



10.12.1999

SM0755:00/02/02/1999

SELVITYSMIEHEN ASETTAMINEN TUTKIMAAN KUNTIEN RAHOITUSASEMAA JA KUNTIEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUTTA

Sisäasiainministeriö on tänään kutsunut selvitysmiehen tutkimaan kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa sekä kuntien ja valtion välisiä rahoitussuhteita. Selvitysmiehenä toimii valtiotieteen tohtori Jukka Pekkarinen.

Selvitystyön tausta ja tavoite

Paikallishallinnon tehtävät ja rahoitus on järjestetty EU-maissa eri tavoin. Suomelle, kuten muillekin pohjoismaille, on ominaista kuntien laaja itsehallinto, niiden keskeinen asema julkisten palvelujen tuottamisessa sekä pitkälle ulottuva kuntien tulojen tasaus valtion toimesta.

Suomessa kuntien tulopohja sekä valtion ja kuntien väliset rahoitussuhteet ovat muuttuneet 1990-luvulla sekä taloudellisissa olosuhteissa tapahtuneiden muutosten että talouspoliittisten päätösten seurauksena. Kuntien saamat valtionosuudet ovat vähentyneet 1990-luvun taloudellisen laskusuhdanteen yhteydessä toimeenpantujen valtion menojen supistamisen seurauksena. Valtionosuuksien supistumista on korvannut kuntien saaman yhteisöverotuoton kasvu sekä eräiltä osin vähennyksiä vastaava kuntien sosiaaliturvan rahoitusosuuden pieneneminen. Kuntien tulorahoituksen rakenne on kuitenkin muuttunut ja yksittäisten kuntien tulopohja on saattanut heikentyä. Kuntien taloudellisessa asemassa on tapahtunut eriytymistä.

Valtionosuusjärjestelmää on uudistettu 1990-luvulla useaan otteeseen. Vuonna 1993 siirryttiin aiemmasta, kustannusperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä laskennalliseen, palvelujen tarvetta osoittaviin tunnuslukuihin perustuvaan järjestelmään. Kuntien kantokykyluokitus ja verotulojen täydennys korvattiin vuoden 1996 alusta lukien puolestaan kunnan verotulojen mukaan määräytyvällä tasauksella. Tätä järjestelmää tarkennettiin vuoden 1997 valtionosuusuudistuksen yhteydessä, jolloin kuntiin sovellettavalle valtionosuuksien vähennyksille asetettiin yläraja. Uudistuksen kuntakohtaisia vaikutuksia tasataan lisäksi vuoteen 2001 ulottuvin siirtymätasauksin.

Kuntatalouden rahoituksesta on niinikään laadittu useita selvityksiä. Sisäasiainministeriön asettama Kuntien tulopohjatyöryhmä esitti helmikuussa 1999 muistionsa kuntien tulorakenteen kehittämisvaihtoehdoista. Hallintoministeri Jouni Backmanin neuvotteluryhmä puolestaan selvitti pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen aikana kuntien velvoitteiden ja voimavarojen yhteensovittamista peruspalvelujen turvaamiseksi. Valtioneuvostossa on lisäksi laadittu eduskunnan edellyttämä selvitys valtionosuusuudistuksen toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen hallitusohjelmassa on sovittu, että kunnallisten peruspalvelujen laatu ja saatavuus turvataan maan kaikissa osissa. Hallitusohjelman mukaan kuntien tehtävien, velvoitteiden ja rahoituksen tasapainoa arvioidaan ja lisäksi kuntien valtionosuusjärjestelmää tarkistetaan vuoteen 2002 mennessä. Valtionosuusjärjestelmän tarkistuksen tavoitteeksi on asetettu valtionosuusjärjestelmän kannustavuuden lisääminen ja kuntien erilaisten palvelutarpeiden ja – rakenteiden huomioon ottaminen.

Tässä päätöksessä tarkoitetun selvitystyön tavoitteena on arvioida kuntien tehtävien, rahoituspohjan sekä kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muodostamaa kokonaisuutta kokonaistaloudellisen vakauden, taloudellisen tehokkuuden, kuntien rahoituksen riittävyyden sekä alueellisen tasa-arvon kannalta. Selvitystyön yhteydessä laaditaan uudistusesitykset, joiden tavoitteena on kuntien rahoitusaseman varmistaminen ja kuntien tulorahoituksen vakauttaminen siten, että kunnallisten peruspalvelujen saatavuus ja laatu on riittävässä määrin turvattu maan eri osissa ja kunnilla on samalla edellytykset toimia tehokkaasti ja tukea osaltaan kokonaistaloudellista vakautta.

