

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 40/2014 vp**

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

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 19 päivänä syyskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 133/2014 vp) valmistelevalle hallintovaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, budjetti-  
päällikkö Hannu Mäkinen ja finanssineuvos  
Markku Nissinen, valtiovarainministeriö
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen, Suomen Kun-  
taliitto
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Lasse Oulasvirta
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Eija Mäkinen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 121 §:n kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten valossa. Perustelujen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

**VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

*Perustelut*

*Ehdotus.* Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotetaan alennettavaksi 4,15 pro-

senttiyksiköllä 25,42 prosenttiin ja vastaavasti korotettavaksi kuntien omarahoitusosuus 74,58 prosenttiin. Vuoden 2015 valtionosuusleikkauk-

set ovat yhteensä 296 miljoonaa euroa eli 54,6 euroa asukasta kohden.

Valtionosuusprosentin vähennyksestä 2,88 prosenttiyksikköä liittyy vuoden 2015 alusta voimaan tulevaan valtionosuusuudistukseen, jossa painopistettä siirretään kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta tulojen tasaukseen. Valtionosuuden vähennyksistä 0,73 prosenttiyksikköä johtuu valtionosuuksien leikkauksesta.

#### *Arvioinnin lähtökohdat*

Valtionosuusjärjestelmä koostuu kuntien peruspalveluiden kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta ja kuntien verotuloihin perustuvasta tasauksesta. Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään (PeVL 16/2014 vp, s. 2/I ja 3/I).

Kunnilla on merkittävä rooli julkiselle vallalle kuuluvan perusoikeuksien toteuttamisvastuun kannalta. Kuntien lakisääteiset tehtävät liittyvät keskeisesti useiden taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen. 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 terveystalvet (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I).

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 (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 3/I ja siinä mainitut lausunnot).

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädetäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mu-

kaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). 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. Valtionosuusjärjestelmällä katetaan kuntien peruspalveluiden aiheuttamia kustannuksia ja toteutetaan siten valtion ja kuntien välistä rahoitusperiaatetta (PeVL 16/2014 vp, s. 2/II).

#### *Kuntakohtaisten vaikutusten arviointi*

Valtionosuuksien määrä ja valtionosuusjärjestelmän rakenne vaikuttavat olennaisesti rahoitusperiaatteen toteutumiseen sekä koko maassa että yksittäisten kuntien tasolla. Perustelujen (s. 8/I) mukaan kunnat joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevien valtionosuuksien vuoksi, mikä kiristää kuntien käyttötaloutta ja aiheuttaa painetta kunnallisverojen korotukseen. Vuodelle 2015 esitetyt muutokset aiheuttavat kuntien tuloveroprosenttiin keskimäärin 0,32 prosenttiyksikön korotuspaineen (s. 14).

Perusteluissa on tarkasteltu valtionosuuden vähennysten vaikutuksia veroprosenttiyksikköön sekä maakunnittain ja kuntakoon mukaan että yksittäisten kuntien osalta. Maakunnittain muutosten vaikutukset veroprosenttiin ovat pienimmät Uudellamaalla (0,26 prosenttiyksikköä) ja suurimmat Pohjois-Karjalassa (0,41 prosenttiyksikköä). Kuntakoon mukaan tarkasteltuna vaikutukset ovat suurimmat (0,43 prosenttiyksikköä) pienissä alle 6 000 asukkaan kunnissa ja pienimmät (0,32 prosenttiyksikköä) 20 001—40 000 asukkaan kunnissa. Yksittäisten kuntien osalta korotuspaine on ylimmillään 0,56 prosenttiyksikköä Kinnulassa ja Rääkkylässä ja alimmillaan 0,16 prosenttiyksikköä Kauniaisissa ja 0,22 prosenttiyksikköä Espoossa.

Valiokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esitysten tai valtiovarainministeriöltä saatujen selvitysten perusteella on ollut 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 34/2013 vp, s. 3 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Valiokunta toteaa, että perusteluissa esitetyt tiedot leikkausten laskennallisista vaikutuksista veroprosentteihin eivät riitä antamaan selaista kokonaiskuvaa, jonka pohjalta voitaisiin tehdä kattava arvio muutosten vaikutuksesta rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja kunkin kunnan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin tuottaa lakisääteiset palvelut ja kunnan yleisen toimialan tehtävät. Valiokunta toistaa näkemyksensä kokonaisvaltaisen kuntakohtaisen arvioinnin tarpeesta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 12/II) on pidetty rahoitusperiaatteen käytön ongelmana konkreettisessa tapauksessa sitä, että periaatteen hyväksymisestä huolimatta ei ole luotu yhteisesti hyväksyttyä arviointi- ja laskentamekanismia sen toteutumisesta tai toteutumatta jäämisestä. Perustelujen (s. 13/I) mukaan vuonna 2015 käyttöön otettava julkisen talouden ohjausjärjestelmä ja sen osana kuntatalousohjelma tulee uudistamaan valtion ja kuntien välisen rahoitussuhteen sääntelyä ja sisältämään sitovat päätökset keinoista, joilla kuntatalouden tasapaino saavutetaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että kokonaisvaltaisen kuntakohtaisen arvioinnin mahdollistava järjestelmä toteutetaan uuden ohjausjärjestelmän yhteydessä.

#### *Valtionosuusmuutosten arviointi*

Valtionosuusprosenttia on alennettu vuonna 2010 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimassaoloaikana jo kolmesti. Vuonna 2010 valtionosuusprosentti oli 34,08 ja kuntien omarahoitusosuus 65,92 prosenttia. Kaikkiaan valtionosuuksia on leikattu vuoden 2015 tasossa vuoteen 2011 verrattuna yli 1,3 miljardia euroa eli 241 euroa asukasta kohti.

Perustuslain kannalta ei ole riittävää, että kustannusneutraalisuutta tarkastellaan yksin valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla, koska

asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa (PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (vrt. esim. PeVL 16/2014 vp).

Valiokunta katsoo, että nyt 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 välisen rahoitussuhteiden muutokset voivat vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa ja muuttaa tosiasiallisen verotuksen rakennetta. Valiokunta katsoo, että ehdotettu valtionosuusprosentin alennus voi kuntakohtaisesti heikentää kykyä vastata palveluvelvoitteista sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Kunnan verotulojen lisääminen tuloveroprosenttia nostamalla voi johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun (vrt. PeVL 34/2013 vp, s. 3). Vuonna 2014 kunnallisveroprosentti vaihtelee välillä 16,50—22,50, ja ero korkeimman ja alhaisimman kunnallisveroprosenttien välillä on jo 6,00 prosenttiyksikköä.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta arvioi kuitenkin, etteivät nyt ehdotetut kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus vaaranna sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi.

#### *Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus*

Esityksessä ehdotetaan harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta koskevan 30 §:n kumoamista ja siihen tarkoitetun 20 miljoonan euron määrärahan vähentämistä vastaavaa valtionosuuden alentamista 0,08 prosenttiyksiköllä.

Valiokunta on pitänyt erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia me-

nettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään erilaisilla järjestelyillä. Muutosten 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 (vrt. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 4/II).

Valtionosuusjärjestelmään sisältyvää harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta on tarvittu pyrittäessä tukemaan poikkeuksellisissa, tilapäisissä ja ennakoimattomissa talousvaikeuksissa olevien kuntien kykyä suoriutua palveluvelvoitteistaan. Sillä pystytään reagoimaan verotulojen laskuun verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta nopeammin. Korotuksen tarveharkinnassa huomioidaan tilinpäätöstietojen lisäksi kuntien hakemusten yhteydessä toimittama aineisto sekä muut paikalliset erityisolosuhteet. Viime vuosina erityisolosuhteiksi on katsottu muun muassa merkittävät valtionosuusmuutokset sekä esimerkiksi äkillisten työpaikkamennytysten seurauksena tapahtuneet muutokset kuntien veropohjassa.

Valiokunta toteaa, että harkinnanvarainen valtionosuuden korotus on muodostanut rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta tietynlaisen joustavasti olosuhteisiin reagoivan turvaverkon, jonka avulla on voitu helpottaa talousvaikeuksiin joutuneen kunnan tilannetta. Valiokunta pitää harkinnanvaraista valtionosuuden korotusmahdollisuutta tarpeellisena, jotta jatkossakin voidaan varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen yksittäisen kunnan osalta esimerkiksi kunnan joutuessa äkillisestä rakennemuutoksesta aiheutuviin talousvaikeuksiin. Valiokunta katsoo, että näistä syistä ja ottaen huomioon nykyinen taloustilanne kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tulee kunta-kohtaisten ongelmien lieventämiseksi sisältyä jatkossakin mahdollisuus harkinnanvaraiseen valtionosuuden korotukseen.

#### *Asiakasmaksu- ja kiinteistöverotulojen liisäyksen ohjaaminen valtiolle*

*Sosiaali- ja terveydenhuollon maksut.* Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 0,16 prosenttiyksikköä liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotusta vastaavaan säästöön. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasetuksen muutoksella (842/2014) korotetaan asiakasmaksujen enimmäismääriä 9,4 prosentilla, minkä arvioidaan lisäävän maksukertymää 40 miljoonalla eurolla.

Vuoden 1993 valtionosuusuudistuksessa otettiin käyttöön ns. bruttoperiaate, jonka mukaan kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttäjiltä perittävät maksut ja korvaukset ovat kunnan ja kuntayhtymän omia tuloja, jotka eivät enää vaikuta valtionosuuden määrään (Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistamista selvittäneen toimikunnan mietintö, s. 41. STM:n julkaisuja 2005:10). Tämän jälkeen on vuonna 2007 hyväksytty sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen korotuksia vastaava vähennys sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosentteihin. Ehdotus ei tuolloin ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Päätösvalta sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen määräämisestä on lain mukaan kunnalla edellä mainitussa asiakasmaksuasetuksessa määrättyissä rajoissa. Asiakasmaksutulot on tarkoitettu palveluiden järjestämisestä vastaavien kuntien ja kuntayhtymien tulonlähteeksi niiden rahoittaessa palveluitaan. Perustuslakivaliokunta pitää tähän järjestelmään huonosti sopivana menettelyä, jossa valtio vähentää täysimääräisesti maksujen nostoon liittyvät tulonlisäykset kuntien valtionosuuksista ja vie kunnilta yhden instrumentin tasapainottaa talouttaan. Kysymys liittyy perustuslain 121 §:n turvaamaan kunnalliseen itsehallintoon ja yksittäisen kunnan oikeuteen päättää itse lain säätämässä rajoissa maksupolitiikastaan. Maksutulojen ottaminen vähennyksenä huomioon valtionosuusprosentissa ei ole valtionosuusjärjestelmässä noudatettavan bruttoperiaatteen mukainen, eikä se ole vaivatta yhteensovitettavissa kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa.

*Kiinteistöveron ala- ja ylärajojen nosto.* Veroperustemuutoksissa otetaan huomioon kiinteistöveron ala- ja ylärajojen korotukseen liittyvä kuntien tulojen lisäys 48 miljoonalla eurolla. Valtionosuuksiin tehtävät leikkaukset vaikuttavat vastaavan suuruusina myös kuntien tulevien vuosien valtionosuuksiin.

Alarajojen korotuksen johdosta on 63 kunnan tarkistettava yleistä tai vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttia. Kuuden kunnan on lisäksi korotettava muun kuin vakituisen asuinrakennuksen veroprosenttia. Alarajojen noston lasketaan lisäävän kuntien tuloja 40 miljoonalla eurolla. Sitä vastaava valtionosuusleikkaus kohdennetaan niihin kuntiin, jotka joutuvat alarajojen noston vuoksi korottamaan kiinteistöveroprosenttejaan ja saavat siten lisää kiinteistöerotuloja.

Veroprosenttien ylärajojen korotus antaa kunnille mahdollisuuden korottaa kiinteistöveroprosentteja yli nykyisten enimmäismäärien. Tämän johdosta kuntien kiinteistöerotulojen arvioidaan kasvavan noin kahdeksalla miljoonalla eurolla. Ylärajoihin liittyvää leikkausta ei pystytä suoraan kohdentamaan lisätuottoa saaviin kuntiin, koska vaikutukset riippuvat kuntien omista päätöksistä. Tästä syystä kahdeksan miljoonan euron oletettu lisätuotto vähennetään yleisesti kaikkien kuntien valtionosuuksista.

Kiinteistövero otettiin vuoteen 2012 asti huomioon kuntien erotulojen tasausjärjestelmässä, ja vuodesta 2015 lukien otetaan 50 % ydinvoimaitosten kiinteistöverosta huomioon kunnan laskennallista erotuloa laskettaessa.

Verotulojen tasauspohjan muutosta koskevassa lausunnossa (PeVL 12/2011 vp, s. 2 ja 3) kiinnitettiin huomiota valtionosuusjärjestelmän keskeiseen tarkoitukseen varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Kiinteistöveron poistaminen tasauksesta lisäsi valtionosuutta kunnissa, joilla kiinteistöveron määrä on keskimääräistä suurempi. Suurin muutoksesta yksittäiselle kunnalle aiheutuva lisäys oli 640 euroa ja suurin menetys 114 euroa asukasta kohti. Noin 10 kunnalla kiinteistöveron poistaminen

tasauksesta johti valtionosuuksien määrän alenemiseen enemmän kuin niiden koko kiinteistöveron tuoton verran. Lakiehdotusten toteuttamisen ei kuitenkaan katsottu merkittävästi vaarantavan perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta.

Valiokunta on käsitellyt kunnallisveron tuottoon perustuvaa kuntien maksuvelvoitetta antaessaan lausuntoja kunnilta kansaneläkkeen lisäosien rahoitukseen perittyjen lisäosaosuuksien valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä. Vuonna 1993 valiokunta katsoi 1,74 pennin suuruisen kuntien lisäosaosuuden olevan ristiriidassa kuntien itsehallinnon kanssa (PeVL 13/1993 vp). Valiokunta perusteli kantaansa muun muassa sillä, että yli kymmenesosa kunnallisveron tuotosta siirtyisi valtion määräysvaltaan. Merkityksellisenä pidettiin myös sitä, että rahoitusjärjestelyssä oli etäännytty lähtökohdasta, jossa maksuvelvollisuus kytkeytyi kunnan asukkaiden saamiin lisäosaetuuksiin. Lisäosaosuudesta oli siten muodostunut enemmänkin kuntataloutta yleisesti rasittava veronluonteinen maksu. Kuntien ja valtion taloudellisiin suhteisiin katsottiin soveltuvan huonosti, että kunnilla olisi pysyväisluonteisesti tämäläinen, suuruudeltaan kunkin kunnan veroäyrikertymään pohjautuva rahoitustehtävä valtioon nähden. Lisäosaosuus ehdotetun suuruusena saattoi heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaaransi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Vuosina 1985 (0,93 penniä veroäyriä), 1992 (0,93 penniä veroäyriä) ja 1994 (1,55 penniä veroäyriä) esityksiä ei pidetty kuntien perustuslaissa turvatun itsehallinnon vastaisina (PeVL 18/1985 vp, PeVL 29/1992 vp ja PeVL 17/1994 vp). Vuoden 1994 lausunnossa korostettiin, ettei kuntien ehdotetun suuruisen rahoitusvelvollisuus valtiolle kuitenkaan estäisi kuntia päättämästä omasta taloudestaan. Ehdotuksen ei katsottu puuttuvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin sellaisella tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Valiokunta pitää kiinteistöveron tuoton ottamista valtionosuuksien kautta valtion menojen katteeksi huonosti yhteen sopivana perustuslain 121 §:n turvaaman kuntien itsehallinnon ja siihen kiinteästi liittyvän kuntien verotusoikeuden kanssa. Valiokunta pitää valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden järjestelyperiaatteiden vastaisena, että valtio tasapainottaa omaa talouttaan kunnille kuuluvilla verotuottojen lisäyksillä. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota kiinteistöverotusta koskevien viimeaikaisten päätösten epäjohdonmukaisuuteen, joka on ilmennyt lyhyen ajan kuluessa tehtyinä erisuuntaisina lainmuutoksina. Valiokunta korostaa lainsäädännön kehittämistyön pitkäjänteisyyden ja johdonmukaisuuden merkitystä. Erityisen tärkeää tämä olisi valtionosuuslainsäädännössä, jotta kunnat voisivat suunnitella omaa talouttaan pitkäjänteisesti.

Valiokunta on tarkastellut myös kiinteistöveron alarajojen nostoon liittyvien valtionosuusleikkausten kohdentamiseen liittyviä valtiosääntöisiä näkökulmia. Hallitus esittää, että kiinteistöveron alarajan nostosta kunnille syntyvä tuotto vähennetään niiltä kunnilta, joiden kiinteistöverot ovat nykyisillä alarajoilla tai niin lähellä alarajoja, että uudet alarajat merkitsevät kyseisille kunnille tulolisäystä. Alarajojen noston vaikutukset pystytään laskemaan tarkasti kuntakohtaisesti. Menettely on samantyyppinen kuin veroperustemuutoksissa, joissa lain muutoksista aiheutuvat tulon lisäykset ja vähennykset otetaan valtionosuuksissa mahdollisimman tarkasti huomioon sen suuruisina, kuin niiden arvioidaan kyseisen kunnan kohdalla toteutuvan.

Vähennys kohdistuu vain lainmuutoksen takia kiinteistöveroprosentteja nostaviin kuntiin, kun taas esimerkiksi viime vuonna kiinteistöveroprosenttejaan vastaavalla tavalla nostaneet kunnat eivät joudu leikkauksen kohteeksi. Leikkaukseen liittyvät suurimmat (euromääräiset) valtionosuusvähennykset kohdistuvat lähinnä pääkaupunkiseudun kuntiin, erityisesti Espooseen. Saadun selvityksen mukaan asukaskohtaisesti laskettuna suurimmat leikkaukset kohdistuvat Kauniaisiin (87,57 euroa/asukas), Espoo-

seen (78,89 euroa/asukas) ja Eurajokeen (73,32 euroa/asukas).

Perusteluissa (s. 14) olevien vaikutusarvioiden mukaan esitetyistä valtionosuusmuutoksista aiheutuvat kokonaisvaikutukset, joissa ovat mukana myös kiinteistöveroihin liittyvät vähennykset, aiheuttavat vähiten painetta kunnallisveroprosentin nostoon Kauniaisissa (0,16 prosenttiyksikköä) ja Espoossa (0,22 prosenttiyksikköä). Valiokunnan saamien laskelmien mukaan Kauniainen hyötyi vuonna 2012 voimaantulleista tasauspohjan muutoksista 85 euroa/asukas, Espoo 60 euroa/asukas ja Eurajoki 200 euroa/asukas.

Valiokunta on arvioinut ehdotusta perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännöksen ja 121 §:n kunnallisen itsehallinnon ja siihen kiinteästi liittyvän verotusoikeuden kannalta.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. 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 pyritäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 41/2002 vp, s. 2/I). Toisaalta kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, vaan lainsäätäjä on toimivaltainen järjestelmään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/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).

Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotus ei kokonaisuutena olennaisesti rajoita kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunta katsoo kuitenkin, että ehdotettu tapa kohdentaa valtionosuusvähennykset kohtelee kuntia melko sattumanvaraisella perusteella eri tavoin kunnan aiemmin tekemien päätösten pohjalta ja se voi asettaa jokseenkin samanlaisessa rahoitusasemassa olevat kunnat valtionosuusleikkausten osalta erilaiseen asemaan riippuen siitä, tehdäänkö kiinteistöveron korotus nyt vai tehtiinkö se vuosi sitten. Valtionosuuslainsäädäntöä jatkossa kehitettäessä on syytä huolehtia siitä, että valtionosuudet määräytyvät oikeudenmukaisin periaattein. Tilanne, jossa valtio lainsäädännöllä pakottaa tietyt kunnat korottamaan

veroa, jossa kunnalla pitäisi olla oma harkintavalta, ja samalla leikkaa epä johdonmukaisesti vain näiltä kunnilta tuon korotuksen itselleen valtionosuusleikkauksella, merkitsee voimakasta puuttumista kunnalliseen itsehallintoon ja on vaikeasti yhteen sovitettavissa perustuslaista johtuvan kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa. Hallintovaliokunnan on syytä vakavasti harkita esityksen muuttamista tältä osin.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Anu Urpalainen /kok  
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /vihr  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok

Kimmo Kivelä /ps  
Anna Kontula /vas  
Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Naucélér /r  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Harry Wallin /sd  
vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.