

Sosiaali- ja terveysministeriö
NvM Susanna Rahkonen
susanna.rahkonen@gov.fi

Asia: Asiantuntijalausunto koskien toimeentulotukilain 5 b §:ssä (815/2015) säädetyn perustoimeentulotukeen kohdistuvan kunnan rahoitusosuuden perustuslainmukaisuutta.

Viite: Sähköpostitoimeksianto 19.5.2022

Toimeksianto

1. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt minua arvioimaan valtiosääntöoikeudellisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, toimeentulotukilaki) 5 b §:n (815/2015) perustuslainmukaisuutta erityisesti kunnallisen itsehallinnon sekä ns. rahoitusperiaatteen näkökulmasta. Kyseisen säännöksen 1 momentin mukaan ”[k]unnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia”. Edelleen säännöksen 2 momentin mukaisesti ”[k]unnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuuden vähentämistä koskevasta menettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 34 b §:ssä”.
2. Lausuntopyyntö liittyy luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan lain nykyinen 5 b § olisi tarkoitus siirtää – nykyisen säännöksen 2 momenttiin sisältyvän viittaussäännöksen ajantasaistamista ottamatta lukuun – sellaisenaan uudeksi 27 f §:ksi (HE luonnos, s. 51). Toimeksianto on rajattu koskemaan nimenomaan kyseistä sääntelyä, joten en muilta osin ota kantaa esitysluonnokseen, ellen pidä sitä välttämättömänä kyseisen asian käsittelyn kannalta.
3. Asiaa voidaan pitää ajankohtaisena, sillä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamista annetun lain (616/2021, sote-uudistuksen voimaansaattolaki) 4 §:n mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, sote-järjestämislaki) 8 §:n tarkoittama sosiaali- ja terveydenhuollon *järjestämisvastuu* siirtyy 1.1.2023 hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021, aluelaki) 2 §:n tarkoittamille *hyvinvointialueille* (pl. Helsingin kaupunki).

Toimeentulotuesta ja sen rahoitusta koskevasta sääntelystä

1. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) vielä tämän vuoden loppuun asti voimassa olevan 14 §:n 2 momentin mukaisesti *toimeentulotuen [kurs. tässä] antamista* kunnassa olevalle henkilölle pidetään kunnallisena sosiaalipalveluna. ”Toimeentulotuki on keskeinen etuus, jolla pyritään lainsäädännön tasolla takaamaan [Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n 1 momentissa] tarkoitettun ihmisarvoisen elämän turva” (HE 217/1997 vp, s. 17/I). Käsitteellisesti se jakautuu *perustoimeentulotukeen, täydentävään toimeentulotukeen ja ehkäisevään*

