

**Laki- ja talousvaliokunnan mietintö n:o 20
hallituksen esityksestä laiksi kuntien yleisestä valtionosuudesta ja
yleisistä rahoitusavustuksista sekä siihen liittyvien lakien muutta-
misesta**

Eduskunta on 7 päivänä lokakuuta 1988 lähettänyt valiokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 134.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylijohtaja Juhani Nummela sisäasiainministeriöstä, budjettipäällikkö Raimo Sailas ja vanhempi hallitussihteeri Raine Vairimaa valtiovarainministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Veikko Tattari ja kaupunkitarkastaja Juhani Aninko Suomen Kaupunkiliitosta, osastopäällikkö Leif Engfelt ja tutkimuspäällikkö Aino Elina Mäkimattila Suomen Kunnallisliitosta, jaostopäällikkö Christel von Martens Finlands svenska kommunförbundet, kaupunginjohtaja Ralf Grahn Loviisan kaupungista, kamreeri Reijo Timperi Forssan kaupungista, taloussuunnittelija Lauri Lassas Vantaan kaupungista, kunnansihteeri Pentti Tarvainen Inarin kunnasta, kunnanjohtaja Raimo Liikkanen Luumäen kunnasta, kunnanjohtaja Asko Vatanen Värtilän kunnasta, erikoistutkija Rainer Alanen kunnallistalouden neuvottelukunnasta, toiminnanjohtaja Mauri Nygård Keski-Pohjanmaan maakuntaliitosta, kunnallisasiainsihteeri Kalevi Yliniemi Keski-Suomen maakuntaliitosta, toiminnanjohtaja Pentti Lampinen Pohjois-Pohjanmaan maakuntaliitosta ja apulaistoiminnanjohtaja Marko Puttonen Uudenmaan maakuntaliitosta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräiden taloudelliselta merkitykseltään pienehköjen valtionosuuksien ja -avustusten yhdistämistä ja muuttamista osittain asukasluvuun perustuviksi sekä tähän liittyen nykyisen kuntien yleisen rahoitusavustusjärjestelmän muuttamista pysyväiseksi. Yleisinä rahoitusavustuksina myönnettäisiin verotulojen täydennystä ja harkin-

nanvaraista avustusta. Esitys ei koske keskeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon eikä sivistystoimen valtionosuuksia ja -avustuksia eikä myöskään perustamiskustannusten valtionapuja.

Esityksessä ehdotetaan koottavaksi yhteen yleiseksi valtionosuudeksi viisitoista nyt eri lainsäädännön perusteella myönnettävää valtionosuutta, -avustusta tai korvausta. Yleisenä valtionosuutena myönnettäisiin kunnalle kiinteä kantokykyluokituksen mukaan porrastettu markkamäärä asukasta kohti. Valtionosuutta korotettaisiin kunnan kaksikielisuuden ja asukasluvun alenemisen perusteella. Valtionosuuden keskimääräistä markkamäärää tarkistettaisiin vuosittain kuntien tämän valtionosuuden piiriin sisällytettyjen toimintojen ja kuntien yleisten palkkausmenojen sekä yleisen hintatason muutosta vastaavasti.

Verotulojen täydennystä myönnettäisiin nykyiseen tapaan kunnalle, jonka veroäyrimäärä asukasta kohti on huomattavasti alhaisempi kuin kaikkien kuntien keskiarvo.

Harkinnanvarainen avustus täydentäisi muuta valtionapujärjestelmää. Sitä myönnettäisiin kunnalle, joka ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten taloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn valtion tuen tarpeessa.

Yleisen valtionosuuden piiriin kuuluvista toiminnoista taloudellisesti merkittävimpiä olisivat palo- ja pelastustoimi sekä yleinen oikeusaputoiminta ja katumaksulain mukaiset toiminnot. Valtionosuudet seutukaavoitukseen myönnettäisiin suoraan kunnille.

Tehtävisidonnaisista ja kustannusperusteisista valtionosuuksista luopuminen vahvistaisi osaltaan kunnallista itsehallintoa ja lisäisi kuntien omaa päätäntävaltaa ja kustannusvastausta palvelujen järjestämisessä. Valtion viranomaisen ei tarvitsisi enää jälkikäteen valvoa yksityiskohtaisesti toiminnan järjestämisen kustannuksia. Tämä tehostaisi hallintoa ja yksinker-

taistaisi valtionapujen myöntämismenettelyä sekä poistaisi kokonaan kuntakohtaisen tilitysmenettelyn ja yksityiskohtaisen kustannusvalvonnan.

Tarkoituksena on myös, että tulevaisuudessa mahdollisesti tarvittavat uudet valtionosuudet liitetään kuntien yleisiin valtionosuuksiin eikä enää luotaisi uusia erillisiä järjestelmiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 1989 tulo- ja menoarvioesitykseen. Koska esitys liittyy vuoden 1989 tulo- ja menoarvioesitykseen, se tulisi käsitellä tulo- ja menoarvioesityksen käsittelyn yhteydessä.

Uusi järjestelmä on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 1989 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää uudistusta merkittävänä ja toteaa, että uudistus on alkuna valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistukselle. Samalla valiokunta toteaa, että valtionosuusmenettelyn yksinkertaistaminen vahvistaa kunnallista itsehallintoa. Uudistus lisää kuntien omaa päätäntävaltaa ja kustannusvastausta palvelujen järjestämisessä. Samalla se yksinkertaistaa valtionosuuksien myöntämismenettelyä ja vähentää valtion kuntiin kohdistuvaa valvontaa.

Valiokunta toteaa, että kuntien yleisestä valtionosuudesta ja yleisistä rahoitusavustuksista annettun lakiehdotuksen 14 §:n mukaan yleisen valtionosuuden keskimääräiseksi markkamääräksi henkikirjoitettua asukasta kohti ehdotetaan vuodeksi 1989 115 markkaa. Saamiensa selvitysten perusteella valiokunta katsoo, että keskimääräinen markkamäärä tulee nostaa 120 markkaan. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa lakiehdotukseen asiaa koskevan tarkistuksen.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan yleisen valtionosuuden keskimääräistä markkamäärää korotetaan tai alennetaan siten, että se perustuu kahdelta kolmasosaltaan varainhoitovuoden aikana tapahtuvaksi arvioituun kuntien palveluksessa olevan virka- ja työsuhteisen henkilöstön keskimääräisten palkkamenojen muutokseen ja yhdeltä kolmasosaltaan yleisen hintatason muutokseen siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta

katsoo, että lakiehdotusta tulisi muuttaa siten, että yleisen valtionosuuden keskimääräisen markkamäärän korotus tai alennus perustuu kahdelta kolmasosalta varainhoitovuoden aikana tapahtuvaksi arvioituun kuntien palveluksessa olevan virka- ja työsuhteisen henkilöstön keskimääräisten palkkausmenojen muutokseen ja yhdeltä kolmasosaltaan yleisen hintatason muutokseen siten, kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Mikäli uudistus vähentää valtionosuutta, saattaa joissakin kunnissa muun muassa palo- ja pelastustoimen tarpeellinen kehittäminen vaarantua. Tämän vuoksi valiokunta edellyttää, että harkinnanvaraisia avustuksia tulee myöntää kunnille, joissa palo- ja pelastustoimen menot ovat huomattavan korkeat niiltä edellytetyn korkean valmiusasteen vuoksi. Edelleen valiokunta edellyttää, että harkinnanvaraisen avustuksen määrärahojen riittävyys vastaisuudessa turvataan, jotta uudistuksen mahdollisesti aiheuttamat menetykset voidaan korvata kunnille.

Valiokunta edellyttää, että palo- ja pelastustoimen valtionosuuksien loppuerät maksetaan kunnille vuonna 1990 ilman yksityiskohtaisia selvityksiä.

Valiokunta edellyttää myös, että kuntia sitovaa toiminnan järjestämistä ja hallintoa koskevia säännöksiä vähennetään ja että tiedotusta ja neuvontaa tehostetaan. Lisäksi valiokunta edellyttää, että hallitus pikaisesti antaa eduskunnalle valtion hallintoviranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevan esityksen, jolla rajoitetaan kuntiin kohdistuvaa hallintoviranomaisten norminantoa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus tarkoin seuraa uudistuksen vaikutusta ja tarvittaessa ryhtyy kiireellisesti epäkohtien poistamiseen.

Edellä olevan perusteella laki- ja talousvaliokunta esittää,

että hallituksen esitykseen sisältyvät toinen, kolmas, neljäs, viides, kuudes, seitsemäs, kahdeksas, yhdeksäs, kymmenes, yhdestoista ja kahdestoista lakiehdotus hyväksyttäisiin sellaisinaan ja

että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki**kuntien yleisestä valtionosuudesta ja yleisistä rahoitusavustuksista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 §

Yleisen valtionosuuden vahvistaminen

4—13 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Yleisen valtionosuuden keskimääräisen markkamäärän korotus tai alennus perustuu kahdelta kolmasosaltaan varainhoitovuoden aikana tapahtuvaksi arvioituun kuntien palveluksessa olevan virka- ja työsuhteisen henkilöstön keskimääräisten palkkausmenojen muutokseen ja yhdeltä kolmasosaltaan yleiseen hintatason muutokseen siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

14 §

Siirtymäsäännökset

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Yleisen valtionosuuden keskimääräinen markkamäärä henkikirjoitettua asukasta kohti on vuonna 1989 120 markkaa. Markkamäärää tarkistetaan 4 §:n 2 momentin mukaisesti.

(3—5 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 1988

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Kokko, varapuheenjohtaja Järvisalo-Kanerva, jäsenet R. Aho, Dromberg, Hilpelä, Hurskainen-

Leppänen, Jansson (osittain), Jurva, Nyman, Pulliainen, Rajamäki, Sarapää, Siuruainen, Turunen, Urpilainen ja Varpasuo (osittain) sekä varajäsen P. Lahtinen (osittain).

Vastalause

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen tavoitteena on muun muassa kuntien toimivallan lisääminen ja valtion viranomaisten tarpeettoman ohjauksen poistaminen. Allekirjoittaneet katsovat, ettei lakiehdotus toteuta lainkaan hallituksen esityksen perusteluissa asetettuja sinänsä oikeita tavoitteita. Pidämme tärkeänä kuntien toimintaa säätelevän normiston keventämistä. Hallitus ei kuitenkaan lainkaan tehnyt päätöksiä kuntien toimintaa ohjaavien normien purkamiseksi.

Hallituksen esitys johtaisi käytännössä siihen, että valtion ja kuntien välinen kustannus-

tenjako muuttuisi kuntien vahingoksi. Tämä johtuu siitä, että yleisen valtionosuuden keskimääräinen markkamäärä on mitoitettu kyseisiin tehtäviin nykyisin saatavaan valtion tukeen nähden liian pieneksi. Kuntien taloudellinen rasitus kasvaa myös siksi, ettei toiminnan järjestelyissä voida saavuttaa säästöjä normiston säilyessä ennallaan.

Yleisen valtionosuuden keskimääräisen markkamäärän tulisi järjestelmän voimaan tullessa pohjautua reaaliselta tasoltaan asianomaisten tehtävien kustannuksiin vuodelta 1988 maksettaviin valtionosuuksiin ja -avus-

tuksiin. Arviomme mukaan sen tulisi olla ehdotetun 115 markan sijasta vähintään 130 markkaa asukasta kohti.

Useat kunnat menettäisivät kohtuuttoman paljon valtion tukea uudistuksen taloudelliseen laajuuteen nähden, vaikka asukaskohtaista markkamäärää korotettaisiinkin. Jotta heikompien kuntien asema ei vaikeutuisi valtionapujen menetyksen vuoksi, olisi mielestämme verotulojen täydennyksen tasoitusrajoja korotettava hallituksen esittämää enemmän.

Verotulojen täydennyksen tasoitusrajan tulisi olla 82,5 % kunnille, joissa asukastiheys on alle 1,0 asukasta maaneliökilometrillä tai jotka ovat saaristokuntia, 77,5 % ehdotetun 76 %:n sijasta kunnille, joissa asukastiheys on 1,0—1,9 asukasta maaneliökilometrillä, ja 75 % ehdotetun 73 %:n sijasta kunnille, joissa asukastiheys on 2,0—6,9 asukasta maaneliökilometrillä. Muiden kuntien kohdalla tasoitusrajan tulisi olla 72,5 % ehdotetun 70 %:n sijasta.

Allekirjoittaneet edellyttävät, että valiokunnan mietintöön sisältyvään ensimmäiseen lakiehdotukseen tehdään verotulojen täydennyksen tasoitusrajojen muutokset edellä esitetyllä tavalla sekä yleisen valtionosuuden keskimääräisen markkamäärän korotus. Ellei näitä muutoksia tehdä, tulemme esittämään lakiehdotusten hylkäämistä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät toinen, kolmas, neljäs, viides, kuudes, seitsemäs, kahdeksas, yhdeksäs, kymmenes, yhdestoista ja kahdestoista lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

kuntien yleisestä valtionosuudesta ja yleisistä rahoitusavustuksista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—4 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

5 §

Verotulojen täydennys

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Tasoitusraja on 82,5 prosenttia kaikkien kuntien asukaskohtaisesta veroäyrimäärien keskiarvosta kunnilla, joissa asukkaita maaneliökilometriä kohti (*asukastiheys*) on alle 1.0 tai jotka ovat saariston kehityksen edistämistä annetun lain (494/81) 9 §:n 1 momentissa mainittuja saaristokuntia. Tasoitusraja on 77,5 prosenttia kunnilla, joissa asukastiheys on 1.0—1.9, ja 75 prosenttia kunnilla, joissa asu-

kastiheys on 2.0—6.9. Muilla kunnilla tasoitusraja on 72,5 prosenttia.

(3 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

6—13 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

14 §

Siirtymäsäännökset

(1 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Yleisen valtionosuuden keskimääräinen markkamäärä henkikirjoitettua asukasta kohti on vuonna 1989 130 markkaa. Markkamäärää tarkistetaan 4 §:n 2 momentin mukaisesti.

(3—5 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 18 päivänä marraskuuta 1988

Heikki Kokko
Raila Aho

Eino Siuruainen

Kimmo Sarapää
Erkki Pulliainen