

15§ Lausuntopyyntö VM064:01/2012 selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Khall 17.3.2014

(Valmistelija: talous- ja henkilöstöjohtaja Annu Kalliaiseno, puh. 03 6731 081)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausunnon selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Lausunnot on pyydetty toimittamaan valtiovarainministeriölle sähköpostitse viimeistään 4.4.2014 klo 16.00 mennessä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntauudistusta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen. Hallitusohjelman mukaan kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Tavoitteena on muun muassa poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä.

Valtiovarainministeriön asettaman selvitysmiehen toimeksiannon mukaan valtionosuusperusteiden uudistamisessa tulisi tarkastella muun muassa valtionosuuden perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvausperusteita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa. Tavoitteena on, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2015 alusta.

Selvityksen lähtökohtana on, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa ei muutu valtionosuusuudistuksen johdosta. Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi. Valtionosuuslaskelmat on päivitetty vuoden 2014 valtionosuusmäärien tasolle. Uudet kuntakohtaiset laskelmat uudistuksen vaikutuksista valtionosuuksiin ovat kuntien käytössä lausuntokierroksen aikana.

Valtiovarainministeriö pyytää lausunnonantajaa kiinnittämään lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Kuntaliiton lausunnon mukaan valtionosuusuudistus on pääosin oikeansuuntainen.

Kuntaliitto pitää valtionosuusuudistusta pääsääntöisesti oikeansuuntaisena. Ehdotus lisää uudistuksen läpinäkyvyyttä ja selkeyttä, yksinkertaistaa järjestelmää sekä poistaa tarpeettomia porrastuksia ja vähentää määräytymisperusteita.

Ongelmaksi kuntaliiton mielestä jää, että toiseen asteen koulutuksen rahoitusta ei ole kytketty kokonaisuuteen. Kuntaliitto katsoo, että niin sanotun ylläpitäjämallin kehittäminen tulee liittää uudistukseen. Kuntien omarahoitusosuus toisen asteen koulutuksesta pitäisi laskea esimerkiksi 16 -18 -vuotiaiden ikäluokan mukaan eikä asukasluvun mukaan kuten nyt.

Kuntaliitto huomauttaa myös siitä, että peruspalvelujen valtionosuudet ovat pienemässä ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelyn takia. Uudistuksen valmistelun aikana on päätetty, että ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirtäminen valtiolle toteutetaan vähentämällä sekä toisen asteen koulutuksen valtionosuutta että peruspalvelujen valtionosuutta. Kuntaliitto edellyttää, että kustannusneutraali valtionosuuden vähennys toteutetaan kokonaan opetus- ja kulttuuriministeriön osuudesta.

Erittäin vaikea tilanne monissa kunnissa syntyy siitä, että merkittäviä valtionosuuksien leikkauksia tehdään samaan aikaan järjestelmän uudistamisen kanssa. Monien kuntien mahdollisuudet selvitä palveluvelvoitteestaan ovat vaarantumassa. Valtionosuusjärjestelmän on jatkossakin turvattava kunnallisten palvelujen järjestäminen tehokkaasti koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Kuntaliitto edellyttää, että valtionosuusjärjestelmä on kaikille kunnille oikeudenmukainen ja rahoitusperiaatetta toteuttava. Valtion on vastattava säättämistään palveluvelvoitteista rahoitusperiaatteen mukaisesti.

Kuntaliitto pitää myönteisenä, että hallitus on pyytämässä valtionosuus-uudistusesityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon, jolloin voidaan arvioida myös rahoitusperiaatteen toteutumista.

Hattulan kunnan lausunto

Hattulan kunnan valtionosuus laskisi 120 euroa/asukas eli 1 165 902 euroa nykyiseen valtionosuuteen verrattuna.

Kriteerit

Kriteerien määrän vähentäminen 48:sta 8:aan on oikean suuntainen ja tarpeellinen uudistus. Kriteereistä *ikä rakenne, sairastavuus, työttömyysaste, kaksikielisyys, vieraskielisyys, asukastiheys ja saaristo* ovat selkeitä valtionosuuden kriteereitä. Koulutustaustan ottaminen erilliseksi kriteeriksi ei sen sijaan välttämättä tuo lisäarvoa valtionosuuden määräytymisen osalta.

Nykyisen yleisen osan ja lisäosien korvaaminen uudistuksessa kolmella lisäosalla - syrjäisyys, saamelaiden kotiseutualueen kunnat ja työpaikkavaraisuus- selkiinnyttää järjestelmää.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot

Ehdotuksessa esitetään ikärakenteen painoarvon laskemista 82,4 prosentista 69,4 prosenttiin ja vastaavasti sairastavuuskertoimen nostamista 9,5 prosentista 25 prosenttiin. Jatkossa sairastavuuskriteeri muodostuisi terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon osatekijöistä ja niihin sisältyvistä kustannustekijöistä. Kullekin kustannustekijälle on annettu tutkimuksella oma painotekijä yleisyyden ja sen aiheuttaman kustannuksen perusteella. Terveydenhuollon ja vanhustenhuollon kustannukset lasketaan yleisimpien kansantautien ja työkyvyttömyyden perusteella. Sosiaalihuollossa kustannusta selittävä tekijänä on pelkästään työkyvyttömyys. Ehdotus sairastavuuskriteerin muodostamisesta perustuu THL:n yksilötason tilastoaineistoon, jonka pohjana ovat erityiskorvattavat yleiset kansantaudit ja sairausluokitukset Kelan tilastoista.