- toimeentulotukeen* (esim. Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas, Sosiaalioikeus, Alma Talent 2016, s. 314). Luonteeltaan toimeentulotuki on ns. viimesijainen etuus (HE 217/1997 vp, s. 17/I). Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen yhteydessä sosiaalihuoltolakiin sisältyvässä sääntelyssä on huomioitu laajempi järjestämisvastuun siirtyminen, jolloin lain 14 §:n 2 momentin 1.1.2023 voimaantulevassa muodossa (635/2021) toimeentulotuen antamista pidetään hyvinvointialueen sosiaalipalveluna (ks. HE 241/2020 vp, s. 1047–1048).
2. Vuoden 2017 alusta toteutetun lakimuutoksen (815/2015) myötä perustoimeentulotuen myöntämistä koskeva toimivalta (ja etuuden maksaminen) siirrettiin järjestämisvastuussa olleilta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (KELA) tehtäväksi. Tällä pyrittiin tehostamaan myöntämismenettelyä ja kuntien sosiaalihuollon resurssien käyttöä (HE 358/2014 vp, s. 1/I). Toisaalta lakimuutoksen säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan ehdotuksen taustalla vaikutti vahvasti myös perustuslain 6 §:n turvaama yhdenvertaisuusperiaate. Esitöiden lausumien mukaan perustoimeentulotukea hakevat sosiaalihuollon asiakkaat olisivat keskenään mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa, jos KELA vastaisi etuuden myöntämisestä ja maksatuksesta mahdollisimman yhtenäisin perustein ja käytännöin (mts., s. 16/I). Myöntämistä koskevan toimivallan ja maksatuksen siirtämisen yhteydessä ”[t]äydyttävä ja ehkäisevä toimeentulotuki jäi[vät] edelleen kuntien hoidettaviksi” (mts., s. 2/I).
 3. Perustoimeentulotuki oli vuoden 2006 alusta irrotettu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992, valtionavustuslaki) mukaisesta valtionosuusjärjestelmästä (HE 164/2005 vp, s. 24/II). Muutoksen taustalla oli tavoite yhtenäistää työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusta siten, että se kannustaisi paikallisia toimijoita, erityisesti kuntia tehokkaaseen työttömyyden hoitoon (mts., s. 1/I). Muutoksen myötä kunnille osoitettiin uusi *rahoitustehtävä* koskien työmarkkinatukea samalla kun valtion osuus toimeentulotuen rahoituksesta kasvoi (PeVL 50/2005 vp, s. 2/II).
 4. Käsitellessään lakiehdotusta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota yhtäältä aiemmin noudattamaansa lausuntokäytäntöön (esim. PeVL 41/2002 vp, s. 3/II), jonka mukaan säädettäessä kunnille uusia tehtäviä, on samalla huolehdittava siitä, että niillä on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Valiokunnan mukaan sillä, että kunnilla oli tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa lähtökohtaisesti kustannusneutraalina toteutettavaan muutoksen jälkeiseen aikaan, johti siihen, että esitetyllä tavalla toteutettuna kuntien itsehallintoon perustuva mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan, ei vaarantunut ja siten ehdotusta ei pidetty ongelmallisena perustuslain 121 §:n näkökulmasta (PeVL 50/2005 vp, s. 2/II).
 5. Muutoksen seurauksena silloisessa toimeentulotukilain 5 a §:ssä (1218/2005) säädettiin kunnalle suoritettavan 50 prosenttista valtionosuutta perustoimeentulotuen kustannuksiin.
 6. Vuoden 2017 muutoksen yhteydessä asetelma käännettiin pääläelleen. Siinä missä vuoden 2006 alusta valtio oli osallistunut kunnalle syntyviin perustoimeentulotuen kustannuksiin 50-prosenttisesti, veloitettiin kunnat osallistumaan mainitusti 50-prosenttisesti perustoimeentulotuen kustannuksiin senkin jälkeen, kun myöntämistä koskeva toimivalta ja maksatus oli siirretty KELA:lle.

Lakimuutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä arvioitiin, ettei muutoksen ”näin ollen voi[tu] katsoa heikentävän kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka olennaisesti vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan” (HE 358/2014 vp, s. 54/II).

