

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus muutettavaksi siten, että laista poistetaan säännös, jonka mukaan verotulojen perusteella tehtävä tasausvähennys on enintään 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta. Lisäksi ehdotetaan korotettavaksi kuntien valtionosuuslain mukaisia saaristo- ja syrjäisyyslisiä sekä lakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan valtionosuusuudistuksen siirtymätasausten päätyminen otetaan huomioon harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisessä vuonna 2002. Vuodelle 2003 säädetty valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus ehdotetaan aikaistettavaksi vuoteen 2002.

Esitys liittyy muihin lainmuutosesityksiin, joiden tarkoituksena on vakauttaa kuntataloutta luopumalla kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperintäjärjestelmästä ja siirtämällä valtionosuuksien tasauksien muutoksen aiheuttama valtion menojen vähennys korotuksena kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin. Lainmuutoksen edellyttämät ja eräät muut valtion ja kuntien väliset rahoitusjärjestelyt toteutettaisiin pääosin alentamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2002 alusta.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYSLUETTELO.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Nykytila ja ehdotetut muutokset.....	3
1.1. Johdanto.....	3
1.2. Valtionosuuslainsäädäntö.....	3
2. Esityksen taloudelliset vaikutukset.....	5
2.1. Vaikutukset valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon.....	5
2.2. Vaikutukset kuntaryhmittäin ja alueellisesti.....	6
3. Asian valmistelu.....	11
4. Riippuvuus muista esityksistä.....	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	12
1. Lakiehdotuksen perustelut.....	12
2. Voimaantulo.....	12
LAKIEHDOTUS.....	12
kuntien valtionosuuslain muuttamisesta.....	12
LIITE.....	15
RINNAKKAISTEKSTI.....	15
kuntien valtionosuuslain muuttamisesta.....	15

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Johdanto

Kuntatalouden kokonaistasapaino on viime vuosina parantunut. Tasapainon parantuminen on perustunut erityisesti yhteisöveron voimakkaaseen, mutta kunnittain epätasaiseen kasvuun. Myös yhteisöveron kertymässä on kuntien välillä suuria eroja. Yhteisöveron suhdanneherkkyys on vähentänyt kuntatalouden vakautta ja ennustettavuutta. Yhteisöveron epätasaisesta kasvusta, valtionosuusjärjestelmän ja yhteisöveron perusteiden uudistamisesta sekä muun muassa kunnallisverotuksen vähennysten kasvusta on aiheutunut se, että kuntien väliset taloudellisen liikkumavaran erot ovat kuntaryhmittäin ja alueellisesti tarkasteltuna viime vuosina jatkuvasti kasvaneet. Tätä kuvaa se, että vuonna 2000 lähes 200 kunnan vuosikate jäi kuntatalouden positiivisesta kokonaiskehityksestä huolimatta negatiiviseksi. Vuonna 1994 käyttöön otettu kuntien arvonlisäveron takaisinperintäjärjestelmä on omalta osaltaan lisännyt rahoitusongelmia erityisesti kunnissa, joissa arvonlisäveron palautukset ovat jääneet huomattavasti pienemmiksi kuin kunnan asukasluokun perustuva arvonlisäveron takaisinperintä. Kunnallistalouden vakauden parantaminen ja kuntien välisen taloudellisen eriytymisen ehkäisy edellyttävät toimenpiteitä, joilla vähennetään kuntien riippuvuutta yhteisöverosta ja samanaikaisesti lisätään toimenpiteitä, joiden rahoitustasapainoa parantavat vaikutukset kohdistetaan erityisesti talousvaikeuksissa oleviin kuntiin ja kuntaryhmiin. Toimenpiteitä, joilla näihin tavoitteisiin voidaan päästä ovat kuntien yhteisöveron jako-osuuden alentaminen, verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen uudistaminen, valtionosuuksien lisääminen ja kuntien arvonlisäveron takaisinperinnästä luopuminen siten, että koko maan tasolla eri toimenpiteet eivät yhdessä muuta kuntien ja valtion välisiä

rahoitussuhteita.