Sairastavuuden painoarvon nostaminen on perusteltavissa tutkimustietoon perustuvilla kustannuksilla, mutta toisaalta ikärakenne on selkeä, läpinäkyvä ja yksinkertainen tapa määritellä kuntien valtionosuudet. Sairastavuuskriteerin painoarvon nostaminen tasaa kuntien sairastavuudesta aiheutuvia kustannuksia, mutta sen laskentaperusteiden taustoja, muutostekijöitä ja niiden oikeellisuutta on vaikea arvioida kuntatasolla. On myös arvioitava, että jos sairastavuus automaattisesti lisää valtionosuuksia, vähentääkö tämä panostuksia ennaltaehkäisevään toimintaan? Sairastavuuskriteerin painoarvoa voisi tässä vaiheessa nostaa esimerkiksi kaksinkertaiseksi, 19 prosenttiin, ja seurata muutoksen vaikutuksia ja tämän jälkeen päättää painoarvojen mahdollisista muutoksista.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet tulisi valmisteluvaiheessa ja uudistuksen voimassa ollessa pystyä koko ajan avaamaan ja perustelevaan kunnille ja laskentaperiaatteiden oikeellisuutta tulee arvioida säännöllisesti.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Esityksessä ehdotetaan tulopohjan tasauksen painon korottamista nykyjärjestelmään verrattuna. Tämä toteutettaisiin siirtämällä kustannusten tasauksesta noin 700 milj. euroa verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Verotuloihin perustuvassa tasauksessa tasausraja ehdotetaan nostettavaksi 100 prosenttiin. Tasausrajan alapuolella olevat kunnat saisivat uudessa järjestelmässä tasauslisää 80 % tasausrajan ja kunnan oman asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta.

Tasausvähennys puolestaan olisi 30 % tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella

logaritmilla. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa otettaisiin huomioon kunnan tulovero, yhteisövero sekä 50 % ydinvoimalaitosten, voimalaitosten ja pienvoimalaitosten kiinteistöverosta.

Ehdotettu muutos on oikeansuuntainen, mutta verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa tulisi ottaa huomioon sekä kunnan tulovero ja kunnan osuus yhteisöveron tuotosta että valtionosuuden tasauksen laskennassa aina vuoteen 2012 saakka mukana ollut kiinteistövero. Tasausraja tulisi nostaa 100 prosenttiin. Tällöin järjestelmässä siirryttäisiin entistä selkeämmin kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.

Siirtymätasauksen kesto- ja porrastus

Valtionosuusuudistuksen kuntakohtaisissa muutoksissa ehdotetaan käytettäväksi vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka aikana kuntakohtainen vuosimuutos rajoitetaan euroa/asukas seuraavasti:

- ☐ 1. vuosi; muutos +/- 50 €/as
- ☐ 2. vuosi; +/- 50 €/as (kokonaismuutos 100 €/as)
- ☐ 3. vuosi; +/- 80 €/as (kokonaismuutos 180 €/as)
- ☐ 4. vuosi; +/- 80 €/as (kokonaismuutos 260 €/as)
- ☐ 5. vuosi; +/- 120 €/as (kokonaismuutos 380 €/as)

Valtionosuusuudistuksen kuntakohtaisiin muutoksiin ehdotettu viiden vuoden siirtymäaika on tarpeellinen. Siirtymäajasta huolimatta osalla kunnista tulee olemaan vaikeuksia uudistuksen tulokseen sopeutumisessa. Valtionosuuksia menettävillä kunnilla tulee kovia paineita korottaa veroprosentteja, muutoin kunnan palvelujen järjestämiskyky heikkenee entisestään ja rahoitusperiaatteen toteutuminen vaarantuu olennaisesti.

Yleisiä kommentteja

Uudistuksessa kullekin kunnalle muodostuu vuosittain kuntakohtainen sairastavuuskerroin. Sairastavuuden paino tulee muuttumaan vuosittain sairastavuuden, ikärakenteen ja muiden määräytymistekijöiden kuntakohtaisten muutosten johdosta. Valtionosuuden vuotuiset muutokset voivat tällöin teoriassa olla merkittäviä.

Kustannusten jaon tarkistaminen vuosittain nykyisen neljän vuoden välein tehtävän tarkistuksen sijaan on merkittävä parannus nykyiseen tilanteeseen. Se tulisi poistamaan nykyisen järjestelmän epäedullisuuden kuntasektorille.

Yhteenvedona voidaan todeta, että valtionosuusuudistuksen seurauksia tulee arvioida säännöllisesti ja uudistusta tulee jatkaa saatujen kokemusten pohjalta.

Alla olevat lausuntopyynnön liitteet 1-5 löytyvät linkistä
https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140204Valtio/name.jsp

Liite 1. Luonnos hallituksen esitykseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi

Liite 2. Yhteenvetomuistio kuntien kommentteista selvitysmiehen alustavasta esityksestä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi

Liite 3. Kuntakohtaiset ja kuntatyypeittaiset laskelmat vuoden 2014 tasossa

Liite 4. THL:n tutkimusraportti "Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen"

Liite 5. VATTin raportti ikärakenteen huomioimiseksi päivähoidon sekä esi- ja perusopetuksen huomioimisen osalta

Päätösehdotus (kj):

Kunnanhallitus käytyään kokouksessa keskustelua edellä olevasta lausuntoluonnoksesta päättää ehdottaa valtuustolle, että se antaa edellä esitetyn lausunnon selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta.

Päätös:

Keskustelun päätyttyä kunnanhallitus hyväksyi päätösehdotuksen yksimielisesti.

Lisäksi kunnanhallitus päätti yksimielisesti kunnanjohtajan lisättyyn päätösehdotukseen perustuen ehdottaa valtuustolle lausuntolisäystä, että esitykseen valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta ei sisälly tarpeeksi kannustavia ja ennakoivia elementtejä.

Valtuusto 26.3.2014

Päätösehdotus (kh):

Kunnanhallitus ehdottaa valtuustolle, että se antaa edellä esitetyn lausunnon selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta.

Lisäksi kunnanhallitus ehdottaa valtuustolle lausuntolisäystä, että esitykseen valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta ei sisälly tarpeeksi kannustavia ja ennakoivia elementtejä.

Päätös:

Valtuusto hyväksyi päätösehdotuksen yksimielisesti.

Otteen oikeaksi todistaa
Hattulassa 2.4.2014


Harri Toivonen
Hallintojohtaja

OIKAISUVAATIMUSOHJEET JA VALITUSOSOITUS

Valtuuston pöytäkirjaan 26.3.2014

Muutoksenhakukiellot

Pykälissä 15, 19, 22, 23
tehtyistä päätöksistä ei saa tehdä kuntalain 91 §:n mukaan oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, koska päätös koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa.

VALITUSOSOITUS

Päätöksiin saa muutosta hakea se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen.

Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että:

- 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä;**
- 2) päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa; tai**
- 3) päätös on muuten lainvastainen.**

Valitusviranomainen

Muutosta pykälissä 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21
tehtyihin päätöksiin voidaan hakea kirjallisella valituksella

- Hämeenlinnan hallinto-oikeudelta, osoite: Raatihuoneenkatu 1, 13100 Hämeenlinna
- muu:

Valitusaika

Valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista / päätöksen antamisesta.

TIEDOKSISAANTI JA MÄÄRÄAIKOJEN LASKEMINEN

Kunnan jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, 7 päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä, kolmantena päivänä sähköisen viestin lähettämisestä, saatitodistuksen osoittamana aikana tai erilliseen tiedoksisaantitodistukseen merkittynä aikana.

Pöytäkirja nähtävillä 2.4.2014

Pykälän _____ päätöksen antamispäivä/lähettämispäivä on

Pykälän _____ lähettämispäivä _____

Tiedoksisaantipäivää ja muutoksenhakuaikaa laskettaessa otetaan huomioon seuraavat määräaikalainsäädännökset:

- sitä päivää, josta muutoksenhakuaika lasketaan alkavaksi, ei lue-
ta määräaikaan (2 §)

- jos määräajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, jouluku- tai juhannusaatto tai arkilauantai, muutoksenhakemuksen saa tehdä ensimmäisenä arkipäivänä tämän jälkeen (5 §)
- muutoksenhakemus on tehtävä viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä (6 §)

VALITUSKIRJELMÄ

Oikaisuvaatimuksessa / valituksessa on ilmoitettava

- valittajan nimi, kotikunta, postiosoite ja puhelinnumero
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä osin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan

Valituskirjelmä on valittajan tai muun laatijan omakätisesti allekirjoitettava. Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Valituskirjaan on liitettävä päätöstä koskeva, viran puolesta oikeaksi todistettu pöytäkirjanote ja tiedoksisaantia koskeva selvitys sekä asiakirjat, joihin vedotaan vaatimuksen tueksi.

Valitusasiakirjojen toimittaminen

Valitusasiakirjat on toimitettava valitusviranomaiselle ennen valitusajan päättymistä. Omalla vastuulla valitusasiakirjat voi lähettää postitse tai sähköisesti. Valitusasiakirjat on jätettävä niin ajoissa, että ne ehtivät perille valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Oikeudenkäyntimaksu

Tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/93) nojalla muutoksenhakijalta peritään oikeudenkäyntimaksua hallinto-oikeudessa 90 euroa.