

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Kunta- ja aluehallinto-osasto

31.3.2014

LAUSUNTO KOSKIEN SELVITYSMIEHEN LUONNOSTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt kuntien kannanottoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt kiinnittämään huomioita erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Limingan kunnan lausunto

Kriteerit

Nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä laskentakriteerejä on noin 50 ja osa niistä on päällekkäisiä. Valtionosuusuudistuksen tavoitteet eli kriteerien vähentäminen, päällekkäisyyksien poistaminen ja laskennan yksinkertaistaminen ovat perusteltuja. Kriteerien määrän vähentäminen 48:sta 8:aan on oikean suuntainen ja tarpeellinen uudistus.

Uudistuksen sisällöstä voi kuitenkin todeta, että kaikilta osin uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin ei ole päästy. Esityksestä ja ennakkolaskelmista on osittain haastava hahmottaa, miten esitetty järjestelmä toteuttaa asetettuja tavoitteita. Kriteerien sisällön osalta arviointi on vaikeaa, koska **laskentaperusteita ei ole juurikaan kunnille avattu**. Osa kriteereistä vaikuttaa varsin tarkoitushakuisilta ja osin esitettyjen kriteereiden painot eivät perustu tutkimustuloksiin.

Yksittäisten kriteerien laskentasäännöt esimerkiksi sairastavuuden osalta ovat monimutkaiset, perustelemattomat eivätkä kohtelee kuntia tasapuolisesti tarve- ja olosuhdetekijöiden mukaan.

Ikäryhmät ja sairastavuus

Valtionosuuden laskennallisten kustannusten muodostumisessa sairastavuuden ja ikärakenteen painoarvot ovat keskeisiä. Esityksessä ikärakenteen paino-osuutta kaikista laskennallisista kustannuksista, mukaan lukien esi- ja perusopetus, päivähoido ja muut olosuhdetekijät, ehdotetaan alennettavaksi noin 70 prosenttiin, kun sen paino on nykyisin noin 82 prosenttia. Vastaavasti sairastavuuden paino ehdotetaan korotettavaksi noin 2,5-kertaiseksi nykyjärjestelmään verrattuna.

Valtionosuusuudistuksen on sanottu tukevan lapsi- ja nuorisopainotteista ikärakennetta. Kuntakohtainen laskenta ei tätä kuitenkaan tue, vaan esimerkiksi Liminka Suomen nuorimpana kuntana on uudistuksessa merkittävä häviö. Limingassa 40 % asukkaista on alle 19-vuotiaita ja lasten sekä nuorten osuus kaikesta kunnan palvelutuotannosta on suuri. **Valtionosuusuudistus ei huomioi riittävästi tarve- ja olosuhdetekijöitä lapsivoittoisessa kunnassa, jossa ikääntyneiden osuus on vähäinen.**

Seudulla samankokoisten kuntien (Liminka ja Muhos, Ii) välinen valtionosuuksien ero sairastavuuden perustella on noin 6 miljoonaa euroa. **Sairastavuuskriteerissä huomioidut sairaudet ja kertoimet kohdistuvat keski-ikäisten ja ikäihmisten sairauksien huomioimiseen.** Limingan tapaiset lapsivoittoiset kunnat, joissa ikääntyneiden osuus on varsin vähäinen, jäävät huomattavasti heikompaan asemaan, kun sairastavuuskriteeri ei huomioi lainkaan tätä ikäluokkaa. Lapsista ja nuorista aiheutuu kuitenkin sairastavuusmenoja, joita kriteerissä ei lainkaan huomioida.

Sairastavuuskriteerin painoarvon nostaminen tasaa kuntien sairastavuudesta aiheutuneita kustannuksia, mutta sen laskentaperusteiden taustoja, muutostekijöitä ja oikeellisuutta on vaikea arvioida kuntakohtaisesti. Koska sairastavuuskriteerin oikeellisuutta kustannusten jakoperusteena ei voida vielä todeta, niin on perusteltua, että sairastavuuden painoarvoa valtionosuuksien laskentaperusteena ei vielä nosteta esityksen mukaisesti.

Lain perusteluissa todetaan, että valtionosuuskriteereiden tulee olla sellaisia, joihin kunta ei voi omilla toimillaan vaikuttaa. Sairastavuuskriteeriin kunta voi kuitenkin vaikuttaa esimerkiksi ennaltaehkäisevillä palveluilla. Tältä osin ehdotettu **sairastavuuskriteeri ei kannusta kuntia ennaltaehkäisevään toimintaan** kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden parantamiseksi eikä valtionosuusuudistus toteuta sille asetettua tavoitetta kannustavuudesta.

Ikärakenteen ja sairastavuuden painotukset esityksessä kuvatulla tavalla johtavat kuntakohtaisesti merkittäviin muutoksiin. Jos sairastavuus halutaan uudistuksessa säilyttää nykymuotoisena ja esitetyn suuruisella painoarvolla, niin **sairastavuuden kustannusten tasaaminen tulee huomioida myös kustannusten jakoperusteena sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa.** Sairastavuus, syrjäisyys sekä asukastiheys ovat ikärakenteen ohella tekijöitä, jotka vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kustannuksiin.

Valtionosuusuudistuksessa kunnan omarahoitusosuus määräytyy asukasluvun mukaan tasasuuruisuena. **Jotta omarahoitusosuus kohtelisi kuntia tasapuolisesti, tulisi myös sitä painottaa ikärakenteen mukaan.** Tällöin omarahoitusosuus painottuisi niihin väestöryhmiin, jotka ovat työssä tai saavat eläkettä. Ne kunnat, joissa on paljon lapsia ja nuoria, joutuvat eriarvoiseen asemaan ja kohtuuttomaan tilanteeseen, koska lapset ja nuoret eivät kerrytä omarahoitusosuutta varten mitään tuloja. Mitä enemmän kunnassa on lapsia ja nuoria, niin sitä epäoikeudenmukaisemmin omarahoitusosuus niitä kohtelee.

Muiden kriteerien painoarvot

Työpaikkaomavaraisuuden kriteeri perusteluineen on varsin tarkoitushakuinen. Kehyskunnat ja syrjäiset kunnat ovat erittäin epätasa-arvoisessa asemassa keskuskuntiin nähden valtion ja muiden julkisten toimijoiden työpaikkojen keskittyessä kaupunkikeskustisiin. Työpaikkaomavaraisuuden käyttö valtionosuuden määräytymisessä tulee poistaa ja korvata työpaikkaomavaraisuus työttömyysasteella.

Esityksessä käytettyjen uusien kriteereiden painot eivät osin perustu tutkimustuloksiin. Riittäviä perusteluja ei ole esitetty työpaikkaomavaraisuuskriteerille eikä vieraskielisyystekijän merkittävään painoarvoon.

Muilta osin kriteereistä ei ole huomautettavaa.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteisiin on vaikea ottaa kantaa, koska niitä ei ole juurikaan kunnille avattu. Koko uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena on järjestelmän yksinkertaisuus ja läpinäkyvyys, mutta siitä huolimatta laskentaperiaatteita ja kriteerien perusteita ei ole kunnille esitetty.

Uudistuksesta jää väistämättä näkemys siitä, että laskentaperusteita on tarkoitushakuisesti kohdennettu. Avoimen ja läpinäkyvän valmistelun turvaamiseksi kaikki valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteet tulee avata kuntien arvioitavaksi.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Ehdotettu muutos on oikeansuuntainen. Verotuloihin perusturvassa valtionosuuden tasauksessa tulisi ottaa huomioon sekä kunnan tulovero ja kunnan osuus yhteisöveron tuosta että valtionosuuden tasauksen laskennassa aiemmin mukana ollut kiinteistövero.

Siirtymätasauksen kesto ja porrastus

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen esityksessä kuvatulla tavalla johtaa kuntakohteisesti merkittäviin muutoksiin. Esimerkiksi Limingassa valtionosuusmenetys merkitsee vuosikatteen alenemista noin 50 %:lla. Siirtymäajan käyttö on perusteltua ja sen tulee olla riittävän pituinen, koska valtionosuuksia menettävät kunnat joutuvat merkittävästi sopeuttamaan toimintaansa uudistuksen vuoksi.

Yhteenveto

Uudistukselle asetettujen tavoitteiden ja Limingan ominaispiirteiden valossa Limingan kunnan tulisi päätyä uudistuksessa voittajakunnaksi. Kuntakohtaisen ennakkolaskelman mukaan Limingan kunta kuitenkin menettäisi valtionosuutta 192 €/asukas eli kaikkiaan 1,8 milj. euroa.

Ikärakenteen painoarvon vähentäminen ja sairastavuuden vaikutuksen lisääminen on uudistuksen merkittävin asia. Limingan kunta katsoo, että **lisäperustelut sairastavuuden ja ikärakenteen painoarvon muutoksesta nykytilanteeseen verrattuna ovat tarpeellisia. Sairastavuuskerroin vaatii vielä jatkovalmistelua ja sitä tulee tarkentaa uudistuksen seuraavassa vaiheessa.**

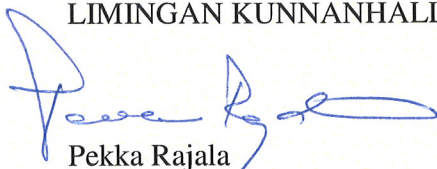
Esitystä on vaikea kommentoida, koska **perusteluja ei ole juurikaan esitetty eikä laskentaperusteita avattu kuntien tarkasteltavaksi.** Uudistuksesta jää väistämättä näkemys siitä, että kunnittaisia laskentaperusteita on tarkoitushakuisesti kohdennettu. Tätä seikkaa tukee myös se, että mallin voittajat löytyvät yli 20 000 asukkaan kunnista ja suurista keskuskaupungeista.

Edellä olevan johdosta **Limingan kunta katsoo, että valtionosuusjärjestelmän uudistus ei nykymuotoisena kohtele kuntia tasapuolisesti ja laskentakriteerit eivät kaikilta osin tasaa kuntien kannalta oikeita kustannuksia ja niiden välisiä eroja.**

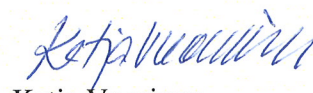
Valtionosuusuudistuksen ajoituksen kannalta isoksi ongelmaksi muodostuu merkittävien valtionosuusleikkausten osuminen samaan ajankohtaan uudistuksen kanssa. Lisäksi kunnille on annettu uusia velvoitteita; oppilas- ja opiskeluhuollon kehittäminen, vanhushuolulaki, vastuu työllistamisestä jne. Valtionosuuksia menettävien kuntien näkökulmasta **rahoitusperiaate ei enää toteudu.**

Valtionosuusuudistuksen toteuttamisessa tulee huomioida uudistuksen vaikutukset muihin meneillään oleviin uudistushankkeisiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistukseen. Erityisen tärkeää on huomioida, että mikäli valtionosuusuudistus etenee nykymuotoisena, niin vastaavien valtionosuustekijöiden tulee määrätä tuleva rahoitusmalli myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

LIMINGAN KUNNANHALLITUS



Pekka Rajala
kunnanjohtaja



Katja Vuorinen
hallintojohtaja