohjaus voi olla ongelmallista uudessa kuntastrategiamallissa, joka perustuu kuntalakiin 37–38 §:ssä säädettyihin perusteisiin. Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon:

- 1) kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen
- 2) palvelujen järjestäminen ja tuottaminen
- 3) kunnan tehtäviä koskevissa laeissa säädetyt palvelutavoitteet
- 4) omistajapolitiikka
- 5) henkilöstöpolitiikka
- 6) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet
- 7) elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen.

Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteuttamisen arviointi ja seuranta. Kuntastrategian ottamisesta huomioon kunnan talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa säädetään 110 §:ssä. Kuntastrategia tarkistetaan vähintään kerran valtuuston toimikaudessa. Kuntalain 38.1 §:n mukaan kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti. Kuntalain 110.2 §:n mukaan talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että ne toteuttavat kuntastrategiaa ja edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kuntalain säännökset ovat tulleet voimaan vuonna 2017 uuden valtuustokauden alkaessa 1.6.2017. Uusien säännösten vuoksi valtioneuvoston periaatepäätöksissä tulisi harkita erikseen, milloin ja miten niissä voidaan tehokkaasti pyrkiä vaikuttamaan kuntien strategiisiin valintoihin. Kuntastrategia on pitkän aikavälin suunnitelma kunnan tavoitteista. Valtioneuvoston periaatepäätöksiä ilmaistut valtion poliittiset tahtotilat eivät välttämättä ole tehokkaita, jos niitä annetaan eri aikaan kuin kunnat valmistelevat ja päivittävät kuntastrategioitaan.

Valtioneuvoston periaatepäätökset eivät sovellu uuden kuntalain mukaiseen kuntastrategiakeskeiseen kuntien johtamisjärjestelmään.

Valtioneuvostolla on selkeä tarve ilmaista poliittisissa tahtotiloissaan ja ohjauksessaan myös kuntia koskevia tavoitteita ja asettaa toimenpiteitä niiden

toteuttamiseksi. Kuntien strateginen suunnittelujärjestelmä on kuntalain uudistuksen myötä yhdenmukaistumassa ja tarjoaa mahdollisuuksia valtiolle vaikuttaa kuntien strategiaan valintoihin. Tämä tulisi kuitenkin tapahtua keskitetysti ja oikea-aikaisesti. Nyt valtioneuvostotason tavoitteet ja asetetut toimenpiteet ovat hajallaan runsaassa ja kirjavissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä, joista kuntiin kohdistuvat odotukset ovat vaikeasti löydettävissä.

Valtioneuvoston periaatepäätösten sijaan valtion pitäisi järjestää strateginen vuoropuhelu kuntien kanssa osaksi kuntastrategioiden laadintaa valtuustokauden alussa.

Kehitettäessä vuoropuhelua valtion ja kuntien välillä tulisi valtion tiivistää ja selkeyttää tavoitteitaan suhteessa kuntiin. Valtioneuvoston periaatepäätöksissä asetettujen tavoitteiden kunnat eivät ole olleet toistaiseksi vaikuttavia.²¹¹ Informaatio-ohjauksen kehittämiseksi valtio ja kunnat voisivat luoda yhteisen suositusjärjestelmän, jossa julkaistaisiin kunnan toimialoja koskevia suosituksia. Tällainen suositusjärjestelmä on jo käytössä tietohallintoasioissa julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan ylläpitämänä julkisen hallinnon tietohallinnon suosituksina. Esimerkiksi valtion tahtotilat kuntien hankintojen strategiseen ohjaukseen voitaisiin tiivistää suositukseksi nyt hajallaan olevista valtioneuvoston periaatepäätöksistä.

Periaatepäätöksissä olevat samaa asiaa edistävät tavoitteet ja suositukset voitaisiin koota valtion ja kuntien yhteisiksi suosituksiksi.

²¹¹ Ks. Isamaria Räsänen – Tommi Oikarinen – Niko Vartiainen – Tomi Voutilainen: Kuntastrategiat digitalisaation ohjausvälineenä. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 4. Suomen Kuntaliitto ry, Helsinki 2017, s. 5 ja 50.

5.5 Tavoiteohjauksen kehittämisehdotukset – strategista suunnittelua kehitettävä

Hallitusohjelmien ja niiden toimeenpanoasiakirjojen sekä valtioneuvoston periaatepäätösten kautta muodostuu kuva tavoitekokonaisuudesta, jossa tavoitteiden asettaminen ja erityisesti tavoitteita tukevat toimenpiteet eivät muodosta yhdenmukaista kokonaisuutta. Tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen kytkös tai valittujen toimenpiteiden vaikutus tavoitteen saavuttamiseen jää epäselväksi. Tavoitteiden saavuttamiseen liittyvä epätietoisuus toisaalta vaikeuttaa oikeansuuntaisten toimenpiteiden valintaan ja toisaalta myös hidastaa oikeidenkin toimenpiteiden käynnistymistä. Tällä on erityisesti vaikutusta, kun tavoitellun muutoksen kohteena ovat itsehallinnollista suojaa nauttivat kunnat ja tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi kunnilta tavoitteen mukaisia toimenpiteitä.

Hallitusohjelman muodostaessa pääsääntöisesti vaalikautta koskevat tavoitteet ja linjaukset valtion toimenpiteiden valmistelulle ei nykymuotoisella toimintamallilla ole kovinkaan helposti muodostettavissa ohjauksrakennetta, joka ohjaisi myös kuntien strategisia tavoitteita ja kuntien strategiakaudellaan toteuttamia toimenpiteitä. Kun hallitusohjelmissa esitetyt tavoitteita toimeenpanevat toimenpiteet (ohjelmat, hankkeet yms.) ovat lähinnä vain tapa jäsentää ohjelman tavoitteita sen varsinaisen toimeenpanon suunnittelua varten, jää ohjelman tavoitteiden kuntiin kohdistuvien vaikutusten arviointi myös epäselväksi. Toimeenpano-ohjelmien tai muiden toimenpiteiden suunnitteluun kuluva aika ei myöskään mahdollista kuntaa, edes sen näin halutessa, varaamaan taloudenpitoaan koskevan sääntelyn puitteissa toimenpiteidensä edellyttämät resurssit ennen hallituksen toimenpiteiden konkretisoitumista.

Hallitusohjelmista johtuvat toimenpiteet eivät ole kovin hyvin yhteensovittavissa kuntien resurssisuunnittelussa kuntien taloudenpitoa koskevan sääntelyn puitteissa.

Koska valtioneuvoston periaatepäätökset eivät ole tarkoitettu kuntien ohjaukskeinoiksi eivätkä ne edes kovin hyvin sovellu, kuten ei kaikilta osin myöskään

hallitusohjelma, uuden kuntalain mukaiseen kuntastrategiakeskeiseen kuntien johtamisjärjestelmään, tulisi niissä esitettyjen tavoitteiden edistämiseen mieltä uudentyypinen lähestymistapa.

Edellisissä kappaleissa esitetyn valtion kuntiin kohdistuvan tavoiteohjauksen osalta valtiota ja kuntia koskevien yhteisten tavoitteiden ja niiden toimeenpanoon liittyvien tehtävien valmistelu- ja ohjausprosessia tulisi kehittää suuntaan, jossa:

- valtio ja kunnat kävisivät strategisen keskustelun yhteisistä tavoitteista ja niiden toteuttamisen edellyttämistä toimenpiteistä
- hallitusohjelman kuntien toimenpiteitä edellyttävät ohjelmat ja hankkeet suunnitellaan valtion ja kuntien välisenä yhteistyönä
- hallitusohjelman tavoitteita tukevien toimenpiteiden edellyttämät muutokset kuntien normi- ja resurssiohjeukseen suunnitellaan toimenpiteen suunnittelun yhteydessä
- hallitusohjelman kuntien toimenpiteitä edellyttävien ohjelmien tai hankkeiden käynnistämisen edellyttämä rahoitus varataan valtion talousarvioon.

Lisäksi valtion ja kuntien yhteisiä tavoitteita tukevia suositusjärjestelmiä tulisi kehittää siten, että niillä voidaan korvata valtioneuvoston periaatepäätöksillä tapahtuneet yritykset kuntien toiminnan kehittämisen ohjaamiseksi. Suositusjärjestelmien tulisi mahdollistaa aito vuoropuhelu kuntien ja valtion välillä siten, että suositusten mukaiseen toimintaan osoitetaan laajaa sitoutumista. Suositusjärjestelmien pitäisi olla kuntakeskeisiä, jolloin niissä otettaisiin huomioon muun muassa kuntastrategiaa koskeva lakisääteinen suunnittelukausi. Tällaisessa mallissa hallitusohjelmat ja valtioneuvoston periaatepäätökset linjaisivat valtion suhdetta kuntiin, mutta varsinainen vuoropuhelu kuntien toiminnan kehittämiseksi tehtäisiin suositusjärjestelmien kautta kuntien suunnittelujärjestelmän mukaisesti.

Kuntien toiminnan kehittämiseen pyrkivät valtion ja kuntien yhteisten suositusten tulee olla kuntakeskeisiä nykyisen valtiokeskeisyyden sijaan.

6 Valtion ja kuntien neuvotteluyhteys – toimiiko?

6.1 Yleinen ohjaus sekä valtion ja kuntien neuvottelumenettely

Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen tarkastelussa on mahdollista erottaa toisistaan kuntien taloutta ja hallintoa koskeva yleinen ohjaus sekä kuntien tehtäviin liittyvä ohjaus. Näistä ensin mainittu perustuu kuntien toimintaa säänteleviin yleislakeihin ja kuntataloutta ja kuntien rahoitusasemaa koskevaan sääntelyyn ja jälkimmäinen tehtäväkohtaisiin erityislakeihin. Perustastaan johtuen kuntien ohjaus muodostaa rakenteen, jossa tehtäväkohtaisesti säädetyt ohjausmallit parhaimmillaan tarkentavat yleisen ohjauksen tavoitteita ja ohjaustoimenpiteitä, mutta ongelmallisimmallaan muodostavat yleisen ohjauksen kanssa päällekkäisen tai osin jopa ristiriitaisen rakenteen.

Kuntalain (410/2015) 3 luvussa säädetään yleisellä tasolla kuntien itsehallinnosta sekä valtion ja kuntien välisestä menettelystä ja toimivallasta kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevissa asioissa. Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovarainministeriön velvoitteena on seurata yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtia, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Tällä kuntalain esitöissä tarkoitetaan valtiovarainministeriön velvoitetta koordinoita kunta-asioiden käsittelyä valtioneuvostossa ja tuottaa kuntien toimintaa ja taloutta koskevia tietoja poliittisen päätöksenteon, erityisesti säädösvalmistelun ja valtion talousarvioesityksen valmistelun tueksi.²¹²

²¹² Ks. HE 268/2014 vp, s. 141.

Kuntalain 11 §:n mukaan kuntia koskevaa lainsäädäntöä, periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevia valtion toimenpiteitä sekä valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamista käsitellään valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, jossa kuntia edustaa Suomen Kuntaliitto ry. Valtiota neuvottelussa edustavat ministeriöt. Kuntalaissa ei mainita, mitä asioita neuvottelu koskee tai milloin niistä on valtion ja kuntien neuvoteltava. Kuntalain esitöiden mukaan kuntia koskeva lainsäädäntö sekä valtiontalouden ja kuntatalouden yhteensovittamista koskevat asiat on käsiteltävä aina mainitussa neuvottelumenettelyssä. Muut kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat asiat käsitellään neuvottelumenettelyssä, jos ne ovat periaatteellisesti tärkeitä ja laajakantoisia. Neuvottelun sisältöä ja neuvottelun aikaista menettelyä koskevan sääntelyn puuttuessa on käytännössä neuvottelumenettelyyn tuotu asiat, jotka joko valtio tai kuntasektori on katsonut tarpeellisiksi. Koska kuntalaissa säädettyssä valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä ei tehdä oikeudellisesti sitovia sopimuksia valtion ja kuntasektorin kesken²¹³, voidaan neuvottelun katsoa olevan valtion valmistelusta vastuullisten viranomaisten apuväline kuntia koskevan lainsäädäntö- ja talousarvioesitysten valmistelussa. Koska neuvottelu tai sen lopputulos ei ole sitova myöskään kuntien osalta, on sen rooli kuntien ohjauksen kannalta toimia lähinnä valtion ohjaukseen tähtäävien toimenpiteiden valmistelun ja vaikutusten arvioinnin laadunvarmistajana.

Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely ei sido oikeudellisesti valtiota tai kuntia. Tämän vuoksi menettelyn roolin voidaan katsoa olevan kuntia koskevan sääntelyn valmistelusta vastaavan ministeriön tehtäviä tukeva.

²¹³ Budjetti- ja lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, eikä Suomen Kuntaliitolla ole toimivaltaa tehdä valtion kanssa sitovia sopimuksia perustuslain mukaista itsehallintoa nauttivien kuntien puolesta Ks. HE 268/2014 vp, s. 142.

Kuntia koskevan sääntelyn valmisteluvastuun jakautuessa ministeriöiden kesken korostuu valtion ja kuntien välisen neuvottelumenettelyn rooli myös valtioneuvoston kuntien yleisen ohjauksen sekä kuntien tehtäviin liittyvän ohjauksen yhdistäjänä.²¹⁴ Kuntien edustuksellinen osallistuminen neuvotteluun mahdollistaa vähintäänkin kuntien näkökulmien mukaan ottamisen valtion kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden arvioinnissa. Neuvottelumenettelyn merkityksellisyyttä korostaa osaltaan myös perustusvaliokunnan näkemys neuvottelumenettelyn roolista rahoitusperiaatteen käytännön toteutumisen kannalta. Valiokunta on lausuntokäytännössään vaikiintuneesti katsonut, ettei kuntien talouteen vaikuttavissa hallituksen esityksissä ole kyetty antamaan riittävää kokonaiskuvaa, jonka pohjalta olisi ollut mahdollista arvioida muutosten vaikutuksia rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunkin kunnan tosiasialliseen mahdollisuuteen tuottaa lakisääteisiä palveluja sekä kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä.²¹⁵

Valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely voidaan nähdä valtion kuntiin kohdistuvan sääntelyn valmisteluvastuiden hajautumista korjaavana rakenteena.

Valtion ja kuntien välistä neuvottelumenettelyn vaikuttavuutta voidaan katsoa heikentävän myös neuvottelun liittyvän sääntelyn yleisyys sekä ilmeiset näkemuserot neuvottelun tosiasiallisesta roolista. Esimerkiksi maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lakikokonaisuuden esitöissä (HE 15/2017) on mainittu kuntalaissa säädetty velvoite käsitellä kuntia koskeva lainsäädäntö aina neuvottelumenettelyssä.²¹⁶ Kuntalain valtion ja kuntien

²¹⁴ Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaisesti kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa lainvalmisteluasiat. Kuntien ohjauksen osalta ohjesäännön 17 §:n mukaan kuntajaotus, kunnallishallinto ja -talous sekä valtion ja kuntien suhde kuuluvat valtiovaraministeriön toimialaan, ja kuntien tehtäviä koskeva lainvalmistelu jakautuu muille ministeriöille. Kuntia koskevan lainsäädännön valmistelun osalta toimivaltainen ministeriö määräytyy ohjesäännön 12–24 §:ssä mukaisesti.

²¹⁵ PeVL 63/2014 vp, s. 3, PeVL 40/2014 vp, s. 3.

²¹⁶ Ks. HE 15/2017 vp, s. 60.

välistä neuvottelumenettelyä koskevissa 12 ja 13 §:ssä on säädetty kuntatalousohjelmassa tehtävistä kuntatalouden arvioinneista sekä kuntien talouden seurannasta, mutta ei sinänsä kuntia koskevan lainsäädännön käsittelyveloitteesta neuvottelumenettelyssä. Samalla kuntalaki jättää oikeastaan kokonaan sääntelemättä sen, mitä ovat neuvottelumenettelyssä neuvotteltavat asiat ja mikä on neuvottelun lopputulos.

Valtion ja kuntien välisen neuvottelumenettelyn vaikuttavuutta heikentää neuvottelun tarkoitusta, sisältöä ja lopputulosta koskevan sääntelyn yleisyys.

Kuntalaissa säädettyyn valtion ja kuntien väliseen neuvottelumenettelyyn kuuluu myös kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevien asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa – nk. Kuthanek (KuntaL 13 §:n 1 mom.). Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida kuntatalouden kehitystä sekä huolehtia, että muun muassa edellä mainittu kuntatalousohjelma otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa (KuntaL 13 § 2 mom.). Valtioneuvoston kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta antaman asetuksen (596/2015) 2 §:n mukaan neuvottelukunta käsittelee muun muassa valmisteluvaiheessa olevia kuntien taloutta ja hallintoa koskevia kehittämissuunnitelmia, lainsäädäntöhankkeita, valtion talousarvioehdotusta kuntataloutta koskevien osien osalta sekä valtion ja kuntien välistä kunnille lailla annettujen tehtävien kustannusten jakoa. Asetuksen 4 §:n mukaan neuvottelukunta on päätösvaltainen, jos läsnä on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään puolet sekä valtioneuvoston että Suomen Kuntaliiton nimeämistä jäsenistä. Päätösvaltaisuutta koskevasta sääntelystä huolimatta neuvottelukunnalla ei ole toimivaltaa päättää mistään, vaan sen asema tuleekin nähdä enemmän kuntien ja valtion välisen yhteistyön rakenteeksi sekä yhdeksi keinoksi toteuttaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66) artiklan 6. kohdassa esitettyä velvoitetta paikallisviranomaisten kuulemisesta siitä, kuinka voimavarat niille tullaan jakamaan.

6.2 Valtion organisoimat neuvottelukunnat osana kuntien ohjausrakennetta

Oman rakenteen valtion ja kuntien välisessä ohjaussuhteessa muodostavat laissa erikseen säädetyt neuvottelukunnat, joiden tarkoituksena on muodostaa yhteistyörakenteita kuntien tehtäviin ja toimialaan liittyvien tavoitteiden asettamista ja niiden toteutumisen seurantaan varten. Neuvottelukunnilla ei ole oikeudellista toimivaltaa päättää kuntia koskevista asioista, mutta niiden työskentelyn tuloksena syntyvillä yhteisillä tavoitteilla ja linjauksilla tai kehittämistyön koordinoinnilla voi olla kunnan päätöksentekoa ohjaava vaikutus.

Neuvottelukuntien tehtäviä ja organisoitumista koskeva sääntely vaihtelee neuvottelukunnan roolin ja myös sen tehtävien toimialan mukaan. Jälkimmäiseen vaikuttaa erityisesti neuvottelukunnan toiminnan kiinnittyminen laissa säädettyyn ministeriöön. Seuraavassa taulukossa on kuvattu keskeiset kuntien toimintaan liittyvät lakisäätteiset neuvottelukunnat, niiden tehtävät sekä neuvottelukunnan isäntäorganisaatio (organisaatio, jonka yhteydessä neuvottelukunta toimii).

Neuvottelukunta	Tehtävä	Sijainti	Säädösperusta
Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta	Sosiaali- ja terveysalaan sekä potilaan ja asiakkaan asemaan liittyvien eettisten kysymysten käsittely periaatteelliselta kannalta ja suositusten antaminen niistä	STM	Potilastietolaki (785/1992) 2 a §
Kansanterveyden neuvottelukunta	Kansanterveyden laaja-alainen kehittäminen	STM	Kansanterveyslaki (66/1972) 4 §
Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunta	Lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin laaja-alainen kehittäminen	STM	Kansanterveyslaki (66/1972) 4 §
Rajat ylittävän terveydenhuollon neuvottelukunta	Rajat ylittävää terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön soveltamisen seuranta; esitysten ja aloitteiden tekeminen lainsäädännön kehittämiseksi sekä muiden lain täytäntöönpanoon ja rajat ylittävään terveydenhuoltoon liittyvien asioiden käsittely	STM	Laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013) 31 §
Poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta	Sosiaali- ja terveydenhuollon hoitamisen suunnittelu ja valmistelu poikkeusoloissa	STM	Laki poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnasta (1554/2011)

Neuvottelukunta	Tehtävä	Sijainti	Säädösperusta
Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta	Esityksen valmistelu kansalliseksi kehittämisohjelmaksi, ohjelman toteutumisen edistäminen ja seuranta, ehdotusten tekeminen sellaisten suositusten ja ohjeiden antamiseksi, joilla voidaan edistää ja tukea kehittämisohjelman tavoitteiden toteutumista	STM	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992) 5 a §
Sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan neuvottelukunta	Osaamiskeskustoiminnan valtakunnallisten linjausten muodostaminen, osaamiskeskusten toiminnan erityisten painoalueiden sopimisesta huolehtiminen sekä muu osaamiskeskusten toiminnan yhteen sovittaminen ja tukeminen	STM	Laki sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta (1230/2001) 5 §
Kuntien eläke-neuvottelukunta	Kunnalliseen eläketurvaan liittyvän lainsäädännön kehittämiseen liittyvien kysymysten käsittely	STM	Julkisten alojen eläkelaki (81/2016) 174 §
Terveydenhuollon ammattihenkilöiden neuvottelukunta	Lausuntojen antaminen ja aloitteiden tekeminen terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta, ammattitoiminnasta ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä	STM	Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) 41 §
Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden neuvottelukunta	Lausuntojen antaminen ja aloitteiden tekeminen sosiaalihuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta, ammattitoiminnasta ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä	STM	Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) 31 §
Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen tietohallinnon neuvottelukunta	Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköistä tiedonhallintaa koskevia periaatekysymysten, valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen toteutuksen sekä palvelujen käyttäjien tietojärjestelmien yhtenäistämisen ja kehittämisen käsittely	STM	Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007) 21 §
Paikkatietoasioiden neuvottelukunta	Maa- ja metsätalousministeriön toiminnan tukeminen ministeriön toimiessa INSPIRE-direktiivissä tarkoitettuna yhteistyötahona; paikkatietoinfrastruktuurin kehittymisen ja käytön arviointi	MMM	Laki paikkatietoinfrastruktuurista (421/2009) 17 §
Tie- ja katuverkon tietojärjestelmän neuvottelukunta	Järjestelmän toiminnan seuraaminen	LVM	Laki tie- ja katuverkon tietojärjestelmästä (991/2003) 11 §
Kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek)	Kuntatalouden kehityksen seuranta ja arviointi; huolehtia kuntatalousohjelman huomioimisesta kuntia koskevan lainsäädännön ja päätösten valmistelussa	VM	Kuntalaki (410/2015) 13 §
Yhteispalvelun neuvottelukunta	Yhteispalvelun yleistä suunnittelua, ohjausta, järjestämistä ja kehittämistä koskevien asioiden valmisteluun osallistuminen	VM	Laki julkisen hallinnon yhteispalveluista (223/2007) 10 a §

Neuvottelukunta	Tehtävä	Sijainti	Säädösperusta
Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA)	Valtion ja kunnallisten viranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen pysyvä yhteistyö- ja neuvotteluelin; tieto- ja viestintätekniikkaa hyödyntämällä tapahtuvan julkisen hallinnon toimintatapojen ja palveluiden tuotantotapojen uudistamisen edistäminen; julkisen hallinnon tietohallintoa koskevien suositusten antaminen	VM	Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) 5 §
Turvallisuusverkko toiminnan neuvottelukunta	Tuvelain säännösten perusteella annettavien asetusten, määräysten ja tehtävien päätösten sekä muiden turvallisuusverkko toiminnan ohjausta ja valvontaa koskevien asioiden valmisteluun osallistuminen	VM	Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta (10/2015) 17 §
Alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta	Alueiden kehittämistä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun ja toimeenpanon yhteensovittaminen, ohjelmityön kokonaisuuden seuranta ja tuloksellisuuden arviointi sekä ennakointi	TEM	Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahasto toiminnan hallinnoinnista (7/2014) 13 §
Työvoima- ja yrityspalvelu-neuvottelukunta (TY-neuvottelukunta)	Viranomaisten välisestä yhteistyöstä huolehtiminen julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanon, suunnittelun ja kehittämisen osalta	TEM	Laki julkisesta työvoima- ja elinkeinopalveluista (916/2012) 12:1 §
Kansaneläkelaitoksen neuvottelukunta	Sosiaaliturvan toteuttamiseen osallistuvien viranomaisten ja yhteisöjen yhteistyön edistäminen ja kehittäminen	Kela	Laki kansaneläkelaitoksesta (731/2001) 12 §

Laissa säädettyjen neuvottelukuntien tehtävät liittyvät pääosin tehtävän toteuttamisesta vastaavan viranomaisen tukemiseen, yhteisten tavoitteiden tai kehittämishankkeiden muodostamiseen, joten neuvottelukuntien päätöksillä tai linjauksilla ei ole juridisesti sitovaa vaikutusta kuntien toimintaan. Neuvottelukuntien muodostamat tavoitteet tai kannanotot neuvottelukunnan tehtäväalaa liittyvissä asioissa vaikuttavat kuitenkin lainvalmisteluun, kehitysrahoituksen allokointiin sekä kuntien käyttämien kansallisten palvelujen kehittämiseen, jolloin neuvottelukuntien toiminnassa on mahdollista nähdä kuntien omaa päätöksentekovaltaa rajoittavia elementtejä.

Neuvottelukunnilla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta, vaikka niillä voi olla vaikutuksensa lainvalmisteluun, kehittämisrahoitukseen ja palvelujen kehittämiseen.

Neuvottelukuntien osallistuminen kuntia koskevan lainsäädännön valmisteluun tai lausuntojen antaminen kuntia koskevan sääntelyn kehittämisestä ohjaa osaltaan sekä kansallisen että paikallisen näkemyksen muodostumista. Kun neuvottelukuntien sääntelyehdotuksista antamien lausuntojen tai arvioiden voidaan katsoa vastaavan painoarvoltaan viranomaisten vastaavia, muodostuu neuvottelukunnissa muodostetuista näkemyksistä osaltaan sääntelyn valmistelua ohjaavaa informaatiota. Kunnan päätöksenteon näkökulmasta neuvottelukuntien muodostamalla tavoitteilla ja niiden antamalla suosituksilla voidaan katsoa olevan vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon. Molemmat ovat luonteeltaan informaatio-ohjausta, jolla yleensä pyritään tukemaan tietyn yhteisesti asetetun tavoitteen saavuttamista. Tällöin kunnan tehtäväalan ja päätöksenteon kansanvaltaisuutta koskevien periaatteiden voidaan katsoa edellyttävän ainakin perusteluja sille, miksi yhteiset linjaukset ja suositukset on kunnallisessa päätöksenteossa jätetty huomioimatta. Julkisen hallinnon muodostamalla suosituksilla voi olla myös kunnan päätösvaihtoehtoja rajaava vaikutus kunnille palveluja tarjoavien yritysten ja yhteisöjen tarjoaman kautta, kun nämä huomioivat yhteiset suositukset omassa tuote- tai palvelukehityksessään.

Neuvottelukuntien tehtäviin liittyy myös tiettyjä kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisia piirteitä muun muassa viranomaisten välisestä yhteistyöstä huolehtimisen osalta. Koska neuvottelukunnilla ei ole säädöstenantovaltaa, ei niillä ole myöskään mahdollisuutta edellyttää kuntien osallistumista yhteistyöhön ilman velvoitteen luovaa erityissäännöstä. Kun kuntien ei ole pakko osallistua neuvottelukunnan toimintaa eivätkä neuvottelukunnat voi kuntia pakottaa yhteistyöhön, saattaa neuvottelukunnan työn vaikuttavuutta heikentää sen kohdistuminen vain kapeaan osaan kuntakenttää. Toisaalta neuvottelukunnilla ei ole myöskään sellaisesta toimivaltaa, että ne voisivat vastata tehtävistä muiden viranomaisten puolesta. Tällöin neuvottelukunnan toiminta ei vähennä tai muuta kunnan vastuuta sille säädettyjen tehtävien osalta, vaikka tämän kaltainen kuva olisi mahdollista muodostaa neuvottelukuntaa koskevasta sääntelystä. Esimerkiksi poikkeusolojen sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan työ ei poista kunnan omaa valmiuslain (1552/2011) muodostamaa velvoitetta suunnitella varautumista poikkeustilanteisiin.

Neuvottelukuntien muodostaman kokonaisuuden haasteena on myös tietyiltä osin niiden toiminnalle asetettujen tavoitteiden yleisyys. Neuvottelukuntien tehtävät ovat sääntelyssä kuvattu yleensä hyvin yleisellä tasolla, jolloin muun muassa kuntien on vaikea tietää, mikä on neuvottelukunnan tehtävänä olevan seurannan tai arvioinnin lopputulos ja mihin sillä pyritään vaikuttamaan.

Kuntien tehtäviin liittyviä tavoitteita, linjauksia ja suosituksia muodostavien neuvottelukuntien asemaa ja tehtävää valtion ja kuntien välisessä suhteessa olisi syytä tarkentaa neuvottelukuntien toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi. Kun neuvottelukunnan tehtävistä muodostuvat tuotokset esitetään selkeämmin, olisi niiden huomioonottaminen kunnissa helpompaa.

Neuvottelukunnat tulee nähdä myös kuntien päätösvaltaa lisäävinä rakenteina. Neuvottelukuntien työskentelyyn osallistumalla, joko suoraan tai edustuksellisesti, kuntien on mahdollista vaikuttaa niiden tehtäviä ja toimintaa koskevien tavoitteiden, periaatteiden ja muiden linjausten valmisteluun. Haasteena neuvottelukuntien kautta vaikuttamiseen on niiden välisten yhteyksien puuttuminen. Tämän vuoksi vaikuttaminen yhden neuvottelukunnan kautta kuntia koskeviin tehtäviin ei tarkoita vastaavan vaikutuksen ulottumista muihin neuvottelukuntiin. Mikäli neuvottelukuntarakenteita pidetään tulevaisuudessakin tarkoituksenmukaisena keinona järjestää kuntien ja valtion viranomaisten välistä yhteistyötä, tulisi niiden välistä roolia ja työnjakoa kehittää edelleen. Esimerkiksi palvelujen, tehtävien tai toimialojen kehittämiseen muodostetut neuvottelukunnat arvioisivat oman tehtäväalansa muutosten taloudellisia vaikutuksia kuntatalouden kehityksen seurantaan ja arviointia varten muodostetulle neuvottelukunnalle (Kuthanek).

Lakisääteisten neuvottelukuntien keskinäistä työnjakoa olisi syytä arvioida ja tarkentaa muun muassa kuntiin kohdistuvien muutosten vaikutusarviointien parantamiseksi.

Monimutkaistuvassa toimintaympäristössä julkisen hallinnon päätöksenteossa tarvittavan tiedon tuottamiseksi ei olisi syytä jättää valmiiksi organisoitujen seuranta- ja arviointielinten näkemystä kokonaisuuden ulkopuolelle.

6.3 Kuntien osallistuminen niitä koskevien asioiden valmisteluun ja kuntien edustus

Kuntien itsehallinnolliseen raamiin voidaan katsoa sisältyvän myös niiden mahdollisuudet vaikuttaa kunnan tehtäviä, menoja sekä tuloja koskevan sääntelyn valmisteluun. Edellä esitetyt neuvottelukunnat ovat yksi instrumentti kunnille vaikuttaa niitä koskevien asioiden valmisteluun, mutta niissäkin kuntien tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet poikkeavat suuresti neuvottelukunnittain. Tämän lisäksi valtion viranomaisille on säädetty erillisiä velvoitteita ottaa kuntien näkemykset huomioon ennen kantansa muodostamista tai ratkaisujen antamista.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja edellyttää antamaan kunnille riittävä vaikutusmahdollisuus niitä koskevien asioiden valmistelussa. Peruskirjan mukaan valtiolla on velvoite kuulla kuntia niitä koskevia ratkaisuja tehtäessä (SopS 66/1991 4 (6) artikla). Peruskirjan 11 (6) artiklan mukaan paikallisviranomaisia tulisi myös kuulla soveliaalla tavalla siitä, kuinka uudet voimavarat jaetaan niille. Kuntien osallistumis- ja kuulemismahdollisuuden on nostanut esiin myös eduskunnan hallintovaliokunta, joka lausunnossaan valtioneuvoston selvityksestä komission eurooppalaista hallintotapaa koskeneesta valkoisesta kirjasta (HaVL 20/2001 vp) katsoi suomalaisen demokratian erityispiirteeksi paikallis- ja aluehallinnon asiantunteumuksen huomioimisen ja osallistumisen politiikan valmisteluun.²¹⁷

Kuntia koskevan sääntelyn osalta kunnilla on yleinen oikeus tehdä lainsäädäntöön liittyviä aloitteita, mutta aloitteiden tosiasiallista vaikuttavuutta heikentää se, ettei valtion viranomaisilla ole velvollisuutta ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin kunnan aloitteiden johdosta.²¹⁸

²¹⁷ HaVL 20/2001 vp, s. 3.

²¹⁸ Heuru 2011, s. 147.

Kuntien tehtäviä koskevan sääntelyn osalta yksittäisten kuntien osallistumismahdollisuudet niitä koskevien asioiden valmisteluun ovat pitkälti kiinni valmistelutyöstä vastaavan ministeriön tai muun valtion viranomaisen päätöksistä, jolla se kutsuu eri tahoja mukaan valmisteluun, sekä tavasta, miten valmisteluun osallistuneiden kuntien näkemykset tai kannanotot otetaan valmistelussa huomioon.

Suomessa kuntien lainvalmisteluun ja sääntelyn vaikutusten arviointiin liittyykin erityispiirteenä kuntien etujärjestön kautta tapahtuva osallistuminen ja vaikuttaminen. Valtion ja kuntien välisen neuvottelumenettelyn osalta kuntalain (410/2015) 11 §:ssä säädetään kuntien etujärjestön Suomen Kuntaliitto ry:n osallistumisesta kuntien edustajana kuntia koskevan lainsäädännön, periaatteellisesti tärkeiden ja laajakantoisten kuntien toimintaan, talouteen ja hallintoon vaikuttavien valtion toimenpiteiden käsittelyyn. Kuntaliitto edustaa kuntia myös neuvottelumenettelyssä tapahtuvan valtion- ja kuntatalouden yhteensovittamisen käsittelyyn. Peruspalvelujen valtionosuuslain (1704/2009) 47 §:ssä säädetään valtionosuutta koskevasta neuvottelusta, jossa valtiovarainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa neuvottelee valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkistuksista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriön on neuvoteltava osana kuntalaissa tarkoitettua neuvottelumenettelyä sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa siitä, miten valtionosuustehtävien muutoksista aiheutuvat kustannukset kehittyvät, miten valtionosuustehtävien muutokset vaikuttavat valtionosuuksien ja -avustusten määräytymisperusteisiin ja kustannuksiin sekä myönnettäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun valtioneuvoston asetuksessa (1446/2014, valtionosuusasetus) säännellään pääosin vain valtionosuuksien laskennassa kulloinkin käytettävistä yksikköhinnoista ja niiden muodostumisperusteista, mutta ei juurikaan itse neuvottelun kulusta, lopputuloksesta tai sen sisällöstä.²¹⁹

²¹⁹ Valtionosuusasetuksen (1446/2014) 4 §:ssä säädetään, että neuvottelut valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n välillä käydään valtiovarainministeriön johdolla.

Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukuntaa koskevan asetuksen (596/2015) 2 §:ssä säädetään neuvottelukunnan tehtäväksi käsitellä muun muassa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa.

Puhtaasti sääntelyn kautta tarkasteltuna valtionosuuksia koskevan valtion ja kuntien välisen neuvottelun ei voida katsoa olevan painoarvoltaan kovinkaan merkittävä valtionosuuksien määräytymisessä, sillä sääntely kohdistuu vastuun vaikutusten arvioinnista ja laskentaperusteiden muodostamisesta asianosaisille ministeriöille. Toimivalta kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä rahoituksen myöntämisen ja maksamisen osalta on jaettu ministeriöiden sekä valtioneuvoston kesken. Peruspalvelujen valtionosuuslain 46 §:n mukaan valmisteluvastuu valtionosuustehtävien muutosten vaikutuksista valtionosuusperusteisiin ja valtionosuuden perusteiden laskenta valtion talousarvion valmistelua varten kuuluu valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriön on tehtävä valmistelu yhteistoiminnassa sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Valtiovarainministeriö myös myöntää kunnalle valtionosuuden sekä päättää verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta viimeistään varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä (VOSL 48 § 1 mom.). Päätös ei edellytä kunnilta toimenpiteitä.

Opetus- ja kulttuuritoimien rahoituslain (1705/2009) tarkoittaman lukio- ja ammatillisen koulutuksen rahoituksen perusteena käytettävien yksikköhintojen laskentaperusteet vahvistaa opetus- ja kulttuuriministeriö (RahL 49 § 1 mom.). Ministeriön vahvistamat perusteet ovat rahoituslain 49 §:n mukaan sidoksissa valtion talousarvioon, joka alistaa rahoituksen kokonaismäärän, poiketen peruspalvelujen valtionosuudesta, riippuvaksi valtion ja eduskunnan talousarviopäätöksistä. Opetus- ja kulttuuriministeriön on rahoituslain 59 §:n 1 momentin mukaan ennen ehdotuksen tekemistä seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon otettavasta opetuksen ja kulttuurin käyttökustannusten korvaamisen määrärahasta neuvoteltava valtionosuuksien laskemisessa käytetyistä yksikköhinnoista Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa. Ministeriön on neuvoteltava Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa myös siitä, mitä tietoja on pidettävä tarpeellisina yksikköhintojen vahvistamista sekä valtionosuuden määräämistä varten, samoin kuin siitä, miten nämä tiedot toimitetaan valtionapuviranomaiselle (RahL 49 § 2 mom.).

Koska rahoituslaissa ei säännellä tarkemmin neuvottelun sisällöstä tai lopputuloksesta, voidaan Suomen Kuntaliiton asemaa neuvottelussa pitää valmistelusta vastaavan ministeriön valmistelua tukevana. Muiden kuntien ja valtion neuvotteluelinten osalta muun muassa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015, Tuve-laki) 17 §:ssä säädetään Suomen Kuntaliitto ry kuntien edustajaksi turvallisuusverkkotoiminnan neuvottelukunnassa. Myös vaalilain (714/1998) valmisteluaineiston esitöiden mukaan oikeusministeriön tulisi neuvotella Suomen Kuntaliiton kanssa kunnille vaalilain nojalla suoritettavien korvausten perusteista ennen niiden vahvistamista.²²⁰

Suomessa kuntien lainvalmisteluun ja sääntelyn vaikutusten arviointiin liittyikin erityispiirteenä kuntien etujärjestön kautta tapahtuva osallistuminen ja vaikuttaminen.

Kuntien edustuksellisella menettelyllä on kuntien suuren lukumäärän sekä kuntien etujärjestön laajan asiantuntemuksen ja yhteistyöverkoston näkökulmasta käytännöllisiä perusteluja, mutta keskusjärjestön myötävaikutusta lakien valmisteluun on pidetty myös ongelmallisena erityisesti kansanvaltaisuuden näkökulmasta. Muun muassa Heuru ym. (2011) ovat katsooneet, mikäli lainvalmistelu käsitetään valtiovallan käytöksi, tulisi perustuslain kansanvaltaisuutta koskevia periaatteita edellyttää kaikilta orgaaneilta ja edustuselimiltä, jotka käyttävät kansalta johdettavissa olevaa valtiovaltaa.²²¹ Etujärjestön asemaan kuntien edustajana liittyy myös se, että yksityisoikeudellisena yhdistyksenä, johon kuuluminen on Suomen kunnille vapaaehtoista, Suomen Kuntaliitto ei voi tehdä juridisesti jäseniään sitovia sopimuksia. Suomen Kuntaliiton osallistuessa kuntien puolesta valtion ja kuntien välisiin lakisääteisiin neuvotteluihin on tehtävää arvioitava myös Suomen Kuntaliitolle annettuna perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna yksityis-

²²⁰ Ks. HE 1/2002 vp, s. 16.

²²¹ Heuru ym. 2011, s. 148–149.

oikeudelliselle yhteisölle annettuna julkisena hallintotehtävänä. Tästä näkökulmasta Suomen Kuntaliiton asemaa ei ole huomioitu sääntelyssä, joka koskee yhdistyksen edustamista kuntien puolesta.

Lainsäädäntöön sisältyy lisäksi useita kohtia, jossa kunnille kohdennettavan rahoituksen myöntäminen edellyttää rahoituksen kohteen käsittelyä laissa säädetyssä erityisessä työryhmässä tai neuvottelukunnassa. Esimerkiksi valtioneuvoston asetuksen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustuksista (183/2012) 2 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä olevan muun muassa se, että hanke on käsitelty sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisessa johtoryhmässä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnassa. Terveyden edistämisen määrärahan valmistelua koskeva sääntely sisältää puolestaan erikseen Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle säädetyn mahdollisuuden käyttää apunaan avustusten perustana olevan käyttösuunnitelman valmistelussa ja toimeenpanossa muita hallinnonalan viranomaisia ja laitoksia sekä yksityisoikeudellisia yhteisöjä (Laki terveyden edistämisen määrärahasta 333/2009 2 § 3 mom.). Valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden rahoitukseen valtion talousarviosta liittyy erityispiirteenä momentin määrärahan muodostamismekanismi, jossa puolet on siirretty valtion peruspalvelujen valtionosuudelle tarkoitettusta määrärahasta.²²² Määrärahan luonteen vuoksi momentin kohdentamista ja käyttöä on seurattu muun muassa julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnassa (JUHTA), vaikkakaan lainsäädännössä ei ole tähän velvoittavaa säännöstä.²²³

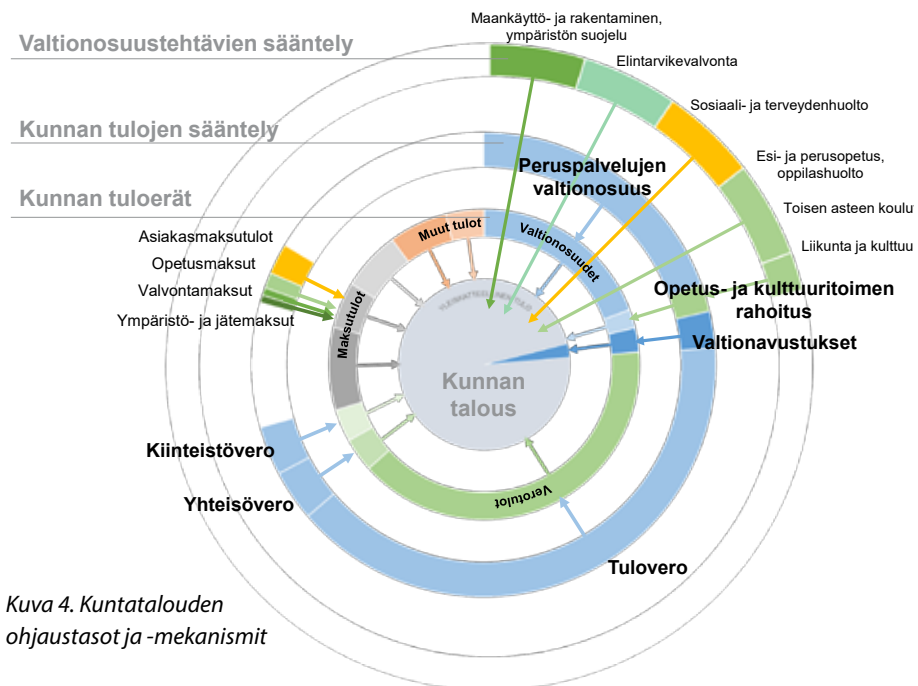
²²² Vuosina 2012–2015 kunnille maksettavaa valtionosuutta vähennettiin vuosittain 1,69 euroa asukasta kohden eli yhteensä 9 miljoonaa euroa (HE 60/2011 vp, s. 7 ja 11). Vuosina 2015–2018 vastaavan leikkauksen oli tarkoitus olla 0,54 euroa asukasta kohden eli 2,9 miljoonaa euroa, mutta valtionosuuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä syksyllä 2017 valtionosuusvähennys poistettiin kokonaan (HE 140/2016 vp, s. 6, HaVM 28/2016 vp, s. 4).

²²³ Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan kokoonpanosta ja tehtävistä säännellään valtioneuvoston asetuksella. Aikaisemmin neuvottelukunnan tehtäviin kuului seurata julkisen hallinnon tietohallintohankkeiden rahoitusta ja edistymistä (163/2013 3 § 7 k). Vuoden 2016 asetusmuutoksella (129/2016) nimenomaista hankkeiden rahoituksen seurantatehtävää ei neuvottelukunnalla enää ole.

7 Valtio kuntien taloudellisen itsehallinnon ohjaajana

7.1 Kuntatalouden kehysohjaus

Resurssiohjauksen näkökulmasta valtion kuntiin kohdistama ohjaus on mahdollista nähdä kerroksellisenä kokonaisuutena, jonka avulla valtion pyrkii ohjaamaan kuntien meno- ja tulovirtoja, joko kunnille säädettyjen tehtävien vaatimien voimavarojen varmistamiseksi tai kansallisten tavoitteiden vaatimien toimenpiteiden toteuttamiseksi. Kuntien tulorahoituksen osalta keskeisimmät ohjausmekanismit muodostuvat valtionosuuksien ja -avustusten sekä kuntien saaminen vero- ja asiakasmaksutulojen perusteita koskevan sääntelyn kautta. Kuntien menojen osalta ohjauksen painopiste on kun-



Kuva 4. Kuntatalouden ohjaustasot ja -mekanismit

nille annettuja tehtäviä koskevassa sääntelyssä sekä valtion toimenpiteissä, joilla kuntien toiminnan aiheuttamia kustannuksia pyritään hallitsemaan. Tässä tutkimuksessa pääpaino on kuntien rahoitusta koskevassa sääntelyssä ja tehtäväkohtainen sääntely on tarkastelussa mukana vain siltä osin kuin sääntely liittyy suoraan kuntien valtion talousarviosta saamaan rahoitukseen.

Koska valtion kuntiin kohdistaman resurssiohjauksen keinot muodostavat toisiinsa liittyvän kokonaisuuden, on kunnallisen itsehallinnon periaatteiden toteutumista syytä tarkastella kuntien tuloja koskevan sääntelykokonaisuuden kautta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (PeVL 12/2011 vp) katsonut, että arviointi kunnan tosiasiallisista mahdollisuuksista suoriutua tehtävistään tulisi tehdä verotulojen, muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verotulojen muodostamasta kokonaisuudesta.²²⁴

Arviointi kunnan tosiasiallisista mahdollisuuksista suoriutua tehtävistään tulisi tehdä kunnan verotulojen, muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verotulojen muodostamasta kokonaisuudesta (PeVL 12/2011 vp).

Kuntien tuloista valtionosuusjärjestelmään sisältyvät valtionosuudet, peruspalvelujen valtionosuus sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus, ja ne muodostavat oman sääntelykokonaisuuden, jossa varsinaista kunnan saamaa valtionosuutta koskevan sääntelyn lisäksi on otettava huomioon rahoituksen kohteena olevia valtionosuustehtäviä sekä muita valtionavustuksia koskeva sääntely. Erillisten valtionavustuksien osalta sovelletaan joko kutakin valtionavustusta koskevaa erillissääntelyä tai valtionavustuslakia (688/2001) valtionavustuksia koskevana yleissäännöksenä. Verotulojen osalta sääntelyperustan muodostavat tuloverotusta, kiinteistöverotusta sekä verojen tilitystä koskeva sääntely ja maksutulojen osalta kyseessä olevaa asiakasmaksua tai muuta maksutuloa koskeva sääntely.

²²⁴ Ks. PeVL 12/2011 vp, s. 3.

Kunnan taloudellisen itsehallinnon ja päätösvallan näkökulmasta on merkityksellistä, että kunnan sen saamista tuloista valtaosa on kunnan näkökulmasta niin sanotusti yleiskatteellista tuloa, jonka kohdentaminen tulolla katettaviin menoihin on kunnan päätösvallassa. Tämä koskee myös suurinta osaa kunnan valtion talousarviosta saamia tuloja. Tulojen yleiskatteellisuus luo toisaalta myös harhan siitä, että kunnalla olisi rajoittamaton päätösvalta tulojen kohdentamiseen. Käytännössä lakisääteisiin tehtäviin (mukaan luettuna valtionosuustehtävät) liittyvät palvelujen kattavuus-, laatu- ja mitoitusvaatimukset kunnalle pakollisina menoina edellyttää kuntaa varaamaan talousarvioonsa vaatimusten toteuttamiseen tarvitseman määrärahan.

Koska kunnan tulot koostuvat sekä valtion talousarvioista kuntiin kohdennettavasta rahoituksesta että laissa säädetyistä kunnan tulojen muodostumiseen vaikuttavista perusteista, voidaan kuntien tulorahoituksen ohjausmekanismien ylä rakenne johtaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden taloudenpitoa koskevista velvoitteista. Euroalueen jäsenvaltioiden tasapainotavoitteet luovat osittain ohjauksellisen ylätasoin mekanismin hallita kunnille kohdistettavaa rahoitusta. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pitämään oman talouspolitiikkaansa unionin yhteistä etua koskevana asiana ja sovittamaan talouspolitiikkansa yhteen unionin tavoitteiden toteuttamiseksi (SEUT 121). Jäsenvaltiot ovat myös sitoutuneet välttämään liiallisen julkisen talouden alijäämän muodostumista (SEUT 126). Euroalueen jäsenenä Suomi on lisäksi hyväksynyt talouspolitiikan suuntaviivoja sekä talousarvion valvontaa ja yhteisiä talouden korjausmekanismeja koskevat unionin perussopimuksen ehdot (SEUT 136). Sitoutumisellaan yhteiseen talouspolitiikkaan Suomi on hyväksynyt unionin toimielinten jäsenmaiden taloudenpitoon kohdistaman koordinoinnin ja valvonnan muun muassa eurooppalaisen ohjausjakson avulla.²²⁵ Unionin jäsenvaltioihin suuntaamalla ohjauksella on vaikutusta

²²⁵ Euroopan unionin yhteisenä koordinointi- ja valvontamekanismina toimii muun muassa eurooppalainen ohjausjakso, jossa vuosittain arvioidaan jäsenvaltioiden finanssi- ja rakennepolitiikkaa sekä annetaan näihin liittyviä suosituksia. Ohjausjakso lisättiin julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 2 a artiklaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1175/2011. Artiklaa on sittemmin täydennetty jäsenvaltioiden yhteisen talousarvioaikataulun osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 473/2013.

myös kuntatalouteen, sillä ohjaus asettaa suuntaviivoja erityisesti valtion kuntatalouteen kohdistamien toimenpiteiden osalta.

Suomen EU-jäsenyyden kautta valtion harjoittaman talouspolitiikan kuntiin kohdistamaa ohjausta määrittää unionin perussopimuksen lisäksi myös EU-lainsäädännön jäsenvaltioille luomat velvoitteet pitää julkinen taloutensa tasapainossa ja välttää liiallista alijäämää ja velkaantumista myös pitkällä aikavälillä. EU-sääntelyn muodostamien ohjausmekanismien ulottuminen koskemaan myös kuntataloutta on vahvistunut unionin finanssipoliittisen sääntelyn tiivistymisen myötä. Vuonna 2011 annetun ”six pack” -lainsäädäntöpaketin, vuonna 2012 laaditun ja vuonna 2013 voimaanastuneen finanssipoliittisen sopimuksen sekä vuonna 2013 annettujen ”two pack” -asetusten myötä julkisen talouden hallintamekanismit ovat täsmenneet valtion talouden lisäksi myös paikallishallinnon taloudenpitoa.²²⁶ Direktiivillä jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä²²⁷ koskevista vaatimuksista (2011/85/EU, myöhemmin Budjettikehysdirektiivi) on vahvistettu jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysten ominaispiirteitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, joilla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta johtuvien velvoitteiden noudattaminen.²²⁸ Direktiivin 13 artikla velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön tarkoituksenmukaiset mekanismit kaikkien julkisyhteisöjen alasektoreiden koordinoimiseksi ja niiden mukaan ottamiseksi finanssipolitiikan

²²⁶ ”Six pack” -lainsäädäntöpaketillä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksia (EU) 1173/2011–1176/2011 ja (EU) 1177/2011 sekä neuvoston direktiiviä 2011/85/EU. Finanssipoliittinen sopimus, eli sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta sekä laki julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista. Sopimus ei ole valtiosopimus vaan finanssipoliittinen säännöstö, joka koostuu erityisesti SEUT 121 -artiklan nojalla julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1466/97 ja SEUT 126 -artiklan nojalla liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1467/97 (HE 155/2012 vp, s. 9). ”Two pack” -asetus sisältää. Euroopan neuvoston asetukset (EU) 472/2013 ja 473/2013.

²²⁷ Julkisen talouden kehyksellä tarkoitetaan järjestelyjä, menettelyjä, sääntöjä ja instituutioita, jotka ovat julkisyhteisöjen finanssipolitiikan perustana, muun muassa mekanismit ja säännöt, joilla säännellään julkisen talouden suhteita viranomaisten välillä julkisyhteisöjen eri alasektoreilla (EU 85/2011, 2 artikla f kohta, EUVL 306, 23.11.2011, s. 44).

²²⁸ EU 85/2011, 1 artikla, EUVL 306, 23.11.2011, s. 44.

suunnittelussa.²²⁹ Suomessa budjettikehysdirektiivin täytäntöönpano on tehty vuoden 2013 alusta voimaantulleella finanssipoliittisella lailla (869/2012, Fipo-laki) sekä julkisen talouden suunnitelmaa koskevalla valtioneuvoston asetuksella (120/2014, JTSA).²³⁰ Budjettikehysdirektiivin lisäksi kuntien kuntatalouden muodostaman kokonaisuuden ohjausta edellyttävät myös Euroopan unionin budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen (EU 473/2013) säännökset.²³¹ Ennakkovalvonta-asetuksen 14 perustelukappaleen mukaan vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen noudattaminen julkisyhteisöjen tasolla ja julkisen talouden tavoitteiden saavuttaminen edellyttävät yhdenmukaista budjetointia julkisyhteisöjen kaikilla alasektoreilla. Tässä tarkoituksessa jäsenvaltion budjetoinnin tulisi sisältää erityisesti julkisen talouden alasektoreiden ennakoitua toteutumia, ennusteiden perustana olevat keskeiset oletukset sekä odotettavien muutosten syitä kuvaavat tiedot.²³²

Suomessa unionin velvoitteiden luoma kuntiin kohdistuva ohjaus muodostuu valtioneuvoston vaalikaudeksi laatiman ja vuosittain tarkastettavan julkista taloutta koskevan suunnitelman kautta (JTSA 2 § 1 mom.). Suunnitelmassa valtioneuvosto asettaa rahoitusasematavoitteen koko julkiselle taloudelle sekä erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle, muun muassa kuntataloudelle. Kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan lisäksi kuntatalouden rahoitusasematavoitetta vastaava euromääräinen rajoite valtion toimenpiteille, jotka aiheuttavat menojen muutoksia kuntataloudelle, sekä

²²⁹ EU 85/2011, 13 artikla, EUVL 306, 23.11.2011, s. 46.

²³⁰ Asetuksen 3 §:ssä direktiivin tarkoittamiksi julkisyhteisöjen alasektoreiksi Suomessa on määritelty valtiontalous, kuntatalous, lakisääteiset työeläkelaitokset sekä muut sosiaaliturvarahastot. Julkisen talouden suunnitelman asemaa julkisen talouden ohjausrakenteena korostaa myös sen rooli toimia Suomen osalta myös komissiolle toimitettavana vakaushjelmana (HE 15/2017 vp, s. 59).

²³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (EU 473/2013).

²³² EU 473/2013, ingressi 14, EUVL C 140, 27.5.2013, s. 13. Jäsenvaltioiden tulee toimittaa komissiolle ja euroryhmälle tulevan vuoden talousarviosuunnitelmat jaoteltuina julkisyhteisöjen alasektoreittain sekä toimintokohtaiset tiedot muun muassa ope- tuksen ja terveydenhuollon osalta (EU 473/2013, 6 artikla 2 kohta, alakohta a ja d, EUVL L 140, 27.5.2013, s. 18).

tarvittavat yksilöidyt toimenpiteet²³³ rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi (JTSA 3 §). Kuntalain uudistuksen esitöiden mukaan juuri edellä mainitut julkisen talouden suunnitelmaa koskevat säännökset muodostavat kuntatalouden ohjausjärjestelmän, joka vastaa poliittiselta sitovuudeltaan valtiontalouden kehysohjausta.²³⁴ Kuntien valtionosuuslainsäädännön uudistamisen valmisteluaineistossa käyttöön otettavan ohjausjärjestelmän katsottiin uudistavan valtion ja kuntien välisen rahoitussuhteen sääntelyä järjestelmän sisältäessä kuntien rahoitusasemaa koskevat tavoitteet sekä sitovat päätökset kuntatalouden tasapainon saavuttamisen edellyttämistä keinoista.²³⁵ Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy myös kuntalain (410/2015) 12 §:ssä säädetty kuntatalousohjelma, jossa arvioidaan kuntatalouden tasolla sekä kuntaryhmittäin kuntien rahoituksen riittävyttä niille säädettyjen tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate) sekä kuntien toimintaympäristössä, palveluiden kysynnässä ja kuntien tehtävissä tapahtuvia muutoksia. Arviointi tehdään sekä tehtävien vaatiman valtiontalouden kehysrahoituksen lisäksi myös kuntatalouden kantokyvyn näkökulmasta, ja arviointi kattaa myös kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät.²³⁶ Perustuslakivaliokunta on korostanut kuntatalousohjelmaa koskevan sääntelyn merkityksellisyyttä erityisesti perustuslain 121 §:n 2 momentin kunnille annettavia tehtäviä koskevan sääntelyvelvoitteen kannalta: ”kuntien tehtävistä säädettyinä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.”²³⁷

Julkisen talouden suunnitelmassa määritellään ohjauksen näkökulmasta valtion toimenpiteitä kuntiin eikä niinkään kuntien omia toimenpiteitä.

²³³ Kuntalain uudistuksen esitöiden mukaan kuntatalouden tasapainottamisen edellyttämät toimenpiteet koskevat kuntien veropohjaa, valtionosuuksia, kuntien tehtäviä ja velvoitteita, maksutuloina ja toiminnan tehostamista (Ks. HE 268/2014, s. 97).

²³⁴ HE 268/2014, s. 98.

²³⁵ HE 133/2014 vp, s. 13.

²³⁶ HE 268/2014, s. 97–98 ja 143.

²³⁷ PeVL 63/2014 vp, s. 3.

Julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman muodostaman kuntatalouden ohjausjärjestelmän ohjauksen kohteena ovat, järjestelmän nimestä huolimatta, lähinnä hallituksen omat kuntiin kohdistuvat toimenpiteet, eivät kuntien omat toimenpiteet. Julkisen talouden suunnitelmassa hallitus määrittää omalle toiminnalleen koko hallituskautta koskevat tavoitteet ja tavoitteita tukevat toimenpiteet, joiden toteutumista ja vaikutuksia ohjausjärjestelmässä arvioidaan. Käytännössä julkisen talouden suunnitelma ei ole valtioneuvostoa juridisesti sitova päätös vaan linjaus istuvan hallituksen vaalikauden aikana harjoittamasta politiikasta. Suunnitelmaan dokumentoidaan hallituksen oma sitoutuminen pidättäytyä sellaisten kuntien tehtäviä ja velvoitteita, valtionosuuksia sekä kuntien vero- ja asiakasmaksutulojen perusteita koskevan sääntelyn valmistelusta, jolla on kuntatalouden tavoitteellista tasapainoa heikentävä vaikutus sekä muut kuntatalouden tasapainoa parantavat toimenpiteet (esimerkiksi palvelurakenteita koskevat uudistukset).²³⁸ Myöskään julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvällä kuntatalousohjelmalla ei ole juridisesti sitovaa vaikutusta valtion tai kuntien viranomaisiin. Ohjelman pääasiallisena tarkoituksena onkin katsottu olevan entistä parempien edellytysten luonti kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainon sekä perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseksi. Paremmalla arviointitiedolla pyritään vahvistamaan muun muassa kuntapolitiikan kokonaisuuden hallintaa valtioneuvoston päätöksenteossa.²³⁹

²³⁸ Esimerkiksi keväällä 2017 valtioneuvoston antamassa vuosia 2018–2021 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa kuntatalouden menorajoitteeksi on asetettu vuoden 2019 tasolla 450 miljoonan euron vähennys. Hallitus on suunnitelmassa sitoutunut hallitusohjelmansa mukaisesti vähentämään kuntien tehtäviä ja velvoitteita sekä välttämään antamasta kunnille uusia kuntataloutta pysyvästi heikentäviä lakisäätöisiä tehtäviä tai velvoitteita tai niiden laajennuksia. Jos kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoja pysyvästi lisäävistä tehtävistä tai velvoitteista poikkeuksellisesti kuitenkin säädetään julkisen talouden kokonaisedun vuoksi, on hallitus valmis lisäämään valtionapuja, karsimaan samassa yhteydessä kuntasektorin muita tehtäviä ja velvoitteita tai mahdollistamaan kuntien maksutulojen korotukset (ks. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021, s. 45 ja 46).

²³⁹ HE 268/2014, s. 98.

Julkisen talouden suunnitelman vaikutusta vahventaa sen ja kuntatalousohjelman kytkeytyminen valtion kehys- ja talousarviovalmisteluun. Suunnitelma ja siihen sisältyvä valtion kehysmenettely toimivat valmisteluohjeena ministeriöiden talousarviovalmistelulle.²⁴⁰ Valtion talousarvion yhteydessä laaditut arviot kuntatalouden kehityksestä ja valtion talousarvion vaikutuksesta kuntatalouteen voidaan katsoa parantavan tulevien vuosien toimenpiteiden kokonaisvaikutuksen esiin saamista tai ainakin lisäävän esitysten vaikutusarviointien läpinäkyvyyttä.

Valtion talousarvion yhteydessä laaditut arviot kuntatalouden kehityksestä ja talousarvion vaikutuksista voivat parantaa tulevien vuosien toimenpiteiden kokonaisvaikutusten esiin saamista.

Ohjauksjärjestelmän vaikutusta puolestaan heikentävää erityisesti se, että julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt toimenpiteet eivät sido oikeudellisesti kuntia, jolloin toimenpiteiden toteutuminen, ainakin tavoitteen mukaisessa laajuudessa, jää pitkälti kiinni kuntien omista toimenpiteistä. Esimerkiksi vuosia 2018–2021 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa hallituksen toimenpiteiden yhteisvaikutuksen todetaan olevan nettomääräisesti kuntataloutta selvästi vahvistava, mikäli kunnat ja kuntayhtymät toteuttavat suunnitelmassa esitetyt rakenteelliset uudistukset ja tuottavuutensa parantamistoimenpiteet täysimääräisesti.²⁴¹ Sitä, miten kuntien vastuulle jäävät toimenpiteet toteutetaan ja rahoitetaan tai miten kuntien toimenpiteiden toteutumista ohjataan, jäävät puuttumaan hallituksen suunnitelma-asiakirjasta. Näiltä osin hallituksen antama julkisen talouden suunnitelma voidaan rinnastaa hallitusohjelmaa vastaavaksi mekanismiksi, jossa yksittäistä kuntaa koskeva tosiasiallinen ohjausvaikutus jää hyvin vähäiseksi.

²⁴⁰ HE 15/2017 vp, s. 59.

²⁴¹ Ks. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021, s. 46 ja 47.

Kuntien ohjauksen kannalta julkisen talouden suunnitelma ja kuntatalousohjelma rinnastuvat hallitusohjelmaan. Molempien vaikutus kohdistuu pääasiallisesti valtion toimenpiteisiin ja jää vähäiseksi yksittäisen kunnan päätöksenteon osalta.

Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, ettei kuntatalouden yleinen ohjausjärjestelmä rajoita kuntien itsehallintoa, vaan pikemminkin sen tarkoituksena on luoda rakenne, jonka avulla pyritään turvaamaan kunnan mahdollisuudet toteuttaa sille säädettyä itsehallintoa. Ohjausjärjestelmään voidaan kuitenkin katsoa sisältyvän elementtejä, jotka saattavat muodostua ongelmallisiksi kuntien päätösvallan sekä kuntien taloutta ja toimintaa koskevan sääntelyn kannalta. Hallitus muun muassa muodostaa hallituskautta koskevassa suunnitelmassaan seuraavalle neljälle vuodelle kuntataloutta ja valtion kuntatalouteen kohdistuvia toimenpiteitä koskevan raamin, joka ministeriöiden ja valtion virastojen on valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 10 §:n 1 momentin mukaan huomioitava monivuotisten toiminta- ja taloussuunnitelmien valmistelussa. Valtion toiminta- ja taloussuunnittelua koskeva määräys (TM 1011, 23.3.2011) vahventaa suunnitelman sitovuutta edellyttämällä virastot ja laitokset noudattamaan talousarvioehdotuksissa valtioneuvoston kehyspäätöstä.²⁴² Kuntalain (410/2015) 110 § velvoittaa puolestaan kuntaa laatimaan talousarvion ja -suunnitelman siten, että ne toteuttavat kuntalain 37 §:ssä tarkoitettua kunnan pitkän aikavälin toimintaa ja taloutta linjaavaa kuntastrategiaa. Koska hallituskausi ja kunnan valtuustokausi ajoittuvat eri ajanjaksoihin, muodostaa ohjausrakenne tilanteen, jossa hallitusohjelman neljää vuotta koskevat tavoitteet luodaan keskellä kunnan valtuuston toimikautta. Erityisesti suunnittelusykliden eriaikaisuus vaikuttaa rahoitukseen, joka kuntiin kohdennetaan valtion talousarviosta.

²⁴² Valtiovarainministeriö TM 1011 (23.3.2011), kohdat 5.2 ja 7.1.1.

7.2 Valtion talousarvioon sidottu kunnallinen itsehallinto

Valtion talousarviosta suoraan kunnille kohdennettava rahoitus jakautuu pääasiassa kahteen kokonaisuuteen: valtionosuusjärjestelmään sisältyvät valtionosuudet sekä muut valtionavustukset. Valtion talousarviosta kunnille kohdennettavan rahoituksen sääntelyperusta muodostaa moniulotteisen kokonaisuuden, josta erottuvat kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) valtionosuusjärjestelmää koskeva sääntely, kuntien saamia valtionavustuksia koskeva erityissääntely sekä avustukset, joihin sovelletaan pääasiassa valtionavustuslain (688/2011) yleissäännöksiä. Luonteeltaan mainitut rahoitusmuodot poikkeavat toisistaan avustuksen muodostumisperusteita sekä rahoituksen kohdetta koskevan sääntelyn osalta, mutta molempia yhdistää rahoituksen vahva riippuvuus valtion kehys- ja talousarviovalmistelun päätöksistä ja valmisteluvastuista.

Kuntien itsehallinnon näkökulmasta tällöin voidaan tarkastelukohteeksi nostaa lainsäätäjän toimivalta tai valtionapuviranomaisen harkintavalta päättää rahoituksen kohteesta, määrästä tai muodostumisperusteista sekä kunnan mahdollisuudesta vaikuttaa saamaansa rahoitukseen. Mikäli rahoituksen kohde ja muodostumisperusteet ovat yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti säänneltyjä, on kunnan vaikutusmahdollisuus omilla toimillaan vaikuttaa rahoituksen määrään tyypillisesti vähäistä. Jos puolestaan sääntely delegoi avustuksesta päättämisen valtionapuviranomaisen vastuulle, pystyy valtionapuviranomainen rajoittamaan kunnan mahdollisuutta vaikuttaa rahoituksen käyttöön avustuspäätöksen mukaisesti. Tarkkarajaisesti säänneltyjen avustusten osalta kaventuu myös kunnan päätösvalta kohdentaa saamaansa tuloa. Valtionapuviranomaisen kannalta voidaan vastaavasti ajatella, että mitä suuremman liikkumavaran lainsäädäntö jättää valtionavustuspäätöksillä päättää avustuksen kohteesta ja ehdoista, sitä enemmän valtionapuviranomainen voi rajata kunnan mahdollisuutta vaikuttaa rahoituksen kohdentamiseen.

Mitä yksityiskohtaisemmin valtionavustusten käyttötarkoitus ja määrätymisperusteet on laissa säädetty, sitä vähemmän kunnilla on mahdollisuutta päättää avustuksella saamansa tulon kohdentamisesta.

Kunnan päätösvallan osalta valtionavustusten kautta saatuun rahoitukseen vaikuttaa myös se, onko avustus sidottu kunnan lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen tai onko avustus riippuvainen valtion talousarvioon avustusta varten otetusta määrärahadista. Avustuksen kohdentuessa kunnan lakisääteisen tehtävän järjestämiseen ja tuottamiseen on kunnan varattava saamastaan rahoituksesta osuus kyseiselle tehtävälle. Avustuksen kohdentuessa kunnan yleiseen toimialaan sisältyviin tehtäviin tai tukitoimintoihin jää kunnalle laajempi mahdollisuus päättää rahoituksen kohdentumisesta eri tehtävien kesken. Jos puolestaan avustuksen määrä on sidoksissa valtion talousarvioon otetusta määrärahadista, rajoittavat kuntiin kohdistuvaa rahoitusta lainsäädännön lisäksi tosiasiallisesti myös valtionapuviranomaisen talousarviovalmistelua varten tuottamat esitykset, valtiovarainministeriön talousarvioita koskevat kannanotot, hallituksen talousarviota koskevat linjaukset sekä eduskunnan talousarviopäätökset.

Mikäli kunnan saaman valtionavustuksen määrä on sidoksissa valtion talousarvioon otetusta määrärahadista, rajoittavat kunnan saamaa rahoitusta lainsäädännön lisäksi tosiasiallisesti myös valtion viranomaisen talousarviovalmistelua varten tuottamat esitykset, valtiovarainministeriön talousarvioita koskevat kannanotot, hallituksen talousarviota koskevat linjaukset sekä eduskunnan talousarviopäätökset.

Valtion talousarviosta kunnille kohdennettavien avustusten sääntelyn osalta voidaan yleisesti lähteä siitä, että mitä laajemman harkintavallan valtionavustusta koskeva sääntely mahdollistaa, sitä vahvempana voidaan valtionapuviranomaisen kuntaan kohdistamaa ohjausvaltaa pitää.²⁴³ Seuraavissa kappaleissa esitetään keskeisimmät valtion talousarviosta kuntiin kohdistuvat rahoitusmekanismit ja niiden sääntelyperusta sekä arvioidaan mekanismin ja kunnan itsehallinnon suhdetta edellä esitettyjen näkökulmien kautta.

²⁴³ Viranomaisen harkintavallasta päätöksenteossa ks. esim. Mäenpää 2013, s. 499–501.

Valtionavustuksia koskevan sääntelyn tarkastelu on rajattu valtiovarainministeriön vuodelle 2017 laatimassa kuntatalousohjelmassa esitettyihin keskeisiin avustuksiin.²⁴⁴

7.3 Valtionosuudet kunnan tehtävien rahoittajana ja ohjaajana

7.3.1 Valtionosuusjärjestelmän piirissä olevat valtionosuudet

Valtion keskeisin kuntiin kohdistuva resurssiohjauksen väline on kuntien valtionosuusjärjestelmä, jonka sääntelyperustan muodostavat kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (1704/2009, kuntien peruspalvelujen valtionosuuslaki, VOSL) sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaki, RahL). Kuntien peruspalvelujen valtionosuuslaissa säädetään kunnille laissa määriteltyjen tehtävien (valtionosuustehtävä) käyttökustannuksiin myönnettävästä valtion talousarviosta maksettavasta valtionosuudesta, jolla katetaan kunnille muun muassa perusopetuslaissa (628/1998), terveydenhuoltolaissa (1326/2010) sekä sosiaalihuoltolaissa (710/1982) kunnille säädettyjen peruspalvelujen aiheuttamia kustannuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa puolestaan säädetään valtionosuudesta ja -avustuksesta sekä muusta rahoituksesta toiminnan käyttökustannuksiin, joista säädetään muun muassa lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) sekä nuorisolaissa (72/2006). Valtionosuusjärjestelmän on katsottu olevan valtion kunnille myöntämää vastikkeetonta rahoitusta ja kompensatiota niistä tehtävistä, jotka kunnille on säädetty hoidettavaksi, sekä rahoitusmekanismi, jolla varmistetaan kunnan tehtävien toteuttamisen vaatiman toiminnan jatkuvuus.²⁴⁵ ”Valtio osallistuu valtionosuusjärjestelmän

²⁴⁴ Valtiovarainministeriö 33/2016, s. 25.

²⁴⁵ Ks. Heuru ym. 2011, s. 332–333, Myllymäki 2007, s. 196, HE 174/2009 vp, s. 45.

kautta niihin kustannuksiin, jotka kunnille muodostuvat, kun ne järjestävät palvelut”.²⁴⁶

Kuntien peruspalvelujen kustannuksiin myönnettävällä valtionosuudella ei ole nähty olevan nimenomaista perustuslain suojaa, mutta valtionosuuslainsäädännön esitöiden mukaan järjestelmää tulee tarkastella siitä näkökulmasta, kuinka kunnille myönnettävällä rahoituksella turvataan peruspalvelut erityyppisissä kunnissa ja kuinka ne toteuttavat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esille nostamaa rahoitus- ja kustannusvastavuusperiaatetta.²⁴⁷ Juuri perustuslakivaliokunta onkin lausuntokäytännössään korostanut valtionosuusjärjestelmän merkitystä edellä esitetyn rahoitusperiaatteen toteutumisessa, kun valtio pyrkii varmistamaan paikallisviranomaisen taloudellisten voimavarojen riittävyyden suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on lailla säädetty. ”Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia ja toteutetaan siten valtion ja kuntien välistä rahoitusperiaatetta.”²⁴⁸

Valtionosuusjärjestelmän perustuslaillinen asema muodostuu välillisesti myös perustuslain perusoikeusulottuvuuden kautta. Valtionosuusjärjestelmän avulla pyritään toteuttamaan kuntien tasolla etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämän lisäksi järjestelmällä voidaan katsoa olevan merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta, sillä järjestelmä tasoittaa kuntien välillä

²⁴⁶ HE 90/2010 vp, s. 7. Vuoden 2016 peruspalvelujen valtionosuuslaskelmien mukaan kuntien laskennalliset peruspalvelujen kustannukset olivat yhteensä noin 26,6 miljardia euroa, joista valtionosuusjärjestelmän kautta rahoitetaan noin 8,94 miljardia euroa (Valtiovarainministeriö: Kunnan peruspalvelujen valtionosuus 2016 laskentatiedot – Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2016, yhteenveto (<http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>, vierailtu 4.7.2017). Tilastokeskuksen kuntataloutta koskevan tilastojulkaisun mukaan kuntien tilinpäätöstietoihin perustuvat toimintakulut olivat puolestaan vuonna 2016 yhteensä 36,68 miljardia euroa (Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntatalous [verkkojulkaisu]. ISSN=2343-4147. 2016, Liite-
taulukko 1. Tietoja kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksistä 2016*, miljoonaa euroa 1). Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 6.7.2017]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/kta/2016/kta_2016_2017-06-02_tau_001_fi.html).

²⁴⁷ HE 38/2014 vp, s. 69.

²⁴⁸ Ks. PeVL 40/2014 vp, s. 2, PeVL 16/2014 vp, s. 2.

olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja lisää siten elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta ja tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.²⁴⁹ Valtionosuuksien määrän ja järjestelmän rakenteen onkin katsottu vaikuttavan olennaisesti rahoitusperiaatteen toteutumiseen koko maan sekä yksittäisten kuntien tasolla.²⁵⁰

Kuntien itsehallinnon näkökulmasta peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän yleiskatteellisuus jättää yleisellä tasolla lopullisen päätösvallan rahoituksen kohdentamisesta rahoituksen saavalle kunnalle. Kukin kunta päättää itse valtionosuusrahoituksensa tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Rahoitusjärjestelmän yleiskatteellisuuden voidaan katsoa tukevan myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) 9 (7) artiklaa, jonka mukaan paikallisviranomaisille myönnettäviä taloudellisia tukia ei tulisi sitoa määrättyjen hankkeiden rahoittamiseen, vaan paikallisviranomaisilla tulisi olla harkintavapautta tehdä toimintaansa koskevia päätöksiä toimivaltansa rajoissa.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu kuntien peruspalveluiden kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja kuntien verotuloihin perustuvasta tasauksesta.²⁵¹ Avustuksen perustuminen laskennallisiin kustannuksiin, kertoimiin ja lisäosiin²⁵² aiheuttaa sen, ettei kunnilla ole juurikaan

²⁴⁹ Ks. PeVL 40/2014 vp, s. 2, PeVL 16/2014 vp, s. 2–3, HE 38/2014 vp, s. 68.

²⁵⁰ Ks. PeVL 16/2014 vp, s. 3, HE 38/2014 vp, s. 69.

²⁵¹ Valtionosuus tehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin saadaan laskeamalla yhteen kunnan peruspalvelujen laskennalliset kustannukset ja vähentämällä summasta kunnan oma rahoitusosuus sekä lisäämällä saatuun euromäärään kunnan syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosat (VOSL 5.2 §). Vastaavasti myös opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannuksiin myönnettävä rahoitus määräytyy laskennallisten perusteiden mukaisesti (RahL 5 §). Rahoituslain 2 luvussa on säännelty opetus- ja kulttuuritoimen käyttökustannusten rahoituksen muodostumisesta käytettävät laskentaperusteet ja luvussa 3 ja 4 laskennassa käytettävät yksikköhinnat.

²⁵² Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laskeamalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan sairastavuuden, työttömyyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset (VOSL 6 § 1 mom.).

mahdollisuutta omalla toiminnallaan tai sen kehittämällä vaikuttaa saamansa valtionosuuden määrään, ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tämä voidaan valtionosuuslainsäädännön valmisteluaineistojen perusteella nähdä valtion tietoisena ohjauksena, jossa kuntia kannustetaan valtionosuustulosten optimoinnin sijasta parantamaan oman toiminnan kustannustietoisuutta.²⁵³ Toisaalta juuri laskennallisten kustannusten käyttö aiheuttaa ohjauksen näkökulmasta sen, ettei rahoitusjärjestelmän perusmekanismin avulla valtiolla ole juurikaan mahdollisuutta ohjata yksittäisen kunnan toimintaa. Yleiskatteellisen tuen ohjausvaikutusta vähentää osaltaan myös se, ettei kunnilla ole suoranaista velvollisuutta kohdistaa esimerkiksi terveydenhuollon tarvetekijöiden nojalla saatuja valtionosuuksia juuri terveydenhuoltoon. Periaatteessa kunnille riittäisikin se, että ne täyttävät esimerkiksi kulloinkin terveydenhuoltoa koskevat vähimmäisvaatimukset.²⁵⁴

Valtionosuuksien perustuminen laskennallisiin kustannuksiin aiheuttaa ohjauksen näkökulmasta sen, ettei valtiolla ole juurikaan rahoitusjärjestelmän perusmekanismin avulla mahdollisuutta ohjata yksittäisen kunnan toimintaa.

Valtionosuusjärjestelmästä korvattavien kustannusten määrään ja sitä kautta valtion ja kuntien väliseen suhteeseen vaikuttaa omalta osaltaan järjestelmään sisältyvien rahoitusosuuksien jakautuminen valtion (valtionosuusprosentti) ja kuntien (omarahoitusosuus) kesken. Koska kustannustenjaossa käytettävä kaikille kunnille yhtä suuri valtionosuusprosentti²⁵⁵ määrittää valtion ja kuntien välisiä rahoitusosuuksia koko maan tasolla, kohdistuu järjestelmän perusrakenteen muodostama ohjaus kuntatalouteen kokonaisuutena, ei yksittäisiin

²⁵³ HE 174/2009 vp, s. 8.

²⁵⁴ Ks. Svensk 2013, s. 328.

²⁵⁵ Voimassa olevan kuntien valtionosuuslain 55 §:n 1 momentin mukaan kunnan tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat vuoden 2017 alusta siten, että kuntien valtionosuus on 25,23 prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,77 prosenttia.

kuntiin. Koska kunnan laskennallinen omarahoitusosuus ei ole myöskään millään tavalla riippuvainen kunnan palvelujen tuotantokustannuksista tai toiminnan tuloksellisuudesta, ei valtionosuusjärjestelmää voida pitää kuntien toiminnan kehittämistä ohjaavana tai siihen kannustavana.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän toiminnan kehittämistä ohjaavaa ja kannustavaa vaikutusta heikentää se, ettei järjestelmä ota huomioon palvelujen kuntakohtaisia kustannuksia tai palvelutoiminnan kuntakohtaista vaikuttavuutta.

Kunnan itsehallinnon näkökulmasta lainsäätäjällä olisi periaatteessa mahdollisuus prosenttiosuutta muuttamalla ohjata varsinkin valtionosuudesta riippuvaisten kuntien taloudenpitoa. Tältä osin ohjausmahdollisuutta tosin rajoittaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintunut näkemys siitä, etteivät kuntatalouden tasolla valtionosuuteen kohdistuvat leikkaukset saa vaarantaa kuntien perustuslain 121 §:ssä suojattua oikeutta päättää itse taloudestaan. Valtionosuusprosentin alennus saattaa kunta-kohtaisesti heikentää kunnan kykyä vastata palveluvelvoitteistaan sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Vaikka lainsäätäjällä on katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin, on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kunnille tehtäviä säädettäessä huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.²⁵⁶

Valtionosuusjärjestelmään sisältyy valtion omia toimenpiteitä rajoittavana keinona uusia ja laajentuvia valtionosuustehtäviä koskeva 100 prosentin valtion rahoitus tai tehtävää vastaavien kustannusten vähentäminen

²⁵⁶ Ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2011 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 5, HE 133/2014 vp, s. 12.

kunnan olemassa olevista tehtävistä (VOSL 55 § 2 mom.).²⁵⁷ Valtion omien toimenpiteiden ohjaaminen laintasoisella sääntelyllä on nähtävissä muiden valtioneuvoston käytössä olevien lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden ohjauskeinojen (mm. poliittinen ohjaus, tulosohtaus) heikkoutena sekä osin myös valtion ja kuntien välisten eri neuvottelumenettelyjen toimimattomuutena kunnille annettavista tehtävistä aiheutuvien kustannusten hillinnässä.

Kuntien uusien ja laajentuvien valtionosuustehtävien valtionosuusprosentin erillisen sääntelyn voidaan katsoa osaltaan olevan osoitus muiden valtion omia toimenpiteitään koskevien ohjauskeinojen toimimattomuudesta.

²⁵⁷ Säännös lisättiin valtionosuuslainsäädäntöön pääministeri Alexander Stubbin hallituskaudella koskemaan vuoden 2013 kehyspäättöksen jälkeen toteutettavia uusia hankkeita ja hillitsemään kuntien menoja lisäävien uusien tehtävien antamista (HE 133/2014 vp, s. 5 ja 11). Vastaavaa laajentuvien valtionosuustehtävien rahoituksen sääntelyä sovelletaan myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettuihin tehtäviin (RahL 1705/2009 64 § 1 mom.). Poikkeavaa valtionosuusprosenttia sovelletaan myös vanhuspalvelulain (980/2012) mukaisiin uusiin ja aikaisempaa laajentaviin tehtäviin, joiden osalta valtionosuusprosentti on 54,3 niiden laskennallisista kustannuksista, jotka otetaan huomioon kunnan valtionosuusprosentissa (VOSL 55 §:n 3 mom.). Vanhuspalvelulain katsottiin aiheuttavan kunnille merkittäviä uusia tai laajentuvia valtionosuustehtäviä, minkä vuoksi tehtävään ehdotettiin jo hallituksen esityksessä muodostettavaksi erillinen muita valtionosuustehtäviä korkeampi valtionosuusprosentti. Vanhuspalvelulain velvoitteiden osalta lain esitöissä mainitaan, että sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut lakiehdotuksen taloudellisia vaikutuksia yhdessä Suomen Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa valtakunnallisella tasolla. Arvioijien yhteiseksi näkemykseksi on muodostunut se, että kovin tarkkoja arvioita on vaikea tehdä (ks. HE 160/2010 vp, s. 24). Toimeentulotukilain (1412/1997) 5 b §:n mukaan kunnan rahoitusosuus Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olevan perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia, joka huomioidaan tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Kuntien valtionosuuslain (1704/2009) 34 b §:n 1 momentissa säädetään kunnan rahoitusosuuden toteuttamisesta vähentämällä perustoimeentulotuen menoista kunnan valtionosuutta määrällä, joka vastaa kunnan osuutta kuntaan kohdistuvasta vuositasaalla maksettusta perustoimeentulotuesta. Eli kunnalle maksetaan 50 prosentin valtionosuus päätösten perusteella aiheutuvista perustoimeentulotuen menoista (HE 217/2016 vp, s. 31).

Kustannusten muodostumisperusteiden ja kustannustenjaon lisäksi valtionosuusjärjestelmään sisältyy myös kansalaisten tasavertaisuutta ja alueiden välisiä eroja vähentävä kuntien tulo-osuuksien tasausjärjestelmä (valtionosuuden tasaus), jossa keskiarvoa vähemmän verotuloja saaville kunnille allokoidaan rahoitusta enemmän verotuloja saavilta kunnilta.²⁵⁸ Verotulojen tasauksen vuoksi kuntien saamat valtionosuudet vaihtelevat kunnittain, vaikka kuntien valtionosuustehtävien rahoituksen omavastuuosuus onkin kaikissa kunnissa prosentuaalisesti yhtä suuri.

Valtionosuusjärjestelmän koko maan kattaviin prosentteihin perustuvat valtion ja kuntien rahoitusosuudet sekä verotulojen tasausmekanismi aiheuttavat sen, ettei järjestelmä kohtelee kaikkia kuntia samalla tavoin. Toiset kunnat saavat järjestelmän kautta suuremman osuuden toimintansa kustannusten kattamiseen kuin toiset kunnat. Esimerkiksi vuonna 2017 tasausvähennyksen määrä oli noin 616 miljoonaa euroa, joka kohdistui 30 kuntaan. Vastaavana vuonna yhteensä noin 1,33 miljardin euron suuruisen tasauslisän sai puolestaan 265 kuntaa. Pääkaupunkiseudun kolmen suurimman kaupungin osuus koko maan tasausvähennyksen kokonaismäärästä oli noin 82 prosenttia.²⁵⁹ Kuntien taloudellisen itsehallinnon näkökulmasta tämän voitaisiin katsoa tarkoittavan sitä, että pääkaupunkiseudun kunnat luovuttavat osan taloudellisista voimavaroistaan taloudellisesti heikommassa asemassa olevien kuntien itsehallinnon vahvistamiseksi. Liian pitkälle menevien johtopäätösten välttämiseksi tässä yhteydessä on syytä mainita, että mikäli tarkasteluun otettaisiin mukaan pääkaupunkiseudun kuntien saamat valtion avustukset ja osuudet esimerkiksi liikenne- ja rakennus-

²⁵⁸ Kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin euromäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden puolestaan ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys. Tasauksen tarkoituksena on turvata kaikille kunnille taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla. (Ks. HE 38/2014 vp, s. 23–24.)

²⁵⁹ Valtiovarainministeriö: Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus v. 2017, <http://vm.fi/vuoden-2017-valtionosuuspaatokset-ja-niihin-liittyvat-laskentatiedot>, vierailtu 4.7.2017.

investointeihin, saattaisi valtionosuujärjestelmän eriarvoinen kohtelu ta-soittua huomattavasti.

Toisaalta, jotta valtionosuusjärjestelmän sisältämistä tasauksista muodostuva kuva kuntien itsehallinnon kannalta ei muodostu liian negatiiviseksi, on syytä mainita vielä se, että nimenomaisesti verotulojen tasauksen on toisaalta katsottu tukevan kuntien itsehallintoa. Tasaus allokoii voimavaroja sinne, missä kunnan omat resurssit eivät välttämättä riittäisi suoriutumaan kunnan perustehtävistä, ja mahdollistaa kunnan säilymisen itsehallinnollisena paikallisyhteisönä.²⁶⁰ Valtionosuusjärjestelmän merkitykseen kunnan itsehallinnon kannalta vaikuttavat myös kunnan saamat muut tulot. Niiden kuntien osalta, joiden rahoituksesta suurin osa muodostuu valtionosuuksista, voidaan ajatella valtion resurssiohjauksen mahdollisuuksien olevan vahvempi kuin kuntien, joiden muut tulot kattavat valtaosan toiminnan rahoituksesta.²⁶¹

Kuntien itsehallinnollisen aseman näkökulmasta kuntien valtionosuusjärjestelmän muodostama kokonaisuus on valtion ohjausväline, jonka avulla pyritään varmistamaan kunnille riittävät toimintaedellytykset suoriutua tehtävistään. Kunnilla ei ole juurikaan mahdollisuuksia omalla toiminnallaan vaikuttaa valtionosuusjärjestelmän kautta kohdennettavan rahoituksen määrään, eikä kunnilla ole toimivaltaa osallistua rahoitusta koskevaan päätöksentekoon. Edellä mainitun sekä sen vuoksi, että valtionosuusjärjestelmää ei ole pidetty ylipäätään kunnan finanssivallan piiriin sisältyvänä, on

²⁶⁰ Toisaalta kaikissa tilanteissa valtionosuuden tasauksella ei ole nähty olevan ainoastaan positiivisia vaikutuksia, koska verotulotasaus vahvistaessaan tiettyjen kuntien itsehallintoa, voi se tosiasiaa myös pienentää kyseisten kuntien omaehtoisten ponnistusten mielekkyyttä (ks. Mecklin & Vakkuri 2011, s. 291).

²⁶¹ Esimerkiksi verotulojen osalta vuonna 2015 Espoon kaupungin verorahoituksesta vain 2,1 % muodostui valtionosuuksista, kun taas Ranuan kunnan rahoituksesta peräti 68 % muodostui valtionosuudesta. Suomen Kuntaliitto 15.2.2017: Kuntien verorahoitus vuonna 2015 Manner-Suomen kunnissa, €/asukas (<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot>, vierailtu 4.7.2017). Näiden lukujen valossa olisi mahdollista ajatella, että valtion resurssiohjauksen mahdollisuudet ohjata valtionosuusjärjestelmän kautta Ranuaa ovat vahvemmat kuin Espoon osalta, koska valtionosuusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla on huomattavasti suurempi vaikutus Ranuan talouteen verrattuna Espoon vastaavaan.

valtionosuusjärjestelmän nähty kuvastavan konkreettisesti valtion suhdetta kuntiin ja tältä osin määrittävän kunnan itsehallinnon raamitusta.²⁶²

Kunnilla ei ole juurikaan mahdollisuutta omalla toiminnallaan vaikuttaa valtionosuusjärjestelmän kautta saamansa rahoituksen määrään, eikä kunnilla ole toimivaltaa osallistua saamaansa rahoitusta koskevaan päätöksentekoon.

7.3.2 Valtionosuustehtäviä koskeva sääntely kunnan päätösvallan rajaajana

Kuntien peruspalveluihin sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoitukseen kohdennettavien valtionosuuksien osalta on syytä tarkastella tehtäviä, joiden käyttökustannuksien kattamiseen avustus on tarkoitettu. Vaikkakin valtionosuudessa on kunnan näkökulmasta kyse yleiskatteellisesta tulosta, jonka kohdentamisesta päättää viime kädessä kunta, sisältyy valtionosuustehtäviä koskevaan sääntelyyn useita velvoitteita, jotka tosiasiallisesti ohjaavat kunnan määräraahankäyttöä. Kuntalaisten subjektiivisten oikeuksien toteutumiseen liittyvät tehtävät muodostavat kunnalle pakollisen menon, joka kunnan on otettava huomioon toimintansa ja taloutensa suunnittelussa. Osa tehtävistä edellyttää kunnan varautumaan palvelutarpeeseen, ja osassa sääntely kiinnittää kunnan asiakkaalle maksaman korvauksen tai avustuksen suuruuden.

Valtionosuustehtäviä koskeva sääntely sitoo kunnan päätösvaltaa määrärahojen käytöstä valtionosuusjärjestelmän yleiskatteellisesta luonteesta huolimatta.

²⁶² Ks. esim. Svensk 2013, s. 331, Mecklin & Vakkuri 2011, s. 291, Myllymäki 2007, s. 244.

Kuntien rooli kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisessa on merkittävä. Osa kunnille säännellyistä tehtävistä liittyy suoraan kansalaisten subjektiivisten oikeuksien ja niitä tukevien palvelujen toteuttamiseen. Erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet toteutuvat pitkälti kuntien tarjoamien palvelujen kautta. Näiden palvelujen osalta kuntien on järjestettävä palvelujen toteuttamisen edellyttämät resurssit riippumatta kunnan taloudellisesta tilanteesta.²⁶³

Tehtävien järjestämisen kautta muodostuvan resursointivastuun lisäksi kunnallisen päivähoiton järjestämisen sekä ikäihmisten palvelujen osalta sääntely sisältää erikseen mainitun veloitteen kunnan palvelujen edellyttämien voimavarojen järjestämisestä.²⁶⁴ Kuntalaisten perusoikeuksien toteuttamisen voidaan katsoa muodostavan koko julkista valtaa koskevan resurssivastuun. Kunnalle säädettyjen vastuiden lisäksi myös valtion tulee lain-säädäntötoimin ja voimavaroja myöntämällä sekä kuntien asianmukaisella rahoituksella ja toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että jokaiselle turvataan esimerkiksi riittävät terveyspalvelut osallistumalla valtionosuusjärjestelmän kautta niihin kustannuksiin, jotka kunnille muodostuvat niiden järjestäessä palveluja.²⁶⁵

²⁶³ Tämän kaltaisia kuntien peruspalvelujen valtionosuudella rahoitettavia tehtäviä ovat muun muassa perusopetuslain (628/1998, PoL) 4 §:ssä kunnan tehtäväksi säädetty velvoite järjestää kunnan alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä esiopetusta, varhaiskasvatuslain (36/1973, PhL) 4 §:ssä kunnan tehtäväksi säädetty velvoite järjestää lasten päivähoitoa, sosiaalihuoltolain (1301/2014) 10 §:ssä säädetty velvoite järjestää kunnalliset sosiaalipalvelut sekä kansanterveyslaissa (66/1972), terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989) kunnalle säädetyt tehtävät.

²⁶⁴ Varhaiskasvatuslain (36/1973) 12 § velvoittaa kunnan osoittamaan voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan lasten päivähoitoon. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, vanhuspalvelulaki) 9 §:ssä säädetään kunnan tehtävästä osoittaa riittävät voimavarat ikääntyneen väestön toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseen sekä iäkkäille henkilöille järjestettäviin sosiaalipalveluihin, jotka ovat kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena. Vanhuspalvelulain 9 §:n 2 momentin mukaan kunnan on lisäksi tuettava ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista osoittamalla voimavaroja myös muihin toimintoihin.

²⁶⁵ HE 90/2010 vp, s. 7–8.

Kuntalaisten subjektiivisiin oikeuksiin liittyvien tehtävien edellyttämien voimavarojen järjestäminen sitoo kuntien määrärahan käyttöön liittyvää päätösvaltaa sekä edellyttää valtiota osallistumaan palvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuviin kustannuksiin.

Järjestämisvastuun lisäksi kunnan talouden suunnittelua ohjaavat valtion-osuustehtävien toteuttamiseen sisältyvät kansalliset vaatimukset. Kuntien järjestämää perusopetusta ohjaavat opetuksessa noudatettavat valtakunnallisesti yhtenäiset perusteet, laissa säädetyt opetuksen laajuutta ja opetuskieltä koskevat vaatimukset sekä kansallisesti päätettävät oppiaineet ja niiden välinen tuntijako.²⁶⁶ Päivähoidon osalta valtion keskusviranomaisten laatimat perusteet ohjaavat varhaiskasvatuksen toteuttamista yhdenvertaisesti koko maassa.²⁶⁷

²⁶⁶ Perusopetuslain mukaista kuntien järjestämän koulutuksen resurssisuunnittelua ohjaavat opetuksessa noudatettavat valtakunnallisesti yhtenäiset perusteet (PoL 3 §), joiden avulla pyritään tukemaan oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen (PoL 3 §), sekä laissa säädetyt perusopetuksen laajuutta (9 §), opetuksessa käytettävää kieltä (10 § ja 12 §) sekä opetukseen sisällön laajuutta ja perusteita (11 § ja 13 §) koskevat säännökset. Perusopetuslain 14 §:n 1 momentti muodostaa valtioneuvostolle toimivallan päättää opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta oppiaineiden ja aineryhmien sekä oppilaanohjauksen kesken (tuntijako). Valtioneuvoston yleisistunnon päätösvaltaan kuuluvat myös opetukselle säädettyjen tavoitteiden tarkentaminen (HE 86/1997 vp, s. 60). Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitettujen opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Pykälän 3 momentin jälkimmäisen lauseen mukaan Opetushallituksen on valmistettava päätös esiopetusta, oppilashuoltoa sekä kodin ja koulun yhteistyötä koskevilta osin yhteistyössä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

²⁶⁷ Varhaiskasvatuslain 9 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus laatii ja päättää varhaiskasvatussuunnitelman perusteet, joiden tarkoituksena on edistää varhaiskasvatuksen yhdenvertaista toteuttamista koko maassa, toteuttaa tässä laissa säädettyjä varhaiskasvatuksen tavoitteita sekä ohjata varhaiskasvatuksen laadun kehittämistä. Perusteissa määrätään muun muassa varhaiskasvatuksen toteuttamisen keskeisistä sisällöistä, varhaiskasvatuksen järjestäjän ja lapsen vanhempien ja muiden huoltajien välisestä yhteistyöstä, monialaisesta yhteistyöstä sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman sisällöstä. Momentin viimeisen virkkeen mukaan Opetushallitus valmistelee perusteet yhteistyössä tarvittavien tahojen kanssa, ja niiden pohjalta kunnat ja kuntayhtymät laativat paikalliset varhaiskasvatussuunnitelmat (PhL 9 ja 9 a §).

