

## VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN/ LAUSUNTOPYYNTÖ

## KHALL § 57

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta 4.4.2014 mennessä.

Hallitusohjelman mukaisesti valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään sekä lisätään järjestelmän kannustavuutta. Uudistuksen tavoitteena on, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen. Lainsäädännössä otetaan kuntauudistusta edistäviä välineitä. Tavoitteena poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä.

Selvitysmiehen toimeksiannon mukaan valtionosuusperusteiden uudistamisessa tuli tarkastella muun muassa perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvaustarpeita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa. Tavoitteeksi asetettiin, että uusi lainsäädäntö saadaan voimaan vuoden 2015 alusta.

Lähtökohtana on, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjako ei muutu valtionosuusuudistuksen johdosta.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista keväästä 2012 alkaen. Hän julkisti alustavat uudistuslinjaukset helmikuussa 2013. Seuraavana vaiheena valtionvarainministeriö lähetti 17.12.2013 kunnille kommentoitavaksi selvitysmiehen tarkennetut uudistusesitykset ja kriteerit kuntakohtaisine laskelmineen. Kunnilta pyydettiin lausuntoa mm. laskentakriteerien määrästä ja sisällöstä, siirtymäkauden pituudesta ja ylipäättään järjestelmä uudistuksen tarpeesta.

Valtiovarainministeriö pyytää useilta eri tahoilta lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Lausunnossa pyydetään kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Uuden järjestelmän keskeiset pääperiaatteet ja laskentakriteerit:

**Laskennallisiin kustannuksiin sisältyvät erät:**

- ikä rakenne Muutettu ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella jaettavia kokonaissummia THL:n selvityksen suuntaisesti > sairastavuuden paino kasvaa ~2,5 –kertaiseksi verrattuna nykyiseen
- sairastavuus: Sisällöt ja painot perustuvat THL:n selvitykseen
- työttömyysaste (kunnan kerroin = kunnan työttömyysaste/koko maan keskiarvo)
- 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)
- vieraskielisyys (kunnan kerroin = kunnan vieraskielisten osuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)
- asukastiheys (kunnan kerroin = koko maan keskiarvo/kunnan asukastiheys, kerroin rajattu maksimissaan 20:een)
- saaristo (varsinaisille saaristokunnille = asukasluvun perusteella ja saaristokunnalle, jonka asukaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen = korotus on kolminkertainen)
- koulutustausta (kunnan kerroin = ilman tutkintoa olevien 30 – 54-vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)

**Lisäosat**

- syryjäisyys (syryjäisyyslulun perusteella, jos syryjäisyysluku on yli 1,5 = kunnan kerroin on kolminkertainen)
- saamelaisten kotiseutualueen lisä (saamelaisten kotiseutualueen kunnille = asukasluvun perusteella kerrottuna saamenkielisten osuudella koko väestöstä)
- työpaikkaomavaraisuus (kunnan kerroin = kunnan työpaikkaomavaraisuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)

**Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus**

- tasausraja 100 % (nykyisin 91.86 %)
- tasauslisä 80 % (nykyisin 100 %)
- tasausvähennys 30 % lisättynä tasausrajan ylittävän osan luonnollinen logaritmi>tasausvähennys liukuva (nykyisin kiinteä 37 %)
- tulojen tasaukseen siirretään 700 milj. euroa (kustannusten tasauksesta, euroa/as tasasuuruudesta kuntien omarahoitusosuutta kasvattamalla)

Laskentakriteerien määrä vähenee uudistuksessa nykyisestä 48:sta kahdeksaan, molemmissa järjestelmissä on kolme lisäosaa. Valtion-

Kaupunginhallitus  
Kaupunginhallitus

§ 57  
§ 117

19.02.2014  
02.04.2014

---

osuudet perustuvat jatkossakin valtaosin kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Uusissa laskelmissa sairastavuutta painotetaan nykyistä enemmän, kun vastaavasti ikärakenteen painoarvo vähenee, samalla vanhusten painoarvo pienenee ja nuorten painoarvo kasvaa.