1.2. Valtionosuuslainsäädäntö

Kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 7 §:n mukaan, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista markkamäärä, joka on 40 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta, kuitenkin enintään 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta. Tasausvähennys tehtiin vuonna 2001 yhteensä 77 kunnan valtionosuuksiin kokonaismäärältään 4359 miljoonaa markkaa (733 miljoonaa euroa). Näistä neljään kuntaan (Helsinki, Espoo, Kauniainen, Särkisalo) sovellettiin lisäksi 15 prosentin sääntöä. Muille kunnille, joita oli 359, maksettiin valtionosuuksien tasauslisää yhteensä 4545 miljoonaa markkaa (764 miljoonaa euroa). Tasauslisät ja -vähennykset muuttuvat vuosittain kuntien verotulojen muutoksen mukaisesti. Vuoden 2002 valtionosuuksien tasaus lasketaan verovuoden 2000 valmistuneen verotuksen tietojen perusteella ja otetaan huomioon myönnettäessä valtionosuuksia vuodelle 2002. Tasauksessa lasketaan kunnan verotuloiksi kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta ja kiinteistövero. Valtionosuuksien tasausta rajoittava 15 prosentin säännös on pienentänyt tasausvähennystä kunnissa, joilla on koko maassa korkeimmat verotulot. Tasauksen enimmäismäärän rajoittaminen enintään 15 prosenttiin kunnan verotuloista on suosinut erityisesti yhteisöveron voimakkaan, mutta kunnittain epätasaisen kasvun johdosta vain muutamaa kuntaa. Muut kunnat, joiden valtionosuuksiin myös tehdään tasausvähennys, ovat joutuneet rajoitinsäännöksen johdosta perusteetta epäedullisempaan asemaan kuin poikkeuksellisen korkean verotulon kunnat verrattaessa valtionosuuksien tasausvähennystä ja kunnan omaa verotuloa. Tästä syystä sekä tasausvähennyksen

yhdenmukaistamiseksi ehdotetaan tasauksen rajoittimen poistamista vuoden 2002 alusta. Muilta osin valtionosuuksien tasauksen perusteet säilyisivät ennallaan.

Saariston kehityksen edistämisestä annetussa laissa (494/1981) tarkoitetut kunnat, joiden väestöstä laissa määritelty osa asuu ilman kiinteätä tieyhteyttä mantereeseen, sekä saaristo-osakunnat, saavat yleiseen valtionosuuteen sisältyvää saaristolisää. Saaristolisää maksettiin vuonna 2001 yhteensä 12,8 miljoonaa markkaa (2,2 miljoonaa euroa) 48 kunnalle.

Kunnat, joiden paikallisen ja seudullisen väestöpohjan perusteella määräytyvä syrjäisyysluku on 0,50 tai suurempi, saavat kuntien valtionosuudesta annetussa asetuksessa (1271/1996) määrätyin perustein erillistä, yleiseen valtionosuuteen lain 10 §:n perusteella sisältyvää syrjäisyyslisää. Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet on säädetty kuntien valtionosuudesta annetussa asetuksessa. Syrjäisyysluku muodostuu kahden väestöpohjaindeksin summasta. Paikallinen väestöpohjaindeksi mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja seudullinen väestöpohjaindeksi 50 kilometrin etäisyydellä kuntakeskuksesta. Syrjäisyyslisää maksettiin vuonna 2001 yhteensä 100,2 miljoonaa markkaa (16,9 miljoonaa euroa) 62 kunnalle. Nämä sijaitsevat Pohjois- ja Itä-Suomessa sekä Suomenselällä. Syrjäisyyslisän tarkoituksena on lieventää niitä haittoja, joita kunnan syrjäisistä sijainnista aiheutuu.

Vesistöistä ja etäisyyksistä johtuvien kustannusten lisäksi saaristo- ja syrjäisyyslisää saaville kunnille on tyypillistä harva asutus, alhainen verotulopohja ja epäedullinen väestörakenne. Nämä kunnat ovat myös yleensä asukasluvultaan keskimääräistä huomattavasti pienempiä. Niiden talous on altis poikkeuksellisista tekijöistä johtuville sellaisille kunnan talouteen verrattuna huomattaville menojen muutoksille, joihin kunta ei voi omin toimenpitein ennakolta vaikuttaa. Talousvaikeuksien johdosta pääosaa näistä kunnista on jouduttu tukemaan myös harkinnanvaraisin rahoitusavustuksin. Saaristo- ja syrjäisyyslisien korotuksen tarkoituksena on parantaa näiden kuntien

taloudellista liikkumavaraa pysyvästi niin, että kuntien riippuvuutta harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta on mahdollista vähentää ja suunnata tukea muista syistä talousvaikeuksissa oleviin kuntiin.

Kuntien valtionosuuslain perusteella harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan myöntää vuonna 2001 kunnille, joissa vuoden 1997 alusta voimaan tulleen valtionosuuslain täytäntöönpanosta aiheutuu erityisiä taloudellisia vaikeuksia. Valtionosuusuudistuksen siirtämätasausten päättymisen taloudelliset vaikutukset ovat vuonna 2002 eräissä kunnissa huomattavat. Tästä syystä on tarpeen edelleen vuonna 2002 jatkaa menettelyä, jossa avustusta voidaan kohdistaa tähän tarkoitukseen. Osalla näistä kunnista taloudellinen liikkumavara tulee paranemaan myös ehdotettujen saaristo- ja syrjäisyyslisien korotusten johdosta.

