

Lausunto hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

3110/00.03.00/2013

Kh § 87

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto pyytää kunnilta lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän muuttamisesta. Lausunnot tulee toimittaa 4.4.2014 mennessä. Lausunnoissa on pyydetty kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

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

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö:

Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettavaksi nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, jotka koskevat yleisen osan määräytymisperusteita, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia, esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita. Samalla määräytymisperusteiden lukumäärää on ehdotettu vähennettäväksi ja poistettavaksi päällekkäisyyksiä sekä määräytymisperusteiden porrasteisuus, josta on aiheutunut esteitä kuntien yhdistymistilanteissa.

Uuden järjestelmän peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Ikäryhmitus pohjautuu pääosin nykyisiin ikäluokituksiin. Uudessa järjestelmässä ehdotetaan kuitenkin otettavaksi käyttöön uusi 16-18 -vuotiaiden ikäryhmä.

Sairastavuuskertoimen osatekijöitä olisivat terveyden-, vanhusten ja sosiaalihuolto. Terveystenhuollossa sairastavuuskertoimen kustannustekijöinä otettaisiin huomioon keskeiset erityiskorvattavat sairaudet, joista kullekin määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Lisäksi terveydenhuollon kustannustekijänä käytetään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerrointa. Vanhustenhuollon kustannustekijöinä sairastavuuskertoimessa otettaisiin huomioon vanhusikäluokille tyypilliset erityiskorvattavat sairaudet, joille kullekin määritellään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Sairastavuuskertoimen sosiaalihuollon kustannustekijänä otetaan huomioon pelkästään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeen painokerroin. Sairastavuuden painoa valtionosuusperusteena ehdotetaan korotettavaksi ja ikärakenteen painoa pienennettäväksi. Muina laskennallisina valtionosuusperusteina ehdotetaan otettavaksi käyttöön työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheyskerroin ja koulutustaustakerroin.

Kriteerien toisena osana ehdotetaan, että valtionosuusperusteena käy-

tettäisiin saamelaisten kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden lisäosien määräytymisperusteita.

Sekä laskennallisille kustannuksille että lisäosien määräytymisperusteille vahvistettaisiin vuosittain perushinnat valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja 100 prosenttiin. Tasauslisä ehdotetaan 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasausvähennystä ehdotetaan alennettavaksi niin, että se olisi 30 prosenttia tasausrajan ylittävästä euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä, joka muunnetaan prosenttiyksiköiksi. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ehdotetaan lisäksi otettavaksi uutena huomioon 50 prosenttia voimalaitosten kiinteistöverosta. Tasaus koskisi vain kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta eikä tasaus koskisi muiden hallinnonalojen valtionosuuksia ja avustuksia.

Tehtäväkohtaisista valtionosuuden määräytymisperusteista luopumisen vuoksi myös kotikuntakorvauksia koskeviin säädöksiin ehdotetaan vastaavat muutokset.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta johtuville kuntakohtaisille muutoksille ja kotikuntakorvausten muutoksille viiden vuoden siirtymäaikaa.

Kouvolan kaupungin osalta valtionosuusjärjestelmän uudistus näyttäisi olevan negatiivinen. Kouvola menettää uuden järjestelmän koelaskelmien mukaisesti valtionosuuksia 24 euroa asukasta kohti laskettuna eli yhteensä noin 2,1 miljoonaa euroa.

Lausuntoehdotus:

"Valtionosuusuudistuksen lähtökohta on sinällään hyvä. Tarkoituksena on järjestelmän yksinkertaistuminen ja vanhentuneiden osa-alueiden uudistaminen. Tärkeää on valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen muuttaminen vuosittaiseksi sekä valtionosuusjärjestelmän muuttuminen entistä kuntaliitosneutraalimmaksi. Kouvolan kaupunki menettää uudistuksen myötä vuosittain noin 2,1 miljoonaa euroa, joka on 24 euroa asukasta kohti.

Kouvolan kaupunki pitää uudistuksen lähtökohtia ja tavoitteita, oikeudenmukaisuus, kannustavuus ja läpinäkyvyys hyvinä, mutta toteaa, että ne eivät nyt esitettävässä uudistuksessa kuitenkaan kaikilta osin toteudu. Järjestelmä uudistus ei tuo mukanaan mitään uutta kannustavuuselementtiä, osittain jopa päinvastoin. Uudistuksen keskeinen muutos aikaisempaan nähden on valtionosuuden jakamisen perusteena olevan ikärakenteen vaikutuksen vähentäminen ja sairastavuus- sekä verotulotasauskriteerien suurentaminen.

Ehdotettavat kriteerit

Valtionosuusuudistuksessa käytettyjen kriteerien määrää on onnistuttu vähentämään noin 50:stä siten, että jatkossa peruspalvelujen valtionosuuksissa olisi 8 kriteeriä (ikärakenne, sairastavuus, työttömyysaste,

kaksikielisyys, vieraskielisyys, asukastiheys, saaristo ja koulutustausta) ja lisäosissa 3 kriteeriä (syrjäisyys, saamelaisten kotiseutualue ja työpaikkaomavaraisuus). Vanhaa valtionosuusjärjestelmää on haukuttu monimutkaiseksi ja vaikeaksi laskettavaksi, jossa oli monta eri tekijää. Tässä suhteessa valtionosuusuudistuksessa on onnistuttu. Ainoastaan merkittäviä kannustavuuskriteereitä ei ole pystytty huomioimaan uudistuksessa riittävästi.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvot

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä sairastavuuskriteeri uudistuu merkittävästi, koska sairastavuuden painoarvo nousee 2,5 kertaiseksi nykyjärjestelmään verrattuna (9,5%:sta 24%:iin) Uudessa järjestelmässä huomioidaan iän ja työkyvyttömyyden lisäksi 12 KELA:n erityiskorvattavaa kansantautia. Kouvola kaupunginhallitus katsoo, että ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvot eivät vastaa oletuksia eivätkä ole riittävän luotettavalla pohjalla huomioiden niiden merkitys kokonaisuudistuksessa. Valtionosuusuudistuksessa erityisesti vanhempien ikäryhmien painoarvoa ollaan pienentämässä vaikka tilastot kertovat, että terveys- ja sosiaalimenot lisääntyvät vanhemmissa ikäluokissa moninkertaiseksi työikäisiin ja lapsiin verrattuna.

Uudistuksen sairastavuuskriteerin pohjana on käytetty Kelan lääkekorvaus- ja etuusrekisteristä kerättyjä tietoja. Niiden perusteella ei voida luotettavasti ennustaa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluiden kustannuksia. Rekisteri tiedot voivat vaihdella eri kaupunkien ja kuntien välillä huomattavastikin riippuen siitä miten hyvin tietyn erityiskorvattavan sairauden lääkäripalvelua on paikkakunnalla tarjolla. Sairastavuuskertoimen nostaminen 2,5 kertaiseksi ei lisää kuntien halukkuutta tarjota sairauksien näkökulmasta ennaltaehkäiseviä palveluita. Uudistus näyttäisikin palkitsevan erityisesti niitä kuntia, joissa ennaltaehkäiseviin palveluihin ei ole aikaisemmin kiinnitetty riittävästi huomioita. Valtionosuusjärjestelmään tuleekin luoda elementti niitä kuntia varten, joissa väestö on keskimääräistä iäkkäämpi, mutta keskimääräistä terveempi.

Muiden kriteerien painoarvot ja lisäosat

Työttömyysaste, vieraskielisyys, syrjäisyys, saamelaisten kotiseutulisa ja työpaikkaomavaraisuus ovat kriteereinä hyviä. Työttömyyden painoarvo voisi kuitenkin olla esitettyä suurempi. Työttömyydellä on suuri vaikutus kunnan talouteen mm. kasvaneina toimeentulotukikustannuksina ja menetettyinä verotuloina. Kun samanaikaisesti kasvatetaan kuntien vastuuta työllisyydenhoidossa ja työttömyyden aiheuttaneissa jatkotoimissa voisi työttömyyden sijaan painottaa pitkäaikaistyöttömyyden määrää yhtenä kriteerinä.

Myös työpaikkaomavaraisuuden painoarvoa voisi nostaa, koska kunnat panostavat elinkeinotoiminnan kehittämiseen eri tavoin ja mm. työpaikkojen edellyttämään infrastruktuurin rakentamiseen.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaate

Lakiluonnoksen 7 §:ssä todetaan, että sairastavuuskertoimen osatekijöiden painoarvoista ja kustannustekijöiden kertoimista säädetään viiden vuoden välein. Kouvola kaupunki ei näe estettä sille, että esitettyjä pai-

nokertoimia ja arvoja ei voitaisi säätää vuosittain. Sairastavuuskertoimen painoarvojen laskemiseksi sekä tarkistamiseksi tulisi olla tarvittava luotettava tilastotieto kuntien käytettävissä.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä painopistettä siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen siirtämällä n. 721 miljoonaa euroa valtionosuuksiin käytettävää rahoitusta verotulojen tasaukseen. Muutos tarkoittaa sitä, että laskennallisten verotulojen tasausraja korotetaan 100%:iin (nykyisin 91,86%), jolloin useampi kunta kuuluu tasauslisäyksen piiriin. Tasauslisää ehdotetaan maksettavaksi 80 % tasausrajan ja kunnan verotulon välisestä erotuksesta, mikä merkitsee 20 %:n omavastuuta. Tasausvähennystä ehdotetaan maksettavaksi 30 % tasausrajan ylimenevästä osasta lisättynä ylimenevän osan luonnollisella logaritmillä prosenttiosuudeksi muutettuna. Tällöin järjestelmä olisi progressiivinen nykyisen kiinteän vähennyksen sijaan. Hyvää tasausjärjestelmän uudistuksessa on, että verotulojen kasvu hyödyttää jatkossa myös tasausrajan alapuolella olevia kuntia.

Siirtymätasauksen kesto ja porrastus

Luonnoksessa esitetty siirtymätasauksen kesto ja porrastus on tarpeellinen kuntien välisten muutosten lievittämiseksi."

Lisätietoja: Talous- ja rahoitusjohtaja Tuukka Forsell, puh. 02061 59333, [tuukka.forsell\(a\)kouvola.fi](mailto:tuukka.forsell(a)kouvola.fi).

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta annetaan edellä ehdotettu lausunto.

Kaupunginhallituksen päätös:

Päätösehdotus hyväksyttiin.

Pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Kouvolassa 1.4.2014

Hallintosihteeri

Arja Mikkola-Lehtinen