



Lausunto valtionosuusjärjestelmän uudistamisesityksestä

Asian valmisteli talouspäälikkö Kaija Laitinen puh. 014-2673 049

Selvitysmies Arno Miettisen alustava ehdotus valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta on julkistettu ja lähetetty ensimmäiselle kommentointikierrokselle kuntiin. Kunnilta toivotaan palautetta 17.1.2014 mennessä sähköisen wepropol-lomakkeen kautta. Alustava ehdotus ja kuntakohtaiset koelaskelmat ovat suuntaa antavia.

Selvitysmies Arno Miettinen tekee lopullisen ehdotuksensa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta tammikuun loppuun mennessä. Virallinen kuulemiskierros järjestetään tämän jälkeen. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätistuntokaudella 2014 ja uuden lainsäädännön siirtymäaikoineen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015 alkaen.

Järjestelmää on tarkoitus selkeyttää ja vahvistaa, jotta peruspalvelujen järjestäminen voidaan turvata kaikkialla Suomessa. Valtionosuudet perustuvat uudessakin valtionosuusjärjestelmässä valtaosin kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä esitetään seuraavat tekijät:

1. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus

- taseusraja 100 % (nykyisin 91.86 %)
- taseuslisä 80 % (nykyisin 100 %)
- taseusvähennys 30 % lisättynä taseusrajan ylittävän osan luonnollinen logaritmi>taseusvähennys liukuva (nykyisin kiinteä 37 %)
- tulojen taseukseen siirretään 700 milj. euroa (kustannusten taseuksesta, euroa/as taseasuuruudesta kuntien omarahoitusosuutta kasvattamalla)

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/kokomaan 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

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

Koelaskelmien mukaan Petäjäveden kunnan valtiosuudet alenevat alustavan laskelman mukaan 65 euroa asukasta kohden nykyisestä (263.487 euroa).

Valtiosuusjärjestelmässä vähennetään valtiosuuskuiteereitä ja tilalle on otettu kaksi uutta, työpaikkaomavaraisuus sekä koulutustaustatekijä. Uusi valtiosuuskuiteerijä työpaikkaomavaraisuus lisää ennen kaikkea kaupunkikuntien ja suurten keskustaupunkien valtiosuuskuksia. Missä määrin korkea työpaikkaomavaraisuus lisää peruspalvelujen lisääntynyttä rahoittamistarvetta, on hyvin vaikea nähdä. Sen sijaan vuosittain toistuva väestönkasvu on monin verroin oleellisempi peruspalvelujen kysyntää lisäävä tekijä. Valtiosuusjärjestelmää uudistettaessa jätetään myös kokonaan huomioon ottamatta bruttokansantuotenäkökulma maaseudun elinvoimaisuutta heikentämällä ja suosimalla nykyistä ehyempää yhdyskuntarakennetta.



Kunnanjohtajan ehdotus

Petäjäveden kunnanhallitus antaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesityksestä liitteen mukaisen lausunnon.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.

Khall 24.3.2014 §

Selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi. Petäjäveden kunnan kohdalla valtionosuudet olisivat alenemassa 98 euroa asukasta kohden aiemmin ennakoitun 65 euron asemesta eli nykytasosta hieman yli 400.000 euroa.

Kunnilta pyydetään lausuntoa 4.4.2014 mennessä valtionosuusjärjestelmästä uusien laskelmien pohjalta ja erityisesti seuraavista asiakokonaisuuksista:

- * ehdotettavat kriteerit
- * ikäryhmien ja sairastavuudet painot
- * muiden kriteerien painot
- * määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet
- * verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus
- * siirtymätasauksen kesto ja porrastus.

Tarkennetussa uudessa laskelmassa suurin muutos edelliseen laskelmaan näkyy omarahoitusosuuden nousuna, näin myös Petäjäveden kunnan kohdalla. Omarahoitusosuus on noussut lähes 1 miljardilla eurolla (0,867 mrd euroa) ja Petäjäveden kunnan osalta 708.338 eurolla. Lisäksi osa muutoksen kasvusta selittyy valtionosuuden nykytason tarkistuksella ylöspäin.

Valtionosuusuudistuksessa suurin muutos aiempaan tulee ikärakenteen perusteella. Erityisesti 75-84 -vuotiaiden määrän perusteella maksettava valtionosuus laskee aiemmasta noin puoleen. Myös yli 85 -vuotiaiden ja sitä vanhempien perusteella määräytyvää valtionosuutta alennetaan, mutta huomattavasti vähemmän. Vastaavasti



eri ikäisten lasten perusteella määrättävät valtionosuudet kasvavat aiemmasta. Suurin valtionosuus lapsien osalta määrätään 13-15 -vuotiaiden määrän perusteella. Eniten valtionosuutta määrätään kuitenkin edelleen 85 -vuotiaiden ja sitä vanhempien määrän perusteella.

