

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 18/2001 vp

Hallituksen esitys laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2001 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi kuntien valtionosuuslain muuttamisesta (HE 128/2001 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Markku Nissinen, sisäasiainministeriö
- budjettineuvos Raija Koskinen, valtiovarainministeriö

- taloussuunnittelija Markku Aholainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- maakuntatutkija Seppo Tiainen, Pohjois-Karjalan liitto
- yksikön päällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, Helsingin kaupunki
- kaupunginjohtaja Tauno Moilanen, Imatran kaupunki
- talousjohtaja Raimo Lahti, Kuusankosken kaupunki.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus muutettavaksi siten, että laista poistetaan säännös, jonka mukaan verotulojen perusteella tehtävä tasausvähenys 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä kuntataloudesta

Kuntatalouden tilaa joudutaan arvioimaan tilanteessa, jossa Suomen yleinen talouskehitys on pitkään jatkuneen nousun jälkeen hidastunut. Samalla epävarmuus talouskehityksestä on voimakkaasti lisääntynyt.

Kokonaistasolla kuntatalous on viime vuosi-
na ollut tasapainossa. Tämä kokonaistasapaino on kuitenkin perustunut lähinnä suurimpien kuntien myönteiseen talouskehitykseen. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna kuntien vuoden 2000 tilinpäätökset ovat aikaisempiin vuosiin verrattuna heikot. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että ilman harkinnanvaraista rahoitusavustusta yhteensä 233 kunnan vuosikate olisi ollut negatiivinen. Negatiivisen vuosikatteen kuntia oli kaikkiaan 196, mihin osaltaan olivat vaikuttamassa kuntien verotulojen oikaisutilitysten muutokset. Keskeisenä syynä huonoon kehitykseen useissa kunnissa on ollut se, etteivät verotulot ole kasvaneet riittävästi — verotulojen kehitys on myös ollut kuntakentässä epätasaista — hyvästä talouskehityksestä huolimatta. Osaksi tilanteeseen vaikuttaa kuntaveronsaajan aseman heikkeneminen.

Valiokunta pitää myönteisenä sitä, että valtion vuoden 2002 talousarvioesityksessä ja siihen liittyvissä kuntataloutta koskevissa lakiehdotuksissa on tiedostettu kuntien talousvaikeudet ja että hallituksen esityksiin sisältyy toimenpiteitä kuntatalouden vakauttamiseksi. Kaikkiaan valtion toimenpiteiden (toiminnan muutokset, budjettipäätökset, valtionosuuksien kustannustenjaon tarkistukset ja valtionosuuksien indeksitarkistukset) arvioidaan vahvistavan kuntien rahoitusasemaa ensi vuonna noin 249 miljoonaa euroa (1 480 miljoonaa markkaa).

Talousarvioesitykseen liittyvistä positiivisista ehdotuksista huolimatta kuntien jatkuva eriytymiskehitys on tosiasia. On ilmeistä, että osassa kuntia ei pystytä täyttämään kuntalain vaatimusta alijäämän kattamisvelvollisuudesta. Akutteina toimenpiteinä voitaisiin riittäväillä

harkinnanvaraisilla avustuksilla ja täysimääräisillä valtionosuuksien indeksitarkistuksilla osaksi helpottaa vaikeuksissa olevien kuntien taloutta. On kuitenkin välttämätöntä etsiä pysyvämpiä ratkaisuja. Tämän vuoksi valiokunta kiirehtii muun muassa valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Hallituksella on myös vireillä moninaisia aluepolitiikan ja seutukuntayhteistyön tehostamishankkeita, joiden ripeällä eteenpäin viemisellä on osaltaan tuettava pitkäjänteisesti kuntien elinvoimaisuutta.

Kuntatalouteen vaikuttavista lainmuutoksista

Esillä olevan hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset liittyvät vuoden 2002 alusta voimaantuleviksi tarkoitettuihin muihin lainmuutoksiin, joilla luovutaan kuntien arvonlisäveron takaisinperintäjärjestelmästä, otetaan käyttöön laskennallinen arvonlisäveronpalautus sekä lisätään sosiaali- ja terveydenhuollon käyttötalouden valtionosuuksia ja tehdään muutoksia opetusministeriön hallinnonalan valtionosuusjärjestelmään. Samassa yhteydessä tehtäväkohtaisten valtionosuuksien perusteena olevat laskennalliset menot muutetaan määräytyviksi arvonlisäverottomien kustannusten perusteella. Lisäksi on tarkoituksena siirtyä kerralla vuosittain lopulliseksi määriteltäviin yhteisöveron kuntakohtaiseen jako-osuuksiin ja alentaa kuntien yhteisöveron jako-osuutta.

Valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen liittyvistä eri lakiehdotuksista voidaan todeta yleisesti, että ne sisältävät kuntataloutta koskevat suurimmat muutokset sitten vuoden 1997 alusta voimaan tulleen valtionosuusuudistuksen.

