OIKEUSMINISTERIÖ LAUSUNTO

08.04.2014 17/43/2014

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntönne 04.02.2014 VM064:01/2012

ESITYSLUONNOS VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Esityksen sisällöstä

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Esitysluonnoksessa ehdotetaan suurta rakenteellista muutosta nykyiseen valtionosuusjärjestelmään. Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettaviksi nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, vähennettäväksi valtionosuuksien määräytymisperusteiden lukumäärää ja poistettavaksi niitä koskevia päällekkäisyyksiä. Lisäksi ehdotetaan luovuttavaksi määräytymisperusteiden porrasteisuudesta, josta on aiheutunut esteitä kuntien yhdistymistilanteissa.

Ehdotuksista aiheutuu suuria kuntakohtaisia muutoksia kuntien valtionosuuksiin. Muutoksia on esitysluonnoksessa arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain. Noin puolet kunnittaisista muutoksista on perustelujen mukaan pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohti. Suurimmat valtionosuuksien vähennykset kohdistuisivat alle 10 000 asukkaan kuntiin (s. 46). Yhteensä 31 kunnassa valtionosuuksien menetys olisi yli 300 euroa asukasta kohti, mikä on merkittävä vähennys. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaankin valtionosuusjärjestelmän uudistaminen merkitsevän varsin suuria muutoksia yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (s. 44). Tämän vuoksi muutoksille ehdotetaan viiden vuoden siirtymäaikaa (33 a § ja 45 a §:n siirtymätasaukset vuosina 2015-2019).

2. Perustuslakiarvioinnista

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut valtionosuusjärjestelmän muutosehdotuksia viime vuosina useaan kertaan (esim. PeVL 34/2013 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 29/2009 vp). Esityksiä on arvioitu eräiden kes-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Telekopio	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

keisten perusoikeussäännösten sekä kuntien itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n ja siihen sisältyvän ns. rahoitusperiaatteen kannalta. Näissä arvioinneissa muutoksia on tarkasteltu kuntien valtionosuusprosenttien alentamisen pohjalta, joka sinänsä kuvaa vain valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koko maan tasolla eikä yksittäisten kuntien saamaa valtionosuutta. Valiokunta on aikaisemmin korostanut tarvetta saada riittävää ja täsmällistä tietoa valtionosuusmuutosten vaikutuksista kuntien kokonaistalouteen ja yksittäisiin kuntiin samoin kuin arviota kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta (esim. PeVL 34/2013 vp, s. 3/II).

Viimekertainen muutosehdotus koski kuntien valtionosuusprosentin alentamista 1,39 prosenttiyksiköllä, mitä perustuslakivaliokunta piti merkittävänä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta arvioi kuitenkin tuolloin, etteivät ehdotettu valtionosuusprosentin alennus ja omarahoitusosuuden korotus vaarantaneet sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi (PeVL 34/2013 vp, s. 3/II).

Nyt ehdotettu järjestelmä poikkeaa perusteiltaan voimassa olevasta järjestelmästä, joten niiden keskinäinen vertailtavuus ei suoraan ole mahdollista ilman kuntakohtaisia vaikutusarviointeja. Oikeusministeriö korostaa, että lopullisen hallituksen esityksen tulisi sisältää kuntakohtaiset arviot valtionosuudesta asukasta kohden (jotka ovat nyt lausunnolla olevassa liitteessä). Lisäksi olisi tarpeen selvittää esityksen perusteluissa, millaiset vaikutukset esityksellä on suurimpien vähennysten kohteeksi joutuvien kuntien kuntatalouteen ja mahdollisuuteen vastata palvelujen tuottamisesta.

Ehdotetut muutokset ovat vaikutuksiltaan varsin merkittäviä, ja valtionosuuden vähennykset kohdistuisivat erityisesti asukasmäärältään pieniin kuntiin. Ehdotettu viiden vuoden siirtymäkausi sinänsä loiventaa muutoksien vaikutuksia, mutta se ei poista niiden lopullista merkitystä kuntien kannalta. Näin merkittävä muutosesitys tulisi oikeusministeriön mielestä saattaa eduskunnan perustusvaliokunnan arvioitavaksi. Esityksen perusteluihin tulisi myös liittää jakso "Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys".

3. Kieleen perustuvista määräytymiskriteereistä

Nykyisin esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten korotustekijöitä ovat muiden tekijöiden ohessa kaksikielisyys ja ruotsinkielisyys. Tämä tarkoittaa, että yksikieliset ruotsinkieliset kunnat ovat saaneet korotusta ruotsinkielisyyden perusteella, ja kaksikieliset kunnat ovat saaneet korotusta sekä ruotsinkielisyyden että kaksikielisyyden perusteella.

Kaksikielisyyskriteeriin ehdotetaan yhdistettäväksi nykyisin käytössä oleva esi- ja perusopetuksen ruotsinkielisyyskorotus. Kaksikielisyyskriteeri yhdistetään yhdeksi määräytymistekijäksi, ja sen mitoituksessa otetaan huomioon myös nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus. Kaksikielisyyslisän määrä on lähtökohtaisesti hieman suurempi kuin yhteenlasketut kaksikielisyys- ja ruotsinkielisyyskorotukset nykyisessä valtionosuusjärjestel-

mässä. Tämä tarkoittaa, että koko kielipotti suurenee, mutta se jakautuu niin, että kaksikieliset kunnat saavat entistä enemmän ja yksikieliset ruotsinkieliset kunnat (Närpiö, Korsnäs ja Luoto) eivät saa enää mitään. Tätä ei ole käsitelty esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa, joten lukijan on mahdotonta arvioida, miten suuri lisäys on kyseessä.

Kaksikielisissä kunnissa ruotsinkielisten osuus on ilmeisesti edelleen määräävä tekijä kaksikielisyyslisän suuruutta määriteltäessä, joten kaksikielisten kuntien välillä ei tapahdu muutosta. Tosin tätäkään ei ole käsitelty esityksen taloudellisissa vaikutuksissa.

Korotuksia yksikielisille ruotsinkielisille kunnille on voitu aikaisemmin perustella sillä, että esimerkiksi opetusmateriaalin kustannukset ovat suuremmat. Todennäköisesti ehdotettu muutos lisää painetta ruotsinkielisille kunnille hakeutua vapaaehtoisesti kaksikielisiksi kunniksi.

Ylijohtaja Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri