

59 § LAUSUNTO VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA

Liite 1

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maa- ja metsätalouden väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen.

Hallitusohjelman mukaan kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Tavoitteena on muun muassa poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä.

Valtiovarainministeriön asettaman selvitysmiehen toimeksiannon mukaan valtionosuusperusteiden uudistamisessa tuli tarkastella muun muassa perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvaustarpeita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa. Tavoitteeksi asetettiin uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelmassa linjatulla tavalla siten, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2015 alusta.

Lähtökohtana on, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjakso ei muutu valtionosuusuudistuksen johdosta.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista kevästä 2012 alkaen. Hän julkisti alustavat uudistuslinjauksensa helmikuussa 2013. Seuraavana vaiheena valtiovarainministeriö lähetti 17.12.2103 kunnille kommentoitavaksi selvitysmiehen tarkennetut uudistusesitykset ja kriteerit kuntakohtaisine laskelmineen. Kunnilta pyydettiin lausuntoa mm. laskentakriteerien määrästä ja sisällöstä, siirtymäkauden pituudesta ja ylipäätään järjestelmäuudistuksen tarpeesta.

Selvitysmies on valmistellut liitteenä olevan luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka mukaisesti hän ehdottaa valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi. Valtionosuuslaskelmat on päivitetty vuoden 2014 valtionosuusmäärien tasolle. Uudet kuntakohtaiset laskelmat uudistuksen vaikutuksista valtionosuuksiin ovat kuntien käytössä lausuntokierroksen aikana.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.4.2014.

Liitteenä 1 Vimpelin kunnan lausunto

Oheismateriaalina:

- luonnos hallituksen esitykseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi
- yhteenvetomuistio kuntien kommentteista selvitysmiehen alustavasta esityksestä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi
- kuntakohtaiset ja kuntatyyppittävät laskelmat vuoden 2014 tasossa
- THL:n tutkimusraportti "Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen
- VATTin raportti ikärakenteen huomioimiseksi päivähoidon sekä esi- ja perusopetuksen huomioimisen osalta

Valmistelija: kunnanjohtaja Juhani Laasanen, puh 06 2412 6300,
044-465 9300, juhani.laasanen(at)vimpeli.fi

Kj

Kunnanhallitus päättää antaa liitteen mukaisen lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi.

Khall

Hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa
Vimpeli 01.04.2014



Hallintosihteeri/keskusarkistonhoitaja

VIMPELIN KUNNAN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEKSI

Yleistä

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudella ja siihen kuuluvalla verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella pyritään turvaamaan kuntien mahdollisuudet järjestää riittävän yhtenäiset peruspalvelut eri osissa maata kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta. Järjestelmä yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Uudistuksen tavoitteena on muun muassa, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen. Hallitusohjelman mukaan kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Tavoitteena on muun muassa poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjausten mukaan:

- Järjestelmän painopistettä siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.- Järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niistä päällekkäisyyksiä.
- Jatkossakin valtionosuudet perustuvat merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen sekä niitä koskevat kriteerit uudistetaan ottamalla niihin uudet ajantasaiset sisällöt.
- Poistetaan määräytymistekijöistä porrastukset ja siten lisätään järjestelmän kuntaliitosneutraalisuutta.
- Vieraskielisten määräytymisperuste laajennetaan koskemaan koko väestöä.
- Parannetaan järjestelmän kannustavuutta tulojen tasauksessa ja poistamalla määräytymisperusteiden porrastukset sekä korvaamalla taajamarakennekriteeri työpaikkaomavaraisuudella.
- Säilytetään kustannustenjaon tarkistus osana järjestelmää. Tavoitteena on siirtyä nykyistä tiheämpään tarkistukseen.
- Toisen asteen koulutuksen rahoitusta ei siirretä yhden putken valtionosuuksiin ja rahoitus myönnetään edelleen hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen järjestäjille.
- Uusi järjestelmä otetaan käyttöön 2015. Kuntien välisten muutosten lieventämiseksi varaudutaan siirtymäaikaan.
- Uudistuksen vaikutukset ja kuntakohtaiset koelaskelmat on laadittu vuoden 2014 tasoon.

Esitys täyttää keskeisiltä järjestelmän rakenteelle asetetut tavoitteet. Järjestelmä on laskennallinen ja peruskunnat pysyvät valtionosuuden saajina peruspalvelujen valtionosuuksissa. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus pysyy järjestelmän osana. Tämän painoarvoa on vahvennettu muuttamalla tasauksen rakennetta ja siirtämällä noin 700 miljoonaa euroa kustannusten tasauksesta tulopohjan tasaukseen. Valtionosuuskriteerien määrää on vähennetty radikaalisti nykyisestä, mikä toisaalta lisää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja selkeyttä, mutta toisaalta heikentää tasoituksen osumatarkkuutta. Tätä osoittaa koelaskennan lopputulokset, joissa on erittäin suuria valtionosuusmuutoksia ja jotka siirtymäajoista huolimatta heikentävät tasoituksessa menettävien kuntien kantokykyä.

