

**Lausuntopyyntö selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi
valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi**

Kaupunginhallitus § 120

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään ja sen kannustettavuutta parannetaan. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esim. kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen.

Hallitusohjelman mukaan kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Tavoitteena on mm. poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista. Kunnat saivat kommentoida selvitysmiehen uudistusesitystä joulukuussa 2013. Selvitysmies on tämän jälkeen valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka mukaan hän esittää valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi.

Keskeiset ehdotetut muutokset nykyjärjestelmään ovat:

- valtionosuuksien määräytymisperusteiden lukumäärän pienentäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen
- määräytymisperusteiden sisällön yksinkertaistaminen ja uusiminen sekä pääosin portaiden poistaminen
- laskennallisiin kustannuksiin sisältyvien kustannuserien painoarvojen muuttuminen
- verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muuttaminen
- lisäosien ja yleisen osan yhdistäminen sekä esitys uusiksi lisäosiksi.

Ehdotetun uuden valtionosuusjärjestelmän perusrakenne on:

- laskennalliset kustannukset
- kuntien omarahoitusosuus
- laskennallinen peruspalvelujen valtionosuus
- lisäosat
- verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus.

Esityksessä ehdotetaan, että ikärakenteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymisperusteet uudistetaan THL:n ja VATT:n tutkimusten perusteella. Niiden pohjalta ehdotetaan myös ikäryhmien painot ja uusi sairastavuuskerroin. Ehdotettu uusi sairastavuuskriteeri muodostuu terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon osatekijöistä ja niihin sisältyvistä

kustannustekijöistä. Kullekin kustannustekijälle on annettu oma paino tekijän yleisyyden ja sen aiheuttaman kustannuksen perusteella. Terveystenhuollon ja vanhustenhuollon kustannukset lasketaan yleisempien kansantautien ja työkyvyttömyyden perusteella. Sosiaalihuollossa kustannusta selittävänä tekijänä on pelkästään työkyvyttömyys.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvoihin kustannusta selittävinä tekijöinä ehdotetaan tuntuvaa muutosta suhteessa nykyisiin painoarvoihin. Ikärakenteen paino-osuutta kaikista laskennallisista kustannuksista, mukaan lukien esi- ja perusopetus, päivähoito ja muut olosuhdetekijät, ehdotetaan alennettavaksi 70 prosenttiin, kun sen paino on nykyisin 82 prosenttia. Sairastavuuden paino ehdotetaan korotettavaksi noin 2,5 -kertaiseksi nykyjärjestelmään verrattuna. Ehdotetuilla muutoksilla on suuria kunta-kohtaisia vaikutuksia.

Kokonaan uutena määräytymiskriteerinä uuteen valtionosuusjärjestelmään ehdotetaan koulutustaustatekijää. OKM:n teettämässä tutkimuksessa on todettu, että esi- ja perusopetuksessa vanhempien koulutustaustalla on merkittävä vaikutus oppimistuloksiin. Koulutustaustakriteerissä ehdotetaan otettavaksi huomioon ilman tutkintoa olevien 30 - 54 -vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta kunnissa.

Määräytymistekijöinä ovat myös asukastiheys, työttömyysaste ja saaristolaisuus. Nämä ovat mukana myös nykyisessä järjestelmässä, mutta sisällöltään erilaisina. Kaksikielisyyskriteeriin ehdotetaan yhdistettäväksi nykyisin käytössä oleva esi- ja perusopetuksen ruotsinkielisyyskorotus. Vieraskielisyyskriteeri ehdotetaan uudessa järjestelmässä koskemaan koko väestöä. Nykyisessä järjestelmässä vieraskielisyys otetaan huomioon vain esi- ja perusopetuksen ikäryhmissä.

Nykyinen yleinen osa ja lisäosat esitetään korvattavaksi uudistuksessa kolmella lisäosalla; syrjäisyys, saamelaiden kotiseutualueen kunnat ja työpaikkaomavaraisuus.

Esityksessä ehdotetaan tulopohjan tasauksen painon korottamista. Tämä toteutettaisiin siirtämällä kustannusten tasauksesta noin 700 milj. euroa verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Verotuloihin perustuvaa tasausrajaa ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 91,86 prosentista 100 prosenttiin. Tasausrajan alapuolella olevat kunnat saisivat uudessa järjestelmässä tasauslisää 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan oman asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta.

Uusi valtionosuusjärjestelmä esitetään otettavaksi käyttöön vuodesta 2015 alkaen. Uudistus ei vaikuttaisi valtion ja kuntien väliseen kustannustenjakoon. Kuntien välillä uudistus aiheuttaisi merkittäviä muutoksia. Uudistuksen toimeenpanoon esitetään viiden vuoden

siirtymäaika. Siirtymäajan vuosittaiset muutokset voivat olla asukasta kohti enintään 50 euroa vuonna 2015, 50 euroa vuonna 2016, 80 euroa vuonna 2017, 80 euroa vuonna 2018 ja 120 euroa vuonna 2019 edelliseen vuoteen verrattuna.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja pyytää kuntia kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Ehdotus uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi vähentäisi Orimattilan kaupungin valtionosuutta vuoden 2014 valtionosuusmäärillä laskettuna 86 euroa/asukas eli yhteensä 1,4 milj.

Kaupunginjohtaja:

Lausunto on valmisteltavana. Päätösesitys annetaan kokouksessa.

Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi seuraavan lausunnon:

Valtionosuusjärjestelmä toteuttaa valtio-osapuolen vastuun perustuslaissa säädetystä julkisen vallan vastuusta peruspalveluiden järjestämisessä, eikä järjestelmää tule käyttää muihin tarkoituksiin. Kun kunnille osoitetaan uusia velvoitteita, on pidettävä huoli siitä, että niillä on riittävät taloudelliset voimavarat vastata velvoitteistaan.

Valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistamisen tavoite on hyvä. Kustannusten jaon tarkistaminen vuosittain on aiheellinen muutos nykyjärjestelmään. Kokonaisuutena uudistuksen lähtökohdat järjestelmän kannustavuus, selkeys, läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus eivät kaikilta osin toteudu. Kriteerit eivät ole riittävän kattavia. Ehdotus ei myöskään ole kuntarakenneuudistuksen suhteen neutraali - alle 20 000 asukkaan kunnan näyttävät menettävän eniten valtionosuuksia nykyjärjestelmään verrattuna.

Ehdotettavat kriteerit

Muutos 48 kriteeristä 8 selkiyttää järjestelmää. Kriteerien tulee kuitenkin olla selkeitä ja kuntien tarkastettavissa olevia. Kriteereistä puuttuu sosiaalikustannuksia kuvaavat kriteerit kokonaan, kuten esim. lastensuojelukustannukset ja päihteiden ja mielenterveystyön kustannukset, jotka ovat lisääntymässä yhteiskunnassa syrjäytymisen lisääntymisen myötä ja aiheuttavat suuria kustannuksia. Ennal-

taehkäisevien toimenpiteiden kriteerit puuttuvat kokonaan.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot

Vanhusväestön painoarvoa on lisättävä - palvelujen tarve kasvaa iän myötä. Ikääntyvien painoarvon vähentäminen tekee järjestelmän epäoikeudenmukaiseksi niitä kuntia kohtaan, joissa vanhusväestöä on paljon. Nämä ovat yleensä asukasluvultaan pieniä ja keskisuuria kuntia - nuoret hakeutuvat kasvukeskuksiin ja opiskelupaikkakunnille.

Sairastavuuskriteerit eivät ole riittävän kattavia, eikä niiden diagnosointi ole samalla tasolla paikkakunnittain (esim. erikoislääkäripalvelujen saatavuus voi vaikuttaa). Sosiaalihuollon kriteerinä on pelkäämään työkyvyttömyys - tältäkin osin kriteerien määrä ei ole riittävä.

Muiden kriteerien painot

Työttömyyden ja varsin pitkäaikaistyöttömyyden painoarvoa tulisi kasvattaa. Työttömyys aiheuttaa lisääntyneitä toimeentulotukikustannuksia sekä verotulojen menetyksiä.

Työpaikkaomavaraisuus ei kriteerinä ole oikeudenmukainen - kehyskuntien asukkaat käyttävät kuitenkin oman kuntansa palveluja, vaikka ovatkin naapurikunnassa töissä. Valtion työpaikat eivät sijoitu tasapuolisesti kaikille paikkakunnille.

Määräytymisperusteiden laskentaperusteet

Sairastavuuskertoimien painoarvojen laskemiseen ja tarkastamiseen tulee olla riittävän luotettava tilastotieto ja sen tulisi olla myös kuntien saatavilla.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus

Esitetty tasauksen laskenta suosii vahvan verotulopohjan kuntia ja on omavastuun vuoksi heikon verotulopohjan kunnille epäedullinen. Omavastuulla haetaan veropohjan vahvistamisen kannustettavuutta - se ei kuitenkaan ole kovin helposti toteutettavissa alueilla, jossa on matalan koulutustason väestöä ja eikä ylempien tutkintojen suorittaneille ole työmahdollisuuksia. Kiinteistövero on sisällytettävä tasausjärjestelmään.

Siirtymätasauksen kesto ja porrastus

Viiden vuoden siirtymäaika on tarpeellinen.

Päätös: Päätösesitys hyväksyttiin yksimielisesti.

Otteen tarkastamattomasta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa
Orimattilassa 1.4.2014

Pöytäkirjanpitäjä


Päivi Suikkanen
talousjohtaja