Kuntien valtionosuuslain 6 §:n mukaan tehtäväkohtaisten valtionosuuksien tai niiden määräytymisen perusteena olevia keskimääräisiä markkamääriä tai laskennallisia kustannuksia tarkistetaan selvitysten edellyttämällä tavalla joka neljäs vuosi siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992) sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) säädetään.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain mukaan kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset jakautuvat kuntien ja valtion kesken siten, että kuntien osuus lain mukaan määräytyvistä kustannuksista on 75,8 prosenttia ja valtion osuus 24,2 prosenttia. Jos toteutunut kustannustenjako koko maan tasolla laskettuna tarkistusvuotta edeltävänä vuotena poikkeaa tästä kustannustenjaosta, on valtionosuuksia tarkistettava siten, että kustannustenjako palautuu tälle tasolle tarkistusvuotta seuraavan vuoden alusta. Opetus- ja kirjastotoimessa valtionrahoituksen perusteena käytettävät yksikköhinnat lasketaan joka toinen vuosi toteutuneiden kustannusten perusteella siten, että kustannuspohjan tarkistaminen ajoittuu kuntien valtionosuuslain 6 §:ssä säädettyyn kustannustenjaon tarkistusvuoteen.

Esityksessä ehdotettu kustannustenjaon tarkistuksen aikaistaminen on tarkoitus toteuttaa opetus- ja kirjastotoimissa siten, että valtionosuuden perusteena käytettävien yksikköhintojen tasoa rajoittavat säännökset kumotaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetusta laista ja vapaasta sivistystyöstä annetusta laista (632/1998) vuoden 2002 alusta. Näin ollen yksikköhinnat vastaisivat toteutuneita keskimääräisiä kustannuksia mainitusta ajankohdasta. Ehdotukset aikaistuksen toteutuksesta sisältyvät erikseen annettaviin, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia koskeviin hallituksen esityksiin.

Kuntien valtionosuuslakiin vuodelle 2001 säädetyllä lain 32 §:n lisäyksellä valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus on päätetty tehtäväksi laista poiketen siten, että vuoden 2001 valtionosuuksiin sisällytetään puolet ja vuosien 2002 ja 2003 valtionosuuksiin kumpaankin neljännes kustannustenjaon tarkistuksen kokonaismäärästä.

Kustannustenjaon tarkistusta koskevan säännöksen tavoitteena on turvata se, että valtionosuuksien määrän muutos seuraa kuntien velvoitteissa sekä valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaossa tapahtuvaa muutosta.

Tämän esityksen perusteella vuodelle 2003 aiemmin siirretty loppuosa tarkistuksesta aikaistuu suoritettavaksi jo vuonna 2002.

Aikaistus perustuu tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä tehtyyn hallituksen kannanottoon, jolla kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen korotusten vaikutuksia lievennetään.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

2.1. Vaikutukset valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon

Esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät vuoden 2002 alusta voimaan tuleviksi tarkoitettuihin muihin lainmuutoksiin, joilla luovutaan kuntien arvonlisäveron takaisinperintäjärjestelmästä, otetaan käyttöön laskennallinen arvonlisäveron palautus sekä lisätään sosiaali- ja

terveydenhuollon käyttötalouden valtionosuuksia. Samassa yhteydessä tehtäväkohtaisten valtionosuuksien perusteena olevat laskennalliset menot muutetaan määräytyviksi arvonlisäverottomien kustannusten perusteella. Lisäksi on tarkoituksena siirtyä kerralla vuosittain lopulliseksi määriteltäviin yhteisöveron kuntakohtaisiin jako-osuuksiin. Edellä luetellut lainmuutokset ja tähän esitykseen sisältyvät kuntien valtionosuuslain muutokset on tarkoitus toteuttaa siten, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjako ei kokonaistasolla muutu. Tämän toteuttamiseksi valtion menojen kasvu ja tulojen vähennys kompensoidaan pääosin alentamalla kuntien jako-osuutta yhteisöverosta sekä lisäksi tehtäväkohtaisia valtionosuuksia siltä osin kuin valtionosuuksien perusteena siirrytään käyttämään arvonlisäverottomia kustannuksia.

Arvonlisäveron takaisinperintäjärjestelmästä luopuminen vähentää valtion tuloja ja vastaavasti kuntien menoja. Valtion tulojen vähennyksen korvaaminen alentamalla vastaavasti kuntien yhteisöveron jako-osuutta vähentää kuntien yhteisöveroa 534 miljoonaa euroa (3174 miljoonaa markkaa) vuonna 2002. Kustannusneutraali yhteisöveron alennus olisi 659,3 miljoonaa euroa (3 920 miljoonaa markkaa). Näin ollen jako-osuuden alennuksen nettovaikutus on vuonna 2002 kuntien hyväksi 125 miljoonaa euroa (743 miljoonaa markkaa). Verotuksen neutraalisuuden parantamiseksi käyttöön otettava laskennallinen arvonlisäveron palautus yksityiseltä sektorilta ostettuihin verottomiin toimintoihin alentaa yhteisöveron jako-osuutta 34 miljoonaa euroa (200 miljoonaa markkaa), joka sisältyy edellä mainittuun kokonaissummaan.

Kuntien tulonlähteenä yhteisöveroon liittyä keskeisinä ongelmina epävakaus ja vaikea ennustettavuus, epätasainen kohdistuminen kuntien kesken ja suuret kuntakohtaiset vuosittaiset vaihtelut. Kuntatalouden vakauden ja ennustettavuuden lisääminen edellyttää, että yhteisöveron osuutta kuntien tulonlähteenä vähennetään. Tähän tarkoitukseen päästään alentamalla kuntien yhteisöverosuutta arvonlisäveron

takaisinperinnän poistumista vastaavalla määrällä. Takaisinperinnästä luopuminen edellyttää, että tehtäväkohtaisten valtionosuuksien perusteena olevien laskennallisten kokonaismenojen määrästä vähennetään niihin sisältyvä arvolisävero. Tämän perusteella tehtäväkohtaisia valtionosuuksia vähennetään 153 miljoonaa euroa (907 miljoonaa markkaa).

Kuntien valtionosuuslain muutos, jolla luovutaan valtionosuuksien tasauksen 15 prosentin rajaussäännöksestä, vähentää valtion menoja 79 miljoonalla eurolla (471 miljoonaa markkaa) vuonna 2002, jolla määrällä ehdotetaan lisättäväksi kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalouden valtionosuuksia.

Ehdotus yleisen valtionosuuden saaristo- ja syrjäisyyslisien korotuksesta kasvattaa näitä lisää saavien kuntien valtionosuuksia 19 miljoonaa euroa (110 miljoonaa markkaa). Lisäys otetaan huomioon koko maan keskimääräisen asukasta kohti lasketun yleisen valtionosuuden perusosan vähennyksenä, joten valtion menot eivät kokonaisuudessaan lisien korotuksen johdosta kasva. Lisäyksien rahoitus yleisen valtionosuuden keskimääräistä euromäärää alentamalla ei vaikuta olennaisesti minkään kunnan talouteen.

Vuoden 1997 valtionosuusuudistuksen viimeiset siirtymätasaukset maksetaan 28 kunnalle vuonna 2001. Tasausten yhteismäärä on 8 miljoonaa euroa (48 miljoonaa markkaa). Tarkoituksena on, että harkinnanvaraisesta rahoitusavustuksesta osa suunnataan vuonna 2001 sovellettavaa lain muutosta jatkamalla kuntiin, joissa siirtymätasausten päätyminen on taloudellisesti merkittävä ja saattaa aiheuttaa kunnalle talouden sopeutumisongelmia. Siirtymätasausten kompensointia ei ole erikseen otettu huomioon harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen mitoituksessa.

Kustannustenjaon tarkistuksen loppuosan aikaistaminen vuodesta 2003 vuoteen 2002 lisää tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrää 305 miljoonaa euroa (1813 miljoonaa markkaa) vuonna 2002, josta kuntien osuus on 253 miljoonaa euroa (1504 miljoonaa markkaa).

2.2. Vaikutukset kuntaryhmittäin ja alueellisesti

Kuntakohtaisia vaikutuksia koskevat laskelmat on tehty vuosille 2002 ja 2004. Laskelmat sisältävät arvonlisäveron takaisinperinnästä luopumisen ja tästä johtuvat yhteisöveron- ja valtionosuusvähennykset, tasauksen 15 prosentin rajoittimen poiston vaikutukset, tästä johtuvan valtion menojen säästön siirron sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin sekä saaristo- ja syrjäisyyslisien korotuksen.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaista valtion ja kuntien välistä kustannustenjaon nelivuotistarkistusta aikaistetaan siten, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti vuonna 2003 maksettavaksi tarkoitettu osuus kustannustenjaon tarkastuksesta (yksi neljäsosa) maksetaan jo vuonna 2002. Nämä euromäärät eivät sisälly tämän luvun lopussa oleviin taulukoihin. Kustannustenjaon aikaistamisen vaikutuksista mainitaan erikseen taulukon 4 jälkeen.

Esityksen vuoden 2002 kuntakohtaiset tiedot verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta riippuvat verovuoden 2000 lopullisista verotiedoista, jotka ovat käytettävissä vuosien 2001 ja 2002 vaihteessa. Koska laskelmat vuodelle 2002 perustuvat arvioon verovuoden 2000 verotuloista, ne eivät kuntakohtaisesti kuvaa todellista muutosta verrattuna tilanteeseen, jossa lopulliset verotiedot ovat käytettävissä. Varsinkin yksittäisten kuntien yhteisöveron jako-osuudet ja siten veron ja verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen määrät saattavat muuttua huomattavasti ennakkotietoihin verrattuna. Laskelmat kuvaavat kuitenkin maakunnittain ja kuntaryhmittäin kohtuullisella tarkkuudella esityksen kokonaisvaikutuksia. Vuoden 2004 tilanteen arvioiminen on tässä vaiheessa huomattavasti epävarmempaa.