Nämä muutokset on tarkoitus toteuttaa siten, että valtion ja kuntien välinen kustannusten jako ei kokonaistasolla muutu. Tämän toteuttamiseksi valtion menojen kasvu ja tulojen vähennys kompensoidaan pääosin alentamalla kuntien jako-osuutta suhdanneherkkänä pidetystä yhteisöverosta sekä lisäksi tehtäväkohtaisia valtionosuuksia siltä osin kuin valtionosuuksien perusteena siirrytään käyttämään arvonlisäverottomia kustannuksia.

Esitysten toteutuksen kokonaisvaikutukset ovat positiiviset kaikissa kuntaryhmissä, yli 100 000 asukkaan kuntia lukuunottamatta. 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 heikointa viime vuosina. Vastaavasti vuosikatteen kasvu on keskittynyt erityisesti yli 100 000 asukkaan kuntiin.

Hallituksen esitysten kuntien rahoitusta heikentävät vaikutukset kohdistuvat valtionosuuksien taseperusteiden muutoksen ja arvonlisäveron takaisinperinnästä luopumisen vaikutusten johdosta pääasiassa kuntaryhmään, jossa verotulojen, erityisesti yhteisöveron, kasvu on ollut voimakkainta. Näin ollen menetyksiä yksittäisten kuntien kohdalla on myös muissa kuin yli 100 000 asukkaan kunnissa, mm. teollisuuspaikkakunnilla.

Meneillään olevista myönteisistä toimenpiteistä huolimatta valiokunta on huolissaan kuntien tulevasta talouskehityksestä. Tämä koskee koko kuntakenttää — myös yli 100 000 asukkaan kuntia mukaan lukien maamme pääkaupunki Helsinki omine muun muassa poikkeuksellisen korkeista asumiskustannuksista johtuvine ongelmineen. Viimeaikaiset tiedot Suomen talouden tulevaisuuden näkymistä ovat synkemmät verrattuna niihin tietoihin, joita on ollut käytettävissä vuoden 2002 valtion talousarvioesitystä annettaessa. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että epävarmuus kuntien verotulojen kehityksestä on lisääntynyt. Mainittakoon tässä yhteydessä, että useissa kunnissa kuntatalouden tasapainottaminen kunnallisveron korottamisen kautta on ongelmallista.

Tarkasteltaessa lakiehdotuksia kuntatalouden kokonaisuuden näkökulmasta on eri lakiehdotusten keskinäisten riippuvuussuhteiden vuoksi ongelmallista, että kuntataloutta koskevat hallituksen esitykset ovat mietintöjen antamista varten käsiteltävinä neljässä eri valiokunnassa (HE 128/2001 vp, HE 130/2001 vp, HE 132/2001 vp ja HE 152/2001 vp). Vuoden 2000 valtiopäivillä

valtionosuusjärjestelmää koskevat muutosehdotukset sisältyivät samaan hallituksen esitykseen (HE 138/2000 vp).

Täydentäviä näkökohtia esillä olevasta hallituksen esityksestä

Hallituksen esitys sisältää kuntien kannalta perusteltuja ja tarpeellisia myönteisiä ehdotuksia. Valiokunta puoltaakin lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yleiseen valtionosuuteen on tarkoitus tehdä vain puolet kustannustason edellyttämästä indeksitarkistuksesta. Tämä merkitsee kunta-valtiosuhteessa menetyksiä kunnille.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Valiokunta kiirehtii kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamista siten, että kuntakentän erilaisuus — muun muassa eri kuntien erilaiset olosuhteet ja taloudelliset lähtökohdat — voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. On välttämätöntä, että kunnille turvataan kestävästi ja pitkäjänteisesti edellytykset selviytyä niille annetuista tehtävistä. Näillä tehtävillä on suomalaisessa yhteiskunnassa perustavaa laatua oleva merkitys.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että opetusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalojen perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmän osalta huolehditaan siitä, että järjestelmään sisältyy myös vastaisuudessa hankekohtainen valtionosuus. On välttämätöntä, että valtio osaltaan huolehtii perustamishankkeita koskevan järjestelmän toimivuudesta niin, että kunnat kykenevät huolehtimaan lakisääteisistä velvoitteistaan ja kansalaisten peruspalvelutarpeista.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

HaVM 18/2001 vp — HE 128/2001 vp

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Pekka Nousiainen /kesk
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Rakel Hiltunen /sd	Heli Paasio /sd
	Valto Koski /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Esko Kurvinen /kok	Pekka Ravi /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Arto Seppälä /sd.
	Kari Kärkkäinen /kd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Vastuu kansalaisten peruspalvelujen järjestämisestä on kunnilla. Perustuslaki takaa jokaiselle oikeuden riittävään sosiaaliturvaan ja maksuttomaan perusopetukseen ja edellyttää, että valtiolta takaa kunnille tosiasialliset edellytykset kansalaisten perusoikeuksien toteuttamiseen.

