

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 34/2013 vp**

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

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 113/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Arto Luhtala, finanssineuvos Markku Nissinen ja neuvotteleva virkamies Arto Salmela, valtiovarainministeriö
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen ja apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto
- oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Lasse Oulasvirta
- professori Kaarlo Tuori.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena ehdotetaan otettavaksi huomioon elokuussa 2014 voimaan tulevan oppilas- ja opiskelijahuollosta annetun lain kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia 8,45 miljoonalla eurolla korottava vaikutus.

Veroperustemuutoksista johtuvat kunnallisveroien yhteensä 47 miljoonan euron lisäykset ehdotetaan vähennettäväksi vuonna 2014 alentamalla kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotetaan alennettavaksi siten, että kuntien valtionosuusprosentti vuonna 2014 on 29,57 ja kuntien omarahoitusosuus 70,43 prosenttia.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälä jäteveden tuoton lisäämisestä kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen ja lisäyksen maksutavasta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräaikaisena vähennyksenä vuonna 2014 ehdotetaan 1,5 miljoonan euron siirtoa sisäasiainministeriölle pelastustoimen ja ensihoidon tietojärjestelmän turvallisuusverkkoyhteyteen sekä 3,275 miljoonan euron siirtoa Opetushallituksen toimintamenoihin opiskelijavalintajärjestelmän kustannuksiin. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ehdotetaan vähennettäväksi 22,121 miljoonaa euroa vuonna 2014 lääkintä- ja lääkärihelikopteritoiminnan rahoittamiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentin alentamista arvioidaan perustuslaissa turvatun kun-

nallisen itsehallinnon kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys vaikuttaa kuntien mahdollisuuteen vastata valtionosuustehtävien rahoituksesta, hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä toteutetaan osaltaan etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta (PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

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 suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. 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, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rahoitusperiaatteen käytännön toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa ovat valtion ja kuntien välinen valtionosuutta koskeva neuvottelumenettely ja peruspalveluohjelmamenettely. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta anne-

tun lain 47 §:n 1 momentin nojalla valtiovarainministeriön on yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa neuvoteltava valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa koskevista tarkastuksista Suomen Kuntaliiton kanssa. Neuvottelut ovat osa kuntalain 8 a §:ssä säädettyä peruspalveluohjelmamenettelyä. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan paitsi kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset myös kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Vaikka peruspalveluohjelmaa koskevassa kuntalain 8 a §:ssä ei tehtäväksi aseteta rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia, pykälän perusteluiden mukaan käytännössä arviointi on tehtävä (HE 129/2007 vp, s. 13/I). Olisi kuitenkin perusteltua, että rahoitusperiaatteen arviointi olisi selkeästi lakisääteistä.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti 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 11/2011 vp, s. 2/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II). Tätä mahdollisuutta kaventaa kuntien valtionosuustehtävien omavastuusuuden kasvattaminen.

Esityksen keskeisin ehdotus koskee kuntien valtionosuusprosentin alentamista 1,39 prosenttiyksiköllä, jolloin vuonna 2014 valtionosuus-

prosentti on 29,57. Vastaavasti kuntien omarahoitusosuus nousee 70,43 prosenttiin valtionosuustehtävien laskennallisista kustannuksista. Valtionosuusprosentin alentaminen ja muut valtionosuusprosentin määrätymiseen vaikuttavat muutokset vähentävät valtionosuuksia nettona kaikkiaan 352,5 miljoonaa euroa vuonna 2014. Kuntien valtionosuus- tai muita lakisääteisiä tehtäviä ei tässä yhteydessä esitetä vähennettäviksi. Valtionosuusprosenttia on alennettu vuonna 2010 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimassaolon aikana kahdesti aiemmin. Vuonna 2010 valtionosuusprosentti oli 34,08 ja kuntien omarahoitusosuus 65,92 prosenttia.

Arvioidessaan edellisen kerran valtionosuusprosentin alentamista 2,7 prosenttiyksiköllä valiokunta piti alennusta ja muita samassa yhteydessä tehtyjä muutoksia koko kuntakenttä huomioon ottaen merkittävinä. Niiden ei kuitenkaan katsottu merkittävästi vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. Hallituksen esityksen tai valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen perusteella oli käytännössä mahdotonta kattavasti arvioida ehdotettujen muutosten merkitystä kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Tällainen arviointi tulisi tehdä kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verontasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta (PeVL 12/2011 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä todetaan, että kuntien itsehallinnollinen asema ja mahdollisuudet selviytyä palveluvelvoitteestaan riippuvat erityisesti verotuloista. Niiden osuus kuntien kokonaistuloista on koko maan tasolla lähes puolet, kun taas käyttötalouden valtionosuuksien osuus on viidennes (s. 12/I). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen — myös esityksessä mainittuun seikkaan — että verotulojen samoin kuin valtionosuuksien osuus kuntien tuloista vaihtelee suuresti. Tämän vuoksi valtionosuusprosentin alennus voi kuntakohtaisesti heikentää kykyä vastata palveluvelvoitteista sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleis-

tä toimialaa. Lisäksi kunnan verotulojen lisääminen tuloveroprosenttia nostamalla voi johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun. Korkeimman ja alhaisimman tuloveroprosenttien ero on vaihdellut viime vuosikymmenten aikana 4,00:n ja 5,75:n prosenttiyksikön välillä.

Hallituksen esitykseen ei sisälly tälläkään kertaa valiokunnan edellyttämää riittävää ja täsmällistä tietoa esityksen vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja yksittäisiin kuntiin tai arviota kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Ehdotettu valtionosuusprosentin alennus on kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävä. Merkittävyyttä korostavat lyhyellä aikavälillä toteutetut aikaisemmat valtionosuusprosentin alennukset ja kuntataloutta rasittavien toimenpiteiden yhteisvaikutukset. Kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokset voivat vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta arvioi, etteivät tässä laajuudessa ehdotettu kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus vaaranna sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi.

Lopuksi valiokunta huomauttaa, että se pitää hallituksen esityksen vaikutusarviointia ja kuntataloutta koskevaa tietoa riittämättömänä. Valiokunta toistaa aikaisemman kannanottonsa siitä, että valtiovarainministeriön tulee seurata tarkoin uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia kuntien asemaan ja kuntalaisten palveluiden saatavuuteen. Tarvittaessa hallituksen on tehtävä alueellisen yhdenvertaisuuden vakavien vääristymien korjaamiseksi tarvittavat ehdotukset (PeVL 12/2011 vp, s. 3/I).

### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyksityksessä.*

**PeVL 34/2013 vp — HE 113/2013 vp**

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Naucélér /r (osittain)
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tapani Tölli /kesk
	Ilkka Kantola /sd (osittain)	Anu Urpalainen /kok
	Pia Kauma /kok (osittain)	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.