Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta (HE 155/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on asianmukaisesti selostettu linjaa, jota perustuslakivaliokunta on noudattanut arvioidessaan kuntien pakollisia tehtäviä koskevaa, perustuslain 123 §:n takaamaan kunnalliseen itsehallintoon nojautuvaa rahoitusperiaatetta sekä valtionosuusjärjestelmää ja siihen tehtäviä muutoksia. Valiokunta on yhtäältä korostanut valtionosuusjärjestelmän merkitystä rahoitusperiaatteen toteuttamisessa, mutta toisaalta katsonut, että lainsäätäjällä on varsin suuri harkintavalta säädettäessä muutoksista tähän järjestelmään. Näin voi valiokunnan mukaan olla silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan, että muut kuin sote-uudistukseen liittyvät järjestelmän sisäiset teknisluonteiset muutokset alentaisivat valtionosuuksia 33 miljoonalla markalla. Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa säätämisjärjestelyjen johtopäätöstä, jonka mukaan ”muutosten ei voida katsoa vaarantavan sitä, että kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään, eikä kuntien toimintaedellytyksiä heikennetä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan”.

Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokuntaa antaa esityksestä lausuntonsa. Syynä on se, että ehdotettujen muutosten jälkeen joidenkin kuntien – esityksen mukaan kahdeksan kunnan – valtionosuuden arvioidaan vuonna 2023 olevan negatiivinen.

Perustuslakivaliokunta käsitteli valtionosuuksien tasausjärjestelmään sisältyvää negatiivisen valtionosuuden mahdollisuutta lausunnossaan 29/2009 vp. ”Negatiivisella valtionosuudella”

viitataan valiokunnan mukaan tilanteeseen, ”jossa kunnan omarahoitusosuuden ja valtionosuuksien tasausvähennysten summan ylittäessä verotuloihin perustuvan valtionosuuden kunta joutuu maksamaan erotuksen valtiolle”. Vuonna 2010 vain yksi kunta joutui valiokunnan arvioitavana olleen esityksen perustelujen mukaan maksamaan valtiolle negatiivista valtionosuutta. 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”. Valiokunta kuitenkin katsoi, että negatiivinen valtionosuus soveltui ”yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon perusperiaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin”. Valiokunnan mielestä olikin ”syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois”.

Negatiivista valtionosuutta suorittavat kunnat joutuvat osallistumaan muiden kuntien valtionosuuksien rahoittamiseen. Ensin mainittujen kuntien kohdalla kysymys on niin sanotusta rahoitustehtävästä, jota perustuslakivaliokunta piti useissa kansaneläkkeen lisäosan rahoituksesta 1980- ja 1990-luvuilla antamissaan lausunnoissa kunnallisen itsehallinnon perusperiaatteiden kannalta ongelmallisena. Valiokunta ei kuitenkaan katsonut rahoitustehtävää sinänsä suoranaisesti perustuslain vastaiseksi, vaan katsoi sen kuuluvan tehtäviin, joita perustuslain nojalla voidaan kunnille antaa tavallisella lailla. Edellytyksenä kuitenkin on, että kuntien rahoitusosuus ei suuruutensa vuoksi vaaranna kunnan taloudellista itsehallintoa. Lausunnossaan 29/1992 vp valiokunta totesi seuraavaa:

> ”Kuntien ja valtion taloudellisiin suhteisiin soveltuu huonosti, että kunnilla olisi pysyväisluonteisesti tämäntapainen, suuruudeltaan kunkin kunnan veroäyrikertymään pohjautuva rahoitustehtävä valtioon nähden. Tällaista rahoitustehtävää, vaikkakaan se ei ole perustuslain vastainen, on asiallisesti vaikea sovittaa kuntien itsehallinnon periaatteeseen, etenkin kun otetaan huomioon, että juuri kuntien itseverotusoikeutta on perinteisesti pidetty perustuslainvoimaisesti turvatun itsehallinnon olennaisena sisältönä.”

Valiokunnan on nähdäkseni syytä toistaa arvionsa negatiivisen valtionosuuden kaltaisen rahoitustehtävän valtiosääntöisestä ongelmallisuudesta ja lisäselvityksen tarpeesta. Arvio on lisäksi syytä laajentaa tasausjärjestelmään kokonaisuudessaan. Tasausjärjestelmässä vauraammat kunnat, joilla on runsaasti verotuloja, osallistuvat rahoitusperiaatteen rahoittamiseen siten, että osa siitä valtionosuudesta, johon niillä olisi lakisääteisten kriteerien nojalla oikeus, osoitetaan taloudellisesti heikommille kunnille. Tasausjärjestelmä varmistaa osaltaan rahoitusperiaatteen toteutumista viime mainituissa kunnissa ja lisää alueellista yhdenvertaisuutta. Samalla se kuitenkin lisää vauraammissa

kunnissa verotulojen osuutta pakollisten tehtävien rahoituksessa sekä rajoittaa näiden kuntien itsenäistä päätösvaltaa verotulojensa käyttämisestä ja näin myös niiden taloudellista itsehallintoa. Verotusoikeus ja päätösvalta verotulojen käyttämisestä ovat kuntien taloudellisen itsehallinnon ydinaluetta.

Negatiivisen valtionosuuden ja itse asiassa koko tasausjärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen arviointi edellyttää monimutkaista punnintaa, jossa on otettava huomioon järjestelmän vaikutukset eri asemassa olevien kuntien taloudelliseen itsehallintoon samoin kuin julkisia palveluja tarvitsevien alueelliseen yhdenvertaisuuteen. Tällaiseen arviointiin ja sen edellyttämiin selvityksiin ei liene mahdollisuuksia nyt esillä olevan lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä. Kysymys on koko nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusteista.

Sysmässä 15.11.2022

Kaarlo Tuori