

69 § LAUSUNTOPYYNTÖ KOSKIEN SELVITYSMIEHEN LUONNOSTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI KUNTIEN PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEKSI

Ilmajoen kunnanhallitus käsitteli kokouksessaan 13.1.2014, § 6 valtionosuusjärjestelmän uudistamista 2015 sekä Ilmajoen kunnan lausuntoa asiasta seuraavasti:

*" Valtionvarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osasto pyytää kuntien mahdollisia kommentteja selvitysmies Arno Miettisen alustavasta ja Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittelemästä ehdotuksesta 17.1.2014 mennessä.*

*Keskeiset pääperiaatteet ja laskentakriteerit:*

*1. 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 tasasuuruisesti kuntien omahoitusosuutta kasvatamalla)*

*2. Laskennallisiin kustannuksiin sisältyvät erät*

- ikärakenne ja sairastavuus (painot THL:n ja VATTin selvityksistä, muutettu ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella jaettavia kokonaissummia)*
- 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)*

*3. Lisäosat*

- syrjäisyys (syrjäisyysluvun perusteella, jos syrjäisyysluku 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)

Kunnille varataan mahdollisuus kommentoida Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittelemiä valtionosuusuudistuksen laskentakriteereitä ja kuntakohtaisia koelaskelmia. Selvitysmies toivoo kuntien kommentoivan alustavaa ehdotusta ja ottavan kantaa erityisesti ehdotuksen järjestelmän sisältöön, kriteereihin ja laskentaperusteisiin.

Liitetiedostoina taustamuistio ja laskennan tulokset.

*Ehdotus:*

Ilmajoen kunnanhallitus kannattaa VOS- uudistuksen jatkamista esitetyssä muodossa. Työpaikkaomavaraisuuden perusteella jaettava lisäosa on työpaikkojen lisäämiseen kannustava. Se ei kuitenkaan huomio lainkaan sitä että kunnat ovat keskittäneet mm. erikoissairaanhoidon keskuskaupunkeihin yhteisillä päätöksillään ja kuntien yhdessä ylläpitämät työpaikat erikoissairaanhoidon lisäksi, lasketaan tässä tapauksessa keskuskaupungin työpaikoiksi ja samalla oikeuttavat lisäosaan. Tältä kohtaa tätä lisäosaa tulee tarkastella uudestaan.

*Päätös:*

*Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.*

Asiantuntijana yritysasiamies Rami Mattila (työpaikkaomavaraisuus tilastot).

(Lisätietoja: kunnanjohtaja Seppo Pirttikoski, puh. 06-4191 200) ”

-----

KH 24.3.2014

Valtionvarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamisesta keväästä 2012 alkaen. Selvitysmies on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka mukaisesti hän ehdottaa valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi 1.1.2015 alkaen. Valtionvarainministeriö pyytää lausuntoa lakiesityksestä 4.4.2014 mennessä. Esityslistan liitteinä ovat lausuntopyyntö sekä lakiesitys ym. 4.2.2014 saapunut materiaali.

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on osa hallituksen kuntauudistusta. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen tavoitteena on vahvistaa ja selkeyttää järjestelmää, jotta peruspalvelujen järjestäminen voidaan turvata kaikkialla Suomessa. Järjestelmän painopistettä siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. Uusi valtionosuusjärjestelmä olisi valtionvarainministeriön mukaan pääosin kuntaliitosneutraali.

Selvitysmiehen alustava ehdotus pohjautuu Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän keväällä 2013 hyväksymiin alustaviin linjauksiin, joiden mukaan järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niiden päällekkäisyyksiä. Peruspalvelujen valtionosuuksissa olisi jatkossa kahdeksan ja lisäosissa kolme kriteeriä. Nykyisessä järjestelmässä on noin 48 kriteeriä, joista osa on keskenään päällekkäisiä ja vanhentuneita. Uuden järjestelmän yleisperiaatteena on: asukasluku x hinta x kerroin.

Kriteerit perustuvat laskennallisuuteen. Tällöin kunnan tuottaessa palvelun alle laskennallisen kustannuksen, se saa hyödyn itselleen. Valtionosuudet perustuvat uudistamisen jälkeen valtaosin kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Kriteerien sisältöä on ajantasaistettu uusimman tilastotiedon pohjalta. Valtionosuuksien laskemisessa käytettävät ikäluokkien painokertoimet ja sairastavuustiedot perustuvat THL:n ja VATTin selvityksiin. Valtion ja kuntien välinen kustannustenjako muutetaan vuosittain toteutettavaksi, kun nykyisessä järjestelmässä tarkasteluväli on neljä vuotta.

Uudistuksen on suunniteltu tulevan voimaan vuoden 2015 alussa. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä linjasi, että uudistukseen sovelletaan vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka tarkoitus on tasoittaa muutosta.

Ilmajoen kunnan näkökulmasta uudistuksen peruslinja on kannatettava, kuten se on jo tammikuussa 2014 asiasta antamassa lausunnossaan todennut. Se mahdollistaa järjestelmän yksinkertaistumisen ja vanhentuneiden osin epätarkkojen laskentakriteerien uudistamisen. Järjestelmä sisältää myös oikean suuntaisen muutoksen valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen muuttumisesta vuosittaiseksi, jolloin valtionosuuden määrä reagoi aiempaa nopeammin kuntien toimintaympäristöissä tapahtuviin muutoksiin. Nykyjärjestelmässä kunnille on aiheutunut lisäkustannuksia valtion vuosittain laajentamista tehtävistä. Kuntien tulopohja on tarkistettu vastaamaan todellisia kustannuksia neljän vuoden viiveellä, jolloin kunnat ovat menettäneet niille kuuluneita valtionosuuksia.

Valtionosuusjärjestelmän peruslinjaukset laskentaperusteiden määrän vähentämisestä ja järjestelmän yksinkertaistamisesta ovat hyviä. Myös sairastuvuuskriteerin painottuminen aikaisempaa enemmän ja ikärakenteen aikaisempaa vähäisempi painotus ohjaa valtionosuuksien määräytymistä oikeaan suuntaan siten, että rahoitus perustuu aiempaa enemmän palvelujen tuottamisen todellisiin kustannuksiin. Edellä mainitut kriteerit ovat kuntien kannalta keskeisimmät, koska ne määräävät suurimman osan valtionosuusjärjestelmän laskennallisista kustannuksista.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä ikärakenteen painoarvo vähenee nykyjärjestelmän 82,4 %:sta 70,4 %:iin. Painoarvon vähentämisen lisäksi uudessa järjestelmässä otetaan käyttöön vain yksi ikäryhmitys nykyisten tehtäväkohtaisten ryhmitysten sijaan. Sairastuvuuskriteerin painoarvo nousee 9,5 %:sta 24 %:iin. Muutos on merkittävä. Uuden kriteerin pohjana on 12 yleistä kansantautia nykyisen järjestelmän perustuessa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrään. Ikärakenne- ja sairastuvuuskriteereihin esitetyt muutokset ovat perusteltuja, koska ne perustuvat uusimpaan tutkimustietoon vastaten nykyisen järjestelmän kriteerejä paremmin kuntien palvelututannon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Järjestelmän pohjautuminen edelleen laskennallisiin kustannuksiin on myönteinen asia. Jos kunta pystyy järjestämään palvelutuotantonsa laskennallisia kustannuksia edullisemmin ja kustannustehokkaammin, se saa siitä taloudellista etua. Tämä kannustaa kuntia kehittämään peruspalvelujensa järjestämistä mahdollisimman tehokkaaksi.

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä ja uudistamisessa olisi ollut välttämätöntä pyrkiä sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta yhteen rahoitusjärjestelmään. Tällä hetkellä iso osa terveyspalveluista tuotetaan työterveyshuollossa ja osan palveluiden rahoituksesta hoitaa Kela. Tulevaisuuden haasteeksi tulee varmaankin näiden erillisten rahoituskanavien yhdistäminen. Näiltä osin järjestelmän uudistaminen jää keskeneräiseksi. Järjestelmän uudistamisessa huomiota kiinnittää se, ettei terveyden edistämisen näkökulmaa ole huomioitu lainkaan kriteereitä valittaessa. Kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ja palveluiden kehittämisen näkökulmasta tällaiselle valtionosuuskriteerille olisi selkeä tarve, johon tulisi kiinnittää huomiota jatkossa. Tulevaisuudessa terveyden edistämisen tukeminen valtionosuuskriteeristön avulla voisi ohjata kuntien toimintaa siten, että kuntalaisten "raskaiden" sosiaali- ja terveystoimen palvelujen palvelutarve pitkällä aikavälillä vähenee.

