

Lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

328/01.00/2013

KH § 137

Valtiovarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osasto pyytää kuntien lausuntoa selvitysmies Arno Miettisen valmistelemasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Lausunnot pyydetään toimittamaan 4.4.2014 klo 16:00 mennessä sähköpostitse valtiovarainministeriöön. Kunnilta on pyydetty asiasta aiemmin kommentit 17.1.2014. Kaupunginhallitus käsitteli asian 14.1.2014 § 9.

Hallitusohjelman mukaan kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Tavoitteena 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 palvelutarpeen muutoksessa. Tavoitteeksi asetettiin uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelmassa linjatulla tavalla siten, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2015 alussa.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista keväästä 2012 alkaen. Hän julkisti alustavat uudistuslinjauksensa helmikuussa 2013. Seuraavana vaiheena valtiovarainministeriö lähetti 17.12.2013 kunnille kommentoitavaksi selvitysmiehen tarkennetut uudistusesitykset ja kriteerit kuntakohtaisine laskelmineen.

Kuntien kommenttien jälkeen selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Valtionosuuslaskelmat on päivitetty vuoden 2014 valtionosuusmäärien tasolle. Valtiovarainministeriö pyytää lausunnossa kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Tammikuun kommenttikierroksen pohjana olleissa THL:n laskelmissa havaitut virheet on oikaistu. Laskelmat on päivitetty vuoden 2014 tasolle, joka on muuttanut hieman kuntien lukuja tammikuussa esitettyihin lukuihin verrattuna. Esityksen

perusrakenne on kuitenkin säilynyt ennallaan. Uudet laskelmat pahensivat Pudasjärven kaupungin tilannetta. Pudasjärven kaupungin peruspalvelujen valtionosuus vähenee esityksen mukaan 462 euroa/asukas, yhteensä 3 986 609 euroa vuodessa.

Lausuntopyyntö, luonnos hallituksen esitykseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi ja kuntakohtaiset laskelmat toimitetaan kaupunginhallitukselle esityslistan mukana.

Asian on valmistellut hallintojohtaja Seija Turpeinen, puh. 0400 949 620.

Kaupunginjohtajan esitys:

Pudasjärven kaupunginhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon:

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on tarpeellinen, mutta siinä ei saa vaarantua kansalaisten perustuslain mukaista yhdenvertaisuutta lain edessä. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvatta jokaiselle kansalaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen järjestäminen ja rahoitus koko maassa sekä tasata olosuhteista johtuvia eroja siten, että palvelujen saavutettavuus turvataan ja verorasitus on kohtuullinen. Tasausjärjestelmä on erittäin tarpeellinen, sillä kuntien olosuhteet vaihtelevat huomattavasti maan eri osissa.

Pudasjärven kaupunginhallitus korostaa, että on erityisen tärkeää kuntien valtionosuuksia määrättäessä huomioida kuntien reuna-alueet ja erityisen harvaan asutut alueet sekä niiden erityisongelmat. Kaupungin näkemyksen mukaan esitetty uudistus vaarantaa riittävien julkisten palvelujen saatavuuden erityisesti harvaan asutuilla seuduilla.

Uudistus on kohtuuton niille kunnille, jotka menettävät valtionosuuksia yli 200 euroa asukasta kohti. Pudasjärven kaupungin valtionosuuksien menetys uudistuksen johdosta on 462 euroa/asukas, joka on noin 4,0 miljoonaa euroa vuodessa. Menetys vastaa noin 4,5 veroprosenttiyksikön tuottoa. Näin suuri tulorahoituksen vähennys on mahdoton korvata menojen karsimisella tai muulla tulorahoituksella. Pudasjärven kaupungin tulorahoituksesta menee noin 58 % sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamiseen, josta menojen karsiminen ei ole juurikaan mahdollista. Kaupungin perusopetuksen kustannukset vuodessa ovat yhteensä noin 10 miljoonaa euroa.

Valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistaminen on tärkeä tavoite nykyisen liian monimutkaisen järjestelmän tilalle. Valtionosuusjärjestelmässä on pyrittävä mahdollisimman hyvin arvioimaan kuntien todellisia kustannusten aiheuttajia ja kompensoida niitä mahdollisimman kattavasti.

Hyvää kriteereissä on se, että vieraskielisyys, koulutustausta ja

työttömyysaste on kriteereissä mukana. Työttömyys lisää tutkitusti riskiä syrjäytyä ja matala koulutustaso tuo mukanaan mm. terveysongelmia. Näiden kriteereiden painoarvo voisi olla jopa esitystä suurempi.

