

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2011 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä lokakuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (HE 60/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Luhtala, valtiovarainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- oikeustieteen tohtori, yliopisto-opettaja Juha Lavapuro
- professori Outi Suviranta
- professori Kaarlo Tuori.

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on pyynnöstään saanut valtiovarainministeriöltä erillisen selvityksen ehdotetun kiinteistöveroä koskevan lainsäädäntömuutoksen vaikutuksesta eri kuntien talouteen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden taseusmenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ei oteta huomioon kiinteistöveroä.

Veroperustemuutoksista johtuvat kunnalliseromenetykset ehdotetaan korvattaviksi vuon-

na 2012 lisäämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 49,18 euroä asukasta kohden.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien valtionosuusprosentti on 31,42, jolloin kuntien omarahoitusosuus on 68,58 prosenttia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi eräitä kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtäviä vähennyksiä ja lisäyksiä koskevia säännöksiä, joita ei enää sovelleta vuoden 2012 alusta lukien.

Lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja ammattikorkeakouluja koskeva opetustoimen valtionosuusprosentti ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan siten, että valtionosuus on 41,89 prosenttia ja kuntien omarahoitusosuus 58,11 prosenttia. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhintoja ehdotetaan alennettaviksi vuosina 2012—2015. Samalla ehdotetaan tar-

kennettäväksi säännöstä valtionapuviranomaisesta perustamishankkeita koskevissa asioissa.

Esitys liittyy vuoden 2012 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Esitykseen ei sisälly säätämisyjärjestysperusteluita.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen pääsisältö

Hallituksen esitys sisältää kolmenlaisia elementtejä. Ensinnäkin eräitä valtionosuusprosentteja ehdotetaan muutettaviksi. Näistä merkittävimpänä voidaan pitää kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentin muuttamista siten, että kuntien omarahoitusosuus nousee. Tämä sisältyy 1. lakiehdotuksen 55 §:ään.

Esityksen toinen pääelementti on ehdotus, jonka mukaan verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasauselementtiä muutetaan niin, että verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ei oteta huomioon kiinteistövero. Tästä on tarkoitus säätää 1. lakiehdotuksen 29 §:n muutoksella.

Kolmantena tärkeänä elementtinä voidaan pitää sitä, että museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhintoja ehdotetaan määräaikaikaisesti alennettaviksi.

Ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Yleistä kunnan verotusoikeuden merkityksestä. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 29/2009 vp, s. 2/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Perustuslain 121 §:n 3 mo-

mentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrätymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien verotusoikeuden on vaikiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 41/2002 vp, s. 2/I). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi muodostuu se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 29/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 41/2002 vp, s. 2/II).

Valtionosuuden ja verotulojen tasausmenettelyn muutos. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Yleisesti ottaen kuntien valtionosuusprosenttia alennetaan 2,7 prosenttiyksiköllä (HE 60/2011 vp, s. 8), jolloin kuntien omarahoitusosuus kasvaa 68,58 prosenttiin. Kiinteistöveron poistaminen verotuloihin perustuvasta tasauksesta lisää valtionosuutta kunnissa, joilla kiinteistöveron määrä on keskimääräistä suurempi. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 10) mukaan yli 100 000 asukkaan kunnista vain kahdella tasauksen muutos pienentää kunnan valtionosuutta, muilla tulot kasvavat. Suurin muutoksesta yksittäiselle kunnalle aiheutuva lisäys on — edelleen samojen perustelujen (s. 10) mukaan — 640 euroa ja suurin menetys 114 euroa asukasta kohti. Valtiovarainministe-

riön valiokunnalle toimittama laskelma osoittaa kuitenkin, että koko kuntakenttä huomioon ottaen kuntakohtaisia muutoksia voidaan pitää merkittävänä. Laskelman perusteella on käytännössä mahdotonta kattavasti arvioida, mikä merkitys ehdotetuilla muutoksilla on kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Tämä tulee arvioida kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verontasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Valiokunta arvioi, että lakiehdotusten toteuttaminen ei merkittävästi vaaranna perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös kohdistuu perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin

yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 12) uudistusten vaikutukset kuntien toimintaan on lyhyesti sivuutettu toteamuksella, jonka mukaan kunnat "joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevien valtionosuuksien vuoksi". Perustuslakivaliokunta ei pidä tätä tyydyttävänä vaan katsoo, että hallintovaliokunnan on syytä ottaa mietintöönsä valtiovarainministeriölle asetettava velvoite tarkoin seurata uudistusten tosiasiallisia vaikutuksia eri kuntien asemaan ja kuntalaisten palveluiden saatavuuteen. Tarvittaessa hallituksen on tehtävä alueellisen yhdenvertaisuuden vakavien vääristymien korjaamiseksi tarvittavat ehdotukset.

Kulttuurilaitosten valtionosuuksien vähentäminen. Tukemalla kuntien kulttuurilaitoksia valtion varoista edistetään osaltaan etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet. Ehdotetulla muutoksella ei valiokunnan mielestä ole olennaista merkitystä perustuslain mainitun säännöksen kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 12/2011 vp — HE 60/2011 vp

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucélér /r (osittain)
	Tuija Brax /vihr (osittain)	Tom Packalén /ps
	Tarja Filatov /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kalle Jokinen /kok	Tapani Tölli /kesk
	Ilkka Kantola /sd	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.