

28§ LAUSUNTO SELVITYSMIEHEN LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESIITYKSEKSI
VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista keväästä 2012 alkaen. Kunnilta pyydettiin lausunnot selvitysmiehen ehdotuksesta uudeksi valtionosuuslaiksi 17.1.2014 mennessä. Posion kunta antoi kannanottonsa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta kokouksessaan 13.1.2014.

Lausuntopyynnössään valtiovarainministeriö pyytää lausunnonantajia kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Liitteenä lausuntopyyntö liitteineen. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.4.2014 klo 16 mennessä sähköpostiosoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi

UUDISTUKSEN KESKEISET PÄÄPERIAATTEET JA LASKENTAKRITEERIT:

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

- tasausraja 100 % (nykyisin 91.86 %)
- tasauslisä 80 % (nykyisin 100 %)
- tasausvähennys 30 % lisättynä tasausrajan ylittävän osan luonnollinen logaritmi> tasausvähennys liukuva (nykyisin kiinteä 37 %)
- tulojen tasaukseen siirretään 700 milj. euroa (kustannusten tasauksesta, euroa/as tassausruisesti kuntien omarahoitusosuutta kasvattamalla)

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 asukaista 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)

Lisäosat

- syryjäisyys (syryjäisyyslulun perusteella, jos syryjäisyysluku on yli 1,5 = kunnan kerroin on kolminkertainen)
- saamelaisten kotiseutualueen lisä (saamelaisten kotiseutualueen kunnille = asukasluvun perusteella kerrottuna saamenkielisten osuudella koko väestöstä)
- työpaikkaomavaraisuus (kunnan kerroin = kunnan työpaikkaomavaraisuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin).

Ehdotus:

Posion kunta antaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta liitteessä esitetyn kannanoton.

Lausunnossaan Posion kunta edellyttää erityisesti, että valtionosuuksien laskentakriteerejä tulee muuttaa syrjäisyyslisän laskentaperiaatteiden osalta siten, että siitä poistetaan nyt esitetyn kaltainen syrjäisyysluvun 1,5 rajaan perustuva kolminkertainen kerroin ja sen tilalle määritellään tasainen portaattomasti nouseva kerroin. Portaaton kerroin voidaan toteuttaa seuraavasti: kaikille kunnille, joille on määritetty syrjäisyysluku (yli 0,50) maksettaisiin lisäosaa kertoimella, joka lasketaan kaavalla $1 + \text{syrjäisyysluku}$. Esimerkiksi jos syrjäisyysluku on 1,2, kerroin on 2,2. Syrjäisyysluvun ollessa esimerkiksi 1,9 (joka on nykyisten syrjäisyyslukujen kärkeä Pohjois-Lapista), kerroin olisi 2,9. Vaihtoehtona Posion kunnalle käy myös syrjäisyyslisäosan kertoimen muuttaminen Lapin maakuntaliiton lausunnossaan esittämällä tavalla siten, että kerroin on ehdotetusti kolminkertainen kunnalle, jonka syrjäisyysluku on yli 1,50 ja kunnalle, jonka syrjäisyysluku on 1,00 - 1,49, syrjäisyyden lisäosa olisi 2,5 - kertainen.

Päätös:

Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

Otteen oikeaksi todistaa
Posiolla 3.4.2014

Lilla Järvelin
Keskusarkistonhoitaja



Muutoksen- hakukielto ja sen peruste	☒ Koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, kuntalain 91 §:n nojalla tästä päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. ☐ Muu peruste, mikä	
Pöytäkirjan nähtäväksi aset- taminen	Pvm 07.04.2014	
Tiedoksianto asianosaiselle 2)	☒ Lähetetty tiedoksi kirjeellä (kuntalaki 95§) Annettu postin kuljetettavaksi, pvm / tiedoksiantaja 3.4.2014/ toimistosihteeri Sinikka Soudunsaari	Asianosainen Valtionvarainministeriö
	☐ Luovutettu asianosaiselle Paikka, pvm ja tiedoksiantajan allekirjoitus	Asianosainen Vastaanottajan allekirjoitus
	☐ Muulla tavoin, miten	

Liitetään päätökseen / otteeseen

LIITE

Valtionvarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osastolle

POSITION KUNNAN KOMMENTIT VALTIONOSUUSUUDISTUKSEEN 2015

Yleistä valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa kyseessä on kuntien kannalta erittäin merkityksellinen ja kuntien tulevaisuuteen ja palvelujen rahoittamisen perusteisiin syvästi vaikuttava muutos. Etenkin pitkien välimatkojen, harvan asutuksen ja negatiivisen väestökehityksen pohjoisen kunnille valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset ovat aivan olennainen asia kunnan rahoituspohjan ja taloudellisen kantokyvyn kannalta. Valtionosuusjärjestelmä on osa kuntien ja valtion välistä sopimusta siitä, että kunta huolehtii kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä monista muista koulutukseen ja toimintaympäristöön liittyvistä palveluista valtion sijaan. Vastavuoroisesti valtio osallistuu näiden palvelujen rahoitukseen kunnan taloudellisen kantokyvyn suhteessa. Mikäli kunnalla on vahva verotulopohja, voivat valtionosuudet olla pienempiä ja päinvastoin. Yleensä kehittyvillä maakuntakeskuksilla ja näiden läheisyydessä sijaitsevilla kunnilla on verotulopohjan kehittämiseen parhaat edellytykset, kun sen sijaan reuna-alueiden harvaanasuttujen kuntien rahoituspohja on riippuvaisempi valtionosuuksista.

Palvelut ovat yleensä aina kalliimpia järjestää harva-alueella kuin väkirikkailla rintamailla. Perustuslain hengen mukaisesti Suomessa on kuitenkin lähdetty siitä, että palvelut turvataan ihmisen asuinpaikasta riippumatta. Tätä korostetaan nykyisessä hallitusohjelmassakin. Nyt valtio on usean vuoden ajan leikannut tätä omaa palvelujen rahoituspottiaan ja samaan aikaan lisännyt kuntien tehtäviä. Toteutettaessa nyt esitetyllä tavalla, tuleva valtionosuusuudistus pienentää joiltakin kunnilta tätä palvelujen järjestämiseen tarkoitettua rahasäkkiä vielä entisestäänkin. Monen kunnan osalta voi tulla eteen tilanne, että kunnalla ei ole mitään mahdollisuuksia taloudellisesti kestävältä pohjalta suunnitella enää tulevaa toimintaansa, vaan hanskat on laitettava naulaan.

Valtio on leikannut kuntien valtionosuuksia joka vuosi kasvavalla summalla ja vuodelle 2014 leikkauksien yhteisvaikutus on jo 1,1 miljardia euroa. Tämän lisäksi nyt julkistettujen alustavien laskelmien mukaan suuri määrä erityisesti harvaanasuttujen alueiden pieniä kuntia menettää tuloja valtionosuusuudistuksessa. Valtion olisi perustuslaista johdettavan rahoitusperiaatteen mukaisesti osoitettava riittävä rahoitus kunnille niille annettujen tehtävien hoitamiseen. Laskelmien mukaan Lappi menettäisi noin 11 miljoonaa euroa vuoden 2014 tasossa nykyjärjestelmään verrattuna. Pääsääntö on, että uudistus leikkaisi kaikkien alle 20 000 asukkaan kuntien valtionosuuksia, mutta lisäisi tätä suurempien kuntien rahoituspottia. Eniten uudistus lisäisi yli 100 000 asukkaan maakuntien keskuskaupunkien valtionosuusrahoitusta. Siis niiden kuntien, joilla muutenkin voisi olettaa jatkossa olevan vähäväkisiä syrjäisiä kuntia paremmat mahdollisuudet kasvattaa työllisyyttä ja verotulopohjaa.

Uudistuksen vaikutuksia tarkasteltaessa ei voi välttyä vaikutelmalta, että selvitysmies on valmistellut lakimuutosta vahvassa poliittisessa ohjauksessa. Tämän poliittisen ohjauksen tavoitteena näyttää olevan heikentää erityisesti pienten kuntien mahdollisuuksia jatkaa tulevaisuudessa itsenäisinä kuntina. Tavoitteen ymmärtää sikäli, että se kesällä 2013 voimaan tulleen kuntarakennelain mukaisesti ohjaa kuntia nykyistä innokkaammin tekemään kuntaliitosselvityksiä. Uuden järjestelmän muutoksia olisi syytä tästä syystä hieman tarkemmin perustella, jotta tällaiselta vaikutelmalta kunnissa välttyttäisiin.

Kommentteja laskentakriteereihin

Uudistuksessa valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla kriteerien päällekkäisyyksiä. Väestön ikärakenne ja sairastavuus säilyvät edelleen painoarvoiltaan tärkeimpinä kriteereinä. Olennainen muutos ikärakenteen osalta olisi, että erityisesti yli 85-vuotiaiden painoarvoa pudotetaan merkittävästi valtionosuuksia määritettäessä, mutta samalla huomattavasti lisätään 6-15-vuotiaiden osuutta. Nyt kuntiin lähetetyssä materiaalissa kustannusvaikutuksia on laskettu vuoden 2014 tasossa, jossa Posion kunta menettää yli 700 000 euroa nykyjärjestelmään verrattuna. Sen sijaan laskelmia muutoksen vaikutuksista verrattuna nykyiseen valtionosuusjärjestelmään esimerkiksi vuoden 2017 tai 2020 tasossa ei ole käytettävissä. On kuitenkin helppoa jo lyhyellä perehtymisellä todeta, että uusi järjestelmä suosii kehittyviä maakuntakeskuksia, joissa väestö ei vähene ja kaikkia ikäluokkia on tasaisesti. Sen sijaan harvaan asuttujen väestöään menettävien reuna-alueiden kuntien, joissa ikärakenteessa korostuu yli 65-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus, menetykset suhteessa nykyjärjestelmään ovat tuleville vuosille merkittävän suuria. Toisin sanoen uudistuksen tavoitteena on selvästikin ollut, että vain hallitusohjelmassa ja rakennelaissa tavoiteltujen ns. vahvojen peruskuntien palvelujen rahoittamisen mahdollisuudet turvataan, mutta pienempien alle 20 000 asukkaan kuntien ja erityisesti harvaan asuttujen pitkien etäisyyksien kuntien olemassa olon edellytyksiä heikennetään nykyisestä.

Posion kunnan kannalta olennainen puutteellisuus ja korjausta vaativa asia on esitetyn uudistuksen lisäosiin kuuluvan syrjäisyyteen perustuvan laskentakriteerin määräytyminen. Posion kunnan syrjäisyytluku on nykyisessäkin valtionosuusjärjestelmässä useimpia muuten väestöltään ja palvelutarpeiltaan samankaltaisia naapurikuntia pienempi, joka on aiheuttanut epäsuhteen suhteessa kunnan väestön tarvitsemiin palvelutarpeisiin ja valtiolta saatuun rahoitukseen. Posion kunnan mielestä on epäoikeudenmukaista, että syrjäisyytlukua käytetään edelleen nyt esitetyssä muodossa ja että syrjäisyytluvun ollessa yli 1,5 käytetään kolmikertaista kerrointa. Todellisuudessa kunnan palvelutarpeisiin ja palvelujen järjestämiseen liittyviin kustannuksiin lasketulla syrjäisyytluvulla ja toteutuneiden kustannusten välillä ei ole järjestelmässä oletettua vastaavuutta. Syrjäisyytluku ei muun muassa ota huomioon Posion kunnan alueella olevien suurten vesistöjen maantieteellistä vaikutusta. Vaikka matka linnuntietä kuntakeskukseen olisi lyhyt, voi todellinen kilometrimäärä maantietä pitkin olla järviä kierrellessä moninkertainen. Syrjäisyytluvun laskentatapa ei ota huomioon sitä, että juuri järvisyyden takia Posiolla asutus on keskittynyt järvien välissä oleville maakaistaleille, joka laskee kunnan syrjäisyytlukua, kun samaan aikaan todelliset maantiekilometrit niemiä ja notkoja kierrellessä muodostuvat aivan yhtä suuriksi kuin suuremman syrjäisyytluvun kunnissa.

Alle 1,5 jäävän syrjäisyytluvun vuoksi Posion kunta saisi nyt ehdotetussa järjestelmässä syrjäisyys-laskentakriteerin mukaista valtionosuuden lisäosaa noin 1,2 miljoonaa euroa/vuosi, kun naapurikunnat (Ranua, Salla, Taivalkoski) saisivat kyseistä lisäosaa noin 4,2 miljoonaa euroa/vuosi. Posion syrjäisyytlisä olisi siis noin 7 % kaikista valtionosuuksista, kun naapurikunnilla syrjäisyytlisän osuus kohoaisi noin 20 %:iin valtionosuuspotista. Palvelujen järjestäminen tulee Posiolla käytännössä yhtä kalliiksi kuin vastaavissa naapurikunnissa, jolloin näin merkittävä ero valtionosuuksissa edellyttää naapurikuntia kovempaa painetta rahoittaa palveluja verorahoituksella. Tämän 3 miljoonan euron eron kiinnikurominen esimerkiksi kunnan tuloveroprosentin nostamisella tarkoittaisi yli 6 %-yksikköä naapurikuntia kovempaa verotusta. Lisäksi syrjäisyytluvun mukaisen korotuksen siirtäminen nykyjärjestelmän laskennallisten kustannusten yhteydestä ilman kuntien omarahoitusosuutta määräytyviin valtionosuusjärjestelmän lisäosiin aiheuttaisi kyseisen laskentakriteerin painoarvon merkittävän kasvamisen. Ranua, Salla ja Taivalkoski saivat esimerkiksi vuonna 2013 omarahoitusosuuden vähentämisen jälkeen noin 1,2 miljoonaa euroa Posion kuntaa enemmän kyseistä syrjäisyytkorotusta, kun nyt selvitysmiehen esittämässä mallissa syrjäisyytlisän ero Posioon naapurikunnilla olisi siis kolme miljoonaa euroa!

Edellä esitetyistä syistä valtionosuusuudistusta ei voida toteuttaa selvitysmiehen esittämällä tavalla, vaan Posion kunta vaatii, että laskentakriteerejä tulee muuttaa etenkin syrjäisyyslisän laskentaperiaatteiden osalta siten, että siitä poistetaan nyt esitetyn kaltainen syrjäisyysluvun 1,5 rajaan perustuva kolminkertainen kerroin ja sen tilalle määritellään tasainen portaattomasti nouseva kerroin. Vaihtoehtona on myös, että syrjäisyysluvun laskentaperusteita harkittaisiin kokonaan uudestaan näkökulmasta, jossa otettaisiin paremmin huomioon kunnan etäisyys maakuntakeskuksesta, maantieverkoston tosiasiallinen sijoittuminen ja kuntien tasa-arvoinen kohtelu seutukunnittain.

Lapin maakuntaliiton lausunnossa valtionosuusuudistuksesta ratkaisuehdotuksena oli syrjäisyyskriteerin korjaamiseen yksinkertaisimmillaan se, että kerroin on ehdotetusti kolminkertainen kunnalle, jonka syrjäisyysluku on yli 1,50 ja kunnalle, jonka syrjäisyysluku on 1,00 - 1,49, syrjäisyyden lisäosa olisi 2,5 kertainen. Tämä ratkaisu sopii myös Posion kunnalle ja korjaa osaltaan kyseiseen kriteeriin liittyvän epäkohdan.

Posion kunta ehdottaa kuitenkin vaihtoehtoisena ja kustannusneutraalimpana ratkaisuna portaattomaan syrjäisyyslisäkertoimeen siirtymistä seuraavasti: kaikille kunnille, joille on määritetty syrjäisyysluku (yli 0,50) maksettaisiin lisäosaa kertoimella, joka laskettaisiin kaavalla $1 + \text{syrjäisyysluku}$. Esimerkiksi jos syrjäisyysluku on 1,2, kerroin on 2,2. Syrjäisyysluvun ollessa esimerkiksi 1,9 (joka on nykyisten syrjäisyyslukujen kärkeä Pohjois-Lapista), kerroin olisi 2,9. Posion kunnan mielestä esitetty portaaton kerroin kohtelisi kuntia tasapuolisesti ja mahdollistaisi valtionosuusjärjestelmän uudistamisen siten, että kuntien mahdollisuudet turvata palvelujensa rahoitus perustuslaista johdetun rahoitusperiaatteen mukaisesti osaltaan turvattaisiin myös tulevinä vuosina.

POSION KUNNANHALLITUS 1.4.2014