

Ote Valtiovarainministeriö

Lausunto valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta 2015

14/000/2014

Kaupunginhallitus 13.01.2014 § 3

Selvitysmies Arno Miettisen alustava ehdotus uudesta valtionosuusjärjestelmästä kuntakohtaisine laskelmineen julkistettiin 12.12.2013. Kuntakohtaiset laskelmat eivät ole lopullisia, vaan tulevat vielä muuttumaan. Uuden ehdotuksen mukaan Viitasaaren kaupungin valtionosuudet laskisivat siten, että nykyisellään valtionosuus on 3382 euroa / asukas ja uuden esityksen mukaan se olisi 3207 euroa / asukas. Nykyisellään Viitasaaren valtionosuus on yhteensä 23.891.976 euroa ja uuteen järjestelmään siirtymisen jälkeen 22.660.42 euroa. Uuden valtionosuusjärjestelmän käyttöönotossa kaupunki menettäisi valtionosuuksia yhteensä 1.231.565 euroa. Kuntakohtaiset luvut ovat kuitenkin suuntaa-antavia, jatkossa laskennan pohjina käytetään aina uusimpia saatavilla olevia lukuja.

Selvitysmies Aarne Miettinen tekee lopullisen ehdotuksensa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta kommentointikierroksen jälkeen tammikuun loppuun mennessä. Virallinen kuulemiskierros järjestetään tämän jälkeen. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevälistuntokaudella 2014 ja uuden lainsäädännön siirtymäaikaoinen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta.

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on osa hallituksen kuntauudistusta. Uusi valtionosuusjärjestelmä on pääosin kuntaliitosneutraali. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet ovat noin kahdeksan miljardia euroa, ja ne ovat keskimäärin kuntakentässä 22 prosenttia kuntien käyttötuloista. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen järjestäminen ja niiden rahoitus koko maassa. Valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla kriteerien päällekkäisyyksiä.

Valtionvarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osasto pyytää kuntien mahdollisia kommentteja selvitysmies Arno Miettisen alustavasta ja Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittelemästä ehdotuksesta 17.1.2014 mennessä sähköisesti oheista [www-linkkiä](#) hyväksi käyttäen. Kommentit on myös mahdollista toimittaa paperilla valtionvarainministeriöön, Kunta- ja aluehallinto-osasto PL 28, 00023 Valtioneuvosto.

Keskeiset pääperiaatteet ja laskentakriteerit ovat seuraavat:

1. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus

- taseusraja 100 % (nykyisin 91.86 %)
- taseuslisä 80 % (nykyisin 100 %)
- taseusvähennys 30 % lisättynä taseusrajan ylittävän osan luonnollinen lo-

garitmi>tasausvähennys liukuva (nykyisin kiinteä 37 %)

- tulojen tasaukseen siirretään 700 milj. euroa (kustannusten tasauksesta, euroa/as tasasuuruisesti kuntien omarahoitusosuutta kasvattamalla)

2. Laskennallisiin kustannuksiin sisältyvät erät:

- ikä rakenne ja sairastavuus (painot THL:n ja VATTin selvityksistä, muutettu ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella jaettavia kokonaissummia)
- työttömyysaste (kunnan kerroin = kunnan työttömyysaste/koko maan keskiarvo)
- kaksikielisyys (kaksikielisille kunnille = kaksikielisuuden hinnasta 7 % koko asukasluvun perusteella ja 93 % ruotsinkielisen väestön perusteella, asukasluvun perusteella jaetaan n. 35 % ja ruotsinkielisten perusteella 65 % koko summasta)
- vieraskielisyys (kunnan kerroin = kunnan vieraskielisten osuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)
- asukastiheys (kunnan kerroin = koko maan keskiarvo/kunnan asukastiheys, kerroin rajattu maksimissaan 20:een)
- saaristo (varsinaisille saaristokunnille = asukasluvun perusteella ja saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen = korotus on kolminkertainen)
- koulutustausta (kunnan kerroin = ilman tutkintoa olevien 30 - 54-vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)

3. Lisäosat

- syrjäisyys (syrjäisyysluvun perusteella, jos syrjäisyysluku on yli 1,5 = kunnan kerroin on kolminkertainen)
- saamelaiden kotiseutualueen lisä (saamelaiden kotiseutualueen kunnille = asukasluvun perusteella kerrottuna saamenkielisten osuudella koko väestöstä)
- työpaikkaomavaraisuus (kunnan kerroin = kunnan työpaikkaomavaraisuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)

Liitejaku:

- Taustamuistio (8 sivua).
- Vaikutus valtionosuuksiin maakunnittain ja kuntakoon mukaan.
- Eri tekijöiden muutosvaikutukset, €/as.
- Valtionosuusuudistuksen alustavien laskelmien taustoja ja laskentaperusteita/ Keski-Suomen liitto.
- Vastauslomake

Lisätiedot: Kaupunginjohtaja Janne Kinnunen, puh. 044 459 7300, talousjohtaja Ari-Jukka Käsmä, puh. 044 459 6820.

Ehdotus

Kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus päättää antaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta seuraavan lausunnon:

Onko tasauksen suunta oikea ja uusi tasausjärjestelmä parempi kuin nykyinen?

--> Ei, omarahoitusosuuden korottaminen 131 € per asukas vähentää pienten kuntien lopullisia valtionosuuksia. Tasausmalli näyttää johtavan siihen, että suuret veropohjaltaan kohtuullisen hyvin menestyvät kaupungit tulevat tasauksen piiriin.

Kustannus- ja olosuhdetekijöistä on siirretty rahaa 700 milj. euroa tasausjärjestelmän piiriin, juuri näillä tekijöillä on suurin vaikutus maaseutumaisten kuntien palvelurakenteeseen ja kustannuksiin.

Ovatko kriteerit selkeät?

--> Ei, kriteerit ovat näennäisesti selkeät, mutta mitä kriteerit pitävät sisällään ja mitä ne kuntakohtaisesti merkitsevät ei voida kunnissa tulkita.

Onko kriteereiden lukumäärä riittävä?

--> Ei, kriteerit eivät riittävällä tavalla vastaa kuntien erilaisiin palvelutarpeisiin ja maantieteellisiin seikkoihin. Kunnat ovat perusolosuhteiltaan aivan erilaisia etelässä ja pohjoisemmassa Suomessa.

Tasaavatko laskentakriteerit kuntien kannalta oikeita kustannuksia ja niiden välisiä eroja?

--> Ei, esitetyt ikäluokkien muutokset eivät oikealla tavalla kuvasta vanhusväestön aiheuttamia kustannuksia kunnille. Onko niin, että 13-15-vuotiaan palvelutarve aiheuttaa lähes kolminkertaiset kustannukset 75-84-vuotiaaseen nähden?

Työpaikkaomavaraisuudella ei todellisuudessa ole mitään tekemistä palvelutuotannon kustannusten kannalta. Toisella paikkakunnalla töissä käyvät henkilöt eivät käytä työssäolokunnan peruspalveluita ja rahoitusvastuu palveluiden käytöstä säilyy kotikunnilla. Kunnille, joissa työpaikkaomavaraisuus on pieni, aiheutuu päinvastoin enemmän kustannuksia työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien hoidosta. Nyt aiottu muutos huonontaa niiden kuntien asemaa entisestään, joiden työpaikkaomavaraisuus on heikko. Menetellyllä siirretään keskuskaupungeille lisää rahaa 200 milj. euroa ja maksajina ovat kehyskunnat ja maaseutukunnat.

Kaksi- ja vieraskielisyydellä on kieltämättä vaikutusta kunnan menojen suuruuteen, mutta nyt aiottu painoarvo on kasvanut kymmenkertaiseksi ja sen vaikutus valtionosuuksiin on liian suuri.

Syrjäisyyskertoimen muutoksen toteutuessa se ei enää vastaa niitä kustannuksia, joita aiheutuu kunnille, joissa yhdyskuntarakenne on hajautunut ja väestö asuu laajalti pitkin kunnan aluetta. Syrjäisyyskertoimen vaikutusta pitäisi kasvattaa, koska syrjäisyydellä ja alhaisella asukastiheydellä on suuri merkitys palvelukustannuksiin.

Uudistus tulee voimaan 1.1.2015. Onko 4-5 vuoden siirtymäaika sopiva valtionosuusjärjestelmä-uudistuksen toteuttamiseksi?

--> Ei, siirtymäajan tulee olla vähintäänkin 5 vuotta.

Onko valtionosuusjärjestelmä uudistus tarpeellinen?

--> Ei, nykyinen järjestelmä kattaa esitettyä mallia paremmin palveluiden tuottamisesta aiheutuvat erilaiset tekijät ja vastaa paremmin perustuslain asettamiin reunaehtoihin kansalaisten palveluiden tasapuolisesta järjestämisestä.

Muut kommentit alustavaan ehdotukseen:

Valtionosuusmuutoksissa on syytä muistaa, että kuntien rahoitusperiaate nauttii perustuslain suojaa. "Valtionosuudet ovat kansalaisten palveluihin tarkoitettua rahaa, eivät poliittinen peliväline kuntaliitoksien ajamiseksi."

