

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/1998 vp

Hallituksen esitys laeiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n muuttamisesta, kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n kumoamisesta, valtionavustuksesta elinkeinojen edistämiseen kunnissa annetun lain kumoamisesta sekä kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 30 päivänä syyskuuta 1998 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kuntien valtionosuuslain 27 §:n muuttamisesta, kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n kumoamisesta, valtionavustuksesta elinkeinojen edistämiseen kunnissa annetun lain kumoamisesta sekä kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta (HE 123/1998 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Aulikki Mentula, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jouko Heikkilä, Suomen Kuntaliitto..

Lisäksi kauppaja teollisuusministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat antaneet kirjalliset lausunnot.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kuntien valtionosuuslain muuttamista holhoustoimen tehtävien siirtäessä valtiolle. Yleisestä valtionosuudesta vähennettäisiin tehtävien siirron perusteella vuonna 1999 noin 13 miljoonaa markkaa ja vuonna 2000 lisäksi noin 31 miljoonaa markkaa.

Samoin ehdotetaan, että kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta

annetun lain valtionosuutta koskeva 14 a § sekä laki valtionavustuksesta elinkeinojen edistämiseen kunnissa kumottaisiin. Sen johdosta, että nämä tehtävät valtionosuustehtävinä lakkaisivat, yleistä valtionosuutta vähennettäisiin vuonna 1999 yhteensä noin 45 miljoonaa markkaa.

Vähennykset ehdotetaan teknisesti toteutettaviksi lisäämällä kuntien valtionosuuslakiin niitä koskeva uusi säännös.

Lisäksi ehdotetaan, että kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annetun lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin kolmella vuodel-

la. Lain soveltamisala rajataan koskemaan vain sen soveltamisalan piirissä nyt olevaa kuntaa.

Esitys liittyy vuoden 1999 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1999 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Holhustoimen tehtävien järjestämistä vastuun siirtäminen valtiolle

Hallituksen esityksessä holhouslainsäädännön uudistamiseksi (HE 146/1998 vp) ehdotetaan holhustoimen tehtävien järjestämistä vastuun siirtämistä kunnilta valtiolle. Holhouslain perusteella ei kunnille ole suoritettu valtionosuutta.

Holhustoimen tehtävien siirtämisen vuoksi ehdotetaan kuntien yleisen valtionosuuden määrää vähennettäväksi noin 13 miljoonaa markkaa ja vuoden 2000 alusta lisäksi noin 31 miljoonaa markkaa muuttamalla kuntien valtionosuuslakia (1147/1996) vuoden 1999 alusta. Vähennys on pyritty mitoittamaan siten, että se vastaa tehtävän siirrosta valtiolle kokonaisuudessaan aiheutuvia kustannuksia. Kunnille ei aiheudu siirtoa vastaavia säästöjä.

Katujen ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapito sekä elinkeinojen edistäminen

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) 14 a §:n mukaan kunnille suoritetaan laissa mainittujen tehtävien hoitamisesta valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa on säädetty. Kun kuntien mahdollisuutta parantaa muun muassa näiden tehtävien hoitamiseen tarvittavaa rahoitusta on lisätty muun muassa kiinteistöveroä koskevin muutoksin, ehdotetaan, että edellä mainittu lain kohta kumottaisiin.

Kunnat saavat elinkeinojen edistämisen perusteella valtionosuutta, joka sisältyy yleiseen valtionosuuteen. Valtionavustuksesta elinkeino-

jen edistämiseen kunnissa annetun lain (1280/1988) ja sitä edeltäneen, valtionavustuksesta kuntien elinkeinoasiamiesten palkkaukseen annetun lain (159/1975) säätämisen tarkoituksena oli aikanaan herättää kunnat kiinnittämään huomiota alueensa elinkeinotoiminnan edistämiseen. Kyseessä on toiminta, josta sittemmin on muodostunut osa kuntien normaalia toimintaa, joka on kunnan omassa intressissä ja jonka laajuuden tulisi myös jatkossa olla kuntien itsensä harkinnassa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että valtionavustuksista elinkeinojen edistämiseen annettu laki kumottaisiin.

Edellä mainitut tehtävät eivät edellä ehdotettujen muutosten hyväksymisen jälkeen enää kuulu valtionosuustehtäviin. Teknisesti valtionosuuksien vähennys, yhteensä 45 miljoonaa markkaa, ehdotetaan toteutettavaksi muuttamalla kuntien valtionosuuslakia.

Kunnan talouden vakauttaminen ja kuntaselvitys

Kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annettua lakia (658/1994) on sovellettu vain yhteen kuntaan. Tämä johtuu siitä, että kunnat ovat kyenneet sopeuttamaan talouttaan muutoksiin paremmin kuin lain säätämisen yhteydessä vuonna 1994 arvioitiin.

Mainitun lain voimassaoloaikaa ehdotetaan jatkettavaksi kolmella vuodella. Lain soveltamisala ehdotetaan kuitenkin rajattavaksi vain lain soveltamisen piirissä nyt olevaan kuntaan. Sen mukaan kuin tarvetta ilmenee, on arvioitava myös uusia keinoja, joilla erityisen suuriin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden kuntien asemaa voidaan parantaa.

Pienet valtionosuustehtävät

Kunnat saavat eräiden niin sanottujen pienten valtionosuustehtävien hoitamisen perusteella valtionosuutta, joka sisältyy yleiseen valtionosuuteen. Yleisen valtionosuuden perusosa koostuu nimensä mukaisesti osin kohdentumattomasta valtionavusta kunnille, osin korvauksesta pienten valtionosuustehtävien hoitamiseen. Käytännössä yleinen valtionosuus on täysin laskennallinen ja kunta voi käyttää saamansa valtionosuuden haluamallaan tavalla.

Pienten valtionosuustehtävien hoitamisesta kunnille aiheutuvia kustannuksia on selvitetty viimeksi vuonna 1988. Kuntien valtionosuuslain mukaan yleisen valtionosuuden suuruus ei ole suoraan riippuvainen näiden tehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten muutoksista, eikä niiden perusteella suoriteta myöskään lain 6 §:n mukaista rahoitussuhteen muutosten tarkastelua neljän vuoden välein, kuten muiden valtionosuustehtävien kohdalla. Tämä johtuu muun muassa siitä, että suurin osa pienistä valtionosuustehtävistä on sellaisia, ettei niiden menoista kuntien tilinpäätösten perusteella ole saatavissa tietoa. Näihin kohdistuvaa osuutta yleisestä valtionosuudesta ei siten voida laskennallisesti määrittää.

Nykyisten pienten valtionosuustehtävien taustana on vuonna 1989 voimaan tullut uudistus, jolloin yleisen valtionosuuden piiriin koottiin aikaisemmin erillisinä myönnetyt 13 taloudelliselta merkitykseltään vähäistä valtionosuutta, -avustusta tai korvausta. Pieniä valtionosuustehtäviä koskevia lakeja on jäljellä kahdeksan oikeusaputoiminnan siirryttyä 1.6.1998 valtiolle.

Tällä hetkellä pienten valtionosuuksien lainsäädäntöä on vielä voimassa seuraavasti:

Laki valtionavustuksesta elinkeinojen edistämiseen kunnissa (697/1992), jonka mukaan kunnan tulee huolehtia alueellaan elinkeinojen edistämisestä ja kunnalla tulee olla elinkeinoasiamiehen virka tai tehtävä tulee järjestää muulla tavoin. Valtionosuus oli vuonna 1988 25,6 miljoonaa markkaa. Kuten edellä on todettu, tämä laki ehdotetaan nyt kumottavaksi.

Laki kuluttajaneuvonnan järjestämisestä kunnassa (288/1993) velvoittaa kunnan järjestämään kyseiset neuvontapalvelut. Valtionosuus oli vuonna 1988 3,475 miljoonaa markkaa, jonka jälkeen valtionosuutta on lisätty 2 miljoonaa markkaa eli valtionosuus on yhteensä noin 5,5 miljoonaa markkaa.

Alueiden kehittämisestä annetun lain (1335/1993) mukaan valtiolta maakunnan liitoille siirtyneisiin tehtäviin myönnetään valtionosuutta niille kunnille, joiden alueella maakunnan liitto toimii aluekehitysviranomaisena eli kaikille kunnille. Laki on tullut voimaan vuoden 1994 alusta, joten laskennallisen valtionosuuden kohdentumisesta tehtävään ei ole tietoa. Saadun selvityksen mukaan sisäasiainministeriön arvio on noin 25 miljoonaa markkaa.

Rakennuslain mukainen (702/1992) valtionosuus seutukaavoitustehtäviin oli vuonna 1988 20,5 miljoonaa markkaa, rakennuskaava-alueen mittaamiseen ja kartoittamiseen 18,1 miljoonaa markkaa sekä rakentamisen neuvonnan ja valvonnan järjestämiseen 24,4 miljoonaa markkaa. Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp), jossa ei ole enää mainintaa kyseisistä valtionosuustehtävistä.

Asemakaava-alueella kunnalla ja tontin tai muun maa-alueen omistajalla on yhteinen velvoite pitää kunnossa kadut, torit, katuaukiot, puistot, istutukset ja muut näihin verrattavat yleiset alueet. Lain kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta mukainen valtionosuus oli vuonna 1988 25,5 miljoonaa markkaa. Valtionosuutta koskeva 14 a § ehdotetaan tässä esityksessä kumottavaksi.

Lain kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja avustuksista mukainen valtionosuus oli vuonna 1988 252,6 miljoonaa markkaa. Kunnilla on lain mukaan velvoite huolehtia alueensa palo- ja pelastustoimesta. Valiokunnan käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa uudeksi pelastustoimilaksi (HE 76/1998 vp) ei puututa tähän valtionosuuteen.

Lain maaseutuelinkeinojen hallinnosta kunnissa (1558/1991) perusteella maaseutulauta-

kuntien valtionosuus on ollut vuonna 1992 43 miljoonaa markkaa ja aiemmin maatalouslautakuntien valtionosuus vuonna 1988 29,6 miljoonaa markkaa. Lain mukaan maaseutuelinkeinojen paikallishallintoa hoitavat kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset, ja kunnalla on velvoite antaa virka-apua, lausuntoja ja selvityksiä maaseutuelinkeinoihin liittyvissä tehtävissä valtion viranomaisille.

Lisäksi on laki maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä (1336/1992). Laki liittyy EU-avustusten, korvausten, palkkioiden ja muiden tukien myöntämiseen sekä niihin liittyviin valvonta- ja muihin tehtäviin. Näiden tehtävien osalta ei ole ollut koskaan omaa tehtäväkohtaista valtionosuutta.

Säätämisyjärjestys

Kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä annettu laki, jonka voimassaoloaikaa ehdotetaan jatkettavaksi kolmella vuodella, on säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Tämän vuoksi ehdotus lain voimas-

saoloajan jatkamisesta on käsiteltävä samassa järjestyksessä. Valiokunta ehdottaa samalla lakiehdotuksen käsittelyä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentin mukaisesti kiireellisenä.

Yhteenveto

Edellä lausutun perusteella ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomana ja

että 4. lakiehdotus käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
jäsen. Ulla Juurola /sd
Reijo Kallio /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Juha Karpio /kok
Osmo Kurola /kok
Pehr Löfv /r

Hannes Manninen /kesk
Jukka Mikkola /sd
Tuija Pohjola /sd
Veijo Puhjo /va-r
Erkki Pulliainen /vihr
Aulis Ranta-Muotio /kesk.

VASTALAUSE

Perustelut

Kuntien talouden tila on voimakkaasti heikentynyt viime vuosina. Syynä heikentymiseen ovat ylisuuret valtionosuusleikkaukset ja valtionosuusjärjestelmän muutokset. Tilannetta vaikeuttaa entisestään ensi vuonna tapahtuvat yhteisöveron suuret kunnittaiset muutokset. Jo viime vuonna maassamme oli 72 kuntaa, jotka vuosikatteella mitaten ottivat "syömävelkaa".

Huolimatta kriisikuntien lukumäärän kasvusta hallitus heikentää kuntien rahoitusasemaa ensi vuonnakin lähes miljardilla markalla. Tähän pakettiin liittyy hallituksen esitys HE 123/1998 vp, jolla vähennetään kuntien yleistä valtionosuutta ensi vuonna 13 miljoonaa markkaa ja vuoden 2000 alusta lisäksi 31 miljoonaa markkaa sen johdosta, että holhoustoimen tehtävät siirretään kunnilta valtiolle. Samalla kumotaan kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain valtionosuutta koskeva 14 a § ja laki valtion avustuksesta elinkeinojen edistämiseen kunnissa. Näillä perusteilla vähennetään vuonna 1999 yleistä valtionosuutta edellä mainitun lisäksi 45 milj. markkaa.

Valtionosuuslain periaatteiden mukaan valtionosuutta joko lisätään tai vähennetään vain sillä osin kuin valtionosuustehtävissä tapahtuu lainsäädännöstä johtuvia muutoksia. Todellisudessa tällaisia muutoksia ei nyt tapahdu.

Hallituksen esitys on naamioitu valtionosuuslain hengen mukaiseksi, mutta kysymys on kuitenkin puhtaista säästölaeista seuraavista syistä:

— Vaikka kuntien holhoustoimen tehtävien hoitamiseen ei ole myönnetty valtionosuutta, niin tehtävien siirtyessä valtiolle se vähentää

kaikki hoidosta aiheutuvat kustannukset kuntien valtionosuuksista.

— Keinotekoinen rakennelma on myös kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n kumoaminen, koska todellisuudessa kunnilla säilyy edelleen katujen ja yleisten alueiden puhtaanapito-velvollisuus, eivätkä kuntien kustannukset alene ollenkaan lakiesitysten johdosta. Sama koskee myös valtionavustuksesta elinkeinojen edistämiseen kunnissa annetun lain kumoamista, sillä kunnat eivät voi jättää hoitamatta elinkeinopoliittisia tehtäviään. Todellisuudessa valtio siis vain leikkaa kuntien yleistä valtionosuutta naamioiden sen kuitenkin tehtävämuutoksiksi.

Katsomme myös, että valiokunnan olisi tullut todeta, että kuntien maatalouden tukitehtäviin annettu valtionosuus markkaa/asukas kohdentuu virheellisesti, jonka vuoksi valtionosuudet tulisi jakaa esimerkiksi mk/tila perusteella.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että hallituksen esityksessä olevat lait 1., 2. ja 3. ovat valtionosuuslain sisällön ja hengen vastaisia ja kuntien taloutta heikentävinä myös epätarkoituksenmukaisia, jonka vuoksi esitämme ne hylättäviksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1., 2. ja 3. lakiehdotus hylättäisiin, ja

että 4. lakiehdotus hyväksyttäisiin mietinnön mukaisesti muuttamattomana.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1998

Hannes Manninen /kesk

Aulis Ranta-Muotio /kesk

HaVM 12/1998 vp — HE 123/1998 vp

Matti Väistö /kesk

Toimi Kankaanniemi /skl