

Kirkkonummen kunnan lausunto

Asia: HE-luonnos laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/13996/2026

1. Lausunnon keskeinen sisältö

Kirkkonummen kunta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta, joka koskee kuntien rahoituksen ja peruspalvelujen järjestämisedellytysten kannalta merkittäviä muutoksia.

Kirkkonummen kunta suhtautuu esitysluonnokseen kriittisesti siltä osin kuin siinä ehdotetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuden vähentämistä ilman vastaavaa kuntien tehtävien, velvoitteiden tai kustannuksia alentavien normien keventämistä. Esitysluonnoksen mukaan vuoden 2027 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotuksen vaikutusta rajoitettaisiin 2,8 %-yksiköllä ja kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen tehtäisiin lisäksi toistaiseksi voimassa oleva 75 miljoonan euron vähennys.

Kirkkonummen kunnan näkemyksen mukaan esitysluonnoksen keskeinen ongelma liittyy tehtävien ja rahoituksen väliseen tasapainoon. Kunnille kuuluvat lakisääteiset tehtävät, palvelutarpeet ja kustannustason nousu säilyvät, mutta niiden rahoitus alenee. Lisäksi työllisyystilanne on aiheuttanut poikkeuksellista kustannusnousua. Tämä heikentää kunnallisen rahoitusperiaatteen toteutumista ja lisää kuntien omaa sopeutustarvetta.

Kirkkonummen kunta katsoo, että esitystä ei tule viedä eteenpäin nykyisessä muodossaan ennen kuin vaikutusarviointia on täydennetty kuntakohtaisella, kumulatiivisella ja suhdannetilanteen huomioon ottavalla tarkastelulla.

2. Valtionosuusjärjestelmän ja rahoitusperiaatteen oikeudelliset lähtökohdat

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) tarkoituksena on turvata kunnille valtionosuus laissa tarkoitettujen valtionosuustehtävien käyttökustannuksiin. Lain 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja valtionosuustehtävistä, ja lain 6 §:ssä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisten kustannusten määräytymisestä.

Perustuslain 6 § turvaa yhdenvertaisuuden, 19 § julkisen vallan vastuuta peruspalvelujen turvaamisessa, 22 § julkisen vallan velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen sekä 121 § kunnallisen itsehallinnon. Kunnille annettavista tehtävistä on perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä perustuslain 121 §:stä on johdettu kunnallinen rahoitusperiaate. Sen mukaan kunnille säädettäessä tehtäviä on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on myös korostanut, että valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on turvata, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjasta riippumatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään.

Kirkkonummen kunta pitää merkityksellisenä myös valtionosuusjärjestelmässä vuodesta 2016 lähtien omaksuttua lähtökohtaa, jonka mukaan uusien ja laajentuvien valtionosuustehtävien laskennalliset kustannukset kompensoidaan kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Hallituksen esityksessä HE 89/2016 vp todetaan nimenomaisesti, että vuodesta 2016 lukien uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista. Sama lähtökohta on toistunut myös myöhemmissä valtion talousarvioperusteluissa esimerkiksi TE-palvelujen järjestämisvastuun siirron yhteydessä.

Kirkkonummen kunta korostaa, että kyse ei ole ainoastaan valtionosuuden teknisestä laskentasäännöstä, vaan kunnallisen rahoitusperiaatteen käytännön toteuttamisesta. Jos kuntien rahoitusta vähennetään ilman tehtävien tai velvoitteiden vastaavaa keventämistä, syntyy riski siitä, että kunnille säädettyjen tehtävien ja niiden hoitamiseen osoitettujen voimavarojen välinen tasapaino heikkenee.

3. Esitysluonnoksen keskeiset vaikutukset kuntatalouteen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan kahta kuntatalouteen kohdistuvaa keskeistä muutosta. Ensinnäkin vuoden 2027 peruspalvelujen valtionosuuden indeksikorotuksen vaikutusta rajoitettaisiin 2,8 prosenttiyksiköllä. Kuntien peruspalveluiden hintaindeksin muutoksen on kesäkuussa arvioitu olevan ensi vuodelle 3,5 % eli 117 milj. euroa ilman leikkausta. HE-luonnoksen mukaan rajoitus vähentäisi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta 93 miljoonalla eurolla vuodesta 2027 alkaen. Vähennys toteutettaisiin alentamalla valtionosuusprosenttia 0,76 %-yksiköllä, jolloin vaikutus olisi kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Toiseksi lakiin ehdotetaan toistaiseksi voimassa olevaa 75 miljoonan euron vähennystä siten, että vähennys olisi prosentuaalisesti yhtä suuri osuus kunkin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Vähennystä ei kohdistettaisi kuntiin, joiden peruspalvelujen valtionosuus ennen vähennystä on nolla euroa tai negatiivinen.

Kirkkonummen kunnan näkökulmasta olennaista on, että ehdotetut vähennykset eivät liity kuntien tehtävien vähentämiseen, palveluvelvoitteiden keventämiseen tai kustannuksia alentaviin normimuutoksiin. Kyse on valtionosuusrahoituksen alentamisesta tilanteessa, jossa kuntien vastuut varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, nuorisotyössä, kulttuurissa, liikunnassa, maankäytössä, kaavoituksessa ja elinympäristön kehittämisessä säilyvät.

Tämä merkitsee käytännössä, että rahoitusvastuuta siirtyy kunnille ilman, että kunnilla olisi vastaavaa mahdollisuutta vaikuttaa lakisääteisten tehtäviensä laajuuteen tai kustannuskehitykseen.

4. Vaikutusarvioinnin puutteet

Kirkkonummen kunta katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarviointi jää puutteelliseksi erityisesti kuntakohtaisten ja kumulatiivisten vaikutusten osalta.

HE-luonnoksessa vaikutuksia kuvataan pääosin koko kuntasektorin tasolla sekä laskennallisena kunnallisveroprosentin korotuspaineena. Tällainen tarkastelu ei riittävästi kuvaa muutoksen merkitystä yksittäisten kuntien palvelujen järjestämiskyvylle, investointien rahoitusmahdollisuuksille, vuosikatteelle, velkaantumiselle tai taloudelliselle kantokyvylle.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että rahoitusperiaatteen toteutumista ei voida arvioida pelkästään koko kuntasektorin tasolla, koska perustuslain turvaama asukkaiden itsehallinto toteutuu kussakin kunnassa erikseen. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien näkökulmasta.

Kuntien mahdollisuudet sopeutua valtionosuusrahoituksen vähenemiseen eroavat olennaisesti toisistaan. Sama asukaskohtainen tai prosentuaalinen vähennys voi eri kunnissa johtaa erilaisiin vaikutuksiin: kunnallisveron korotuspaineeseen, palveluverkon sopeuttamiseen, investointien lykkäämiseen, henkilöstömenojen vähentämiseen tai velkaantumisen kasvuun.

Kirkkonummen kunta katsoo, että vaikutusarvioinnissa tulee ottaa huomioon ainakin seuraavat näkökohdat:

- valtionosuuden muutos euroa/asukas kunnittain,
- muutos suhteessa kunnan verorahoitukseen,
- muutos suhteessa toimintakatteeseen,
- vaikutus vuosikatteeseen ja investointien rahoituskykyyn,
- vaikutus laskennalliseen veronkorotuspaineeseen,
- yhteisvaikutus aiempien valtionosuusmuutosten kanssa,
- yhteisvaikutus TE-uudistuksen ja siihen liittyvän suhdanneriskin kanssa,
- vaikutus kuntien velkaantumiseen ja lainanhoitokykyyn,
- vaikutus palvelutarpeeltaan, ikärakenteeltaan ja väestökehitykseltään erilaisiin kuntiin.

Ilman tällaista kuntakohtaista ja kumulatiivista arviota ei voida riittävällä tavalla varmistua siitä, täyttääkö esitys perustuslain 121 §:stä johdetun rahoitusperiaatteen vaatimukset sekä perustuslain 6, 19 ja 22 §:n mukaiset yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien turvaamisen vaatimukset.

5. Suhdannevaikutukset ja kuntatalouden kokonaistilanne

Esitysluonnos ajoittuu tilanteeseen, jossa kuntatalouden näkymä on jo valmiiksi haastava. Kuntien taloutta kuormittavat toimintamenojen kasvu, palkkatarkistusten kustannusvaikutukset, investointipaineet, lainakannan kasvu sekä TE-uudistuksen myötä kunnille siirtynyt aiempaa suurempi suhdanneriski.

Valtionosuuksien vähentäminen tällaisessa tilanteessa voi olla kuntatalouden kannalta myötäsyklistä. Kuntien rahoitus heikkenee samanaikaisesti, kun työttömyyden mahdollinen kasvu, verotulojen ennakoitua heikompi kehitys, korkotason muutokset ja palvelutarpeen kasvu voivat lisätä menoja tai heikentää tulopohjaa.

Kirkkonummen kunta pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan esityksen vaikutuksia vaihtoehtoisilla talousskenaarioilla. Tarkasteluissa tulee huomioida ainakin:

- työttömyyden kasvu,
- verotulojen ennakoitua heikompi kehitys,
- korkotason vaikutukset,
- palkkakustannusten nousu,
- palvelutarpeen kasvu,
- investointitarpeiden kasautuminen,
- TE-uudistuksen vaikutukset kuntien menoihin ja rahoitusasemaan.

Tällainen skenaariotarkastelu on tarpeen, jotta voidaan arvioida, muodostuuko esityksestä yksittäisille kunnille tai tietyille kuntaryhmille kohtuutonta taloudellista painetta.

6. Yhdenvertaisuus, perusoikeudet ja palvelujen saatavuus

Valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys kuntien välisen taloudellisen eriytymisen hillitsemisessä ja peruspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamisessa. Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, 19 §:n hyvinvointipalveluja koskeva perusoikeuslottuvuus ja 22 §:n julkiselle vallalle asetettu perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus edellyttävät, että valtionosuusmuutosten vaikutuksia arvioidaan myös asukkaiden tosiasiallisen palvelujen saatavuuden näkökulmasta.

Vaikka valtionosuuslainsäädäntö ei välittömästi kohdistu yksittäisiin kuntalaisiin, sen vaikutukset voivat välittyä kuntalaisten palveluihin. Kuntien rahoitusaseman heikkeneminen voi vaikuttaa erityisesti palveluihin, joiden käyttäjäryhmät ovat lapsia, nuoria, ikääntyneitä, vieraskielisiä, työttömiä tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä.

Kirkkonummen kunta katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu vaikutuksia kuntalaisten yhdenvertaisuuteen, palvelujen saatavuuteen, alueellisiin eroihin eikä henkilöstöön. Vaikutuksia tulisi arvioida myös välillisesti yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain näkökulmasta, erityisesti silloin, kun rahoituksen väheneminen kohdistuu palveluihin, joiden käyttäjäryhmät tai henkilöstörakenne ovat sukupuolittuneita tai muutoin väestöryhmittäin eriytyneitä.

7. Hallinnon oikeusperiaatteet ja valmistelun läpinäkyvyys

Hallintolain 6 §:ssä säädettyt hallinnon oikeusperiaatteet, kuten tasapuolinen kohtelu, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja, korostavat valmistelun läpinäkyvyyden ja vaikutusarvioinnin merkitystä.

Kirkkonummen kunta katsoo, että näin merkittävien ja pysyväisluonteisten valtionosuusmuutosten valmistelussa vaikutusten tulee olla arvioituja, vertailukelpoisia ja kunnittain todennettavissa. Jos arviointi jää pääosin koko kuntasektorin keskiarvoihin, se ei riittävästi tue muutoksen oikeasuhtaisuuden, kuntien yhdenvertaisen kohtelun eikä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia.

Erityisesti toistaiseksi voimassa olevaksi ehdotettu 75 miljoonan euron vähennys edellyttää perusteellista arviota siitä, miksi pysyvä vähennys on välttämätön, oikeasuhtainen ja yhteensopiva valtionosuusjärjestelmän tasaavan tehtävän kanssa.

8. Vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Kirkkonummen kunta pitää perusteltuna, että valtiontalouden sopeutustarpeita tarkastellaan kokonaisuutena. Samalla on välttämätöntä huolehtia siitä, ettei valtiontalouden sopeutus siirrä rahoitusvajetta kunnille tavalla, joka kaventaa kunnallista itsehallintoa, lisää kuntien välisiä eroja tai heikentää peruspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta.

Kirkkonummen kunta katsoo, että jatkovalmistelussa tulee arvioida vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Näitä voisivat olla esimerkiksi:

- vähennyksen vaiheistus,
- vähennyksen määräaikaisuus,

- suhdannetilanteeseen sidottu tarkistusehto,
- kuntakohtainen suojausmekanismi,
- vaikutusten rajaaminen suhteessa kunnan taloudelliseen kantokykyyn,
- vähennyksen kohdentaminen tavalla, joka ei heikennä valtionosuusjärjestelmän tarve- ja kustannuseroja tasaavaa tehtävää.

Lisäksi tulee arvioida, onko toistaiseksi voimassa olevaksi tarkoitettu 75 miljoonan euron vähennys perusteltua säätää ennen laajempaa valtionosuusjärjestelmän uudistamista.

9. Arvio esityksen vaikutuksista Kirkkonummen kunnalle

Hallituksen esityksen mukaan pelkästään indeksikorotuksen rajoittamisesta aiheutuva vähennys on kaikissa kunnissa 16,62 euroa asukasta kohden. Kirkkonummen kokoisessa kunnassa tämä merkitsee noin 0,7 miljoonan euron vuotuista valtionosuuden vähennystä. Lisäksi kunnalle kohdistuu erikseen pysyväksi ehdotettu 75 miljoonan euron vähennys, jonka vaikutus määräytyy prosentuaalisena osuutena kunnan valtionosuudesta. Esityksen kokonaisvaikutus yksittäiseen kuntaan on siten olennaisesti suurempi kuin Hallituksen esitysluonnoksessa korostettu kuntasektorin keskimääräinen veroprosentin korotuspaine antaa ymmärtää.

Pysyväksi esitetyn 75 miljoonan euron vähennyksen vaikutus vuonna 2027 olisi noin 2,1 prosenttia. Esityksessä on arvioitu, että suhteellisen vähennystavan takia vähennyksen asukaskohtainen euromäärä vaihtelee kunnittain. Vuoden 2026 toteuman perusteella vähennyksen vaikutuksen on esitetty vaihtelevan nollasta 50 euroon/asukas vuonna 2026. Kirkkonummen osalta vaikutusta on laskettu vuoden 2026 tietojen perusteella ja se on n. 0,8 miljoonaa euroa vuodessa. Per asukas mittarilla vaikutus on karkeasti arvioiden 19,3 euroa.

Koska vuoden 2027 lopullisia valtionosuuksia ei ole vielä tiedossa, on asiaa arvioitu VM:n kesäkuussa 2026 julkaisemien ennakkollisten valtionosuustietojen perusteella. VM laskelmissa on huomioitu indeksijarrun vaikutus sekä esitetty pysyvä vähennys. Ennakollisesti yhteisvaikutus asettuu 1,5 milj. euron tasolle, jolla Kirkkonummen valtionosuudet vähenevät. Koska laskelmat ja siihen vaikuttavat tekijät tyypillisesti tarkentuvat loppuvuoden aikana ja lopulliset päätökset saadaan joulukuussa, voivat vaikutukset olla jopa nyt esitettyä suuremmat.

10. Kirkkonummen kunnan johtopäätös

Kirkkonummen kunta suhtautuu kriittisesti hallituksen esitysluonnokseen siltä osin kuin siinä vähennetään kuntien peruspalvelujen valtionosuutta ilman vastaavaa tehtävien, velvoitteiden tai kustannuksia alentavien normien keventämistä.

Kirkkonummen kunta katsoo, että esitysluonnos heikentää kunnille osoitettujen tehtävien ja niiden hoitamiseen osoitettujen voimavarojen välistä tasapainoa. Tämä on kunnallisen rahoitusperiaatteen ja perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ongelmallista.

Esityksen vaikutusarviointia tulee täydentää erityisesti kuntakohtaisella, kumulatiivisella ja vaihtoehtoisia talousskenaarioita sisältävällä tarkastelulla. Arvioinnissa tulee osoittaa, miten ehdotetut vähennykset vaikuttavat yksittäisten kuntien mahdollisuuksiin järjestää lakisääteiset palvelut, ylläpitää talouden tasapainoa ja turvata asukkaiden yhdenvertaiset palvelut.

Kirkkonummen kunta esittää, että lakiesitystä ei vietäisi eteenpäin nykyisessä muodossaan ennen kuin vaikutusarviointia on täydennetty ja on varmistettu, ettei ehdotettu muutos vaaranna kuntien tosiasiallisia edellytyksiä järjestää lakisääteisiä peruspalveluja, asukkaiden yhdenvertaisuutta eikä kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa.