

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2011 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä lokakuuta 2011 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 60/2011 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta, sivistysvaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 12/2011 vp, SiVL 11/2011 vp, StVL 2/2011 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen

- hallitusneuvos Arto Luhtala ja ylitarkastaja Ville Salonen, valtiovarainministeriö
- johtaja Matti Väisänen, lainsäädäntöneuvos Salla Kalsi ja ylitarkastaja Timo Oravainen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- apulaisosastopäällikkö Olli Kerola, sosiaali- ja terveysministeriö
- kehittämisspäälikkö, kuntatalous Sanna Lehtonen, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginjohtaja Jouko Luukkonen, Haapaveden kaupunki
- rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, Helsingin kaupunki
- kunnanjohtaja Heikki Laukkanen, Juvan kunta
- kunnanjohtaja Tom Simola, Kemiönsaaren kunta
- talous- ja strategiajohtaja Jyrki Harjula, Kouvolan kaupunki
- talousjohtaja Johan Lidsle, Vaasan kaupunki
- professori Aimo Rynänen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia.

Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausmenettelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ei oteta huomioon kiinteistövero.

Veroperustemuutoksista johtuvat kunnallisveromenetykset ehdotetaan korvattaviksi vuonna 2012 lisäämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta 49,18 euroa asukasta kohden.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien valtionosuusprosentti on 31,42, jolloin kuntien omarahoitusosuus on 68,58 prosenttia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi eräitä kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtäviä vähennyksiä ja lisäyksiä koskevia säännöksiä, joita ei enää sovelleta vuoden 2012 alusta lukien.

Lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja ammattikorkeakouluja koskeva opetustoimen valtionosuusprosentti ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan siten, että valtionosuus on 41,89 pro-

senttia ja kuntien omarahoitusosuus 58,11 prosenttia. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhintoja ehdotetaan alennettaviksi vuosina 2012—2015. Samalla ehdotetaan tarkennettavaksi säännöstä valtionapuviranomaisesta perustamishankkeita koskevissa asioissa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain säännöksiä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi sen johdosta, että opetusministeriön nimi on nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriö.

Esitys liittyy vuoden 2012 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esitys sisältää moniosaisen valtionosuusperusteiden muutoksen. Merkittävimpinä muutoksina voidaan pitää kunnan peruspalveluiden valtionosuusprosentin muuttamista ja kiinteistöveron poistamista verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasausjärjestelmästä.

Hallitusohjelman mukaan osana valtiontalouden tasapainottamista kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttiin tehdään tilapäinen muutos, jonka vaikutus valtion menoihin on vuositasolla 631 miljoonaa euroa vuodesta 2012 vuoteen 2015. Tämän toteuttamiseksi valtionosuusprosentti alennetaan vuoden 2011 tasosta yhteensä 2,69 prosenttiyksikköä 34,42 prosenttiin. Kunnan omarahoitusosuus nostetaan vastaavasti 68,58 prosenttiin. Kunnan omarahoituksen kasvu on kaikissa kunnissa yhtä suuri, noin 118 euroa asukasta kohden.

Hallitusohjelman mukaisesti kiinteistövero siirretään verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen ulkopuolelle. Koska verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella tasataan kuntien välisiä tuloeroja, muutoksella on ennen kaikkea vaikutuksia yksittäisten kuntien asemaan. Kiinteistöveron poistaminen tasausjär-

jestelmästä lisää valtionosuutta kunnissa, joissa kiinteistöveron määrä on keskimääräistä suurempi. Muutoksesta hyötyvät myös kunnat, joissa on paljon vapaa-ajanasutusta, sekä ns. voimalaitoskunnat. Suurin yksittäiselle kunnalle aiheutuva lisäys on 640 euroa asukasta kohti ja suurin menetys 114 euroa asukasta kohti. Selviytyksen mukaan kuudella kunnalla valtionosuuksien aleneminen on suurempi kuin niiden koko kiinteistöveron tuotto.

Osana valtiontalouden tasapainottamistoimia alennetaan vuoden 2012 talousarvioesityksen ja vuosien 2012—2015 kehyspäättöksen mukaisesti myös museoiden, teattereiden ja orkestereiden yksikköhintoja väliaikaisesti vuosina 2012—2015. Yksikköhintojen alentaminen kohdistetaan tasapuolisesti kaikille ylläpitäjille.

Yleinen talouskehitys heijastuu julkiseen talouteen. Kunnat ovat osa julkista taloutta ja valtion ohella keskeinen toimija julkisen talouden tasapainottamisessa. Hallintovaliokunta pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin taloudellisen tilanteen ja kestävyysvajeen vähentämisen kannalta perusteltuna, että kunnat osallistuvat julkisen talouden tasapainottamiseen. Samalla on tärkeää, että kunnissa pyritään peruspalvelu-

jen saatavuutta vaarantamatta edelleen parantamaan julkisten palveluiden vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Hallintovaliokunta on painottanut näitä näkökohtia myös vuoden 2012 talousarvioesityksen sekä vuosille 2012—2015 vahvistettujen valtiontalouden kehysten yhteydessä (HaVL 21/2011 vp ja HaVL 18/2011 vp).

Kiinteistöveron poistamista valtionosuuden tasausjärjestelmästä koskevan ehdotuksen taustalla on hallitusohjelmassa ilmaistu tavoite lisätä kiinteistöveron osuutta kuntien verotuloista. Saadun selvityksen mukaan vuoteen 2010 mennessä vain harva kunta on nostanut kiinteistöveroprosenttejaan lain sallimille ylärajoille. Tämän perusteella kunnilla olisi mahdollisuuksia kerätä enemmän verotuloja kiinteistöverotuksen kautta. Kiinteistövero on kuntatalouden ja yksittäisten kuntien verotuloista vakain ja ennustettavien kehitykseltään, mikä puoltaa kiinteistöveron osuuden lisäämistä.

Kiinteistöveron painotuksen kasvaessa on yhä tärkeämpää, että kiinteistöjen arvostamisperusteet ovat ajantasaiset ja veron perusteena olevien kiinteistöjen verotusarvot on määrätty keskenään tasapuolisella tavalla. Verotuksen perustana olevat kiinteistötiedot tulee myös päivittää säännöllisesti. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota kiinteistöveron taloudellisiin vaikutuksiin kuntien asukkaiden näkökulmasta. Tämä voi merkitä tarvetta tarkistaa kiinteistöverojärjestelmän rakenteita ja esimerkiksi harkita huojennusmahdollisuuksia pienituloisille.

Saadun selvityksen mukaan valtiovarainministeriö on käynnistämässä hanketta, jonka tehtävänä on selvittää kiinteistöverotuksen uudistamistarpeita laajasti. Hankkeen työryhmä tuottaa selvityksen kiinteistöjen arvostamisperusteiden uudelleenmäärittämiseksi. Lisäksi työryhmän vastuulla on selvittää kiinteistöverotuksen muita kysymyksiä. Tavoitteena on samalla selkiyttää ja yksinkertaistaa kiinteistöverotuksen perusteita. Selvitysten on tarkoitus valmistua viimeistään kesäkuuhun 2013 mennessä. Hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että myös muita valiokunnan edellä tarkoitettavia kiinteistöveron kysymyksiä selvitetään, esimerkiksi osana tämän työryhmän työtä.

Peruspalveluiden turvaaminen

Kuntatalouden näkymät kiristyvät lähivuosina ja kuntiin kohdistuu voimakkaita menopaineita etenkin väestön ikääntymisen seurauksena. Kustannusten arvioidaan lisääntyvän sekä kasvavissa kunnissa että niissä kunnissa, joissa väestö vähenee. Kuntien väliset erot ovat kasvaneet ja eriytymiskehitys uhkaa jatkua.

Hallitusohjelmaan sisältyvällä kuntauudistuksella pyritään tarttumaan edellä todettuihin haasteisiin. Osana kuntauudistusta uudistetaan valtionosuusjärjestelmä, missä yhteydessä valtionosuusjärjestelmän muutostarpeita arvioidaan kokonaisvaltaisesti. Lisäksi toteutetaan kuntalain kokonaisuudistus. Julkisen vallan velvoitteena on turvata peruspalveluiden toteutuminen. Tämä on juuri kuntauudistuksen tarkoitus. Hallituksen käynnistämä kuntauudistus tulee toteuttaa, jotta kunnat pystyvät sen avulla varmistamaan kansalaisille peruspalveluohjelman mukaiset palvelut (myös HaVL 21/2011 vp ja HaVL 18/2011 vp).