Selvitystyön toimeksianto

Selvitystyössä arvioidaan

- kuntien rahoitusasemaa kokonaisuutena ottaen huomioon kuntien tehtävät hyvinvointipalvelujen järjestäjinä ja alueellisen tasapuolisuuden toteutuminen palvelujen saatavuudessa,
- valtion ja kuntien välisiä taloudellisia suhteita ja vastuita ottaen huomioon toisaalta kuntien itsehallinnollinen asema paikallishallinnon ja hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja toisaalta valtion talouspoliittinen kokonaisvastuu kansantalouden vakaudesta ja voimavarojen käytön tehokkuudesta samoin kuin julkisen vallan vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta ja tämän myötä kuntien toimintaedellytysten turvaamisesta,
- kuntien tulorahoituksen kehittämistarpeita kuntien rahoitusaseman vakauden turvaamiseksi ja kuntatalouden kehityksen ennustettavuuden parantamiseksi ja
- kuntien valtionosuuksien, verotulojen ja muun tulorahoituksen sekä kuntien menojen erilaisen kehityksen vaikutuksia yksittäisten kuntien rahoitusasemaan.

Kuntien rahoitusasemaa arvioidaan erityisesti ottaen huomioon vuosina 1993, 1996 ja 1997 toteutettujen valtionosuusuudistusten ja toisaalta kuntien yhteisöveroa koskevan lainsäädännön uudistusten vaikutus kuntien ja valtion taloudellisten suhteiden järjestelyyn, kuntien talouteen kokonaisuutena ja yksittäisten kuntien rahoitusasemaan.

Selvityksessä kiinnitetään huomiota myös niihin seuraamuksiin, joita muuttoliikkeellä on kuntien taloudelliseen asemaan.

Selvitysmies esittää selvitystyön päättyessä kokonaisarvion kuntien rahoitusasemaa koskevasta valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden järjestelystä, valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta, kuntien talouden eriytymiskehityksestä sekä näihin liittyvät toimenpide-ehdotukset.

Selvitystyön määräaika

Selvitystyö aloitetaan 1.1.2000 ja siihen liittyvä arvio ja toimenpide-ehdotukset tulee esittää sisäasiainministeriölle 31.12.2000 mennessä.

Selvitystyön organisointi

Selvitysmiehen tueksi kutsutaan asiantuntijoina kunnallistalousasiain päällikkö Arto Laitinen Suomen Kuntaliitosta ja budjettipäällikkö Timo Viherkenttä valtionvarainministeriöstä. Osana selvitystyötä kunnallistalousasiain päällikkö Arto Laitinen tekee selvitysmiehen kanssa tarkemmin sovitulla tavalla valtionosuusjärjestelmää koskevan erillisselvityksen ja ehdotukset tarvittavista tarkistustoimenpiteistä.

Selvitystyötä seurataan ja arvioidaan valtio–kunta-neuvotteluryhmässä sekä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Selvitysmiehellä on oikeus erikseen myönnettävien määrärahojen puitteissa antaa selvitystyöhön liittyviä erillisiä tutkimustoimeksiantoja ja kuulla asiantuntijoita.

Selvitystyöhön liittyvistä sihteeritehtävistä ja muista teknisluontoisista tehtävistä vastaa sisäasiainministeriö.

Selvitystyön rahoitus

Selvitystyö rahoitetaan sisäasiainministeriön talousarvion momentilta 26.01.21.

Alue- ja kuntaministeri

Martti Korhonen

Ylijohtaja

Juhani Nummela

JAKELU Valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt
Selvitysmies Jukka Pekkarinen, Palkansaajien tutkimuslaitos
Kunnallistalousasiain päällikkö Arto Laitinen, Suomen Kuntaliitto
Budjettipäällikkö Timo Viherkenttä, Valtiovarainministeriö

TIEDOKSI Palkansaajien tutkimuslaitos
Suomen Kuntaliitto
Pääsihteerin Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma, sisäasiainministeriö
Tutkimusprofessori Heikki A. Loikkanen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus