

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta (HE 155/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Unna Heimberg, valtiovarainministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Kirsi Kuusikko

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan erityisesti perustuslain 121 §:ssä kunnallisesta itsehallinnosta säädetyn kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennetaan 1,50 prosenttiyksiköllä. Valtionosuusprosentiksi ehdotetaan vuoden 2023 alusta 22,09 prosenttia ja kuntien omarahoitussuudeksi 77,91 prosenttia. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 10) mukaan merkittävimmät muutokset kuntien valtionosuuksissa vuonna 2023 johtuvat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen voimaantulosta. Esityksen perustelujen mukaan kustannusten ja tulojen siirto on koko maan tasolla kustannusneutraali, mutta kuntakohtaisesti siirtyvät kustannukset ja tulot voivat poiketa merkittävästi toisistaan. Uudistuksesta johtuen vuonna 2023 joillakin kunnilla valtionosuus on negatiivinen.

(2) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut valtionosuuslainsäädäntöä perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon samoin kuin sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta (PeVL 16/2014 vp, PeVL 34/2013 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 29/2009 vp). Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on turvata, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjasta riippumatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään (PeVL 17/2021 vp, kappale 60, PeVL 16/2014 vp, s. 2).

(3) Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 62, PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan mukaan kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 62, PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). 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.

(4) Perustuslakivaliokunta on pitänyt valtionosuusjärjestelmää alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkityksellisenä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 16/2014 vp, s. 4/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I, vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 2—3). Valiokunnan mukaan lainsäätäjällä on varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Lisäksi valiokunnan mukaan perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ei ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien osalta (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2022 vp

Valtionosuusprosentin alentaminen ja negatiivinen valtionosuus

(5) Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtionosuusprosentin alentamista lausunnoissaan PeVL 12/2011 vp ja PeVL 34/2013 vp. Arvioidessaan valtionosuusprosentin alentamista 2,7 prosenttiyksiköllä vuodelle 2012 valiokunta piti alennusta ja muita samassa yhteydessä tehtyjä muutoksia koko kuntakenttä huomioon ottaen merkittävinä. Valiokunta kuitenkin katsoi, että lakiehdotusten toteuttaminen ei merkittävästi vaarantanut perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. (PeVL 12/2011 vp, s. 3). Myös vuodelle 2014 ehdotetun valtionosuusprosentin alennuksen valiokunta arvioi olevan kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin arvioi, etteivät tuolloisessa laajuudessa ehdotettu kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus vaarantaneet sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se olisi muodostuisi perustuslain vastaiseksi (PeVL 34/2013 vp, s. 3).

(6) Negatiivisen valtionosuuden merkitystä perustuslakivaliokunta on arvioinut voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säätämisen yhteydessä (PeVL 29/2009 vp, s. 3). Järjestely ei valiokunnan mielestä vaarantanut sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Valiokunnan mukaan negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui yleisellä tasolla kuitenkin huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Valiokunta totesi vastaisuudessa olevan siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Valiokunnan mukaan tällöin oli kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi.

(7) Nyt kyseessä olevassa esityksessä ehdotetaan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennettavaksi 1,50 prosenttiyksiköllä vuodelle 2023. Valtionosuusprosentin laskua selittää hallituksen esityksen perustelujen (s. 16) mukaan pääosin tekninen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuva järjestelmän sisällä tehtävä muutos, jossa vuonna 2023 käyttöön otettavat uudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat rahoitetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuusprosenttia pienentämällä. Tältä osin valtionosuus ei koko maan tasolla laske, vaan se jakautuu kuntien välillä eri tavalla uusien määräytymistekijöiden perusteella. Todellista laskua valtionosuusprosenttiin sen sijaan merkitsee esityksen perustelujen mukaan vuosien 2023—2026 julkisen talouden suunnitelman mukainen 33 miljoonan euron valtionosuuden pysyvä vähennys.

(8) Hallituksen esityksen (s. 15) mukaan sen antamisajankohtana käytettävissä olevien tietojen mukaan vuonna 2023 olisi kahdeksan kuntaa, joissa peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen. Negatiivisen peruspalvelujen valtionosuuden kunnat ovat hyvin erilaisia ja erikokoisia. Suurin selittävä tekijä valtionosuuden muutokselle ja negatiivisuudelle on sote-uudistus, jonka myötä valtionosuutta vähennetään 70 prosentin osuudella koko maan tasolla.

Valiokunnan lausunto PeVL 69/2022 vp

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksessa on kysymys valtionosuusjärjestelmän tavoitteiden kannalta sinänsä perustelluista muutoksista. Esityksessä esitettyjen muutosten ei voida valiokunnan mielestä sen saaman selvityksen valossa katsoa myöskään vaarantavan sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota edellä kuvattuihin valiokunnan negatiivisesta valtionosuudesta aikaisemmin (PeVL 29/2009 vp) esittämiin huomioihin ja erityisesti valiokunnan valtioneuvostolle osoittamaan selvittämistehtävään. Valiokunta pitää yhä perusteltuna, että valtioneuvosto selvittää mahdollisuuksia kehittää valtionosuusjärjestelmää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Lisäksi valiokunta painottaa, että negatiivisen valtionosuuden vaikutuksia on seurattava tarkoin yksittäisten kuntien talouden kestävyys- ja kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta ja tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 22.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen