

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain säännöksiin vuonna 1995

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain säännöksiin vuonna 1995. Kuntien yleistä valtionosuutta vähennettäisiin vuonna 1995 yhteensä 533 miljoonaa markkaa. Tästä 421 miljoonan markan vähennys olisi saman suuruinen kuin vuonna 1994 toteutettu vähennys ja se myös tehtäisiin samoin perustein kuin vuonna 1994. Vähennyksestä 40 prosenttia määräytyisi kuntien asukasluvun ja 60 prosenttia kuntien vuoden 1992 veroäyrimäärän perusteella. Lisäksi tehtävä 112 miljoonan markan vähennys vuonna 1995 kohdennettaisiin alen-

tamalla yleisen valtionosuuden perusteena olevaa keskimääräistä markkamäärää.

Samanaikaisesti ehdotetaan myös opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväkohtaisia valtionosuuksia vähennettäväksi vuonna 1995.

Vähennys olisi väliaikainen ja se koskisi vuotta 1995. Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1995 alusta.

PERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Lainsäädäntö

Voimassa olevan kuntien valtionosuuslain (688/92) ja hallituksen esityksen laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 3 ja 4 §:n säännöksiin vuosina 1994 ja 1995 (HE 115/1994 vp) mukaan yleisen valtionosuuden keskimääräiseksi markkamääräksi vuonna 1995 tulisi vahvistaa 582 markkaa. Valtioneuvosto vahvistaa markkamäärän syyskuun loppuun mennessä.

Kunnan yleinen valtionosuus määräytyy laskennallisesti keskimääräisen markkamäärän, asukasluvun ja muiden laskennallisten tekijöiden perusteella. Yleisen valtionosuuden määrään vaikuttaa lisäksi tasauseroin, jolla tasataan vuonna 1993 voimaan tuuleeseen valtionosuusjärjestelmään siirtymisen kuntakohtaisia vaikutuksia. Kunta saa kuitenkin vähintään 20

prosenttia kunnalle 8 §:n mukaan määräytyvästä yleisen valtionosuuden määrästä.

Pysyvästi voimassa olevan kuntien valtionosuuslain mukaan kuntien ja valtion välinen kustannustenjako tulee säilyttää samalla tasolla kuin se oli lain voimaan tullessa vuoden 1993 alussa. Vahvistettaessa valtionosuuksia sekä niiden perusteena olevia keskimääräisiä markkamääriä ja yksikköhintoja tulee ottaa huomioon valtionosuustehtävien sellaiset laadulliset ja laajuuden muutokset, jotka aiheutuvat laista, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä, valtakunnallisesta suunnitelmasta taikka valtion talousarviosta. Lisäksi otetaan huomioon kustannustason arvioituiden muutokset.

Eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 8 §:n säännöksiin vuonna 1994 annetulla lailla (1313/93) kuntien yleistä valtionosuutta vähennettiin yhteensä 421 miljoonaa markkaa. Vähennys oli osa kokonaisuutta, jossa myös

opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia vähennettiin. Hallituksen esityksessä laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 3 ja 4 §:n säännöksiin ehdotetaan, että kuntien valtionosuuksiin ei tehdä kuntien valtionosuuslaissa tarkoitettuja kustannustason muutoksiin perustuvia tarkistuksia vuosille 1994 ja 1995.

1.2. Ehdotetut muutokset

Yleisen valtionosuuden vähennys on osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on säästöjen aikaansaaminen julkisessa taloudessa. Vuodelle 1994 tehtyä yhteensä 4 357 miljoonan markan valtionosuuksien vähennystä ehdotetaan jatkettavaksi vuonna 1995. Vähennykset olisivat hallinnaloittain samansuuruisia kuin vuonna 1994, ja ne ehdotetaan kohdistettaviksi kuntiin samojen perusteiden mukaan kuin vuonna 1994. Lisäksi vuoden 1995 valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi yhteensä 1 000 miljoonaa markkaa.

Jo vuodelle 1994 tehtyjen vähennysten ja ehdotettavien uusien vähennysten kokonaismäärä on 5 357 miljoonaa markkaa. Vuodelta 1994 jatkettavat vähennykset ehdotetaan jaettaviksi edelleen niin, että yleisen valtionosuuden vähennys on 421 miljoonaa markkaa, opetusministeriön hallinnonalan valtionosuuksien vähennys noin 1 117 miljoonaa markkaa ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan valtionosuuksien vähennys 2 819 miljoonaa markkaa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien vähennyksien jatkuminen ja vuodelle 1995 valtionosuuksien tehtävä lisävähennys toteutetaan alentamalla yksikköhintoja ja muita valtionosuuksien määräytymisperusteita 3 prosenttia vuoden 1994 tasosta. Näiden valtionosuuksien määräytymisperusteiden vaikutukset eivät ole tarkoin arvioitavissa, koska niihin vaikuttavat toiminnan laajuudessa, esimerkiksi oppilasmäärissä tapahtuvat muutokset. Yleisen valtionosuuden ja sosiaali- ja terveydenhuollon vähennykset ehdotetaan tehtäviksi siten, että vähennyksestä 40 prosenttia kohdistetaan kuntien asukasluvun ja 60 prosenttia veroäyrimäärän perusteella.

1 000 miljoonan markan vähennys ehdotetaan tehtäväksi alentamalla kunkin hallinnonalan valtionosuuksien tai niiden perusteena olevia keskimääräisiä markkamääriä eli niin sanottuja yksikköhintoja. Vähennys ehdotetaan

jaettavaksi siten, että kuntien yleisen valtionosuuden vähennys on 112 miljoonaa markkaa, opetusministeriön hallinnonalan vähennys 345 miljoonaa markkaa ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan vähennys 543 miljoonaa markkaa.

Ehdotuksen mukaan kuntien yleisen valtionosuuden perusteena olevaa vuoden 1995 keskimääräistä markkamäärää laskettaessa olisi lähtökohtana vuoden 1994 keskimääräinen markkamäärä, alennettuna 2,7 prosentilla, mikä vastaa yleisen valtionosuuden vuoden 1995 vähennystä 112 miljoonalla markalla. Keskimääräisen markkamäärän vähennys olisi 16 markkaa. Näin alennettuihin keskimääräisiin markkamääriin tehtäisiin muut pysyvän valtionosuuslainsäädännön mukaiset tarkistukset lukuun ottamatta kustannustason muutoksesta aiheutuvia tarkistuksia edellyttäen, että eduskunnassa käsiteltävänä oleva hallituksen esitys laiksi eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain 3 ja 4 §:n säännöksiin vuosina 1994 ja 1995 hyväksytään. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ikäryhmittäisiä valtionosuuksia alennetaan 2,6 prosenttia. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien yksikköhintoja ja muita määräytymisperusteita alennetaan 3 prosenttia.

Kuntien valtionosuuslain 15 §:n mukaan kunta saa vähintään 20 prosenttia kunnan 8 §:n mukaan määräytyvästä yleisen valtionosuuden perusosasta. Näin määräytyvä yleinen valtionosuus muodostuu joissakin kunnissa pienemmäksi kuin nyt ehdotettu kunnan veroäyrimäärään ja asukasluvuun perustuva vähennys. On kohtuullista, ettei näitä kuntia velvoiteta maksamaan valtiolle näin muodostuvaa erotusta, koska kuntien valtionosuuslain 16 §:n mukaiset tasauskertoimet jo muutoinkin pienentävät niiden valtionosuuksia.

Äyrimäärään suhteutetut valtionosuuksien leikkaukset ehdotetaan tehtäviksi edelleen verovuoden 1992 äyrimäärien perusteella sen takia, että kunnallisverotuksen veroäyrimäärät muuttuivat verovuonna 1993 voimaan tulleen pääomaverouudistuksen ja kiinteistöverouudistuksen takia. Äyrimäärät eivät enää kuvaa kuntien verotuloja, koska kuntien äyrimäärät vähenivät eri tavoin eri kunnissa pääomaverouudistuksen vuoksi ja kuntien saama osuus yhteisöveron tuotosta ja kiinteistövero kompensoivat osin uudistuksesta muutoin johtuvia verotulomenetyksiä. Yhteisövero-osuuksien ja kiinteistöveron huomioon ottaminen varsinaisten kunnallisverotuksen äyrien ohella johtaisi

vähennysperusteiden monimutkaistumiseen. Lisäksi verovuoden 1993 verotustiedot valmistunevat vasta vuoden 1994 ja 1995 vaihteessa. Tämä johtaisi siihen, että valtionosuuksien vähennykset eivät olisi markkamääräisesti tiedossa myönnettäessä kunnille valtionosuuksia vuoden 1995 alusta ja valtionosuuksien vähennyksiä jouduttaisiin muuttamaan kesken talousarviovuotta. Tällöin jouduttaisiin myös ratkaisemaan, tulisiko kuntien kiinteistövero ja osuus yhteisöveron tuotosta ottaa vähennyksiä laskettaessa huomioon, ja miten tämä tehtäisiin. Valtionosuuksien vähennystavan muuttaminen tällä tavoin muuttaisi myös kunnittaisia vähennyksiä ja saattaisi vaikeuttaa kuntien sopeutumista.