Entinen valtionosuus per henkilö/per ikävuosi		Uusi valtionosuus per henkilö/per ikävuosi	
0-6 v	8.257	0-5 v	8.744
6 v	4.834	6 v	9.060
7-12 v	5.311	7-12 v	7.420
13-15 v	9.435	13-15 v	12.730
		16-18 v	4.025
7-64 v	1.360	19-64 v	1.028
65-74 v	3.415	65-74 v	1.994
75-84 v	10.697	75-84 v	5.330
85 v -	24.690	85 v -	17.859

Petäjäveden valtionosuuksiin uudella valtionosuusjärjestelmällä on ikärakenteen osalta aivan vastaava alennusvaikutus kuin koko maassakin. Ikäryhmäkohtaisten valtionosuuksien aleneman vaikutus on Petäjävedelle -14,4 %, kun se koko maan tasolla on - 14,6 %.

Valtionosuusuudistuksessa ikärakenteen merkitys on edelleen suurin 70,4 % koko valtionosuudesta alenemasta huolimatta. Aiempiin valtionosuusperusteisiin verrattuna valtionosuudet kasvavat sairastavuuden perusteella koko maan tasolla jopa yli kaksinkertaiseksi ja vieraskielisyyden perusteella yli 10-kertaiseksi. Sairastavuuden merkitys nousee lähes neljännekseen aiemmasta 9,5 %:sta. Uuden valtionosuuskriteerin työpaikkaomavaraisuuden osuus valtionosuuksien kokonaisuudessa on noin 0,8 %. Samoin toisen uuden kriteerin koulutustaustan osuus on varsin pieni noin 0,6 %. Vieraskielisyydellä ei aiemmin ollut juurikaan merkitystä. Uudessa mallissa sen osuus on 1,9 %.

Kunnanjohtajan ehdotus

Valtionosuusuudistuksesta aiemman lausumansa lisäksi kunnanhallitus toteaa valtionosuuskriteereistä seuraavaa:

- Työpaikkaomavaraisuus ei sovellu valtionosuuskriteeriksi. Muista kriteereistä poikkeavasti korkea työpaikkaomavaraisuus ei lisää peruspalvelujen tuottamistarvetta vieraskuntalaisille työssäkäyntikunnassa. Työssäkäyvien kotikunnat tuottavat peruspalvelut kaikille asukkailleen työssäkäyntikunnasta riippumatta. Valtionosuuksillahan on tarkoitus tasata perustuslain hengen mukai-



sesti kuntien välisiä eroja niiden mahdollisuuksissa tarjota kuntalaisilleen tasapuolisesti peruspalveluja. Tukemalla valtionosuuksilla korkean työpaikkaomavaraisuuden kuntia nämä kunnat saavat kahdenkertaista tukea valtiolta valtion aluehallinnon työpaikkojen lisätessä jo muutoinkin näiden kuntien työpaikkaomavaraisuutta. Valtionosuuksia tulee käyttää vain niiden alkuperäiseen tarkoitukseen eli peruspalvelujen rahoittamiseen.

- Koulutustaustakriteeri vaikuttaa tulkinnanvaraiselta kriteeriltä perustuen mahdollisesti koko maan tasoihin riippuvuussuhteisiin. Pienemmillä aluetasoilla riippuvuutta ei välttämättä voida osoittaa olevan.
- Muiden kriteereiden osalta viittaamme aiempaan lausuntoon 20.1.2014.

Päätös

Ehdotus hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa
Petäjävedellä 27.3.2014

Ulla Pietilä, pöytäkirjanpitäjä

LAUSUNTO VALTIONOSUUSUUDISTUKSEEN

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen pääasiallisena tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja selkiyttää nykyistä 48 ym kriteereihin perustuvaa järjestelmää. Pääosa uudessa järjestelmässä sovellettavista kriteereistä ovat ymmärrettäviä: sairastaminen, työttömyys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, ikärakenne ja asukastiheys.

Verotulotasaus

Verotulotasaukseen sovellettavassa mallissa on pääasia, että sillä tai valtionosuuksien kokonaismäärässä muutoin korvataan täysimääräisesti keskimääräistä alhaisempi asukaskohtainen verotettavien tulojen määrä, jotta perustuslain tarkoittama tasa-arvoinen oikeus peruspalveluihin lain edessä voi toteutua.

Valtionosuusjärjestelmään julkishallinnolle kuuluvat tehtävät – ei työpaikkaomavaraisuutta

Muutostekijöinä uuteen valtionosuusjärjestelmään on otettu työpaikkaomavaraisuus sekä koulutustausta. Valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä tulisi kuitenkin keskittyä vain julkishallinnolle kuuluvien tehtävien rahoittamiseen. Työpaikkaomavaraisuuden käyttämistä valtionosuuksien lisäämisperusteena on erittäin vaikea perustella ymmärrettävästi. Yksityissektorin rooli ja mahdollisuudet työpaikkojen lisäämiseen ovat huomattavasti julkishallinnon mahdollisuuksia suuremmat. Keskuskaupunkien korkeaa työpaikkaomavaraisuutta ovat lisäksi edesauttaneet valtion keskushallinnon työpaikat keskuskaupungeissa. Kuitenkin näiden palvelujen tarve keskuskaupungeissa aiheutuu keskuskaupungin ohella huomattavassa määrin muiden kuntien palvelutarpeista.

Millä tavoin korkea työpaikkaomavaraisuus edes lisää keskuskaupungin tuottamien peruspalvelujen tarvetta, joiden rahoittamiseksi valtionosuuslainsäädäntö on tarkoitettu? Nykyinen valtionosuuslainsäädäntö on tältä osin huomattavasti perustellumpi. Lain kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta 1 § mukaan 32 eri peruspalvelusta korkeintaan 1 eli ympäristönsuojelun hallinnon palvelut saattavat olla hieman korkeammat muista kunnista työssäkäyvien asukkaiden vuoksi keskuskaupungin lisätessä keskimääräistä enemmän erilaista infraa ja tuotantolaitoksia. Kaikista muista 31 palvelusta huolehtivat omilla tuotoillaan ne peruskunnat, joiden asukkaista osa käy työssä keskuskaupungissa ja saa toimeentulonsa siellä olevista työpaikoista. Kaupunki saa lisäksi huomattavaa taloudellista hyötyä kaupungissa työssäkäyvien suorittaessa päivittäistavaraostoksena työmatkansa yhteydessä. Samoin merkittävä osa maaseutukuntien kaikkien asukkaiden asiointimatkoista suuntautuu kaupungin yrityksiin ja marketteihin lisäten kaupungin elinvoimaa. Elinvoimaisuutta kaupungille tuottaa myös maaseutukuntien asukkaiden osallistuminen kaupungin kulttuuritapahtumiin ja tilaisuuksiin. Rahavirtoja molempiin suuntiin tutkittaessa tase on huomattavan plusmerkkinen kaupungille.

Työpaikkaomavaraisuus kaupungistumiskehityksen vahvistamista bruttokansantuotteen ja elinvoimaisuuden kustannuksella

Valtionosuusuudistuksen sisältäessä työpaikkaomavaraisuuskriteerin lisävaltionosuuksilla ei selkeästi ole mitään tekemistä peruspalvelujen kustannusten rahoittamisen kanssa. Otettaessa työpaikkaomavaraisuus valtionosuuksia lisääväksi tekijäksi tuetaan ainoastaan kaupungistumiskehitystä eheän yhdyskuntarakenteen nimellä ja vahingoitetaan maaseudun elinvoimaisuutta. Voi vakavasti pohtia, onko kaupungistumiskehityksen tukeminen valtion kestäväen kehityksen tavoitteiden mukaista. Osa kaupungistumisesta on menneen historian valossa väistämätöntä. On kuitenkin vaarallista lähteä sitä valtion omin toimenpitein vauhdittamaan.

Elävän maaseudun kehitysedellytysten vaarantaminen on bruttokansantuotteen kasvun kannalta erittäin vahingollista. Supistamalla maaseudun julkishallinnon työpaikkoja samalla heikennetään yksityisen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä maaseudulla. On osoitettavissa runsaasti esimerkkejä, että myös yksityiset yritykset vähentävät toimipisteitään ja liiketoimintaansa niiltä paikkakunnilta, joilta itsenäisen kunnan asema päättyy. Vastaavansuuruista yritystoimintaa ei kyetä luomaan kasvukeskuksiin maaseudulta lakanneiden työpaikkojen tilalle. Bruttokansantuotteen kehityksen näkökulmasta tätä ei edes tavoitella, koska keskittämällä julkishallinnon työpaikkoja kasvukeskuksiin pyritään samalla tehostamisen nimissä vähentämään julkishallinnon henkilöstön tarvetta.

Globaali näkökulma huomioon kaupungistumiskehitystä vauhditettaessa

Lisänäkökulmaa on myös otettava globaaleihin ympäristökysymyksiin. Kaupungistumiskehityksen vauhdittaminen on tuhoisaa myös lisääntyneiden säätilavaihteluiden ja luonnonmullistusten vuoksi. Kaupungistuvat ympäristöt ovat erittäin herkkiä äkillisille lisääntyneiden rankkasateiden aiheuttamille tulville. Näistä on esimerkkejä jo Jyväskylästäkin.

Väestönkasvukerroin valtionosuuden osatekijäksi

Valtionosuusuudistuksen tekijöistä puuttuu sen sijaan keskeinen peruspalvelujen rahoitusvajetta aiheuttava tekijä, väestön kasvu. Kun valtionosuudet määritellään 2 vuotta vanhan väestörakenteen perusteella, lisäväestön palvelujen kysyntä aiheuttaa väistämättä rahoitusvajetta. **Tämän rahoitusvajeen korjaamiseksi voidaan ottaa käyttöön ikäryhmäkohtaiset väestönmuutuskertoimet** esimerkiksi kahden - kolmen edeltävän vuoden toteutuneen väestönmuutoksen perusteella.

Vastaava väestönkasvun aiheuttama palvelujen rahoitusvaje on myös verotuotoissa, mutta verotulotasauksella tämä vaje voitaneen katsoa osittain otetuksi huomioon.

Koulutustausta valtionosuustekijänä kaipaa lisäselvityksiä

Uutena valtionosuustekijänä on esitetty otettavaksi käyttöön väestön keskimääräistä heikompi koulutustausta. Yksittäisen kunnan peruspalvelun rahoituksen näkökulmasta lisäkustannuksia aiheutuu enemmänkin sen vuoksi, ettei kunta itse ole ammatillisen tai lukiokoulutuksen järjestäjä vaan ainoastaan palvelujen maksajan roolissa valtakunnallisten asukaskohtaisten keskiarvojen mukaisesti. Lisäksi koulutettu väestö usein muuttaa peruskoulutuksen tai monissa tapauksissa vasta

ammattillisen koulutuksen jälkeen keskuskaupunkeihin lisäten näiden koulutustasoa ja vieden kunnan 100 % rahoittaman koulutuspääoman mukanaan. Heikko koulutustausta sinänsä vaikuttaa varsin teoreettiselta peruspalvelujen kysyntää lisäävältä tekijältä. Tekijän korrelointi esimerkiksi toimeentulotuen kustannusten kasvuun kaipaa lisäselvennystä.

Sosiaali- ja terveystalvelujen valtionosuusrahoitus

Olipa sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamis- ja rahoitusmalli mikä tahansa, sen rahoitukseen käytettävän valtionosuusjärjestelmän tulee taata perustuslain mukaisesti kaikille yksilöille asuinpaikasta, tuloista ja varallisuudesta riippumatta yhtäläiset mahdollisuudet talvelujen saantiin.

Vastaukset kysymyksiin:

2. Onko tasauksen suunta oikea ja uusi tasausjärjestelmä parempi kuin nykyinen?

Pääasia on, että keskimääräistä heikommat tai korkeammat verotettavat tulot tasataan. Järjestelmä ei sinänsä tuo varsinaista muutosta asiaan. Lasketaan vain hieman toisin.

3. Valtionosuuskriteerit – ovatko selkeitä?

Epäselviä ja heikosti perusteltavia on ennen kaikkea työpaikkaomavaraisuus, myös koulutustaustan merkitys peruspalvelujen kustannuksiin vaikuttavana tekijänä ja siihen liittyvät riippuvuussuhteet kaipaavat selkiyttämistä.

Huomattavasti parempi tekijä olisi väestönkasvukerroin kohdistettuna eri ikäryhmiin, mikä myös lisää talvelujen tuottamistarvetta. 2 vuotta jäljessä oleva rakenne ei takaa tasavertaista talvelujen rahoitusmahdollisuutta.

4. kriteerien lukumäärä

Lukumäärä on juuri sopiva – työpaikkaomavaraisuuden tilalle väestönkasvukerroin

Koulutustaustatekijän sisältöä tulisi selventää.

5. Tasaavatko laskentakriteerit kuntien kannalta oikeita kustannuksia ja niiden välisiä eroja

Osittain , kuten sairaus, työttömyys ja ikärakenne

Työpaikkaomavaraisuus ei lainkaan tasaa, vaan melkein päinvastoin (asiointiliikenne)

6. Siirtymäaika 4-5 vuotta, onko sopiva?

Siirtymäaika sinänsä on sopiva

7. Onko valtionosuusjärjestelmän uudistus tarpeellinen?

Kyllä

– osa ehdotetuista tekijöistä ei (työpaikkaomavaraisuus) – tilalle väestönkasvukerroin

8. Muut kommentit ovat lausunnon alussa ennen kysymysosiota

Lausuntomme sisältö