Paimion kohdalla laskennallinen valtionosuuden vähennys vuoden 2014 laskentatekijöillä olisi - 71 euroa/asukas/vuosi. Vähennys on vuositasolla 756.480 euroa, joka on noin 1,2 % toimintatuloista ja vastaa noin 0,50% tuloveroprosenttia.

Kustannustenjaon tarkistus on tarkoitus toteuttaa vuosittain. Esitetty malli on ns. kuntaliitosneutraali, mahdolliset menetykset liitoksien yhteydessä kompensoidaan.

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus merkitsee lausuntopyynnön tässä vaiheessa tiedoksi ja antaa lausunnon määräajassa.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Täytäntöönpano: valtiovarainministerio@vm.fi

---

#### KHALL § 117

Kunnissa on yleisesti annettu selkeä tuki valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle ja suurin osa kunnista on nähnyt uudistamisen tarpeelliseksi. Näin siksi, että nykyinen valtionosuusjärjestelmä on hyvin monimutkainen, se käsittää kymmeniä eri laskentatekijöitä ja sen tärkeimmät laskentakriteerit ovat vanhentuneita. Valtionosuusjärjestelmää on haluttu yksinkertaistaa vähentämällä laskentatekijöiden määrää oleellisesti keskittymällä vain merkittävimpiin.

Väestön ikääntymisen ja sairastavuuden merkitysten selvittäminen on nähty tärkeäksi. Samalla on pidetty välttämättömänä että sairastavuuden laskentakriteerin perusteet uudistetaan tutkimusten mukaisesti. Myös kannustavuuden lisäämistä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen on yleisesti pidetty perusteltuna.

Edellä olevasta kuntien kesken vallitsee siis sängen suuri yhteisymmärrys. On luonnollista, että kun valtionosuusjärjestelmän uudistamisen kuntakohtaiset vaikutukset (lisäykset tai vähennykset) on tiedossa, vaikuttaa se osaltaan kunnan antamaan lausuntoon.

Uuden valtionosuusjärjestelmän on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015. Voimaan tuloon liittyy viiden vuoden siirtymäaika siten, että valtionosuuden vähennyksiä kärsivien kuntien vuotuinen vähennyksen lisäys olisi tänä aikana enintään 50 €/asukas/vuosi, eli vähennys olisi enintään 50 €/as. v.2015, 100 €/as. v.2016, jne. Paimion osalta vä-

Kaupunginhallitus  
Kaupunginhallitus

§ 57  
§ 117

19.02.2014  
02.04.2014

---

hennys on valtiovarainministeriön laskelman mukaan 71 €/as. (756.480 €) ja tämä toimeenpantaisiin edellä olevan mukaisesti vuosien 2015 ja 2016 aikana.

Luonnos valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi on herättänyt voimakasta kritiikkiä erityisesti Varsinais-Suomen ja Satakunnan kunnissa ja maakunnan liitoissa. Näin sen vuoksi, että näiden kahden maakunnan kunnat ovat kokonaisuutena esitetyn uudistuksen suurimmat menettäjät. Kritiikkiä ei ole ainakaan vähentänyt se, että vastaavasti maan vaurain alue, eli pääkaupunkiseudun kunnat ovat uudistuksen suurimmat euromääräiset voittajat, ja että Varsinais-Suomen kuntien menetys on suunnilleen yhtä suuri, kuin kolmen pääkaupunkiseudun suurimman kaupungin saama lisäys.