Terveydenhuoltoa koskevien tehtävien osalta kunnan on oman toimintansa järjestämisessä otettava huomioon valtakunnallisesti yhtenäiset hoidon perusteet ja sosiaalipalveluissa palvelujen toteuttamisen yhteiset periaatteet sekä asiakkaiden huomioimista ja palvelujen saatavuutta koskevat tasot.²⁶⁸ Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämistä ohjaavat kunnan toimialojen yhteistyötä koskevat velvoitteet toimivan ja yhdenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamisesta sekä oppilaalle annettavia palveluja koskevat palvelutasotavoitteet.²⁶⁹

Palvelutarpeen huomioimiseksi vanhuspalvelulaki edellyttää kuntaa järjestämään iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä. Lisäksi kunnan on toteutettava palvelut niin, että ne tukevat iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osal-

²⁶⁸ Terveydenhuoltolain (1326/2010) 7 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön tehtävästä ohjata valtakunnallisten yhtenäisten lääketieteellisten ja hammaslääketieteellisten hoidon perusteiden toteutumista, ja ministeriö laatii yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa yhtenäiset hoidon perusteet. Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) on säännelty muun muassa palveluiden toteuttamisessa huomioon otettavat keskeiset periaatteet (30 §), asiakkaan kuuleminen ja mielipiteiden huomioiminen palveluita järjestettäessä (31 § ja 32 §) sekä palvelujen saatavuudesta (33 §).

²⁶⁹ Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 9 §:ssä säädetään koulutuksen järjestäjän vastuusta opetussuunnitelman mukaisen opiskeluhuoltosuunnitelman toteuttamisessa. Koulutuksen järjestäjän on järjestettävä opiskeluhuolto yhteistyössä opetus- ja sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhuoltopalveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa siten, että opiskeluhuollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus. Pykälän 2 momentin mukaan oppilaitoksen sijaintikunta vastaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan sijaitsevien esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Yksilökohtaisen opiskelijahuollon toteuttamiseksi opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa (15 §), terveydenhoitajan työaika koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa on järjestettävä siten, että opiskelija voi tarvittaessa päästä terveydenhoitajan vastaanotolle myös ilman ajanvarausta (17 §). Opiskelijan omat toivomukset ja mielipiteet on otettava huomioon häntä koskevissa toimenpiteissä ja ratkaisuissa hänen ikänsä, kehitystasonsa ja muiden henkilökohtaisten edellytystensä mukaisesti (18 §).

lisuutta.²⁷⁰ Vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet kunnan on järjestettävä sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.²⁷¹ Kunnan on huolehdittava, että sen järjestämä kuntouttava työtoiminta on sovittava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa.²⁷²

Myös mielenterveyspalvelujen ja päihdehuollon järjestäminen kunnan on tehtävä kunnassa esiintyvän tarpeen edellyttämällä tasolla ja

²⁷⁰ Vanhuspalvelulain (980/2012) 13 § edellyttää puolestaan kunnan järjestämään iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä. Lisäksi kunnan on toteutettava palvelut niin, että ne tukevat iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta. Muun palveluntarpeen ennalta ehkäisemiseksi on kiinnitettävä huomiota erityisesti kuntoutumista edistäviin ja kotiin annettaviin palveluihin. Lain 14 §:n mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön arvokasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla. Lastensuojelulain (417/2007) 11 §:n 1 momentissa säädetään kunnan velvoitteesta huolehtia siitä, että ehkäisevä lastensuojelu sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina sitä tarvitaan. Pykälän 3 momentin mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin vastaa myös riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämisestä ja asiantuntemuksen turvaamisesta kunnassa.

²⁷¹ Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987, vammaispalvelulaki) 3 §:ssä säädetään kunnan velvoitteesta huolehtia siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Vammaispalvelulain 7 § velvoittaa kunnan huolehtimaan siitä, että kunnan yleiset palvelut soveltuvat myös vammaiselle henkilölle ja palveluja ja tukitoimia kehittäessään kunnan tulee ottaa huomioon vammaisten henkilöiden esittämät tarpeet ja näkökohdat.

²⁷² Kuntouttavan työtoiminnan osalta kunnan resurssisuunnittelun ohjauksen kannalta merkityksellistä on muun muassa se, että kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 13 §:n 1 momentin mukaan kuntouttava työtoiminta on sovittava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Pykälän 2 momentissa säädetään lisäksi työtoiminnan järjestämisestä 3–24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan.

laajuudessa.²⁷³ Kulttuuritoimen osalta yleisistä kirjastoista annetun lain (1492/2016, kirjastolaki) 10 §:n mukaan kunnan on järjestettävä yleisen kirjaston toiminta niin, että yleinen kirjasto on kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa ja kaksikielisessä kunnassa otetaan huomioon molempien kieli-ryhmien tarpeet samanlaisten perusteiden mukaan (kirjastolaki 10 §).

Kuntien taloussuunnittelua voidaan katsoa ohjaavan osaltaan myös kunnan tehtävät edistää ja valvoa terveydensuojelua asukkaiden terveellisen elinympäristön turvaamiseksi (Terveydensuojelulaki 763/1994 6 §) sekä edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö (Kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 64/1986 3 §). Sääntelyn sisältämien perusteiden ja tavoitteiden lisäksi kunnan on tehtäviä järjestäessään otettava huomioon tehtävää ohjaavat, yleensä kansalliselle viranomaiselle tehtäväksi säädetyt kansalliset toimenpidesuunnitelmat.²⁷⁴

²⁷³ Mielenterveyslain (1116/1990) 4 §:ssä säädetyt mielenterveyspalvelujen periaatteet edellyttävät puolestaan kuntaa tai kuntayhtymää huolehtimaan siitä, että mielenterveyspalvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnassa tai kuntayhtymän alueella esiintyvä tarve edellyttää. Lisäksi laissa säädetään palvelujen järjestämisestä ensisijaisesti avopalveluina, joilla tuetaan oma-aloitteista hoitoon hakeutumista sekä itsenäistä suoriutumista. Päihdehuoltolain (41/1986) 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että päihdehuolto järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Päihdehuoltolain 8 §:ssä säädetyt keskeiset periaatteet edellyttävät kunnan järjestämään palvelut siten, että niiden piiriin voidaan hakeutua oma-aloitteisesti ja asiakkaan itsenäistä suoriutumista tuetaan. Lisäksi palveluja annettaessa on päihteiden ongelmakäyttäjää tarvittaessa autettava ratkaisemaan myös toimeentuloon, asumiseen ja työhön liittyviä ongelmiaan. Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) 5 §:ssä säädetään kunnan veloitteesta huolehtia ehkäisevän päihdetyön tarpeen mukaisesta organisoinnista alueellaan ja ehkäisevän päihdetyön tehtävistä vastaavan toimielimen nimeämisestä. Lain 3 § edellyttää, että ehkäisevän päihdetyön on perustuttava päihteiden käytön ja siitä aiheutuvien haittojen seurantaan, käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön ja hyviin käytäntöihin.

²⁷⁴ Esimerkiksi tupakkalain (549/2016) 8 §:ssä säädetään kunnan veloitteesta huolehtia alueellaan paikallisesta toiminnasta tupakoinnin lopettamiseksi. Tässä tarkoituksessa kunnan tehtävänä on valvoa alueellaan muun muassa tupakkatuotteiden, tupakan vastikkeiden, tupakointivälineiden, sähkösavukkeiden ja nikotiininesteiden

Kunnan valtionosuusjärjestelmän kautta saaman yleiskatteellisen rahoituksen käyttöä ohjaavat valtionosuustehtävien toteuttamiseen liittyvät kansalliset tavoitteet ja periaatteet sekä palvelujen laadulle ja saatavuudelle tehtäväkohtaisessa sääntelyssä asetetut vaatimukset.

Valtionosuustehtäviä koskevaan sääntelyyn sisältyy myös palvelujen ohjauksen, tuottamisen sekä valvonnan edellyttämää henkilöstöä koskevaa sääntelyä, joka sitoo kunnan resurssisuunnittelua. Kuntien on muun muassa varmistettava lasten päivähoidon tehtävien tavoitteenmukaisen toimeenpanon edellyttämän henkilöstön riittävyys (PhL 4 a §). Vanhuspalvelujen osalta kunnan on huolehdittava, että palvelua tarjoavassa toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta vuorokauden kaikkina aikoina (vanhuspalvelulaki 20 §). Terveydenhuoltolain 4 § 2 momentti edellyttää, että kunnalla tai sairaanhoitopiirillä on käytettävissään riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilöitä terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten ja henkilöstön rakenne ja määrä vastaavat alueen väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä terveydenhuollon palvelujen tarvetta (TervhL 4 § 3 mom.). Elintarvikelain (23/2006) 32 §:n mukaan kunnalla lain tarkoittamana valvontaviranomaisena tulee olla palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissään tarpeellinen määrä

myyntiä ja muuta luovuttamista sekä oma valvontaa koskevien säännösten noudattamista sekä tupakkalain säädettyjen markkinointi- ja esilläpitokieltoja koskevien säännösten noudattamista. Tupakkalain (549/2016) 84 §:n mukaan kunta laatii ja hyväksyy tämän lain noudattamisen säännöllistä valvontaa koskevan tupakkalain valvontasuunnitelman, jossa kunnan on otettava huomioon Valviran tupakkalain valvonnan toimeenpanon ohjaamiseksi ja yhteensovittamiseksi laatima valtakunnallisen tupakkalain valvontaohjelma (valvontaohjelma). Vastaavasti myös eläinlääkintähuoltolain (765/2009) 10 §:n mukaan kunnan on laadittava suunnitelma järjestämistään eläinlääkäripalveluista sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä alueellaan, jossa se on ottanut huomioon Valviran laatiman valtakunnallisen ohjelman sekä aluehallintoviraston alueellisen suunnitelman. Kunnan palvelun mitoitusta suunniteltaessa on otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalveluiden tuottajien kunnan alueella tarjoamat palvelut.

pätevää ja valvonnan menestyksellisen hoitamisen kannalta riittävän kokenutta henkilökuntaa. Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) 16 §:n 1 momentin mukaan eläinlääkintähuoltolain tehtävien hoitamista varten kunnassa on puolestaan oltava tarpeellinen määrä kunnaneläinlääkäriä virkoja. Lisäksi yleisistä kirjastoista annetun lain (1492/2016, kirjastolaki) 17 §:n mukaan yleisellä kirjastolla tulee olla riittävä määrä kirjasto- ja informaatioalan koulutusta saanutta ja muuta henkilöstöä (kirjastolaki 17 §).

Valtionosuustehtävien tuottamisessa käytettäviä toimitiloja koskeva sääntely edellyttää tehtäviin liittyvien tilojen järjestämistä²⁷⁵ sekä asettaa tilojen suunnittelulle ja järjestämiselle muita toiminnallisia vaatimuksia. Esimerkiksi lasten päivähoiton osalta laki edellyttää kunnan huolehtimaan, että varhaiskasvatuksessa käytettävät tilat luovat kehittävän ja oppimista edistävän ympäristön (PhL 6 §), ja vanhuspalvelujen osalta, että tilojen on oltavat riittävät, turvalliset, esteettömät sekä kodikkaat (vanhuspalvelulaki 22 §).

Kunnan valtionosuusjärjestelmän kautta saaman yleiskatteellisen rahoituksen käyttöä ohjaavat valtionosuustehtävien toteuttamiseen liittyvät henkilöstömitoitusta ja toimitiloja koskevat vaatimukset.

Kuntien taloudensuunnitteluun liittyvää päätösvaltaa voidaan katsoa rajaa-
van myös valtionosuustehtävät, joita koskevassa sääntelyssä määritetään
kunnan asiakkailleen palveluna maksamat korvaukset tai tuet. Kun avus-
tuksen euromääräinen taso, avustuksen vähimmäismäärä tai tason määräy-
tymisperusteet on säännelty lailla, jää kuntien tehtäväksi varata lain edellyt-

²⁷⁵ Kansanterveyslain 15 §:n mukaan kansanterveystyön tehtävien hoitamiseksi kunnassa tulee olla terveyskeskus. Erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuu-
luttava johonkin sairaanhoitopiiriin kuntayhtymään, jolla on oltava sairaaloita ja muita
toimintayksiköitä erikoissairaanhoidon tehtävien järjestämiseksi (ESL 12 §). Lisäksi
terveydenhuoltoa varten kunnalla tai sairaanhoitopiiriin kuntayhtymällä on oltava käy-
tettävissään asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet (TervhL 4 § 4 mom.). Eläin-
lääkintähuoltolain (765/2009) 18 §:n 2 momentin mukaan, jos kunta tuottaa itse perus-
eläinlääkäripalvelut ja kiireellisen eläinlääkäriavun, on sen järjestettävä myös palveluja
varten tarpeelliset toimitilat ja työvälineet.

tämä määräraha talousarvioonsa. Kuntien talousarviossa huomioitavien korvausten tasosta on säännelty erikseen muun muassa perhehoitajalle (perhehoitolaki 263/2015 10 §) sekä omaishoitajalle maksettavan palkkion osalta (laki omaishoidon tuesta 937/2005) 5 §). Näistä jälkimmäisen osalta sääntelyn tavoitteena mainitaan kuntien talousarviovalmistelun ohjaaminen, koska määrärahan vähyiden vuoksi hoitajille on usein maksettu alemman palkkioluokan palkkioita kuin hoidon tarpeen ja sitovuuden perusteella olisi ollut perusteltua. Lain esitöiden mukaan sääntelyllä pyritään nimenomaisesti edistämään sitä, että kunnat varaisivat talousarvioissaan riittävät määrärahat omaishoidon tukeen.²⁷⁶

Kustannusten korvaamisen osalta muun muassa vammaispalvelulain (380/1987) 9 § edellyttää kunnan korvaamaan vammaiselle henkilölle hänen vammansa tai sairautensa edellyttämän tarpeen mukaisesti kokonaan tai osittain kustannukset, jotka hänelle aiheutuvat lain tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisista tukitoimista. Korvauksen määräytymisperusteita koskevasta sääntelystä voidaan käyttää esimerkkinä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 4 §:n säädettyä hoitorahan maksamista kustakin lapsesta, jolle vanhemmat eivät valitse varhaiskasvatuslain mukaista hoitopaikkaa.²⁷⁷

Kunnan valtionosuusjärjestelmän kautta saaman yleiskatteellisen rahoituksen käyttöä ohjaa valtionosuustehtäviin liittyvä tukien ja korvausten tasoa ja muodostumisperusteita koskeva sääntely.

²⁷⁶ HE 131/2005 vp, s. 18.

²⁷⁷ Lapsen kotihoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 9 §:n mukaan kunnan maksettavaksi tuleva kustannusten korvaus määrätään kunakin kuukautena käyttäen perusteena niiden tukeen oikeutettujen vanhempien tai muiden huoltajien oikeuden perusteella maksettavia tukia, joiden kotikuntalaissa (201/94) tarkoitettu kotikunta tämä kunta on kuukauden 1. päivänä. Jos tukeen oikeutettu opiskelun, työn tai vastaavien syiden vuoksi oleskelee muussa kuin kotikunnassaan eikä hänen kotikuntansa kotikuntalain 3 §:n mukaan sen vuoksi muutu, on hänelle maksettava tuki kuitenkin sen kunnan maksettavaksi tulevan kustannusten korvauksen perusteena, jossa hän oleskelee kuukauden 1. päivänä. Pykälän 3 momentin mukaan kustannusten korvauksesta vähennetään asianomaisen kunnan tai valtion aikaisemmin korvaamien kustannusten ja maksetun tuen erotus sekä takaisin peritty tuki.

Myös kunnalle määrärahasidonnaisiksi²⁷⁸ säännellyt tehtävät rajaavat kunnan päätösvaltaa määrärahojensa kohdentamisessa, koska niiden osalta kunnalla ei pääsääntöisesti ole mahdollisuutta jättää tehtävää toteuttamatta sillä perusteella, ettei se varaa tarvittavaa määrärahaa talousarvioonsa. Ratkaisussaan KHO 18.11.2014 taltio 3575 korkein hallinto-oikeus katsoi kunnan velvoitteeksi järjestää määrärahasidonnaisia palveluita kunnassa esiintyvän tarpeen edellyttämällä tavalla, mutta kunnalle jäi harkintavalta määrärahan mitoituksessa sekä palvelujen kohdentamisessa ja etusijajärjestyksestä päätettäessä. Määrärahasidonnaisten palvelujen järjestämisvelvoite edellyttää kunnalta palvelun järjestämisen edellyttämien resurssien varmistamista. Ratkaisussa 18.1.2005 taltio 89 korkein hallinto-oikeus katsoi kunnan toimineen voimassa olleiden oikeussääntöjen vastaisesti, kun kunta oli poistanut määrärahasidonnaisen tehtävän toteuttamiseen varatun määrärahan kokonaan talousarviostaan. Myös ratkaisussa KHO 18.11.2014 taltio 3576 tuomioistuimen arvioinnin kohteena oli kunnan määrärahasidonnaisten tehtävien määrärahan mitoitus. Vastaava näkemys tulee esiin sosiaalihuoltolain esitöissä, joissa kotipalvelujen järjestäminen on katsottu turvattavaksi määrärahasidonnaisena eli kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvana oikeutena. Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan järjestämään asukkailleen kyseisiä palveluja ja varaamaan niihin riittävän määrärahan, eikä palvelua voida evätä pelkästään määrärahan puutteeseen vedoten.²⁷⁹

Määrärahasidonnaiset tehtävät ohjaavat kunnan talouden suunnittelua, koska kunnan on varattava talousarvioonsa määräraha myös määrärahasidonnaisten tehtävien toteuttamiseen.

²⁷⁸ Valtiovarainministeriön kuntien tehtäviä koskevassa kartoituksessa määrärahasidonnaisten palvelujen eli palveluiden, joiden toteutuksen laajuus riippuu kunnan siihen varaamasta määrärahasta, luokkaan sijoittui suurin osa peruspalveluista, joihin kunnalle maksetaan myös valtionosuutta (Valtiovarainministeriö 2/2013, s. 30).

²⁷⁹ Ks. HE 164/2014 vp, s. 85–86.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudella katetaan myös kunnille lailla säädettyjen vapaaehtoisten tehtävien kustannuksia. Vapaaehtoisten kustannusten kuuluessa laskennallisen valtionosuuden piiriin voidaan katsoa, että kaikki kunnat rahoittavat tehtävää, vaikka eivät sitä itse toteuttaisi. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa (1705/2009) säänneltyjen tehtävien osalta kuntien itsehallinnon kannalta on merkityksellistä, että vaikka kunnalla ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää lukiokoulutusta tai ammatillista peruskoulutusta, osallistuu kunta kyseisten tehtävien rahoitukseen silloinkin, kun ne eivät itse koulutusta järjestä. Muun muassa tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että valtion ja kuntien välinen rahoitusperiaate on otettava huomioon myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen muutoksia arvioitaessa.²⁸⁰

7.4 Valtionapuviranomaisen toimivalta kunnallisen itsehallinnon rajaajana

7.4.1 Valtionavustusten rahoituskohteet

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvän rahoituksen lisäksi valtion talousarviosta kunnille kohdennettavaan rahoituskokonaisuuteen sisältyvät myös eri käyttötarkoituksiin kohdennettavat valtionavustukset. Valtionavustuslain (688/2001) 1 §:n 1 momentissa valtionavustukset määritellään tuenluonteiseksi rahoitukseksi tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuksella tarkoitetaan yleensä taloudellista tukea, jonka myöntäminen tai myönnettävästä määrästä päättäminen perustuu viranomaisen harkintaan. Valtionavustus eroaa siten näiltä osin laissa vahvistetun laskenta-

²⁸⁰ Ks. PeVL 44/2014 vp, s. 2. Vapaaehtoisten palvelujen osalta esimerkkinä voidaan käyttää myös perusopetuslain 5 §:ssä kunnalle säädettyä mahdollisuutta itse päättää, järjestääkö se perusopetukseen valmistavaa opetusta, lisäopetusta tai perusopetuksen 7.–9. vuosiluokkien yhteydessä annettavaa joustavan perusopetuksen toimintaa tai perusopetusta muille kuin oppivelvollisille. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 20 §:n mukaan hoito-rahaa tai hoitolisää voidaan maksaa kunnan päätöksen mukaisella määrällä korotettuna (kunnallinen lisä). Kunnallinen lisä perustuu kunnan harkintaan eikä sisälly valtionosuusjärjestelmän piiriin (HE 208/1996 vp, s. 22–23).

perusteen mukaan myönnettävästä valtionosuudesta sekä muista vastaavista lakisääteisistä valtionavuista samoin kuin lakisääteisistä tuista, korvauksista ja muista etuuksista.²⁸¹ Kunnille valtion talousarviosta kohdistettavat avustukset voidaan jäsentää yleisellä tasolla avustuksiin, joilla tuetaan kuntien lakisääteisten tehtävien toteuttamista tai rahoitetaan lakisääteisten tehtävien kunnalle aiheuttamia kustannuksia, sekä avustuksiin, jotka jättävät rahoituksen kohdentamisen kunnan päätettäväksi. Lisäksi valtionavustuksia voidaan kategorisoida myös sen mukaan, onko rahoitusinstrumenttina kunnan tehtävien toteuttamiseen tarkoitettu yleisavustus vai kunnan toiminnan kehitystyötä tai muita kertaluonteisia kustannuksia tukeva erityisavustus. Eri kategorioiden tarkkarajainen määrittely ei avustusten sääntelykohteiden sekä sääntelytapojen erilaisuuden vuoksi ole mahdollista, mutta jäsenyyksen avulla voidaan avustukset ryhmitellä kokonaisuuksiin, joiden kautta kunnallisen itsehallinnon ja avustuksen välistä suhdetta on mahdollista arvioida.

Kuntien valtionosuuslaki (174/2009) sisältää harkinnanvaraisen rahoitusmekanismin korottaa kunnan valtionosuutta, mikäli kunta on poikkeuksellisten tai tilapäisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa (VOSL 30 § 1 mom.). Vaikkakin harkinnanvarainen valtionosuuden korotus on sidoksissa kunnille myönnettävään peruspalvelujen valtionosuuteen – harkinnanvaraisten valtionosuuksien korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista (VOSL 30 § 3 mom.) – voidaan se valtionapuviranomaiselle jäävän harkintavallan näkökulmasta sijoittaa kuuluvaksi valtionavustusten kategoriaan. Kunnat ovat harkinnanvaraista rahoitusavustusta koskevissa hakemuksissaan perustelleet avustuksen tarvetta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, erityisesti erikoissairaanhoidon, korkealla kustannuskehityksellä, verotulojen pienuudella ja laskulla, välttämättömillä korjausinvestoinneilla (esimerkiksi home- ja kosteusongelmien vuoksi), valtionosuusjärjestelmän kohdentumisongelmilla, epäedullisella väestörakenteella ja väestön määrän

²⁸¹ HE 63/2001 vp, s. 16. Valtionavustuslaissa tarkoitettua avustusta myönnetään joko yleisavustuksena avustuksen saajan toiminnan rahoittamiseksi tai erityisavustuksena investointien ja hankkeiden rahoitukseen (valtionavustuslaki 5 §).

suurella muutoksella. Valtionapuviranomaisena toimiva valtiovarainministeriö on asettanut korotuksen myöntämiseksi ehdoksi, että rahoitus on tarkoitettu aikaisemman kehityksen johdosta aiheutuneisiin kunnan talouden tervehtymistarpeisiin eikä korotus saa aiheuttaa vastaavan suuruista lisäystä kunnan päätösvallassa olevien käyttö- ja investointimenojen lisäystä.²⁸²

Yleiskatteellinen valtionosuuden korotus jättää kunnalle vastaavan kaltaisen harkintavallan rahoituksen kohdentamisessa kuin peruspalvelujen valtionosuuden osalta. Harkinnanvaraiseen valtionosuuden korottamiseen liittyvänä erityisehtona on kuitenkin se, että kunta joutuu hyväksymään suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (VOSL 30 § 2 mom.). Suunnitelman noudattamisveloitteen kautta voidaan katsoa, että kunnan hakiessa valtionosuuden korotusta se samalla tietoisesti hyväksyy taloudellisen itsehallintonsa kaventumisen. Suunnitelman noudattamista vahvistaa sääntelyyn sisältyvä valtionapuviranomaiselle annettu mahdollisuus jättää korotus kokonaan myöntämättä tai jo myönnetyn avustuksen alentaminen seuraavina vuosina, mikäli kunta ei ole noudattanut korotuksen ehtona ollutta suunnitelmaa taloutensa tasapainottamisesta (VOSL 30 § 2 mom.). Valtion ohjauksen näkökulmasta harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen ohjausvaikutukseen vaikuttaa merkittävästi rahoitusmekanismin alisteisuus valtion talousarviopäätöksille. Mikäli talousarvioon ei ole varattu määrärahaa valtionosuuden harkinnanvaraiselle korottamiselle, ei kuntien ole mahdollista edes hakea lisärahoitusta.²⁸³

Harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta hakeva kunta joutuu noudattamaan suunnitelmaa taloutensa tasapainottamiseksi ja samalla hyväksymään oman päätösvaltansa kaventumisen.

²⁸² HE 38/2014 vp, s. 25.

²⁸³ Kun vuodesta 2015 eteenpäin valtion kehukseen ei ole otettu määrärahaa harkinnanvaraiselle valtionosuuden korotukselle (ks. Julkisen talouden suunnitelma 2015–2018, s. 53), ei valtiolla ole mahdollisuutta kyseessä olevan mekanismin avulla ohjata kuntia noudattamaan taloutensa tasapainottamiseen tähtävää suunnitelmaa.

Yleiskatteellisesti kunnan toiminnan rahoitukseen liittyvän valtion osuuden korotuksen lisäksi kuntien lakisääteisten tehtävien aiheuttamien kustannusten korvaamiseen tarkoitetuista valtionavustuksista on säännelty muun muassa kotouttamisen edistämistä koskevien toimenpiteiden, kuntouttavan työvoimatoiminnan järjestämisen, kunnan vaalilautakuntien toiminnan sekä lääkärin ja hammaslääkärin koulutuksen osalta.²⁸⁴ Kunnalle laissa tehtävien osalta valtion rahoitusmekanismit koskevat pääsääntöisesti tehtävien toteuttamistavasta tai tehtäviin liittyvien palvelujen laajuuden kasvattamisesta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamista.²⁸⁵

²⁸⁴ Kotouttamisen edistämisestä annetun lain (1386/2016, kotouttamislaki) 6 §:ssä säädetään kunnan velvoitteeseen järjestää kunnallisten peruspalvelujen osana kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja myönnettävät avustukset. Lain 44 § edellyttää valtion viranomaisista Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen korvaamaan kunnalle tehtävien järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi kunnille korvataan myös kustannukset, jotka syntyvät muun muassa kunnan maksamasta toimeentulotuesta, paluumuuton tukemisesta, tulkittamisen järjestämisestä, alkukartoituksen järjestämisestä, ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista (Kotouttamislaki 46–53 §). Vastaavan kaltainen sääntelytapa sisältyy myös kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin (198/2001), jonka 6 §:ssä säädetään kunnan velvoitteesta järjestää kuntouttavaa työtoimintaa sekä valtion velvoitteesta korvata kunnalle toiminnan järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Vaalilaissa (714/1998) kunnan tehtäväksi säädettyjen vaalilautakuntien toiminnan aiheuttamien kustannusten korvaamiseksi lain 188 §:n 2 momentti edellyttää oikeusministeriön suorittamaan kunnalle kertakorvaus muiden kuin kuntavaalien järjestämisestä kunnalle aiheutuvien kustannusten osalta. Terveys- ja huoltolain (1326/2010, TervhL) 59 §:ssä säädetään yliopistollisen sairaalan omaavalle sairaanhoitopiirille maksettavasta korvauksesta, joka aiheutuu lääkärin ja hammaslääkärin perus- ja erikoistumiskoulutuksesta. Terveys- ja huoltolaki edellyttää lisäksi valtion rahoituksen myöntämistä lain mukaisen yliopistotasaisen tutkimuksen kustannuksiin (TervhL 61 §). Välillisesti kuntien lakisääteisiin valtionavustuksella rahoitettaviin tehtäviin voidaan lukea myös rintamaveteraanien kuntoutuksesta annetun lain (1184/1988) 3 §:ssä säädetty velvoite kunnan tai kuntayhtymän toimielimen tehtävästä hyväksyä rintamaveteraanien kuntoutukseen otettavat. Vaikka kunta ei varsinaisesti tuottaisi lain tarkoittamia palveluja, kohdennetaan lain 6 §:ssä säädetty valtion korvaus maksettavaksi kunnille.

²⁸⁵ Esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1704/2009) 44 §:n 3 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtionavustusta kirjastolaisissa tarkoitetun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävän hoitamiseen määrää, joka vastaa likimäärin mainitusta tehtävästä aiheutuvia lisäkustannuksia. Rahoituslain 45 § 1 momentissa säädetään saamelaiden kotiseutualueen kunnille vuosittain myönnettävästä valtionavustusta

Kunnan vapaaehtoisten tehtävien rahoitukseen tarkoitetut harkinnanvaraiset valtionavustusmekanismit ovat puolestaan kuntien käytettävissä vasta sitten, kun kunta päättää tehtävän järjestämisestä tai tuottamisesta tai kun kunta on tehnyt toimeksianto- tai yhteistyösopimuksen tehtävän järjestämisestä.²⁸⁶ Tehtävien lisäksi kunnan toimiminen työnantaja-asemassa muodostaa kunnalle mahdollisuuden valtion tuen saamiseen palkkakustannuksiin työnhakijan työllistymisen edistämiseen (Laki julkisesta työvoimasta ja yrityspalvelusta 916/2012 7:3 § 1 mom.). Myös kuntien vapaaehtoista

saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta perusopetuksessa, lukiossa ja ammatillisesta koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin. Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustusta myönnetään myös esi- ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen täydentävään vieraskielisten oppilaiden äidinkielen, suomi tai ruotsi toisena kielenä ja heidän muun opetuksensa tukemiseen sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen järjestämiseen. Rahoituslain 45 §:n 3 momentissa säädetään valtionavustuksen myöntämisestä kunnalle Ruotsissa rajakuntien yhteistoimintaan perustuvasta suomalaisoppilaiden koulunkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin. Myös mahdollisuus myöntää kunnalle sen toimiessa opetuksen ja koulutuksen järjestäjänä valtionavustusta nuorten aikuisten osaamishjelmaan ja valtionavustuksina rahoitettavan maahanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen on säännelty rahoituslaissa (RahL 45 a § 1 mom.).

²⁸⁶ Kunnille vapaaehtoisten tehtävien osalta vastaavasti avustuksen myöntämisestä on säännelty muun muassa sotilasvammalain (404/1948) 6 a §:n 1 momentissa, jonka mukaan kunnalle, joka on järjestänyt työkyvyttömyysasteen omaavalle asevelvolliselle, puolustusvoimien palvelussa olevalle työvelvolliselle tai sotien johdosta työkyvyttömäksi tulleen, korvataan koti- ja asumispalveluista, omaishoidon tuesta, sairaanhoitopalveluista sekä kuntouttamisesta aiheutuneet kustannukset. Maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996, lomituspalvelulaki) 12 §:n mukaan lomituspalvelujen paikallishallinto voidaan järjestää siten, että kunta tekee Eläkelaitoksen kanssa sopimuksen (toimeksiantosopimus), jolla se sitoutuu huolehtimaan lomituspalvelulain mukaisista paikallisyksikölle kuuluvista hallintotehtävistä ja palvelujen järjestämisestä omalla alueellaan tai sen lisäksi yhden tai useamman muun kunnan alueella. Toimeksiantosopimuksen tehneellä kunnalla on oikeus saada Eläkelaitokselta korvaus edellä mainituista hallintotehtävistä ja lomituspalvelujen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Kuntien vapaaehtoisen yhteistyön osalta sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetussa laissa (1230/2001) säädetään kuntien ja kuntayhtymien mahdollisuudesta muodostaa osaamiskeskus sosiaalialan perus- ja erityisosaamisen edistämiseksi yhdessä yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja muiden sosiaali- ja terveysalan oppilaitosten, maakunnan liittojen, aluehallintovirastojen, järjestöjen ja yritysten sekä muiden sosiaali- ja terveysalalla toimivien eri tahojen kanssa. Osaamiskeskuksia koskevan lain 6 §:n 1 momentissa säädetään valtion velvoitteesta tukea osaamiskeskustoimintaa valtionavustuksin.

yhdistymistä tuetaan valtionavustuksin vuoden 2017 loppuun.²⁸⁷ Oman kokonaisuuden kuntien toimintaan kohdistuvista valtionavustuksista muodostavat toiminnan kehittämiseen ja kansallisia tavoitteita tukevien hankkeiden toteuttamiseen sekä erillisiin laite-, rakennus- ja korjausinvestointeihin tarkoitetut avustukset.²⁸⁸ Kuntien tukitoimintoihin kohdistuvien sekä

²⁸⁷ Kuntarakennelain (1689/2009) 42 §:n mukaan kuntien yhdistyessä syntyvälle uudelle kunnalle maksetaan yhdistymisavustusta, jos kuntien yhdistyminen tulee voimaan viimeistään vuonna 2017. Kuntarakennelain esitöiden mukaan myöhemmin voimaan tulevissa kuntien yhdistymisissä voimassa olevan sääntelyn kaltaista yhdistymisavustusta ei enää maksettaisi (HE 25/2015 vp, s. 9).

