

HAL: 128 /2014

145 § KEMINMAAN KUNNAN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
KUNTIEN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEKSI

Valtionvarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut valtionosuuslain uudistamista vuodesta 2012 alkaen. Selvitysmies on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka perusteella uudistetaan lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Liitteenä on selvitysmiehen luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.

Valtiovarainministeriö pyytää kunnilta ja muilta jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot lakiesityksestä. Ministeriö pyytää kannanottoa erityisesti seuraaviin esityksen asiakokonaisuuksiin:

- ehdotettaviin kriteereihin
- ikäryhmien ja sairastavuuden painoihin
- muiden kriteereiden painoihin
- määräytymisperusteiden laskentaperiaatteisiin
- verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen
- siirtymätasauksen keston ja porrastukseen.

Lausunnot tulee antaa 4.4.2014 mennessä. Liitteenä on lausuntopyyntö sekä Keminmaan kunnan lausunto asiassa.

Liite 47

Liitteenä lausuntopyyntö, selvitysmiehen luonnos hallituksen esitykseksi sekä kunnan lausunto

Kunnanjohtajan esitys:

Kunnanhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle liitteen mukaisen lausunnon Keminmaan kunnan lausuntona luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi.

Kunnanhallituksen päätös:
Esitys hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa

Keminmaa 28.3.2014

Merja Michelsson
hallintojohtaja, pöytäkirjanpitäjä



KEMINMAAN KUNTA

Kunnanhallitus

25.3.2014

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

KEMINMAAN KUNNAN LAUSUNTO KOSKIEN LUONNOSTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KUNTIEN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kuntien lausuntoa valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevasta luonnoksesta. Lausunto tulee antaa 4.4.2014 mennessä.

Keminmaan kunta toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Uudistuksen tavoitteet

Uudistuksen tavoitteet ovat ristiriitaisia. Luonnoksessa uudistuksen tavoitteena todetaan olevan seuraavaa:

Uudistuksen tavoitteena on taloudelliseen toimintaan sekä tehokkaaseen palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen kannustava rahoitusmalli. Järjestelmän tulee tasata ensisijaisesti tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kuntien välisiä kustannuseroja, ei esimerkiksi erilaisesta palvelutarjonnasta syntyviä eroja.

Esityksen tavoitteena on muuttaa valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta yksinkertaisemmaksi ja siirtää painotusta kustannus ja tarve-erojen tasauksesta tulopohjan tasaukseen. Nykyjärjestelmässä euromääräinen painotus on kustannus- ja tarve-erojen tasauksessa.

Tavoitteena olisi siis samanaikaisesti valtionosuusjärjestelmän tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvien kuntien välisten kustannuserojen tasaaminen ja valtionosuusjärjestelmän painotuksen siirtäminen kustannus ja tarve-erojen tasauksesta tulopohjan tasaukseen.

Edelleen luonnoksen tavoitteiden ristiriitaisuus ilmenee seuraavassa:

Valtionosuuskriteereiden tulee olla sellaisia, joihin kunta ei voi omilla toimillaan vaikuttaa.

Uudistetun järjestelmän tavoitteena on myös kannustavuuden parantaminen. Kannustavuutta edistää tasauslisän asettaminen 80 prosenttiin. Tällöin kunta, jonka laskennalliset verotulot jäävät alle maan vastaavan keskiarvon, saa valtionosuuden tasauslisänä 80 prosenttia oman laskennallisen verotulonsa ja valtakunnallisen keskiarvon erotuksesta, eikä koko erotusta. Uudistetussa järjestelmässä on tavoitteena,

että tasaustasaa saavalle kunnalle, jonka verotulopohja kasvaa, jää hyödyksi 20 prosenttia tästä kasvusta.

Tässä tapauksessa kunta voisi vaikuttaa valtionosuuskriteerin vaikutukseen kasvattamalla verotulojaan.

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen tosiasiallinen tavoite ilmenee luonnoksen seuraavasta tavoitteista:

Tavoitteena on mahdollisimman pitkälle perusteiden neutraalisuus kuntajaon muutoksissa. Tämän vuoksi pyritään uudistamaan niitä laskentaperusteita, jotka nykyisellään aiheuttavat suurimpia muutoksia liitoskuntien valtionosuuksiin. Rahoitusjärjestelmän ja valtionosuusperusteiden uudistuksessa on tavoitteena myös varmistaa niiden toimivuus muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa. Kuntakoon kasvattaminen mahdollistaa järjestelmän oleellisen yksinkertaistamisen.

Valtionosuusjärjestelmän uudistus on looginen jatko niille toimenpiteille (mm. kuntarakennemuutos ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus), joilla kuntaliitoksia pyritään saamaan aikaan vastoin kuntien ja kuntalaisten omaa tahtoa. Tämä vaikutelma saa vahvistusta uuden järjestelmän aiheuttamien valtionosuusmenetysten kohdentumisesta pääsääntöisesti alle 20.000 asukkaan kuntiin.

Laskentakriteerit

Uuden valtionosuusjärjestelmän laskentakriteerien taustalla olevia laskelmia ei ole esitetty, joten kriteerien vastaavuus kuntien palvelujen järjestämisestä aiheutuvien todellisten kustannusten kanssa jää avoimeksi. Perusteet nyt ehdotettujen kriteerien valinnalle jäävät epäselviksi, josta syystä johtuen kriteerien valinnan tarkoituksen hakuisuus nousee vahvasti esille. Laskentakriteerien määrän alentamisen on siinä määrin perusteltua valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamisen kannalta. Laskentakriteerien lukumäärän vähentäminen nyt esitettyyn määrään heikentää uuden valtionosuusjärjestelmän mahdollisuutta ottaa huomioon erilaisten kuntien olosuhdetekijöiden vaikutuksia palvelujen kustannuksiin.

Uudistuksessa esitetään verotulojen perustuvaa valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin seuraavasti:

Esityksessä ehdotetaan tulopohjan tasauksen painon korottamista nykyjärjestelmään verrattuna. Tämä toteutettaisiin siirtämällä kustannusten tasauksesta noin 700 miljoonaa euroa verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Verotuloihin perustuvassa tasauksessa tasausrajaa ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 91,86 prosentista 100 prosenttiin. Tasausrajan alapuolella olevat kunnat saisivat uudessa järjestelmässä tasaustasaa 80 % tasausrajan ja kunnan oman asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta.

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ehdotetaan huomioitavaksi ydinvoimalaitosten, voimalaitosten ja pienvoimalaitosten kiinteistövero. Tasaukseen ei kuitenkaan lisättäisi koko veron määrää, vaan hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus voimalaitosten laskennallisen kiinteistöveron huomioiminen 50 %:n osuudella.

Uudistuksessa siirrettäisiin 700 milj. euroa kuntien valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten tasauksesta verotulotasaukseen, joka on merkittävä periaatteellinen muutos. Muutoksen kohtuullistamiseksi tulee tasauslisä korottaa 90 % uudistusesityksessä ehdotetun 80 % sijaan. Koko Lapin maakunnan tasolla tasauslisän nostaminen 90 %:iin lisäisi valtionosuuksia 50 €/as ehdotuksen mukaisesta tasosta. Ehdotuksessa esitetään voimalaitosten kiinteistöveron osittaista lisäämistä verotulojen tasaukseen. Esitetty muutos heikentää voimalaitoskuntien asemaa ja asettaa ne eriarvoiseen asemaan muiden kuntien kanssa, josta syystä muutosta ei tule toteuttaa.

Uuden valtionosuusjärjestelmän keskeisin muutos on ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella määräytyvä valtionosuus. Ehdotuksessa todetaan seuraavaa:

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvoihin kustannuseroja selittävinä tekijöinä ehdotetaan tuntuva muutosta suhteessa nykyisiin painoihin. Ikärakenteen paino-osuutta kaikista laskennallisista kustannuksista, mukaan lukien esi- ja perusopetus, päivähoido ja muut olosuhdetekijät, ehdotetaan alennettavaksi noin 70 prosenttiin, kun sen paino on nykyisin noin 82 prosenttia. Sairastavuuden paino ehdotetaan korotettavaksi noin 2,5-kertaiseksi nykyjärjestelmään verrattuna. Ehdotetuilla muutoksilla on suurehkoja kuntakohtaisia vaikutuksia.

