

Hallintovaliokunnan mietintö 8/1995 vp

Hallituksen esitys laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitettun hallituksen esityksen 110/1995 vp.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta sekä sivistysvaliokunta ovat eduskunnan päätöksen mukaisesti antaneet valiokunnalle lausuntonsa. Lausunnot (StVL 4/1995 vp ja SiVL 4/1995 vp) on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 14 päivänä marraskuuta 1995 valiokuntaan lähettämän ed. Mannisen ym. lakialoitteen 56/1995 vp laiksi eräistä kuntien valtionosuusjärjestelyistä vuonna 1996, laiksi kuntien kantokäyttöluokituksesta annetun lain kumoamisesta sekä laiksi kansaneläkelain 62 §:n muuttamisesta.

Lisäksi valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväkseen myös eduskunnan 30 päivänä toukokuuta 1995 valiokuntaan lähettämän ed. Aulan toivomusaloitteen 68/1995 vp kunnallisten peruspalvelujen turvaamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Juhani Nummela, hallitusneuvos Arto Luhtala ja selvitysmies Heikki Koski sisäasiainministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Simo Juva ja ylitarkastaja Matti Väisänen opetusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Jouko Narikka sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetusneuvos Reijo Laukkanen ja lakimies Vuokko Piekkala opetushallituksesta, kehittämispäällikkö Juhani Lehto Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta, erityisasiantuntija Jouko Heikkilä, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila sekä sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Olli Kerola Suomen Kuntaliitosta, johtaja Liisa Souri Akava-JS:stä, tutkimusvastaava Mika Väisänen Kunnallisvirkamiesliitosta, tutkija Liisa Kähkönen Kunta-alan ammattiliitosta, asiamies Leena Sieviläinen Kuntien tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestöstä, lakimies Leila Kostiainen Toimihenkilöiden neuvottelu-

järjestöstä, erikoissuunnittelija Tuula Halttunen Varsinais-Suomen liitosta, maakuntajohtaja Antti Mykkänen Savon liitosta, johtajaylilääkäri Pekka Karma Helsingin yliopistollisesta keskussairaalaista, projektisuunnittelija Jouko Sillanpää Vantaan kaupungista, kunnanjohtaja Mauri Gardin Rovaniemen maalaiskunnasta sekä talouspäällikkö Antti Niemi-Aro Suupohjan ammatti-instituutista. Lisäksi Oulun kaupunki on antanut asiassa kirjallisen asiantuntijalausnon.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia sekä siihen liittyen kumottavaksi kuntien kantokäyttöluokituksesta annettu laki ja muutettavaksi kahdeksastoista muuta lakia.

Kuntien valtionosuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien kantokäyttöluokituksen ja verotulojen täydennyksen sijasta kuntien taloudellisia eroja tasattaisiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Kunnat, joiden laskennallinen verotulo asukasta kohden alittaa tasausrajan käytettävän 90 prosenttia maan keskimäärästä, saisivat oman laskennallisen verotulonsa ja tasausrajan välisen erotuksen valtionosuuksien tasauslisänä. Niiltä kunnilta, joiden laskennalliset verotulot ylittävät tasausrajan, vähennettäisiin eri hallinnonalojen määräytymisperusteiden mukaisia valtionosuuksia määrää, joka on 40 prosenttia ylityksestä.

Järjestelmän muutoksen vaikutusta rajoitettaisiin siirtymätasauksella vuonna 1996 niin, että sen johdosta minkään kunnan valtionosuuksien muutos ei olisi suurempi kuin 200 markkaa asukasta kohden.

Kantokäyttöluokituksen kumoamisen myötä poistuvat valtionosuuksien määräytymiseen vaikuttavat kantokäyttöluokkiin sidotut kertoimet ja

valtionosuusprosentit. Opetus- ja kulttuuritoimessa ehdotetaan siirryttäväksi kiinteisiin valtionosuusprosentteihin siten, että valtionosuus olisi opetustoimessa ja kirjastossa 57 prosenttia sekä kulttuuritoimessa ja taiteen perusopetuksessa 37 prosenttia valtionosuuden laskennallisesta perusteesta.

Esityksessä ehdotetaan kantokykyluokituksen poistamisen vuoksi uudistettavaksi myös perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmä niin, että kunnan saama valtionosuus määräytyisi kantokykyluokan sijasta kunnan tasatuista laskennallisista verotuloista asukasta kohden. Perustamishankkeiden valtionosuuden enimmäismäärä alenisi 70 prosentista 50 prosenttiin, alaraja säilyisi 25 prosenttina. Aluehälytyskeskusten sekä kuntien palo- ja pelastustoimen hankintojen määräytymisperusteet yhtenäistettäisiin samoiksi kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja kulttuuritoimissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996. Siinä on säännökset valtionosuuksien vähennyksistä vuodelle 1996. Säännökset koskevat yleistä valtionosuutta, sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä opetus- ja kulttuuritointa.

Valtionosuuksien määräytymisessä ei vuonna 1996 otettaisi huomioon arvioitua kustannustason muutosta eikä keskimääräisiä markkamääriä tai yksikköhintoja tarkistettaisi varainhoitovuoden aikana tai sen jälkeen kustannustason muutosten tai toiminnan laadun ja laajuuden muutosten perusteella. Vuonna 1996 ei myöskään tehtäisi selvitystä valtion ja kuntien välisestä kustannustenjaosta eikä selvitykseen perustuvia keskimääräisten markkamäärien tai yksikköhintojen tarkistuksia.

Valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi vuonna 1996 aikaisempien vähennysten lisäksi yhteensä 3 800 miljoonalla markalla. Hallinnonaloittain vähennyksistä 418 miljoonaa markkaa tehtäisiin yleisestä valtionosuudesta, 2 052 miljoonaa markkaa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista ja 1 330 miljoonaa markkaa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista. Vähennys olisi kaikkien kuntien valtionosuuksista samansuuruinen, 749 markkaa asukasta kohden.

Uudistuksen yhteydessä luovuttaisiin myös kunnilta perittävistä osuuksista kansaneläkkeiden lisäosien kustannuksiin. Kuntien valtionosuuksia vähennettäisiin vastaavalla määrällä. Tämä valtionosuuksien vähennys ei näin ollen

vaikuttaisi valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon. Sen sijaan kuntien keskinäiseen asemaan sillä on vaikutuksia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut käsiteltäväksi valtion vuoden 1996 talousarvion yhteydessä ja tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä sivistysvaliokunnan lausunnot

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä sivistysvaliokunnan lausunnoissa puolletaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina lausunnoista tarkemmin ilmenevin kannanotoin.

Lakialoite

Aloitteessa 56/1995 vp ehdotetaan säädettäväksi laki eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 sekä siihen liittyen kumottavaksi kuntien kantokykyluokituksista annettu laki ja muutettavaksi kansaneläkelakia. Aloitteessa on säännökset valtionosuuksien 2 283 miljoonan markan vähennyksistä vuodelle 1996. Säännökset koskevat yleistä valtionosuutta, sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä opetus- ja kulttuuritointa, kotikuntakorvauksissa ja perustamishankkeissa käytettävää valtionosuusprosenttia sekä kansaneläkkeiden lisäosaosuutta vastaavan summan vähentämistä kunnan valtionosuudesta.

Valtionosuuksien määräytymisessä ei vuonna 1996 otettaisi huomioon arvioitua kustannustason muutosta eikä markkamääriä tai yksikköhintoja tarkistettaisi varainhoitovuoden aikana tai sen jälkeen kustannustason muutosten tai toiminnan laadun ja laajuuden muutosten perusteella. Vuonna 1996 ei myöskään tehtäisi selvitystä valtion ja kuntien välisestä kustannusten jaosta eikä selvitykseen perustuvia keskimääräisten markkamäärien tai yksikköhintojen tarkistuksia.

Valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi vuonna 1996 vuoden 1995 tasosta 450 markkaa asukasta kohden eli yhteensä 2 283 miljoonalla markalla. Hallinnonaloittain vähennyksestä 50 markkaa asukasta kohden tehtäisiin yleisestä valtionosuudesta, 243 markkaa asukasta kohden sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista ja 157 markkaa asukasta kohden opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista. Vähennys olisi si-

ten kaikkien kuntien valtionosuuksista saman suuruinen, 450 markkaa asukasta kohden.

Kantokykyluokituksen kumoamisen myötä poistuvat valtionosuuksien määräytymiseen vaikuttavat kantokykyluokkiin sidotut kertoimet ja valtionosuusprosentit. Lukuisissa eri laeissa on kuitenkin viittauksia kantokykyluokkiin, minkä vuoksi lakialoitteessa ehdotetaan, että vuonna 1996 kotikuntakorvauksia laskettaessa noudatettaisiin vuonna 1995 voimassa olleita säännöksiä ja perustamiskustannusten valtionosuuksien osalta kymmenellä prosenttiyksiköllä alennettuja prosentteja vuoden 1995 tasoon verrattuna.

Lakialoitteen mukaisesti luovuttaisiin kunnilta perittävistä osuuksista kansaneläkkeiden lisäosien kustannuksiin. Kuntien valtionosuuksia vähennettäisiin kuntakohtaisesti vastaavalla määrällä. Tämä valtionosuuksien vähennys ei näin ollen vaikuttaisi valtion ja kuntien väliseen eikä kuntien keskinäiseen kustannusten jakoon.

Aloitteeseen sisältyvät ehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Toivomusaloite

Toivomusaloitteessa 68/1995 vp ehdotetaan eduskunnan hyväksyvän toivomuksen, että hallitus turvaa kunnalliset peruspalvelut kohdentamalla valtionosuuksien leikkaukset siten, että 80 prosenttia leikkauksista tehdään äyrimäärän kasvun suhteessa ja 20 prosenttia esimerkiksi asukasmäärän mukaan, ja siten, että valtionosuusjärjestelmässä jatkossakin otetaan huomioon kuntien verotulopohjassa olevat huomattavan suuret erot.

Valiokunnan kannanotot

Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuoden 1993 alusta. Uudistetussa järjestelmässä valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti, mikä on aikaisempaan järjestelmään verrattuna merkittävä myönteinen muutos. Laskennallisuus koskee kuntien käyttötalouden valtionosuuksia, jotka myönnetään suoraan kunnille. Opetus- ja kulttuuritoimissa valtionosuuksia suoritetaan myös yksityisten laitosten ylläpitäjille, joita myös koskee valtionosuuksien laskennallisuus. Kunnan yleinen valtionosuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet eivät enää nykyjärjestelmässä määräydy todellisten menojen mukaan. Valtionosuudet eivät myöskään ole käyttötarkoitussidonnaisia.

Koska nykyisin laskennalliset perusteet eivät sido kuntia valtionosuuksien käytössä, valtionosuusjärjestelmä antaa kunnille liikkumavaraa tehtävien hoitamisessa ja palvelujen järjestämisessä korostaen kuntien taloudellista omavastuuta sekä toiminnan tehokkuutta.

Valtionosuusjärjestelmään on jouduttu julkisen talouden tilasta johtuen puuttumaan leikkauksin myös vuosina 1993—1995.

Osana valtiontalouden tasapainottamistoimenpiteitä käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä kuntien valtionosuuksia ehdotetaan nykyiseen verrattuna vähennettäväksi yhteensä 3,8 miljardia markkaa. Vähennyksen mitoituksessa on otettu huomioon veroperustemuutosten aiheuttamat lisäykset kuntien verotuloihin vuonna 1996. Vähennykset kohdistetaan samansuuruisina kuntiin asukasta kohden laskettuina ja kohdennettuina hallinnonaloittain vuoden 1995 valtionosuuksien suhteessa.

Tiivistetysti voidaan todeta, että hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistetaan vuoden 1996 alusta lukien siten, että luovutaan kantokykyluokituksen käyttämisestä valtionosuuksien määräytymisperusteena. Kuntien verotuloissa olevat erot otetaan huomioon verotuloihin perustuvalla tasauksella. Valtionosuuksien vähennykset vuonna 1996 toteutettaisiin kaikissa kunnissa 749 markan suuruisina asukasta kohden. Tämän lisäksi kunnan saaman valtionosuuden määrään vaikuttaa siirtymätasaus, jonka mukaan järjestelmänmuutoksen vaikutus voi olla enintään ± 200 markkaa asukasta kohden. Uudistuksen yhteydessä luovutaan kuntien rahoitusosuuksista kansaneläkkeiden lisäosiin. Kuntien valtionosuuksia vähennetään vastaavasti. Valtionosuuksiin ei tehdä kustannustason tarkistuksia eikä valtion ja kuntien välisiä kustannustenjaon tarkistuksia. Varsinainen nykyjärjestelmän epäkohtien korjaamiseen liittyvä laajempi valtionosuusjärjestelmän uudistaminen toteutetaan vuoden 1997 alusta. Käsiteltävänä olevat muutokset onkin tarkoitettu yksivuotisiksi.

Tarkasteltaessa ehdotettuja säästötoimenpiteitä on syytä todeta, että kunnallistalous on vähitellen tervehtynyt rahoituskriisistä, jonka aiheuttivat vuosikymmenen alkupuolella ensin verotulojen kasvun pysähtyminen ja sen jälkeen valtion säästötoimet. Vuonna 1994 kuntien verotulot ovat alkaneet jälleen kasvaa ja kuntasektori on muuttunut rahoitusylijämaisiksi. Kunnallistalouden alkanut tervehtyminen on johtunut suurelta osin kuntien säästötoimista. Kunnat

ovat supistaneet kulutustaan voimakkaasti vuosina 1992—1994. Säästöjen kohteena ovat olleet suurelta osin myös investoinnit, jotka ovat kuluvana vuonna nimellisesti noin puolet vuosikymmenen alun tasosta.

Valtionosuuksien leikkaaminen on nähtävä osana julkisen talouden kokonaisuutta ja osana valtion velkakierteen pysäyttämistoimenpiteitä. Valtion velkakierteen jatkuminen johtaisi ennen pitkää umpikujaan, josta ulos pääsemiseksi jouduttaisiin supistamaan julkisia menoja huomattavasti suuremmissa määrin kuin nyt tehdään. Velkaantuminen ja korkomenojen kasvu muodostavatkin suurimman uhan muun muassa sosiaaliturvan rahoitukselle.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus seuraa tarkkaan säästöjen vaikutuksia kuntien talouksiin ja kuntalaisten palveluihin. Mikäli ilmenee, että yksittäisessä kunnassa joudutaan tehtävien hoitamisessa ja palveluiden järjestämisessä kohtuuttomiin vaikeuksiin, tulee hallituksen ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen turvaamiseksi harkinnanvaraisin avustuksin.

Hallintovaliokunta pitää tärkeinä sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä sivistysvaliokunnan lausunnoissa esitettyjä näkökohtia. Hallintovaliokunta on kuitenkin päätenyt siihen, ettei se ehdota yksivuotiseen lainsäädäntöön seuranta-velvoitetta lausuman muodossa muun muassa sen vuoksi, että lausuman johdosta tehdyt toimenpiteet eivät tulisi vielä ensi vuonna arvioitaviksi hallituksen kertomuksen käsittelyn yhteydessä. Hallintovaliokunta katsoo, että edellä esitetty lakiehdotuksen perusteluihin liittyvä seuraamisvelvoite on tässä suhteessa riittävä.

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Dromberg sekä jäsenet Alaranta,

Valiokunta kiinnittää huomiota tässä yhteydessä siihen eduskuntatyöskentelyn kannalta myönteiseen seikkaan, että esitykseen sisältyvät säästölait on annettu yhden esityksen muodossa. Aiemmin valtionosuuksia koskevat säästöesitykset on keinoitekoisesti jaettu kolmen eri hallinnon alan erillisiksi hallituksen esityksiksi, vaikka kysymys on ollut asiallisesti yhdestä kokonaisuudesta.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan ja sivistysvaliokunnan lausunnoissa esitettyyn viitaten hallintovaliokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina sekä puoltaa niiden hyväksymistä sellaisinaan.

Koska valiokunta on päätenyt ehdottamaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina, valiokunta ehdottaa lakialoitteen 56/1995 vp ja toivomusaloitteen 68/1995 vp hylkäämistä.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Lisäksi valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakialoitteeseen 56/1995 vp sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Lopuksi valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että toivomusaloite 68/1995 vp hylättäisiin.

Juurola, Karpio, V. Koski, Kurola, Löf, Manninen, Mikkola, T. Pohjola, Puhjo, Pulliainen ja Ranta-Muotio.

Vastalause

Hallitus lupaa ohjelmassaan muun muassa selkeyttää valtion ja kuntien välistä työn- ja kustannustenjakoa ja turvata lakisääteisten tehtävien ja niihin käytettävissä olevien voimavarojen tasapainon sekä alueellisen oikeudenmukaisuuden. Lisäksi luvataan ottaa huomioon poikkeuksellisen suuren työttömyyden aiheuttamat kunnallistaloudelliset ongelmat, muun muassa toimentulomenojen kasvu.

Hallituksen esitys laiksi eräistä kuntien valtionosuusien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön on kuitenkin merkittäviltä osiltaan ristiriidassa hallitusohjelman lupauksen kanssa. Esitys on kuntien ja valtion välistä työn- ja kustannustenjakoa entisestäänkin sekoittava, kuntien ja kuntayhtymien välisiä suhteita vaikeuttava sekä sektori-kohtaisia valtionosuusleikkauksia peittelevä. Vuoden 1996 väliaikaisratkaisuksi tarkoitettuun esitykseen on sisällytetty myös periaatteellisia ja pysyviä lakimuutoksia, jotka ovat hallitusohjelman vastaisia.

Hallituksen esityksessä enempää kuin valtiokunnan mietinnössäkään ei tuoda esille valtionosuusleikkausten koko kuvaa. Perusteluissa mainitaan valtionosuusleikkauksen olevan 3,8 mrd markkaa. Voimassa olevan valtionosuuslainsäädännön mukaan vuodelle 1996 tulisi tehdä indeksitarkistus 1,35 mrd markkaa ja valtion ja kuntien välinen kustannustenjakotarkastelu, joka toisi kunnille arviolta jopa 3—3,5 mrd markkaa. Todelliset leikkaukset voimassa olevaan lainsäädäntöön ovat siten yli kaksinkertaiset julkisuudessa esitettyyn 3,8 mrd:iin markkaan.

Valtionosuusleikkausten ohella valtion tulonsiirtoihin kohdistamien säästöjen ja muiden kuntia koskevien velvoitteiden vaikutukset kunnan talouteen ovat edellä mainittujen leikkausten lisäksi 1,6 mrd markkaa. Lievennystä on tuonut talousarvioesityksen jälkeen hallituksen antama esitys, jonka mukaan kuntien työttömyysvakuutusmaksun alentaminen keventää kuntien ja kuntayhtymien menoja noin miljardilla markalla. Osan säästöistä kunnat joutuvat kuitenkin sijoittamaan lisääntyviin ammatillisen koulutuksen kustannuksiin.

Valtiokunnan mietintöön sisältyvä hallituksen esitys kohtelee epäoikeudenmukaisesti erityyppisiä kuntia. Kuten lakiesityksen perusteluissa monta kertaa todetaan, menettäjinä ovat harvaan asutut ja laaja-alaiset alempiin kantokykyluokkiin kuuluvat kunnat ja voittajia 7.—10. kantokykyluokan kunnat. Alemman kantokykyluokan kunnat menettävät lähes poikkeuksetta ilman indeksi- ja kustannustenjakotarkasteluakin 949 markkaa/asukas ja korkeimmissa kantokykyluokissa olevista kunnista monet vain 549 markkaa/asukas. Näin suuret erot vaikeuttavat oleellisesti kuntien sopeutumista voimakkaasti supistuviin tuloihin.

Engelmallinen, periaatteellisesti merkittävä ja hallitusohjelman vastainen on hallituksen esittämä valtionosuuslain 5 §:n muutos, jonka mukaan muun muassa tulonsiirtojen leikkausten aiheuttamiin toimentulotukimenoihin valtio ei tule jatkossa osallistumaan, vaan ne jäävät yksin kuntien kustannettaviksi. Toinen taloudellisesti vielä merkittävämpi on kansaneläkemaksujen ”kliiraaminen” tässä yhteydessä epäneutraalilla tavalla. Käytännössä se sisäasiainministeriön laskelmien mukaan merkitsee menetystä pienen verotulopohjan omaaville kunnille enimmillään yli 1 000 markkaa/asukas. Tätä muutosta tietysti rajoittaa järjestelmänmuutokseen sisältyvä siirtymäsäännös, jonka mukaan järjestelmäm muutoksen vaikutus voi olla enintään ± 200 markkaa/asukas.

Mielestämme 3,8 miljardin markan leikkaus yhdistyneenä järjestelmänmuutokseen ja indeksitarkistusten sekä kustannustenjaon poistoon on ylimitoitettu ja aiheuttaa kohtuuttomia taloudellisia ongelmia monille kunnille. Se tulee aiheuttamaan myös irtisanomisia ja työttömyyttä vastoin hallituksen työttömyyden puolittamista koskevaa periaatetta.

Ylimitoitettut leikkaukset vaikeuttavatkin kohtuuttomasti eniten menettävien kuntien mahdollisuuksia vastata peruspalveluista. Laman vaikutuksesta muun muassa erikoissairaanhoidon palvelusten kysyntä on kääntynyt kasvun ja kuntien menot lisääntyvät voimakkaasti. Leikkaukset ja muut kuntiin kohdistuvat säästötoimenpiteet aiheuttavat sen, että kunnat eivät pysty eri puolilla maata yhdenvertaisesti vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Tämä on erityisen valitettavaa, koska muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö toimii jo nykyisellään kapasiteettinsa äärrajoilla.

Vastaavat ongelmat ovat myös opetustoimen puolella. Sivistysvaliokunta onkin antamassaan lausunnossa huolestunut siitä, säilyykö kansa-

laisten koulutuspalveluiden taso ja laatu sekä kansalaisten yhdenvertainen oikeus koulutukseen.

Edellä olevasta syystä ja huomioiden leikkausten työllisyysvaikutukset katsomme, että tarkoituksenmukaisinta olisi toteuttaa valtionosuuksien leikkaus siten, että se toteutettaisiin tasaleikkauksena 450 markkaa/asukas. Samanaikaisesti voitaisiin poistaa kantokykyluokitus ja ”kliirata” kansaneläkkeiden lisäosaosuudet siten, ettei se aiheuta muutosta valtion ja kuntien välisiin suhteisiin eikä kuntien keskinäisiin suhteisiin. Koska kysymyksessä on väliaikainen, vain vuotta 1996 koskeva lakiesitys ja hallitus on sitoutunut antamaan uuden laaja-alaisen uudistusesityksen vuodelle 1997, katsomme, ettei erillistä järjestelmänmuutosta ole tarkoituksenmukaista tehdä tässä yhteydessä. Arvioimmekin, että esityksellämme voitaisiin turvata noin 7 000 työpaikan säilyminen kunnissa. Leikkausten yhteisvaikutus olisi 2 283 miljoonaa markkaa ja se toteutettaisiin siten, että yleisestä valtionosuudesta vä-

hennettäisiin 50 markkaa/asukas, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudesta 243 markkaa/asukas ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudesta 157 markkaa/asukas. Esityksemme on yksinkertainen, selkeä ja kaikkien kuntien toimintamahdollisuudet turvaava ottaen huomioon sen, että edelleen talousarvioon jätettäisiin 50 miljoonaa markkaa harkinnanvaraista valtionosuutta vaikeimpaan asemaan joutuneille kunnille.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät 3. ja 5. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa, että valiokunnan mietintöön sisältyvät 2., 4. ja 6.—20. lakiehdotus hylättäisiin ja että valiokunnan mietintöön sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön ja lakialoitteen 56/1995 vp pohjalta näin kuuluvana:

1.

Laki

eräistä kuntien valtionosuusjärjestelyistä vuonna 1996

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain soveltamisala

Sen estämättä, mitä kuntien valtionosuuslaisia (688/92), sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/92) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (705/92) sekä kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista annetussa laissa (560/75) säädetään, kunnille varainhoitovuodelle 1996 myönnettävän valtionosuuden määräytymiseen sovelletaan tätä lakia.

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

2 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

3 §

Yleinen valtionosuus

Kunnan yleinen valtionosuus vuonna 1996 on kunnalle vuodelle 1995 myönnetty yleinen valtion-

osuus jaettuna kunnan vuodenvaihteen 1993—1994 asukasmäärällä ja kerrottuna kunnan vuodenvaihteen 1994—1995 asukasmäärällä.

Edellä 1 momentin mukaisesti kunnalle määräytyvästä yleisestä valtionosuudesta vähennetään 50 markkaa kunnan asukasta kohden.

4 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus

Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon vuoden 1996 käyttökustannusten valtionosuus on kunnalle vuodelle 1995 sosiaali- ja terveydenhuoltoon myönnetty käyttökustannusten valtionosuus jaettuna vuodenvaihteen 1993—1994 asukasmäärällä ja kerrottuna kunnan vuodenvaihteen 1994—1995 asukasmäärällä.

(2 mom. poist.)

Edellä 1 momentin mukaan kunnalle määräytyvästä sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuudesta vähennetään 243 markkaa kunnan asukasta kohden.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

5 §

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus

Sen estämättä, mitä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa, nuorisotyölaissa (235/95), valtionosuutta saavista kansanopistoista annetussa laissa, opintokeskuslaissa ja valtionosuutta saavista liikunnan koulutuskeskuksista annetussa laissa säädetään, peruskoulun, lukion, ammatillisten oppilaitosten, ammatillisten erityisoppilaitosten, ammatillisten erikoisoppilaitosten, liikunnan ja nuorisotyön, kansalaisopistojen, taiteen perusopetuksen, musiikkioppilaitosten ja kirjastojen vuoden 1996 yksikköhinnat vahvistetaan sekä kansanopistojen, opintokeskusten, liikunnan koulutuskeskusten, museoiden, teattereiden ja orkestereiden vuoden 1996 yksikköhinnat määrätään samaksi kuin vuonna 1995.

Laskettaessa valtionosuuksia ja kotikuntien maksuosuuksia edellä 1 momentin perusteella määritellyistä yksikköhinnnoista kunkin kunnan valtionosuuskertoimena tai prosenttina käytetään samaa lukua kuin vuonna 1995.

Edellä mainitulla tavalla tämän sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesti kunnalle lasketusta valtionosuudesta vähennetään 157 markkaa kunnan asukasta kohden.

6 § (uusi)

Kotikuntakorvausten valtionosuus

Laskettaessa yksikköhintojen mukaisia kotikuntakorvauksia kuulovammaisten ja näkövammaisten sekä liikuntavammaisten kouluista annetun lain (481/83), vieraskielisistä yksityisistä kouluista annetun lain (373/63), harjoittelukoululain (143/85), Suomalais-venäläisestä koulusta anne-

tun lain (412/76), Helsingin ranskalais-suomalaisesta koulusta annetun lain (331/77), Steiner-koulusta annetun lain (417/77), steinerpedagogisista erityiskouluista annetun lain (932/86), oppisopimuskoulutuksesta annetun lain (1605/92) ja Anna Tapion koulusta annetun lain (1197/88) mukaisia kotikuntakorvauksia käytetään valtionosuusprosenttina vuonna 1995 voimassa olleita valtionosuusprosentteja.

7 § (uusi)

Perustamishankkeen valtionosuus

Perustamishankkeen valtionosuusprosentti maksetaan kymmenellä prosenttiyksiköllä alennettuna vuoden 1995 tasoon verrattuna.

8 § (uusi)

Kansaneläkkeiden lisäosakustannusten vähentäminen valtionosuudesta

Edellä 3, 4 ja 5 §:n mukaisesti lasketusta kunnan valtionavun yhteissummasta vähennetään kunnan kansaneläkelain (347/56) 62 §:n nojalla vuonna 1995 maksama markkamäärä.

9 § (6 §)

Kunnan asukasmäärä

Edellä 3, 4 ja 5 §:ssä (poist.) tarkoitettuna kunnan asukasmääränä käytetään väestötietojärjestelmässä olevaa kunnan asukasmäärää vuodenvaihteessa 1994—1995.

10 § (7 §)

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 1995

Juhani Alaranta
Aulis Ranta-Muotio

Hannes Manninen
Matti Väistö

SIVISTYSVALIOKUNTA

Liite 1

Lausunto 4/1995 vp

Hallituksen esitys 110/1995 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1995 lähettäessään hallituksen esityksen 110/1995 vp laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava lausunto hallintovaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat asian johdosta olleet kuultavina opetusministeri Olli-Pekka Heinonen, hallintojohtaja Kari Pitkänen opetushallituksesta, puheenjohtaja Doris Laine-Almi taiteen keskustoimikunnasta, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila Suomen Kuntaliitosta, kulttuuritoimenjohtaja Liisa-Päivikki Ailio ja sivistystoimenjohtaja Aulis Pitkälä Vantaan kaupungista, johtaja Marianne Kajantie Helsingin kaupungista, apulaiskaupunginjohtaja Bengt Strandin Vaasan kaupungista, sivistystoimen hallintopäällikkö Anssi Ojutkangas Haukiputaan kunnasta, kunnanjohtaja Pentti Ala-Luopa Merikarvian kunnasta, kunnanjohtaja Ahti Puumalainen Juuan kunnasta, Utsjoen kunnanvaltuuston puheenjohtaja Antti Katekeetta ja johtaja Liisa Souri Opetusalan Ammattijärjestö OAJ:stä.

Valiokunnalla on lisäksi ollut yhteiskokous hallintovaliokunnan sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa. Tässä kokouksessa valiokunta on kuullut budjettineuvos Raija Koskista valtiovarainministeriöstä, ylijohtaja Juhani Nummelaa, hallitusneuvos Arto Luhtalaa ja selvitysmies Heikki Koskea sisäasiainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Simo Juvaa ja ylitarkastaja Matti Väisästä opetusministeriöstä sekä erityisasiantuntija Jouko Heikkilää ja sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Olli Kerolaa Suomen Kuntaliitosta.

Käsiteltyään asiaa oman toimialansa osalta sivistysvaliokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia sekä siihen liittyen kumottavaksi kuntien kantokykyluokituksesta annettu laki. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen osalta ehdotetaan muutettavaksi 14:ää lakia.

Kuntien valtionosuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kuntien kantokykyluokituksen ja verotulojen täydennyksen sijasta kuntien taloudellisia eroja tasattaisiin verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Kunnat, joiden laskennallinen verotulo asukasta kohden alittaa tasausrajana käytettävän 90 prosenttia maan keskimäärästä, saisivat oman laskennallisen verotulonsa ja tasausrajan välisen erotuksen valtionosuuksien tasauslisänä. Niiltä kunnilta, joiden laskennalliset verotulot ylittävät tasausrajan, vähennettäisiin eri hallinnonalojen määräytymisperusteiden mukaisia valtionosuuksia määrä, joka on 40 prosenttia ylityksestä.

Kantokykyluokituksen poistumisen vuoksi opetustoimessa ja kirjastossa käyttökustannusten valtionosuudeksi ehdotetaan 57 prosenttia sekä kulttuuritoimessa ja taiteen perusopetuksessa 37 prosenttia valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Oppilaan kotikunnan maksuosuus opetustoimessa olisi 43 prosenttia oppilasta kohti lasketusta valtionosuuden laskennallisesta perusteesta. Ammatillisessa koulutuksessa oppilaan kotikunnan maksuosuus olisi 43 prosenttia valtakunnallisesta oppilasta kohti lasketusta oppilaan kotikunnan maksuosuuden perusteesta. Ammatillisessa koulutuksessa valtionosuus lasketaan vähentämällä näin lasketut oppilaiden kotikuntien maksuosuudet oppilaitoksen valtionosuuden laskennallisesta perusteesta.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien määräytymisperusteisiin ei ehdoteta pysyviä muutoksia. Peruskoululakia sekä opetus- ja kult-

tuuritoimen rahoituksesta annettua lakia on muutettu 17 päivänä heinäkuuta 1995 annetuilla laeilla siten, että peruskoulun yksikköhintojen laskemisessa käytetään opetuksen laskennallisen tuntimäärän eli tunteikehyksen sijasta kunnan peruskoulujen rakennetta ja opetuksen järjestämistä kuvaavaa tunnuslukua. Uusia laskentaperusteita sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä yksikköhintoja vuodelle 1996.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kantokykyluokituksesta luopumista tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta toteaa, että hallituksen perustelujen mukaan vuodelle 1996 ehdotetut valtionosuuksien säästöt ovat välttämättömiä velkaantumiskiirteen katkaisemiseksi ja valtiontalouden tasapainottamiseksi. Ehdotukset ovat hyväksyttävissä myös sen vuoksi, että kuntien verotulot ovat kasvamassa.

Verotulojen kehitys eri kunnissa tulee olemaan erilainen. Yleisesti ottaen kunnat pystyvät valiokunnan käsityksen mukaan kompensoimaan laskennalliset opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusmenetykset. Kaikissa kunnissa verotulojen kasvu ei kuitenkaan täytä säästöjä aiheuttavaa aukkoa. Näiden ongelmien lieventämiseksi voidaan kunnalle myöntää harkinnanvaraista avustusta.

Valiokunta myös toteaa, että kysymyksessä on väliaikainen lainsäädäntö. Vuoden 1997 alusta on tarkoituksena uudistaa valtionosuusjärjestelmää laajemmin ja pysyvästi.

Osana valtiontalouden tasapainottamistoinenpiteitä kuntien valtionosuuksia on pysyvästi valtionosuuslainsäädännöstä poiketen vähennetty yksivuotisilla säästölaeilla vuosina 1993—1995 siten, että opetusministeriön hallinnonalalla kokonaisvaikutus on 2 331 milj. markkaa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien vähennys suoritettiin vuosina 1993—1995 yksikköhintoja alentamalla. Hallituksen esityksen mukaan nyt ehdotettu valtionosuusperusteiden muutos on laadittu siten, että ennen verotuloihin perustuvia tasausvähennyksiä laskettavien valtionosuuksien määrä opetus- ja kulttuuritoimessa pysyisi vuoden 1995 tasossa laskettuna mahdollisimman tarkoin ennallaan.

Valiokunnan mielestä opetustoimeen kokonaisuudessaan viime vuosina kohdistuneet sääs-

töt ovat olleet niin mittavia, että maassamme opetuksen taso ja sivistyksellisten peruspalvelujen saatavuus on vaarassa monissa kunnissa. Sivistysvaliokunnan käsityksen mukaan säästöt opetustoimen osalta pitäisi tässä vaiheessa lopettaa.

Vaikka tällä lainsäädännöllä ei puututa peruskoulun ja lukion yksikköhintoihin, on myös vaarana, että kaikki kunnat eivät käytä opetustoimeen todellisuudessa sitä määrärahaa, jota laskennalliset valtionosuudet edellyttävät. Sen vuoksi valiokunta on huolestunut siitä, säilyttääkö kansalaisten koulutuspalvelujen taso ja laatu.

Kunnissa tulisi käydä arvokeskustelua siltä pohjalta, mikä on pitkällä aikavälillä kunnan asukkaille välttämätöntä ja tarpeellista kunnan toimintaa ja palvelua, jotta kuntalaisten sekä henkinen että taloudellinen hyvinvointi voidaan turvata. Kun keskustellaan koulutuspalvelujen laadusta ja laajuudesta, on otettava huomioon, että nyt annettavan koulutuksen sisältö vaikuttaa opiskelijan koko elämään. Kunnissa tulee ottaa huomioon, että kunnan toiminta ja määrärahojen suuntaaminen turvaa koulutuksen peruspalvelut. Erityisesti erityisopetus ja vammaisten koulutuspalvelut tulee turvata.

Valiokunta edellyttää, että hallitus selvittää leikkausten vaikutuksen kunnittain ja kuntien välillä etenkin opetustoimen osalta sekä ryhtyy tarvittaviin toimiin niin, että kaikki koululaiset asuinkunnasta riippumatta saavat tasa-arvoisesti tasokasta opetusta.

Valiokunta edellyttää, että valmisteltaessa laajempia ja pysyviä muutoksia kuntien valtionosuusjärjestelmään kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että uudistukset tukevat mahdollisimman tehokkaasti kuntien koulutuspalvelujen laadun turvaamista ja opetuksen turvaamista oppilaiden tarpeiden mukaisesti.

Viime vuosien säästöt ovat kohdentuneet myös koulurakentamiseen. Maassamme on kuitenkin lukuisia koulujen rakentamishankkeita, erityisesti peruskorjaushankkeita, jotka ovat tarpeellisia ja kiireellisiä. Valiokunta pitää ongelmallisena myös sitä käytäntöä, että työllisyysmäärärahoja ei käytetä koulurakentamiseen. Valiokunnan mielestä tämä olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista.

Sen vuoksi *valiokunta edellyttää*, että pikaisesti selvitetään mahdollisuudet

käyttää työllisyysmäärärahoja myös koulujen rakentamis- ja peruskorjaushankkeisiin.

Hallituksen esitykseen liittyy valtion talousarvion vuodelle 1996 otettava 50 miljoonan markan lisäys kuntien harkinnanvaraisiin avustuksiin. Tällä määrärahalla on tarkoitus lieventää valtionosuuksien kuntakohtaisia muutoksia.

Sivistysvaliokunta toteaa, että määräraha harkinnanvaraisiin avustuksiin on todennäköisesti riittämätön. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, etteivät muutokset aiheuta erityisesti pienille kunnille kohtuuttomia vaikeuksia. Sen vuoksi valiokunta pitää välttämättömänä, että käsiteltäessä vuoden 1996 valtion talousarvioehdotusta valtiovarainvaliokunnassa määrärahaa korotetaan.

Useissa kunnissa on viime vuosina tehty suuria leikkauksia kulttuuritoimen rahoitukseen. Samoin kuin opetustoimen osalta tulisi kulttuuripalveluista kunnissa päätettäessä ottaa huomioon kulttuuripalvelujen merkitys kuntalaisten

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ala-Harja, varapuheenjohtaja Gustafsson, jäsenet Karjalainen (osittain), Korteniemi, Krohn, U-M. Kukkonen (osittain), Laakso, Lapintie, M. Markkula

henkisen kasvun ja vireyden ylläpitäjänä. Tämä on erityisen tärkeää taloudellisesti vaikeina aikoina. Kulttuuritoimen mittavat säästöt siirtävät tosiasiaa vastuuta kulttuuripalveluista Yleisradiolle.

Käsitellessään valtionosuusuudistusta vuonna 1992 sivistysvaliokunta piti lausunnossaan (SiVL 2/1992 vp) hallintovaliokunnalle välttämättömänä, että hallitus huolehtii siitä, että järjestetään opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusuudistuksen toteuttamista koskeva perusteellinen seuranta.

Sivistysvaliokunta pitää edelleenkin jatkuvaa seurantaa välttämättömänä ja edellyttää sivistyksellisen tasa-arvon toteuttamista.

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta laatiessaan mietintöönsä ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

(osittain), A. Ojala, Olin (osittain), Räsänen, Tahvanainen, Takkula (osittain), Tulonen (osittain) ja Vehviläinen (osittain) sekä varajäsenet R. Korhonen ja Uotila (osittain).

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys 110/1995 vp laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön ja muihin lakeihin on sekava ja monimutkainen. Se sisältää myös merkittäviä ja pysyviä periaatteellisia muutoksia valtionosuuslainsäädäntöön, vaikka itse järjestelmä on tarkoitettu olemaan voimassa väliaikaisesti vuoden 1996.

Valtionosuusleikkauksia on perusteltu kuntien verotulojen kasvulla. Tällöin on tietoisesti unohdettu kuntien menojen merkittävä kasvu mm. palkkaratkaisujen ja kustannustason nousun vuoksi. Esikeräksi Kuntaliitto on arvioinut,

että monissa kunnissa ei synny leikkausten katteeksi edellytettyä verotulojen kasvua. Lisäksi kuntien menoja kasvattavat mm. valtion nyt maksamia sosiaalisia tulonsiirtoja koskevat säästölakiesitykset. Myös laajenevat kuntien velvoitteet — erityisesti päivähoito ja ammatillinen koulutus — lisäävät kustannuksia. Näin ollen leikkaukset johtavat vääjäämättä toimintojen leikkaamiseen siitkin huolimatta, että palvelutaso ei sitä enää sietäisi.

Hallituksen esittämällä lainsäädännöllä ei puututa yksikköhintoihin. Kuitenkin tosiasiaa valtio ei suorita kunnille yksikköhintojen mu-

kaista valtionosuutta. Koska kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuutta lisätä omaa osuuttaan, seurauksena on opetustoimen määrärahojen vähentäminen.

Hallituksen budjettiesityksen kokonaisvaikutukset arvioidaan kuntatalouteen noin 5,4 mrd markaksi, josta valtionosuuksien kokonaisleikkaus on 3,8 mrd markkaa. Nämä leikkaukset yhdessä järjestelmänmuutoksen kanssa vaikeuttavat kohtuuttomasti varsinkin eniten menettävien kuntien mahdollisuuksia vastata riittävän kattavasti perusopetuksen palveluista. Ylimoitettujen valtionosuusleikkausten seuraukset voivat näkyä mm. seuraavalla tavalla:

- 1) Opetuksen tasoa ja laatua ei pystytä takamaan.
- 2) Opetusryhmien koot kasvavat.
- 3) Sijaisten käyttämistä joudutaan supistamaan.
- 4) Erityisopetuksesta joudutaan luopumaan monissa kunnissa.
- 5) Kouluyksiköitä joudutaan sulkemaan ja yhdistämään. Tällöin koululaisten koulumatkat tulevat joissakin kunnissa kohtuuttomiksi.
- 6) Kuntien opetustoimessa joudutaan henkilöstösopistuksiin.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Ossi Korteniemi

7) Saamen kielen ja saamenkielisen opetuksen järjestäminen vaarantuu saamelaiden kotiseutualueen kunnissa.

Näin ollen ylimitoitettu kuntien valtionosuusleikkaus heikentää lasten ja nuorten mahdollisuutta saada eri puolilla Suomea tasapuolista ja laadukasta opetusta ja koulutusta. Mikäli leikkaus kuitenkin toteutetaan hallituksen esittämissä muodossa, tulee leikkauksen vaikutukset opetustoimeen selvittää mahdollisimman pikaisella aikataululla.

Mielestämme valiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää koko valtionosuusleikkauksen rajoittamista 450 markkaan/asukas eli 2 283 milj. markkaan, joka merkitsisi opetus- ja kulttuuritoimen osalta 157 markan leikkausta asukasta kohden.

Edellä olevan perusteella valiokunnan olisi tullut mielestämme esittää lausuntonaan,

että hallituksen esitys hylättäisiin ja kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 koskeva lakiesitys ja muut lainsäädännölliset muutokset tulisi hyväksyä edustaja Mannisen ym. tekemän lakialoitteen 56/1995 vp mukaisesti.

Anu Vehviläinen

II

Hallituksen esitys (110/1995 vp) laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön asettaa kunnat rahoituksensa kannalta uuteen tilanteeseen. Esitys sisältää kuntien valtionosuuksien huomattavan leikkauksen (3,8 mrd mk). Lisäksi valtionosuuksiin ei tehdä indeksitarkistuksia kustannustason nousun perusteella, jolloin valtion osuuksiin jää tekemättä noin 1,35 miljardin markan korotukset.

Leikkaus on kokonaisuudessaan suuri, mutta perusteltu valtion talouden tasapainotuksen vuoksi. Monissa kunnissa muutokseen pystytään sopeutumaan kunnan verotulojen kasvun avulla. Kuitenkin joissakin kunnissa, joissa verotulojen kasvu on heikkoa, voidaan joutua vaikeaan rahoitustilanteeseen.

On pelättävissä, että kuntien erot niiden taloudellisen tilanteen suhteen kasvavat, minkä seurauksena heikossa asemassa olevat kunnat joutuvat tinkimään opetustoimen palvelujen tasosta. Vaikeimpaan tilanteeseen joutunevat eräät haja-asutusalueen kunnat, joissa joudutaan harkitsemaan kouluyksiköiden sulkemista ja pientenkin koululaisten koulumatkojen pidentämistä.

Näiden kuntien opetustoimissa tulee kohdistumaan paine henkilöstösopistuksiin, mikä lisää kunta-alan työttömyyttä.

Harkinnanvaraiseen rahoitusavustukseen suunniteltu 50 miljoonan markan lisäys tulee olemaan liian pieni parantamaan riittävästi vaikeuksiin joutuneiden kuntien rahoitusasemaa. Mielestäni valiokunnan olisi tullut esittää har-

kinnanvaraisen rahoitusavustuksen nostamista
300 miljoonan markan tasolle.

Edellä olevan perusteella katson,

että valiokunnan olisi tullut lausuntonaan esittää:

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 1995

Päivi Räsänen

*”Valiokunta edellyttää, että harkin-
nanvarainen rahoitusavustus nostetaan
50 miljoonasta markasta 300 miljoonaan
markkaan.”*

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Liite 2

Lausunto 4/1995 vp
Hallituksen esitys 110/1995 vp

Hallintovaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 5 päivänä loka-kuuta 1995 hallituksen esityksen 110/1995 vp laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina ylijohtaja Juhani Nummela, hallitusneuvos Arto Luhtala ja selvitysmies Heikki Koski sisäasiainministeriöstä, budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Jouko Narikka sosiaali- ja terveysministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Simo Juva ja ylitarkastaja Matti Väisänen opetusministeriöstä, erityisasiantuntija Jouko Heikkilä, sivistystoimen päällikkö Matti Rasila ja sosiaali- ja terveystoimenpäällikkö Olli Kerola Suomen Kuntaliitosta, osastopäällikkö Antti Arola kansaneläkelaitoksesta, vanhempi lääninsihteeri Ilkka Virtanen Uudenmaan lääninhallituksesta, kaupunkisuunnittelupäällikkö Voitto Maksimainen Joensuun kaupungista ja kunnanjohtaja Sakari Nuutinen Mäntyharjun kunnasta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntien valtionosuuslakia ja siihen liittyen kumottavaksi laki kuntien kantokykyluokituksesta sekä muutettavaksi muuta lainsäädäntöä. Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta kantokykyluokituksesta luopumisen lisäksi merkittävimmät muutokset koskisivat toimivallan siirtoa lääninhallituksilta sosiaali- ja terveysministeriölle käyttökustannusten valtionosuuden päätöksenteossa sekä kansaneläkkeiden lisäosien rahoitusta, jossa luovuttaisiin kuntien rahoitusosuudesta. Viimeksi mainittu muutos ei muuta kansaneläkelaitoksen rahoitusta, vaan rahoitusvastuu siirtyy valtiolle.

Lailla eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 jatkettaisiin vuonna 1995 toteutettujen valtionosuuksien vähennystä, mikä merkitsee 3 362 miljoonaa markkaa, sekä lisäksi vähennettäisiin 2 052 miljoonaa markkaa. Lisävähennys tehtäisiin tasasuuruksina kutakin kunnan asukasta kohti. Lisävähennystä tehtäessä otettaisiin huomioon lasten päivähoitolain ja lasten kotihoidon tuesta annetun lain ehdotetut muutokset, jotka vähentävät valtionosuustehtävien kustannuksia 70 miljoonalla markalla.

Kaikkiaan hallituksen esitys merkitsee 3 800 miljoonan markan lisävähennystä valtionosuuksiin vuonna 1996. Samanaikaisesti toteutettava järjestelmänmuutos voi aiheuttaa enintään 200 markan lisäyksen tai vähennyksen asukasta kohti. Näin olleen kunnan valtionosuuden menetys voi olla enimmillään 949 markkaa asukasta kohden. Lait liittyvät valtion vuoden 1996 talousarvioehdotukseen ja ne on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1996 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta kehitetään riittävän vahvaksi, jotta kuntalaisten tarpeet voidaan tyydyttää. Palvelujärjestelmä merkitsee kansainvälisesti vertaillen suhteellisen tehokasta ja halpaa tapaa toteuttaa tarvittavat palvelut. Valtionosuusjärjestelmän on otettava riittävässä määrin huomioon kuntien erilaisuus, jota tasausjärjestelmillä on riittävässä määrin täydennettävä. Huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa harva tai tiheä asutus, luonnonolosuhteet, maksettava syrjäseutulisa, asema talousalueen keskuksena ja muut vastaavat väestöstä sekä palvelu- ja elinkeinorakenteesta riippuvaiset seikat.

Valtionosuusjärjestelmä on yleiskatteellinen, vaikkakin valtionosuuksien määräytymisperus-

teet ovat huomattavilta osilta sosiaali- ja terveyspoliittisia. Hallituksen esityksen tavoitteena on leikata vain kunnille syntynyt keskimääräinen verotulojen lisääntyminen. Eräät ehdotetut toimenpiteet, kuten työttömyysvakuutusmaksun alentaminen, myös lisäävät kuntien tuloja.

Valiokunta toteaa palvelujen järjestämisen keskeisiltä osiltaan kuuluvan kuntien päätösvaltaan. Valtionosuuksien leikkauksien vaikutuksia on kuitenkin jatkuvasti seurattava, koska valtion taloudellinen panos ja tätä kautta vaikuttamismahdollisuudet ovat merkittävät. Tämä on tärkeää jo edellä mainitusta kuntien erilaisuudesta johtuen. Lisäksi menettely, jossa asiansa hyvin hoitaneilta kunnilta leikataan enemmän, ei ole yleisten talouspoliittisten tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista eikä kannusta kuntia palvelurakenteen kehittämiseen ja muuhun toiminnan tehostamiseen.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Perho, jäsenet Huotari, Hyssälä,

Euroopan unioni luo alueellisesti monia mahdollisuuksia rahoituksen saamiseen erilaisiin hankkeisiin. Paitsi Euroopan unionista johtuvat syyt myös kotimaiset tekijät näyttävät vaikuttavan siihen, että määrärahat saadaan varsin hitaasti ja monimutkaisen käsittelyn jälkeen käytettäväksi. Huomion kiinnittäminen hallinnon joutuisaan toimeenpanoon tiedottamisen ohella ja tätä kautta myös hankkeiden nopeampaan toteuttamiseen voisi antaa monia mahdollisuuksia parantaa työllisyyttä ja kuntien taloudellista asemaa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset hyväksyttäisiin muuttamattomina.

Kuoppa, Lämsä, Manninen, Rask, Vehkaoja ja Viljamaa sekä varajäsenet Alaranta (osittain), Löv ja Tulonen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Hallituksen esitys 110/1995 vp laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön ja muihin lakeihin on sekava ja monimutkainen. Se sisältää myös merkittäviä ja pysyviä periaatteellisia muutoksia valtionosuuslainsäädäntöön, vaikka itse järjestelmä on tarkoitettu olemaan voimassa väliaikaisesti vuoden 1996.

Valiokunnan toteamus siitä, että hallituksen esityksen tavoitteena on leikata keskimäärin vain kunnille syntynyt verotulojen lisääntyminen, on harhaanjohtava kokonaisuuden kannalta. Tällöin on tietoisesti unohdettu kuntien menojen merkittävä kasvu mm. palkkaratkaisujen ja kustannustason nousun vuoksi. Lisäksi kuntien menot kasvattavat myös mm. valtion nyt maksa-

mia sosiaalisia tulonsiirtoja koskevat säästölakiesitykset. Hallituksen budjettiesityksen kokonaisvaikutukset kuntatalouteen arvioidaan noin 5,4 mrd markaksi, josta valtionosuuksien kokonaisleikkaus on 3,8 mrd markkaa.

Nämä leikkaukset yhdessä järjestelmänmuutoksen kanssa vaikeuttavat kohtuuttomasti varsinkin eniten menettävien kuntien mahdollisuuksia vastata myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Laman vaikutuksesta mm. erikoissairaanhoidon palvelusten kysyntä on kääntynyt kasvuun ja kuntien menot lisääntyvät voimakkaasti. Leikkaukset ja muut kuntiin kohdistuvat säästötoimenpiteet aiheuttavat sen, että kunnat eivät pysty eri puolilla maata yhdenvertaisesti vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palve-

luista. Lisäksi leikkaukset tulevat aiheuttamaan irtisanomisia ja sitä kautta työttömyyden lisäämistä kuntien toimesta. Tähän ei olisi kuitenkaan varaa, koska mm. sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö toimii jo nykyisellään kapasiteettinsa ääri rajoilla.

Mielestämme leikkausta onkin pidettävä ylimitoitettuna ja valiokunnan olisi tullut lausunnossaan esittää koko valtiosuusleikkauksen rajoittamista 450 markkaan/asukas eli 2 283 mil-

jonaan markkaan, joka merkitsisi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta 243 markan leikkausta asukasta kohden.

Edellä olevan perusteella valiokunnan olisi tullut mielestämme esittää lausuntonaan,

*että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin ja
että lakialoitteeseen 56/1995 vp sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin.*

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1995

Hannes Manninen
Liisa Hyssälä

Juhani Alaranta
Eero Lämsä

II

Vasemmistoliitto on aina korostanut perusturvan tärkeyttä ja kuntalaisten oikeutta hyväta-soisiin ja kattaviin palveluihin. Hallituksen esitykset leikata perusturvaa useista kohdin merkitsevät turvattomuuden lisääntymistä ja kunnallisten peruspalvelujen tarpeiden kasvua. Kuntien valtiosuuksien 3,8 miljardin markan leikkauk-

set kaventavat kuntien mahdollisuuksia tarjota riittävästi palveluja kuntalaisille sekä heikentävät kuntien mahdollisuuksia työllisyyden ylläpitämiseen kunnissa ja kuntayhtymissä. Tämän perusteella esitän,

että lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 1995

Mikko Kuoppa

