

**Hallintovaliokunnan mietintö n:o 24 hallituksen esityksestä
laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 8 §:n säännök-
siin vuonna 1994**

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1993 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 158.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina neuvotteleva virkamies Arto Luhtala, neuvotteleva virkamies Martti Kallio ja ylitarkastaja Rainer Alanen sisäasiainministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Matti Lahtinen, ylitarkastaja Matti Väisänen ja kulttuuriasiainneuvos Anneli Äyräs opetusministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Pekka Järvinen sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, budjettineuvos Raine Vairimaa, budjettisihteeri Pentti Puoskari ja neuvotteleva virkamies Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä, ylitarkastaja Tuija Leminen työministeriöstä, kehittämisspäälikkö Aino-Elina Mäkimattila Suomen Kuntaliitosta, tutkimuspäälikkö Pekka Hemmälä Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, lakimies Markku Lemmetty Akavasta, osastopäällikkö Maija Anttila Terveystieteiden ja sosiaalihuoltolan ammattijärjestöstä edustaen Toimihenkilöiden neuvottelujärjestöä, neuvottelupäällikkö Esko T. Aro Kuntien teknillisten keskusliitosta edustaen Kuntien tekniikan ja peruspalvelujen neuvottelujärjestöä, yhteiskuntasihtööri Markku Jalonen Kunnallisvirkamiesliitosta edustaen Kunta-alan unionia, talousarviopäällikkö Lauri Manninen Helsingin kaupungista, sosiaali- ja terveysjohtaja Pekka Wirta, talousjohtaja Ulla Juurola ja rehtori Urho Enlund Lahden kaupungista, kunnanjohtaja Pekka Lindholm Perhon kunnasta, taloussuunnittelusihteeri Esa Mäkinen Kittilän kunnasta ja kunnanjohtaja Jari Horttanainen Tuupovaaran kunnasta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 8 §:n säännöksiin vuonna 1994. Lain mukaan kuntien valtionosuuslain mukaan määräytyvästä

yleisestä valtionosuudesta vähennettäisiin yhteensä 559 miljoonaa markkaa. Vähennyksestä 40 prosenttia tehtäisiin kuntien asukasluvun ja 60 prosenttia kuntien veroäyrimäärien perusteella.

Samanaikaisesti ehdotetaan myös opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaisia valtionosuuksia vähennettäväksi vuonna 1994.

Valiokunnan kannanotot

Julkisen talouden asema pysyy laman johdosta heikkona myös vuonna 1994. Yleisen valtionosuuden vähennys on osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on säästöjen aikaansaaminen julkisessa taloudessa. Vähennyksistä, jotka hallituksen esityksissä ehdotetaan tehtäväksi kuntien yleiseen valtionosuuteen ja opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tehtäväkohtaisiin käyttötalouden valtionosuuksiin, 502 miljoonaa markkaa perustuu palvelumaksuihin liittyvään säästövelvoitteeseen, 1 690 miljoonaa markkaa valtioneuvoston 4 päivänä maaliskuuta 1993 päättämien vuosia 1994 ja 1995 koskevien meno- ja henkilöstökehysten edellyttämään henkilöstömenovähennykseen, 2 260 miljoonaa markkaa perhetukiuudistuksesta aiheutuvaan kuntien verotulojen lisäykseen ja 750 miljoonaa markkaa valtioneuvoston 31 päivänä maaliskuuta 1993 päättämän kannanoton mukaiseen indeksikorotuksen jäädytystä vastaavaan valtionosuuksien vähennykseen. Lisäksi valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi 70 miljoonaa markkaa sen johdosta, että kansaneläkkeiden lisäosamenosta johtuva kuntien rahoitusosuus pienenee kuntien äyrimäärän supistumisen johdosta. Valtionosuudet vähenevät hallituksen esityksissä ehdotetun kokonaisuuden perusteella voimassa olevan lainsäädännön mukaisista valtionosuuksista yhteensä 5 272 miljoonaa markkaa.

Vähennys ehdotetaan hallituksen esityksissä tehtäväksi niin, että kuntien yleisen valtionosuuden vähennys on 559 miljoonaa markkaa, opetusministeriön hallinnonalan valtionosuuksien vähennys 971 miljoonaa markkaa ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionosuuksien vähennys 3 742 miljoonaa markkaa.

Valtionosuuksien vähennykset, jotka muodostavat kokonaisuuden, ehdotetaan tehtäviksi teknisesti erillisinä erinä siten, että valtionosuusjärjestelmä sekä valtion ja kuntien välinen kustannusten jako pysyisivät mahdollisimman selkeinä ja että valtionosuuksien vähennykset kohdistuisivat tasapuolisesti erityyppisiin kuntiin.

Valiokunta toteaa, että ehdotus merkitsee muutosta yleisen valtionosuuden jakoperusteeseen. Vähennys olisi kuitenkin väliaikainen ja koskisi vain vuotta 1994.

Valiokunta toteaa, että käyttökustannusten valtionosuudet eivät ole enää vuoden 1993 alusta voimaan tulleen valtionosuuslainsäädännön käytötarkoituksidonnaisia. Valtionosuuksien aleneminen merkitsee yleistä kuntien tulojen vähenemistä tältä osin. Sanottu ei tarkoita luonnollisesti sitä, että kuntasektorin sisällä määrärahoja olisi vastaavasti alennettava toimialoittain valtionosuusleikkauksien suhteessa. Valtionosuuksien leikkaaminen on epätydyttävä ratkaisu. Siihen on kuitenkin olevissa oloissa välttämätöntä sopeutua. Samalla tulisi kaikkien niiden tahojen, joiden toimenpiteillä on vaikutusta kuntien talouteen, toimia käytettävissä olevilla keinoilla samansuuntaisesti siten, että voitaisiin mahdollisimman vähin haitallisilla seuraamuksin selviytyä laman vaikutuksista.

Valtionosuuksien alentamisen tosiasialliset vaikutukset ovat riippuvaisia palvelut järjestävien kuntien toimenpiteistä. Kunnat voivat kohdentaa valtionosuuksien vähennykset haluamallaan tavalla eri hallinnonaloille ja toisaalta kunnilla on monissa tapauksissa mahdollisuuksia kehittää toimintatapoja siten, että kustannuksia voidaan alentaa palveluista tinkimättä. Saatujen tietojen mukaan osassa kuntia jouduttaisiin kuitenkin palvelutasoa alentamaan, mikäli lakiehdotusten mukaiset leikkaukset toteutuisivat täysimääräisinä vuonna 1994.

Saadun selvityksen perusteella kuntasektorilla on 25.11.1993 syntynyt tulopoliittinen neuvottelutulos. Neuvottelutuloksen hyväksyminen

on alistettu järjestöjen asianmukaisten toimielinten ratkaistavaksi. Mikäli neuvottelutuloksen perusteella syntyy sopimus, valtionosuuksien leikkaamisesta luovutaan 1,3 miljardilla markalla siten, että käytettävissä olevan tiedon mukaan summa kohdistuu kokonaisuudessaan edellä mainittuihin henkilöstömenoihin. Leikkausten alentaminen toteutetaan samalla tavalla sektoreittain kuin vähennykset hallituksen esityksissä on alun perin ehdotettu tehtäviksi. Valtionosuuksien leikkaukset pienenevät siten 24,65 prosentilla.

Sopimuksen syntyminen merkitsee sitä, että kuntien yleisen valtionosuuden vähennys on 559 miljoonaa markan sijasta 421 miljoonaa markkaa. Saamansa selvityksen ja edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentti hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

”Kuntien valtionosuuslain (688/92) 8 §:n mukaisesti kunnalle määräytyvästä vuoden 1994 yleisestä valtionosuudesta vähennetään:

1) kutakin kunnan asukasta kohden 33,50 markkaa; sekä

2) markkamäärä, joka saadaan jakamalla 252 700 000 markkaa kaikkien kuntien yhteenlaskettujen veroäyrien määrällä ja kertomalla tulos kunnan veroäyrien määrällä.”

Esitys liittyy hallituksen esitykseen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 168) sekä hallituksen esitykseen laiksi eräistä opetus- ja kulttuuritoimen vuoden 1994 rahoitusta koskevista järjestelyistä (HE 151). Esitykset muodostavat kokonaisuuden, minkä vuoksi ne on tarkoitettu käsiteltäväksi yhdessä.

Esitys liittyy vuoden 1994 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994.

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

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 8 §:n säännöksiin vuonna 1994

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Kuntien valtionosuuslain (688/92) 8 §:n mukaisesti kunnalle määräytyvästä vuoden 1994 yleisestä valtionosuudesta vähennetään:

1) kutakin kunnan asukasta kohden 33,50 markkaa; sekä

2) markkamäärä, joka saadaan jakamalla 252 700 000 markkaa kaikkien kuntien yhteen-

laskettujen veroäyrien määrällä ja kertomalla tulos kunnan veroäyrien määrällä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

2 ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho,

Enestam, Laakkonen, Markkula, Metsämäki, Urpilainen, Vehkaoja ja Vähänäkki sekä varajäsenet Ihämäki ja Röntynen.

Vastalause

Hallituksen esitys n:o 158 laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 8 §:n säännöksiin vuonna 1994 liittyy valtion vuoden 1994 talousarvion tasapainottamiseksi tehtyyn päätökseen kuntien valtionosuuksien leikkaamisesta yhteensä 5,2 miljardilla markalla. Leikkaus rikkoo vastikään hyväksytyn kuntien valtionosuus uudistuksen peruseräitä sekä sopimusta kuntien ja valtion välisen kustannusten jaon muuttumattomuudesta.

Hallituksen esityksessä leikkaukset tehdään rakenteellisesti siten, että ne kohdentuvat kuntiin epäoikeudenmukaisesti. Leikkauksista kärsivät eniten kunnat, joiden saama valtionosuus asukasta kohden on jo muutoinkin pienempi kuin muilla kunnilla. Nämä kunnat ovat lisäksi kärsineet myös verotulojen menetyksistä työttömyyden ja konkurssien vuoksi.

Jo vuonna 1992 ja 1993 kunnissa on tehty henkilöstömenoissa ym. kulutusmenoissa säästöjä, jotka ylittävät valtioneuvoston kunnille asettamat tavoitteet. Hallituksen päätös uusista valtionosuusleikkauksista ylittää kuntien mahdollisuudet selviytyä vaadituista säästöistä il-

man, että kansalaisten tasa-arvon ja yhteiskunnan toiminnan kannalta ensiarvoisen tärkeät peruspalvelut vaarantuisivat.

Valtionosuuksien leikkaus hallituksen esittämällä tavalla johtaa kunnallisveron korotuksiin ja kuntien lisävelkaantumiseen palvelutarjonnan vähentämisen ja palvelumaksujen korotusten lisäksi. Kunnat joutuvat myös vähentämään henkilöstöään eikä irtisanomisiltakaan voida välttyä. Tämä lisää avointa työttömyyttä ja sen kustannuksia sekä kotitalouksille että kunnille ja valtiolle.

Kuten edellä on todettu, valtionosuusleikkaukset kohdistuvat kuntiin epäoikeudenmukaisesti. Kun kuntien maksutulojen lisäys ja perhetukiuudistuksen kuntien verotuloja lisäävä vaikutus otetaan huomioon, on valtionosuusleikkausten vaikutus kantokykyluokittain seuraava:

1. — 365 mk/as.	6. — 504 mk/as.
2. — 385 "	7. — 537 "
3. — 414 "	8. — 544 "
4. — 438 "	9. — 556 "
5. — 489 "	10. — 718 "

Kuntien tarve arvioida menojaan ja tehostaa toimintaansa on tunnustettava. Säästötavoitteiden on kuitenkin oltava realistisia ja edellä mainitut vaikutukset huomioon ottavia ja niiden tulee kohdistua kuntiin tasapuolisesti. Säästötaavoitteissa on myös otettava huomioon jo toteutetut säästöt.

Kunnalliset henkilöstöjärjestöt vetosivat voimakkaasti hallitukseen sen puolesta, että hallitus olisi puolittanut suunnittelemansa valtion-osuusleikkauksen. Jos valtionosuuksia olisi lei-

kattu vain 2,6 miljardilla markalla, se voitaisiin tehdä joustavasti siten, että palveluvarustus ja kunnalliset työpaikat voitaisiin turvata. Pidämme erittäin valitettavana sitä, että hallitus ei kuitenkaan suostunut kuntajärjestöjen ehdotukseen.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 1993

Kari Urpilainen
Marjatta Vehkaoja

Matti Vähänäkki

Raila Aho
Lauri Metsämäki