Kuntien arvonlisäveron takaisinperintä on asukasta kohti kaikissa kunnissa yhtä suuri, 179 euroa (1064 markkaa) asukasta kohti vuoden 2002 tasossa. Tehtäväkohtaiset valtionosuudet vaihtelevat määräytymisperusteiden ja valtionosuuksien tasauksen perusteella kunnittain. Pääosa

esitysten rahoitustarpeen kattamisesta tapahtuu alentamalla kuntien yhteisöveron jako-osuutta. Näistä tekijöistä johtuu, että kuntakohtaiset muutokset esitysten kaikki vaikutukset huomioon ottaen riippuvat olennaisesti siitä, kuinka suuri merkitys yhteisöverolla on kunnan kokonaistuloissa, kuinka paljon kunnan saama yhteisövero poikkeaa koko maan vastaavasta keskimääräisestä verotulosta sekä siitä, kuinka paljon kunnan arvonlisäveron palautukset poikkeavat kunnan asukasluvuun perustuvasta arvonlisäveron takaisinperinnästä.

Kokonaismuutosten perusteella tehtyjen koelaskelmien mukaan esitysten yhteisvaikutus olisi 21 kunnassa negatiivinen vuonna 2002 ja 25 kunnassa vuonna 2004. Poikkeamat vertailuvuosien välillä aiheutuvat erityisesti siitä, että vuodelle 2004 tehty laskelma kuvaa eri toimenpiteiden kokonaisvaikutusta tilanteessa, jossa alentunut yhteisöveron kokonaismäärä verovuoden 2002 perusteella vaikuttaa kuntakohtaisiin verotuloihin perustuviin valtionosuuksien tasauslisiin ja vähennyksiin. Tulojen ja menojen nettomuutos olisi positiivinen 411 kunnassa

vuonna 2002 ja 407 kunnassa vuonna 2004.

Kaikilta kunnilta poistuu arvonlisäveron takaisinperinnän aiheuttama asukasta kohti laskettu yhtä suuri kustannus vuoden 2002 alusta. Vuoden 2001 kahden viimeisen kuukauden arvonlisäveron takaisinperintä, 147 miljoonaa euroa (873 miljoonaa markkaa) ajoittuu kuitenkin vuodelle 2002. Niiden kuntien menetykset, joiden valtionosuuksiin tehdään tasausvähennys, ovat suurimmillaan vuosina 2002 ja 2003. Vuonna 2004 menetykset vähenevät, koska yhteisöveron alenema vähentää myös valtionosuuksien tasausvähennystä.

Esitysten toteutuksen kokonaisvaikutukset ovat positiiviset kaikissa kuntaryhmissä, yli 100 000 asukkaan kuntia lukuun ottamatta. Asukasta kohti laskettavat positiiviset vaikutukset kohdistuvat erityisesti alle 20 000 asukkaan kuntaryhmiin. Tässä kuntaryhmässä ja erityisesti alle 6 000 asukkaan kunnissa talouskehitys on vuosikatteen muutoksen perusteella ollut heikoin viime vuosina. Vastaavasti vuosikatteen kasvu on keskittynyt erityisesti yli 100 000 asukkaan kuntiin. Tätä kuvaa seuraava taulukko:

Taulukko 1

Vuosikatteen muutos kuntaryhmittäin 1999—2000

Asukasluvu-	Vuosikate	1999		2000		Muutos 1999—2000	
		miljoona	euroa/	miljoona	euroa/	miljoona	euroa/
.	euroa	asukas	euroa	asukas	euroa	asukas	
enintään 2 000	5	47	4	35	—1	—12	
2 001—6 000	54	80	—14	—21	—68	—101	
6 001—10 000	74	123	49	81	—25	—42	
10 001—20 000	134	181	89	120	—45	—61	
20 001—40 000	201	221	197	217	—4	—5	
40 001—100 000	150	216	108	155	—42	—61	
yli 100 000	691	481	1047	729	356	248	

8

Koko maa	1 310	254	1480	287	170	33
----------	-------	-----	------	-----	-----	----

Seuraava taulukko kuvaa menojen ja tulojen kokonaismuutosta siten että laskelmaan on sisällytetty kuntakohtaisesti arvonlisäveron takaisinperinnän poistaminen, yhteisöveron vähennys, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä

opetustoimen valtionosuuksien muutos, yleisen valtionosuuden lisien muutos sekä kunnan verotulon perusteella tehtävä valtionosuuksien tasauksen muutos.

Taulukko 2

Esityksen kokonaisvaikutus kuntien talouteen vuosien 2002 ja 2004 tasolla kunnan koon mukaan

Asukasluku	Muutos vuoden 2002 tasolla			Muutos vuoden 2004 tasolla		
	miljoonaa euroa	euroa/ asukas	markkaa/ asukas	miljoonaa euroa	euroa/ asukas	markkaa/ asukas
enintään 2000	12,4	117,5	698,4	8,0	75,4	448,1
2001—6000	74,6	111,9	665,5	48,0	72,0	427,9
6001—10000	54,9	91,8	545,6	32,7	54,8	325,6
10001—20000	55,2	75,4	448,5	33,1	45,3	269,4
20001—40000	35,7	40,6	241,6	12,9	14,7	87,4
40001—100000	40,7	55,0	326,9	29,3	39,6	235,2
yli 100000	—146,3	—101,9	—605,9	—156,5	—109,0	—647,8
Koko maa	127,1	24,6	146,5	7,5	1,5	8,7

Alueellisesti tarkastellen suurimmat positiivinen muutos kohdistuisi Lappiin, vähennykset kohdistuisivat Uudenmaan Kainuuseen, Etelä-Pohjanmaalle ja Pohjois-kuntiin. Asukasta kohti laskettu suurin Karjalaan.

Taulukko 3

Esityksen kokonaisvaikutus kuntien talouteen vuosien 2002 ja 2004 tasolla maakunnittain

	Muutos vuoden 2002 tasolla			Muutos vuoden 2004 tasolla		
	miljoonaa euroa	euroa/ asukas	markkaa/ asukas	miljoonaa euroa	euroa/ asukas	markkaa/ asukas
Uusimaa	—130,4	—100,0	—594,3	—136,7	—104,8	—623,0
Itä-Uusimaa	3,9	43,9	261,3	2,0	22,1	131,3
Varsinais-Suomi	14,0	31,4	186,5	—5,0	—11,3	—66,9
Satakunta	16,9	71,1	423,0	10,3	43,2	257,1
Kanta-Häme	14,8	89,7	533,4	10,0	60,6	360,4
Pirkanmaa	24,0	53,7	319,4	12,6	28,2	167,5
Päijät-Häme	13,6	68,9	409,5	9,0	45,6	271,3
Kymenlaakso	10,6	56,4	335,1	6,0	32,1	190,9
Etelä-Karjala	3,8	27,8	165,0	0,3	2,0	12,0
Etelä-Savo	14,5	86,4	513,6	8,9	53,2	316,1
Pohjois-Savo	19,7	78,1	464,5	13,8	54,8	325,6
Pohjois-Karjala	15,8	92,2	548,5	11,3	65,7	390,8
Keski-Suomi	17,1	64,8	385,3	10,0	37,7	224,3
Etelä-Pohjanmaa	19,3	98,7	587,1	11,5	59,0	351,0
Pohjanmaa	13,2	76,4	454,3	6,9	39,8	236,5
Keski-Pohjanmaa	6,6	92,1	547,6	4,0	56,5	336,1
Pohjois-Pohjanmaa	19,6	53,6	318,5	10,0	27,3	162,2
Kainuu	8,9	99,3	590,3	7,1	78,9	469,0
Lappi	21,1	110,0	653,9	15,6	81,5	484,3
Koko maa	127,1	24,6	146,5	7,5	1,5	8,7

Taulukko 4

Esityksen vaikutus kuntien talouteen vuosien 2002 ja 2004 tasolla

Muutos, euroa/asukas	Vuoden 2002 tasolla kuntien lukumäärä	Vuoden 2004 tasolla kuntien lukumäärä
Yli —336	1	1
—168 — —336	3	5
0 — —168	17	19
0 — +168	387	407
+168 — +336	24	0
yli +336	0	0
Koko maa	432	432

Kokonaisuutena esitysten toteutus parantaa rahoitustasapainoa erityisesti niissä kuntaryhmissä, joiden talouden kehitys vuosikatteen muutoksen perusteella viime vuosina on ollut heikointa. Esitysten rahoitusta heikentävät vaikutukset kohdistuvat valtionosuuksien tasausperusteen muutoksen ja arvonlisäveron takaisinperinnästä luopumisen vaikutusten johdosta pääasiassa kuntaryhmään, jossa verotulojen, erityisesti yhteisöveron, kasvu on ollut voimakkainta.

Kustannustenjaon nelivuotistarkistuksen aikaistamisen myötä kuntien valtionosuudet lisääntyvät noin 126 miljoonaa euroa vuonna 2002. Tämä muutos ei sisälly taulukoissa 2—4 esitettyihin euromääriin. Kustannustenjaon tarkistuksen kuntakohtaiset vaikutukset riippuvat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen valtionosuuksien laskentaperusteista.

Esitykset saaristo- ja syrjäisyyslisien korotuksesta sekä harkinnanvaraisen rahoituksen käytöstä siirtymätasausten kompensointiin eivät lisää valtion menoja vuonna 2002.

3. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä yhteistyössä sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön sekä valtiovarainministeriön kesken. Se perustuu valtionosuuksien tasauksen muuttamista, arvonlisäveron takaisinperintäjärjestelmästä luopumista, syrjäisyyslisien korotusta ja harkinnanvaraista avustusta koskevan esityksen osalta talouspoliittisen ministerivaliokunnan 15 päivänä toukokuuta 2001 tekemiin päätöksiin kunnallistalouden vakauden lisäämistä koskeviksi toimenpiteiksi. Valtionosuuksien kustannustenjaon tarkistusta koskevan valtionosuuksien lisäyksen loppuerän aikaistamisesta vuodesta 2003 vuoteen 2002 on tehty päätös aikaisemmin osana tulopoliittista kokonaisratkaisua. Muilta osin tämä esitys kuten muutkin esitykset perustuvat hallituksen ratkaisuihin koskien vuoden 2002 talousarvioesitystä. Asia on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

4. Riippuvuus muista esityksistä

Arvonlisäveron takaisinperintäjärjestelmästä luopumiseksi ja yhteisöveron jako-osuuksien määräytymisperusteiden uudistamiseksi on

valmisteltu hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä annetun lain (79/1994) kumoamisesta sekä laiksi verontilityslain, tuloverolain 124 §:n ja arvonlisäverolain muuttamisesta, hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta, hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi

opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain, vapaasta sivistystyöstä annetun lain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 8 §:n ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 4 §:n sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

7 §. *Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus.* Pykälästä ehdotetaan tasausvähennyksen perusteiden yhdenmukaistamiseksi poistettavaksi rajausta, jonka mukaan kunnan valtionosuuksista tehtävä tasausvähennys on enintään 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta.

9 ja 10 §. *Saaristolisä ja syrjäisyyslisä.* Pykäliin sisältyviä saaristoisuuden ja syrjäisyyden perusteella määräytyviä yleisen valtionosuuden lisää ehdotetaan korotettaviksi. Tarkoituksena on että yleisen valtionosuuden korotus omalta osaltaan turvaisi valtionosuuksien kokonaistason näissä kunnissa ja ottaisi huomioon kuntien erityisolosuhteet valtionosuuden perusteena.

30 §. *Rahoitusavustus vuosina 2001 ja 2002.* Pykälän perusteella harkinnanvaraista rahoitusavustusta voidaan suunnata

erityisesti kuntiin, joissa vuoden 1997 alusta voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen siirtymätasausten päättymisen aiheuttaa taloudellisia vaikeuksia.

32 §. *Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että aiemmin vuodelle 2003 ajoitettu kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistuksen loppuerä suoritetaan kunnille vuonna 2002.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 7 §:n 2 momentti sekä 9, 10, 30 ja 32 §, niistä 30 ja 32 § sellaisina kuin ne ovat laissa 1144/2000, seuraavasti:

7 §

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

 Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista euromäärä, joka on 40 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta (*tasausvähennys*).

9 §

Saaristolisiä

Saariston kehityksen edistämisestä annetussa laissa (494/1981) tarkoitetut kunnat, joiden väestöstä vähintään puolet asuu ilman kiinteätä tieyhteyttä mantereeseen, saavat saaristolisänä euromäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kuusinkertaisena, muut saaristokunnat euromäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kolminkertaisena ja saaristo-osakunnat euromäärän joka on saaristossa asuvien määrä kerrottuna 150 prosentilla yleisen valtionosuuden vahvistetusta keskimääräisestä euromäärästä.

10 §

Syrjäisyyslisiä

Kunnat, joiden paikallisen ja seudullisen väestöpohjan perusteella määräytyvä syrjäisyysluku on 1,50 tai suurempi, saavat syrjäisyyslisiä euromäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kuusinkertaisena, kunnat, joiden syrjäisyysluku on 1,00—1,49, euromäärän joka on yleisen valtionosuuden perusosa viisinkertaisena ja kunnat, joiden syrjäisyysluku on 0,50—0,99 euromäärän,

joka on yleisen valtionosuuden perusosa kolminkertaisena. Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet säädetään asetuksella.

30 §

Rahoitusavustus vuosina 2001 ja 2002

Sen lisäksi, mitä 13 §:ssä säädetään, myös tämän lain täytäntöönpanosta kunnille johtuvat erityiset taloudelliset vaikeudet otetaan huomioon rahoitusavustusta vuosille 2001 ja 2002 myönnettäessä.