7. Lakimuutosta ei säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä sosiaali- ja terveysvaliokunta kuullut mietintönsä laatimisen yhteydessä valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Tämä lienee osaltaan johtunut siitä, että esitys käsiteltiin aivan vaalikauden lopulla (1–3/2015). Hallituksen esityksen (mts., s. 28/II) mukaan ehdotuksen valmistelun yhteydessä oli kuitenkin pyydetty kuntien rahoitusvastuun perusteista lausunnot akatemiaprofessori *Kaarlo Tuorilta* sekä professori *Olli Mäenpäältä*. Lausuntoyhteenvedossa heidän lausunnoistaan on kirjoitettu seuraavaa:
 - a. ”Professori Olli Mäenpään tekemän oikeudellisen arvion mukaan muutoksen peruslähdekohdat eli 1) perustoimeentulon toimeenpanotehtävien siirto Kansaneläkelaitokselle ja 2) kunnille säädettävä rahoitusvastuu puolesta perustoimeentulon kustannuksista ovat toteutettavissa perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon määrittelemissä puitteissa. On kuitenkin välttämätöntä seurata, millä tavoin kustannusten mahdollinen nousu todellisuudessa vaikuttaa kuntien taloudelliseen asemaan ja itsenäisyyteen.”
 - b. ”Myös akatemiaprofessori Kaarlo Tuori arvioi, ettei perustuslaissa suojattu kunnallinen itsehallinto asettaisi perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausuntokäytännön valossa estettä kunnille lailla säädettävälle perustoimeentulotuen 50 %:n rahoitusvastuulle. Hän ei pidä perustoimeentulotukea koskevan uudistuksen vaikutuksia kuntatalouteen niin merkittävinä, että uudistus olisi niiden vuoksi ristiriidassa perustuslain suojaaman itsehallinnon kanssa. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on hänen mukaansa annettava merkitystä myös sille, että mahdollinen kustannusten kasvu aiheutuisi kunnille vanhastaan kuuluvan ja kuntien asukkaiden sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavan tehtävän täyttämistä nykyisin vaivaavan vinoutuman korjaamisesta.”
8. Käytännössä vuoden 2017 alusta voimaan tullut muutos tarkoitti tosiasiallisesti perustoimeentulon myöntämistä ja maksatusta koskevan tehtävän järjestämisvastuun siirtymistä kunnalta KELAlle (HE 358/2014 vp, s. 15/II). Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että vaikka edellä mainitusti sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentissa toimeentulotuen antamista kunnassa oleskelevalle henkilölle pidetään kunnallisena, jatkossa hyvinvointialueen sosiaalipalveluna, on kyseissä säännöksessä viitattu asiasta erikseen säätämiseen. Näin ollen toimeentulotulolakia voitiin pitää nimenomaan sellaisena säädöksellä, jonka säännöksiä muuttamalla järjestämisvastuuseen voitiin sosiaalihuoltolain estämättä tehdä muutoksia.

Perustuslakivaliokunnan aiemmat kannat koskien rahoitustehtävien säätämistä kunnille

1. Vaikka vuonna 2017 voimaantulleeseen muutokseen johtanut hallituksen esitys ei ollutkaan perustuslakivaliokunnan arvioitavana, voidaan muusta valiokunnan käytännöstä hakea perusteita suorittaa alustavaa arviointia esillä olevan kysymyksen suhteen. Lopullisen kannan – mikäli hallitus päättyy edelleen

- esittämään kyseisen säännöksen sisällyttämistä – voi kuitenkin antaa vain perustuslakivaliokunta. Mikäli ehdotus säilyy, suosittelen, että asiasta hankitaan valiokunnan lausunto asian eduskuntakäsittelyn yhteydessä.
2. Rahoitustehtävien perustuslainmukaisuutta on arvioitu erityisesti 1980- ja 1990-luvun lausuntokäytännössä. Esimerkiksi vuoden 1985 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta otti kantaa kansaneläkelain muuttamista koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 178/1985 vp). Tuossa yhteydessä tarkastelun kohteena oli erityisesti silloisen lakiin (347/1956) esitetty kunnan rahasuoritusvelvollisuus koskien kansaneläkkeiden lisäosuutta omille kuntalaisilleen. Muotoiltuaan koko säännöksen uusiksi, valiokunta päätyi tuolloin kantaan, jonka mukaisesti kansaneläkkeiden lisäosakustannusten säätäminen kuntien rahoitustehtäväksi oli – vieläpä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä – mahdollinen erityisesti siksi, että ”rahoittamisen voi[tiin] katsoa olevan kuntien vanha pakollinen tehtävä”. Valiokunnan mukaan ”perustuslaeista ei sinänsä voida johtaa estettä käyttä tällaisen kunnan rahasuoritusvelvollisuuden toteuttamiseksi muunlaista taloudellisen sääntelyn keinoa, esimerkiksi kunnilta perittävää veronluonteista maksua”. Sen mukaan kuitenkin ”[k]unnilta perittävän yksivuotisen veronluonteisen maksun edellytyksenä -- on, ettei kuntiin kohdistettava taloudellinen rasitus kohoa keinoa muutettaessa sillä tavoin, että taloudellinen rasitus olisi ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa” (PeVL 18/1985 vp, s. 5/I). Jo aiemmin valiokunta oli kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnalliseen itsehallintoon sisältyvää verotusoikeutta ei voitu kokonaan poistaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslainvastaiseksi tilanne muodostuisi, mikäli verotuksen avulla pyrittäisiin murtamaan tai mitätöimään kuntien itsehallinto. (PeVL 9/1984 vp, s. 2/I).
 3. Toisaalta varhemmasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä on löydettävissä viitteitä myös siihen, että valiokunta on pitänyt jossain määrin vähintäänkin huonosti valtion ja kuntien väliseen taloudelliseen suhteeseen sopivan järjestelyn, jonka mukaan kunnilla olisi pysyväisluonteisia rahoitustehtäviä suhteessa valtioon. Valiokunnan mukaan ”[k]untien ja valtion taloudellisten suhteiden tulee ensisijaisesti rakentua valtiosuvelainsäädännön varaan”. (PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Myöhemmin valiokunta onkin pitänyt kunnallisen itsehallinnon vastaisena merkittävän verotuoton siirtämistä valtion määräysvaltaan. Niinpä ”[v]aliokunnan käsityksen mukaan kuntien ja valtion taloudellisiin suhteisiin soveltuu huonosti, että kunnilla olisi pysyväisluonteisesti tämäntapainen, suuruudeltaan kunkin kunnan veroäyrikertymään pohjautuva rahoitustehtävä valtioon nähden”. (PeVL 13/1993 vp, s. 2/I). Vuoden 1994 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa valiokunta päätyi sille kannalle, että ”rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan” (PeVL 9/1994 vp, s. 2/I; ks. myös PeVL 13/1993 vp, s. 2/I).
 4. Tuoreemmasta lausuntokäytännöstä sen sijaan on nostettava esiin vielä edellä mainittu työmarkkinatukeen liittynyt rahoitustehtävä, jonka osalta perustuslakivaliokunta siis päätyi – osana toimeentulotuen rahoitukseen tehtyjä ratkaisuja – kantaan, jonka mukaan asia ei ollut valtiosääntöisesti ongelmallinen, koska kunnalla oli mahdollisuus vaikuttaa siihen, millaiseksi lähtökohtaisesti

kustannusneutraalisti toteutetun muutoksen kustannukset myöhemmin muodostuvat.

- 5. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella on sinänsä mahdollista, että kunnille säädettäisiin rahoitustehtäviä. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa tilanteeseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan. Näyttää myös siltä, että jossain määrin kustannusneutraalilla toteuttamisella sekä sillä, että tehtävä joko on vanhastaan ollut kunnalle kuuluva tai sillä on yhteys kunnan muihin tehtäviin, on merkitystä. Lisäksi tuoreemman käytännön perusteella valiokunta näyttäisi suhtautuvan suopeammin ainakin sellaiseen tilanteeseen, jossa kunta voi itse vaikuttaa lopullisiin kustannuksiin.**