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Valtiovarainministeriön pyytämänä lausuntona luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi Paimion kaupunginhallitus toteaa seuraavaa:

- Nykyisen valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on välttämätöntä jo järjestelmän selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi, että vanhentuneiden määräytymisperusteiden uusimiseksi. Tältä osin luonnos hallituksen esitykseksi tuo kaivattua selkeyttä järjestelmään ja täyttää annetun tavoitteen, kun laskentakriteerien määrä vähenee nykyisestä 48:sta kahdeksaan.
- Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmän säilyttäminen on välttämätöntä jo kuntalaisten palvelujen turvaamisen kannalta. Uudistuksessa on hyvää se, että tasausrajaa nostetaan nykyisestä 91,86 %:sta 100 %:iin. Sen sijaan pyrkimyksenä ollut kannustavuuden lisääminen tasausjärjestelmään jää epäselväksi ja teoreettiseksi ja siitä johtuen sen vaikutus käytännössä jää vähäiseksi.
- Kunnan väestön ikärakenne on yksi keskeisistä uuden valtionosuusjärjestelmän määräytymisperusteista. Lasten ja nuorten painoarvon kasvattaminen vastannee kustannuskehitystä ja tehtävien muutosta ja on siten kriteerin sisällä perusteltua. Sen sijaan kokonaisuutena väestön ikärakenteen merkitystä valtionosuuden määräytymisperusteena on vähennetty liikaa suhteessa sairastavuuteen. Näin koska vanhusväestön määrän ja osuuden kasvu tulee olemaan merkittävää nyt kunnan kustannusten kannalta.
- Sairastavuus on toinen keskeinen valtionosuuden määräytymisperuste. Sen taustalla olevien tekijöiden uudistaminen tutkimuksiin perustuvaksi ja terveyden ja hyvinvoinnin (THL) laitoksen asiantuntemusta käyttäen on ollut välttämätöntä. Sen si-

Kaupunginhallitus  
Kaupunginhallitus

§ 57  
§ 117

19.02.2014  
02.04.2014

---

jaan sairastavuuden painoarvon kasvattaminen 2,5-kertaiseksi valtionosuuden määräytymisperusteena on turhan iso muutos, joka korostaa tämän kriteerin merkitystä liikaa suhteessa väestön ikärakenteeseen. Väestön ikärakenteen ja sairastavuuden painoarvojen vastakkaiset muutokset aiheuttavat suurimmat kuntakohtaiset muutokset (lisäykset tai vähennykset). Siksi näitä painoarvojen muutoksia - jotka ovat oikean suuntaisia - tulee vielä pohtia.

- Työpaikkaomavaraisuus valtionosuuden määräytymistekijänä ei ole esitettyssä muodossa kannatettavaa. Valtion, sairaanhoitopiirien jne. työpaikat lasketaan kokonaan niiden sijaintikunnan (keskuskaupunki) hyödyksi. Tämän kaltaiset työpaikat tulee jakaa maakunnan kuntien kesken esim. asukasluvun suhteessa.
- Suuret vähennykset valtionosuuksissa ovat kunnille hankalia siksi, että palveluiden taustalla oleva lainsäädäntö ja sen nojalla annettu muu säännöstö ei muutu. Näin ollen kunnilla ei ole mahdollisuutta sopeuttaa toimintaansa valtionosuusleikkausten edellyttämällä tavalla. Tämän johdosta muutosten vaikutuksia tulee lieventää, sopeutumisaikaa pidentää ja/tai keventää palvelutuotannon ohjaavaa säännöstöä.

Lopuksi kaupunginhallitus toteaa, että luonnos hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi on tarpeen. Se selkeyttää valtionosuuden määräytymisperusteita, kun laskentakriteerien määrä vähenee nykyisestä 48:sta kahdeksaan. Jäljelle jäävät painokkaimmat kriteerit ja niiden määräytymisperusteet vastaavat suurelta osin tutkimusten tuloksia. Uudistuksen yleistä hyväksyttävyyttä kuitenkin heikentää se, että uudistuksen suurin euromääräinen hyötyjä on maan vaurain alue, eli pääkaupunkiseutu.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Täytäntöönpano: valtiovarainministerio@vm.fi (4.4.mennessä)

---

Otteen vakuudeksi:

Paimiossa 4.4.2014

Virallisesti:

Jaana Hölsö  
pöytäkirjanpitäjä