Valtio vastaa siitä, että kunnilla on rahat kansalaisten peruspalveluihin. Hallitus on puhunut vahvojen peruskuntien puolesta, mutta näyttää siltä, että uudistus tuottaa laajoille alueille heikkoja peruskuntia, joilta puuttuu rahaa.

Suomen perustuslain 2 luvun 6 § mukaan, ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Esitys on vastuuton ja vaarantaa kansalaisten yhdenvertaisten perusoikeuksien toteutumisen maan eri osissa. Näyttää siltä, että nyt ollaan luopumassa koko maan tasapuolisesta asuttamisesta ja tasapuolisista palveluista ja kaikkien asukkaiden tarpeista huolehtimisesta, vähentämällä kuntien peruspalveluiden tuottamiseen varattuja varoja.

Kuntalaisten perusoikeuksien kannalta esitetty malli vaarantaa subjektiivisten perusoikeuksien toteutumisen (tss oikeudet) laajoilla maaseutualueilla, joissa yhdyskuntarakenne on hajanainen. Uudistus johtaa siihen, että sillä joudutetaan pienten kuntien kuntaliitoksia, vahvistamalla keskustaajamien asemaa. Uudistuksen seurauksena näyttää olevan, että laajoilla maaseutualueilla kansalaisten peruspalveluita on mahdoton järjestää riippumatta kuntaliitosratkaisista.

Kun menojen tasauksesta siirrytään tulojen tasaukseen näyttää, että valtionosuuksia siirretään ennestään hyvin menestyville, korkean verotettavan tulo omaaville kunnille ja pienet heikommin menestyvät kunnat kärsivät ennestään.

Kun kuntarakenne- ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki näyttävät törmäävän perustuslaillisiin ongelmiin, käytetään valtionosuusjärjestelmän uudistamista välillisenä keinona toteuttaa muutoksia kuntarakenteessa. Valtionosuuksista kun voidaan päättää ilman perustuslaillista tarkastelua, eduskunnan enemmistöpäätöksellä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on yksi hallinnon oikeusperiaatteista. Se sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.

Jos viranomainen toimii vastoin tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, kyse on harkintavallan väärinkäytöstä.

Uudistuksella siirretään köyhiltä alueilta valtion budjettirahaa Suomen yli-voimaisesti rikkaimmille kunnille. Suurimmat menetykset osuvat maaseutukuntiin sekä harvaan asuttuihin että saaristokuntiin.

Kaupunginjohtaja Janne Kinnunen esitteli lausuntoa ja sen lähtökohtia kokouksessa tarkemmin hallituksen jäsenille.

Päätös

Hyväksyttiin.

Lisäksi kaupunginhallitus päätti yksimielisesti lausunnossaan esittää, että sairastavuuden painoarvoa korotetaan 2,5 kertaisesta selvästi isommaksi, kuten THL on ehdottanut, koska Ikärakenne-kriteerissä yli 84-vuotiaiden painoarvo laskee merkittävästi, mikä tuo oleellisia ongelmia vanhuspalveluiden rahoittamiseen.

Merkitään, että Tiina Minkkinen saapui kokoukseen tämän asian käsittelyn aikana klo 16.07.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

Kirje + ote Valtionvarainministeriö, Kunta- ja aluehallinto-osasto

Kaupunginhallitus § 89

Kuntien kommentointikierrokselta 17.12.2013 - 17.1.2014 vastauksia oli saatu 219 kunnasta. Kuntien ensimmäisellä kommentikierroksella ehdotusta valtionosuuskriteerien lukumäärän vähentämisestä pidetään yleisesti myönteisenä. Laskentatekijät ovat pääosin oikeansuuntaisia. Sairastavuuden painoarvoa haluttaisiin lisätä lähelle tutkijoiden esittämää tasoa. Uusien täsmennysten jälkeen selvitysmiehen esittämä sairastavuuden paino vastaa lähes kokonaisuudessaan THL:n tutkimaa tasoa. Sairastavuuden painoarvo nousee noin 2,5 -kertaiseksi: 9,6 -> 24,0 %

Ikärakenteen osalta toivottiin erityisesti vanhusikäryhmien voimakkaampaa painotusta. Työpaikkaomavaraisuusperustetta kritisoitiin, mm. maakuntakeskusten hyödyn näkökulmasta

Kuntien peruspalvelujen valtionosuuden muutos uudistuksessa on osassa kuntia varsin suuri. Tätä lievittämään selvitysmies on esittänyt alustavasti 5 vuoden siirtymäaikaa. Pääosa kuntien vastaajista piti tätä riittävänä.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen painoarvon kasvattamista ja kannustavuuden lisäämistä pidettiin kommentointikierroksella pää-

sääntöisesti perusteltuna. Verotulojen tasauksen osalta useat vastaajat esittivät tasauslisäprosentin korottamista 80 %:sta 85 – 90 %:iin.

Selvitysmiehen alustava hallituksen esitysluonnos kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta on 4.2.2014 lähetetty kuntiin lausunnoille. Valtiovarainministeriö pyytää palauttamaan lausunnot selvitysmiehen esityksestä viimeistään 4.4.2014 mennessä. Erityisesti pyydetään kiinnittämään huomiota seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- ehdotettaviin kriteereihin
- ikäryhmien ja sairastavuuden painoihin
- muiden kriteerien painoihin
- määräytymisperusteiden laskentaperiaatteisiin
- verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen
- siirtymätasauksen kestoon ja porrastukseen

Lausuntopyyntöön sisältyy ehdotus uudeksi valtionosuuslainsäädännöksi, sen yksityiskohtaiset perustelut sekä yleisperustelut. Esityksen yleisperusteluihin sisältyvät arviot uudistuksen taloudellisista vaikutuksista.

Valtionosuuslaskelmat on päivitetty vuoden 2014 valtionosuusmäärien tasolle. Uudet kuntakohtaiset laskelmat uudistuksen vaikutuksista valtionosuuksiin ovat kuntien käytössä lausuntokierroksen aikana.

Kuntien lausuntojen jälkeen hallitus valmistelee lopullisen hallituksen esityksen, joka toimitetaan eduskunnan käsittelyyn huhtikuun puolivälissä. Taavoitteena on, että eduskunta päättäisi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta alkavan kevätistuntokauden aikana. Uuden valtionosuusjärjestelmän on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015.

Uudistuksen sisältöön ei ole juuri tullut muutoksia joulukuun kommenttikierroksen jälkeen. Nyt käsillä olevat laskelmat on laskettu vuoden 2014 tasolle, kun joulukuussa kommentteille tulleet laskelmat

olivat vuoden 2013 tasolla. Tuoreimmilla tiedoilla päivitetyt laskelmat toivat osalle kunnista muutoksia. Koko maakunnan osalta muutos nykyjärjestelmään on päivitettyjen laskelmien mukaan positiivinen, +12 €/as.

Viitasaaren nykyinen valtionosuus on yhteensä 24 105 302 euroa ja uuteen järjestelmään siirtymisen jälkeen 22 914 725 (aik. 22.660.42 euroa) eli 3294 euroa/ asukas. Uuden valtionosuusjärjestelmän käyttöönotossa kaupunki menettäisi valtionosuuksia yhteensä -1 190 577 euroa eli 171 euroa/ asukas.

Kuntaliitto on laskenut valtionosuusuudistuksen laskennallisia vaikutuksia kuntien tuloveroprosenttiin. Keski-Suomessa vaikutukset vaihtelevat Äänekosken -1,3 %:sta Kivijärven + 6,0 %:iin. Viitasaarella vaikutus on + 1,5 %.

Liitejakelu:

- Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö
- Selvitysmiehen luonnos
- Kuntien kommentit, yhteenvetomuistio

- Kooste valtionosuusuudistuksesta/ linjaukset ja kuntakohtaiset laskelmat, Keski-Suomen liitto
- Vos-uudistus ja veroprosentit perustuen Kuntaliiton laskelmiin, Keski-Suomen liitto

Lisätiedot: Kaupunginjohtaja Janne Kinnunen, puh. 044 459 7300, talousjohtaja Ari-Jukka Käsmä, puh. 044 459 6820.

Ehdotus

Kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus päättää edelleen viitata aikaisemmin antamaansa lausuntoon valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta sekä toteaa lisäksi, että verotulojen tasauslisän ja tasausvähennyksen rajaa on korotettava 5 %:lla, kuten selvitysmies on uudistuksen alkuvaiheessa esittänyt. Tällöin tasauslisän raja olisi 85 % ja tasausvähennys olisi 35 %. Kaiken kaikkiaan kaupunginhallitus kiinnittää valtiovarainministeriön huomiota aikaisemman lausuntonsa tavoin nyt suunnitteilla olevan valtionosuusjärjestelmän perustuslainmukaisuuteen.

Päätös

Hyväksyttiin.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

Kirje + ote valtiovarainministeriö@vm.fi, ote Keski-Suomen liitto/ Kirsi Mukkala

Pöytäkirjanotteen oikeaksi todistaa ja että se on asianmukaisesti allekirjoitettu ja nähtävillä pidetty 21.3.2014

Viitasaarella 21.3.2014

Arkistosihteeri Alli Paananen