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan kunnat joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevien valtionosuuksien vuoksi. Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista aiheutuvat vaikutukset yksittäisiin kuntiin vaihtelevat. Tätä käsitystä tukee myös hallintovaliokunnassa suoritettu asiantuntijakuuleminen. Kuntakohtaisia eroja syntyy etenkin siirretessä kiinteistövero verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että koko kuntakenttä huomioon ottaen kuntakohtaisia muutoksia voidaan pitää merkittävänä, mutta käytettävissä olevan aineiston perusteella on käytännössä mahdotonta kattavasti arvioida, mikä merkitys ehdotetuilla muutoksilla on kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Valiokunnan mukaan tämä tulee arvioida kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verontasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Valiokunta arvioi, että lakiehdotusten toteuttaminen ei merkittävästi vaaranna perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. Pe-

rustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että hallintovaliokunnan on syytä ottaa mietintöönsä valtiovarainministeriölle asetettava velvoite tarkoin seurata uudistusten tosiasiallisia vaikutuksia kuntien asemaan ja kuntalaisten palveluiden saatavuuteen ja että tarvittaessa hallituksen on tehtävä alueellisen yhdenvertaisuuden vakavien vääristymien korjaamiseksi tarvittavat ehdotukset.

Hallintovaliokunta toteaa, että edellä mainittu kuntauudistus on hallituskauden tärkeimpiä kysymyksiä. On itsestään selvää, että siihen kuuluu nyt ehdotettujen uudistusten vaikutusten ja muunkin kuntakehityksen seuraaminen ja arviointi niin kuntasektorin kokonaisuuden kuin myös yksittäisten kuntien kannalta sekä sen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen. Lisäksi eduskunta on jo aiemmin hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta edellyttänyt valtionosuusjärjestelmän uudistamisen jatkamista ja kiinnittänyt siinä yhteydessä huomiota kuntien erilaisiin olosuhteisiin ja palvelutarpeisiin sekä yksittäisten kuntien mahdollisuuksiin hoitaa lakisääteisiä tehtäviään (EV 223/2009 vp — HE 174/2009 vp, HaVM 19/2009 vp). Hallintovaliokunta tähdentää edelleen seurannan järjestämisen tärkeyttä viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 12/2011 vp.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa ja ennakoitavuutta. Valiokunta katsoo, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa tulee suhtautua erittäin pidättyvästi kunnille annettaviin uusiin tehtäviin. Kunnille ei tule asettaa uusia tehtäviä eikä laajentaa nykyisiä ilman, että valtio osallistuu hallitusohjelman mukaisesti niiden rahoitukseen yli puolella todellisista kustannuksista. Mahdollisista tehtävämuutoksista aiheutuvat kustannusvaikutukset kuntatalouteen tulee ar-

vioida tarkkaan hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä jäljempänä mainituin 2. lakiehdotusta koskevin teknisluonteisin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

2. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

49 §. Rahoituksen laskemisessa käytettävien suoritteiden määrän vahvistaminen. Sivistysvaliokunnan lausunnosta ilmenee, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 1.1.2011 voimaan tulleen muutoksen (926/2010) yhteydessä on lain 49 §:n 1 momentista epähuomiossa poistettu opetustunti, vaikka se edelleen säilyi opetustuntikohtaisesti rahoitetun taiteen perusopetuksen valtionosuuden perusteena lain 20 §:n mukaisesti. Sivistysvaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta ehdottaa tämän teknisluonteisen virheen korjaamista tässä yhteydessä. Tästä syystä myös lakiehdotuksen johtolausesta tulee tarkistaa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

*että 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (**Valiokunnan muutosehdotukset**).*

Valiokunnan muutosehdotukset

2.