²⁸⁸ Opetuksen ja koulutuksen osalta rahoituslain (1705/2009) 44 §:n 1 momentissa säädetään mahdollisuudesta myöntää valtionavustusta lukiolaissa (629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), nuorisolaissa (72/2006), liikuntalaissa (1054/1998), museolaissa (729/1992) sekä teatteri- ja orkesterilaissa (730/1992) tarkoitetun toiminnan kehittämistä, kokeilua ja toiminnan käynnistämistä sekä toimintaan liittyviä tarpeellisia erityistehtäviä varten tai koulutuspoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta säädetään puolestaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992, SVOL). Lain 20 §:n mukaan kunnalle ja kuntayhtymälle voidaan suorittaa valtionavustusta, jos hanke on välttämätön kunnan tai kuntayhtymän sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi tai kansalliseen kehittämissuunnitelmaan kuuluvan toiminnallisen kehittämissuunnitelman toteuttamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa säädetään myös kunnalle tai kuntayhtymälle myönnettävistä hankeavustuksista kansallisen kehittämissuunnitelman toteuttamiseen (STVOL 5 b §:n 1 mom.). Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen määrärahasta annetun lain (333/2009) 1 §:ssä säädetään valtion talousarvioon vuosittain otettavasta määrärahasta terveyden edistämiseen sekä päihteiden käytön ja tupakoinnin ehkäisyyn ja vähentämiseen. Rahoitus on tarkoitettu terveyden edistämisen kokeilu- ja kehittämissuunnitelmiin sekä terveyden edistämistä tukeviin tutkimushankkeisiin ja ohjelmiin. Valtion talousarviosta kunnille kohdennettavasta hankerahoituksesta säännellään myös nopeiden laajakaistayhteyksien rakentamisen edistämisen osalta laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetussa laissa (1186/2009), liikenteen palveluiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyön osalta liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) sekä vesihuollon toimenpiteiden tukemisen osalta vesihuollon tukemisesta annetussa laissa (686/2004). Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) 5 luvussa säädetään myös opetus- ja kulttuuritoimen perustamishankkeiden eli tilojen rakentamiseen, hankintaan, peruskorjaukseen tai niitä vastaaviin toimenpiteisiin myönnettävistä valtionavustuksista. Alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annetun lain (1122/2003) 3 §:n 1 momentin mukaan valtion talousarviosta voidaan myöntää valtionavustusta pelastustoimen hoidon kannalta tarpeellisen kaluston (kalustohanke) tai järjestelmän (järjestelmähanke) hankinnasta

valtionavustuslain (688/2001) yleissäännöksiin perustuvien valtionavustusten osalta voidaan käyttää esimerkkinä kuntien tietojärjestelmien ja tietohallinnon kehittämistä ohjaavia avustuksia julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon ja tiedon hallinnan kehittämiseksi sekä kansallisen tietoalan ohjauksen ja kehittämisen osalta.²⁸⁹

7.4.2 Valtionavustuksien muodostumisperusteet

Avustusten kohdentumisen ja käyttötarkoituksen lisäksi toinen tarkastelukulma valtion talousarviosta kuntiin kohdistettavaan avustukseen voidaan muodostaa avustusten määrää sekä määrän muodostumisperusteista koskevasta sääntelystä. Tällöin on mahdollista erottaa toisistaan avustukset, joissa kuntien saaman korvauksen summa ja muodostumissääntö on säännelty lailla, ja avustukset, joiden osalta määräytymisperusteet on jätetty valtionapuviranomaisen harkintavaltaan. Avustuksen määrän ja muodostumisperusteiden ollessa yksityiskohtaisesti säänneltyjä on kunnan mahdollisuus vaikuttaa avustuksen suuruuteen yleensä vähäinen. Laissa säädettyjen avustusten osalta kunnan vaikuttaminen rahoitukseen tapahtuu lähinnä

aiheutuviin huomattaviin kustannuksiin sekä kehittämishankkeisiin. Lain esitöiden mukaan kehittämishankkeiden tukemisessa voidaan ottaa huomioon pelastustoimen strategiset tavoitteet, jolloin on mahdollista varmistaa uuden alueellisen järjestelmän toiminnan kehittyminen tehokkaaksi ja laadukkaaksi kokonaisuudeksi, jossa onnettomuuksien ehkäisyllä on entistä suurempi painoarvo (HE 47/2003 vp, s. 3).

²⁸⁹ Julkisen sektorin yhteisen tietohallinnon ja tiedon hallinnan kehittämisen määräraha on tarkoitettu tukemaan ja nopeuttamaan yleisesti kuntien tietohallintokehitystä kuntien tuottavuuden parantamiseksi sekä edistämään kuntien ja julkishallinnon yhteisiä informaatioteknologian kehittämishankkeita sekä sähköisten toimintatapojen käyttöönottoa (HE 30/2015 vp, s. 355). Kunnille säädettyjen tehtävien osalta kansallisen tietoalan kehittämisen ja ohjauksen määrärahasta kunnille suunnattavilla valtionavustuksilla tuetaan tietoalan (ICT) kansallisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa tukevia toimenpiteitä. Näihin sisältyvät muun muassa hallinnon yhteisistä sähköisen asiain tukipalveluista annetun lain (571/2016, Kapa-laki) 5 §:n 1 momentin 3 kohdassa kunnille säännelty velvoite käyttää laissa mainittuja tukipalveluja kuntien hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä. Kuntien on myös Kapa-lain 6 §:n mukaan tarjottava tuottamia palveluja sekä sen järjestämisvastuulla olevia palveluja koskevat julkiset tiedot saataville sekä tarjottava rekistereihinsä merkittävät luonnollista henkilöä tai organisaatiota koskevia tietoja tietojen kohteen tai tämän toimivaltaisen edustajan saataville tukipalvelujen kautta.

lainvalmisteluun osallistumisen kautta. Jos taas avustuksen muodostumis-
perusteet on säännelty yksin valtioapuviranomaisen harkintaan kuuluvaksi,
on kunnan omilla toimillaan (mm. avustuksen kohteena olevan kehittämisen-
toimenpiteen muodostamisella) mahdollisuus vaikuttaa saamansa avustuk-
sen määrään tietyissä rajoissa. Vastaavasti valtionapuviranomaisen ohjaus-
toimivallan näkökulmasta laissa säännellyt avustusperusteet kaventavat
viranomaisen toimivaltaa ja sääntelyn yleisyys puolestaan sitä laajentaa.

**Valtionavustuksen käyttötarkoituksen, määrän ja muodostumis-
perusteiden sääntely laissa merkitsee kunnan vähäistä mahdollisuutta
omilla toimillaan vaikuttaa saamansa rahoituksen määrään ja käyttöön.**

Tavat, joilla valtionavustusten muodostumista ja laskentaperusteita sään-
nellään, vaihtelevat rahoituskohteittain, joten niistä ei ole mahdollista teh-
dä selkeää tarkkarajaista kategorisointia muuten kuin yleisellä tasolla. Avus-
tuksen määrän osalta laintasoinen sääntely kohdistuu tyypillisesti avustuk-
sen enimmäismääriin, jolloin avustuksen lopullinen euromäärä on yleensä
delegoitu joko asetuksella säädettäväksi tai valtionapuviranomaisen päätet-
täväksi.²⁹⁰ Erityisesti säännöllisesti tarkistettavien ja valtion talousarvion
määrärahoihin sidottujen avustusten osalta avustuksen määrää koskeva

²⁹⁰ Esimerkiksi kotouttamislain (1386/2010) 44 ja 45 §:ssä säädetään kunnille valtion
varoista maksettavasta laskennallisesta korvauksesta kunnan tehtäväksi laissa säädet-
tyjen tehtävien osalta. Kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten
korvaamisesta valtion varoista annetun asetuksen (1393/2011) 1 §:ssä laissa tarkoite-
tun korvauksen määräksi tarkennetaan seitsemän vuotta täyttäneen henkilön osalta
olevan 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan osalta 6 845 euroa vuodessa. Kuntoutta-
vasta työtoiminnasta annetun lain (198/2001) 24 §:ssä 1 momentissa säädetään puo-
lestaan kunnan oikeudesta saada valtion korvauksena työllisyysmäärärahoista 10,09
euroa/päivä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti niiltä päiviltä,
joina henkilö osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan. Euromääriä koskeva sääntely si-
sältyy myös kuntarakennelaissa (1689/2009) tarkoitettuihin yhdistymisavustuksiin.
Kuntarakennelain 42 a ja 43 §:ssä säädetään kuntien yhdistymisavustuksen muodostu-
misen perusteista sekä liitoskuntien asukasmäärään ja lukumäärään perustuvista avus-
tusten euromääräisistä summista.

sääntely on tyypillisesti delegoitu asetustasolle,²⁹¹ kun taas kuntien toiminnan rahoitukseen tarkoitettuja valtionavustuksia koskeva sääntely sisältää useita delegointisäännöksiä, jotka jättävät avustuksen määrän ja määrän muodostumisperusteet valtionapuviranomaisen toimivaltaan.²⁹²

²⁹¹ Esimerkiksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 59 §:ssä säädetyn yliopistollisen sairaalan omaavalle sairaanhoitopiirille maksettava koulutuksen toteutuneisiin kustannuksiin perustuva koulutuskorvauksen suuruus määritellään vuosittain sosiaali- ja terveysministeriön antamalla asetuksella. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) 45 § 1 momentin mukaan saamelaisten kotiseutualueen kunnille myönnetään vuosittain valtionavustusta saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta perusopetuksessa, luki-ossa ja ammatillisessa koulutuksessa aiheutuviin kustannuksiin siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetään myös tarkemmin valtionavustusten määrätymisperusteista, jotka koskevat esi- ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen täydentävään vieraskielisten oppilaiden äidinkielen, suomi tai ruotsi toisena kielenä ja heidän muun opetuksensa tukemiseen sekä saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen järjestämiseen sekä Ruotsissa rajakuntien yhteistoimintaan perustuvasta suomalaisoppilaiden koulunkäynnistä aiheutuviin kustannuksiin liittyviin valtionavustuksiin (RahL 45 § 4 mom.).

²⁹² Esimerkiksi rintamaveteraanien kuntoutuksesta sekä siihen liittyvästä ylläpidosta aiheutuneet tarpeelliset kustannukset korvataan valtion talousarvioon tarkoitusta varten varatusta määrärahasta ja jaetaan kunnille kuntoutuksen hyväksymisestä päättävien toimielinten käyttöön ennakkona Valtiokonttorin arvioon perustuvan kunta-kohtaisen kiintiön mukaisena (Laki rintamaveteraanien kuntoutuksesta 1184/1988 5 § ja 6 §, veteraanien kuntoutuslaki). Vaalilain (714/1998) 188 §:n 2 momentin mukaan muissa kuin kuntavaaleissa oikeusministeriö suorittaa kunnalle kertakorvauksena ministeriön vahvistaman euromäärän jokaiselta vaaleissa äänioikeutetulta kunnan asukkaalta. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) 38 §:n mukaan, jos valtionapuviranomainen katsoo, että perustamishanke on tarpeellinen ja että hankkeen rahoittamiseen on valtiontaloudelliset edellytykset, valtionapuviranomainen voi ennen valtionavustuksen myöntämistä määrätä 37 §:ssä tarkoitettun hankesuunnitelman perusteella arvioidun tarpeellisen laajuuden ja arvioitujen kohtuullisten kustannusten perusteella hankkeelle myönnettävän avustuksen suuruudesta. Liikenteen palveluista annetun laissa (320/2017) tarkoitettun kunnille ja kuntayhtymille liikenteen palveluiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöhön mahdollisesti myönnettävän avustuksen määrärahan kiintiöimisestä kunnille vastaavat Viestintävirasto tai ELY-keskukset (LiikenteenpL III osa 4 luku 2 §). Laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain (1186/2009) 4 § 3 momentin mukaan valtioneuvosto päättää Viestintäviraston hankkeiden tukikelpoisuutta koskevan lausunnon perusteella tukien jakautumisesta maakunnittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaisen yliopistotasoiseen tutkimukseen myönnettävä rahoitus maksetaan puolestaan sosiaali- ja terveysministeriön neljäksi vuodeksi kerrallaan tekemän päätöksen mukaisesti. Ministeriön päätös perustuu tutkimustoiminnan painoalueiden

Avustummäärän tason lisäksi valtionavustuksia koskevassa sääntelyssä sääntelykohteena ovat usein myös perusteet, joiden mukaisesti valtionapuviranomainen muodostaa avustuksen enimmäismäärän.²⁹³ Valtionavustuksen määräytymiseen liittyvien valtion ja rahoituksen saajan rahoitusosuuksia koskeva sääntely on pääsääntöisesti tarkkarajaista, ja sääntely esittää konkreettiset prosenttiosuudet avustuksen kohteena olevien kustannusten jakautumisesta.²⁹⁴ Valtionavustuksia koskeva lainsäädäntö sisältää myös

ja tavoitteiden toteutumiseen sekä tutkimuksen laatuun, määrään ja tuloksellisuuteen edellisellä nelivuotiskaudella (TervhL 61 § 2 mom.). Terveyden edistämisen määrärahasta annetun lain (333/2009) 2 §:n mukaan laissa säädetyn terveyden edistämiseen kokeilu- ja kehittämishankkeisiin sekä terveyden edistämistä tukeviin tutkimushankkeisiin ja ohjelmiin tarkoitetun määrärahan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen valmisteleman käyttösuunnitelman vahvistaa sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 20 §:n mukaan kunnalle ja kuntayhtymälle voidaan suorittaa valtionavustusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi tarpeellisiin perustamishankkeisiin. Lain 26 §:n 1 momentin mukaan perustamishankkeisiin suoritetaan valtionavustusta enintään aluehallintoviraston vahvistamiin kustannuksiin (SoteAvustusL 31 §). Sotilasvammalain (404/1948) 6 b §:n mukaan kunnalle korvattavat kustannukset suoritetaan ennakkona Valtiokonttorin vahvistaman korvauksen määrän mukaisesti.

²⁹³ Esimerkiksi sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetun lain (1230/2001) 6 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollon osaamiskeskusten valtionavustusten yleiset määräytymisperusteet ovat kunkin osaamiskeskuksen toimialueen asukasluku ja pinta-ala sekä ruotsinkielisen väestön osuus koko maan väestöstä ruotsinkielisen osaamiskeskuksen osalta. Valtioneuvoston sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta antaman asetuksen (1411/2001) 3 § tarkentaa määräytymisperusteiden keskinäisen painoarvon siten, että valtionavustuksesta maksetaan asukasluvun perusteella 80 prosenttia ja pinta-alan perusteella 20 prosenttia. Lomituspalvelulain (1231/1996) 32 §:n mukaan valtion varoista maksetaan vuosittain valtioneuvoston vahvistamaan kokonaismäärään sidottu kohutuullinen korvaus niistä kustannuksista, jotka toimeksiantosopimuksen tehneille kunnille aiheutuvat lain mukaisten paikallishallintotehtävien hoitamisesta. Lain 33 §:n mukaan paikallishallintokustannuksiin tarkoitetun korvauksen suuruus paikallisyksikköä kohti määräytyy paikallisyksikön toimialueella sijaitsevissa kunnissa edellistä varainhoitovuotta edeltäneen vuoden aikana lomitettujen päivien määrän perusteella.

²⁹⁴ Esimerkiksi pelastustoimen kalustohankkeeseen, järjestelmähankkeeseen ja kehittämishankkeeseen myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annettua lakia (1122/2003), jonka 5 §:ssä valtionavustusten enimmäismäärän säädetään olevan enintään 40 prosenttia hankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Vesihuollon tukemisesta annetun lain (686/2004) 8 §:n mukaan vesihuoltoavustuksen osuus voi puolestaan olla enintään 30 prosenttia ja erityisistä syistä enintään 50 prosenttia toimenpiteen hyväksyttävistä kustannuksista. Sosiaali- ja

hieman epämääräisempää sääntelytapaa avustusten rahoitusosuuksista. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1704/2009) 44 §:n 3 momentin mukaan kunnalle myönnetään valtionavustusta kirjastolaissa tarkoitettun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävän hoitamiseen määrä, joka vastaa likimäärin mainitusta tehtävästä aiheutuvia lisäkustannuksia. Vaalilain (714/1998) perusteella kunnille myönnettävän valtionavustuksen tarkoituksena on, että kunnille myönnettävä korvaus kattaisi mahdollisimman täydellisesti kunnille valtiollisista vaaleista aiheutuneet kustannukset.²⁹⁵

Kun keskeiset kunnille kohdennettavat valtionavustukset ryhmitellään edellä esitettyjen näkökulmien mukaisesti sääntelytasojen ja viranomaisen harkintavallan osoittamiin ulottuvuuksiin, voidaan valtionavustusten kokonaisuudesta muodostaa alla esitetyn kaltainen yhteenveto.

Matriisissa kunnan mahdollisuudet vaikuttaa omilla toimenpiteillään avustuksen määrään ovat vähäisimmät vasemmassa yläkulmassa ja suurimmat oikeassa alakulmassa. Vastaavasti valtionapuviranomaisen harkintavalta käyttää valtionavustusta ohjausinstrumenttinaan on laajin oikeassa alakulmassa ja kapein vasemmassa yläkulmassa. Tällöin kunnan itsehallinnon näkökulmasta päätös harkinnanvaraisten valtionavustusten hakemisesta kuuluu kunnalle, mutta päätöksen jälkeen kunta luovuttaa osan määrärahan käyttöä koskevasta päätösvallastaan valtionapuviranomaiselle. Mitä enemmän valtionapuviranomaisella on omaa harkintavaltaa avustuksen käyttötarkoitukseen, määrään ja ehtoihin, sitä vahvempi on viranomaisen kuntien itsehallintoa kaventava asema.

terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 5 b §:n 2 ja 4 momentin mukaan kunnalle tai kuntayhtymälle voidaan myöntää hankeavustusta kansallisen kehittämissohjelman toteuttamiseksi enintään 75 prosenttia avustukseen oikeuttavista kustannuksista edellyttäen, että hankkeella toteutetaan kansallisessa kehittämissohjelmassa asetettuja sosiaali- ja terveystieteellisiä tavoitteita ja alueelliset kehittämistarpeet otetaan hankkeessa huomioon.

²⁹⁵ Kuntavaaleissa kertakorvausta ei valtion osalta kunnille suoriteta, vaan valtio vastaa tällöin keskitetyistä tietojärjestelmä-, materiaali- ja postituskustannuksista sekä ulkomaan ennakoöjänestyksen kustannuksista ja kunta muista kustannuksista (ks. HE 1/2002 vp, s. 16).

AVUSTUKSEN MÄÄRÄ

	Säädetty lain tasolla	Viranomaisen harkinnassa
AVUSTUKSEN KOHDE	Sosiaalialan osaamiskeskusten avustukset (Soskel 1230/2001)	Lomituspalvelujen rahoitus (Lomituspl 1231/1996)
	Korvaus kotouttamisen edistämisestä (Kotouttamislaki 1386/2010)	Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus (VOSL 1704/2009)
	Lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen rahoitus (TervHL 1326/2010)	Vesihuollon tukeminen (VesihuollonRahL 686/2004)
	Kuntien yhdistymisavustus (KuntaRL 1698/2009)	Vaalimenot (VaaliL 714/1998)
	Korvaus kuntouttavasta työtoiminnasta (KTytoimintal 189/2001)	Terveiden ja hyvinvoinnin edistämisen määräraha (TervEdRahL 333/2009)
	Palkkatuki kunnille (JTYPL 916/2012)	Perustamishankkeiden valtionavustus (SoteAvustusL 733/1992)
	Valtion korvaus lääkärihelikopteritoiminnasta	Perustamishankkeiden valtionavustus (RahL 1705/2009)
	Rintamaveteraanien kuntoutus (VeteraanienKuL 1184/1988)	Yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen rahoitus (TervHL 1326/2010)
	Sotilasvammakorvaukset (Sotilasvammal 404/1948)	Terveystieteiden tutkimuksen rahoitus (TervHL 1326/2010)
	Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman hankeavustukset (SoteAvustusL 733/1992)	Maakunta- ja sote-uudistuksen tuki

Kuva 5. Kuntiin kohdistuvat valtionavustukset

Kuhunkin valtionavustukseen liittyvistä erityispiirteistä huolimatta kokonaiskuvan kautta on mahdollista tehdä johtopäätös siitä, että kuntien lakisääteisiin tehtäviin ja jatkuvaan toimintaan myönnettävien avustusten osalta sekä avustuksen kohde että avustuksen määrä on tyypillisesti säännelty lain tai asetuksen tasolla. Kehittämiseen ja investointeihin liittyvien avustusten osalta puolestaan valtionapuviranomaisille jäävä toimivalta edellä mainituista jää laajemmaksi.

Kuntien lakisääteisiin tehtäviin ja jatkuvaan toimintaan myönnettävien avustusten osalta sekä avustuksen kohde että avustuksen määrä on tyypillisesti säännelty lain tai asetuksen tasolla.

7.4.3 Valtionavustuksia koskeva valtion talousarviosidonnaisuus

Kuntiin kohdistuvien valtionavustusten ohjausvaikutuksen osalta merkittävän erityispiirteen muodostaa useisiin avustuksiin liittyvä valtion talousarviosidonnaisuus. Tällöin avustuksia koskevaan sääntelyyn sisältyy yleensä erillinen maininta avustuksen kokonaismäärän riippuvuudesta valtion talousarvioon kyseiseen käyttötarkoitukseen varatusta määrärahasta. Tapauksissa lainsäädäntö oikeastaan siirtää valtion talousarviovalmistelusta vastaaville ministeriöille sekä valtion talousarvioesityksen sisällöstä päättävälle hallitukselle laajan harkintavallan määrittää laissa säädettyjen rahoitusmekanismien kautta jaettavista määrärahoista.

Valtion talousarvioon otetusta määrärahasta riippuvien valtionavustusten osalta talousarvion valmistelusta vastaavalle ministeriölle sekä talousarvioesityksen sisältöä linjaavalla hallitukselle muodostuu laaja harkintavalta päättää rahoitusmekanismin kautta jaettavista avustuksista.

Kunnille kohdistettavien avustusten myöntämisestä valtion talousarvion rajoissa on erikseen säännelty muun muassa kotouttamisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 44 §:ssä, keskuskirjasto- ja maakuntakirjasto- tehtävän hoitamiseen rahoituslain (1704/2009) 44 §:ssä, pelastustoimelle poikkeuksellisen suuriin kustannuksiin pelastuslain (379/2011) 100 §:ssä sekä pelastustoimen kalustohankintoihin alueen pelastustoimen valtionavustuksesta annetun lain (1122/2003) 3 §:ssä. Samaa tarkoittava, hieman toisenlainen muotoilu avustuksen myöntämisestä valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan rajoissa sisältyy muun muassa opetus- ja kulttuuritoiminnan kehittämisen ja kokeilun osalta rahoituslain (1705/2009) 44 §:ään, saamenkielisten ja romanikielisten oppilaiden äidinkielen opetuksen järjestämiseen rahoituslain 45 §:ään, nuorten aikuisten osaamisohjelmaan ja valtionavustuksina rahoitettavan maahanmuuttajien ammatilliseen koulutukseen rahoituslain 45 a §:ään, vesihuoltotoimenpiteiden

tukemiseen vesihuoltoavustuksin vesihuollon tukemisesta annetun lain (686/2004) 3 §:ään, sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman toteuttamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 5 b §:ään sekä liikenteen palveluiden kehittämis-, suunnittelu- ja tutkimustyöhön liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) III osa 4 luku 2 §:ään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 8 §:ssä säädetään erikseen sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisuudesta jakaa kunnille ja kuntayhtymille sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankkeisiin valtion talousarviossa hyväksytyt, perustamishankkeisiin käytettävissä olevaa valtionavustusta. Sotilasvammalain (404/1948) 6 d §:n mukaan korvausten maksamiseen kunnalle tai kuntayhtymälle avohuollon kustannuksista voidaan käyttää myös arpajaislain (1047/2001) 17 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhtiön tuottoa valtion talousarvioon tarkoitusta varten varatun määrärahan rajoissa. Valtion talousarvio määrittää myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) perusteella kunnille mahdollisesti myönnettävän työttömän työnhakijan työllistymisen edistämisen tuen kokonaismäärän (JYTPL 7:8 § 2 mom.). Laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain (1186/2009) 12 §:n mukaan tuen maksamisen yleinen edellytys on puolestaan, että tarvittava rahoitus on osoitettu valtion talousarviossa ja tukea myönnetään vuosittain valtion talousarviossa käytettävissä olevan rahoituksen puitteissa.

Valtion ohjauksen kannalta määrärahan myöntämättä jättäminen laissa säädetyin edellytyksin kuntiin kohdistuviin avustuksiin on hyvin yksinkertainen ja joustava keino toteuttaa leikkauksia kuntien rahoituksen valtion talousarviosta. Sääntelyn sisältämä avustusmäärien riippuvuus talousarvion määrärahasta delegoi päätösvallan suoraan talousarvion valmistelusta vastaaville viranomaisille. Toisaalta avustuksiin tarkoitettua määrärahan myöntämättä jättäminen tarkoittaa myös sitä, että valtio jättää käyttämättä kyseessä olevan rahoituksen mahdollistaman kuntien ohjausinstrumentin. Tästä esimerkkinä muun muassa, kun vuodesta 2015 eteenpäin valtion kehykseen ei ole otettu määrärahaa harkinnanvaraiselle valtionosuuden korotukselle, ei valtio voi ohjata kuntien valtionosuuslain (1704/2009)

30 §:ssä säädetyn mekanismin avulla kuntia noudattamaan taloutensa tasa-painottamiseen tähtäävää suunnitelmaa.²⁹⁶

Valtion talousarvion määrärahasta riippuviin valtionavustuksiin tarkoitetun määrärahan myöntämättä jättäminen tarkoittaa samalla sitä, että valtio jättää käyttämättä kyseessä olevan säännellyn kuntien ohjausinstrumentin.

Erityisesti valtionosuuden harkinnanvaraisen korottamisen osalta valtion talousarvion määrärahasidonnaisuutta voidaan tietyiltä osin pitää ongelmallisena kuntien itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan valtionosuuslainsäädännön muuttamisesta (PeVL 40/2014 vp) todennut, että harkinnanvarainen valtionosuuden korotus on muodostanut rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta tietynlaisen joustavasti olosuhteisiin reagoivan turvaverkon, jonka avulla on voitu helpottaa talousvaikeuksiin joutuneen kunnan tilannetta. Tämän vuoksi valiokunta on pitänyt harkinnanvaraista valtionosuuden korotusmahdollisuutta myös tarpeellisena, jotta jatkossakin voidaan varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen yksittäisen kunnan osalta esimerkiksi kunnan joutuessa äkillisestä rakennemuutoksesta aiheutuviin talousvaikeuksiin.²⁹⁷

²⁹⁶ Ks. Julkisen talouden suunnitelma 2015–2018, s. 53.

²⁹⁷ PeVL 40/2014 vp, s. 4.

8 Vero- ja maksutulot kunnallisen itsehallinnon turvaajana

8.1 Verotulot kunnallisen itsehallinnon ydinalueena

Kuntien voimavaroihin liittyvän itsehallinnon takeena, kunnille kohdennettavien valtionosuuksien lisäksi, on katsottu olevan perustuslain 121 §:n 3 momentissa vahvistettu kuntien verotusoikeus, joka muodostaa noin puolet kunnan tuloista. Tästä keskimäärin 86 prosenttia muodostuu kunnallisverosta, noin 7 prosenttia kiinteistöverosta ja noin 7 prosenttia kuntien yhteisöverosta saamasta osuudesta.²⁹⁸ Paikallishallinnon verotusoikeuden kuulumisen eurooppalaisen hallinnon ominaispiirteeksi on vahvistettu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 65 ja 66/1991). Peruskirjan 9 (3) artiklan mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta paikallisviranomaisilla tulisi olla oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Näkemyksen on myös vahvistanut perustuslakivaliokunta vakiintuneessa lausuntokäytännössään, joka on korostanut verotusoikeuden kuulumista kuntien itsehallinnon keskeisiin piirteisiin.²⁹⁹ Kuntien itsehallinnon kannalta verotusoikeuden keskeisenä sisältönä tulee olla, että verotusoikeudella on reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan.³⁰⁰

Vaikka verotusoikeuden on toisaalta katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon ytimeen, ei verotusoikeuden ole kuitenkaan katsottu olevan siinä

²⁹⁸ HE 15/2017 vp, s. 60.

²⁹⁹ Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 41/2002 vp, s. 2, PeVL 29/2009 vp, s. 2.

³⁰⁰ Ks. PeVL 41/2002 vp, s. 2, PeVL 51/2005 vp, s. 2, PeVL 12/2012 vp, s. 2, PeVL 16/2014 vp, s. 2–3, PeVL 67/2014 vp, s. 10.

mielessä laista riippumatonta oikeutta, etteikö lainsäätäjällä olisi toimivaltaa järjestellä kuntien verotusoikeuteen liittyviä yksityiskohtia.³⁰¹ Kunnalla ei ole itsenäistä verotusvallan käyttämisoikeutta, vaan se perustuu aina lakiin, minkä vuoksi myös verotuksen perusteita voidaan muuttaa lailla.³⁰² Perustuslakivaliokunta on katsonut verontilityslain ja tuloverolain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 41/2002 vp) verosta säätämisen kuuluvan lähtökohdiltaan lainsäädännön alaan, jolloin kunnan perustuslaissa turvattu verotusoikeus ei estä lailla säätämästä verorasituksen eri osatekijöistä, kuten veropohjasta, verokannan mahdollisesta progressiivisuudesta, verohuojennuksesta tai verotusmenettelystä. Perustuslakivaliokunta on katsonut lainsäätäjän toimivaltaan kuuluvan myös verojärjestelmän yleisen kehittämisen, kuten ratkaisut uusista verotuskohteista ja vanhoista luopumisesta, verojen yhdistämisestä, nimikkeiden muuttamisesta ja verotuksen kiristämisestä.³⁰³ Esimerkiksi kiinteistöveron osalta perustuslakivaliokunta ei ole katsonut veron ylä- ja alarajojen säätämisen rajoittavan perustuslain 121 §:n vastaisesti kuntien valtaa päättää kiinteistöveroprosentin suuruudesta.³⁰⁴

Toisaalta kunnan verotulojen ei ole myöskään katsottu olevan itsenäinen, muista kunnan tuloista erillinen tuloerä.³⁰⁵ Tämä näkyy muun muassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, jossa kuntien verotuksen ja valtionosuusjärjestelmän on vakiintuneesti katsottu muodostavan toisiinsa liittyvän kokonaisuuden. Näkemys on konkretisoitunut erityisesti tilanteissa, joissa valtionosuusleikkaukset tai kuntien velvoitteita koskevan sääntelyn lisääntyminen ovat johtaneet kuntien verotuksen korottamiseen. Tätä valtion talousarviosta kunnille kohdistettavien tulojen kompensointia kunnan päättämällä verotuloilla perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden järjestelyperiaatteiden mukaisena.³⁰⁶

³⁰¹ Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 40/2014 vp, s. 6.

³⁰² Heuru ym. 2011, s. 330–331.

³⁰³ Ks. PeVL 41/2002 vp.

³⁰⁴ PeVL 51/2005 vp, s. 2.

³⁰⁵ Ks. Myllymäki 2007, s. 234.

³⁰⁶ PeVL 40/2014 vp, s. 6–7.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden järjestelyperiaatteiden mukaisena valtionosuusleikkausten kompensointia kuntien verotusta korottamalla.

Kuntien verotuksen perusteista säädettäessä lailla jää kunnan itsehallinnon piiriin päättää erityisesti veroprosentin suuruudesta. Kunnan päätösvalta koskee tuloverolaissa (1535/1992) tarkoitettua tuloveroa, kiinteistöverolaissa (654/1992) tarkoitettua kiinteistöveroa sekä koiraverolaissa (590/1979) tarkoitettua koiraveroa sekä verotusmenettelylain (1558/1995) mukaista kuolinpesän kotikunnalle suorittamaa kunnallisveroa. Kuntien saaman yhteisöveron määrän määrittää puolestaan valtio verontilityslakiin (532/1998) perustuen. Tuloverolain (1535/1992) 130 §:ssä säädetään luonnollisen henkilön ja kuolinpesän velvoitteesta suorittaa kunnallisverotuksen verotettava tulostaan tuloveroa kunnan vahvistaman tuloveroprosentin mukaan. Kuntalain (410/2015) 111 §:n mukaan kunnan valtuuston on viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä päätettävä kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosentista sekä muiden verojen perusteista. Valtuusto päättää kunnan soveltamasta ansiotuloveroprosentista, jota luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät kunnalle suorittavat, sekä kunnan eri kiinteistötyyppien kiinteistöveroprosentista kiinteistöverolain sallimissa rajoissa.³⁰⁷ Kunnan valtuusto päättää vuosittain myös suoritettavan koiraveron määrän koiraverolain asettamissa rajoissa tai siitä, ettei kunnassa suoriteta koiraveroa.³⁰⁸ Kuntien itsehallinnon näkökulmasta veroprosentista päättämisen voidaan katsoa vaikuttavan eri tavoin erilaisessa taloudellisessa tilanteissa oleviin kuntiin. Alhaisen veroprosentin kunnilla on laajempi mahdollisuus lisätä tulojaan veroprosenttia korottamalla verrattuna valmiiksi korkean veroprosentin kuntiin.³⁰⁹ Ilman tulojen korotusmahdollisuutta kunnan taloudellinen liikkumatila erityisesti yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien osalta on vähäinen.

³⁰⁷ Myrsky ym. 2014, s. 96, 289–290.

³⁰⁸ Myrsky ym. 2014, s. 305–306.

³⁰⁹ Mecklin & Vakkuri 2011, s. 290.

Heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien rajalliset mahdollisuudet korottaa valmiiksi korkeaa veroprosenttia vähentävät niiden taloudellista liikkumatilaa erityisesti yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien osalta.

Yhteisövero muodostaa poikkeuksen kuntien mahdollisuudesta päättää omiin verotuloihin muihin veroihin verrattuna. Yhteisöveron perusteista ja veroprosentista säädetään tuloverolaissa (1535/1992) ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon verontilityslaissa (532/1998).³¹⁰ Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan verontilityslain ja tuloverolain muuttamisesta (PeVL 41/2002 pv), että kunnan osuutta yhteisöveron tuotosta voidaan säännellä lailla, kunhan se ei vaaranna kuntien taloudellista liikkumavaraa. Erityisesti valiokunta on kiinnittänyt huomiota yhteisöveron jako-osuuden kautta kunnalle muodostuvan tulon ja valtionosuusjärjestelmään sisältyvän kunnan verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen vaikutukseen yksittäisten kuntien talouteen. Yhteisöveron jako-osuuden muutosten heikentävä vaikutus yksittäisen kunnan saamaan valtionosuuteen on valiokunnan näkemyksen mukaan ongelmallinen perustuslaissa turvattu itsehallinnon kanssa, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa.³¹¹

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kunnan osuutta yhteisöveron tuotosta voidaan säännellä lailla, kunhan se ei vaaranna kuntien taloudellista liikkumavaraa.

³¹⁰ Verontilityslain 12 §:n mukaan kuntien osuus yhteisöjen suorittamasta yhteisöverosta on tällä hetkellä 30,34 prosenttia.

³¹¹ Ks. PeVL 41/2002 pv, s. 3.

8.2 Maksuperusteet

Valtionosuuksien ja verotulojen lisäksi kunta rahoittaa toimintaansa myös erilaisilla maksutuloilla, jotka muodostavat noin 5 prosentin osuuden kuntien tuloista.³¹² Kuntien maksutuloilla tarkoitetaan sellaisia asiakasmaksuja tai maksuja tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määritellään asiakkaan maksukyvyn mukaan.³¹³ Valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Muut rahasuoritukset valtiolle katsotaan valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä veroiksi. Kunnallisilta maksuilta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt kustannusvastaavuutta, mutta myös yksilöitävyyttä sekä pakollisuuden tai harkinnanvaraisuuden kriteerien täyttymistä.³¹⁴ Maksutulot muodostuvat sekä julkisoikeudellisista maksuista että yksityisoikeudellisista maksuista. Näiden määrä ja merkitys yksittäisen kunnan taloudelle vaihtelevat kunnittain. Yksityisoikeudelliset maksut määräytyvät pääsääntöisesti kunnan ja maksuun liittyvän suorituksen saajan välisen sopimuksen mukaan, jonka perusteena on viranomaisen vahvistama taso tai maksun suuruuden määrittävä päätös. Julkisoikeudellinen maksu perustuu puolestaan lakiin tai kunnan lain nojalla vahvistamaan maksuun.³¹⁵

Maksutulojen osuus tuloista vaihtelee voimakkaasti yksittäisten kuntien välillä, ja vaihtelu on huomattavaa myös vuosittain. Tulojen määrään vaikuttaa osaltaan myös palvelujen organisointitapa. Esimerkiksi yli 100 000 asukkaan kunnissa maksu- ja myyntitulojen osuus on lähes neljännes. Eniten maksutuloja kunnille muodostuu sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiltä perittävistä maksuista, joiden osuus kuntasektorin sosiaali- ja terveyden-

³¹² Suomen Kuntaliitto: Laskelma kuntien ja kuntayhtymien tuloista v. 2015 (https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot_marraskuu2016.pdf, vierailtu 7.8.2017)

³¹³ Merikallio & Tyni 2011, s. 7.

³¹⁴ Yksilöitävyydellä tarkoitetaan sitä, että laista tulisi ilmetä, millaisista virkatoimista, palveluista tai tavaroista maksuja voidaan periä ja millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Jos taas suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee laissa määriteltyjä oikeussubjekteja, voidaan maksu tulkita myös veroksi (ks. PeVL 12/2005 vp, s. 3–4).

³¹⁵ Ks. Heuru ym. 2011, s. 335–336.

huollon toimintamenojen rahoituksesta oli vuonna 2014 noin 1,3 mrd. euroa eli 6 prosenttia.³¹⁶ Maksutulot on katsottu olevan kunnan omia itsenäisiä tuloja, jotka on tarkoitettu yhdeksi palveluiden järjestämisen tulonlähteeksi eikä niillä tulisi olla suoraa vaikutusta kunnan muihin tuloihin, esimerkiksi valtionosuuksien määrään. Perustuslakivaliokunta on katsonut maksutuottojen vähennyksen huomioon ottamisen valtionosuuden alentamisessa olevan valtionosuusjärjestelmässä noudatettavan bruttoperiaatteen vastainen ja näin ollen hankalasti sovitettavissa yhteen kunnallisen itsehallinnon periaatteiden kanssa.³¹⁷ Näistä näkökulmista vuosia 2018–2021 koskevan valtioneuvoston antamassa julkisen talouden suunnitelmassa esitetty keino kuntatalouden vahvistamisesta antamalla kunnille mahdollisuus maksutulojen lisäämiseen näyttäätyy kuntien itsehallintoa rajoittavana.

Kuntien asiakasmaksujen osalta valtion ohjausvalta on pitkälti riippuvainen laissa säädetyistä maksun määräytymisperusteista. Kuntien lakisääteisten tehtävien osalta maksujen suuruus, maksun muodostumisperusteet tai maksun vahvistamiseen liittyvät mekanismit on yleensä sisällytetty lain säännökseen. Lakisääteisten tehtävien osalta kunnalla ei ole katsottu olevan omaa päätöksentekovaltaa maksun keräämisestä tai maksun suuruuden osalta. Sama koskee yleensä myös lakisääteisiä kunnalle vapaaehtoisia tehtäviä.³¹⁸ Mikäli kunnan maksutuloja koskeva sääntely on toteutettu säätämällä maksujen enimmäisraja, jota kunta ei voi ylittää, kunnan päätösvaltaan on katsottu jäävän se, peritäänkö maksut säädetyin enimmäisrajan mukaisena tai ettei maksua peritä lainkaan.³¹⁹

Kuntien asiakasmaksujen osalta valtion ohjausvalta on pitkälti riippuvainen laissa säädetyistä maksun määräytymisperusteista sekä maksun tasosta.

³¹⁶ HE 15/2017 vp, s. 60.

³¹⁷ PeVL 40/2014 vp, s. 4.

³¹⁸ Harjula & Prättälä 2015, s. 753.

³¹⁹ Merikallio & Tyni 2011, s. 7.

Kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamien tehtävien osalta kunta voi periä päättämiään yksityisoikeudellisia maksuja, mutta myös niiden osalta kunnan on noudatettava julkisoikeudellisia maksuja koskevia periaatteita. Esimerkiksi perustuslain 81 §:n 2 momentin velvoitteen säätää lailla valtion toiminnan maksullisuudesta sekä perittävien maksujen yleisistä perusteista on katsottu koskevan myös kuntien julkisoikeudellisia maksuja.³²⁰ Kunnanvaltuusto päättää talouden ja rahoituksen perusteista, joihin sisältyvät myös kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleiset perusteet (KuntaL 14 § 2 mom. 8 k).

Valtionosuustehtäviä koskeva sääntely sisältää kuntien asiakasmaksujen suuruutta rajoittavia säännöksiä, jotka pääasiallisesti kiinnittävät maksun euromääräisen enimmäismäärän tai maksun määräytymisen perusteet.³²¹ Maksun määräytymisperusteiden osalta lainsäädännössä määritetään maksun perusteeksi tyypillisesti enintään palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset³²² tai jokin muu ennalta vahvistetun taksan mukainen

³²⁰ Harjula & Prättälä 2015, s. 753.

³²¹ Perusopetuslain (628/1998) 48 f §:n mukaan kunta päättää aamu- ja iltapäivätoiminnasta perittävien kuukausimaksujen määrästä, joka saa olla 570 tunnin osalta enintään 120 euroa ja 760 tunnin osalta enintään 160 euroa. Varhaiskasvatustalain (36/1973) 13 §:n mukaan varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin sovelletaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1503/2016), jonka 3 §:n mukaan varhaiskasvatuksesta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Laissa säädetään lisäksi erikseen kokoaikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksujen (5 §), osa-aikaisen varhaiskasvatuksen kuukausimaksujen (6 §) sekä maksujen enimmäismäärästä ja pienimmästä perittävästä maksusta (7 §). Vastaavan kaltainen asiakasmaksuja koskeva sääntelytapa sisältyy erityishuoltolain (519/1977) 43 §:ään sekä vammaispalvelulain (380/1987) 14 §:ään.

³²² Esimerkiksi terveydensuojelulain (763/1994) 50 §:n mukaan kunnan tulee määrittellä suoritteistaan perimät maksut siten, että ne vastaavat enintään suoritteen tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia. Kunnan teettäessä tutkimuksia tai selvityksiä ulkopuolisella asiantuntijalla tai laboratoriossa kustannukset peritään asiakkaalta enintään todellisten kustannusten mukaisina. Pykälä velvoittaa kunnan perimään toiminnanharjoittajalta terveydensuojelulain mukaisista käsittelemistään ilmoituksista ja hakemuksista, kunnan valvontasuunnitelmaan sisältyvistä tarkastuksista, näytteenotosta ja tutkimuksista sekä mainitun pykälän nojalla myöntämistään todistuksista hyväksymänsä taksan mukainen maksu. Lisäksi kunnan on perittävä toiminnanharjoittajalta maksu kunnan suorittamista valvontatoimenpiteistä. Terveydensuojelulain 50 § antaa kunnalle myös mahdollisuuden periä hyväksymänsä taksan mukainen maksu

maksu.³²³ Kuntien maksutulaja koskeva sääntely muodostaa kunnille myös velvoitteita maksujen perimiseen. Esimerkiksi elintarvikelaki (23/2006) 71 §:ssä säädetään kunnan velvoitteesta periä elintarvikealan toimijalta hyväksymänsä taksan mukainen maksu laitoksen hyväksymisestä, kunnalliseen valvontasuunnitelmaan sisältyvästä tarkastuksesta, näytteenotosta ja näytteen tutkimisesta tai Euroopan unionin ulkopuolelle elintarvikkeita vievien elintarvikehuoneistojen valvonnasta siltä osin kuin vienti ostajamaan vaatimuksesta edellyttää tavallista kattavampaa valvontaa.

kiinteistön omistajalta tai haltijalta sekä kaivon omistajalta tarkastuksessa tai näytteenottoon liittyvät maksut. Kirjastolain (1492/2016) 12 §:ssä kunnille on säädetty oikeus periä myöhässä palautetuista aineistoista, varatun aineiston noutamatta jättämisestä ja muista yleisen kirjaston suoritteista kohtuullisen, enintään suoritteen tuottamisesta kunnalle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää vastaavan maksun. Tupakkalain (549/2016) 90 §:n mukaan kunta perii hyväksymänsä, enintään suoritteen tuottamisesta aiheutuvia kokonaiskustannuksia vastaavan taksan mukaisen maksun muun muassa tupakkatuotteiden vähittäismyyntilupaa koskevan hakemuksen käsittelystä, nikotiininesteen vähittäismyyntiä koskevan ilmoituksen käsittelystä sekä tupakkatuotteiden tukkumyynti-ilmoituksen käsittelystä.

³²³ Esimerkiksi perusopetuslain (628/1998) 44 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö voi päättää perusopetuslain nojalla oppilailta perittävien maksujen perusteista soveltuvin osin sen mukaan kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista säädetään. Kemikaalilain (599/2013) 54 §:ssä säädetään viranomaisten lain mukaisten suoritteiden maksullisuudesta ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992). Pykälä mahdollistaa myös maksun perimättä jättämisen osittain tai kokonaan. Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) 19 §:n mukaan kunnaneläinlääkärillä on oikeus periä antamistaan palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta virkaehtosopimuksessa määrätty palkkio, matkakustannusten korvaus ja korvaus omistamiensa laitteiden käytöstä sekä korvaus käyttämistään lääkkeistä ja tarvikkeista aiheutuneista kustannuksista. Kunta voi periä maksun myös kunnan järjestämistä toimitiloista ja työvälineistä sekä avustavan henkilökunnan palkkauksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi silloin, kun kotieläintä hoidetaan eläinlääkärin vastaanotolla.

9 Kunnallisen itsehallinnon vaaran vuodet – hallitusten palvelu- ja rakenneuudistukset

9.1 Kunta- ja palvelurakenteiden kehittäminen

Kuntien kohdistuvaksi valtion ohjauskeinoksi voidaan lukea myös valtioneuvostolle säännelty toimivalta puuttua kunnan alueelliseen rakenteeseen kuntien taloudellisen aseman sekä kuntalaisten peruspalvelujen ja perusoikeuksien varmistamiseksi. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta tällöin tarkastelukysymykseksi nousevat sääntelyn luomat rajoitteet puuttua kuntien itsehallinnon kahteen peruselementtiin: itsehallinnon taloudelliseen ja alueelliseen ulottuvuuteen. Vaikkakin kuntalain (410/2015) ja kuntarakennelain (1698/2009) kuntajaon muutoksia koskeva sääntely muodostaa hallitusohjelmista riippumattoman kokonaisuuden, on niiden sijoittaminen kunta- ja palvelurakenteiden kehittämistä koskevaan kappaleeseen perusteltua sääntelyn valmisteluun liittyneiden tavoitteiden vuoksi. Istuneen hallituksen vaalikauden kuntapoliittiset tavoitteet näkyvät yleensä myös ajanjakson kuntajakoa koskevassa sääntelyssä.

Kuntien muodostaman hallinnontason aluejaon oikeudellisen perustan muodostaa perustuslain 122 §. Pykälän 2 momentti edellyttää kuntajaon perusteiden säätämistä lailla ja 1 momentti hallinnon aluejaotusten muodostamista yhdenmukaisesti sekä palvelujen järjestämisessä suomen- ja ruotsinkielisen väestön kielelliset oikeudet turvaten. Kunnan alueellisen loukkaamattomuuden on katsottu olevan yksi kunnallisen itsehallinnon peruskivistä, jolla on myös lainsäädännöstä riippumaton luonnollinen kunnan asukkaiden yhteisistä intresseistä johtuva perusta.³²⁴ Kuntarakennelain

³²⁴ Heuru ym. 2011 s. 80.

esitöissä kunnat on nähty kunnan asukkaiden itsehallinnon perusyksiköiksi, minkä vuoksi myös kuntajaon tulisi turvata kaikkialla Suomessa koh- tuullisen yhdenvertaiset edellytykset asukkaiden itsehallinnolle, palvelujen järjestämiselle sekä kunnan yleiselle hallinnolle. Lisäksi kuntajaotuksella on katsottu olevan merkitystä myös paikallisen identiteetin muodostumiselle.³²⁵ Myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) 5 artiklassa asetetaan tavoitteeksi, ettei paikallisviranomaisten aluerajoja muutettaisi neuvottelematta ensin asianomaisten viranomaisten kanssa.

Hallituskauden kuntajakoa koskevan sääntelyn muutokset heijastavat valtion linjaa kuntapoliittisten tavoitteiden osalta.

Valtion ohjauksen näkökulmasta kuntajakoa voidaan lähestyä toisaalta kuntarakenteen kehittämiseksi asetettuja tavoitteita koskevan sääntelyn ja toisaalta taloudellisesti heikossa asemassa olevia kuntia koskevan sääntelyn kautta. Molempien osalta sekä tavoitteet että sääntely tähtäävät pääsääntöisesti kunnan taloudellisen tasapainotavoitteen saavuttamiseen.³²⁶ Kuntarakenteen kehittämiseen liittyvien tavoitteiden muuttuminen 2000-luvulla muodostaa omalta osaltaan kokonaiskuvan valtion ja kuntien välisestä suhteesta hallituskausittain. Matti Vanhasen ensimmäisellä hallituskaudella kuntatalouden tasapainottamiseen ja menojen hillintään pyrittiin edistämällä kuntien vapaaehtoisia liitoksia sekä tukemalla kunnallisten palvelujen tuottamista seudullisesti.³²⁷ Hallituskaudella annetun lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007, Paras-laki) tavoitteena oli muodostaa

³²⁵ HE 125/2009 vp, s. 35 ja 48.

³²⁶ Yksittäisen kunnan talouden ohjauksessa kuntalain (410/2015) sekä kuntarakennelain (1698/2009) säännökset kohdistuvat lähinnä kunnan talouden tasapainon varmistamiseen. Kunnallistalouden perusluonteena onkin katsottu olevan tasapainotalous, jossa tulojen ja menojen tulisi olla pitkällä aikavälillä tasapainossa (ks. Heuru ym. 2011, s. 330).

³²⁷ Valtioneuvoston kanslia 2003, s. 33

Suomeen elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne. Vanhasen toisen hallituksen tavoitteena oli jatkaa edellisellä kaudella aloitettua kunta- ja palvelurakennemuutostusta sekä edelleen tukea vapaaehtoisia kuntaliitoksia, erityisesti monikuntaliitosten osalta.³²⁸ Vanhasen toisella hallituskaudella annetun kuntajakolain (29.12.2009, 1698/2009) 2 §:ssä kuntajaon kehittämisen tavoitteena oli kunnan muodostuminen työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituskauden kuntauudistuksen tavoitteeksi asetettiin puolestaan kestävä ja vakaa kuntatalous, joka turvaisi rahoituksellisen liikkumavaran vanhenevan väestön palvelutarpeisiin horjuttamatta kunnan rahoituksellista vakaudesta. Kataisen kaudella kuntarakennetta koskevassa sääntelyssä asetettiin tavoitteeksi kuntien väestöpohjan kasvattaminen taloudeltaan vakaampien kuntien muodostamiseksi sekä myös vähentämään kuntien yhteistoiminnan tarvetta. Kuntakoon kasvattamisella tavoiteltiin palvelujen järjestämiseen liittyvien kustannuserojen tasaamista sekä haluttiin lisätä kunnan kanto-kykyä yllättävien kustannuslisäysten ja tulomenetyksen kohdatessa kuntaa.³²⁹ Voimassa olevassa kuntarakennelaissa kuntajaon kehittämisen tavoitteeksi on puolestaan määritelty elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne, joka vahvistaa kunnan asukkaiden itsehallinnon edellytyksiä. Sääntelyn esittämässä tavoitetilassa kunta muodostuu edelleen työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata kunnan asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta sekä riittävästä omasta palvelutuotannosta (KuntaRL 1698/2009 2 §).

Hallitusohjelmat sekä hallituskausilla valmisteltu sääntely perustuvat hallituspuolueiden neuvottelemaan näkemykseen kansallisen tason yhteis-

³²⁸ Valtioneuvoston kanslia 2007, s. 23

³²⁹ Ks. HE 31/2013 vp, s. 40, 41 ja 49–50. Tässä yhteydessä on syytä huomioida se, että valtioneuvostolla on kuitenkin ohjaustoimivalta hylätä kuntien esittämä kuntien yhdistyminen silloin, kun yhdistyminen olisi ilmeisesti vastoin kuntarakenteen kehittämisen tavoitteita ja kuntajaon muuttamisen edellytyksiä (KuntaRL 18 § 1 mom., ks. myös HE 31/2013 vp, s. 40).

kunta- ja talouspoliittisista linjauksista, joilla maata viedään eteenpäin seuraavan neljän vuoden aikajaksolla. Kuntarakennetta koskeva sääntely muodostaa edellä mainittuja tavoitteita koskevan toimivallan valtioneuvostolle ohjata kuntien alueellisen toimivallan piiriä tietyin rajauksin. Kunnan alueellisen suvereenisuuden suoja sisältyy perustuslain 122 §:n 2 momentin säännöksen, joka edellyttää säätämään kuntajaon perusteista laintasoisella säännöksellä. Perustuslain esitöissä kunnan alueen koskemattomuutta turvaavalla säännöksellä on pyritty osaltaan vahvistamaan kunnallista itsehallintoa, johon kuuluu, että kunta itse päättää aluerajansa muutoksesta.³³⁰ Myös kuntarakennelain (1698/2009) esitöissä on korostettu kuntajaon muutosten vireillepanon kuntien itsensä toimesta tapahtuvaa ensisijaisuutta, erityisesti kun kyse on koko kunnan aluetta koskevista muutoksista.³³¹ Tällä tarkoitetaan, ettei valtioneuvostolla ole toimivaltaa päättää kuntien yhdistymisistä vastoin kuntien valtuustojen tahtoa muutoin kuin tilanteissa, joissa se on tarpeen kuntalaisten palvelujen turvaamiseksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta.³³² Perustuslakivaliokunta on kuntajakolain muuttamista koskeneessa lausunnossaan (PeVL 20/2013 vp) katsonut, että kuntaliitosten lähtökohtana tulisi olla sellainen kuntajaon muutos, johon kaikki muutoksen kohteena olevat kunnat voivat suostua. Kuntien tahdon vastaisen pakkoliitoksen on katsottu edellyttävän muutoksen välttämättömyyttä kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi.³³³ Ratkaisussa KHO 15.1.2008 taltio 33 myös korkein hallinto-oikeus katsoi, että alueita luovuttavan kunnan vastustuksen vuoksi kuntajaon muutos on mahdollista tehdä vain erityisen painavilla syillä.³³⁴

³³⁰ Ks. HE 1/1998 vp, s. 60.

³³¹ Myös Euroopan neuvoston kuntia ja alueita edustavan kongressin kannanotoissa on pidetty tärkeänä, että kuntarakennemuutoksia tehtäessä asiasta vallitsee yhteisymmärrys valtion ja kuntien kesken (ks. Ryyänen 2012, s. 66).

³³² HE 125/2009 vp, s. 28.

³³³ PeVL 20/2013 vp, s. 5–6.

³³⁴ Ratkaisussa KHO 15.1.2008 taltio 33 korkein hallinto-oikeus katsoi riittävän painaviksi syiksi liitosalueen sijainnin ja sen merkityksen Helsingin seudun yhdyskuntarakenteen hallitulle ja tasapainoiselle kehittämiselle sekä liitoksen luomat edellytykset parantaa Helsingin seudun asuntorakentamista sekä liikenneyhteyksiä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti.

Valtioneuvostolla on toimivalta päättää kuntien yhdistämisestä vastoin kuntien valtuustojen tahtoa vain tilanteissa, joissa kuntaliitos on tarpeen kuntalaisten palvelujen turvaamiseksi.

Valtioneuvoston päätösvalta kokonaista kuntaa koskeissa kuntajaon muutoksista, ilman kuntien vapaaehtoisesti muodostamaa yhdistymisesitystä, perustuu tilanteesta tehtyjen selvitysten ja arviointien pohjalta muodostettuun näkemykseen kuntaliitoksen välttämättömyydestä. Kuntarakennelain (1698/2009) 15 §:ssä säädetään erityisen kuntajakoselvityksen määräämisestä tilanteissa, joissa kuntajaon muuttamista koskevan asian laajuuden tai vaikeuden johdosta tai muusta perustellusta syystä valtiovarainministeriölä olisi toimivalta määrätä erityisen kuntajakoselvityksen toimittaminen. Kuntajakoselvitys voidaan määrätä toimitettavaksi joko ministeriön aloitteesta, kunnan esityksestä tai silloin, jos vähintään 20 prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista tekee esityksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta. Selvitys voi tulla vireille myös kuntalain 118 §:ssä tarkoitettuna erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevan arviointimenettelyn kautta selvityksen tehneen arviointiryhmän ehdotuksesta (KuntaRL 15 § 3 mom.).

Kuntalain (410/2015) 118 § velvoittaa kunnan ja valtion yhdessä selvittämään kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytykset täyttyvät.³³⁵ Kunnanvaltuusto päättää toimen-

³³⁵ Kuntalain 118 §:n mukaan edellytyksen täyttyvät, jos kunta ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää taloussuunnitelman suunnittelukaudella tai jos asukasta kohden laskettu kertynyt alijäämä on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa tai kunnan rahoituksen riittävyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan ja kuntakonsernin talouden tunnusluvut ovat kahtena vuonna peräkkäin täyttäneet laissa määritellyt raja-arvot. Kuntalain 118 § 3 momentissa mainituiksi raja-arvoiksi on määritetty: 1) kuntakonsernin vuosikate on negatiivinen ilman kunnalle myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta, 2) kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tulo-

piteistä selvityksen tekemiseksi asetetun arviointiryhmän ehdotusten pohjalta, minkä jälkeen valtiovarainministeriölle on säädetty toimivalta tehdä ratkaisu kuntarakennelaisissa tarkoitetun erityisen kuntajakoselvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi (KuntaL 118 § 5 ja 6 mom.). Myös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevan erityisen kuntajakoselvityksen osalta kuntajakoselvittäjän ehdotus kunnan yhdistämisestä toiseen kuntaan, kunnan alueen jakamisesta kahden tai useamman kunnan kesken tai monikuntaliitoksesta käsitellään selvityksen kohteena olevien kuntien valtuustoissa ennen prosessin jatkumista. Jos kaikkien esityksen kohteena olevien kuntien valtuustot hyväksyvät selvittäjän ehdotuksen, kunnat tekevät ehdotuksen mukaisen yhteisen esityksen kuntajaon muuttamisesta ministeriölle. Jos kuntien valtuustot hylkäävät selvittäjän ehdotuksen, voi valtioneuvosto päättää kuntien yhdistymisestä, jos kuntien yhdistämistä koskeva ehdotus on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä tai jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi (KuntaRL 18 § 2 ja 3 mom.).

Perustuslakivaliokunta on kuntarakennelain muutosta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 20/2013 vp) katsonut, että koska kokonaisten kuntien yhdistymiseen liittyvät päätökset kuuluvat valiokunnan mielestä kunnallisen itsehallinnon ydinalueelle, tulee pakkoliitoksen taustalla olevien intressien olla riittävän painavia, että ne oikeuttavat merkittävän kajoamisen kunnalliseen itsehallintoon. Valiokunnan mukaan pelkästään arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttymisen ei pidä johtaa kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu.³³⁶ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 25.11.2016 taltio 5003 todennut, viitaten perustuslakivaliokunnan edellä mainittuun lausuntoon, että kunnan yhdistäminen toiseen kuntaan

veroprocentti, 3) asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla tai 4) kuntakonsernin suhteellinen velkaantuminen on vähintään 50 prosenttia.

³³⁶ PeVL 20/2013 vp, s. 5–6.

vastoin valtuuston kantaa merkitsee erittäin voimakasta puuttumista kunnalliseen itsehallintoon.

Pelkästään kuntalaissa (410/2015) tarkoitettuun arviointimenettelyyn johtaneiden taloudellisten kriteerien täyttyminen ei riitä kunnan tahdon vastaisesti kuntajaon muutokseen, vaan muutoksen tulee olla kokonaisuutena perusteltu.

9.2 Kunnallisen itsehallinnon tilapäinen rajoittaminen maakuntaudistuksessa

9.2.1 Maakuntaudistuksen kunnallista itsehallintoa tärkeämmät tavoitteet

Kuntarakenteiden ohjausta koskevassa sääntelyssä on muodostumassa uusi kappale pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella käynnistetyn maakuntaja- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen muodossa. Istuvan hallituksen ohjelmassa kuntiin suuntautuvina toimenpiteinä ovat kuntarakenteiden kehittämisen sijasta nousseet kuntien menojen karsiminen sekä kunnan roolin muuttaminen palvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi.³³⁷ Kuntien liittämisen jäädessä takalalle linjasi pääministeri Sipilän hallitus marraskuussa 2015 vastuun sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä siirtyväksi kunnilta ja kunta- yhtymiltä 18 itsehallintoalueelle, jotka muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Lainsäädännön näkökulmasta kuntaa suurempien itsehallintoalueiden synnyttäminen tarkoittaa myös uuden sääntelyn muodostamista itsehallintoalueiden aluejaosta, tehtävistä, hallinnon ja talouden järjestämisestä, vaaleista, ohjauksesta ja valvonnasta, henkilöstön asemasta, omaisuuden siirtymisestä sekä rahoituksesta, jolla on heijastusta myös kuntia koskevaan

³³⁷ Hallituksen julkaisu 10/2015, s. 30.

sääntelyyn. Uudistus tuo muutoksia muun muassa kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään³³⁸, kuntatalouden ohjausta sekä valtion talousarviosta kuntiin kohdistuvia rahoitusmekanismeja koskevaan sääntelyyn.

Maakuntauudistuksen tavoitteeksi on asetettu terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden parantaminen sekä julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen hidastamalla sosiaali- ja terveystalouden kasvu.³³⁹ Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut toteuttamaan pitkällä tähtäimellä vaikuttavia toimia, jotka vahvistavat julkista taloutta vuositasolla 4 miljardilla eurolla. Näistä keskeiseksi hallitusohjelmassa on nostettu sosiaali- ja terveystalouden uudistus sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen.³⁴⁰ Kestävyysvajeen kaventumisen arvioidaan uudistuksessa toteutuvan pitkällä aikavälillä toimeenpantujen organisaatiouudistusten, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena. Uudistuksella saavutettavien hyötyjen odotetaan säästötavoitteen lisäksi kattavan myös uudistuksen aiheuttamat lyhyen sekä pitkän aikavälin muutuskustannukset ja investointitarpeet.³⁴¹ Toisin sanoen uudistuksella edellytetään saatavan aikaan 4 miljardia huomattavasti suurempi säästö julkisen talouden tasolla.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksella edellytetään saatavaksi aikaan hallituksen 3 miljardin säästötavoitetta suuremmat hyödyt, jotta muutoksen aiheuttamat muutuskustannukset ja investointitarpeet eivät syö säästötavoitetta.

³³⁸ HE 15/2017 vp, s. 13.

³³⁹ HE 15/2017 vp, s. 13.

³⁴⁰ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelma 2015, s. 13.