Pudasjärven kaupungin mielestä valtionosuusuudistuksen oleelliset kritiikin aiheet ovat:

1. Syrjäisyys ja harva-asutus huomioitava

Selvitysmiehen esittämän uudistuksen laskelmien mukaan valtionosuudet tulisivat vähenemään erityisesti niissä kunnissa, joissa palvelujen järjestäminen mm. syrjäisyyden ja harvan asutuksen sekä korkean sairastavuuden takia on muita kuntia kalliimpaa. Esitys ei edistä riittävästi valtionosuusjärjestelmän perustavoitteita taata peruspalveluiden järjestämien ja rahoitus koko maassa. Useissa kunnissa ja erityisesti harvaan asutuilla alueilla muutos heikentäisi palvelujen rahoituspohjaa niin, että siinä vaarantuisi kansalaisten perustuslain mukainen yhdenvertaisuus lain edessä ja kansalaisten oikeus valita asuinpaikkansa.

Aluekohtaiset tekijät kuten pitkät matkat, harva asutus ovat tekijöitä, joiden kustannusvaikutus on merkittävä kaikkien kuntalaisten peruspalvelujen kannalta. Erityisen harvaan asutulle seudulle tarvitaan oma kriteeri ja euromääräinen lisäosuus valtionosuuksiin. Pudasjärven kaupunki esittää, että asukaspohjan perusteella määräytyvä syrjäisyyslukuun perustuvaan korotukseen lisätään yksi porrastus nyt esitetyn yhden portaan lisäksi. Selvitysmiehen esityksessä syrjäisyysluvun laskentatapa on sama kuin nykyisin, mutta porrastukset poistuvat lukuun ottamatta 1,5 syrjäisyysluvun osalta. Esitämme toisen syrjäisyysportaan lisäämistä kunnalle, jonka syrjäisyysluku on 1,00–1,49, jolloin perusosa tulisi 2,5 kertaisena. Tämä olisi oikeudenmukainen kaikkien kuntien näkökulmasta, jotka ovat nykyisen järjestelmän mukaan saaneet perushinnan korotusta syrjäisyyden perusteella.

2. Tasausraja ja tasaustas

Kaikkien kuntien kannalta yhteinen ongelma uudistuksessa liittyy sen kokonaisuuden rahoitukseen: Kustannusten tasauksesta siirretään 700 miljoonaa euroa tulojen tasaukseen. Näin kaikki kunnat menettävät 131 euroa asukasta kohden, koska verotulojen tasaus tehdään kuntien verotuloista mutta samanaikaisesti valtionosuuksia leikataan kuntien omarahoitusosuutta kasvattamalla.

Tasausrajan nostaminen 91,86 prosentista 100 prosenttiin on oikein, mutta sen sijaan tasaustas laskeminen 100 prosentista 80 prosenttiin ei ole tarkoituksenmukaista ja se ei kuntien näköyksen mukaan vaikuta kuntien veropohjan kasvattamishaluihin. Kunnat haluavat joka tapauksessa kehittää kunnan elinvoimaa riippumatta verotulojen tasauksen määrästä.

Kuntalaisten työllistyminen ja hyvinvointi kulkevat käsi kädessä ja tuovat kustannussäästöjä asukkaiden paremman toimeentulon kautta. Kunnan näkökulmasta huonompi vaihtoehto on se, että kuntalaiset joutuvat muuttamaan työnperässä kokonaan pois kunnasta. Tuolloin menetetään näiltä osin valtionosuudet kokonaan. Tasaustuloksen osuutta tulee, siksi korottaa ehdotetusta 80 prosentista.

3. Ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvo

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän ikärakenteen paino on noin 82 prosenttia ja sairastavuuden 10 prosenttia. Suurin osa kuntien kustannuksista koituu terveydenhuollosta, sosiaalipalveluista ja koulutuksesta. Näiden kustannustekijöiden vaihteluja tulee tasata. Osalla alueista terveydenhuollon kustannuksia kasvattavasti vaikuttaa myös suoraan asukkaiden geneettinen perimä. Valtionosuusjärjestelmässä sairastavuuden painotus tulisi olla esitettyä suurempi suhteessa ikärakenteeseen. Kustannusten muodostumisessa tulee nykyistä enemmän ottaa huomioon sairastavuuden aiheuttamat kustannukset. Siten saavutetaan oikeudenmukaisempi kustannusten tase kuntien välillä.

4. Vesi- ja tuulivoimalaitosten kiinteistövero

Esityksen 29 §:n mukaan vesi- ja tuulivoimakiinteistöverosta noin 50 prosenttia otettaisiin mukaan verotulojen tasejärjestelmään. Pudasjärven kaupungin mielestä tasejärjestelmään ei pidä ottaa mukaan voimalaitosten korotettua kiinteistöveron osuutta. Esitys heikentää energiahankkeiden etenemistä kunnissa ja niiden yleistä hyväksyntää.

5. Siirtymäkausi ja kohtuuttomat suuret muutokset

Siirtymäajan pituuden tarve on täysin riippuvainen uudistuksen vaikutuksesta kuntaan. Kuntien kannalta järjestelmän oikeudenmukaisuutta ja oikeellisuutta on arvioitava kuntien tosiasiallisesti käytettävissä olevan rahoituksen määrän suhteessa asukasta kohden. Pudasjärven kaupungin mielestä valtionosuusuudistus on kohtuuton kunnille, jotka menettävät valtionosuuksia yli 200 euroa asukasta kohti. Jos kunnan menetykset uudistuksen johdosta ovat yli 400 euroa asukasta kohden, pitkäkään siirtymäaika ei menetystä lievennä riittävästi. Siirtymäajan lisäksi tarvitaan kokonaismuutokselle rajattu katto, joka voisi olla enintään 200 euroa asukasta kohti.

6. Muut kommentit

Valtionosuusuudistukseen ei sisälly toisen asteen koulutuksen rahoituksen uudistaminen, vaan valmistelusta vastaa yksin opetus- ja kulttuuriministeriö. Kuntien rahoituksen toimivuuden kannalta on olennaista, että uudistukseen sisällytetään myös lukioiden ja ammattikoulujen valtionosuusrahoituksen uudistaminen. Toisen asteen koulutuksen osalta kuntien

omarahoituksen laskentaa tulee korjata. Omarahoitusosuuden määräytyminen tulee korjata koko kunnan asukasluvun mukaan määräytyvästä koulutukseen osallistuvan ikäluokan perusteella määräytyväksi. Koko kunnan asukasluvun mukaan määräytyvä kunnan rahoitusosuus on epäoikeudenmukainen kunnille, joissa nuorten määrä koko väestöstä on keskimääräistä pienempi.

Esitettyyn valtionosuusjärjestelmän uudistukseen sisältyy myös selkeä ristiriita 1.7.2013 hyväksytyn kuntarakennelain kanssa harvaan asuttujen kuntien huomioon ottamisesta lakien kesken. Kuntarakennelain 4 g pykälän kohdan 2 mukaan kunta voi poiketa selvitysalueista, mikäli toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei erityisen harvan asutuksen vuoksi muutoin ole mahdollista. Laissa harvalla asutuksella tarkoitetaan kuntaa, jonka kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaa syrjäisyysluku on 1,00 tai sitä suurempi. Esitetyssä valtionosuusuudistuksessa kunta voi saada syrjäisyyslisää kolminkertaisena, mikäli syrjäisyysluku on yli 1,5. Muussa tapauksessa syrjäisyyskorotuksia ei tule. Näin kunta, jonka syrjäisyysluku on 1,0 – 1,5 ja sen on harvan asutuksen vuoksi järjestettävä palvelut itsenäisesti, jää vaille palvelujen järjestämiseen tarvittavia korotettuja valtionosuuksia. Valtionosuusuudistus ei saa vaarantaa kuntarakennelainmukaisten erityisen harvaan asuttujen kuntien edellytyksiä rahoittaa lakisääteisiä palveluja.

Pudasjärven kaupunki toteaa, että tammikuussa annetut kommentit selvitysmiehen alustavasta valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta pätevät edelleen tähän selvitysmiehen luonnokseen hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Järjestelmäperusteisiin ei ole tehty muutoksia ensimmäisen lausunnon jälkeen, mutta olosuhdetekijät muuttivat jotakin. Pudasjärven osalta muutoksia ei juuri ole tullut.

Yhteenvedona Pudasjärven kaupunki esittää, että asukaspohjan perusteella määräytyvään syrjäisyyslukuun perustuvaan korotukseen lisätään yksi porrastus kunnille, joiden syrjäisyysluku on 1,00-1,49, nyt esitetyn yhden portaan (>1,5) lisäksi. Siirtymäajan lisäksi tarvitaan kokonaismuutokselle rajattu katto, joka voisi olla enintään 200 euroa asukasta kohti. Huomioitavaa on, että Pudasjärven kaupunki on menettänyt verorahoitusta verotulojen vähennyksen ja vos-leikkausten johdosta vuonna 2014 jo yli kolmea veroprosenttiyksikköä vastaavan määrän vuotuisesta tulovirrasta. Kun tähän lisätään valtionosuusuudistuksen vaikutukset, vuoteen 2020 mennessä vähennys vastaa jo lähes kahdeksaa veroprosenttiyksikköä.

Päätös:

Kaupunginhallitus hyväksyi esityksen yksimielisesti.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta
kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Pudasjärvi 3.4.2014

Virallisesti:



Pekka Timonen-Nissi
palvelusihteeri

Jakelu

Valtiovarainministeriö