

**Valtionvarainministeriö****LAUSUNTO****Kunta- ja hallinto-osasto**
PL 28
00023 Valtioneuvosto

04.04.2014

**VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA 2015 KOSKEVASTA
SELVITYSMIEHEN ALUSTAVASTA EHDOTUKSESTA KUNNAN KOMMENTTIEN
ESITTÄMINEN**

Valtiovarainministeriöstä Anu Martikainen lähetti sähköpostilla 4.2.2014 kunnille valtiovarainministeriön osastopäällikön, ylijohtaja Päivi Laajalan allekirjoittaman, 4.2.2014 päivätyn lausuntopyynnön VM064:01/2012 selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Martikaisen 4.2.2014 lähettämässä, osastopäällikkö, ylijohtaja Päivi Laajalan allekirjoittamassa sähköpostiviestissä lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.4.2014 kello 16.00 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Taivalkosken kunta (jatkossa "kunta") kommentoi seuraavaa:

1. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

Useissa eri yhteyksissä muun muassa Kuntaliitto on muistuttanut, että kuntaliitokset eivät saa johtaa peruspalvelujen rahoituksen heikkenemiseen. Valtionosuuden laskentaperusteiden tulee olla määritelty siten, ettei valtionosuuksissa tapahdu muutosta kuntaliitoksen takia.

Kunnilla tulee olla mahdollisuudet selvittää lailla säädetyistä velvoitteista valtionosuuksilla ja kohtuullisella veroasteella rahoitettuna.

Kunta katsoo, että uudistuksessa tulee tehdä perustuslaillinen tarkastelu siitä, miten rahoitusperiaate uudessa järjestelmässä toteutuu

Kunta katsoo, että uuden valtionosuusjärjestelmän esitykseen tulee hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto, miten uudistukset ja vaikutukset sekä toimivuus perustuslaista johdetun kuntien



peruspalvelujen rahoituksen kanssa ovat ”synkroonissa” isojen valtionosuusleikkausten kanssa?

Kunta katsoo, että valtionosuusmenetyksiä on korvattava jatkossakin riittävän pitkään, ellei järjestelmää kyetä tässä uudistuksessa kehittämään täysin kuntaliitosneutraaliksi.

- Onko uusi järjestelmä todellisuudessa kuntaliitosneutraali vai todellisuudessa ”poliittinen” ohjausväline uudelle kuntarakenteelle?

Kuntaliitosten yhteydessä kompensoidaan mahdolliset valtionosuusmenetykset, mitä tarkoittaa todellisuudessa, kuinka pitkälle ajalle?

- Eri lähteistä on todettu, että vuoteen 2017 saakka kompensaatiot olisi voimassa?
- Onko oikeudenmukaista, painostetaanko tällä kuntaliitoksiin?

Kunnallisen itsehallintoon kuuluu, että kunta saa itse päättää paitsi palvelujen järjestämisestä sekä kunnallisveroprosentista ja kiinteistöveroprosenteista, myös tulojensa tarkoituksenmukaisimmasta käytöstä. Tämä toteutuu parhaiten silloin, kun valtiolta kuntiin ohjattava rahoitus perustuu laskennallisiin ja yleiskatteellisiin valtionosuuksiin ja mahdollisimman vähän korvamerkittyihin valtionavustuksiin.

Tämä on erityisen tärkeää kun kuntatalous kiristyy, sillä korvamerkityt valtionosuudet vaikeuttavat kuntien talouden kokonaishallintaa ja heikentävät kuntien tehokkuutta. Selvitysmies on nostanut tämän tärkeän periaatteen esille myös omassa ehdotuksessaan.

Selvitysmiehen ehdotuksen mukaan tulevaisuudessa nykyistä suurempi osa valtion rahasta kanavoitaisiin kuntiin tulopohjan tasauksen kautta. Samalla tulopohjan tasausta uudistettaisiin kunnan oman veropohjan vahvistamiseen kannustavaan suuntaan.

- Ovatko nämä ainoat kannustavuutta lisäävät tekijät, joita uudessa valtionosuusjärjestelmän ehdotuksessa on lähdetty hakemaan?
- Onko VM:llä näkemystä alueellisesti, että palvelut pitäisi pystyä tuottamaan samalla hinnalla tai edullisemmin kuin laskennallinen hinta, esimerkiksi Taivalkoskella kuin Helsingissä. Käsityksemme mukaan tämä ei ole edes omana palvelutuotantona saati ulkoistetun palvelutuotannon kautta mahdollista - oikeudenmukaisuutta?