Laki

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 8 §:n 1 momentti, 18 §, 23 §:n 2 momentti, 24 §:n 2 ja 6 momentti, 25 §:n 4 momentti, 26 §:n 4 momentti, 27 §:n 1 ja 2 momentti, 29, 30, 33 ja 34 §, 35 §:n 1 momentti, 37 §:n 2 momentti, 40 §, 42 §:n 1 momentti, 45 §:n 4 momentti, 49 §:n 1 ja 2 momentti, 50, 55 ja 57 §, 58 §:n 2 momentti, 59 §:n 1 momentti, 61 §:n 3 momentti, 62 §:n 1 ja 3 momentti ja 70 §, *sellaisena kuin niistä on 49 §:n 1 momentti laissa 926/2010*, sekä

lisätään lakiin väliaikaisesti uusi 35 a § seuraavasti:

8, 18, 23—27, 29 ja 30 §
 (Kuten HE)

4 luku

Kulttuuritoiminnan yksikkö hinnat

33—35, 35 a, 37, 40, 42 ja 45 §
 (Kuten HE)

49 §

Rahoituksen laskemisessa käytettävien suoritteiden määrän vahvistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa seuraavan varainhoitovuoden rahoituksen perusteena käytettävien opiskelijatyövuosien, oppisopi-

muksena järjestettävän lisäkoulutuksen oppisopimusten, opiskelijatyöpäivien, *opetustuntien*, ohjaustuntien ja henkilötyövuosien määrän vuosittain valtion talousarvion rajoissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa lisäkoulutuksen opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät siten, että pohjana ovat ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaisessa järjestämisluvassa määrättyt opiskelijatyövuosien ja oppisopimusten määrät. (*Uusi*) (2 mom. kuten HE)

50, 55, 57—59, 61, 62 ja 70 §
 (Kuten HE)

Voimaantulosäännös
 (Kuten HE)

HaVM 7/2011 vp — HE 60/2011 vp

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jussi Halla-aho /ps	Antti Lindtman /sd
vpj.	Maarit Feldt-Ranta /sd (osittain)	Pirkko Mattila /ps
jäs.	Heikki Autto /kok	Outi Mäkelä /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Markku Mäntymaa /kok
	Risto Kalliorinne /vas	Osmo Soininvaara /vihr
	Elsi Katainen /kesk	Ulla-Maj Wideroos /r
	Timo V. Korhonen /kesk	vjäs. Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Esitys sisältää valtionosuusperusteiden muutoksen, joka ei ole ongelmaton kuntien perustehtävien hoitamisen kannalta. Hallitusohjelmaan kirjattu peruspalveluiden valtionosuusprosentin muutos ja kiinteistöveron poistaminen verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasausjärjestelmästä kohtelee kuntia epätasaisesti. Valtionosuusprosentin muutos aiheuttaa kuntien omarahoitussuuden kasvun, samalla kuitenkin kuntien tehtävät eivät ole vähentyneet. Kiinteistöveron poistaminen verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasausjärjestelmästä lisää valtion tuloja alueella, jossa kiinteistökanta on entuudestaan hyvä. Tavoitteena oleva kuntien kiinteistöveroprosenttien hyödyntäminen ei välttämättä toteudu, koska esimerkiksi rakentamattomien tonttien rakentamiseen vaikuttavat muutkin tekijät kuin itse veroprosentti.

Suomalainen kansanvalta perustuu kunnalliseen itsehallintoon ja paikallisdemokratiaan. Kunnalliseen itsehallintoon taas kuuluu riittävä tulopohja, jota nyt selkeästi heikennetään. Suomen oloissa ei juuri nyt ole mahdollista heikentää kuntien tulopohjaa, koska kuntakenttä kaipaava vakautta. PARAS-lainsäädännön vaihtumisen rakennelakiin on jo uusi muutos, joka tapahtuu tulevina vuosina. PARAS-lainsäädäntökään ei ole tuonut riittävästi vastauksia, mihin suuntaan kuntien itsehallintoa tulisi kehittää.

Kokonaistalouden kannalta uudistus on nollasumma, joka siirtää tuloja maantieteellisesti ja aiheuttaa maantieteellistä eriarvoistumista. Kunnille syntyy jossain määrin kilpailuetua alueel-

la, jossa kiinteistökanta on vahva, mutta ei ole tarkoituksenmukaista saattaa kuntia tällä tavalla eriarvoiseen asemaan.

Valtiolla on vastuu, kuten kunnillakin, perusoikeuksien toteutumisessa. Koko maamme aluetta on syytä käyttää taloudellisesti ja alueellisesti tasapainoisesti. Erot kuntien kesken johtavat maantieteellisten erojen lisäksi kuntalaiset eriarvoiseen asemaan. Eriarvoiselle asemalle on vaikea nähdä perusteena juuri kiinteistöveron poistamista tasausjärjestelmästä. Esimerkiksi pitkien etäisyyksien kuntia ja saaristokuntia on vaikea verrata keskenään. Kunnilla on jo nyt vaikeuksia selviytyä laeissa määrätyistä tehtävistään. Kuntarahoituksen ennakoitavuus on ollut ja on edelleen tämän uudistuksen jälkeen heikko. Kuntiin kohdistuva kunnallisveron veroprosentti muutos on useissa kunnissa todennäköistä ennemmin kuin se, että kiinteistöveroprosenttia korottamalla saadaan aikaan kuntien tulopohjan vahvistumista. Kuntien selviämistä on seurattava, koska ne toteuttavat uudistuksen käytännössä ja huolehtivat kuntalaisten palveluista. Kuntien taloudelliset ja toiminnalliset edellytykset palveluiden järjestämiseksi on turvattava.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2. lakiehdotus hyväksytään valio-
kunnan mietinnön mukaisena ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muu-
tetuna (Vastalauseen muutosehdotuk-
set).

*Vastalauseen muutosehdotukset***1.****Laki****kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 36 §:n 2, 5 ja 6 momentti,
muutetaan 1 §:n 1 momentti, (*poist.*) 35 §, 36 §:n 1 momentti, 46 §, 47 §:n 1 ja 2 momentti, 49 §:n 2 momentti, (*poist.*) ja 60 §:n 1 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentti ja 36 §:n 1 momentti (*poist.*) laissa 1405/2010 ja 35 § osaksi laissa 1405/2010, seuraavasti:

1 §
(Kuten HaVM)

29 §
(*Poist.*)

35, 36, 46, 47 ja 49 §
(Kuten HaVM)

55 §
(*Poist.*)

60 §
(Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
(Kuten HaVM)

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2011

Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps
Pirkko Mattila /ps

VASTALAUSE 2

Perustelut

Mietinnössä ei ole huomioitu valtionosuusjärjestelmän keskeisintä tarkoitusta: varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään.

Valtionosuuslakiin nyt esitettävät muutokset murentavat valtionosuusjärjestelmän tarkoitusta. Muutosten yhteisvaikutukset ovat monen kunnan kannalta kohtuuttomia ja kuntien välisiä suhteita voimakkaasti eriarvoistavia.

Valtionosuusjärjestelmään esitettävien muutosten vaikutuksia olisi pitänyt arvioida sekä kokonaisen kuntasektorin että yksittäisten kuntien näkökulmasta. Tätä on edellyttänyt perustuslakivaliokunta johdonmukaisesti lausuntokäytännöissään (PeVL 41/2002 vp, PeVL 19/2009 vp).

Mietinnössä valtionosuusjärjestelmään tehtävien muutosesitysten vaikutukset kuntien mahdollisuuksiin järjestää peruspalveluita on tietoisesti jätetty arvioimatta, vaikka valiokunnassa käydyissä asiantuntijakuulemisissa asia on nostettu esille.

Mietinnössä ei myöskään ole pohdittu, miten esitys vaikuttaa kuntien mahdollisuuksiin järjestää peruspalveluita. Mietinnössä on tyydytty vain viittamaan hallituksen käynnistämään kuntauudistukseen. Tältä osin emme hyväksy valiokunnan enemmistön näkemystä.

Valtionosuuksien leikkaus on peruttava

Hallitusohjelmaan kirjattu valtionosuuksien 631 milj. euron leikkaus vuoden 2015 tasossa toteutetaan täysimääräisesti jo ensi vuonna. Leikkaus toteutetaan alentamalla peruspalveluiden valtionosuusprosenttia 2,70 prosenttiyksikköä. Käytännössä kuntien omarahoitusosuus peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta kasvaa.

Mietinnössä korostetaan valtionosuusleikkauksen väliaikaisuutta ulottuen vuodesta 2012 vuoteen 2015. Kataisen johtaman hallituksen ai-

kana se on tarkoitettu pysyväksi. Nykyinen hallitus ei voi tehdä päätöksiä seuraavalle vaalikaudelle.

Valtionosuuksien leikkaus tehdään tasauksena, 118 euroa asukasta kohti laskettuna. Vajetta joudutaan paikkaamaan monissa kunnissa kunnallisveroa korottamalla, ottamalla lisävelkaa, lomauttamalla henkilöstöä tai karsimalla palveluja.

Valtionosuusleikkauksen vaikuttavuus kunta-kohtaisesti arvioituna on hyvin erilainen. Vuoden 2010 tilinpäätöstietojen nojalla yhden prosenttiyksikön korotuksen vaikutus kunnallisveroon vaihtelee välillä 88—315 euroa asukasta kohti laskettuna.

Valtionosuuksien leikkauksella yhdistettynä hallitusohjelmassa kunnille annettaviin lisävelvoitteisiin murennetaan peruspalveluiden rahoitusvastuuta kunta-valtiosuhteessa. Hallitus on sysäämässä peruspalveluiden rahoitusvastuuta yhä suuremmassa määrin kuntien vastuulle. Voidaan kysyä, millä oikeudella valtiovalta määrää kunnille velvoitteita, jos se vetäytyy peruspalveluiden rahoitusvastuusta.

Edellä olevan perusteella katsomme, että valtionosuusprosentin leikkaus, joka samalla merkitsisi kunnan omarahoitusvastuun kasvua, on peruttava.

Verotulojen tasausjärjestelmä rapautetaan

Esitys sisältää valtionosuusjärjestelmään sisältyvän verotulojen tasausjärjestelmään sisältyvän kiinteistöveron poistamisen tasauksesta.

Tasausjärjestelmän tarkoituksena, joka on kirjattuna myös puheena olevan lakiesitykseen, on tasata kuntien tulopohjassa olevia eroja sekä turvata kaikille kunnille taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla. Siksi pitäisi olla selvää, että verotulojen tasauksessa olisivat jatkossakin mukana kaikki kuntien keräämät tai niille tuloutettavat verot.

Kiinteistöveron poistaminen verotulojen tasausjärjestelmästä on valtiontalouden kannalta kustannusneutraali, mutta se muuttaa jyrkästi kuntien välisiä suhteita. Siihen ehdotetun muutoksen todelliset vaikutukset ovat kuntakohtaisesti tarkasteltuna poikkeuksellisen suuret. Suurimmillaan muutamat kunnat hyötyvät useita satoja euroja asukasta kohti laskettuna, kun vastavasti sata kuntaa menettää ainakin 50 euroa/asukas. On kuntia, jotka menettäisivät jopa enemmän kuin kiinteistöveron tuottoonsa.

Pellervon taloudellisen tutkimuskeskuksen laskelmien mukaan kiinteistöveron poisto verotulojen tasausjärjestelmästä vaikuttaa kuntiin hyvin eri tavalla. Selviä hyötyjiä ovat kunnat, joissa tonttien arvo on korkea ja kiinteistömassaa on paljon suhteessa väestöön. Tällaisia kuntia ovat erityisesti pääkaupunkiseudun kunnat, Lapin voimalaitoskunnat sekä muutamat kesämökkikunnat. Melko neutraali verotulovaikutus uudistuksella olisi muille suurille kaupungeille ja Etelä-Savon mökkikunnille. Suurimpia häviöjiä olisivat keskusten ulkopuoliset kunnat, joissa tonttien arvo on alhainen ja kiinteistömassaa suhteellisen vähän.

Hallituksen esityksen mukaan kiinteistöveron poistamisen tasausjärjestelmästä tavoitteena on saada kunnat nostamaan kiinteistöveroprosenttejaan. Ohjausvaikutus tässä on kuitenkin olematon, mikä on käynyt hyvin ilmi myös valiokunnassa käydyissä asiantuntijakuulemisissa.

Uudistus ei millään tavalla ohjaa kuntia korottamaan kiinteistöverokantoja. Uudistuksessa hyötyvillä kunnilla ei luonnollisesti ole tarvetta korotuksiin. Tappiolle jäävissä kunnissa ongelmana ei ole niinkään perittävien kiinteistöverokantojen alhaisuus, vaan se, ettei ole riittävästi kiinteistöjä tai arvokasta maata, jota verottaa.