Ehdotettu muutos tarkoittaa yli 7 miljardin euron muutosta kuntien laskennallisten valtionosuuteen oikeuttavien kustannusten määrässä. Kriteerissä painottuu sairastavuus vahvasti - kriteerin mukaiset kuntien laskennalliset kustannukset nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä ovat 9,5 %, kun taas uudessa niiden osuus tulisi olemaan 25,0 %. Yhtenä valtionosuusuudistuksen lähtökohtana on ollut kehittää järjestelmän kannustavuutta ja palkitsevuutta. Sairastavuuskertoimen suuri merkitys on tämän tavoitteen vastainen. Kunnat, jotka ovat panostamalla sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohentaneet asukkaidensa terveydentilaa ja vähentäneet sairastavuutta, saavat nyt negatiivisena kannusteena pienempää valtionosuutta. Sairastavuuskerrointa on sinänsä hyvä käyttää yhtenä perusteena uusien sote -alueiden rahoitusratkaisussa, mutta sen painoarvoa uudessa valtionosuusjärjestelmässä tulee vähentää. Sairastavuuskertoimen rinnalla kuntalaisten hyvinvointi tulee huomioida valtionosuusjärjestelmän palkitsevana elementtinä.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä on lisätty merkittävästi rahoitusta kaksikielisyyskriteeriin sekä uusiin vieraskielisyyteen, koulutustaustaan ja työpaikkaomavaraisuuteen perustuviin kriteereihin seuraavasti:

Kaksikielisyyskriteeri yhdistetään yhdeksi määräytymistekijäksi ja sen mitoituksessa otetaan huomioon myös nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus. Kaksikielisyyslisän määrä on lähtökohtaisesti hieman suurempi kuin yhteenlasketut kaksikielisyys- ja ruotsinkielisyyskorotukset ovat nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä.

Kokonaan uutena määräytymiskriteerinä uuteen valtionosuusjärjestelmään ehdotetaan koulutustaustatekijää. OKM:n teettämässä tutkimuksessa on todettu, että esi- ja perusopetuksessa vanhempien koulutustaustalla on merkittävä vaikutus oppimistuloksiin. Koulutustaustakriteerissä ehdotetaan otettavaksi huomioon ilman tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta kunnissa.

Vieraskielisyyden aiheuttamat kustannukset ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosien aikana. Aikaisemmin vieraskielisyys otettiin huomioon vain esi- ja perusope-

tuksen laskennallisissa kustannuksissa. Nyt esitetään määrittelyn laajentamista siten, että kustannuksissa huomioidaan kunnan koko vieraskielisen väestön aiheuttamat palvelutarpeet. Nykyjärjestelmässä vieraskielisyyden aiheuttamat kustannukset otetaan huomioon noin 40 miljoonan euron osuudella. Uudessa järjestelmässä kriteeri laajenisi koskemaan koko väestöä ja laskennallinen kustannus olisi noin 470 milj. euroa.

Uusina tekijöinä olisivat koulutustaustakerroin ja työpaikkaomavaraisuus. Koulutustaustakertoimella pyritään hallitusohjelman mukaisesti osaltaan huomioimaan perusopetuksen toimintaympäristön erilaisuus kunnissa. Sen kustannusvaikutus järjestelmässä on lähtökohtatilanteessa 160 milj. euroa. Työpaikkaomavaraisuuden tarkoituksena on kannustaa kuntia aktiivisuuteen omassa elinkeinopolitiikassaan. Se myös huomioi erityisesti keskusseutujen erityiskustannukset palvelujen, esimerkiksi infrastruktuuri- ja liikenneinvestoinneissa. Työpaikkaomavaraisuuden kustannusvaikutus on noin 200 milj. euroa.

Tämän lisäksi uuteen työpaikkaomavaraisuuskriteeriin sisältyy kannustavuuselementti, jonka tarkoituksena on edistää kuntien aktiivisuutta omassa elinkeinopolitiikassaan. Sen perusteella kunta hyötyy työpaikkojen määrän lisääntymisestä myös valtionosuusjärjestelmässä.