Vaikka kuntatalous keskimäärin onkin viime vuosina ollut tasapainossa, on kuntien eriarvoistunut talouskehitys luonut uhkan suurelle osalle pieniä, alle 6 000 asukkaan kuntia. Näillä samoin kuin monilla keskisuurilla kunnilla on vaikeuksia vastata niille säädettyistä tehtävistä. Tätä kuvastaa se, että vuoden 2000 tilinpäätösten mukaan vuosikatteella mitattuna 196 kuntaa teki alijäämäisen tuloksen ja 232 kunnalla oli kattamattomia alijäämiä taseissaan.

Kuntien ja valtion välisen kustannusten jaon muutokset ja valtionosuuksien leikkaukset ovat lisänneet kuntien vastuuta palvelutuotannosta. Kuntien omarahoitusosuus on opetus- ja kulttuuritoimen menoista kasvanut runsaat kolme miljardia markkaa ja sosiaali- ja terveystoimen menoista runsaat seitsemän miljardia markkaa. Yhteensä nämä pysyvät leikkaukset ko. hallinnonaloilla ovat lähes 11 miljardia markkaa.

Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta liittyy niihin lainmuutosesityksiin, joiden tarkoituksena on vakauttaa kuntataloutta. On arvioitu, että valtiovallan toimenpitein kuntien rahoitusasema vahvistuu vuoden 2002 talousarvioesityksen myötä noin 249 miljoonalla eurolla eli 1 480 miljoonalla markalla.

Huolimatta näistä myönteisistä kuntatalouden vahvistamiseen tähtäävistä toimista kuntatalouden vastuu peruspalveluista on nyt tosiasiasa huomattavasti suurempi kuin lamaa edeltävänä aikana. Huomioon ottaen vallitseva epäsuotuisa taloudellinen kehitys ja sen vaikutus kuntien verotulokehitykseen, esitetty ylimääräinen kuntien 1,13 prosentin suuruinen yhteisöveron leikkaus, kuntien palvelutuotannon kustannustason muutokset, kunnille annettavat lisätehtävät

tai tehtävien laajennukset sekä valtionosuuksien puolittaiset indeksitarkistukset, on tosiasia, että kuntatalouden eriytymiskehitys tulee jatkumaan edelleen ensi vuonna ja pahenee vuodesta 2003 alkaen.

Opetus- ja kulttuuritoimessa kuntataloutta rahoittaa indeksitarkistuksen puolitus ja 3,4 miljardin markan suuruinen asukaskohtainen valtionosuuden leikkaus. Sosiaali- ja terveystoimessa valtionosuus nousee 24,2 prosentista 25,3 prosenttiin laskennallisista kustannuksista. Lääkärin sopimuksen yleisen tason ylittävää 300 miljoonan markan kustannusta ei kuitenkaan ole otettu huomioon kustannustarkastelussa. Valtionosuiden ulkopuolelle jää myös puolet kustannustason noususta eli 780 miljoonaa markkaa. Lisäksi sosiaali- ja terveystoimessa on kuntien kustannusvastuuta kasvatettu 5,5 prosentilla eli 757 miljoonalla markalla yksittäisten valtiolle kuuluvien tehtävien, kuten sosiaalialan osaamiskeskusten ja Niuvanniemen lasten ja nuorten hoitoyksikön kustannusvastuun siirtämisellä kuntien vastattavaksi. Luvattua ansiotulovähennyksen aiheuttamaa verotulojen menetystä ei ole hyvitetty kunnille täysimääräisesti. Hyvittämättä tästä on vielä 1,65 miljardia markkaa.

Huolestuttavalta näyttää se, että lukuisat kunnat joutuvat jo nyt korottamaan tuloveroprosenttejaan ja että vuonna 2003 kuntien ja kuntayhtymien vuosikate ei tule riittämään nettoinvestointien katteeksi, vaan kuntatalous muuttuu alijäämäiseksi. Kuntatalouden perustan vahvistaminen vaatiikin sekä välittömiä että pitemmällä aikavälillä vaikuttavia toimia. Kuntataloutta vakauttavana toimenä on välttämätöntä käynnistää valtionosuusudistuksen valmistelu välittömästi siten, että se saataisiin voimaan vuoden 2003 alusta turvaamaan kuntien peruspalvelutuotanto perusoikeuksien edellyttämällä tavalla. Välittöminä toimina harkinnanvaraisten rahoitusavustusten määrä on nostettava vuoden 2000 tasolle eli 420 miljoonaa markkaa ja indeksitarkistukset on suoritettava täysimääräisinä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme, että lakiehdotuksen perusteluissa lausutaan seuraavaa:

Hallintovaliokunta vaatii kuntatalouden tila huomioon ottaen valtionosuuksien indeksitarkistusten maksamista täysimääräisinä ja kuntien harkinnanvaraisten avustusten nostamista 420 miljoonaan markkaan vuoden 2002 talousarviossa.

Lisäksi ehdotamme, että hyväksytään näin kuuluva lausuma:

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän välittömästi toimiin kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi siten, että uudistettu valtionosuusjärjestelmä tulee voimaan vuoden 2003 alusta.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Pekka Nousiainen /kesk
Kari Kärkkäinen /kd

Aulis Ranta-Muotio /kesk
Matti Väistö /kesk