Työpaikkaomavaraisuuden ottaminen valtionosuuskriteeriksi kiinnittää uudistuksessa erityistä huomiota. Kriteerin ottamisella mukaan valtionosuusjärjestelmään tavoitellaan esityksen mukaan kuntien kannustamista elinkeinopolitiikkansa kehittämiseen. Tavoite on hyvä ja kannatettava, vaikka se ei suoranaisesti liitykään valtionosuuksien perinteisiin määräytymisperusteisiin. Työpaikkaomavaraisuus esitetyssä muodossa ei kuitenkaan sovellu valtionosuuskriteeriksi. Työpaikkaomavaraisuuteen lasketaan sekä julkiset että yksityiset työpaikat. Tällainen laskentatapa ei kohtele kuntia tasapuolisesti. Kuntayhtymien kuten esimerkiksi sairaanhoitopiirien ja ammatillisten koulutusten työpaikat keskittyvät maakunnissa vain yhteen tai korkeintaan muutama kuntaan, mikä vaikuttaa kuntien työpaikkaomavaraisuuteen merkittävästi. Valtion virastot ja käytännössä valtion rahoittamat yliopistot sijoittuvat yhä enemmän isoihin kaupunkeihin. Julkisen sektorin uudelleen järjestelyt ja palvelujen keskittämi-

nen voivat aiheuttaa pienten kuntien työpaikkaomavaraisuudessa merkittäviä negatiivisia muutoksia. Työpaikkaomavaraisuus ei myöskään huomioi nykymuodossaan palveluiden sijoittumispaikkoja vaan esimerkiksi terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen työpaikat lasetaan ns. isäntäkunnan työpaikoiksi pelkän hallinnollisen rakenteen perusteella. Näiden työpaikkojen syntymiseen ja rahoittamiseen "isäntäkunnalla" ei ole ollut juurikaan osuutta.

Edellä mainituista syistä johtuen työpaikkaomavaraisuus esitetyllä tavalla ei sovellu valtionosuusjärjestelmän kriteeriksi. Jos työpaikkaomavaraisuutta halutaan pitää kuntien elinkeinopolitiikkaa tukevana kriteerinä, siihen pitäisi laskea ainoastaan yksityisen sektorin tuottamat työpaikat. Esitetyssä muodossa toteutettava työpaikkaomavaraisuuskriteeri voi aiheuttaa epätervettä kilpailua ja vaikeuttaa kuntien välillä tehtävää seudullista yhteistyötä elinkeinotoiminnan kehittämiseksi.

Lakiluonnoksen mukaan uusi järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2015 alusta. Ilmajoen osalta uudistus tarkoittaa yhteensä n. 380.000 €:n valtionosuuksien nousua ensi vuonna eli 32 €/asukas.

Suurimmat ongelmat liittyvät ministeriöiden erillisrahoitusten huomioimattomuuteen ja sote-uudistukseen liittyvään rahoitusjärjestelmän monimutkaisuuteen. Ennen kaikkea nykyisenkaltaisin kriteerein toteutettava työpaikkaomavaraisuuskriteeri ei tavoitteista poiketen huomioi riittävästi kuntien omaa elinkeinopolitiikkaa vaan painottaa julkisten ja maakunnallisten palveluiden sijoittumista maakuntien keskuskaupunkeihin. Tämä selittää vahvasti sen, että maakuntakeskukset ja etenkin pääkaupunkiseutu ovat esitetyn uudistuksen merkittävimmät voittajat suhteessa muuhun maahan. Uudistuksen periaatteet ja tavoitteet ovat kannatettavia koskien käytettävän kriteeristön lukumäärää ja ajantasaisen tiedon hyödyntämistä sekä palvelutarpeen huomioimista ikärakenteen sijaan.

#### **Ehdotus:**

Kunnanhallitus antaa edellä olevan esittelytekstin lausuntonaan valtionosuusuudistuksesta annettuun valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön.

#### **Päätös:**

Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

(Lisätietoja: hallinto- ja talousjohtaja Mika Sillanpää, puh. 06-4191 201)