

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2001 vp

Hallituksen esitys laeiksi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta annetun lain kumoamisesta sekä arvonlisäverolain, verontilityslain ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta annetun lain kumoamisesta sekä arvonlisäverolain, verontilityslain ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta (HE 130/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkola ja vanhempi finanssisihteeri Merja Taipalus, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Arto Luhtala ja neuvotteleva virkamies Markku Nissinen, sisäasiainministeriö

- kirkkoneuvos Matti Halttunen, Kirkkohallitus
- yksikön päällikkö Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- taloussuunnittelija Markku Aholainen, Etelä-Savon maakuntaliitto
- maakuntatutkija Seppo Tiainen, Pohjois-Karjalan liitto
- rahoitusjohtaja Tapio Korhonen, Helsingin kaupunki
- kaupunginjohtaja Tauno Moilanen, Imatran kaupunki
- talousjohtaja Raimo Lahti, Kuusankosken kaupunki
- koulutuskuntayhtymän johtaja Ilkka Pirskanen, Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallitus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta annettu laki sekä muutettavaksi verontilityslakia, tuloverolakia ja arvonlisäverolakia.

Kuntien hankintoihin liittyvien arvonlisäveropalautusten takaisinperintä uudistettaisiin

luopumalla erillisestä takaisinperintäjärjestelmästä. Valtion ja kuntien välinen kustannusten jako pyrittäisiin kuitenkin säilyttämään muuttumattomana. Takaisinperinnästä luopumisen aiheuttama valtion tulonmenetys otettaisiin huomioon muissa valtion ja kuntien välisissä raha-

virroissa siten, että kuntien yhteisöveron jako-osuutta alennettaisiin ja valtionosuuksien perusteena olevista kustannuspohjista vähennettäisiin arvonlisäveron osuus.

Verontilityslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että takaisinperintäjärjestelmästä luopumisesta johtuen sekä valtion ja kuntien rahoitus-suhteiden muutokseen liittyen kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta korotettaisiin vastaavasti. Lisäksi seurakuntien jako-osuutta ehdotetaan korotettavaksi ja valtion osuutta alennettavaksi. Verontilityslakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että yksittäisten kuntien ja seurakuntien jako-osuudet vahvistettaisiin kerralla lopulliseksi. Laskentaperusteena käytettäisiin kahden viimeksi valmistuneen verotuksen tietoja. Verontilityslain mukaista vuosia 1999—2001 koskevaa siirtymäaikaa jatkettaisiin kahdella vuodella, ja siihen tehtäisiin rahamääriä koskevat tarkistuk-

set sekä jako-osuuksien oikaisuja koskevat säännökset.

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

Lisäksi arvonlisäverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnille ja kuntayhtymille myönnettäisiin palautus verottomista terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalihuoltoon liittyvistä hankinnoista. Palautuksen suuruus olisi 5 prosenttia hankintahinnasta, ja se vastaisi yksityiseltä sektorilta ostettujen palvelujen hintaan keskimäärin sisältyvää piilevää arvonlisäverokustannusta.

Esitys liittyy samassa yhteydessä annettaviin esityksiin, joiden tarkoituksena on vakauttaa kuntataloutta. Esitys liittyy lisäksi valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut 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 vuosina 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 oikaisuutilitysten muutokset. Keskeisenä syynä huonoon kehitykseen useissa kunnissa on ollut se, etteivät verotulot ole kasva-

neet 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.

Akuutteina toimenpiteinä voitaisiin riittäväillä harkinnanvaraisilla avustuksilla ja täysimääräisillä valtionosuuksien indeksitarkistuksilla osaksi helpottaa vaikeuksissa olevien kuntien taloutta. On kuitenkin välttämätöntä etsiä pysyvämpiä ratkaisuja. Tämän vuoksi valiokunta kiirehti 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 valtionosuuksien tasausta rajoittava 15 prosentin säännös poistetaan, korotetaan kuntien valtionosuuslain (1147/1996) mukaisia saaristo- ja syrjäisyyslisä, valtionosuusuudistuksen siirtymätasausten päätyminen otetaan huomioon harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen myöntämisessä vuonna 2002 ja vuodelle 2003 säädetty valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus aikaistetaan vuoteen 2002. Edelleen 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 kuntakohtaisiin 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 tasauserusteiden 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

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä kunnilta annettu laki (74/1994) sekä muutettavaksi verontilityslakia (532/1998), tuloverolakia (1535/1992) ja arvonlisäverolakia (1503/1993).

Kuntien hankintoihin liittyvien arvonlisäveronpalautusten takaisinperintä on tarkoitus uudistaa luopumalla erillisestä takaisinperintäjärjestelmästä. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa pyritään kuitenkin säilyttämään muuttumattomana. Takaisinperinnästä luopumisen aiheuttama valtion tulonmenetys otetaan huomioon muissa valtion ja kuntien välisissä rahavirroissa siten, että kuntien yhteisöveron jako-

osuutta alennettaisiin ja valtionosuuksien perusteena olevista kustannuspohjista vähennettäisiin arvonlisäveron osuus.

Verontilityslakia ehdotetaan muutettavaksi — arvonlisäveron palautusten takaisinperinnästä luovuttaessa — siten, että kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta alennetaan ja valtion osuutta korotetaan vastaavasti. Lisäksi seurakuntien jako-osuutta ehdotetaan korotettavaksi ja valtion osuutta alennettavaksi.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä — osana kuntatalouden kokonaisuuteen liittyviä ratkaisuja vuonna 2002 — tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa tästä näkökulmasta tarkastellen hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina. Valiokunta puoltaa myös seurakuntia koskevien muutosten hyväksymistä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

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

Kari Kärkkäinen /kd
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.