

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 30/2002 vp

Hallituksen esitys laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta (HE 123/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Merja Taipalus, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Tarja Tarkiainen, Suomen Kuntaliitto
- kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta, Mikkelin kaupunki.

HALLITUKSEN ESITYS

Verontilityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhteisöveron valtion jako-osuus olisi 78,55 prosenttia, kuntien osuus 19,75 prosenttia ja seurakuntien osuus 1,70 prosenttia yhteisöveron tuotosta. Jako-osuuksia sovellettaisiin verovuodesta 2003 alkaen. Valtion osuus yhteisöveron tuotosta nousisi 3,47 prosenttiyksiköllä, kuntien osuus alenisi vastaavasti ja seurakuntien osuus pysyisi ennallaan verovuonna 2002

sovellettuihin yhteisöveron jako-osuuksiin verrattuna.

Tuloverolakiin ja verontilityslakiin ehdotetaan tehtäväksi yhteisöveron jako-osuusmuutoksia vastaavat muutokset.

Esitys liittyy valtion vuoden 2003 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2003 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kuntataloudesta

Kuntatalouden kokonaisuus. Kuntatalous vahvistui koko maan tasolla vuonna 2001. Vuosikate parani kaikissa kuntaryhmissä lukuun ottamatta alle 2 000 ja yli 100 000 asukkaan kuntaryhmiä. Kuluvana vuonna rahoitustilanne säilyy kokonaisuutena tarkastellen hyvänä.

Valtion ja Suomen Kuntaliiton yhteisen kehitysarvion mukaan vuonna 2003 kuntien rahoitusasema heikkenee selvästi. Samanaikaisesti kuitenkin negatiivisen vuosikatteen omaavien kuntien määrä vähenee edelleen. Rahoitusaseman heikkeneminen johtuu ennen kaikkea verotulojen alenemisesta, mutta myös kuntien tehtävien lisääntymisestä ja kustannustason noususta. Mainitun kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnan kehitysarvion perusteella kuntien vuosikate putoaa 1,78 miljardista eurosta 0,98 miljardiin euroon. Kuntien talous muuttuikin kokonaisuutena alijäämäiseksi, koska vuosikate ei riitä kattamaan poistoja eikä nettoinvestointeja. Kuntien talouden arvioidaan heikkenevän edelleen vuosina 2004—2006.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että kuntien maksuvalmiutta vahvistavat vielä kuluvana vuonna verovuosien 2001 ja 2002 ennakoperinnän verotilitysten oikaisut, yhteensä lähes 400 miljoonaa euroa. Nämä tiedot ovat ilmenneet vasta valtion talousarvioesityksen antamisen jälkeen.

Osassa kuntia vaikea taloudellinen tilanne. Kuntien taloutta on tarkasteltava oikean kuvan saamiseksi myös yksittäisten kuntien tasolla sekä eri olosuhdetekijät huomioon ottaen ja laajemmin kuin yhden talousarviovuoden näkökulmasta.

Eri kunnissa talouden tilanne näkyy eri tavoin. Vaikka suurella osalla kuntia talous on tasapainossa, vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa olevia kuntia on eri puolilla maata ja erilaisissa kuntaryhmissä. On ilmeistä, ettei merkittävä osa näistä kunnista kykene osoittamaan riittä-

västi toimenpiteitä talouden tasapainon saavuttamiseksi ja alijäämän kattamiseksi. Myöskään lakisääteisistä tehtävistä ei kyetä kaikissa kunnissa huolehtimaan asianmukaisesti. Ongelmat ovat kärjistymässä myös korkean kustannustason omaavalla pääkaupunkiseudulla, muun muassa yhteisöveron tuoton jäädessä ennakoitua pienemmäksi. Helsingissä yhteisöveron jako-osuus on pienentynyt alle puoleen vuoden 1999 tasosta. Valtion toimenpiteiden on arvioitu lisäävän pääkaupungissa painetta verorasitusten kiristämiseen 1,8 prosenttiyksiköllä. Vastaväenlainen tilanne on myös eräissä muissa suuremmissa kaupungeissa sekä perinteisillä teollisuuspaikkakunnilla, joissa yhteisöveron tuotto on oleellisesti vähentynyt.

Lakiehdotusten käsittely. Kuntataloutta koskevat asiat kuuluvat valiokuntien työnjaon mukaan hallintovaliokunnan toimialaan. Nämä esitykset ovat kuitenkin jakaantuneet mietinnön antamista varten useampaan valiokuntaan. Tämä on periaatteellisesti ongelmallista ja saattaa aiheuttaa lakiehdotusten keskinäisten riippuvuussuhteiden johdosta käytännön ongelmia eduskunnan lainsäädäntövallan käyttämisen kannalta. Valiokunta on aiemminkin kiinnittänyt huomiota tähän ongelmakenttään (esimerkiksi HaVL 21/2001 vp).

Kuntien yhteisöveron jako-osuuden alentaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pysyviksi tarkoitetuista yhteisöveron jako-osuuksista. Kuntien yhteisövero-osuus alenisi verovuodesta 2003 alkaen 19,75 prosenttiin. Esityksen mukaan kuntien yhteisövero-osuuden alentaminen ja valtion jako-osuuden korottaminen toteutetaan kuntien ja valtion rahoitussuhteiden kannalta kustannusneutraalisti.

Kuntien hankintoihin liittyvien arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä on luovuttu vuoden 2002 alusta. Takaisinperinnästä luopumisen aiheuttama valtion tulomenetys on otettu huomioon muissa valtion ja kuntien rahavirrois-

sa siten, että valtionosuuksien perusteina olevista kustannuspohjista on vähennetty arvonlisäveron osuus ja kuntien yhteisöveron jako-osuutta on alennettu. Lisäksi kuntien yhteisöverosta on vähennetty kunnille myönnettävä laskennallinen palautus siitä piilevästä verosta, joka sisältyy yksityiseltä sektorilta tehtyihin verottomiin ostoihin. Hallituksen esitykseen sisältyvät muutokset johtuvat pääosin siitä, että kuntien arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä luopuminen vaikuttaa vuonna 2003 ensimmäisen keran täysimääräisenä koko vuoden tasolla.

Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyvät muutosehdotukset johtuvat valtionosuusjärjestelmän verotulotasausten vaikutuksesta kuntien yhteisövero-osuuteen ja vuonna 2002 toteutetusta kuntatyönantajan kansaneläkemaksun alentamisesta.

Hallituksen esityksessä kuntien yhteisövero-osuus on laskettu suhteuttamalla kuntien yhteisöverosta vähennettävä osuus 806 miljoonaa euroa verovuoden 2003 yhteisöveron maksuunpanoarvioon. Valiokunta katsoo, että kuntien yhteisövero-osuus on syytä laskea — arvioidun yhteisöveron yhden vuoden tuoton sijasta — suhteuttamalla edellä mainittu kuntien yhteisöverosta vähennettävä osuus kolmelta viimeiseltä verovuodelta toteutuneen yhteisöveron tuoton keskiarvoon.

Verontilityslain nojalla määritellään, miten yhteisöverouudistuksen vaikutus otetaan huomioon valtionosuuksien tasauksessa valtion ja kuntien välillä. Verontilityslain 12 §:n mukaiset jako-osuudet on tarkoitus määritellä lopullisiksi vuoden 2003 alusta. Tällöin nähdään täysimääräisesti uuden järjestelmän mukaisten jako-osuuksien vaikutus valtionosuuksien tasauksiin.