Ohjausvaikutus ei myöskään kohdistu erityisen hyvin niihin kuntiin, joissa nyt on alhainen kiinteistöveroprosentti. Suurimmillaan kuntakohtaiset menetykset ovat enemmän kuin kunnan koko kiinteistöveron tuotto. Vajetta ei voida paikata, vaikka tällaisissa kunnissa nostettaisiin kiinteistöverokannat lain sallimille ylärajoille. Jo voimassa oleva laki antaa mahdollisuuden

kunnille korottaa kiinteistöverokantoja, joten lakiesitys on tarpeeton.

Valiokunnassa käydyissä keskusteluissa sekä asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, että hallituksen esitys on perustunut väärin mielikuviiin verotulojen tasausjärjestelmästä sekä kiinteistöveron merkityksestä sen osana.

Yleisin virhekäsitys on, ettei kuntien, joissa on vahva verotulopohja, kannata korottaa kiinteistöverokantojaan, koska hyöty valuisi kunnalta pois verotulojen tasauksessa. Väite on virheellinen. Asiantuntijakuulemisten perusteella yksittäisen kunnan tekemät veronkorotusratkaisut eivät pääsääntöisesti vaikuta verotulojen tasaukseen millään tavalla, koska tasausraja määritellään koko kuntakentän veroprosenttien keskiarvon mukaisesti.

Ainoana poikkeuksena, ja silloinkin teoreettisesti, on Helsinki. Jos se korottaisi kaikki kiinteistöverokantansa lain sallimiin ylärajoihin, hyötyisi se 96,5 prosenttia.

Pidämme verotulojen tasausjärjestelmään esitettävää muutosta poliittisena arvovalintana ja kuntien välisiä suhteita voimakkaasti eriarvoistavana.

Lakiesitys on valmisteltu puutteellisesti

Keskustan hallintovaliokuntaryhmä kiinnittää huomiota myös verotulotasaukseen esitettävän muutoksen puutteelliseen valmisteluun. Siitä päätettiin hallitusohjelmaneuvoitteluiden yhteydessä ilman kuntakohtaisia vaikuttavuusarvioita, asiantuntijakuulemisia tai että voimakkaita muutosvaikutuksia olisi edes pyritty lieventämään siirtymä-, järjestelmämuutos- tai muilla tasauksilla.

Valtionosuusjärjestelmään tehtävät vaikutukset siltään merkittävät muutokset tulisi aina tehdä, kuten tähän asti on ollut käytäntönä, valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen yhteydessä. Vain silloin on mahdollisuus tarkastella muutosten yhteisvaikutuksia kuntakohtaisesti ja päättää keinoista, joilla torjutaan yksittäisille kunnille aiheutuvat liian suuret hyödyt tai menetykset. Valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on turvata kuntien mahdollisuudet järjestää lakisääteiset palvelut.

Edellä olevin perustein pidämme epäasiallisena ja vastuuttomana, että valtionosuusjärjestelmään tehdään vaikutuksiltaan näin radikaaleja muutoksia valtionosuusjärjestelmän kokonaistuudistuksesta irrallisilla päätöksillä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 2. lakiehdotus hyväksytään valionkunnan mietinnön mukaisena ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Vastalauseen muutosehdotukset).

Vastalauseen muutosehdotukset

1.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 36 §:n 2, 5 ja 6 momentti,
muutetaan 1 §:n 1 momentti, (*poist.*) 35 §, 36 §:n 1 momentti, 46 §, 47 §:n 1 ja 2 momentti, 49 §:n 2 momentti (*poist.*) ja 60 §:n 1 momentti,
 sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentti ja 36 §:n 1 momentti (*poist.*) laissa 1405/2010 ja 35 § osaksi laissa 1405/2010, seuraavasti:

1 §
 (Kuten HaVM)

29 §
 (*Poist.*)

35, 36, 46, 47 ja 49 §
 (Kuten HaVM)

55 §
 (*Poist.*)

60 §
 (Kuten HaVM)

Voimaantulosäännös
 (Kuten HaVM)

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2011

Elsi Katainen /kesk
 Timo V. Korhonen /kesk
 Antti Rantakangas /kesk