

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

EDUSKUNTA

Lausuntopyyntöne 11.10.2011

HE 59/2011 VP VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2012; VALTIOVARAINMINISTERIÖN PÄÄLUOKKA, LUKU 28.90 KUNTIEN TUKEMINEN

Valtion talousarvioesitys vuodelle 2012

Valtiovarainministeriön pääluokan momentin 28.90 Kuntien tukeminen suuruudeksi ehdotetaan noin 8 495 milj. euroa. Se kattaa yli puolet valtiovarainministeriön hallinnonalan määrärahoista (16 196 milj. euroa) ja noin kuudesosan koko valtion menoista (52 353 milj. euroa). Valtaosa momentille esitetyistä määrärahoista muodostuu kunnille myönnettävästä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (8 433 milj. euroa). Lisäksi momentilta rahoitetaan valtion ja kuntien yhteisiä tietojärjestelmähankkeita (18 milj. euroa) ja kuntien yhdistymisiä ja yhteistoimintaa (44 milj. euroa).

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden taso on talousarvioesityksessä 394 milj. euroa enemmän kuin vuonna 2011. Lisäys johtuu kustannustason muutoksesta (nk. indeksikorotus 3,7 %), vuodelle 2012 toteutettavasta kustannustenjaon tarkistus täysimääräisinä ja veropereustemuutosten aiheuttamista menetyksistä kunnallisverotuksessa, jotka kompensoidaan pääosin valtionosuusjärjestelmän kautta. Toisaalta kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdennetaan hallitusohjelman mukaisesti merkittävä 631 milj. euron menosäästö valtionosuusprosenttia alentamalla.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen (nk. yksi putki) sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi esi- ja perusopetus, kirjastot, yleinen kulttuuritoimi ja asukasperustaisesti rahoitettava taiteen perusopetus. Myös verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus on osa kunnan peruspalvelujen valtionosuutta. Lisäksi kunnille myönnettävän peruspalvelujen valtionosuuden määrään vaikuttavat yleinen osa, erityisen harvan asutuksen ym. lisäosat, järjestelmämuutoksen tasaus, valtionosuudessa huomioon otettavat lisäykset ja vähennykset ja valtionosuusmaksatuksessa huomioon otettava esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausjärjestelmä.

Talousarvioesityksen merkittävimmät esitykset liittyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosenttiin, valtionosuusjärjestelmään sisältyvään verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen ja valtionosuuteen tehtäviin vähennyksiin ja lisäyksiin.

1. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentti

Talousarvioesityksessä ehdotetaan alennettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia vuoden 2011 tasosta 34,11 yhteensä 2,69 prosenttiyksiköllä 31,42 prosenttiin vuodelle 2012.

Valtionosuusprosentin muutos sisältää pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisen kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen tehtävän 631 milj. euron menosäästön (-2,70 prosenttiyksikköä) ja valtionosuustehtävien laadun ja laajuuden muutoksen vaikutuksen (+0,01 prosenttiyksikköä). Vuodelle 2012 tehtävällä kustannustenjaon tarkistuksella ei esitetä olevan muutosvaikutusta valtionosuusprosenttiin. Valtionosuusprosentin alentaminen

kasvattaa kuntien itse rahoittamaa osuutta. Kunnan omarahoitusosuuden kasvu on kaikissa kunnissa yhtä suuri, noin 118 euroa asukasta kohden.

Hallitusohjelman menosäästöistä kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen kohdistuva leikkaus on hallitusohjelman leikkauksista suurin. Se toteutetaan kokonaisuudessaan jo hallituskauden ensimmäisenä vuotena 2012 pienentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia 2,70 prosenttiyksikköä. Valtionosuusleikkaus vähentää kuntien tuloja vuonna 2012 yhteensä 118 euroa asukasta kohden, mikä lisää kunnissa painetta veronkorotuksiin.

Valtionosuuden leikkauksen kuntien tuloja vähentävä vaikutus koko hallituskaudella vuosina 2012-2015 on 2,6 mrd. euroa (4 * 631 milj. € + indeksikorotusten vaikutus).

Kuntaliitto kannan mukaisesti valtionosuusleikkauksen jaksottaminen neljälle vuodelle olisi ollut kuntatalouden kannalta siedettävämpi vaihtoehto leikkauksen toteuttamiseksi. Jaksottaminen olisi antanut kunnille aikaa sopeuttaa toimintoja pieneneviin tuloihin, vaikkakin myös jaksottaminen tasaisesti hallituskaudelle olisi merkinnyt yhteensä 1,5 mrd. euron tulonmenetyksiä.

Kuntaliitto pitää hyvänä, valtionosuuden perusteena olevissa perushinnoissa on otettu huomioon kustannustason muutos (3,7 %) ja vuodelle 2012 toteutettava kustannustenjaon tarkistus täysimääräisinä.

Kuntien tehtävissä tapahtuva laadun ja laajuuden muutos liittyy eduskunnan hyväksymään esitykseen, joilla muutetaan pääosin vuoden 2012 alusta voimaantulevia lastensuojelulain 50 §:ä, perhehoitajalakia ja omaishoidon tuesta annettua lakia. Lakimuutoksen on arvioitu lisäävän kuntien kustannuksia 16,7 milj. euroa, mikä otetaan huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa sosiaalihuollon 7-64-vuotiaiden perushintaa korottamalla. Valtio korvaa lisääntyvistä kustannuksista puolet, 8,35 milj. euroa, josta kunnan peruspalvelujen valtionosuuden valtionosuusprosentin ja 50 prosentin erotus korvataan korottamalla valtionosuusprosenttia 0,01 prosenttiyksiköllä.

Uusien tehtäviin tai nykyisten tehtävien laajentamiseen ei ole jatkossa mahdollisuuksia ilman merkittävää verorahoituksen lisäämistä. Vallitsevassa taloustilanteessa kunnille ei tule asettaa uusia tehtäviä eikä laajentaa nykyisiä. Mikäli näin tapahtuu, valtion on vastattava täysimääräisesti lisäkustannuksista.

2. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus muodostuu kahdesta toisiinsa kytkeytyneestä osasta, kustannuserojen tasauksesta ja tulopohjaerojen tasauksesta. Kaksiosaisen valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on turvata kunnille taloudelliset edellytykset järjestää asukkailleen yhdenvertaiset lakisääteiset palvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla.

Talousarvioesityksessä vuodelle 2012 ehdotetaan muutettavaksi kunnan laskennallisiin verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta. Tasauslisien yhteissumma vuonna 2012 on 773 milj. euroa ja tasausvähennysten yhteissumma on 798 milj. euroa. Tasausvähennysten ja tasauslisien erotus otetaan huomioon valtionosuutta lisäävänä eränä kaikissa kunnissa asukas-kohtaisesti tasasuuruusena.

Tasaus perustuu kunnan laskennalliseen verotuloon, johon nykylainsäädännön mukaan otetaan huomioon kunnan yhteisöverotuoton lisäksi kunnallisvero ja kiinteistövero siten, että laskennassa käytetään kunnan omien veroprosenttien sijaan koko maan keskimääräisiä kunnallisvero- ja kiinteistöveroprosentteja.

Tasaukseen on esitetty tehtäväksi muutos siten, että jatkossa kunnan laskennallista kiinteistöveroä ei enää otettaisi huomioon tasauksen perusteena olevassa laskennallisessa verotulossa. Kiinteistöveron poistoa tasauksesta on useissa yhteyksissä virheellisesti perusteltu sillä, että tasauksesta poiston myötä kunnat saisivat suuremman osan kiinteistöveron tuloista itselleen.

Kuntaliitto haluaa korjata väärinkäsityksen ja korostaa, että tasausjärjestelmän laskennallisuudesta johtuen yksittäisen kunnan veroprosentin asettamilla ei ole käytännössä merkitystä kunnan tasausjärjestelmässä saaman tasauslisän tai kunnan maksaman tasausvähennyksen määrään. Tasausjärjestelmän laskennallisuudesta johtuen hallituksen esityksen perustelut kiinteistöveron tasauksesta poistolle eivät ole johdonmukaisia ja selkeitä.

Tasauksen perusteena olevia laskennallisia verotuloja laskettaessa käytetään koko maan keskimääräisiä veroprosentteja, ei kunnan omia veroprosentteja. Täten kunnan omissa veroprosenteissa tapahtuvat muutosten myötä kunta saa koko veronlisäyksen itselleen, eikä muutos veroprosenteissa juurikaan vaikuta kunnan tasauksessa saaman tasauslisän tai tasausvähennyksen määrään.

Kiinteistöveron tasauksesta poiston vaikutus on kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraali. Muutoksen vaikutus kuitenkin jakautuu kuntien välillä erittäin epätasaisesti. Suurin asukaskohtainen valtionosuuden menetys on yli 100 euroa (Liminka) ja suurin asukaskohtainen valtionosuuden lisäys puolestaan noin 600 euroa (Kustavi). Muutoksesta hyötyvät erityisesti sellaiset kunnat, joiden kiinteistöveron osuus kokonaisverotulosta on suuri (erit. mökki- ja voimalaitoskunnat).

Muutoksen vaikutus jakautuu kuntien välillä erittäin epätasaisesti. Koskaan aikaisemmin ei ole tehty muutoksia, joiden vaikutus kuntien tuloihin olisi ollut yhtä suuri ilman, että muutokset vaikuttaisivat vähennetty siirtymä-, järjestelmämuutos- tai muilla tasauksilla.

3. Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

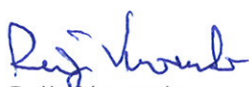
Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuoden 2012 veroperustemuutoksista johtuvat kunnallisveromenetykset korvattavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuutta lisäämällä 49,18 eurolla asukas kohden. Yhteensä vuosilta 2010-2012 veroperustemuutoksista johtuvia kunnallisveromenetyksiä kompensoidaan kunnille vuonna 2012 noin 767 milj. euroa (143 euroa/asukas).

Hallitusohjelman mukaan kunnallisverotuksen verovähennykset pyritään kompensoidaan kunnille pääasiassa verojärjestelmän kautta. Kuntaliitto pitää tätä kannatettavana ja edellyttää, että näin myös jatkossa valtion tulevissa talousarvioissa menetellään. Vuodelle 2012 esitettävät kompensatiot toteutetaan vielä pääosin (4/5-osaa) valtionosuusjärjestelmän kautta. Vain yhteisöveron muutokset kompensoidaan verojärjestelmän sisällä.

Kuntien ja valtion yhteisiin tietojärjestelmähankeisiin ehdotetaan 9 milj. euron siirtoa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Vuonna 2011 kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennettiin lain perusteella 0,23 euroa asukasta kohden Julkisen hallinnon IT-palvelukeskuksen perustamisen sekä toiminnan rahoittamisen vuoksi. IT-palvelukeskusta ei kuitenkaan perustettu, joten vähennykseen ei ole enää perusteita.

Kuntaliitto pitää kannatettavana vähennyksen poistoa. Lisäksi vuonna 2011 kuntien valtionosuudesta vähennetty 1,25 milj. euroa tulisi palauttaa kunnille, koska IT-palvelukeskusta ei perustettu. Kuntaliitto on esittänyt vähennyksen poistoa jo syksyllä 2010 mm. lausunnossaan hallintovaliokunnalle (KL lausunto 18.10.2010).

SUOMEN KUNTALIITTO



Reijo Vuorento
apulaisjohtaja, kuntatalous



Sanna Lehtonen
kehittämispäällikkö