Kunta katsoo, että rakenteita tarkistetaan ja järjestelmää tulee kehittää siihen suuntaan, että kuntia kannustetaan taloudellisuuteen.

Kuntaministeri Henna Virkkunen lausui helmikuussa 2012, että ”Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on keskeinen osa kuntauudistusta. Kannustavuus ja selkeys ovat uuden järjestelmän lähtökohdat”.

- Kunta kysyykin, miten kannustavuus näkyy uudessa valtionosuusjärjestelmässä?



- Onko ainut kannustavuuteen liittyvä tekijä upotettu verotuloihin perustuvaan tasausmalliin?
- Toteutuuko erilaisten kuntien tasapuolinen oikeudenmukaisuus uudessa valtionosuusjärjestelmässä?

Kunta katsoo, että järjestelmän tulee tukea jatkossakin heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia, tällöin on harkinnanvarainen valtionosuuden korotus sisällyttävä järjestelmään myös jatkossa. Selvitysmiehen ehdotus ei sisällä mainintaa harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen tulevaisuudesta.

Kunta katsoo, että ehdotus tasausmalliksi voi olla ”poliittinen ohjausmalli” joka muuttuu vaalien mukaan.

Uudistusluonnoksessa esitetään 700 miljoonan euron (olosuhde –ja tarvetekijöiden tasauksesta, tasaukseen (verotulotasaus), siirtämistä muista kuntien valtionosuuksista verotulojen perusteella tehtävään tasaukseen. Tasausraja on 100%:a ja tasauslisän pudotus 100% → 80%.

- MIKSI, tasauslisä pudotetaan 80%:iin, kun vielä keväällä 2013 se oli 85%:a?
- Miksi kunnan omarahoitusosuus kasvaa? Onko tässä se kannustavuuden ”porkkana tai keppi- periaate” ?

Kunnan omarahoitusosuuden kasvussa on vaarana, että pienet kunnat edelleen joutuvat nostamaan kunnallisveroa / lisäämään tuloja, jotta saavat valtionosuuden kautta menetetyt rahoituksen takaisin. Harvaan asutulla alueella on vaikea kompensoida valtionosuuden menetys lisäämä tulorahoitusta että verotuloja ilman että kuntalaisten palveluja joudutaan karsimaan.

Kunta kysyy ja katsoo, että eikö vaikutuksia pohdittaessa tulisi ensin vähentää 700miljoonaa euroa vastaava siirto, (tarkoittaa 131euroa/as todellisuudessa) ja tarkastella sen jälkeen todellisia voittajia ja häviäjä?

- MIKSI taulukossa on vertailu tehty siten, että 700 miljoona euroa on mukana ”teknisesti virheellisenä”?

2. Laskennallisiin kustannuksiin sisältyvä

Esitetyssä uudessa valtionosuusmallissa ikärakenteen (82,3% / 70,4%) ja sairastavuuden (9,6% / 24,0%) osuus nousee 91,9%:sta → 94,4%:iin.



Sairastavuuskriteerin uudistaminen ja sen painoarvon nostaminen sekä ikärakenteen painoarvon vähentäminen ovat perusteltuja muutoksia valtionosuusuudistusesityksessä. Nyt on tärkeää saada tietää, millä perusteilla esitetyt painoarvot on määritetty. Esimerkiksi sairastavuuden painoarvon korottaminen on jätetty olennaisesti alkuperäisiä kaavailuja vähäisemmäksi.

Kunta katsoo, että sairastavuuden / terveyden on näyttävä uudessakin järjestelmässä kuten ikärakenteen painoarvonkin. On huomioitava, että ikä ja sairastuvuus eivät kulje ”käsi kädessä”.

Kunta katsoo merkittävänä muutoksena, että odottaa lisäperusteluja sille:

- miksi uudistuksessa erityisesti yli 85-vuotiaiden asukkaiden painoarvoa pudotetaan merkittävästi valtionosuuksia määriteltäessä mutta samalla lisätään 6–15-vuotiaiden ikäluokkien osuutta huomattavasti?
- onko taustalla ollut uudet laskennalliset hinnat, joissa merkittävällä tavalla yli 75-vuotiaiden hinta on laskenut ja erityisesti yli 85-vuotiaiden ikäryhmässä?

Kunta katsoo ja pitää hyvänä, että ikärakenteissa on tuotu uudet ikäryhmät (ikäryhmitykset) mukaan erityisesti ikäryhmissä 7-18 vuotiaat.

Kunta katsoo uutena kriteerinä olevan koulutustaustan olevan mielenkiintoinen kriteeri. Ilman yksityiskohtaisempia perusteluita, kriteeri ei täysin avaudu:

- onko sillä tarkoitus tukea kasvu- ja kehyskuntien ulkopuolella olevia kuntia, joissa koulutustausta on luonnollisesti ”heikompi” eli ne kunnat joissa vanhempien koulutustausta on alhaisempi, kunnat saisivat ”sosiaaliperusteisesti” hiukan lisää valtionosuutta?

3. Lisäosat

Kunta katsoo, että työpaikkaomavaraisuus sopii valtionosuuden laskentaperusteeksi.

On luonnollista, että kyseisessä työpaikka omavaraisuus kriteerissä on huomioitava, että, jos kunnassa sijaitsevien työpaikkojen ja työvoiman suhde otetaan mittariksi valtionosuudelle, kuntien keskinäinen kilpailu lisääntyy (epäterve kilpailu). Tällöin on uhkana, että muutoksesta kärsisivät rakennemuutospaikkakunnat, ensin menetettyinä työpaikkoina ja niiden myötä vähentyneinä verotuloina, ja sen jälkeen alentuneina valtionosuuksina.

- Kunta kysyy onko selvitysmies pohtinut / onko selvitetty tai tullaanko selvittämään työpaikkaomavaraisuuden suhde muihin yritysten



sijaintikunnille tuleviin tuloihin?

- Onko pohdittu / mietitty, mikä vaikutus työpaikkaomavaraisuudelle voi olla seudulliseen yhteistyöhön?

Kunta katsoo, että syrjäisyys (syrjäisyysluku) on ehdottomasti säilytettävä ja mieluiten korotettava 5-kertaiseksi.

- Kunta kysyy säilyykö syrjäisyysluvun laskentaperuste ennallaan: *Valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29.12.2009/1732 1 §:n mukaisena.*

Kunta katsoo, että jos valtionosuusjärjestelmän uudistuksella haetaan oikeudenmukaisuutta ja lineaarisuutta, niin miksi ”sahaaminen ees - taas” voimalaitoksien kiinteistöverossa on otettu mukaan. Eli noin puolet voimalaitosten kiinteistöverosta palautettiin tasaukseen, miksi ei sitten kaikkia kiinteistöverotuloja tai ei ollenkaan ?

4. Muita huomioita

Aikataulu

Uudistus tulee voimaan vuoden 2015 alussa. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke) linjasi, että uudistukseen sovelletaan vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka tarkoitus on tasoittaa muutosta. Ensimmäisinä vuosina kuntakohtainen muutos olisi korkeintaan 50 euroa asukasta kohti. Kuitenkin tämän lisäksi 2014 peruspalvelujen valtionosuusleikkaus on 1,1 miljardia euroa sekä päälle vielä opetustoimen leikkaukset.

Tilanteessa, jossa kaikki kunnat menettävät tuloja valtionosuusleikkauksien kautta ja jossa suuri määrä kuntia menettää tuloja valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa, olisi muistettava, että valtion on perustuslaista johdettavan rahoitusperiaatteen mukaan osoitettava kunnille riittävä rahoitus niille annettujen tehtävien hoitamiseen.

Kunta katsoo, että aikataulu on kokonaisuudistuksena kuntakohtaisesti liian tiukka vaikkakin siirtymäaikaa on luvattu ”loppupäähän”.

- Kunta kysyykin onko siirtymäaikaan jo mahdollisesti huomioitu valtionosuuksien aikaisemmin tehdyt leikkaukset, koska kunta katsoo, että 50euroa/as, muutos koostuu vain uusista valtionosuuden kriteereistä tapahtuvista muutoksista.

Kunta pyytää VM:n kunta- ja hallinto-osastoa esittämään sellaiset laskelmat, joissa on hallituskauden jo tehdyt päätökset huomioitu valtionosuusjärjestelmässä uusilla kriteereillä ?



Kunta katsoo, että uusi valtionosuusjärjestelmä tulisi ottaa käyttöön kokonaisuudistuksena yhtä aikaa uuden kuntalain, mahdollisen kuntarakenne sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain kanssa.

Kaikissa näissä uudistuksissa olisi huomioitava, että lait keskenään olisivat "synkroonissa" toisiinsa sekä olisi huomioitu "päällekkäisyydet" valtionosuusjärjestelmään erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja uuden valtionosuusjärjestelmän kanssa.

Kunta katsoo, että sama tarkoituksellisuus harkinta, jota on noudatettu uusissa valtionosuuskriteereissä korostuisi myös aikataulun kohdalla.

Kunta katsoo, että suunnitelmallisuus talousarvio ja taloussuunnitteluun ei ole kestäväällä pohjalla, koska ei liioin selvitysmies kuin VM pysty ilmoittamaan / esittämään oikeilla luvuilla saati siirtymäajan luvuilla valtionosuuden kehitystä.

Valtionosuusuudistuksen yksityiskohtaiset perusteet

VM ja selvitysmies ei voi edes odottaa ja otaksua, että kunta kykenee tässä ajassa ottamaan yksityiskohtaisesti kantaa uudistettuun valtionosuusjärjestelmän varsinkin kun taustamuistioista ja asiakirjoista puuttuu yksityiskohtaiset tiedot perusteista.

Kunta katsoo, että VM / selvitysmiehen tulee avata tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin perusteet ja täten antaa oikea ja totuudenmukainen kuva uudesta valtionosuudesta kuntakohtaisesti. (vrt. Kohta 1, verotuloihin perustuva Vos:n tasaus, 700miljoonaa euroa, tulee laskea oikealla tavalla, eikä vain laskennallisesti)

Kunta pitää tärkeänä, että valtionosuusuudistuksen kustannusjaon tarkistus on vuosittain.

Kunnan omarahoitusosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin poistetaan 2015

Kunta kysyy,

- miksi ja miten hoidettiin kunnilta pois otettava valtionrahoitusosuuden kasvu kun ammattikorkeakoulujen rahoitus siirtyy suoraan valtiolle?
- miksi rahoitusta ei otettu kokonaan opetus- ja kulttuuritoimen ylläpitorahoituksesta?

Kunta kysyy ja ihmettelee,

- miksi tällä rahoitustoimenpiteellä edelleen leikataan kuntien peruspalvelujen valtionosuutta (esi- ja perusopetuksen sekä sosiaalipalvelujen rahoitusta) n. 200 miljoonaa jo olemassa olevien



valtionosuusleikkausten päälle? Onko valtiolla tarkoitus heikentää näiden oppilaitoksien asemaa?

Toiseksi, jos halutaan läpinäkyvyyttä ja lineaarisuutta koko valtionosuusjärjestelmän uudistukseen ja ennen kaikkea kuntien rahoituksen toimivuuteen, tällöin on tärkeää, että uudistuksen liitetään lukioden ja ammattikoulujen valtionosuusrahoituksen uudistaminen.

Esiteltyyn valtionosuusluonnokseen tämä rahoitusuudistus ei nykyisellään sisälly, vaan valmistelu tehdään yksin opetus- ja kulttuuriministeriössä,
- miksi?

Mitkä ovat hyvät kriteerit valtionosuusjärjestelmässä?

Hallitusohjelmassa on lähtökohtana, että:

- ❖ Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennemuutosta.
- ❖ Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään.
- ❖ Järjestelmän kannustavuutta parannetaan.

Kuinka hyvin kyseiset kriteerit istuvat ja täyttävät THL:n esittämän kriteeristön (alla)?

1. Tehokkuus
 - Kannustaa kuntia toimimaan tehokkaasti
2. Oikeudenmukaisuus
 - Taata kunnille taloudelliset yhtäläiset mahdollisuudet tuottaa palveluja
3. Tietopohja
 - tiedot helposti saatavilla tiedot luotettavia
4. Läpinäkyvyys
 - yksinkertaisuus ja ennustettavuus

Onko hallitus "hylännyt" oikeudenmukaisuuden uudistetussa valtionosuusjärjestelmän ehdotuksessa, kun se esittää, että:

- ❖ Hallituksen tavoitteet ovat:
 - yksinkertaisuus,
 - päällekkäisyyksien estäminen,



➤ yhtenäiset ikäryhmät ja

➤ selkeä

Taivalkoski

04.04.2014

Talous- ja henkilöstöjohtaja

Rauno Maaninka