32 §

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus vuonna 2000

Sen estämättä, mitä 3 §:n 4 kohdassa säädetään, vuoden 2000 kustannustenjaon tarkistus toteutetaan siten, että vuosien 2001 ja 2002 valtionosuuksiin sisällytetään kumpaankin puolelta kustannustenjaon tarkistuksen kokonaismäärästä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) säädetään.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin valtionosuuksien vahvistamiseksi vuodelle 2002.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 2001

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Alue- ja kuntaministeri *Martti Korhonen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 20 päivänä joulukuuta 1996 annetun kuntien valtionosuuslain (1147/1996) 7§:n 2 momentti sekä 9, 10, 30 ja 32 §, niistä 30 ja 32 § sellaisina kuin ne ovat laissa 1144/2000, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

 Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista markkamäärä, joka on 40 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta, *kuitenkin enintään 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta (tasausvähennys).*

 Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista *euromäärä*, joka on 40 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta (*tasausvähennys*).

9 §

Saaristolisiä

Saariston kehityksen edistämisestä annetussa laissa (494/1981) tarkoitetut kunnat, joiden väestöstä vähintään puolet asuu ilman kiinteätä tieyhteyttä mantereeseen, saavat saaristolisänä markkamäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kolminkertaisena, muut saaristokunnat markkamäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa puolitoistakertaisena ja saaristo- osakunnat markkamäärän, joka on saaristossa asuvien henkilöiden määrä kerrottuna 75 prosentilla yleisen valtionosuuden vahvistetusta keskimääräisestä markkamäärästä.

9 §

Saaristolisiä

Saariston kehityksen edistämisestä annetussa laissa (494/1981) tarkoitetut kunnat, joiden väestöstä vähintään puolet asuu ilman kiinteätä tieyhteyttä mantereeseen, saavat saaristolisänä *euromäärän*, joka on yleisen valtionosuuden perusosa *kuusinkertaisena*, muut saaristokunnat *euromäärän*, joka on yleisen valtionosuuden perusosa *kolminkertaisena* ja saaristo-osakunnat *euromäärän*, joka on saaristossa asuvien henkilöiden määrä kerrottuna *150* prosentilla yleisen valtionosuuden vahvistetusta keskimääräisestä *euromäärästä*.

10 §

Syrjäisyyslisiä

Kunnat, joiden paikallisen ja seudullisen väestöpohjan perusteella määräytyvä syrjäisyysluku on 1,50 tai suurempi, saavat syrjäisyyslisänä markkamäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kolminkertaisena, kunnat joiden syrjäisyysluku on 1,00—1,49, markkamäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kaksinkertaisena ja kunnat, joiden syrjäisyysluku on 0,50—0,99, markkamäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa puolitoistakertaisena. Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet säädetään asetuksella.

30 §

Rahoitusavustus vuonna 2001

Sen lisäksi, mitä 13 §:ssä säädetään, myös tämän lain täytäntöönpanosta kunnille johtuvat erityiset taloudelliset vaikeudet otetaan huomioon rahoitusavustusta vuodelle 2001 myönnettäessä.

32 §

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus vuonna 2000

Sen estämättä, mitä 3 §:n 4 kohdassa säädetään, vuoden 2000 kustannustenjaon tarkistus toteutetaan siten, että vuoden 2001 valtionosuuksiin sisällytetään puolet ja vuosien 2002 ja 2003 valtionosuuksiin kumpaankin neljännes kustannustenjaon tarkistuksen kokonaismäärästä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) säädetään.

10 §

Syrjäisyyslisiä

Kunnat, joiden paikallisen ja seudullisen väestöpohjan perusteella määräytyvä syrjäisyysluku on 1,50 tai suurempi, saavat syrjäisyyslisänä euromäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kuusinkertaisena, kunnat joiden syrjäisyysluku on 1,00—1,49, euromäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa viisinkertaisena ja kunnat, joiden syrjäisyysluku on 0,50—0,99 euromäärän, joka on yleisen valtionosuuden perusosa kolminkertaisena. Syrjäisyysluvun määräytymisperusteet säädetään asetuksella.

30 §

Rahoitusavustus vuosina 2001 ja 2002

Sen lisäksi, mitä 13 §:ssä säädetään, myös tämän lain täytäntöönpanosta kunnille johtuvat erityiset taloudelliset vaikeudet otetaan huomioon rahoitusavustusta vuosille 2001 ja 2002 myönnettäessä.

32 §

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistus vuonna 2000

Sen estämättä, mitä 3 §:n 4 kohdassa säädetään, vuoden 2000 kustannustenjaon tarkistus toteutetaan siten, että vuosien 2001 ja 2002 valtionosuuksiin sisällytetään kumpaankin puolet kustannustenjaon tarkistuksen kokonaismäärästä siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa (733/1992), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) sekä vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) säädetään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.
Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin valtionosuuksien vahvistamiseksi vuodelle 2002.*