Uudistus on neutraali kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon osalta. Tämä tarkoittaa, ettei valtionosuuksien kokonaismäärään eikä valtion ja kuntien rahoitusvastuuseen uudistuksesta johdettavia muutoksia. Kuntien valtionosuusmuutokset ovat kuntien välistä nollasummapeliä, jossa

toisten kuntien saama valtionosuuden lisäys on pois toisten kuntien valtionosuuksista. Valtionosuusuudistus osuu vaiheeseen, jossa kuntien valtionosuuksiin on tehty vuosi vuodelta merkittäviä leikkauksia. Uudistus johtaa monessa kunnassa talouden heikkenemiseen niin, että kunnan mahdollisuus selvittää palveluistaan tulee vaarantumaan. Uudistus johtaa myös monissa kunnissa merkittäviin kunnallisveron korotuksiin. Nämä ovat koko uudistuksen toteuttamisen ja onnistumisen kannalta suuria ongelmia.

Tasoituksen suunta

Valtionosuustasoituksen perussuuntaa voidaan arvioida eri näkökulmista. Jos katsotaan tasoitusta kuntakoon näkökulmasta, tasoituksen kokonaisvaikutus on rahallisesti negatiivinen aina 20 000 asukkaan kuntakoon asti. Toisin sanoen edellä mainitut kuntaryhmät häviävät uudistuksessa nykytilaan verrattuna. Yli 20 000 asukkaan kuntakoosta lukien vaikutus on positiivinen eli nämä kuntaryhmät voittavat. Uudistuksesta hyötyvät eniten yli 100 000 asukkaan kaupungit.

Tasoitusta on syytä katsoa myös kuntien taloudellisen aseman perusteella, jota kuvaa esimerkiksi taseen kertynyt ali-/tai alijäämä. Kuntien vuoden 2012 tilaston perusteella 99 kunnalla oli taseeseen kertynyt alijäämää. Näistä vain seitsemän kunnan asukasluku oli yli 20 000. Toisin sanoen tasoituksessa häviävät eniten asukasluvultaan pienet kunnat, jotka ovat taseeseen kertyneellä alijäämällä mitattuna taloudelliselta asemaltaan heikoimmat. Tästä näkökulmasta tasoituksen suuntaa ei voi millään muotoa pitää oikeudenmukaisena. Kun kyseiset kunnat menettävät muiden kuntien tapaan myös valtionosuusleikkausten seurauksena, tilanne muodostuu kohtuuttomaksi. Tältä osin valtionosuusuudistusta ei voi hyväksyä ja sitä tulee muuttaa. (Vertailu on tehty vuoden 2012 kuntajaon perusteella.)

Tasointen kunnan verorahoituksen näkökulmasta

Esitetty valtionosuusjärjestelmä johtaa epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen, kun tasoitusta tarkasteltaessa otetaan huomioon kuntien koko verorahoitus (valtionosuus+verotulot). Järjestelmässä muita alhaisempien veropohjan kuntien tulopohjaa tasoitetaan edelleenkin niin, että monissa näistä kunnissa yhteenlaskettu verorahoitus asukasta kohti laskettuna ylittää sellaisten kuntien verorahoituksen määrän, joilla verotulot/asukas ovat mainittuja kuntia korkeammat. Vimpeli on juuri tällainen kunta. Esimerkiksi Tilastokeskuksen vuoden 2012 kuntien verotuloja ja valtionosuuksia koskevan tilaston mukaan Vimpelin kunnalla oli Etelä-Pohjanmaan kuntiin verrattuna neljänneksi korkeimmat verotulot/asukas. Kuitenkin Vimpelin kunnalla oli Etelä-Pohjanmaan kunnista neljänneksi alhaisimmat yhteenlasketut verorahoitustulot/asukas. Tällä tavoin syntynyt verorahoitusero on jopa useita satoja euroja/asukas. Tämä tarkoittaa miljoonien eurojen eroa kuntien verorahoituksessa. Tasointen johtaa tällä tavoin epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen monien niiden kuntien kohdalla, jotka ovat kysyneet aktiivisen elinkeinopolitiikan kautta aikaan saamaan muita korkeamman veropohjan. Kuvattu tilanne syntyy valtionosuusjärjestelmässä käytettyjen kaikkien laskennallisten määräytymiskriteerien vaikutuksen tuloksena, mutta ennen kaikkea verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasoinnin seurauksena. Uudessa järjestelmässä tasointen tulisi muuttua niin, että kokonaistasoinnissa otetaan huomioon kuntien saama koko verorahoituksen määrä.

Valtionosuuskriteerit

Valtionosuuskriteerien määrää on vähennetty merkittävästi. Monen kriteerin osalta yksityiskohdalliset perustelut valinnalle tai painotukselle ovat jääneet avaamatta. Tämä koskee muun muassa työpaikkaomavaraisuus-, ikärakenne- ja sairastavuuskriteerejä. Esimerkiksi ikärakenteen ja sairastavuuden painoarvoihin on uudistusehdotuksessa päädytty ”poliittisen harkinnan” perusteella, sillä tutkimustuloksissa saatuja painoarvoja ei ole käytetty sellaisenaan. Perusteluja ratkaisuille ei ole myöskään esitetty. Perusteluja ei ole myöskään ratkaisuille, joissa asiantuntijavirastojen

(esim. THL) esittämiä kriteerejä ei ole otettu lainkaan mukaan järjestelmään. Kriteerien valinnoilla ja painotuksilla on ratkaiseva merkitys kuntien valtionosuuksiin. Kuntien välisistä valtionosuusmuutoksista on selvästi nähtävissä, että uudistuksella on tietoisesti pyritty haluttuun lopputulokseen, joka karkeasti ottaen tarkoittaa, että ”vahvoja kuntia vahvistetaan ja heikkoja heikennetään”. Valtionosuuskriteerien oleellinen vähentäminen nykyisestä määrästä johtaa väistämättä siihen, että ”poliittisen harkinnan” vaikutus tasoituksen lopputulokseen entisestään vahvistuu.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

Tulojen tasauksen painoarvoa lisätään siirtämällä peruspalvelujen valtionosuudesta noin 720 miljoonaa euroa tasausrajan nostamiseksi sataan prosenttiin. Tämä vähentää peruspalvelujen valtionosuutta 134 euroa/asukas/kunta ja nostaa kuntien omarahoitusosuutta. Tämän seurauksena peruspalvelujen valtionosuusprosentti alenee lähes 3 %. Laskentapohjana ovat edelleenkin kuntien laskennalliset verotulot. Tasausraja on 80 %, mikä tarkoittaa tasausrajan alapuolella oleville kunnille 20 % omavastuuosuutta. Tämä on selvästi nykyisen järjestelmän mukaista omavastuuosuutta (runsaat 8 %) suurempi. Tätä ei voi pitää hyväksyttävänä, koska se käytännössä lisää edelleen valtionosuusmenetyksiä niissä kunnissa, jotka järjestelmä uudistuksessa ovat muutoinkin häviäjiä. Positiivinen seikka uudistuksessa on kuitenkin se, että kunnan verotulojen kasvattaminen ei enää tältä osin syö tasaushyötyä.

Siirtymätasaukset

Valtionosuuksien kunnittaisia muutoksia varten on tarkoitus luoda viiden vuoden siirtymäjärjestely, jossa vuosittaiset muutokset rajataan seuraavasti:

1 vuosi: 50 €/as

2 vuosi: 50 €/as (ja kokonaismuutos 100 €/as)

3 vuosi: 80 €/as (ja kokonaismuutos 180 €/as)

4 vuosi: 80 €/as (ja kokonaismuutos 260 €/as)

5 vuosi: 120 €/as (ja kokonaismuutos 380 €/as)

Kuntakohtaiset muutokset tulevat olemaan sekä eniten menettävien että eniten voittavien kuntien joukossa erittäin suuria (Merikarvia -638 €/as ja Evijärvi +323 €/as). Siirtymäjärjestelystä huolimatta muutosten vaikutukset ”ääripäissä” olevien kuntien tulopohjaan ovat niin suuria, ettei tasoitusta voi pitää oikeudenmukaisena. Kun häviäjinä ovat erityisesti pienet ja alle 20 000 asukkaan kunnat, tilanne monen kunnan kohdalta muodostuu kohtuuttomaksi. Tämä koskee myös Vimpelin kuntaa.

Kiinteistövero

Kiinteistövero poistettiin tasauksesta vuonna 2012. Pelkästään tämä muutos merkitsi Vimpelin kunnalle noin 190 000 euron vähennystä tasauslisäykseen. Muutos tehtiin käytännössä ilman perusteluita. Koska tasauksen piirissä oleva veropohja tulisi olla mahdollisimman laaja, kiinteistövero sisällyttäminen järjestelmään olisi perusteltua.

Yhteenveto

Vimpelin kunta katsoo, että valtionosuusjärjestelmän uudistamisen perustavoitteet ovat pääosin kannatettavia. Uudistuksen lopputulosta, jossa taloudellisesti vahvojen kuntien/kaupunkien valtionosuudet lisääntyvät merkittävästi nykyisestä ja monien taloudellisesti heikkojen kuntien valtionosuudet vähenevät nykyisestä, ei voi edellä esitetyn perusteella pitää oikeudenmukaisena. Tämän vuoksi ehdotettu järjestelmää on korjattava ja muutettava niin, ettei pienten, taloudellisesti heikkojen kuntien tulopohjaa heikennetä nykyisestä.