

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 29/2009 vp**

Hallituksen esitys laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 174/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Aimo Ryyänen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta, minkä lisäksi eräitä niihin liittyviä lakeja ehdotetaan muutettaviksi. Esityksen tavoitteena on vahvistaa kunnallisten peruspalveluiden rahoituksen kokonaisuutta kokoamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuudet yhdeksi kokonaisuudeksi valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Tarkoituksena on myös lisätä valtionosuuksia koskevan valtion talousarviovalmistelun poikkihallinnollisuutta ja tukea peruspalveluohjelmaa ja sen tavoitteita sekä turvata peruspalveluiden järjestämisen rahoitus erityisen harvaan asutuissa kun-

nissa, saaristokunnissa ja saamelaisten kotiseutualueen kunnissa ja vähentää kuntien riippuvuutta harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta. Uudistuksella ei muuteta valtionosuuksien määräytymisperusteita muutoin kuin esi- ja perusopetuksen osalta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta. Esitys liittyy vuoden 2010 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 121 §:n 3 momentin kuntien verotusoikeutta koskevan säännöksen valossa. Perustelujen mukaan lakiehd-

tukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdotta-

nut, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta sekä laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Eräitä näihin liittyviä lakeja ehdotetaan lisäksi muutettaviksi. Keskeisenä muutoksena nykytilaan on se, että kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettavaan lakiin kootaan valtiovarainministeriön hallinnonalalle eräin poikkeuksin nykyisistä hallinnonalakohtaisista valtionosuuksista yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen, kuntien kulttuuritoimen ja asukaskohtaisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen valtionosuudet. Esityksellä ei muuteta voimassa olevien valtionosuuksien määräytymisperusteita muutoin kuin eräiltä osin esi- ja perusopetuksessa. Lähinnä ehdotuksissa on kysymys niistä välttämättömistä muutoksista, jotka johtuvat valtionosuuksien yhdistämisestä.

Ehdotettua sääntelyä on syytä arvioida sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen samoin kuin perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Järjestelmällä toteutetaan osaltaan etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja veloituksia turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdit-

tava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 41/2002 vp, s. 3/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I). Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määrääntymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien verotusoikeuden on vaikiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVM 10/1998 vp, s. 35, 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 41/2002 vp, s. 2/II).

Ehdotuksessa ei ole kysymys kunnille annettavista uusista tehtävistä. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevien perustelujen mukaan uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti sekä valtio—kunta-suhteessa että kuntien kesken. Sääntely ei siten lähtökohtaisesti muuta esityksessä tarkoitettujen valtionosuustehtävien kustannustenjakoa valtion ja kuntien välillä. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen ehdotetulla tavalla ei valiokunnan mielestä vaaranna kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, eikä sääntely siten ole perustuslain 121 §:n kannalta ongelmallista.

Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota valtionosuusjärjestelmään sisältyvään valtionosuuksien tasaukseen, jonka tarkoituksena on tasata kuntien tulopohjassa olevia eroja. Järjestelmä sisältyy voimassa olevaan kuntien valtionosuuslakiin, eikä siihen esitetä merkittäviä muutoksia. Tasausjärjestelmä mahdollistaa niin sanotun negatiivisen valtionosuuden eli tilanteen, jossa kunnan omarahoitusosuuden ja valtionosuuksien tasausvähennysten summan ylittäessä verotuloihin perustuvan valtionosuuden kunta joutuu maksamaan erotuksen valtiolle. Negatiivisten valtionosuuksien mahdollisuus tulee uudistuksen jälkeenkin säilymään (1. lakiehd-

dotuksen 29 §), vaikka niitä maksavien kuntien määrä tulee esityksen perustelujen mukaan vähenemään sen seurauksena, että nykyiset hallinnonalakohtaiset valtionosuudet kootaan yhdeksi valtionosuudeksi. Käytännössä negatiivisia valtionosuuksia voivat joutua maksamaan kunnat, joissa valtionosuuden tasausvähennys on kunnan keskimääräistä huomattavasti korkeampien verotulojen johdosta suurempi kuin kunnalle laskennallisten perusteiden mukaan määräytyvä valtionosuuden kokonaismäärä. Vuonna 2010 ilmeisesti vain yksi kunta joutuisi esityksen perustelujen mukaan maksamaan negatiivisen valtionosuuden valtiolle. Järjestely ei valiokunnan mielestä vaaranna sillä tavoin tällaisten kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi.

Negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltuu valiokunnan mielestä

kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Jatkossa on siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen (esimerkiksi niin sanottu opetustoimen ylläpitäjämalli) vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Jacob Söderman /sd
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Heli Järvinen /vihr
Ulla Karvo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /r

Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
vjäs. Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.