

Lausunto valtionvarainministeriön lausuntopyyntöön selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

745/06.063/2013

KAUPHALL § 147

talousjohtaja Juha Liinavuori

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 4.2.2014 lähettämässään kirjeessä lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Lausunto pyydetään toimittamaan viimeistään 4.4.2014 mennessä.

Uudistuksen linjaukset ja aikataulu (kuntaliiton laatima yhteenveto)

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uudistuksen peruseriaatteita ovat:

- 1) Järjestelmän painopistettä siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.
- 2) Järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niistä päällekkäisyyksiä.
- 3) Jatkossakin valtionosuudet perustuvat merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen sekä niitä koskevat kriteerit uudistetaan ottamalla niihin uudet ajantasaiset sisällöt.
- 4) Poistetaan määräytymistekijöistä porrastukset ja siten lisätään järjestelmän kuntaliitosneutraalisuutta.
- 5) Vieraskielisten määräytymisperuste laajennetaan koskemaan koko väestöä.
- 6) Parannetaan järjestelmän kannustavuutta tulojen tasauksessa ja poistamalla määräytymisperusteiden porrastukset sekä korvaamalla taajamarakennekriteeri työpaikkaomavaraisuudella.
- 7) Säilytetään kustannustenjaon tarkistus osana järjestelmää. Tavoitteena on siirtyä nykyistä tiheämpään tarkistukseen.
- 8) Uusi järjestelmä otetaan käyttöön 2015. Kuntien välisen muutosten lieventämiseksi varaudutaan siirtymäaikaan.

Uudistuksen vaikutukset ja kuntakohtaiset koelaskelmat on laadittu ensin vuoden 2013 tasossa joulukuussa 2013 hyväksytyn alustavan ehdotuksen yhteydessä ja nyt tarkistettu vuoden 2014 tasoon selvitysmiehen tehtyä tammikuussa 2014 nyt lausunnon kohteena olevan tarkennetun esityksensä. Uudistukselle asetetun aikataulun mukaan sen on

tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta. Aikataulu on asetettu siten, että lopullinen hallituksen esitys annettaisiin huhtikuussa ja eduskunta käsittelisi ja hyväksyisi esityksen vielä kevätistuntokaudella.

Pääsisältö ja laskelmat Selvitysmiehen nyt lausunnolla oleva esitys ei poikkea sisällöllisesti joulukuun alustavasta esityksestä eräitä yksityiskohtia lukuun ottamatta. Kunnilta oli pyydetty kommentit myös joulukuun esityksestä. Olennaisimmat muutokset liittyvät laskelmiin ja niiden vaikutuksiin johtuen tietojen pohjana olleen perusvuoden muuttumisesta.

Kesäkuussa 2013 HALKE päätti, että toisen asteen koulutuksen rahoitus jää uudistuksen ulkopuolelle ja rahoitus myönnetään edelleen koulutuksen järjestäjille. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on valmistelussaan kuitenkin useita rahoitusjärjestelmää koskevia uudistuksia irrallaan muusta valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta. Viimeiset linjaukset HALKE teki lokajoulukuussa 2013 koskien viiden vuoden siirtymäaikaa ja tammikuun 2014 kommenttikierrosta. Talouspoliittinen ministerityöryhmä on päättänyt loka-marraskuussa 2013 ammattikorkeakoulujen kuntaosuuden kohdistamisesta, voimalaitosten kiinteistöveron huomioon ottamisesta osittain tasauksessa ja oppilaitosten sekä yleisten kirjastojen perustamishankkeisiin tarkoitettujen avustusmäärärahojen siirtämisestä valtionosuuspohjiin. HALKE:n kesäkuussa 2013 tekemät uudistuslinjaukset ovat muuten säilyneet muuttumattomina.

Nykyisen järjestelmän periaatteet kuten laskennallisuus, ikärakenteen mukaan määräytyminen ja muut keskeiset porrastusperusteet ja kustannustenjaon säilyttämisen seuranta ja tarkistaminen jäävät edelleen voimaan. Peruspalvelujen valtionosuus myönnetään edelleen peruskunnalle. Järjestelmän monimutkaisuuden vähentämiseksi on tarkoitus, että nykyisistä noin 50 kriteeristä jää jäljelle yksitoista. Samalla monen kriteerin päällekkäinen vaikutus poistuu.

Peruspalvelujen (sosiaali- ja terveydenhuolto sekä esi- ja perusopetus) laskennalliset kustannukset (noin 25,2 mrd. €) määräytyvät nykyistä vähemmillä kriteereillä. Jakoa hallinnonaloihin ei tehdä. Kriteereinä ovat ikärakenne, sairastavuus, työttömyysaste, kaksikielisyys, vieraskielisyys, asukastiheys, saaristoisuus ja koulutustausta. Uudeksi kriteeriksi esitetään koulutustaustaa (ilman tutkintoa olevien 30 - 54 v. osuutta väestöstä). Kokonaan uudella tavalla määräytyy sairastavuus, joka on tähän asti perustunut alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten määrään. Uudistuksessa valtionosuus sairastavuuteen perustuisi kuntakohtaisesti

Kelan tilastoimiin keskeisiin kansansairauksiin (12 sairauteen), joilla on VATT:n ja THL:n tutkimuksilla osoitettu olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. Tämän tarkoittaa ikärakenteen painoarvon vähenemistä merkittävästi. Kertoimet muodostuvat ikärakenteen mukaan terveydenhuollosta, vanhustenhuollosta ja sosiaalihuollosta sekä kansansairauksien perusteella terveydenhuollosta ja vanhustenhuollosta osana sosiaalihuoltoa. Keskinäiset painot ikäryhmäkustannuksissa ja sairauksissa perustuvat THL:n tutkimuksessaan käyttämiin kustannuksiin. Lisäksi alle 55 -vuotiaat työkyvyttömyyseläkeläiset otetaan huomioon osana terveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa.

Vieraskielisyyden painoarvo nousee nykyisestä, kun sitä sovelletaan koko väestöön (nyt vain 6-15-vuotiaisiin). Peruspalveluissa on edelleen asukaskohtainen omarahoitusosuus. Muutoin laskennalliset kustannukset määräytyivät laskukaavan $\text{Asukasluku} \times \text{Hinta} \times \text{Kerroin}$ -periaatteella.

Nykyinen asukaskohtainen yleinen osa korvataan kolmella lisäosalla (yhteensä noin 309 milj. €) kriteereitä vähentämällä. Jäljelle jäävät syrjäisyys ja saamelaisuus (yhteensä noin kolmas osa lisäosien painoarvosta). Syrjäisyyden painoarvo nousee nykyisestä kaksinkertaiseksi, mutta samalla sen sisältö pelkistyy porrastuksia poistamalla. Loput, noin kaksi kolmasosaa, lisäosiin sisältyvistä valtionosuuksista jaetaan kokonaan uuden kriteerin, työpaikkaomavaraisuuden perusteella, josta osallisia ovat kaikki kunnat. Nykyisenkaltaista taajamarakenne -tekijää ei ole. Kriteerin painoarvoa pienennettiin viidenneksellä valmistelun viime vaiheessa syrjäisyyden hyväksi. Lisäosissa ei ole kunnan omarahoitusosuutta kuten ei ole nykyisessä peruspalvelujen valtionosuuden yleisessä osassakaan. Uudistusehdotuksessa käytettyjen uusien kriteereiden painot eivät osin perustu tutkimustuloksiin eikä niiden vaikutuksia valtionosuusjärjestelmään ole perusteluissa kuvattu.

Saaristo-osakunta etuus poistuu uudesta järjestelmästä ja kaksikieliset kunnat saavat kaksikielisyyslisää siten, että sen mitoituksessa otetaan huomioon nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus.

Uusi piirre uudistuksessa on tulojen tasauksen painoarvon kasvattaminen siirtämällä noin 720 milj. euroa kustannusten tasauksesta verotulojen laskennalliseen tasaukseen. Tarkoitus on nostaa nykyinen 91,86 %:n tasausraja sataan prosenttiin. Voimalaitosten kiinteistöveron laskennallisesta tuotosta puolet on esitetty otettavaksi mukaan tasaukseen. Tasauslisänä kunta saa 80 % laskennallisen verotulon ja ta-

sausrajan erotuksesta, jolloin omavastuuksi tulee 20 %, mikä pudottaa tasauslisää merkittävästi nykyisestä matalan verotulon kunnissa, koska nykyisin minkäänlaista omavastuuta ei ole. Tasausvähennyksenä kunta maksaa 30 % tasausrajan ylittävästä osasta lisättynä ylityksen luonnollisella logaritmilla, jolloin tasausvähennys on progressiivinen eikä kiinteä 37 % kuten nykyisin (vaihteluväliksi muodostuu 30 - 38,1 %).

Uudistuksen voimaan tulolle esitetään viiden vuoden siirtymäaika. Kahtena ensimmäisenä vuotena muutos rajoitetaan 50 euroon/asukas kokonaismuutoksen ollessa 380 euroa. Perusopetuksen kotikuntakorvauksille esitetään omaa yhtä pitkää siirtymäaikaa niihin kohdistuvien muutosten tasaamiseksi.

Kustannustenjaon tarkistus valtion ja kuntien välillä on tarkoitus säilyttää, mutta tarkistus tehdään vuosittain vuodesta 2016 alkaen, jolloin valtionosuuden perusteet pysyvät paremmin ajan tasalla eikä merkittävää jälkeenjääneisyyttä valtionosuudessa maksamisessa muodostu.

Koelaskelmat vuoden 2014 tasossa toimitettiin lausuntopyynnön yhteydessä. Koelaskelmien mukaan (vuoden 2014 taso) alle 10 000 asukkaan kunnat keskimäärin menettävät ja tätä suuremmat keskimäärin hyötyvät uudistuksessa. Maakunnittain tarkasteltuna suurimmat menetykset ovat Varsinais-Suomen, Satakunnan, Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan sekä Lapin maakunnissa. Suurimmat kuntakohtaiset menetykset ovat yli 500 euroa/asukas (8 kuntaa). Kunnista 30:n menetys on yli 300 euroa/asukas. Kaikkiaan valtionosuuksia menettää 192 kuntaa. Suurimmat hyödyt ovat 300 euroa/asukas (yksi kunta). Kunnista 23 hyötyy yli 150 euroa/asukas. Yhteensä 112 kuntaa hyötyy uudistuksessa.

Suurin laskennallinen vaikutus tuloveroprosenttiin on + 6,0 prosenttiyksikköä ja pienin - 2,7 prosenttiyksikköä. Vaikutus 34 kunnan kohdalla on + 2,50 ja +6,00 prosenttiyksikön välillä ja pienin 26 kunnalla -1,00 ja -2,70 prosenttiyksikön välillä.

Kunnan omarahoitusosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin poistetaan vuoden 2015 alusta lukien. Omarahoitusosuutta muihin käyttökustannuksiin korotetaan vastaavasti siten, että kuntien peruspalveluihin kohdistetaan 36 % ja toiselle asteelle 64 %.

sestä ovat kannatettavia. Uudistus on tarpeellinen ja oikeansuuntainen. Esitys on selkeä parannus nykyiseen monimutkaiseen ja vaikeasti hahmotettavaan malliin.

Uudistuksessa ajantasaistetaan vanhahtavia kriteereitä (esim. sairastavuus) ja poistetaan päällekkäisyyksiä.

Rakenteen kannalta selväksi ongelmaksi jää, että toisen asteen koulutusta ei kytketty kokonaisuuteen. Ylöjärvi ei myöskään hyväksy sitä, että ammattikorkeakoulun rahoituksen siirtäminen valtiolle toteutetaan vähentämällä kuntien osuus osittain peruspalveluiden valtionosuudesta ja osittain toisen asteen koulutuksen valtionosuudesta. Kustannusneutraali valtionosuuden vähennys tulee toteuttaa kokonaan opetus- ja kulttuuriministeriön osuudesta.

Mallin sisältämien kriteerien ja laskentaperiaatteiden perustelut ja esitetyt laskelmat ovat osin puutteellisia. Esimerkiksi riittäviä perusteluita työpaikkaomavaraisuus-kriteerin ja vieraskielisyystekijän merkittävälle painoarvoille ei ole esitetty.

Kaikkien oppilaitosten tulee olla järjestäjästä riippumatta samassa asemassa kotikuntakorvauksen osalta. Esitetty järjestelmä laittaa kunnat järjestäjänä huonompaan asemaan.

Mallin uudistaminen ei helpota kuntien talousahdinkoa. Lakisääteisten kuntien peruspalvelujen valtionosuuden taso alkaa olla jo niin alhainen, että on perusteluta kysyä, toteutuu-ko näiden tehtävien rahoitusperiaatteet perustuslain periaatteiden mukaisesti. Valtionosuusjärjestelmän on jatkossakin turvattava kunnallisten palveluiden järjestäminen kohtuullisella vero- ja maksurasituksella.

Ylöjärven kaupunki kannattaa mallin käyttöönottoa 2015 alusta. On kuitenkin tärkeää, että Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen jatkotyö käynnistetään viipymättä, jotta uuden järjestelmän perusteet ja toimivuus voidaan varmistaa. Jatkotyössä tulisi keskittyä erityisesti siihen, että kriteerit voidaan varmentaa olevan todellisia kustannuksia kuvaavia. Kuntien taloussuunnittelun mahdollistamiseksi, tulisi valtionosuutiedot olla käihettävissä aina edellisen vuoden kesäkuussa. Uuden mallin käyttöönoton etenemisessä tuleekin määrätietoisesti edetä, jotta kuntien 2015 vuoden talousarvioiden laadinnassa on valtionosuuksien osalta käytettävissä riittävät tiedot

Lisätiedot

Juha Liinavuori, 040-1334540, juha.liinavuori@ylojarvi.fi

Kaupunginjohtaja ehdottaa

Kaupunginhallitus päättää antaa selostusosassa olevan
Ylöjärven kaupungin lausunnon valtiovarainministeriölle.

Päätös

Hyväksyttiin.

Tarkastamattomasta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi
todistaa:

Ylöjärvellä 3.4.2014



Jarkko Sorvanto
pöytäkirjanpitäjä

Jakelu

Valtiovarainministeriö
Liinavuori Juha