Asukasta kohden tehtävien vähennysten perusteena ehdotetaan käytettäväksi vuodenvaihteen 1993/1994 asukaslukuja.

2. Esityksen vaikutukset

Valtionosuudet vähenevät voimassa olevan lainsäädännön mukaisista valtionosuuksista yhteensä noin 5 357 miljoonaa markkaa. Valtionosuuksien tai niiden perusteena olevien keskimääräisten markkamäärien alentamisen vaikutus ei ole tarkoin arvioitavissa, koska niiden vaikutus on riippuvainen toiminnan laajuuden muutoksista erityisesti opetustoimessa. Vuonna 1994 toteutettujen valtionosuuksien vähennysten yhtenä perusteena oli se, että perhetukiudistus lisäsi kuntien verotuloja noin 2 260 miljoonaa markkaa, mikä osaltaan edesauttaa kuntien sopeutumista myös vuoden 1995 valtionosuuksien vähennyksiin. Kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon muutos ei ole arvioitavissa, koska ei ole riittävästi tietoa siitä, missä määrin kunnat ovat säästötoimillaan jo pystyneet alentamaan valtionosuustehävien menoja.

Eri hallinnonalojen valtionosuuksien vähennyksistä kohdennetaan kunnille yhteensä noin 1 300 miljoonaa markkaa kuntien asukasluvun ja noin 1 940 miljoonaa markkaa äyrimäärän perusteella sekä noin 2 100 miljoonaa markkaa valtionosuuksia tai niiden perusteena olevia keskimääräisiä markkamääriä alentamalla. Vähennykset ovat asukasta kohden keskimäärin 1 060 markkaa. Ennakkolaskelmien mukaan valtionosuuksien vähennykset ovat kantokyy- luokittain tarkasteltuina asukasta kohden keskimäärin lähes yhtä suuret:

Kantokyy- luokka	Valtionosuuksien miljoonaa mk	vähennys mk/asukas
1	689	1 080
2	554	1 053
3	346	1 030
4	506	1 058
5	791	1 076
6	746	1 064
7	244	1 027
8	508	1 015
9	212	1 057
10	761	1 088
Yhteensä	5 357	1 060

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä. Valtionosuuksien vähentämistä on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa selvitettyä valtion vuoden 1995 talousarvioesityksen kunnallistaloudellisia vaikutuksia.

Suomen Kuntaliitto ei hyväksy valtionosuuksien vähentämistä ja on eri mieltä vähentämisen toteuttamistavasta.

4. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy hallituksen esitykseen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 188/94) sekä hallituksen esitykseen laiksi eräistä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksen poikkeusjärjestelyistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 185/94). Esitykset on laadittu siten, että ne on tarkoitettu käsiteltäväksi yhdessä.

5. Voimaantulo

Esitys liittyy valtion vuoden 1995 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 1995.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

eräistä poikkeuksista kuntien valtionosuuslain säännöksiin vuonna 1995

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Poiketen siitä, mitä kuntien valtionosuuslaisa (688/92) säädetään, alennetaan kuntien valtionosuuslain 8 §:n mukaisen yleisen valtionosuuden vuoden 1995 keskimääräisen markkamäärän laskennan lähtökohtana olevaa vuoden 1994 markkamäärää 2,7 prosenttia.

Kuntien valtionosuuslain ja tämän lain 1 §:n 1 momentin mukaan kunnalle määräytyvästä vuoden 1995 yleisestä valtionosuudesta vähennetään:

1) kutakin kunnan asukasta kohden 33,30 markkaa; sekä

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

Vähennystä laskettaessa käytetään perusteina kunnan vuoden vaihteen 1993/1994 asukaslukua ja verovuodelta 1992 maksuunpantujen veroäyrien määrää.

2 §

Jos 1 §:n 2 momentin mukainen vähennys on suurempi kuin kunnalle kuntien valtionosuuslain 8 §:n ja tämän lain 1 §:n 1 momentin mukaan määräytyvä yleinen valtionosuus, ei erotusta peritä valtiolle.

3 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 23 päivänä syyskuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sisäasiainministeri *Mauri Pekkarinen*