Uuden (2023) tilanteen arviointia

1. Nyt käsillä olevaa sääntelyä on nähdäkseni syytä arvioida erityisesti siitä näkökulmasta, millainen vaikutus on sillä, että yleisesti kunnalliset sosiaalipalvelut ovat muuttumassa hyvinvointialueen sosiaalipalveluiksi. Toisaalta tälle ei välttämättä voida antaa niin suurta merkitystä erityisesti siksi, että jo nykyisellään sosiaalihuoltolaissa toimeentulotuen antamista kunnan asukkaille ei suoraan määritellä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaksi, vaan lain 14 §:n 2 momentin mukaisesti kyse on kunnallisesta sosiaalipalvelusta siten kuin niistä erikseen säädetään. Nähdäkseni voidaan siten ajatella, että vaikka nykyisin tältä osin voimassa olevan vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 5 §:n mukaisesti sosiaalihuollon järjestämisvastuu on säädetty kunnalle, johtaa toimeentulotukilain 4 §:n (815/2015) 2 momentti tilanteeseen, jossa järjestämisvastuu onkin siirretty KELAlle. Sääntely on tältä osin arvioni mukaan systemaattisesti hieman epä johdonmukaista, mutta ymmärrettävää huomioiden edellä kerrottu sääntelyhistoria.
2. Mikäli nykyinen toimeentulotukilain 5 b § olisi säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, olisi nähdäkseni hyvin todennäköistä, ettei uudessakaan tilanteessa ongelmaa muodostuisi. Tämä johtuu lähinnä siitä, että vuonna 2017 voimaantulleen lain säätämisen yhteydessä olisi suoritettu valtiosääntöoikeudellinen arviointi siitä, onko perustuslain kanssa sopuoinnussa velvoittaa kunnat osallistumaan KELAn järjestämisvastuulla olevan tehtävän rahoittamiseen. Tähän nähdäkseni olisi ollut erityisiä perusteita siksi, että vuonna 2006 voimaantullen muutoksen jälkeen voitiin ajatella, että kuntien tuli kattaa osuus niin työmarkkinatuesta kuin perustoimeentulotuesta niin sanotusti omista varoistaan. Näin siksi, että kumpikaan ei kuulunut yleisen valtiosuusjärjestelmän kautta rahoitettaviin ja näin siitäkin huolimatta, että peruspalvelujen valtiosuus on yleiskatteellista.
3. Suhteessa vuoden 2017 muutokseen tilanne on nyt muuttumassa vielä asteen verran kimurantimmaksi, sillä sosiaalihuollon yleisen järjestämisvastuun siirtymisen myötä kunnilta leikataan niin verotuloja kuin peruspalvelujen valtiosuutta ja siirretään niitä hyvinvointialueen käytettäväksi. Näin ollen varat, joista kunta voisi osallistua perustoimeentulotuen rahoittamiseen on jatkossa pienempi niin valtiosuuksien kuin verotulojen osalta. Näin ollen vaikka sinänsä perustoimeentulotuen rahoitukseen ei hallituksen esitysluonnoksessa ole puututtu, pienenevät merkittävästi ne varat, joista kunta ylipäätään voisi oman

rahoitusosuutensa maksaa. Tämä osaltaan aiheuttaisi uudelleenarviointitarpeen myös siinäkin tilanteessa, että vuonna 2017 voimaantullut muutokset olisivat säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, jota se siis ei ollut.

4. Toinen näkökulma, joka tässä yhteydessä on syytä ottaa esiin, on vuoden 2017 lakimuutokseen johtaneen hallituksen esityksen valtiosääntöisessä arvioinnissa käsitelty asia. Tuolloin perustoimeentulotuen siirtämistä KELAlle ei pidetty ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Tähän arvioon esityksessä oli päädytty muun muassa siksi, ettei kuntien rahoitusaseman katsottu heikentyvän tavalla, joka olennaisesti vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja omasta hallinnostaan. Hallituksen esityksessä lausutun mukaan kuitenkin ”[t]ilanne voisi olla ongelmallisempi, mikäli kunnan suoritusvelvollisuudella ei olisi minkäänlaista sisällöllistä yhteyttä esimerkiksi kunnan asukkaiden saamiin etuihin tai palveluihin. Jokaisen kunnan rahoitustehtävä määräytyisi kuitenkin lakiesityksen mukaan viime kädessä kunkin kunnan asukkaiden saaman tuen perusteella, ja siten yksittäisen kunnan rahoitustehtävällä olisi kiinteä laskennallinen yhteys kunnan asukkaiden saamiin toimeentuloetuksiin” (HE 358/2014 vp, s. 54/II–55/I).
5. Arvioitaessa sitä, voidaanko sääntely säilyttää ennallaan, on siten nähdäkseni kiinnitettävä huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:
 - a. voidaanko muutos toteuttaa kustannusneutraalisti (jos voidaan, puoltaa mahdollisuutta säätää järjestely);
 - b. voivatko kunnat jatkossakin vaikuttaa kustannuksien toteutumisen lopputulokseen (jos voivat, puoltaa mahdollisuutta säätää järjestely);
 - c. säilyykö yhteys kunnan asukkaiden saamiin etuihin tai palveluihin (jos säilyy, puoltaa mahdollisuutta säätää järjestely); sekä
 - d. vaarantaako järjestely kunnalliseen itsehallintoon perustuvan oikeuden päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan (jos ei vaaranna, puoltaa mahdollisuutta säätää järjestely).
6. Nähdäkseni näistä ensimmäiseen on vastattava osin myönteisesti, osin kielteisesti. Myönteisesti siksi, että kustannusvastuu ei nähdäkseni ole muuttumassa. Kielteisesti sen sijaan siksi, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus itsessään leikkaa kunnilta merkittävän määrän tuloja niin yleiskatteellisten valtionosuuksien kuin verotulojenkin suhteessa. Näin ollen vaikka sinänsä kustannus ei muuttuisi, niin suhteellinen osuus kunnan menoista tulee merkittävästi kasvamaan. Lähtökohtaisesti tämä voi vaatia kompensatiota, jolloin joudutaan kysymään, onko kunnille järkevää kompensoida rahallisesti sitä, että nämä rahoittavat jonkin toisen tahon tehtävien hoitoa tilanteessa, jossa valtio voisi rahoittaa tätä itsekin. Ts. miksi kierrättää kyseinen raha kuntien kautta? Jatkokysymyksenä tuolloin myös nousee se, että jos valtio antaisi kunnille rahaa, jotta nämä voivat maksaa KELAlle, niin onko se jo sellaista kunnallisen budjettivallan sitomista, jota perustuslaki ei salli. Arvioni mukaan todennäköisesti ei, mutta on myös mahdollista, että perustuslakivaliokunta päätyy päinvastaiseen kantaan.
7. Voivatko kunnat sitten jatkossa vaikuttaa siihen, millaiseksi perustoimeentulotuen taso muodostuu? Nähdäkseni eivät ja voivat. Eivät siksi, että päätöksenteko tapahtuu KELAssa, jolloin yksittäinen kunta ei voi vaikuttaa toteumaan. Tämä olisi voinut olla ongelmallinen jo vuoden 2017 muutoksessa. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kunnilla ei ole enää toimivaltaa myöntää

ennalta ehkäisevää toimeentulotukea, joten myöskään tältä osin kunnat eivät voi vaikuttaa. Sama koskee myös muita ennalta ehkäisevän vaikutuksen omaavia sosiaalipalveluja. Se miten taas ne ehkä voivat vaikuttaa on työ- ja elinkeinopolitiikka, johon on suunnitteilla lisävelvollisuuksia nimenomaan kunnille. Tältäkin osin tosin voidaan ajatella, että kuntien vaikuttamismahdollisuudet ovat jossain määrin rajalliset. Toisaalta vuoden 2006 muutoksen idea kannustamisesta työllisyyden hoitoon toteutuisi jatkossa vieläkin paremmin. Mikäli yksittäisille kunnille ei työllisyydenhoitoon kuuluvia lisätehtäviä säädettäisi, voi mainitun yhteyden rakentaminen ja perustelu olla hankalaa.

