

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

*Hallintovaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 38/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Luhtala, selvitysmies Arno Miettinen ja neuvotteleva virkamies Ville Salonen, valtiovarainministeriö

- tutkimusjohtaja Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- tutkimusprofessori Unto Häkkinen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kuntaliitto
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- oikeustieteen tohtori, kunnanjohtaja Tanja Matikainen
- professori Eija Mäkinen
- professori Lasse Oulasvirta.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Kaarlo Tuori.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia valtionosuuden määrätymisperusteiden uudistamiseksi. Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettaviksi nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, jotka koskevat yleisen osan määrätymisperusteita, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määrätymisperusteita.

Samalla määrätymisperusteiden lukumäärää ehdotetaan vähennettäväksi ja poistettavaksi päällekkäisyyksiä sekä määrätymisperusteiden porrastuksia.

Ehdotetun uuden järjestelmän peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Muina laskennallisina valtionosuusperusteina ehdotetaan otettavaksi käyttöön työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukasti-

heyskerroin ja koulutustaustakerroin. Kriteerien toisena osana ehdotetaan, että valtionosuusperusteena käytetään syrjäisyyden työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita. Sekä laskennallisille kustannuksille että lisäosien määräytymisperusteille vahvistetaan vuosittain perushinnat valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tassausraja 100 prosenttiin. Tasaustasauslisäksi ehdotetaan 80 prosenttia tassausrajan ja kunnan asukas-kohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen kunta-

kohtaisille muutoksille ehdotetaan viiden vuoden siirtymäaikaa ja erillistä siirtymäjärjestelyä kotikuntakorvauksille.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten valossa. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Ehdotus*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annettua lakia valtionosuuksien määräytymisperusteiden uudistamiseksi. Valtionosuusjärjestelmä koostuu kuntien peruspalveluiden kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja kuntien verotuloihin perustuvasta tasauksesta. Esityksellä yksinkertaistetaan valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta ja siirretään painotusta kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta tulopohjan tasaukseen. Valtionosuuksien määräytymisperusteiden lukumäärää vähennetään ja niiden päällekkäisyyksiä poistetaan. Kunnan valtionosuus määräytyy ehdotuksen mukaan ikärakenteen, sairastavuuden, asukastiheyden, työttömyysasteen, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden ja koulutustaustan perusteella. Erityisesti ikärakenteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymisperusteiden muutoksilla on huomattavia vaikutuksia kuntien valtionosuuksiin.

#### *Arvioinnin lähtökohdat*

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut valtionosuuslainsäädäntöä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon sa-

moin kuin sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta (PeVL 34/2013 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 29/2009 vp). Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Sen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia ja toteutetaan siten valtion ja kuntien välistä rahoitusperiaatetta.

Ehdotus on merkityksellinen myös kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluvan perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaisen kuntien verotusoikeuden kannalta (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I, PeVL 41/2002 vp, s. 2/I). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on valiokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mah-

dollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II).

Kunnilla on merkittävä rooli julkiselle vallalle kuuluvan perusoikeuksien toteuttamisvastuun kannalta. Kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät keskeisesti useiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisäateisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä toteutetaan 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.

Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisien kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I, vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

#### *Ehdotuksen arviointi*

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 29/2009 vp). Järjestelmän voimassaolon aikana valiokunta on arvioinut kahdesti ehdotuksia valtionosuusprosentin alentamisesta (PeVL 12/2011 vp, PeVL 34/2013 vp). Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa ei ole kysymys valtionosuusprosentin alentamisesta vaan valtionosuusperusteiden ja verotulojen tasausmenettelyn uudistamisesta. Uudistus toteutetaan valtion ja kuntien välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Perustuslain kannalta ei ole kuitenkaan riittävää, että asiaa arvioidaan valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin

kunnassa (vrt. PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Uudistuksen vaikutuksia onkin esityksessä selvitetty myös yksittäisten kuntien osalta. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon vuosina 2012—2014 toteutetut ja vuodelle 2015 päätetyt valtionosuuksien leikkaukset.

Valtionosuuksien määräytymistekijöiden muutoksilla on varsin suuria vaikutuksia kuntien valtionosuuksiin. Osa kunnista saa valtionosuuksia nykyistä enemmän ja osa vähemmän. Suurin vaikutus on ikärakenteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymisperusteiden muutoksilla, jotka perustuvat Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen selvityksiin.

Kuntien valtionosuus määräytyy lain 3 luvun yleisen osan määräytymisperusteiden ja 6 luvun lisäosien perusteella. Esityksessä ehdotetaan uudeksi lisäosaksi työpaikkaomavaraisuutta (27 §). Lisäosan perusteella määriteltävien laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata keskuskunnille kustannuksia, joita niille aiheutuu alueellisten palvelujen tarjonnasta, julkiseen infraan ja työpaikkojen syntymiseen liittyvistä investoinneista sekä kannustaa kuntia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan (HE s. 46 ja 62). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kunnan työpaikkaomavaraisuuteen vaikuttavat myös sellaiset tekijät, joihin kunta ei voi elinkeinopolitiikallaan vaikuttaa. Lisäperuste voi myös edelleen heikentää sellaisen kunnan taloudellista asemaa, joka menettää työpaikkoja esimerkiksi teollisuuden äkillisen rakennemuutoksen johdosta. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä arvioida tätä kriteeriä etenkin siltä osin, kohdentaako työpaikkaomavaraisuuden lisäosa valtionosuuden riittävän tarkasti keskuskunnan alueellisista palveluista aiheutuviin lisäkustannuksiin ja varmistaa, ettei se syvennä työpaikkoja menettävän kunnan taloudellista ahdingkoa.

Esityksestä ilmenee, että ehdotetut muutokset valtionosuuksien määräytymistekijöihin ja päätetyt valtionosuuksien leikkaukset vähentävät yksittäisten kuntien saamia valtionosuuksia huomattavasti. Kunnilla on ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaan viisi vuotta aikaa so-

peuttaa talouttaan muutokseen, joka merkitsee esitettyjen laskelmien mukaan mediaaniarvona vuoteen 2020 mennessä 0,65 prosenttiyksikön korotuspainetta tuloveroprosenttiin ja 1,4 prosentin menetystä käyttötuloista. Suurimmillaan tuloveroprosentin korotuspaine on 5,66 prosenttiyksikköä ja valtionosuusmenetykset 8,8 prosenttia käyttömenoista. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että eniten valtionosuuksia menettävillä kunnilla on merkittäviä vaikeuksia taloutensa sopeuttamisessa (HE s. 74).

Valiokunnan käsityksen mukaan kuntien mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan laskeviin valtionosuuksiin ja selviytyä palveluvelvoitteestaan vaihtelevat suuresti. Valtionosuuden kunta-kohtainen aleneminen uusien määräytymisperusteiden johdosta voi heikentää yksittäisen kunnan kykyä sopeuttamisaikana vastata palveluvelvoitteistaan sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Lisäksi kunnan verotulojen lisääminen tuloveroprosenttia nostamalla voi johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun.

Valtionosuusjärjestelmällä on edellä esitetyin tavoin keskeinen merkitys perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden ja perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valiokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädetäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Ehdotuksessa on kysymys valtionosuusjärjestelmän tavoittei-

den kannalta sinänsä perustelluista muutoksista. Valiokunta pitää kuitenkin erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä. Uudistuksen täytäntöönpanolla ei saa vaarantaa alueellista yhdenvertaisuutta tai kuntien perustuslain mukaisten velvoitteiden toteuttamista. Sillä ei saa myöskään heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 42/1998 vp, s. 2/I).

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että valtionosuusjärjestelmään ehdotetaan tehtäväksi kuntien taloudellisen itsehallinnon kannalta merkittäviä muutoksia neljännen kerän neljän vuoden kuluessa. Lisäksi valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ohella vireillä on kuntarakenteen, kuntalain ja kuntien verontasausjärjestelmän uudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Valiokunta pitää perusteltuna, että valtionosuusjärjestelmää arvioidaan kokonaisuutena näiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä kuntien taloudellisen kantokyvyn ja perustuslain kannalta.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Riitta Myller /sd
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Nauclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Jukka Kopra /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.