³⁴¹ Merkittävimmät muutuskustannukset on uudistuksen valmistelun yhteydessä arvioitu aiheutuvan tieto- ja viestintäteknisten järjestelmien yhtenäistämistä ja muutoksista sekä maakuntiin siirtyvän henkilöstön palvelussuhteen ehtojen yhdenmukaistamisesta (ks. HE 15/2017 vp, s. 16).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoitusvastuun siirtymisen kunnilta valtiolle arvioidaan lisäävän valtion talousarvion määräraha-tarvetta lähes 11,8 miljardilla eurolla. Tarve on suunniteltu katettavaksi valtion verotuloja lisäämällä sekä vähentämällä kunnallisveroja, mikä vaikuttaa suoraan kuntien peruspalveluiden käyttökustannuksiin saaman valtionosuuden sekä verotulojen määrään.³⁴² Toisaalta tehtävien järjestämistä vastuun siirtämisen kunnista maakunnille on arvioitu laskevan kuntien käyttötalousmenoja lähes puoleen nykyisestä. Uudistuksen yhteydessä kuntien valtionosuusjärjestelmän perusrakenne on tarkoitus säilyttää ennallaan, mutta kuntien verotulojen pienentyessä verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa kuntien valtionosuuden tasauslisät vähenevät lähes puoleen nykyisestä.³⁴³ Uudistuksen yhteydessä tehtävä kunnallisveron lakisääteinen alentaminen vähentää myös kunnan tuloja, vaikka kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat on arvioitu säilyvän käytännössä ennallaan.³⁴⁴ Maakuntien toiminnan rahoituksen siirtyessä valtion vastuulle ja kuntien tehtävien samanaikaisesti vähentyessä uudistuksen yhteydessä kuntien nykyisiä verotuottoja siirretään valtiolle. Veromuutosten osalta hallitus on linjannut, ettei kokonaisveroaste tule nousemaan eikä työn verotus kiristy. Tätä tavoitetta vasten valtion verotuksen kiristäminen on uudistuksen valmistelussa mitoitettu siten, että se vastaisi kunnallisveroprosenttien alentamista arviolta 12,47 prosenttiyksikköä.

Laissa säädettävä kunnallisveroprosentin alentaminen muodostaa poikkeuksen vakiintuneeseen kuntien verotuloja koskevaan sääntelyyn, jota myös perustuslakivaliokunta on korostanut maakunta- ja sote-esityksestä antamassaan lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp). Valtiokunta katsoi uudistuksen

³⁴² HE 15/2007 vp, s. 15.

³⁴³ HE 15/2017 vp, s. 16. Olennaisin ero nykyiseen järjestelmään on, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtymässä pois suuri osa järjestelmästä jaettavasta rahasta määräytyy 0–15-vuotiaiden ikäluokkien perustella. Tarve- ja olosuhde-eroperusteisiin valtionosuuskriteereihin esitetään uutena kriteerinä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, joka korvaisi nykyisen työpaikkaomavaraisuuden. Lisäksi työttömyysaste siirretään laskennallisista kustannuksista valtionosuuden lisäosiin (Valtiovarainministeriö, muistio 21.1.2017, <http://alueuudistus.fi/kuntien-valtionosuusjarjestelma>, vierailtu 7.8.2017).

³⁴⁴ HE 15/2017 vp, s. 16.

voimaanpanolakia koskevan lakiehdotuksen 42 §:ssä säädetyn kunnan valtuustojen veloitteen määrätä vuoden 2019 tuloveroprosentiksi vuoden 2018 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä merkitsevän rajausta kuntien oikeuteen harjoittaa tiettyä toimintaa ja kuntien oikeuteen päättää taloudestaan. Valiokunnan näkemyksen mukaan sääntelytapa ei sovi hyvin yhteen perustuslain 121 §:n 3 momentin sanamuotoon ja pykälän esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan. Veroprosentin säätäminen lailla poistaisi kunnanvaltuustoilta harkintavallan asiassa. Vaikka kuntien tuloveroprosentin lakisääteisen alentamisen nähtiin rajoittavan perustuslaissa turvattua kuntien verotusoikeutta, katsoi valiokunta lausunnossaan kuitenkin, että perustuslain 19 §:ssä säädetyn riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen kytkeytyvän maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä tehtynä määräaikainen rajoitus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 121 §:n 3 momentin estämättä.³⁴⁵

Tähän perustuslakivaliokunnan kuntien itsehallintoa kaventavaan näkemykseen vaikutti osaltaan myös se, että kunnat ovat itse päättäneet lähtötason, josta laissa säädetty vähennys tehdään. Myös uudistuksen yhteydessä tehtävällä peruspalveluiden valtiosuusjärjestelmän uudistamisella tavalla, joka turvaisi kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen uudistuksen yhteydessä, valiokunta katsoi perusteluissaan olevan painoarvoa.³⁴⁶ Valtiosuusjärjestelmän uudistaminen liittyy tilanteeseen, jossa tehtävien järjestämistäsiirron yhteydessä kunnista maakuntiin siirtyvien tulojen ja kustannusten on arvioitu vastaavan koko maan tasolla toisiaan, mutta ei kuntakohtaisesti: joissakin kunnissa tuloja siirtyy euromääräisesti enemmän kuin kustannuksia ja vastaavasti toisissa kunnissa menoja siirtyy euromääräisesti enemmän kuin tuloja. Lisäksi, koska kunnallisveroprosentin euromääräinen tuotto vaihtelee kunnittain huomattavasti ja tasasuuruinen kunnallisveroprosentin leikkaus tarkoittaisi erilaisia euromääräisiä summia asukaskohtaisesti laskettuna, on muutoksen taloudellisia vaikutuksia rajoit-

³⁴⁵ PeVL 67/2017 vp, s. 14.

³⁴⁶ PeVL 67/2017 vp, s. 14–16.

tavan mekanismin muodostaminen katsottu tarpeelliseksi. Suurten kunta-kohtaisten muutosten minimoimiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain lakiehdotukseen 27 §:ssä olisikin tarkoitus säätää kunnalle myönnettävästä valtionosuuden lisäämisestä, jos tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle kunnan tulot vähenevät enemmän kuin kunnasta maakunnalle siirtyvien tehtävien kustannukset ovat.³⁴⁷

Kuntien itsehallinnon näkökulmasta maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lakikokonaisuuteen jää useita epävarmuustekijöitä, jotka vaikeuttavat uudistuksen vaikutusten arviointia. Lakiehdotuskokonaisuuden esitöissä (HE 15/2017 vp) ei muun muassa uudistuksen vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon tai eri kuntien kunnallisveroprosentteihin ole pystytty luotettavasti esittämään. Esitöissä ei myöskään ole pystytty arvioimaan verotuksen alueellisessa eroissa tapahtuvia muutoksia tai sitä, kohdistuvatko uudistuksen vaikutukset kansalaisiin tasavertaisesti asuinpaikasta riippumatta, erityisesti koska tasoa koskevat päätökset ovat kuntien päätösvallassa.³⁴⁸ Vaikutusarviontien puuttuminen tai niiden yleisyyden vuoksi maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusta koskevan hallituksen lakiesityksen ei voida katsoa vastaavan aikaisempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä tai edes hallituksen itselleen luomia valtion kuntalouuteen vaikuttavien toimenpiteiden ohjaukseen muodostettuja periaatteita. Ilmeisesti tällä kertaa hallituksen käynnistämä uudistus, kuten perustuslakivaliokuntakin lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) on korostanut, on välttämätön kuntalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta, jolloin päämäärä on hyväksyttävä peruste kaventaa kuntien itsehallintoa määräaikaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) katsonut pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella käynnistetyn maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen olevan niin välttämätön kuntalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta, että päämäärä on hyväksyttävä peruste kaventaa määräaikaisesti kuntien itsehallintoa.

³⁴⁷ HE 15/2017 vp, s. 587.

³⁴⁸ HE 15/2017 vp, s. 16.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lakikokonaisuutta koskevassa hallituksen esityksessä ei ole esitetty juurikaan muita keinoja palvelujen tasavertaisuuden ja saatavuuden parantamiseksi ja menokehityksen leikkaamiseksi kuin uusien laajempien rakenteiden muodostaminen. Tässä mielessä maakuntauudistuksen voidaan katsoa olevan jatkumoa edellisen hallituksen kuntauudistukselle. Toisaalta jatkuvuutta edellis-kauden sosiaali- ja terveydenhuoltouudistukseen voidaan löytää myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Lausunnossaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita (PeVL 67/2014 vp) valiokunta katsoi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisella olevan perusoikeusjärjestelmään perustuvia painavia perusteluja, vaikkakaan lakiesityksessä ei esitetty muutosta palvelujen järjestämistapaan.³⁴⁹ Meneillään olevan uudistuksen osalta perustuslakivaliokunnan lausunto on jälleen vastaava, eikä hallituksen esitys (HE 15/2017 vp) edelleenkään sisällä kuvausta sosiaali- ja terveyspalvelujen muutoksesta hallituksen asettamien tavoitteiden mukaisesti.

9.2.2 Kunnan omaisuuden siirto maakunnille ilman kuntalaisten päätöstä

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessa luotavan uuden hallintotason toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää maakuntien toiminnan tarvitsemien toimitilojen, irtaimiston sekä palvelutoimintaan liittyvien sopimusten siirtämistä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille. Maakunta ja sote-esityksen mukaan maakunnan käyttöön on turvattava sen järjestämisvastuulle kuuluvissa tehtävissä tarvittava omaisuus, johon liittyen on ratkaistava, siirtyykö tarvittavan omaisuuden omistusoikeus maakunnille vai säilyykö osa omaisuudesta edelleen kuntien omistuksessa. Omaisuusjärjestelyjen toteuttamista ohjaavaksi tavoitteeksi on asetettu uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen siten, ettei järjestelyyn liittyvät ratkaisut johtaisi kuitenkaan kokonaisveroasteen nousuun. Samalla uudistuksen avulla on hallituksen mukaan voitava pitkällä aikavälillä säävuttaa julkisen talouden kokonaisuudessa 3 miljardin euron säästötavoite

³⁴⁹ Ks. PeVL 67/2014 vp, s. 3–4.

sekä vaikuttaa kestävyysvajeen hallitsemiseen. Uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen osalta hallitus on esityksessään lähtenyt siitä, etteivät ne saisi myöskään vaarantaa rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä, ja samalla tulisi varmistaa kuntien tasapuolinen kohtelu.³⁵⁰

Tavoitteen toteuttamiseksi maakunta- ja sote-uudistuksen voimaannolaki ehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi uudistuksen toteuttamiseksi tarvittavista, kuntien ja kuntayhtymien omaisuutta koskevista järjestelyistä, jossa nykyisten sairaanhoitopiirien kuntayhtymien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirrettäisiin maakuntien omaisuudeksi lain nojalla yleisseuraantona³⁵¹ eli sulautumisena. Kuntayhtymien sulautuminen maakuntiin noudattaa hallituksen esityksessä yritysoikeudesta tuttua terminologiaa, jossa sulautumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa yhtiö sulautuu toiseen varoineen ja velkoineen.³⁵² Yritysoikeudesta poiketen kuntayhtymät sulautetaan maakuntiin lailla eikä sulautuvan yhtiön päätöksellä, kuten osakeyhtiöiden tapauksessa.³⁵³

Hallituksen ehdotuksen mukaan kuntien omistamat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vähintään kolme vuotta voimassa olevan vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan. Kunta siirtäisi tehtävien mukana maakunnille myös tehtäviin liittyvässä toiminnassa käytettävän irtaimiston (koneet, kalusteet, laitteet, materiaalit) sekä immateriaaliset oikeudet ja muut luvat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset. Lakiehdotuksen mukaan kuntien omistamat perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen tilat säilyvät uudistuksen jälkeen lähtökohtaisesti kuntien omistuksessa.³⁵⁴

³⁵⁰ HE 15/2017 vp, s. 168.

³⁵¹ HE 15/2017 vp, s. 201.

³⁵² Osakeyhtiölaissa sulautumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa yhtiö voi sulautua toiseen yhtiöön, jolloin sulautuvan yhtiön varat ja velat siirtyvät vastaanottavalle yhtiölle (osakeyhtiölaki 624/2006 16:1 §). Elinkeinotulojen verotuksessa annetun lain (360/1968) 52 a §:ssä sulautumisella tarkoitetaan järjestelyä, jossa sulautuva yhtiö purkautuen selvitysmenettelyttä siirtää kaikki varansa ja velkansa vastaanottavalle yhtiölle.

³⁵³ Ks. osakeyhtiölaki 624/2006 16:9 §.

³⁵⁴ HE 15/2017 vp, s. 201, PeVL 26/2017 vp, s. 16.

Toisin kuin yksityisten oikeushenkilöiden osalta, julkiset oikeushenkilöt, kuten kunnat, jäävät vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustuslain 15 §:ssä perusoikeutena säädetyn omaisuuden suojan soveltamisen ulkopuolelle, minkä vuoksi kuntien omaisuuden siirtämistä on tarkasteltava kunnan itsehallintoa koskevien perustuslain säännösten sekä muun lainsäädännön kautta.³⁵⁵

Maakunta- ja sote-esityksen mukaan esitystä tulee arvioida perustuslaissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä perusoikeuksien, erityisesti sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta.³⁵⁶ Näistä kunnan asukkaiden itsehallinnon osalta uudistukseen liittyviä omaisuusjärjestelyjä voidaan lähestyä kunnan taloudellisen itsehallinnon sekä edellä mainitun rahoitusperiaatteen toteutumisen sekä kunnallisen päätöksenteon näkökulmista: heikentääkö kuntien omaisuuden siirto kunnan toimintaedellytyksiä rahoitusperiaatteen tarkoittamalla tavalla ja voiko kunta päättää omaisuudestaan kansanvaltaisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Maakunta- ja sote-esityksessä kuntien omaisuuden katsotaan olevan kuntien lakisääteisten tehtävien hoitoon tarkoitettua julkista omaisuutta, jonka hankinta on rahoitettu kunnan asukkaiden verovaroin, jonka siirtämisen uudelle, samasta tehtävästä vastuulliselle taholle ei voida katsoa uhkaavan kunnan asukkaiden perustuslailla suojattua itsehallintoa.³⁵⁷ Hallituksen esityksen mukaan omaisuusjärjestelyjen osalta olisi kuitenkin arvioitava, edellyttääkö kunnan asukkaiden itsehallinnon perustuslainsuoja, että kuntien tulee saada omaisuudestaan korvaus vai voidaanko omaisuutta siirtää tehtävien järjestämistä vastuu mukana. Esityksen mukaan omaisuusjärjestelyjä on arvioitava myös näkökulmasta, muodostaako tulevaisuudessa syntyvä tilanne uhan rahoitusperiaatteen toteutumiselle.³⁵⁸

Kunnan taloudellisten toimintaedellytysten osalta kuntien omaisuuden siirrosta kunnille aiheutuvien negatiivisten vaikutusten ja uudistuksen suuren mittakaavan vuoksi ehdotetaan uudistuksessa kuntayhtymäosuus-

³⁵⁵ ks. Länsineva 2011, s. 566.

³⁵⁶ HE 15/2017 vp, s. 678

³⁵⁷ HE 15/2017 vp, s. 682

³⁵⁸ HE 15/2017 vp, s. 681

ja irtaimiston poistuminen kunnan taseesta katettavaksi ilman tulosvaikutusta kirjanpidollisesti kunnan peruspääomaa alentamalla. Mekanismin käyttö hallituksen esityksessä perustellaan työ- ja elinkeinoministeriön kirjanpitolautakunnan kuntajaoston kertyneiden pääomien kattamisesta peruspääomasta antamalla lausunnolla (77/2006), jonka mukaan peruspääoman alentamisen perusteena tulee olla pysyvien vastaavien määrän pysyvä aleneminen, jossa tulisi ottaa huomioon kuntalain 110 §:n 3 momentin perustelujen mukaisten edellytysten täyttyminen.³⁵⁹ Tämän kaltaiseksi syyksi kuntajaosto on katsonut muun muassa omaisuuden luovutuksen, menetyksen tai ylimääräisen poiston taikka arvonalentumisen.³⁶⁰ Ehdotuksen mukaan maakunnille siirtyisi myös kunnan omistamien osakeyhtiöiden osakkeet, joiden päätoimiala on sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen. Tämän kaltaisten osakkeiden siirto on uudistuksessa suunniteltu toteutettavaksi myös kunnan peruspääomaa alentamalla.³⁶¹

Kuntien toimitilaomaisuuden osalta perustuslakivaliokunta lakiesitystä koskevassa lausunnossaan katsoi suurimman kuntien talouteen vaikuttavan riskin muodostuvan käyttämättä jäävän tilan ylläpitokustannuksista, mahdollisesti jäljelle jäävästä investointivelasta sekä kunnan taseessa olevasta poistamattomasta hankintamenosta.³⁶² Riskin merkitystä valiokunnan mukaan vähentää, ettei se aiheudu yksin maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta, vaan kuntien omistamien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen käytössä olevan omaisuuden tarve ja käyttö muuttuvat tulevaisuudessa väistämättä muun muassa väestön ikääntymisen, työikäisen väestön kasvukeskuksiin siirtymisen, terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttumisen sekä digitalisaation seurauksena.³⁶³

Kuntien omaisuuden suojan osalta perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lakiehdotusta koskeneessa lausun-

³⁵⁹ Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunnon antohetkellä kuntalain (365/1995) 65 § 3 momentti

³⁶⁰ Työ- ja elinkeinoministeriö, Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto kertyneiden pääomien kattamisesta peruspääomasta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, lausunto 77, 14.11.2006, s. 4

³⁶¹ HE 15/2017 vp, s. 250

³⁶² PeVL 26/2017 vp, s. 17

³⁶³ PeVL 26/2017 vp, s. 17, ks. myös HE 15/2017, s. 149–150.

nossaan (PeVL 26/2017 vp) katsonut, etteivät omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt kunnilta maakunnille yleisellä tasolla vaaranna kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Yksittäisten kuntien osalta vaikutuksiin liittyy kuitenkin riskejä, joita ”ei voi pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana”. Yksittäisten kuntien osalta omaisuuden siirron vaikutukset, erityisesti tilanteissa joissa investointeja vaatineet tilat jäävät uudessa tilanteessa käyttämättömiksi, saattavat vaikuttaa kunnan mahdollisuuteen päättää itsenäisesti taloudestaan. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta myös edellytti kunnan itsehallinnon toteutumisen kannalta voimaanpanolakiin tarvittavan kompensatiosääntelyn muodostamista.³⁶⁴

Haaste uudistuksen arvioinnille kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta liittyykin osin siihen, ettei uudistuksen kuntakohtaisia vaikutuksia ei ole juurikaan pystytty vielä arvioimaan. Vaikkakaan uudistukseen liittyvät omaisuusjärjestelyt eivät perustuslakivaliokunnan mukaan yleisellä tasolla vaaranna kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti, on tästä riski olemassa yksittäisten kuntien osalta. Valiokunta on katsonut muun muassa suurimman taloudellisen riskin kohdistuvan vanhoihin sosiaali- ja terveydenhuollon avopalvelurakennuksiin tiheään palveluverkon omaavalla mutta väestömäärältään taantuvalla alueella, mutta lakiesityksen käsittelyvaiheessa ei ollut mahdollista paikantaa, mihin yksittäiseen kuntaan muutos kohdistuu. Tämä erityisesti sen vuoksi, koska loppullisen ratkaisun palveluverkosta tekevät maakunta ja valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen osalta palvelujen tuottaja.³⁶⁵ Hallituksen esityksessä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessa onkin todettu olevan mahdotonta arvioida, miten tilanne mahdollisesti vaikuttaa niiden kuntien talouteen, taloudelliseen liikkumavaraan sekä loppujen lopuksi rahoitusperiaatteen toteutumiseen, joissa toimitiloja jää tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättä.³⁶⁶

³⁶⁴ PeVL 26/2017 vp, s. 18.

³⁶⁵ PeVL 26/2017 vp, s. 17.

³⁶⁶ HE 15/2017 vp, s. 683.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistukseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi kuntien omaisuuden siirtojen vaikutusten arvioinnin yksittäisten kuntien osalta on katsottu olevan mahdotonta.

Omaisuuden siirtoon kunnilta maakunnille voidaan katsoa liittyvän myös kunnan itsenäisen päätöksenteon kannalta ongelmallisia piirteitä. Perustuslaissa on turvattu kunnalliseen itsehallintoon kuuluva oikeus päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta. Perustuslain esitöiden mukaan kuntien verotusoikeuteen liittyvä oikeus päättää omasta taloudesta.³⁶⁷ Taloudesta päättämiseen on katsottu sisältyvän oikeus päättää omaisuudesta, sen käyttämisestä tai luovuttamisesta.³⁶⁸ Lisäksi perustuslain turvaama kunnallinen päätöksenteko ja kunnanvaltuusto kunnan asukkaiden ylintä päätösvaltaa käyttävänä elimenä voidaan tietyiltä osin rinnastaa eduskunnan vastaavaan, joten olisi mahdollista nähdä, että perustuslain 92 §:n 2 momentin vaatimuksen valtion kiinteän omaisuuden myymisestä tai luovuttamisesta vain eduskunnan suostumuksella, ohella myös kunnan itsehallinnollinen asema, edellyttäisi kunnanvaltuuston jonkinasteista suostumusta kunnan omaisuuden luovuttamiseksi. Uudistuksen voimaannpanolakehdotuksen 23 §:ssä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi kunnan velvoite selvittää ja yksilöidä maakunnalle siirtyvä irtain omaisuus, sopimukset sekä toimitilat sekä 24 §:ssä säädettäväksi maakuntavaltuustolle annettava toimivalta päättää kunnan tekemän selvityksen pohjalta sopimusten ja irtaimen omaisuuden siirtymisestä maakunnalle.³⁶⁹ Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta sääntelyehdotus aiheuttaa sen, että maakuntavaltuusto saa toimivallan lopulta päättää kunnanvaltuuston jo kertaalleen määrittelemän ja yksilöimän omaisuuden tosiasiallisesta luonteesta. Ehdotetussa muodossa sääntely kaivattaisi kunnan päätösvaltaa määrittää sekä yksilöidä voimaannpanolaissa tarkoitettua kunnan omaisuudesta. Ehdotus mahdollistaisi myös sen, että

³⁶⁷ HE 1/1998 vp, s. 176.

³⁶⁸ Ks. Tuori 2017, s. 15.

³⁶⁹ Ks. HE 15/2017 vp, s. 519–520.

maakuntavaltuusto valitsee sille siirtyväksi omaisuudeksi vain maakunnan tehtävää alaa täysimääräisesti tukevan omaisuuden ja jättäisi kunnan kannettavaksi esimerkiksi vanhentuneen tai vajaakäytössä olevan irtaimiston. Toisaalta ehdotus mahdollistaa myös kunnan määrittelemään suhteellisen vapaasti, mitä se omaisuusselvitykseen ottaa mukaan.

**Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon voimaantulolaki-
ehdotuksen 23 § ja 24 § merkitsevät maakuntavaltuustolle annettavaa
toimivaltaa päättää kunnanvaltuuston kertaalleen määrittelemän ja
yksilöimän omaisuuden tosiasiallisesta luonteesta ja omaisuuden
siirtymisestä maakunnalle.**

9.2.3 Kuntien uusien maakuntauudistuksen toteutustehtävien rahoittaminen

Uudistuksella asetettujen säästötavoitteiden ja muutoksen aiheuttamien lisäkustannusten osalta uudistuksen toimeenpanon onnistuminen on katsottu keskeisimmäksi tekijäksi. Hallituksen uudistusta koskevassa lakiesityksessä todetaan mahdolliseksi tavoitteeksi asetettujen säästöjen saavuttaminen, mutta sen edellyttävän muun muassa parhaiden käytäntöjen laajaa käyttöön ottamista, kilpailutalouden hyväksikäyttöä ja tiukkaa ohjausta.³⁷⁰ Uudistuksen kokonaistavoitteiden saavuttaminen edellyttää syvälle käyvää ja kaikille tasoille ulottuvaa toimintatapojen muutosta, jolloin muutosjohtamisen merkitys on suuri.³⁷¹

Merkityksestään huolimatta maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpanoa ja muutosta ohjaava sääntely on jäämässä hyvin vähäiseksi maakunnille tehtäviä luovuttavien kuntien osalta. Talousohjauksen näkökulmasta uudistuksen toteutus muodostaa kunnille uusia tehtäviä,

³⁷⁰ HE 15/2017 vp, s. 15.

³⁷¹ HE 15/2017 vp, s. 216.

joiden toteuttaminen aiheuttaa kunnille ylimääräisiä kustannuksia. Hallituksen lakiesitysten vaikutusarvioinnissa uudistuksen on arvioitu vaikuttavan kustannuksia nostavasti ainakin tietohallinnon ja ICT-palvelujen järjestämisen osalta, mutta arvioinnissa niitä ei ole kytketty sääntelyssä esitettyihin tehtäviin.³⁷² Uudistuksen voimaansaantoa koskevan lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään kuntien ja kuntayhtymien velvoitteesta osallistua maakuntien toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmisteluun sekä antaa maakunnalle siinä tarpeellista virka-apua. Lakiehdotuksen 23 §:ssä säädetään kuntien velvoitteesta tehdä maakunnalle yksityiskohtainen selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen käytössä olevista toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta ja sopimuksista. Maakuntiin siirtyvien kuntayhtymien vastaavasta velvoitteesta on säädetty lakiehdotuksen 19 §:ssä. Lakiehdotuksen 9 §:ssä on kunnille säädetty lisäksi erillinen velvoite luovuttaa sähköisessä muodossa maakunnan viranomaisille maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot maakuntiin siirtyvien tehtävien ja niihin liittyvien tukipalvelujen käyttötaloudesta, siirtyvästä henkilöstöstä sekä siirtyvien tehtävien ja palveluiden asiakkaista. Ehdotuksen mukaan maakunnan on sovittava kunnan ja kuntayhtymän kanssa luovutuksen tarkemmasta toteutuksesta.³⁷³

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva lainvalmistelu vaikuttaisi unohtaneen kuntien tehtäviin liittyvän rahoitusperiaatteen edellä mainittujen muutoksen aikaisten uusien tehtävien osalta. Lakiehdotukset eivät sisällä lainkaan sääntelyä siitä, miten kunnille näiden ehdotettujen uusien tehtävien rahoitus tullaan järjestämään. Voimaansaanolakiehdotuksen 45 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön velvoitteesta tukea kuntia ja kuntayhtymiä uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa.³⁷⁴ Sääntelyehdotus tai sen perustelut eivät sisällä tarkempaa mainintaa siitä, tarkoittaako kyseessä oleva kuntien tuki rahoitusta tehtävistä syntyviin kustannuksiin. Lakikokonaisuuteen sisältyvässä kuntien valtionosuutta koskevissa muutoksissa ei myöskään ole otettu

³⁷² Ks. HE 15/2017 vp, s. 224.

³⁷³ Ks. HE 15/2017 vp, s. 767.

³⁷⁴ Ks. HE 15/2017 vp, s. 774.

kantaa muutosten aikaisten uusien tehtävien rahoittamiseen sääntelyn kohdistuessa vain ehdotuksessa tarkoitettuihin valtionosuustehtäviin. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta 19 §:n 2 momentissa ehdotetaan säilytettäväksi nykyistä lakia vastaava säännös siitä, että uusissa ja laajentuviissa valtionosuustehtävissä valtionosuus olisi 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista.³⁷⁵ Valtion kehyksessä soite- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valmisteluun ja ohjaukseen sekä maakuntien palvelukeskusten perustamisen ja käynnistämisen kustannuksiin on osoitettu 58 milj. euroa v. 2018, 7,7 milj. euroa v. 2019, 2,2 milj. euroa v. 2020 ja 1,2 milj. euroa v. 2021, mutta vuosia 2018–2021 koskevassa julkisen talouden suunnitelmassa ei eritellä tarkemmin, kompensoidaanko valmisteluun varatusta määrärahasta myös kuntien uusien uudistuksen toteutustehtävien kustannuksia.³⁷⁶

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen lakiehdotus-kokonaisuuden (HE 15/2017 vp) voidaan katsoa olevan ongelmallinen kuntien rahoitusperiaatteen kannalta, koska ehdotus ei sisällä lainkaan sääntelyä siitä, miten kunnille muutoksen toteuttamiseen annettavat uudet tehtävät rahoitetaan.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen taloudellista ohjausta koskeva sääntely keskittyy myös lähes yksinomaan jatkuvan toiminnan rahoitukseen. Sääntelyehdotuksissa ei oteta kantaa, miten muutosta toteuttavat kunnat rahoittavat muutoksen aiheuttamat kustannukset. Tämän voidaan suoraan katsoa toisaalta heikentävän valtion ohjausmahdollisuutta, mutta myös samalla kaventavan kuntien taloudellista itsehallintoa. Ilman ohjaavaa sääntelyä valtion mahdollisuudet ohjata maakuntauudistuksen edellyttämiä tehtäväsiirtoja jäävät vähäisiksi. Toisaalta ilman kunnille uusiin tehtäviin ohjattavaa lisärahoitusta jää tehtävien aiheuttamien

³⁷⁵ Ks. HE 15/2017 vp, s. 582.

³⁷⁶ Valtiovarainministeriö 2017, s. 55.

kustannusten kattaminen joko kuntien vastuulle tai maakunnan hoidettavaksi kunnille kohdennettavin korvauksin. Esimerkiksi voimaantulolaki ehdotuksen 9 §:ssä säädetään kuntien tiedonantovelvoitteesta, joka velvoittaa kunnan luovuttamaan maakunnalle maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot sähköisessä muodossa sekä sopimaan yhdessä maakunnan kanssa luovutuksen tarkemmasta toteutuksesta. Lakiehdotuksen perustelun mukaan, koska velvoitteesta aiheutuisi kunnille ja kuntayhtymille lisäkustannuksia, valtio osallistuisi rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla kunnille ja kuntayhtymille tietojen siirtämisestä aiheutuvien suoranaisten kustannusten rahoittamiseen myöntämällä tehtävän hoitoon valtionavustusta.³⁷⁷ Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtio on sitoutunut kunnille annettavien uusien tehtävien osalta kompensoimaan tehtävän aiheuttamat kustannukset täysimääräisesti joko 100-prosenttisella valtionrahoituksella tai vähentämällä vastaavan määrän kunnan nykyisistä tehtävistä ja velvoitteista. Toisaalta ilman kompensatiotaan liittyvää sääntelyä valtionapuviranomaiselle jää suuri harkintavaltia määrätä avustuksen määrästä ja sen ehdoista.

Muutoksen edellyttämien voimavarojen varmistamiseen liittyvänä haasteena on luonnollisesti muutoksesta aiheutuvien kustannusten suuruusluokan arviointiin liittyvä epävarmuus. Kuten hallituksen esityksessäkin, on maakunnan perustamisen vaatimien kustannusten suuruusluokan arvioiminen haasteellista, mikä johtuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauteen liittyvien linjausten sekä muutoksen alueellisia toteutustapoja koskevan tiedon puuttumisesta.³⁷⁸ Valtion sitoutumisen Euroopan paikallishallinnon peruskirjan säännöksiin sekä hallituksen tavoitteiden olla lisäämättä kuntien tehtäviä ilman niiden toteuttamiseen liittyvää taloudellista kompensatiota voidaan katsoa edellyttävän lakiehdotuksessa esitettyä arviointia parempaa analyysiä uudistuksen aiheuttamien lisätehtävien osalta.

³⁷⁷ HE 15/2017 vp, s. 504.

³⁷⁸ HE 15/2017 vp, s. 223.

10 Tulevaisuuden kunta ja valtion vanha ohjausmalli – johtopäätökset ja kehittämisehdotukset

Valtiovarainministeriön 1.1.2016 asettaman Tulevaisuuden kunta -hankkeen (VM113:00/2015) tavoitteena on määrittellä visio tulevaisuuden kunnasta vuonna 2030 sekä kuntien rooli, tehtävät ja asema suhteessa perustettaviin maakuntiin. Painopisteenä määrittelylle on otettu kunnan rooli hyvinvoinnin, elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjänä sekä kuntademokratian näkökulma. Valtio on sitoutunut turvaamaan kuntien edellytykset suoriutua sekä kunnille annetuista että kuntien itsehallintonsa nojalla itselleen ottamista tehtävistä, mutta tulevaisuuden kuntaa koskevassa parlamentaarisen työryhmän väliraportissa ei käsitellä valtion ja kunnan välisen roolin muuttumista kuntien muuttuessa.³⁷⁹

Uusien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää yleensä tavoitteiden toimeenpanoa tukevien toimenpiteiden ohjausrakennetta, joka varmistaa muutoksen kustannustehokkaan toteutuksen sekä toteutuksessa huomioitavien periaatteiden ja linjausten noudattamisen. Kuntien ja valtion välistä suhdetta määrittävät osaltaan valtion kansainväliset sitoumukset, perustuslailliset periaatteet sekä kulloinkin voimassa olevien poliittisten voima-suhteiden kautta muodostunut näkemys kuntien roolista ja kuntarakenteen kehityksestä. Tulevaisuuden kunnan itsehallinnollista asemaa tukevan valtion ohjausrakenteen kehittäminen edellyttää käsitystä nykyisen ohjaus-

³⁷⁹ Valtiovarainministeriö 9a/2017

rakenteen heikkouksista ja vahvuuksista. Tässä selvityksessä onkin pyritty tulevaa kehitystä varten muodostamaan näkemys valtion ja kuntien välisestä suhteesta sekä valtion kuntiin kohdentamasta ohjauksesta erityisesti kuntien itsehallinnon perusteiden kannalta.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) 9 (2) artiklan mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Lisäksi (9) 1 artiklan mukaan paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössä korostanut, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisessa perustuslakivaliokunta on korostanut kuntien valtionosuusjärjestelmän sekä verotusoikeuden merkitystä valtion ja kuntien suhteen määrittäjänä. Kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta valtion kuntiin suuntaamaa tavoite- ja resurssiohjausta voidaan tarkastella kunnan mahdollisuutena vaikuttaa saamiensa tulojen määrään sekä päätösvaltana päättää tulojen kohdistamisesta menoihin.

Tämän vuosituhatosen hallitusten kuntapoliittisista tavoitteista on mahdollista muodostaa jatkumo kuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta, kuntien palvelutoiminnan järjestämistä sekä toiminnan kehittämistä koskevista kokonaisuuksista. Koko 2000-luvun ajan hallitusohjelmien tavoitteina on ollut vahvistaa kuntien taloudellista asemaa ja parantaa kuntien talouden tasapainoa. Tavoitteen saavuttamiseen liittyvät keinot ovat painottuneet kunnille annettavien uusien tehtävien rajoittamiseen sekä tehtävien rahoittamiseen erityisesti valtion rahoitusosuutta muuttamalla. Kuntien tehtäviä ja valtion rahoitusta koskevia toimenpiteitä haasteellisemmän kokonaisuuden muodostavat hallitusten tavoitteet, joilla on pyritty parantamaan kuntien toiminnan tuottavuutta sekä hillitsemään kustannuskehitystä. Vaikkakin tuottavuuskehitys on pitkälti kiinni kunnan omissa toimenpiteissä, ovat isotuvat hallitukset ottaneet sen tavoitteekseen. Kuntien menojen hallintaan keskeisenä valtion toimenpiteenä on ollut kuntatalouden ohjausjärjestelmän kehittäminen, jossa välineet ovat siirtyneet peruspalvelujen arvioinnista

kattamaan koko kuntatalouden osatekijät. Makrotason talousohjauksen tehokkuuden ja onnistumisen arviointi on mahdollista tehdä vasta myöhemmin.

Valtioneuvoston periaatepäätökset on tarkoitettu ohjaamaan ja koordinoimaan valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon työtä, mutta monilta osin periaatepäätökset ulottuvat joko suoraan tai välillisesti poliittisina tahtotilan ilmauksina myös kuntiin. Sinällään ei ole ongelmallista, että valtioneuvosto organisoi periaatepäätöksillään valtion suhdetta kuntiin. Sen sijaan ongelmallisia ovat tilanteet, joissa periaatepäätöksissä suoraan vastuutetaan kuntia toimenpiteiden toteuttamiseen. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Periaatepäätöksissä olevat vastuutukset eivät saisi ainakaan tarkoittaa uusien tehtävien muodostumista kunnille. Hallitusohjelmien toimeenpanoon liittyvät poliittiset ohjelmat, kärkihankkeet tai muut vastaavat muutoksen toteutuksen organisointitavat eivät pääsääntöisesti muodosta yhdenmukaista ohjattua kokonaisuutta. Samalla kehitystoimenpiteiden erilaiset ja tapauskohtaiset rahoitusmallit eivät juurikaan tue kuntien talouden suunnittelulle asetettuja tavoitteita ja säännöksiä.

Kuntien yleiseen ohjaukseen sisältyvä valtion ja kuntien neuvottelumenettely ei muodosta kuntia oikeudellisesti sitovia sopimuksia, minkä vuoksi neuvottelun roolin voidaan katsoa olevan valtion lainsäädäntö- ja talousarviovalmistelua tukeva instrumentti. Koska neuvottelu tai sen lopputulos ei ole sitova myöskään valtion osalta, on sen roolina toimia laadunvarmistajana valtion kuntien ohjaukseen tähtäävien toimenpiteiden valmistelussa ja vaikutusten arvioinnissa. Menettelyn merkitystä korostaa kuitenkin sen rooli valtioneuvoston kuntien yleisen ohjauksen sekä kuntien tehtäviin liittyvän ohjauksen yhdistäjänä. Kuntien edustuksellinen osallistuminen neuvotteluun mahdollistaa vähintäänkin eri näkökulmien mukaan ottamisen valtion kuntiin kohdistuvien toimenpiteiden arvioinnissa.

Koska laissa säädettyjen neuvottelukuntien tehtävät liittyvät pääosin tehtävän toteuttamisesta vastaavan viranomaisen tukemiseen, yhteisten tavoitteiden muodostamiseen tai yhteisten kehittämishankkeiden muodostamiseen, ei neuvottelukuntien päätöksillä tai linjauksilla ole juridisesti sitovaa vaikutusta kuntien toimintaan. Neuvottelukuntien muodostamat tavoitteet tai kannanotot neuvottelukunnan tehtävälleen liittyvissä asioissa vaikuttavat

kuitenkin lainvalmisteluun, kehitysrahoituksen allokointiin sekä kuntien käyttämien kansallisten palvelujen kehittämiseen, jolloin neuvottelukuntien toiminnassa on mahdollista nähdä kuntien omaa päätöksentekovaltaa rajoittavia elementtejä. Neuvottelukuntien muodostamat yhteistyörakenteet tarjoavat kunnille myös mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa kansallisten tavoitteiden ja palvelujen tulevaan kehitykseen, ja niiden työskentelyyn osallistuminen vahvistaa osaltaan kuntien mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin.

Kokonaisuutena valtion kuntatalouteen kohdistama yleinen ohjaus (julkisen talouden suunnitelman, kuntalousohjelman sekä kuntalaissa säädetyn valtion ja kuntien välisen neuvottelumenettely) ei juurikaan rajoita kunnan itsenäistä valtaa päättää taloudestaan. Yleinen ohjaus kohdistuu pääosin arvioimaan valtion kuntatalouteen vaikuttavia toimenpiteitä, minkä vuoksi ohjausjärjestelmä ei kavenna suoraan yksittäisten kuntien valtaa päättää omasta taloudestaan. Pidemmällä aikavälillä julkisen talouden suunnitelma valtion kehys- ja talousarvion valmistelua linjaavana mekanismina kuitenkin vaikuttaa kuntien valtion talousarviosta saamaan rahoitukseen sekä muihin tulojen perusteisiin. Kunnan taloudellisen päätösvallan voidaan katsoa kaventuvan muun muassa valtiosuutta vähentävillä ja kunnan vero- ja maksutulojen lisäämisen mahdollistavilla toimenpiteillä, jotka tosiasiallisesti kaventavat erityisesti heikommassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuutta korottaa tulojaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella voidaan muodostaa näkemys siitä, että rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kunnalle ehdotettujen uusien tai muuttuvien tehtävien lisäksi muiden olemassa olevien lakisääteisten ja kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamien tehtävien toteuttamisen edellyttämät resurssitarpeet. Perustuslain 121 §:n 1 momentin edellyttäessä itsehallinnon periaatteiden toteutumista jokaisessa kunnassa tulisi rahoitusperiaatetta arvioida myös kuntakohtaisesti. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi tulisi tehdä kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtiosuuksien ja verontasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Käytännössä eduskunnalle kuntien tehtäviä koskevat hallituksen lakiehdotukset eivät kuitenkaan sisällä kaikkia näitä elementtien arviointeja.

Kuntien yleisen valtionosuuden on katsottu olevan keskeinen paikallisen itsehallinnon perustana pidetyn rahoitusperiaatteen toteutumisen turvaava mekanismi. Valtionosuuden yleiskatteellisen luonteen vuoksi kunnille jää laaja toimivalta päättää valtionosuuden kohdistamisesta kunnan toiminnan vaatimiin menoihin. Toisaalta valtionosuuden laskennallinen perusta aiheuttaa myös sen, ettei kunnilla ole omilla toimenpiteillään juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa saamiensa valtionosuuksien määrään. Valtionosuusjärjestelmä korvaa kuntien peruspalvelujen toteuttamiseen liittyviä käyttökustannuksia, ja valtionosuustehtäviä koskeva lainsäädäntö muodostaa kunnan talousarviovalmistelua sitovasti ohjaavaa sääntelyä ja kaventaa osaltaan kunnan itsenäistä päätösvaltaa omasta taloudestaan. Valtionosuustehtävien tarve- ja määrärahasidonnaisuus, tehtäviin sisältyvien asiakkaille kohdennettavien korvausten tason sääntelyt, tehtäviin liittyvät laatutavoitteet sekä henkilöstö- ja toimitilamitoitukset muodostavat kunnalle pakollisia menoja, jotka kunnan on kuntalain 110 §:n säännösten mukaan huomioitava talousarviossaan.

Valtion talousarviosta kuntiin kohdentamat muut valtionavustukset muodostavat monimuotoisen kokonaisuuden, jonka asema suhteessa yleiseen valtionosuuteen jää ainakin rahoitusinstrumentteja koskevan sääntelyn osalta osittain epäselväksi. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuslain säännöksistä sekä kuntatalousohjelmassa esitettyjä valtionavustusmekanismeja koskevassa sääntelyssä on vain vähän liittymäpintoja toisiinsa. Valtionosuuksien kohdetta ja määrää koskevan sääntelyn voidaan katsoa muodostavan kuntien itsehallinnon kannalta itsehallintoa toisaalta kaventavan ja toisaalta laajentavan rakenteen. Lakisääteisiin tehtäviin kohdistuvien erillisten valtionavustusten (mm. vaalimenojen korvaus) sitoessaan avustuksen tiettyyn käyttötarkoitukseen kaventuu kunnan päätösvalta avustuksella saadun rahoituksen kohdentamisessa. Toisaalta valtionavustuksiin liittyvä harkinnanvaraisuus mahdollistaa kunnan päättää ylipäätään avustuksen hakemisesta. Valtion talousarvioon varatusta määrärahasta riippuvat avustukset antavat valtiolle ja valtionapuviranomaisille mahdollisuuden päättää talousarviopäätöksillään rahoituksen käyttötarkoituksesta ja muodostumisperusteista, mikä kaventaa entisestään kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa saamansa rahoituksen määrään ja käyttöön. Toisaalta, jos valtio

ei varaa valtionavustuksen edellyttämää määrärahaa talousarvioonsa, se samalla jättää myös käyttämättä sääntelyn mahdollistaman ohjausmekanismi kuntiin.

Kunnallisen itsehallinnon ja valtion välistä suhdetta kuvaa hallituskausien aikana harjoitettu kuntapolitiikka ja kuntarakenteiden kehittämistä koskevat tavoitteet. Kuntarakenteisiin kohdistuvassa sääntelyssä on heijastunut kulloinkin istuvan hallituksen näkemykset elinkykyisistä kuntalaisten palvelut turvaavista kunnista. Kuntarakenteiden kehittämistä koskevan sääntelyn vaikutukset yksittäisiin kuntiin ovat tähän saakka jääneet vähäisiksi. Aikaisempien kuntauudistusten tai sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusten jääminen tavoitteistaan on merkinnyt kuntien omilla toimenpiteillä ja päätöksillä tapahtuneen kehityksen voimistumista. Koska valtioneuvoston kuntarakenteiden muutosta koskeva toimivalta kohdistuu lähinnä heikossa taloudellisessa asemassa oleviin kuntiin, on valtion ohjausvaikutus koko kuntahallinnon osalta jäänyt heikoksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallituskaudella käynnistetty maakunta- sekä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus saattaa tuoda kuntien itsehallinnon kehitykseen uuden luvun. Uuden hallintotason perustaminen voidaan hallituksen esityksen perusteella katsoa vaativan kunnalliseen itsehallintoon puuttumista ja sen kaventamista kunnan taloudellisen ja kansanvaltaisen päätöksenteon osalta. Kuntien edellytetään luovuttavan omaisuutensa uusille maakunnille korvauksetta tai vielä määrittelemättömän kompensatiosääntelyn mukaisesti. Kuntien päätösvalta siirtyvästä omaisuudesta jää myös maakuntavaltuuston toimivallan alle. Uudistuksen yhteydessä lainvalmistelijoilta sekä perustuslakivaliokunnalta on jäänyt huomaamatta myös rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistaminen uudistuksen yhteydessä kunnille säädettävien uusien tehtävien osalta. Maakuntien perustaminen edellyttää kuntien vahvaa osallistumista toiminnan siirtämiseen, mutta osallistumisen edellyttämiä voimavaroja tai niiden kohdentamismekanismeja ei valtio ole vielä lakiehdotuksiin esittänyt.

Valtion kuntiin kohdistaman ohjauksen voidaan edellä esitetyn perusteella katsoa muodostavan kokonaisuuden, jonka erilliset osat vaikuttavat kunnalliseen itsehallintoon hyvin eri tavoin. Ohjauskokonaisuuden pirstaleisuudesta johtuen kokonaiskuvan saaminen eri ohjausmekanismeista, niiden

vaikutuksesta kuntiin tai keskinäisestä riippuvuussuhteesta on vaikea hahmottaa. Tämän vuoksi tulevaisuuden kuntien roolin suunnittelun yhteydessä olisi syytä suunnitella myös valtion tulevaisuuden ohjausmalli kuntiin. Tulevaisuudelle asetetut tavoitteet edellyttäisivät ohjaus- ja yhteistyörakennetta, jonka avulla kunnallisen itsehallinnon periaatteiden varmistaminen olisi nykyistä yksikertaisempaa, läpinäkyvämpää sekä perusteluiltaan parempaa.

Uuden ohjausmallin tulisi entistä paremmin kytkeä toisiinsa valtion kuntiin kohdistaman tavoiteohjauksen, normiohjauksen sekä informaatio-ohjauksen keinot. Samalla olisi syytä myös arvioida kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta eri ohjauskeinojen ja kunnallisen itsehallinnon raamit laadukkaamman ohjauksen aikaansaamiseksi. Valtioneuvostotason tavoitteet ja asetetut toimenpiteet ovat hajallaan hallitusohjelmassa sekä runsaassa ja kirjavissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä, joista kuntiin kohdistuvat odotukset ovat vaikeasti löydettävissä. Kuntien valtion talousarviosta saamaa rahoitusta säännellään kuntien peruspalvelujen valtionosuutta ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta koskevassa laissa sekä useissa valtionavustuksia koskevissa erityissäännöksissä. Kun kokonaisuuteen lisätään vielä kuntien vero- ja maksutuloja sekä kuntarakenteiden ohjausta koskeva sääntely, muodostuu kokonaisuudesta monimutkainen rakenne, jossa kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi yksittäisten kuntien tasolla muodostuu haasteelliseksi.

Tässä tutkimuksessa läpikäydyn kokonaisuuden perusteella voidaan todeta, että valtioneuvoston kuntiin kohdentama poliittinen ja periaatteellinen ohjaus ei kaikilta osin ole oikeassa suhteessa kuntien itsehallinnollisen aseman kanssa. Valtio asettaa edelleen koko julkista hallintoa koskevia periaatteita ja yleisiä tavoitteita, joiden toteutuminen edellyttäisi toimenpiteitä kunnilta. Mikäli tavoitteiden ohjaus toteutetaan epätarkoituksenmukaisesti sekä kunnalliseen itsehallintoon nähden ristiriitaisin keinoin, on hyvin todennäköistä, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta täysimääräisesti.

Kuntalakiin tulleet kuntastrategiaa koskevat säännökset korostavat strategian merkitystä kuntien toiminnan ja talouden johtamisessa. Valtion ohjaus ei ole asettunut ainakaan vielä tähän kuntien strategisen johtamisen kehikkoon, jonka valtio on itse asettanut kunnille. Kunnilla on velvollisuus

laatia kuntastrategia, ja kunnilla on oikeus laatia se oman toiminnan kehittämisen näkökulmista kuitenkin unohtamatta yhteiskunnan erilaisia odotuksia suhteessa kuntiin. Valtion hajanainen ja sekava ohjausjärjestelmä ei muodosta pohjaa tehokkaalle ja vaikuttavalle valtion kuntaohjaukselle silloin, kun sille yleensäkin on tarvetta. Valtion toimenpiteiden suhdetta kuntiin olisikin uudelleenarvioitava paitsi vaikuttavuuden myös tarkoituksenmukaisuuden näkökulmista. Kunnat ovat erilaisia jo paikallisilta lähtökohdiltaan, ja strategiset tavoitteetkin poikkeavat toisistaan. Tähän toimintaympäristöön valtion kehittämishankkeiden kautta tapahtuva ohjaus tai muu yleinen informaatio-ohjaus ei selvästikään sovellu tarkoituksenmukaisella tavalla.

Lähteet

- Alueiden komitea (1999): Alue- ja paikallisdemokratia Euroopan unionissa. Euroopan unioni. Bryssel 1999.
- Bouckaert, Geert – Ormond, Derry – Peters, Guy (2000): A Potential Governance Agenda for Fin-land. Research reports 8/2000. Ministry of Finance. Helsinki 2000.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2015): Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 9. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2015.
- Haveri, Arto – Airaksinen, Jenni (2011): Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (toim. Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija). Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011. s. 51–62.
- Heintze, Hans-Joachim (1998): On the Legal Understanding of Autonomy. Teoksessa Suksi, Markku (toim.): Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International. The Hague 1998, s. 7–32.
- Heinämäki, Liisa (2012): Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa 2000-luvulla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksia 75/2012.
- Helenelund, Jan-Erik (2016): Blir självstyrande landskap vårdens nya huvudmän i planerad vårdreform? Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 6/2016, s. 617–645.
- Heuru, Kauko (2002): Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki 2002.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynnänen, Aimo (2011): Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2. uudistettu painos. Tampereen yliopistopaino. Tampere 2011.
- Heuru, Kauko (2012): Pakkokuntaliitokset halvaannuttaisivat päättäjäkoneiston. Teoksessa Mölsä, Ari (toim.): Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Kunnallisalan kehittämissätiö. Helsinki 2012, s. 45–51.
- Holopainen, Toivo (1969): Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1969.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo (2014): Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, 4. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2014.
- Kaarakainen, Minna (2009): Hajauttaminen valtion ja kuntien välisissä suhteissa 1945–2015 – Valtiollisesta järjestelmästä kohden kuntaverkostojen perusterveydenhuoltoa. Hallinnon tutkimus 1/2009, ss. 74–78.

- Ladner, Andreas – Keuffer, Nicolas – Baldersheim, Harald (2016): Self-rule Index for Local Authorities. European Commission. Brussels 2016, s. 49–50. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf, haettu 6.8.2017.
- Länsineva, Pekka (2011): Omaisuuuden suoja. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeudet – oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. WSOYPRO 2011, s. 550–604.
- Niemivuo, Matti (2013): Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2013.
- Manninen, Ari (2010): Palveluja vai byrokratiaa? Edita. Helsinki 2010.
- Matikainen, Tanja (2014): Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana – tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Yliopistollinen väitöskirja. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2011.
- Mecklin, Pentti – Vakkuri, Jarmo (2011): Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (toim. Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija). Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011, s. 283–296.
- Merikallio, Miika – Tyni, Tero (2011): Maksujen merkitys kuntien tulopohjan vahvistamisessa ja kysynnän ohjaamisessa – case päivähoito. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011.
- Mutanen, Anu (2017): Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex. Helsinki 2017. <http://www.edilex.fi/artikkelit/17728>, haettu 10.8.2017.
- Myllymäki, Arvo (2007): Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Werner Söderström lakitieto Oy. Porvoo 2007.
- Myrsky, Matti – Svensk, Niko – Voutilainen, Tomi (2014): Suomen finanssioikeus. Lakimiesliiton kustannus. Vantaa 2014.
- Mäenpää, Olli (1981): Kunnan hallinto. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 152. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1981.
- Mäenpää, Olli (2012a): Julkinen organisaatio valinkauhassa – valettavana kunnallishallinto. Teoksessa Helenelund, Jan-Erik – Luoto, Ilpo – Mäntylä, Niina – Siikavirta, Kristian (toim.): Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia nro 265. Vaasan yliopisto. Vaasa 2012, s. 264–281.
- Mäenpää, Olli (2012b): Rakenneuudistajilla on ällistytävän vähän mielikuvitusta. Teoksessa Mölsä, Ari (toim.): Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Helsinki 2012, s. 53–61.
- Mäenpää, Olli (2013): Hallinto-oikeus. SanomaPro Oy. Helsinki 2013.
- Mäkinen, Eija (2017): Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3–24.
- Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1998.

- Nyholm, Inga (2011): Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (toim. Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija). Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011, s. 128–140.
- Pihlajaniemi, Toivo (2012): Mihin unohtui perustuslain tarjoama optio – itsehallinnollinen maakunta? Teoksessa Mölsä, Ari (toim.): Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Kunnallisalan kehittämissätiö. Helsinki 2012, s. 63–68.
- Pohjolainen, Teuvo (1998): Soft law in public law – hard regulation? Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 5/1998, s. 448–449.
- Räsänen, Isamaria – Oikarinen, Tommi – Vartiainen, Niko – Voutilainen, Tomi (2017): Kuntastrategiat digitalisaation ohjauksena. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 4. Suomen Kuntaliitto ry, Helsinki 2017, s. 5 ja 50.
- Ryynänen, Aimo (2004): Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita. Helsinki 2004.
- Ryynänen, Aimo (2008): Kunnallinen itsehallinto Suomen hallintojärjestelmässä. Teoksessa Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja. Helsingin yliopisto. Helsinki 2008. <http://blogs.helsinki.fi/vol-spi/itsehallinto/kunnallinen-itsehallinto>, haettu 10.8.2017.
- Ryynänen, Aimo (2012): Kunnan olemassaolon oikeus. Hallinnon tutkimus 1/2012, s. 62–70.
- Ryynänen, Aimo (2014): Onko Suomi poikkeus eurooppalaisessa kuntakentässä ja itsehallintoajattelussa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/14, s. 231–239.
- Sallinen, Sini (2011): Kunnan vapaaehtoiset tehtävät kunnallisen itsehallinnon toteuttajina. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (toim. Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija). Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011, s. 347–359.
- Saraviita, Ilkka (2005): Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.
- Saraviita, Ilkka (2011): Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011.
- Sipponen, Kauko (2000): Kansalainen – isäntä vai renki. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2000.
- Suksi, Markku (1995): Frames of Autonomy and the Åland Islands. Meddelanden från Eko-nomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Rättsvetenskapliga institutionen. Ser. A:433. Åbo Akademi. Åbo 1995.
- Suksi, Markku (1998) (toim.): Autonomy: Applications and Implications. Kluwer Law International. The Hague 1998.
- Suksi, Markku (2002): Finland's statsrätt. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Åbo 2002.
- Suksi, Markku (2011): Sub-State Governance through Territorial Autonomy. Springer. Heidelberg 2011.
- Suksi, Markku (2014): Vilket är förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och lagstiftningen på social- och hälsovårdens område? – Med hänsyn till den planerade reformen av social- och hälsovårdssystemet. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 3/2014, s. 132–161.
- Svensk, Niko (2013): Valtionosuusjärjestelmä ja riskintaus. Edilex 14.6.2013.

- Syvjäjärvi, Antti – Ihalainen, Harri (2011): Tietohallinto osana kunnallista itsehallintoa – valinnat ja strategisuus keskiössä. Teoksessa Kunnallisen itsehallinnon peruskivet (toim. Haveri, Arto – Stenvall, Jari – Majoinen, Kaija). Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2011, s. 297–311.
- Tiihonen, Paula (1986): Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Acta Universitatis Tampereensis. Ser A vol 208. Tampereen yliopisto. Tampere 1986.
- Tuori, Kaarlo (2004): Onko maksu maksu vai vero vai...? Teoksessa Nuolimaa, Risto ym. (toim.): Juhlajulkaisu 1944-12/6-2004, s. 463–484.
- Tuori, Kaarlo (2012): Jäitä hattuun! Teoksessa Mölsä, Ari (toim.): Kuntarakenne-kirja – oikeusoppineet puhuvat. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Helsinki 2012, s. 114–120.
- Tuori, Kaarlo (2017): Selvitys periaatteista, joita olisi noudatettava sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyissä ja niihin liitettävässä, perustuslakivaliokunnan edellyttämässä kompensaatiosääntelyssä. <http://www.kuntientakauskeskus.fi/ajankohtaista>
- Vakkuri, Jarmo (2011): Menokehykset ja kuntien kustannuskontrollin politiikka. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2011, ss. 117–120.
- Viljanen, Veli-Pekka (1999/2011): II.2 Perusoikeuksien rajoittaminen II.2.1.3. Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. www.wsoypro.fi 1999/2011
- Voutilainen, Tomi – Kurvinen, Evgeniya (2015): Kuntien tietohallinnon järjestäminen – vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa. Edilex 2015/19. Julkaistu 25.5.2015.

Viranomaisten julkaisut

- Valtioneuvoston kanslia (2003): Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003, s. 33.
- Valtioneuvoston kanslia (2007): Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, s. 23.
- Valtioneuvoston kanslia (10/2015): Ratkaisujen Suomi – Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, Hallituksen julkaisuja 10/2015.
- Valtioneuvoston kanslia (13/2015): Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Hallituksen julkaisusarja 13/2015.
- Valtioneuvoston kanslia (2/2016): Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019 – Päivitys 2016. Hallituksen julkaisusarja 2/2016.
- Valtioneuvoston kanslia (5/2017): Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus. Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017.
- Valtiovarainministeriö (2/2013): Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Valtiovarainministeriö 2013.
- Valtiovarainministeriö (30/2015): Kuntien tehtävät ja velvoitteet 2015. Täydennysraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 30/2015. Valtiovarainministeriö 2015.
- Valtiovarainministeriö (40/2015): Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 40/2015. Valtiovarainministeriö 2015.

Valtiovarainministeriö (33/2016): Kuntatalousohjelma vuodelle 2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2016. Valtiovarainministeriö 2016.

Valtiovarainministeriö (9a/2017): Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030. Parlamentaarisen työryhmän väliraportti Tulevaisuuden kunnasta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9a/2017. Valtiovarainministeriö 2017.

Valtiovarainministeriö (19a/2017): Kuntatalousohjelma 2018–2021, kevät 2017. Valtiovarainministeriön julkaisuja 19a/2017. Valtiovarainministeriö 2017.

Valtiovarainministeriö (2017a): Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021 (28.4.2017, VM/1778/02.02.00.00/2016).

Valtiovarainministeriö (2017b): Ensisijaisesti sähköisesti tarjottavien palvelujen tiekartta – lainmuutostarpeiden arviointi 20.6.2017 (VM 135:00/2016).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (212/2010): Poliitiikkaohjelmat ohjauksena – Esi-merkkinä Terveyden edistämisen ohjelma. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010. Helsinki 2010.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1/2012): Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2012. Helsinki 2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (3/2013): Valtion IT-palvelukeskukset. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2013. Helsinki 2013.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (13/2015): Rakennepoliittisten päätösten tietoperusta. Tuloksellisuustarkastuskertomus 13/2015. Helsinki 2015.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (6/2016): Digitaalisten asiointipalveluiden kehittämisen ja tuotanto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2016. Helsinki 2016.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (8/2016): Laajakaistarakentamisen tukeminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8/2016. Helsinki 2016.

Hallituksen esitykset

HE 208/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta

HE 1/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vaalilain muuttamisesta

HE 47/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alueen pelastustoimen valtionavustuksesta

HE 131/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi omaishoidon tuesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

HE 125/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntajakolaiksi

- HE 174/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi
- HE 160/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 9 §:n kumoamisesta
- HE 60/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
- HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakauksesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista
- HE 31/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta
- HE 38/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
- HE 133/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
- HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 324/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 25/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta
- HE 30/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016
- HE 97/2016 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa
- HE 140/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
- HE 217/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE 16/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä

HE 47/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

HE 52/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta

HE 57/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta

HE 71/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

PeVL 29/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi

PeVL 31/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kuntalain muuttamiseksi

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

PeVL 18/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

PeVL 23/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta

PeVL 41/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi veron-tilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta

PeVL 65/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta

PeVL 20/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoitolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

PeVL 12/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta

- PeVL 50/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi laiksi julkisesta työvoimapaikasta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 51/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi laiksi kiinteistöveroain muuttamisesta
- PeVL 22/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 24/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntajakolain 25 §:n muuttamisesta
- PeVL 29/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta
- PeVL 41/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi
- PeVL 12/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta
- PeVL 12/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta asetukseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Yleinen tietosuojasetus) sekä direktiiviksi yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanemiseksi ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (Tietosuojadirektiivi)
- PeVL 20/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta
- PeVL 30/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 34/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 67/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 73/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 8/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta

- PeVL 16/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 40/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta
- PeVL 44/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 63/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 67/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 75/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 4/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta
- PeVL 9/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuudistuksesta annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta
- PeVL 11/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
- PeVL 30/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa
- PeVL 67/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HaVL 20/2001 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä komission valkoisesta kirjasta ”eurooppalainen hallintotapa”
- HaVM 12/2007 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta
- HaVM 28/2016 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Viranomaisten määräykset ja ohjeet

Valtiovarainministeriö (TM 1011): Valtiovarainministeriön määräys toiminta- ja taloussuunnittelusta sekä kehys- ja talousarvioehdotusten laadinnasta (23.3.2011, Nro TM 1011).

Valtiokonttori (VK/1087/08.01.02/2016): Rintamaveteraanien kuntoutus ja kotona asumista tukevat palvelut - ohjekirje 2017 (19.12.2016, VK/1087/08.01.02/2016).

Regeringsformen (1974:152).

Regeringsformen (2011:109).

KM 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö. Komiteamietintö 1993:33.

SOU 1999:116. Den regionala samhällsorganisationen i vissa europeiska stater. Statens offentliga utredningar 1999:116. Stockholm 1999.

Muut lähteet

<http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/ministerityoryhmat>

<http://vm.fi/kunnan-peruspalvelujen-valtionosuus>

http://www.stat.fi/til/kta/2016/kta_2016_2017-06-02_tau_001_fi.html

<http://vm.fi/vuoden-2017-valtionosuuspaatokset-ja-niihin-liittyvat-laskentatiedot>

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/talous/kuntatalouden-tilastot>

https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot_marraskuu2016.pdf

<http://alueuudistus.fi/kuntien-valtionosuusjarjestelma>

Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryynänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPALVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVÄHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveystalouksien tuotannon suunnitteluun ja
ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen
pääosvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOAKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakkointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko–Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTAA KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen–James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &
Petteri Räisänen
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pyökkänen
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen
ja Heikki Hiilamo
SYRJÄYTYNYT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinen, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET
SYRJÄKUNNISSA (2016)
- 98 Aleksi Koski ja Heikki Kuutti
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)
- 99 Sari Tuuva-Hongisto, Ville Pöysä ja Päivi Armila
SYRJÄKYLIEN NUORET – unohdetut kuntalaiset? (2016)

- 100 Torsti Hyyryläinen ja Sofia Tuisku
SOSIAALISESTA MEDIASTA RATKAISUJA PAIKALLISEEN
VAIKUTTAMISEEN (2016)
- 101 Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen ja Rauno Korhonen
SOSIAALINEN MEDIA KUNTAJOHTAMISESSA (2017)
- 102 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITÄ TUNNUSLUKUJA SOTE-ALUEEN JOHTAMISESSA
TARVITAAN? (2017)
- 103 Ilkka Koiranen, Aki Koivula, Arttu Saarinen ja Pekka Räsänen
PUOLUEIDEN RAKENTEET JA JÄSENISTÖN VERKOSTOT (2017)
- 104 Ari Lehtinen ja Ilkka Pyy (toim.)
MITÄ ON LAADULLINEN KAUPUNKISUUNNITTELU? (2017)
- 105 Sami Tantarimäki ja Anni Törhönen
KOULUVERKKO MUUTTUU,
ENTÄ KOULUVERKKOSUUNNITTELU? (2017)
- 106 Suvi Hakoinen, Pirjo Laitinen-Parkkonen ja Marja Airaksinen
LÄÄKEKAAOKSEN HALLINTA SOTE-MUUTOKSESSA
– nykytila, haasteet ja ratkaisuehdotukset (2017)
- 107 Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen, Anu Mutanen ja
Matti Muukkonen
KUNNALLINEN ITSEHALLINTO VALTION PURISTUKSESSA
(2018)



KAKS – Kunnallissalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen,
Anu Mutanen ja Matti Muukkonen

Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa

Suomen perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto asettaa rajat sille, miten valtio voi ohjata ja muokata kuntien toimintaa ja tehtäviä.

Kunnallinen itsehallinto elää eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan. Nämä taas johtavat kysymyksiin siitä, mitä kunnallinen itsehallinto on, miten valtion ohjausjärjestelmät vaikuttavat kunnalliseen itsehallintoon ja mikä kunnan oikeudellinen asema on julkisoikeudellisena oikeushenkilönä.

Näihin kysymyksiin vastaa Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen tutkimusryhmän tekemä tutkimus.



Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2018
978-952-349-003-1 (nid)
978-952-349-004-8 (pdf)