Verontilityslain 12 §:ää koskeva hallituksen esitys perustuu saadun selvityksen mukaan elokuussa 2002 tehtyihin arvioihin kuntien verotuloista. Tämän jälkeen on saatu yhteisöveroa lukuun ottamatta valmistuneen verotuksen mukaisia tietoja. Käytettävissä olevan tiedon mukainen laskelma osoittaa, että valtionosuuksien taseus on 33 miljoonaa euroa epäedullisempi kuntien kannalta hallituksen esityksen tietoihin verrattuna. Valtion kannalta muutos merkitsee val-

tionosuusmenojen pientymistä vastaavalla summalla. Muutos on otettava huomioon verontilityslain 12 §:ssä, jotta kunnat eivät menetä perusteettomasti tuloja. Kuntien valtionosuuksien tasaukset vahvistetaan joulukuun puolessa välissä, jolloin saadaan myös lopulliset tiedot maksettavan yhteisöveron jakautumisesta kunnittain.

Valiokunta ei pidä asianmukaisena, että budjettiriihessä sovittua kuntatyönantajan kansaneläkevakuutusmaksun alennusta käytetään perusteena kuntien yhteisöveron osuuden alentamiselle 0,50 prosenttiyksiköllä tilanteessa, jossa verovähennysten korotuksista kunnille on aiheutunut huomattavia verotuottomenetyksiä vuosilta 2000—2003.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan muun ohella, että valiokunnan saamien selvitysten mukaan nyt ehdotetun kuntien uuden jako-osuuden heikentävä vaikutus yhdessä joidenkin aiempien toimien kanssa muodostuu joillekin kunnille varsin tuntuva (PeVL 41/2002 vp). Kyseisen lausunnon mukaan tämän seikan suurin valtiosääntöoikeudellinen merkitys koskee kuntien mahdollisuutta hoitaa niille lain mukaan kuuluvia tehtäviä sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttamisessa.

Hallintovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen siitä, että eduskunnan tulee vaatia hallitukselta selvitys yksittäisten kuntien taloudellisista mahdollisuuksista hoitaa niille laissa asetettuja velvoitteita sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa. Lisäksi hallintovaliokunta viittaa edellä kuntataloutta koskevassa osiossa yksittäisten kuntien osalta lausumaansa sekä valtion talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon koskien toimenpiteitä kuntatalouden vahvistamiseksi (HaVL 25/2002 vp).

Kuntapolitiikkaa tarvitaan

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä vakavaa huomiota valtion ja kuntakentän välisiin suhteisiin. Kuntien vakaan ja pitkäjänteisen talouden suunnittelun kannalta vaikeuksia on aiheuttanut valtion osin ennakoimaton ja lyhytjänteinen toiminta. Kuntatalouteen kohdistuneisiin leikkauk-

siin ja muutoksiin sekä uusiin tehtäviin varautumiseen kunnille ei ole jäänyt kunnolla aikaa eikä ole ollut käytettävissä riittävästi voimavaroja. Osa valtion toimenpiteistä on voinut olla kuntatalouden kannalta neutraaleja, mutta ne ovat silti voineet aiheuttaa hyvinkin erilaisia vaikutuksia yksittäisissä kunnissa.

Nykyisen tilanteen parantamiseksi valiokunta pitää välttämättömänä, että vähintäänkin vaalikausittain luodaan kuntien ja valtion yhteinen, koordinoitu sekä kuntien eri tehtävät ja erilaiset olosuhteet huomioon ottava, kokonaisvaltainen kuntapolitiikkaa koskeva linjaus. Kuntapolitiikalla huolehditaan pitkäjänteisesti valtion ja

kuntien yhteisvastuusta hyvinvointiyhteiskunnassa, kuntien itsehallinnon turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä varmistetaan peruspalvelujen tasapuolinen saatavuus maan eri osissa ja muutoinkin kuntien tehtävien edellyttämä rahoitus. Kuntapolitiikka edellyttää myös eduskunnalta vahvaa roolia linjauksia tehtäessä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäs. Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd

Paula Lehtomäki /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.