



§ 358

**Lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi
valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta**

HEL 2014-000735 T 02 05 01 02

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa valtionvarainministeriölle seuraavan lausunnon selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta:

Kaupunginhallitus toteaa, että selvitysmiehen luonnoksessa hallituksen esitykseksi on käsitelty kattavasti kuntien valtionosuusjärjestelmän tarkoitusta, nykyisen järjestelmän puutteita sekä perusteita selvitysmiehen ehdottamiksi uuden valtionosuusjärjestelmän kriteereiksi. Sen sijaan selvitysmiehen luonnoksessa ei perustella riittävän avoimesti ehdotettujen kriteereiden painojen määräytymistä.

Valtionosuusuudistus on tarpeellinen osa vireillä olevaa kuntauudistusta. Lausunnolla oleva ehdotus on pitkälti sille asetettujen tavoitteiden mukainen ja vastaa näihin. Osana kuntarakenneuudistusta valtionosuusjärjestelmää uudistetaan hallitusohjelman mukaan yksinkertaisemmaksi ja selkeämmäksi sekä järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Valtionosuusperusteiden uudistamisessa tarkastellaan mm. perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvaustarpeita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa.

Selvitysmiehen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia valtionosuuden määräytymisperusteiden uudistamiseksi. Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettaviksi nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, jotka koskevat yleisen osan määräytymisperusteita, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita.



31.3.2014

Pöytäkirjanote
tarkastamaton

Samalla määräytymisperusteiden lukumäärää ehdotetaan vähennettäväksi ja poistettavaksi päällekkäisyyksiä sekä määräytymisperusteiden porrasteisuus, josta mm. on aiheutunut esteitä kuntien yhdistämistilanteissa.

Ehdotetun uuden järjestelmän keskeinen piirre on se, että peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat valtaosiltaan ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Verrattuna nykytilanteeseen sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvoihin kustannuseroja selittävinä tekijöinä esityksessä ehdotetaan merkittävää muutosta suhteessa nykyisiin painoihin. Ikärakenteen paino-osuutta kaikista laskennallisista kustannuksista, mukaan lukien esi- ja perusopetus, päivähoito ja muut olosuhdetekijät, ehdotetaan alennettavaksi noin 70 prosenttiin, kun sen paino on nykyjärjestelmässä noin 82 prosenttia. Sairastavuuden paino ehdotetaan korotettavaksi noin 2,5-kertaiseksi nykyjärjestelmään verrattuna. Ehdotetuilla muutoksilla on suurehkoja kuntakohtaisia vaikutuksia.

Painotuksien muuttuminen ehdotetun mukaisiksi lisää Helsingin saamia valtionosuuksia verrattuna nykyjärjestelmään. Helsingille kohdentuvat valtionosuuden määräytymisen pohjana olevat laskennalliset kustannukset olisivat suuremmat kuin nykyjärjestelmässä.

Toinen keskeinen muutos ehdotetussa järjestelmässä on se, että verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja korotettaisiin 100 prosenttiin ja tasauslisäksi ehdotetaan 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasausvähennystä ehdotetaan alennettavaksi niin, se olisi 30 prosenttia tasausrajan ylittävästä euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmilla, joka muunnetaan prosenttiyksiköiksi.

Ehdotetut muutokset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen ovat myönteisiä ja lisäävät kannustavuutta. Helsingille kohdentuva osuus verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen osalta on hieman negatiivinen kun huomioidaan esitykseen sisältyvä noin 700 milj. euron valtionosuusrahoituksen siirto kustannusten tasauksesta tulopohjan tasaukseen.

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

- ehdotettaviin kriteereihin
- ikäryhmien ja sairastavuuden painoihin



- muiden kriteerien painoihin
- määräytymisperusteiden laskentaperiaatteisiin
- verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen
- siirtymätasauksen kestoon ja porrastukseen

Ehdotettavat kriteerit

Kriteereiden määrän selkeä vähentäminen ja päällekkäisyyksien poistaminen on myönteinen suuntaus järjestelmän selkeyden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi. Esitetyssä mallista kriteereitä on riittävästi. Lähtökohtaisesti ehdotetun järjestelmän laskentakriteerit tasaavat nykyjärjestelmää paremmin kunnille aiheutuvia kustannuksia.

Uutena kriteerinä lisäosissa työpaikkaomavaraisuus kannustaa kuntia aktiivisuuteen elinkeinopolitiikassa sekä osaltaan tasaa siitä aiheutuvia kustannuksia kunnan ja valtion kesken. Kunnan toteuttamista elinkeinopoliittisista panostuksista hyöttyy merkittävässä määrin myös valtio.

On myönteistä, että ehdotettu järjestelmä tasaa aiempaa paremmin vieraskielisistä kunnille todellisuudessa aiheutuvia kustannuksia. Kokonaisuudessaan ko. kriteerin painoarvon tulisi olla korkeampi.

Myös koulutustaustaa kuvaavan uuden kriteerin tuominen järjestelmään tasaa aiempaa paremmin kunnille todellisuudessa aiheutuvia kustannuksia.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot

Esityksessä ei perustella riittävän avoimesti ehdotettujen kriteereiden painojen määräytymistä. Erityisesti ikärakenteen ja sairastavuuden osuudet laskennallisten kustannusten määräytymisessä ovat niin suuret, että niiden painotuksella on ratkaiseva merkitys kunnalle tilitettävän valtionosuuden lopulliseen määrään.

On tärkeää, että kriteerien määräytymisen taustalla on luotettava ja ajantasainen tutkimustieto (THL ja VATT). Ikärakenteen ja sairastavuuden pohjalta määräytyvien laskennallisten kustannusten painojen määräytymistä ei kuvata esityksessä. Järjestelmän perusteltavuuden kannalta kriteereiden painon tulisi määräytyä mahdollisimman pitkälle tutkimustulosten suuntaisesti ja järjestelmämuutoksen vaikutuksen lieventäminen tulisi hoitaa siirtymäaikaan kautta.

Muiden kriteereiden painot ja määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet



31.3.2014

Pöytäkirjanote
tarkastamaton

Työpaikkaomavaraisuus-kriteeri kannustaa kuntia aktiivisuuteen elinkeinopolitiikassa sekä osaltaan tasaa siitä aiheutuvia kustannuksia kunnan ja valtion kesken. Erityisesti kaupunkiseutujen merkittävän roolin vuoksi kyseisen kriteerin painoarvoa tulisi Helsingin näkemyksen mukaan kasvattaa.

Vieraskielisyys-kriteeri kompensoi kunnille vieraskielisistä todellisuudessa aiheutuvia kustannuksia. Kyseisen kriteerin painoarvon tulisi kuitenkin olla korkeampi, jotta se vastaisi paremmin kunnille aiheutuvien kustannusten tasoa.

Ehdotuksessa työttömyys otetaan huomioon erityistekijänä kunnan työttömyysasteeseen pohjautuvana kertoimena. Nykyjärjestelmä muodostuu 50/50 työttömien määrän ja työttömyysasteen pohjalta. Kaupunkiseutujen kannalta oikeudenmukaisempi olisi työttömien määrään perustuva laskenta täydennettynä pitkäaikaistyöttömien osuudella työttömistä. Tämä kuvaa paremmin työttömyydestä kunnille aiheutuvaa todellista palvelu- ja kustannusrasitetta varsinkin kun otetaan huomioon ehdotettu työmarkkinatuen rahoitusvastuun ja työttömyyden hoitovastuun siirtyessä kunnille vuoden 2015 alusta.

Esitettyyn järjestelmään liittyen muiden kriteerien kuin ikärakenteen ja sairastavuuden -kriteerien osalta on huomioitava, että niiden painoarvot laskennallisten kustannusten määräytymisessä ovat niin pienet, että niiden vaikutus kunnalle lopulta tilitettävän valtionosuuden määrään on rajallinen.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Selvitysmiehen muutosehdotukset verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen ovat pääosin myönteiset ja kokonaisuutena esitettyä uutta tasausjärjestelmää voidaan pitää nykyjärjestelmää parempana.

Ehdotettu tasauslisän laskeminen 80 %:iin on lähtökohtaisesti myönteinen muutos, joka lisää tasausjärjestelmän kannustavuutta eli verotulojen kasvu hyödyttää jatkossa myös tasausrajan alapuolella olevia kuntia (tasauslisä pudotettu vanhan järjestelmän 100 %:n tasosta ehdotettuun 80 %:n tasoon).

Ehdotettu tasausvähennyksen taso 30 % ja sen porrastus tasausrajan ylittävän osan luonnollisella logaritmilla on sinänsä myönteinen uudistus, koska pääosalle tasausrajan yläpuolella olevista kunnista verotulojen kasvusta koituu uudessa järjestelmässä suurempi hyöty. Helsingin tämänhetkisillä laskennallisilla verotuloilla



31.3.2014

Pöytäkirjanote
tarkastamaton

tasausvähennysrajan muutoksella ei näyttäisi olevan Helsingin osalta vaikutusta.

Ehdotettu tasausrajan nostaminen 100 %:iin on lähtökohtaisesti myönteinen muutos, koska järjestelmän kannustavuus kasvaa siirrettäessä painopistettä koko valtionosuusjärjestelmän osalta kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. On kuitenkin huomattava, että tasausrajan nostosta hyötyy vain osa kunnista, mutta tasausrajan nosto rahoitetaan kaikkien kuntien yhtä suurella asukaslukuun suhteutetulla osallistumisosuudella (jokaiselle kunnalle vähennys olosuhde- ja tarvetekijöiden tasauksesta eli laskennallisiin kustannuksiin perustuvasta peruspalvelujen valtionosuudesta). Helsingille tältä osin verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen sekä peruspalvelujen muutoksen yhteisvaikutus on negatiivinen.

Tasauslisän, tasausvähennyksen ja tasausrajan muuttaminen on ehdotuksessa toteutettu siten, että verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasauksen järjestelmää rahoittava maksuosuus kasvaa vain muutamalla kunnalla. Tämä ns. kannustavuus on toteutettu siten, että nykyjärjestelmästä poiketen valtion talousarvioon sisältyisi jatkossa erillinen määräraha, jolla tasausjärjestelmää rahoitettaisiin. Rahoitus ei kuitenkaan ole lisärahaa vaan se kerätään kaikilta kunnilta pienentämällä peruspalvelujen valtionosuusprosenttia 721 milj. eurolla. Muutoksen jälkeen valtion budjetissa tullaan varaamaan ehdotetun verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän rahoittamiseen noin 671 milj. euroa (vuoden 2014 laskennallisella tasolla).

Ottaen huomioon kuntatalouden merkittävät haasteet lähivuosina kuntien tulisi voida luottaa uuteen järjestelmään mm. sovitun tasausjärjestelmän osalta.

Helsinki pitää tärkeänä, että tasausrajoja tai erillisenä määrärahana valtion talousarvioon sisältyvää tasausjärjestelmän rahoittamiseen varattua määrärahaa voidaan järjestelmän uudistamisen jälkeen muuttaa vain valtionosuusjärjestelmän kokonaismuutoksia toteutettaessa.

Ehdotuksessa voimalaitosten kiinteistöverosta otettaisiin huomioon kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa 50 prosenttia. Muutos vaikuttaisi voimalaitosten sijaintikuntien tasauslisän tai -vähennyksen määrään. Helsinki katsoo, että koska kiinteistövero vastikään poistettiin verotulotasauksen piiristä ja toteutettujen järjestelmämuutosten pitäisi olla pitkäjänteisiä ja niihin pitäisi voida luottaa, tulisi voimassa oleva periaate säilyttää.



31.3.2014
Pöytäkirjanote
tarkastamaton

Siirtymätasauksen kesto ja porrastus

Esityksen mukaan uudistus tulee voimaan 1.1.2015. Esitykseen sisältyvää porrastettua viiden vuoden siirtymäaikaa Helsinki pitää kuitenkin liian pitkänä, koska valtionosuudet kohdentuvat esitetyllä painotuksella kustannuksia vastaavasti ensimmäisen kerran vasta 2020. Tämä ei edistä riittävästi palvelurakenteen tehostumista.

Muita huomioita

On myönteistä, että kustannustenjaon tarkistamiseen liittyen perushinnat ja rahoitus ehdotetaan uudessa järjestelmässä määrättäväksi vuosittain nykyisen neljän vuoden välein tehtävän tarkistuksen sijaan.

Esitykseen sisältyvä ehdotus, että ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirtyessä valtiolle, vastaava rahamäärä katetaan korottamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuuden omarahoitusosuutta (vuoden 2015 tasolla noin 453 milj. euroa). Ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuun siirto valtiolle ei tulisi lähtökohtaisesti vaikuttaa peruspalvelujen valtionosuuden suuruuteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen suuntaviivojen tarkennuttua olisi yhtenä vaihtoehtona perusteltua selvittää mallia, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet maksettaisiin kuntien sijaan suoraan palvelut järjestäville sote-alueille.

Helsinki katsoo, että valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on askel oikeaan suuntaan. Kehittämistä tulee kuitenkin jatkaa tavoitteena järjestelmä, joka tukee mahdollisimman hyvin kuntien talouden ohjausta. Tavoitteeksi tulee asettaa yhteen yhtenäiseen ja yleiskatteelliseen valtionosuusjärjestelmään siirtyminen. Järjestelmään nykyisin sisältyvät kohdennukset erillisiin käyttötarkoituksiin heikentävät kuntien mahdollisuutta toteuttaa rakenteellisia uudistuksia ja siten tasapainottaa kuntataloutta.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Ari Hietamäki, johtava suunnittelija, puhelin: 310 36567
ari.hietamaki(a)hel.fi

Otteet

Ote
Valtiovarainministeriö

Otteen liitteet
Muutoksenhakukielto, valmistelu



Kaupunginhallitus

Anna Villeneuve
pöytäkirjanpitäjä