

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä laiksi kuntien valtionosuuslain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunta on 10 päivänä marraskuuta 1992 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 276.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Raimo Lindberg sisäasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen ja ylitarkastaja Matti Väisänen opetusministeriöstä, vs. vanhempi hallitussihteeri Pekka Järvinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Reijo Vuorento Suomen Kaupunkiliitosta, taloussuunnittelupäällikkö Jouko Heikkilä Suomen Kunnallislitosta ja apulaisjohtaja Christel von Martens Finlands svenska kommunförbundet.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntien valtionosuuslakia muutettavaksi väliaikaisesti siten, että kuntien vuoden 1993 yleisestä valtionosuudesta vähennetään asiakasmaksutulojen kertymän lisäystä vastaava asukasta kohti laskettu markkamäärä, jonka valtioneuvosto vahvistaa. Lisäksi ehdotetaan, että asiakas- ja oppilasmaksutulojen muutosten aiheuttamia valtionosuuksien muutoksia ei oteta vuoden 1993 osalta huomioon valtionosuusjärjestelmän siirtymäkauden tasauksen laskennassa.

Lakiehdotus liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta ja olemaan voimassa vuoden 1993 loppuun.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleistä

Vuoden 1993 alusta voimaan tulevassa valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksessa

siirrytään tehtäväsidonnaisesta ja kustannusperusteisesta järjestelmästä laskennalliseen käyttö-kustannusten valtionosuusjärjestelmään. Puh-taasti laskennalliseen järjestelmään siirrytään muutoin paitsi opetus- ja kulttuuritoimen osalta, missä yksikköhintojen laskenta perustuu vastai-suudessakin menoperusteiseen järjestelmään.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutetta-vaksi kuntien valtionosuuslakia siten, että vuoen 1993 aikana käyttöön otettavien uusien asiakasmaksujen ja muiden sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain mukaisten mak-sujen korotusten tuottama lisätuotto jaetaan kuntien ja valtion kesken. Jakaminen ehdote-taan toteutettavaksi siten, että yleistä valtion-osuutta vähennetään sillä osuudella maksuker-tymän arvioidusta lisätuotosta, joka vastaa val-tionosuusuudistuksen mukaista siirtoa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalta yleiseen valtionosuuteen. Hallitus on antanut eduskun-nalle samanaikaisesti esityksen sosiaali- ja ter-veydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 6 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnit-telusta ja valtionosuudesta annetun lain 45 §:n muuttamisesta (HE 291). Viimeksi mainittuun esitykseen sisältyy vastaava säännös, jonka pe-rusteella sosiaali- ja terveydenhuollon käyttö-kustannusten valtionosuutta voitaisiin vähentää ottamalla huomioon lisääntyvät asiakasmaksu-tulot.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotus koskee uusia asiakasmaksuja ja vuoden 1993 alusta voimaan tulevia aikaisempien asiakasmaksujen korotuksia. Kysymys on asiakasmaksulakiin perustuvien lisätulojen jakamisesta kuntien ja valtion kesken. Pääosa näistä lisätuloista jäisi edelleen kunnille. Tarkoitus on ottaa käyttöön uusina maksuina sosiaalisiin perustein perittävä terveyskeskusmaksu avosairaanhoidon lääkäri-palvelujen käyttämisestä ja kotisairaanhoidon maksu. Myös viimeksi mainitun maksun osalta ehdotetaan, että asetuksella voidaan säätää perusteista, joiden täytyessä palvelu on käyttä-jälle maksutonta.

Esitys perustuu valtioneuvoston 14.10.1992 tekemään periaatepäätökseen valtiontalouden säästötoimista. Esityksen mukaan valtionosuuksien kohdalla palataan bruttoperiaatteesta nettoperiaatteeseen. Sanottu ei pidä sellaisenaan paikkaansa. Myös vuonna 1993 kunnan yleinen valtionosuus lasketaan täysin uudistuksessa alun perin hyväksyttyjen määräytymisperusteiden mukaisesti. Maksutulojen lisäykset jaettaisiin sen sijaan väliaikaisesti kuntien ja valtion kesken siten, että arvioidun asiakasmaksutulojen lisäyksen perusteella vähennetään ensi vuonna kunta-kohtaista valtionosuutta valtioneuvoston vahvistamalla markkamäärällä asukasta kohden. Käytännössä arvioidusta asiakasmaksutulojen lisäyksestä noin 42 prosenttia kohdistuisi valtionosuuden vähennykseksi. Tästä osuudesta 37 prosenttiyksikköä kohdentuisi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden vähennykseksi ja viisi prosenttiyksikköä kuntien yleisen valtionosuuden vähennykseksi.