8. Tämä on osaltaan vastaus myös kolmanteen edellä esitettyyn kriteeriin eli siihen säilyykö rahoitustehtävän ja kunnan asukkaiden saamien etuuksien sekä palvelujen välillä. On toki varmaankin niin, että myös jatkossa nimenomaan kuntalaiset ovat niitä, jotka perustoimeentulotukea saavat, mutta toisaalta kun perustoimeentulotuki liittyy olennaisesti siihen kokonaisuuteen, joka siirtyy hyvinvointialueelle, joudutaan kysymään, onko yhteys pikemminkin hyvinvointialueen asukkaiden saamiin etuuksiin ja palveluihin? Toisaalta jokainen kunnan asukas on hyvinvointialueen asukas (pl. Helsingin kaupungin asukkaat), voidaan edelleen ajatella yhteyden olevan. Palvelujen osalta kyse lienee lähinnä siitä, että painotetaanko sosiaalihuollon palvelujen kokonaisuutta vai työ- ja elinkeinopoliittisten palvelujen kokonaisuutta, kun yhteyttä mietitään. Tältä osin on mahdotonta esittää yksiselitteistä kannanottoa sen suhteen, ovatko perustelut riittävät, kun niitä ei ole käsillä.
9. Viimeinen kohta voi aidosti muodostua ongelmaksi. Kuten professori Mäenpää ja akatemiaprofessori Tuori lausunnoissaan vuoden 2017 muutokseen toivat esiin yksi selkeä seikka, jota on syytä tarkastella, on se, millaiseksi perustoimeentulotuen merkitys kunnan taloudessa muodostuu. Mäenpään lausunnon mukaan asiaa oli seurattava ja Tuorin mukaan taas se ei näyttänyt muodostuvan merkityksellisen suureksi. Kannat ovat hyvin linjassa perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämien kanssa. Tältä osin minulla ei ole käsitystä siitä, mikä perustoimeentulotuen rahoitustehtävän osuus nyt tai jatkossa on kuntien budjeteista ja muodostaisiko rahoitustehtävän säilyttäminen yhdessä kunnilta leikattavien tulojen kanssa selvästi ongelmallisen tilanteen. Nähdäkseni tässä yhteydessä ei voi tarkastella vain nykyhetkeä ja vuoden 2023 tilannetta, vaan samalla on syytä arvioida sitä, millaiseksi rahoituspaine voi muodostua esimerkiksi taantumassa tai akuutissa rakennemuutostilanteessa. Jos jossain kunnassa syystä tai toisesta työttömyys kasvaa merkittävästi ja yleinen taloustilanne johtaa siihen, että perustoimeentulotuelle hakeutuu jatkossa merkittävässä määrin enemmän ihmisiä, voi se johtaa lain voimassa ollessa ongelmalliseen tilanteeseen. Näin vaikka nyt arvioitaisiinkin, ettei rahoitustehtävä olisi edelleenkaan merkittävä kuntien talouden kokonaisuuden kannalta. Kuten todettua, minulla ei kuitenkaan ole valmiuksia arvioida tätä kokonaisuutta jo pelkästään puuttuvien lukujen vuoksi.
10. **Kokonaisuudessaan päädyn kantaan, jonka mukaan lähtökohtaista valtiosääntöistä estettä sille, että kunta veloitettaisiin rahoittamaan toisen viranomaisen järjestämistä vastuulla olevia tehtäviä, ei ole. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kuitenkin siitä, että kunta**

velvoitettaisiin rahoittamaan muun kuin valtion järjestämisvastuulla olevia tehtäviä, ei käsittäkseni ole. Mikäli rahoitustehtävä päädyttäisiin edelleen esittämään säädettäväksi kunnille, tulisi tuossa yhteydessä arvioida sen merkittävyttä ja vaikutuksia erityisesti kunnalliseen itsehallintoon. Käytännössä silloin varmaankin keskiöön nousee kysymys siitä, kuinka suuri osuus rahoitustehtävä on kunnan budjetista ja onko kunnalla edelleen uudessakin tilanteessa mahdollisuudet suoriutua muista tehtävistään sekä ylipäätään käyttää itsenäistä päätösvaltaa talouteensa. Mikäli rahoitustehtävä vaikeuttaa merkittävästi kunnan kykyä hoitaa tehtäviään itsehallinnon periaatetta kunnioittaen, voi asia muodostua ongelmalliseksi myös valtiosääntöisesti.

11. Nyanssina nostan esiin sen, että voi hyvin olla myös niin, että Helsingin kaupungin osalta rahoitustehtävä on huomattavasti perustellumpi kuin muiden kuntien johtuen siitä, että Helsingin kaupungin taloudessa käsittäkseni rahoitustehtävä on merkittävästi suhteessa pienempi kuin muiden ja lisäksi sillä on huomattavasti paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kustannusten toteumaan muilla toimin.

Espoossa 23.5.2022



Matti Muukkonen
HTT, YTM, ÖTM (väit.), dosentti, yrittäjä