Näiden laskentakriteereiden mukaisten valtionosuuksien kohdistuminen kuntien todellisiin kustannuksiin jää epäselväksi. Kaksikielisyyskriteerin muutos lisää kaksikielisten kuntien valtionosuuteen oikeuttavia laskennallisia kustannuksia 50,9 milj. eurosta 90,8 milj. euroon eli lähes kaksinkertaiseksi. Uudistusta koskevassa esityksessä ei kuitenkaan tuoda esille niitä kaksikielisten kuntien palvelujen määrän tai kysynnän muutosta, joiden perusteella korotus olisi tarpeen suorittaa.

Myöskään koulutustaustakertoimen osalta ehdotuksessa ei ole kuvattu miten vanhempien koulutustausta lisää kuntien kustannuksia tai mitä kuntien palveluja kyseisellä kriteerillä halutaan rahoitettavaksi osana valtionosuusjärjestelmää. Koulutustaustakriteeri vaikutus uuden valtionosuusjärjestelmän laskennallisiin kustannuksiin on 160 milj. euroa, joten se on merkittävä muutos, jonka perustelut jäävät ehdotuksessa epäselviksi.

Uuden järjestelmän vieraskielisyyskriteeri on samalla tavalla vailla selkeitä perusteluja tai esitystä niistä kuntien kustannuksista, joiden perusteella valtionosuutta jaetaan. Ehdotuksessa todetaan vieraskielisyydestä aiheutuneiden kustannusten lisääntyneen huomattavasti, mutta siinä ei kerrota miten kustannusnousu on todennettu ja mistä kustannusten kasvu kunnissa johtuu. Tämän kriteerin mukainen valtionosuuteen oikeuttavat laskennalliset kustannukset ovat ehdotuksessa kymmenkertainen nykyjärjestelmään verrattuna. Tämäkin oleellinen valtionosuusjärjestelmän muutos esitetään suoritettavaksi ilman hyväksyttäviä perusteluja.

Erityisesti työpaikkaomavaraisuuden perusteella suoritettava valtionosuuden kohdentuminen kuntien todellisiin palvelutuotannon kustannuksiin jää uudistusehdotuksessa todentamatta. Työpaikkaomavaraisuuskriteeri vääristää muiden kuntien kuin keskusseutujen infrastruktuuri- ja liikennekustannusten valtionosuusperustetta. Ajatus siitä, että vain keskusseutujen kunnilla on merkittäviä kunnalliseen infrastruktuuriin ja liikenneoloihin perustuvia kustannuksia, on perusteeton ja sitä ei voida käyttää valtionosuuskriteerinä.

Perusteena kriteerille uudistuksessa esitetään myös kuntien elinkeinopolitiikan aktivointi. Työpaikkaomavaraisuuden määrittäminen kuntia tasapuolisesti kohtelevalla tavalla on ongelmallista. Laskettaessa työpaikkaomavaraisuutta, tulee työpaikkamäärästä poistaa julkiset (valtionhallinnon, seurakuntien, kuntien ja kuntayhtymien) työpaikat, joiden ylläpitäminen perustuu julkisten palvelujen tuottamiseen ja yhteisiin verovaroihin. Kyseisten julkisten työpaikkojen sijoittuminen keskuskuntaan ei perustu sen elinkeinopolitiikan tehokkuuteen, vaan sijaintiin alueella. Työpaikkaomavaraisuuden laskennassa myös etätyö ja niiden työpaikkojen sijoittuminen kuntiin tulee voida myös huomioida. Edellä olevan perusteella työpaikkaomavaraisuus valtionosuuden laskentakriteerinä tulee poistaa siihen liittyvien kohdentamis- ja määrittämisongelmien vuoksi.

Ehdotuksessa uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi ehdotetaan myös menettelyä, jolla valtion vastuulle siirtyvien ammattikorkeakoulujen rahoitus järjestettäisiin. Ehdotuksen mukaan:

Hallitusohjelman mukaisesti vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään vuoden 2015 alussa kokonaan valtiolle. Vuoden 2015 tasolla kunnilta valtiolle siirrettävä määräraha on noin 453 milj. euroa. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on tehty päätös menettelystä kuntien rahoitusosuuden siirtämiseksi ammattikorkeakoulujen rahoitukseen. Tämän päätöksen mukaisesti kunnan omarahoitusosuutta muiden toimintojen käyttökustannuksiin korotetaan vastaavasti siten, että ammattikorkeakouluista poistuva kuntien omarahoitusosuus kohdistetaan kuntien peruspalvelujen ja toisen asteen rahoitukseen. Siirrettävästä summasta kuntien peruspalveluihin kohdistetaan 36 % ja toiselle asteelle 64 %. Tämän perusteella kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta tehdään vuoden 2015 tasolla noin 163 miljoonan euron vähennys. Tämä toteutetaan korottamalla kaikkien kuntien omarahoitusosuutta noin 30 euroa asukasta kohti.

Ehdotettua muutosta Kuntaliitto on kommentoinut seuraavasti:

Ongelmaksi jää, että toiseen asteen koulutuksen rahoitusta ei ole kytketty kokonaisuuteen. Kuntaliitto katsoo, että ns. ylläpitäjämallin kehittäminen tulee liittää uudistukseen. Kuntien omarahoitusosuus toisen asteen koulutuksesta pitäisi laskea esimerkiksi 16 - 18 -vuotiaiden ikäluokan mukaan eikä asukasluvun mukaan kuten nyt.

Kuntaliitto huomauttaa myös siitä, että peruspalvelujen valtionosuudet ovat pienenevässä ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelyn takia. Uudistuksen valmistelun aikana on päätetty, että ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirtäminen valtiolle toteutetaan vähentämällä sekä toisen asteen koulutuksen valtionosuutta että peruspalvelujen valtionosuutta. Kuntaliitto edellyttää, että kustannusneutraali valtionosuuden vähennys toteutetaan kokonaan opetus- ja kulttuuriministeriön osuudesta.

Keminmaan kunta pitää Kuntaliiton esittämiä kommentteja perusteltuina ja esittää omana lausuntonaan niiden ottamista huomioon valtionosuusuudistuksessa.

Siirtymäkausi

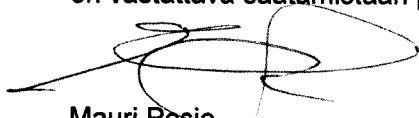
Uusi valtionosuusjärjestelmä aiheuttaa suurelle joukolle kuntia merkittäviä tulomenetyksiä, jotka toteutetaan samanaikaisesti merkittävien valtionosuusleikkausten

kanssa. Näiden yhteisvaikutuksen tasaamiseksi vähintään 5 vuoden siirtymäkausi on ehdoton edellytys muutoksen toteuttamiselle. Uudistuksen vaikutus kuntien valtionosuuksien määrään tulee rajata 50 euroon/asukas/vuosi koko siirtymäkauden ajalle ja vaikutuksen enimmäismäärä kuntaa kohden tulee määrittää uudistusesityksessä ehdotettua kohtuullisemmaksi. Monien kuntien mahdollisuudet selvitä palveluvelvoitteestaan ovat vaarantumassa, josta syystä valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ja valtionosuusleikkauksen yhteisvaikutus valtion rahoitusperiaatteen toteutumiseen tulee arvioida perustuslakivaliokunnassa, jota mm. Kuntaliitto on lausunnossaan painottanut.

Kokonaisarviointi uudistuksesta

Hyvänä piirteenä uudistuksessa on tavoite järjestelmän selkeyttämiseksi ja laskentakriteerien läpinäkyvyyden lisääminen. Nyt esitetyllä valtionosuusjärjestelmän muutoksella ei kuitenkaan edistetä kuntien kykyä tuottaa kuntalaisten peruspalvelut tarvittavassa laajuudessaan. Sen sijaan valtionosuusjärjestelmän muutos esitetyllä tavalla näyttäytyy jatkeena valtiovallan julkituomalle tavoitteelle vähentää kuntien lukumäärää vastoin kuntien tahtoa. Mikäli valtionosuusjärjestelmän tavoite ja motiivi on kuvatuunlainen, on myös sen tarpeellisuus kyseenalainen.

Valtionosuusjärjestelmän on jatkossakin turvattava kunnallisten palvelujen järjestäminen tehokkaasti koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Valtion on vastattava säätämistään palveluvelvoitteista rahoitusperiaatteen mukaisesti.



Mauri Posio
kunnanjohtaja