Kunnille asiakasmaksujen tarkistukset tuottavat ensi vuonna kokonaisuudessaan arviolta 730 miljoonan markan lisäyksen asiakasmaksutuloihin, minkä kertymän kunnat saavat pitää kokonaisuudessaan. Valtionosuuksia vähennettäisiin puolestaan yhteensä 303 miljoonalla markalla. Valtionosuuden vähennys toteutettaisiin vähentämällä kunnan yleistä valtionosuutta kahdeksalla markalla kutakin kunnan asukasta kohden. Sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta vähennettäisiin vastaavasti 53 markalla kutakin kunnan asukasta kohden. Yleisen valtionosuuden kohdalla valtio saisi asiakasmaksutulojen arvioidun lisäyksen perusteella lisätuloja valtionosusmenojen vähennyksenä 40 miljoonaa markkaa. Kuntien nettohyöty olisi vastaavasti yhteensä 427 miljoonaa markkaa.

Ehdotettuun menettelyyn on päädytty, koska sen toteuttaminen on mahdollisimman yksinkertaista. Asiakasmaksutulojen lisäyksen perusteella tehtävä vähennys tapahtuisi jo laskennallisen valtionosuuden määrittämisen yhteydessä. Tällöin valtion ja kuntien toimesta ei tarvitsisi enää ryhtyä muihin toimenpiteisiin maksutulojen selvittämiseksi ja vähennyksen toteuttamiseksi.

Hallituksen esitystä on arvosteltu erityisesti kahdesta syystä, väitetyn nettoperiaatteen käyttöönoton ja takaisinperinnän toteutustavan vuoksi. Nettoperiaatteen käyttöön ottamisesta voidaan puhua vain rajoitetusti ja tällöinkin ainoastaan tiettyjen asiakasmaksujen lisätuottojen osalta. On totta, että valtionosuuksien uudistus perustuu lähtökohtaisesti bruttoperiaatteeseen

siten, ettei kuntien keräämiä asiakasmaksutuloja oteta huomioon valtionosuuksien laskennassa. Vielä nykyisin noudatettavan vanhan valtionosuusjärjestelmän nettoperiaate merkitsee puolestaan sitä, että maksutulot vähentävät valtionosuutta maksukertymää vastaavalla määrällä. Esityksen mukaisella rajoitetulla nettoperiaatella ei tarkoiteta nykyisen kaltaista varsinaista nettoperiaatetta, jossa otetaan huomioon kaikki toimintaan kohdistuvat tulot. Hallituksen esityksen mukainen rajoitetun nettoperiaatteen tilapäinen soveltaminen vuonna 1993 perustuu pitkälti tämänhetkiseen taloudelliseen tilanteeseen; julkisen sektorin lisätulot halutaan saada sekä kuntien että valtion hyväksi. Lisäksi rajoitetun nettoperiaatteen soveltaminen koskee vain hyvin pientä osaa arvioidusta asiakasmaksujen kokonaiskertymästä 5,084 miljardista markasta. Pääosin sovelletaan siten bruttoperiaatetta maksujenkin osalta sellaisenaan. Muilta osin ei ole poikettu alkuperäisen valtionosuuksien uudistuksen periaatteista miltei osin.

Vähennyksen toteuttaminen todellisen asiakasmaksukertymän perusteella edellyttäisi mitattavaa asiakasmaksutulojen seurantaa. Tällaisen seurannan ja siihen liittyvän byrokratian järjestäminen ei olisi kuitenkaan tarkoituksenmukaista senkään vuoksi, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan aikaisempien kokemusten perusteella maksusäännösten muutosten vaikutukset maksukertymiin on voitu ennakoida varsin tarkasti.

Tietysti voidaan arvostella myös ehdotettua menettelyä siten, että se merkitsee joka tapauksessa puuttumista, vaikkakin vain lisämaksujen osalta, äskettäin hyväksyttyyn valtionosuuksien uudistukseen. Kuitenkin on huomattava, että valtionosuuksien uudistuksen käsittelyn yhteydessä (HE:t 214—216/1991 vp) valiokunta on korostanut tarvetta kuntien toimintavapauden lisäämiseen. Maksupolitiikan tehostaminen, muun muassa verorasituksen kiristämisen sijasta, on tässä suhteessa oikeudenmukaisesti käytettynä eräs varsin käyttökelpoinen keino. Lisäksi on huomattava, että asiakasmaksutulojen tulouttaminen myös valtiolle koskee esityksenkin mukaan vain vuotta 1993.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että asiakasmaksutulojen jakamista kuntien ja valtion välillä tarkoittava poikkeuksellinen menettely koskee vain vuotta 1993 ja että vastaisuudessa kuntien keräämiä asiakasmaksulain mukaisia maksuja ei oteta miltei osin huomioon kuntien valtionosuuksien vähennyksenä.

Valtionosuusuudistuksessa on säännösten tasolla turvattu valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa sillä tasolla, jolla se on lainsäädännön voimaan tullessa. Valiokunta toteaa, että tästä periaatteesta ei hallituksen esityksessä ehdoteta poikettavaksi kuntien vahingoksi.

Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että mikäli kunnille kertyy huomattavasti arvioitua vähemmän asiakasmaksutuloja, hyvitetään kuntataloudelle arvioitujen ja kertyneiden maksutulojen erotus.

Opetustoimessa maksutulojen lisäykset toteutetaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan ruokahuollon järjestämismaksun käyttöön otolla. Opetustoimen valtionosuusjärjestelmässä ruokahuollon järjestämismaksun huomioon ottaminen tapahtuu siten, että sillä ei ole vaikutusta yleisen valtionosuuden markkamäärään.

2. Yksityiskohtaiset kannanotot ja muutosehdotukset

Valtionosuusuudistuksen voimaantuloon liittyy valtionosuuksien tasaus siirtymä kautena. Tasaus perustuu tasauskertoimeen, joka lasketaan vertaamalla kunkin kunnan uuden ja vanhan järjestelmän mukaisia valtionosuuksia vuosilta 1988—1990. Hallituksen esityksen 36 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että maksutulojen muutosten aiheuttamia valtionosuuden muutoksia ei oteta huomioon laskettaessa 15 §:n mukaista tasausta vuodelle 1993. Valiokunta katsoo, että maksutulojen aiheuttamia valtionosuuden muu-

toksia ei ole perusteltua ottaa lainkaan huomioon laskettaessa valtionosuuslain 15 §:n mukaista tasausta. Tästä syystä valiokunta ehdottaa 36 §:n 2 momentin muuttamista siten, että se koskee tasauksen määräämistä koko siirtymä kautena eikä yksinomaan vuonna 1993.

Edellä ehdotetun muutoksen johdosta ehdotetaan voimaantulosäännöksestä poistettavaksi lain voimassaoloajan päättymistä koskeva maininta samoin kuin lakiehdotuksen nimikkeestä lain väliaikaisuutta koskeva maininta.

Lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentista ilmenee, että asiakasmaksutulojen arvioidut lisäykset jaetaan kuntien ja valtion kesken ainoastaan vuoden 1993 osalta.

Koska opetustoimessa maksut saadun selvityksen perusteella kerätään oppilasmaksutulojen sijasta ruokahuollon järjestämisestä perittävillä maksuilla, valiokunta ehdottaa tästä johtuvan muutoksen tekemistä 36 §:n 2 momenttiin ja pykälän otsikkoon.

3. Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kuntien valtionosuuslain (poist.) muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 3 päivänä elokuuta 1992 annettuun kuntien valtionosuuslakiin (688/92) (poist.) uusi 36 § seuraavasti:

36 §

Asiakasmaksutulojen ja ruokahuollon järjestämisestä perittävien maksutulojen huomioon ottaminen (poist.)

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Asiakasmaksutulojen ja ruokahuollon järjestä-

misestä perittävien maksutulojen (poist.) aiheuttamia valtionosuuden muutoksia ei oteta huomioon laskettaessa 15 §:n mukaista tasausta (poist.).

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 (poist.).

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo sekä jäsenet R. Aho, Enestam, Järvilahti, Korva, Laakkonen, Liikka-

nen, Markkula, Metsämäki, Näsi, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki.

Vastalause

Hallituksen esitys n:o 276 merkitsee sitä, että vuonna 1993 kuntien yleisestä valtionosuudesta vähennetään asiakasmaksutulojen kertymän lisäystä vastaava asukasta kohti laskettu markkamäärä, jonka valtioneuvosto vahvistaa. Esitys liittyy sosiaali- ja terveysvaliokunnassa käsitellyssä olevaan esitykseen, jolla mahdollistettaisiin maksun periminen terveyskeskuksen avohuoltopalveluista, ja sivistysvaliokunnassa käsitellyssä olleeseen esitykseen, jolla peritään koulujen opilailta ruokahuollon järjestämismaksua.

Lakiehdotuksessa on merkittävää se, että valtionosuuden vähentäminen tapahtuu arvioitujen tulokertymien perusteella laskennallisena eränä, ei siis todellisten tulojen mukaan. Asiakasmaksutulojen periminen valtiolle laskennallisena eränä, jonka valtioneuvosto vahvistaa, loukkaa kunnallisen itsehallinnon periaatteita.

Lakiehdotus on räikeästi ristiriidassa keväällä 1992 hyväksytyn ja vuoden 1993 alusta lukien voimaan tulevan valtionosuusuudistuksen kanssa. Valtionosuusuudistusta säädettäessä sovittiin ensinnäkin siitä, että uudistus ei muuta kustannustenjakoa kuntien ja valtion välillä. Toinen tärkeä valtionosuusuudistuksen periaate oli se, että kuntien keräämät maksut ja taksat jäävät bruttomääräisesti kunnille. Nyt tämä periaate hylätään ja muutetaan nettoperiaatteeksi valtion ottaessa itselleen osan maksutuloista.

Muutoinkin lakiehdotus loukkaa räikeästi kuntien itsehallintoa. Kunnat ikään kuin pakotetaan soveltamaan säädettäviä maksuja sillä, että kuntien valtionosuutta joka tapauksessa

tullaan leikkaamaan (sosiaali- ja terveystoimessa 53 mk/asukas, yleistä valtionosuutta 8 mk/asukas).

On myös todettava, että lakiehdotus ulottuu, paitsi uusiin kunnallisiin maksuihin, myös valtionosuusuudistuksen yhteydessä säädetyistä maksuista tehtäviin korotuksiin. Tätä emme voi pitää perusteltuna.

Lakiehdotus heikentää entisestään kuntien taloutta. Hallituksen linja on ollut ja on edelleenkin se, että kuntien rasisuksia lisätään ja kuntien taloudellisia mahdollisuuksia heikennetään. Toinen esimerkki tästä on kuntien kela-maksun korotus. Mm. näillä toimilla hallitus pahentaa kunnallistalouden kriisiä ja pakottaa kunnat lisävelkaantumisen, veronkorotusten ja palvelujen leikkaamisen tielle.

Jos ja kun kunnille annetaan enemmän valtaa ja vastuuta oman palvelutuotantonsa kehittämässä ja rationalisoinnissa ja kun kunnille annetaan enemmän valtaa ja vastuuta maksupolitiikan hoidossa, tulisi näistä toimenpiteistä aiheutuvat taloudelliset edut myös jättää kuntien talouden ja palveluiden turvaksi.

Emme voi hyväksyä terveyskeskusmaksun ja ruokahuoltomaksun käyttöönottoa. Siitäkään syystä emme voi kannattaa nyt käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1992

Kari Urpilainen
Matti Vähänäkki

Erkki Pulliainen
Tuulikki Ukkola
Lauri Metsämäki

Raila Aho
Marjatta Vehkaoja