

Valtiovarainministeriö

**Lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esityksestä
valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta**

1314/02.05.01/2013

Khall § 96

Valmistelija: talousjohtaja, puh. 020 638 2025.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä on hyväksynyt valtionosuusuudistuksen kriteerit ja pääperiaatteet. Selvitysmies Arno Mietisen alustava ehdotus ja kuntakohtaiset koelaskelmat lähetettiin kuntiin kuulemiskierrokselle. Jämsän kaupunginhallitus otti kantaa selvitysmiehen ehdotukseen 13.1.2014 (§8). Lausunnossaan kaupunginhallitus (lyh.) on todennut mm, että:

Uudistuksen peruslinja on hyvä ja se mahdollistaa järjestelmän yksinkertaistamisen ja vanhentuneiden osa-alueiden uudistamisen. Tärkeää on myös valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen muuttuminen vuosittaiseksi sekä valtionosuusjärjestelmän muuttuminen entistä kuntaliitosneutraalimaaksi.

Kriteereiden määrän vähentäminen ja yhden asukasluvun käyttö ovat omiaan selkiyttämään järjestelmää. Myös kriteereiden sisältö tuntuu kuvaavan kohtuullisen hyvin eri kustannustekijöitä. Verotulotasauksen tasausrajan laskeminen 80 %:iin on omaan lisäämään järjestelmän kannustavuutta. Kriteereihin sisältyy kaksikielisuuden ja vieraskielisuuden kriteerit, näissä kaksikielisyys saa liian suuren painoarvon. Lisäosissa on vielä saamenkielisyys, joka lasketaan kolmannella tavalla verrattuna edellisiin. Näiden kriteerien osalta yhdenmukaistaminen olisi tarpeen.

Myönteistä on myös että valtionosuuksia myönnettäessä mukaan otetaan uusi koulutustaustaa kuvaava tekijä huono-osaisuutta kuvaamaan. Saaristoisuuden kriteeri on liian suuri, sen aiheuttamiin kustannuksiin nähden, sinänsä on hyvä että saaristo-osakunnista luovutaan.

Sairastavuuskriteerin uudistaminen ja sen painoarvon nosto sekä ikärakenteen painoarvon vähentäminen ovat perusteltuja muutoksia valtionosuusuudistusesityksessä. Koulutuksen valtionosuusjärjestelmä on kytkettävä valtionosuusuudistukseen.

Ammattikorkeakoulujen kuntarahoituksen poiston valtiolle aiheuttamien kustannusten vuoksi suoritettava valtionosuusleikkaus esi- ja perusopetuksen sekä sosiaalipalvelujen rahoituksesta (yhteensä noin 180 miljoonalla eurolla) pitäisi kohtuuttomana poistaa. Rahat tulisi ottaa kokonaan lukioiden ja ammattikoulujen rahoituksesta ja samalla nostaa kuntien rahoitusosuutta vastaavasti, jolloin näiden oppilaitosten asema ei huonontuisi.

Valtionosuusuudistuksessa pitäisi vielä hienosäätää maakunta- ja seutukeskusten asemaa paremmaksi. Näillä alueilla on korostettu vastuu monista oman seutunsa vetovoimapalveluista kuten kulttuurista, liikunnasta ja etenkin elinkeinopolitiikasta.

Järjestelmä on omiaan kannustamaan kuntia toimimaan tehokkaasti sekä kohtuullisen oikeudenmukainen. Tietopohjan kriteereistä ja niiden laskentatekijöistä pitää kuitenkin olla tiedot helposti saatavilla ja niiden pitää olla luotettavia. Koko järjestelmän pitää olla läpinäkyvä, yksinkertainen ja ennustettava.

Kaikkien lausuntonsa antaneiden kuntien lausuntojen perusteella on laadittu yhteenveto, joka on esityslistan liitteenä. Selvitysmies teki lopullisen ehdotuksensa kommentointikierroksen jälkeen tammikuussa.

Valtionvarainministeriö pyytää nyt kuntien lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.4.2014 klo 16 mennessä sähköpostitse. Lausuntopyynnön liite, THL:n tutkimusraportti "Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen" löytyy linkistä <http://www.julkkari.fi/handle/10024/114577>. Asiaan liittyvä tiedote, jossa myös lausunto on liitteineen; http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20140204Selvit/name.jsp. Myös kuntaliiton sivuilla on materiaalia esityksestä.

Ennen kaikkea kannanottoja ja lausuntoa pyydetään seuraavista asiakokonaisuuksista:

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

Uudistuksen maaliskuussa tehtyjen koelaskelmien perusteella Jämsän kaupunki näyttäisi valtionosuusuudistuksessa hieman voittavan, noin 131 euroa/asukas eli noin 2,9 M€ vuoden 2014 tasolla. Koelaskelmat on esityslistan liitteenä. On kuitenkin muistettava, että laskel-

ma muodostuu useasta eri tekijästä, joiden mukaan laskettava valtionosuus muodostuu, eikä kuntakohtainen voitto tai tappio ole vakio, siihen vaikuttaa kunnan kehityssuunta. Kuntakohtaiset laskelmat eivät ole lopullisia, vaan tulevat vielä muuttumaan. Tärkeintä on järjestelmän tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus, selkeys, ennustettavuus ja läpinäkyvyys. Pitäisi pohtia, onko järjestelmän sisältö optimi koko yhteiskunnan kannalta. Tarkoitus on, että uudistuksesta päätetään kevään 2014 aikana. Laki tulisi voimaan 1.1.2015.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta jaetaan vuosittain huomattava rahamäärä, yli 8 miljardia euroa, joten sillä on hyvinvointiyhteiskunnan kannalta suuri merkitys. Suomen valtion perustuslaista johdetun rahoitusperiaatteen mukaan valtion on osoitettava kunnille riittävä rahoitus niille annettujen tehtävien hoitamiseen. Joten yhtä tärkeää kuin valtionosuusperiaatteiden uudistus, on kunnille määrättyjen tehtävien uudelleen arviointi ja karsiminen. Huomattava säästö on saatavissa mm. valtion oman kontrollointi ja tiedonkeruujärjestelmän nykyaikaistamisesta ja yksinkertaistamisesta.

Uudistuksen tavoitteena on, että valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta, järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään sekä järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata peruspalvelujen järjestäminen koko maassa sekä tasata olosuhteista johtuvia eroja. Keskimäärin valtionosuudet muodostavat 29 % kunnan koko verorahoituksesta (verot + valtionosuudet) vaihdellen kunnittain 3,7 – 70,1 %, 22 % kaikista kunnan käyttötuloista, vaihdellen kunnittain 2,9 % – 61 % (verot + valtionosuudet + toimintatuotot).

Nyt valmisteilla olevan lain kriteeristö ja perusteet vaikuttavat lähtökohtaisesti hyviltä ja oikeansuuntaisilta. Tarkoituksena on yksinkertaistaa laskentamallia, vähentää kriteerejä ja poistaa päällekkäisyyttä. Uuden valtionosuusjärjestelmän yleisperiaate on: asukasluku * hinta * kerroin. Peruspalveluissa 8 kriteeriä, 3 lisäosaa. Uudistuksessa otetaan käyttöön yksi ikärakenne ja olosuhdeindikaattorit. Valtionosuuteen vaikuttaa nykyistä enemmän sairastavuus, myös kustannustenjaon tarkistus toteutetaan vuosittain. Valtionosuusjärjestelmän kokonaisrakenne ja kriteerien kustannusosuudet ovat esityslistan liitteenä.

Järjestelmän kannustavuutta on pyritty nostamaan sillä, että kriteerit perustuvat kustannusten laskennalliseen keskiarvoon, kunnan tuottaessa palvelun alle laskennallisen kustannuksen, saa se hyödyn itselleen. Järjestelmän kannustavuutta lisätään siirtämällä painopistettä kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. Lisäksi verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen kannustavuutta lisätään (verotulojen kasvu hyödyttää jatkossa myös tasausrajan alapuolella olevia kuntia). Lisäosissa työpaikkaomavaraisuus kannustaa kuntaa aktiivisuuteen omassa elinkeinopolitiikassaan

Uuden valtionosuusjärjestelmän kriteeristö (näiden perusteella 79,2 % valtionosuudesta)

- 1) Ikärakenne: Painot THL:n ja VATT:n selvityksistä. Muutettu ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella jaettavia kokonaissummia THL:n selvityksen suuntaisesti > sairastavuuden paino kasvaa ~2,5 – kertaiseksi verrattuna nykyiseen.
- 2) Sairastavuus: Sisällöt ja painot perustuvat THL:n selvitykseen. Koostuu terveyden- sosiaali- ja vanhustenhuollon osatekijöistä.
- 3) Työttömyysaste: Kunnan kerroin = kunnan työttömyysaste / koko maan keskiarvo.
- 4) Kaksikielisyys: Kaksikielisille kunnille = kaksikielisyyden hinnasta 7 % koko asukasluvun perusteella ja 93 % ruotsinkielisen väestön perusteella (asukasluvun perusteella jaetaan n. 35 % ja ruotsinkielisten perusteella 65% koko summasta).
- 5) Vieraskielisyys: Kunnan kerroin = kunnan vieraskielisten osuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus maan alin
- 6) Asukastiheys: Kunnan kerroin = koko maan keskiarvo / kunnan asukastiheys. Kerroin rajattu maksimissaan 20:een.
- 7) Saaristo: Varsinaisille saaristokunnille = asukasluvun perusteella ja saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, korotus on kolminkertainen.
- 8) Koulutustausta: Kunnan kerroin = ilman tutkintoa olevien 30 - 54 -vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus maan alin.

Lisäosat (3,5 % valtionosuudesta)

- 1) Syrjäisyys: Syrjäisyysluvun perusteella. Jos syrjäisyysluku yli 1,5 = kunnan kerroin kolminkertainen.
- 2) Saamelaisten kotiseutualueenlisä: Saamelaisten kotiseutualueen kunnille = saamenkielisten osuuden perusteella.
- 3) Työpaikkaomavaraisuus: Kunnan kerroin = kunnan työpaikkaomavaraisuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus maan alin.

Työpaikkaomavaraisuus ilmaisee alueella työssäkäyvien ja alueella asuvan työllisen työvoiman määrän välisen suhteen. Jos työpaikkaomavaraisuus on yli 100 %, on alueen työpaikkojen lukumäärä suurempi kuin alueella asuvan työllisen työvoiman lukumäärä. Jos taas työpaikkaomavaraisuus on alle 100 %, on tilanne päinvastainen

Lisäksi valtionosuuden perusteena olevat vähennykset ja lisäykset ovat 9,7 % valtionosuudesta ja verotuloihin perustuva tasaus on noin 7,6 % valtionosuudesta.

Tehokkuuden tarkoituksena on kannustaa kuntia toimimaan tehokkaasti. Oikeudenmukaisuuden pitäisi taata kunnille taloudelliset yhtäläiset mahdollisuudet tuottaa palveluja. Tietopohjan kriteereistä ja niiden laskentatekijöistä pitää olla tiedot helposti saatavilla ja niiden

pitää olla luotettavia. Koko järjestelmän pitää olla läpinäkyvä, yksinkertainen ja ennustettava.

Uudistuksen peruslinja on hyvä, se mahdollistaa järjestelmän yksinkertaistumisen ja vanhentuneiden osa-alueiden uudistamisen. Tärkeää on myös valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen muuttuminen vuosittaiseksi sekä valtionosuusjärjestelmän muuttuminen entistä kuntaliitosneutraalimaaksi.

Uudistuksessa esitetään 700 miljoonan euron siirtämistä muista kuntien valtionosuuksista verotulojen perusteella tehtävään tasaukseen. Uutena tekijänä on tasauksen laskemisrajan 20 prosentin omarahoitus-osuus. On hyvä, että tasausjärjestelmän suurin vääryys poistetaan. On ollut väärin, että alhaisen verotulon kunnat saavat saman tulon, kuin elinkeinoelämään panostavat ja työpaikkoja luovat kaupunki- ja seutukeskukset. Kokonaismuutos vaikuttaa siten, että jatkossa työpaikkaomavaraiset keskuskunnat eivät menetä vastaavaa osuutta valtionosuuksia, kuin saavat verotuloja lisättyä, tähän asti tuo tulonlisäys on siirretty haja-asutusalueen kuntiin. Keskuspaikkakunta jo sinällään säteilee hyvinvointia, palveluja ja työpaikkoja lähialueelleen.

Monet palvelut, kuten esim. terveydenhuolto nojaavat seudullisen keskuskaupungin vahvuuteen. Palvelujen ja varsinkin erityispalveluiden järjestäminen on suhteessa kalliimpaa, joten näiden palveluiden järjestämiselle pitää luoda rahoituksellista pohjaa. Alhaisen verotulon kunnat ovat saaneet kohtuutonta hyötyä tasausrajan ollessa täysimääräinen.

Sairastavuuskriteerin uudistaminen ja sen painoarvon nostaminen sekä ikärakenteen painoarvon vähentäminen ovat perusteltuja muutoksia valtionosuusuudistusesityksessä. Painoarvojen perusteiden määrittelyyn on vaikea ottaa kantaa, mm. sairastavuuden painoarvon korottaminen voisi olla suurempikin, koska erityisesti yli 85-vuotiaiden painoarvoa pudotetaan merkittävästi valtionosuuksia määriteltäessä. Uutena kertoimena on sosiaalitoimessa alle 55 -vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerroin. Ikäluokkien 6 - 15-vuotiaat osuutta lisätään huomattavasti. Tarkoituksena on paitsi kannustavuus, myös nousevien sosiaalisten ongelmien rahoittaminen asutuskeskuksissa, nämä ongelmat ovat olleet omiaan nostamaan koulutuksen kustannuksia, myös lisääntyvät huostaanotot ovat vaikuttaneet kustannuksia nostavasti.

Myönteistä on, että valtionosuuksia myönnettäessä korostetaan nykyistä enemmän vieraskielisten osuutta ja että mukaan otetaan uusi koulutustaustaa kuvaava tekijä huono-osaisuutta kuvaamaan.

Jämsän kaupunki on pitänyt tärkeänä, että uudistukseen olisi liitetty lukuioiden ja ammattikoulujen valtion-osuusrahoituksen uudistaminen. Esiteltyyn valtionosuuslakiluonnokseen tämä rahoitusuudistus

ei nykyisellään sisälly, vaan valmistelu tehdään yksin opetus- ja kulttuuriministeriössä. Nimenomaan koulutuksen valtionosuusjärjestelmä on perinteisesti ollut se, joka on sekavinta osaa valtionosuudessa.

Kaikki kriteerit, jotka vaikuttavat valtionosuuteen, pitäisi saada niin avoimeksi, että niiden ennustaminen seuraavalle vuodelle olisi mahdollista edellisen vuoden puoliväliin mennessä kohtuullisissa vaihtelurajoissa. Nämä tiedot pitäisi saada kuntakentälle ajoissa, seuraavaan vuoden talousarvion raamitus laadittaessa.

Uuteen järjestelmään siirtymäkautta pitäisi lyhentää korkeintaan kolmeen vuoteen, viiden vuoden siirtymäkausi on aivan liian pitkä. Teollisuusvaltaisilla paikkakunnilla ei ole ollut aikaa varautua kunnallisverotulojen ja etenkin yhteisöverotulojen suuriin vähennyksiin, ne ovat tulleet parissa vuodessa täysimääräisinä tulonvähennyksinä.

Ehdotus

Kaupunginjohtaja:

Jämsän kaupunginhallitus päättää antaa seuraavan lausunnon selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esityksestä valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta valmisteltuun valtionosuuslakiin:

Lakiuudistuksen peruslinja on hyvä, se mahdollistaa järjestelmän yksinkertaistamisen ja vanhentuneiden osa-alueiden uudistamisen. Tärkeää on myös valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen muuttuminen vuosittaiseksi sekä valtionosuusjärjestelmän muuttuminen entistä kuntaliitosneutraalimaaksi.

Kriteerit

Kriteereiden määrän vähentäminen ja yhden asukasluvun käyttö ovat omiaan selkiyttämään järjestelmää.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painoihin

Sairastavuuskriteerin uudistaminen ja sen painoarvon nostaminen sekä ikärakenteen painoarvon vähentäminen ovat perusteltuja muutoksia valtionosuusuudistusesityksessä. Sairastavuuden osalta vanhempien ikäluokkien painoarvoa pitäisi kuitenkin vielä nostaa.

Muiden kriteerien painoihin

Kaksikielisyyden painoarvo voitaisiin pitää nykyisellään, myöskin vieraskielisyyden painoarvoa on nostettu liikaa.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteisiin

Kriteereiden sisältö tuntuu kuvaavan kohtuullisen hyvin eri kustannustekijöitä.

Verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen
Verotulojen valtionosuuden tasauksen laskentaperiaatteet ovat laki-
esityksessä kohtuulliset.

Siirtymätasauksen keston ja porrastukseen
Siirtymäkausi pitäisi olla maksimissaan kolme vuotta, muutosvaiku-
tus voitaisiin jakaa tasaisesti kolmelle vuodelle.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa

Jämsässä 4.4.2014



Riitta Kuisma
hallintosihteeri