

**Sipoon kunnan lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi
valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta / Sibbo kommuns utlåtande om
utredarens utkast till regeringens proposition om reformering av
statsandelssystemet**

595/02/2014

KH § 106

Kunnanhallitus/Kommunstyrelsen 3.4.2014Valmistelija/Beredare: kunnanjohtaja/kommundirektör Mikael
Grannas

Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmää ollaan uudistamassa osana kuntarakenneuudistusta. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen järjestäminen ja niiden rahoitus koko maassa. Tavoitteena on, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2015 alusta.

Selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut luonnosta hallituksen esitykseksi, jonka mukaisesti hän ehdottaa valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi. 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 keston ja porrastukseen

Kunn.joht:n ehdotus

Kunnanhallitus päättää antaa lausunnon selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi liitteen 3 mukaisesti.

Pykälä tarkastetaan välittömästi.

Kd:s förslag

Kommunstyrelsen beslutar ge utlåtandet om utredarens utkast till regeringens proposition i enlighet med bilaga 3.

Paragrafen justeras omedelbart.

Päätös

Kunnanhallitus hyväksyi yksimielisesti esittelijän ehdotuksen.

Pykälä tarkastettiin välittömästi.

Beslut

Kommunstyrelsen godkände enhälligt föredragandens förslag.
Paragrafen justerades omedelbart.

Liitteet/Bilagor 1-3/§106

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa/Riktigheten av utdraget ur det vederbörigen undertecknade och justerade protokollet bestyrker:

Sipoossa/Sibbo den 4.4.2014

Carola Juselius
johdon vs. assistentti/tf. assistent för ledningen

Valtiovarainministeriö

Kunta- ja aluehallinto-osasto

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Sipoon kunnan lausunto valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Johdanto

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt kuntien lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.4.2014 klo 16 mennessä sähköpostitse valtiovarainministeriölle. Lausunnoissa on pyydetty kiinnittämään huomiota erityisesti

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

Esitetty valtionosuusuudistus ei ole Sipoon kunnan kannalta katsottuna hyväksyttävä. Valtionosuutena saatu tulo vähenisi noin 4 prosenttia aikaisempaan tuloon nähden. Sipoon kunnan menetys olisi 37 euroa asukasta kohden, ja kokonaissumma olisi -0,67 milj. euroa vuodessa.

Ehdotuksen mukaan uudistukseen sovelletaan vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka tarkoituksena on tasoittaa muutosta. Ensimmäisen vuoden (2015) vähennys olisi 50 euroa asukasta kohden eli Sipoon koko menetys maksettaisiin kokonaisuudessa joka vuosi.

Sipoon kunta näkee uudistuksen tarpeellisenä ja joiltakin osin oikeasuuntaisena, joskin uudistuksen tavoitteet oikeudenmukaisuus, kannustavuus ja läpinäkyvyys jäävät monin kohdin puuttumaan.

Uudistuksen keskeinen muutos aikaisempaan järjestelmään verrattuna on valtionosuuden jakamisen perusteena olevan ikärakenteen vaikutuksen vähentäminen ja sairastavuus- sekä verotulontasauskriteerien suurentaminen. Uudistuksen perusteluissa tulisi erityisen selvästi pystyä näyttämään näiden vaikutus kuntien kustannuksiin. Uudistuksessa viitataan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tekemiin tutkimuksiin. Näiden tutkimusten lähtökohta on jo alkuasetelmaltaan väärä. Tarkastelun kohteeksi on otettu pelkästään terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon toimialan kunnalliset kustannukset. Valtionosuusuudistuksessa on ennalta ehkäisevän työn merkitys jäänyt huomiotta

Postiosoite
PL 7
04131 Sipoo

Postadress
PB 7
04131 Sibbo

Katuosoite
Iso Kylätie 18
04130 Sipoo

Gatuadress
Stora Byvägen 18
04130 Sibbo

Vaihe Växel
(09) 235 31
Fax (09) 2353 6209



ja näin ollen uudistusta ei millään muotoa voida pitää kannustavana. Merkittävimmät valtionosuudet jaetaan pelkästään sairauksista aiheutuvien kustannusten perusteella.

Ehdotetut kriteerit

Valtionosuusuudistuksessa käytettyjen kriteereiden määrää on onnistuttu vähentämään aikaisemmasta ja mukaan on otettu pääosiltaan tarpeellisia ja käyttökelpoisia kriteereitä. Suurimpana puutteena voidaan pitää sitä, että ennalta ehkäisevän työn kriteeriä ei ole saatu millään muuttujalla mukaan järjestelmään.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot eivät vastaa oletuksia, eivätkä ole tarpeellisen luotettavalla pohjalla, kun otetaan huomioon niiden suuri merkitys valtionosuuden kuntakohtaisessa määrittelyssä. Uudistuksen mukaan erityisesti vanhemmissa ikäryhmissä ollaan ikäryhmähintaa leikkaamassa rajusti aikaisempaan valtionosuusjärjestelmään nähden. Tätä on perusteltu tutkimustiedoilla, jotka ovat varsin vaikeaselkoisia, eikä laskelmien läpinäkyvyydestä voida puhua lainkaan, koska kunnalla ei ole mitään mahdollisuuksia tarkistaa aineistosta yksityiskohtaisesti oman kunnan sairastavuuskertoimen laskentaa.

Sairastavuuden painoarvoa tulisi korottaa huomattavasti vähemmän kuin nyt on esitetty, jotta tutkimukselle jäisi virhemarginaali ja muutos aikaisempaan valtionosuusjärjestelmään nähden jäisi lievemmäksi. Tutkimuksen mukaan 75–84-vuotiaiden ikäryhmässä yksikköhintaa on pienennetty 50 % ja yli 85-vuotiaiden ikäryhmässä yksikköhintaa on pienennetty 27 %.

Tilastojen valossa kuitenkin tiedetään, miten voimakkaasti terveys- ja sosiaalimenot lisääntyvät vanhemmissa ikäluokissa, työikäisiin ja lapsiin verrattuna lähes kaksikymmenkertaiseksi (ks. Kuntaliiton Suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset vuonna 2012). Tutkimuksissa, joilla uudistusta on perusteltu, ei ole huomioitu ns. "terveistä vanhuksista" huolehtimiseen tarvittavia kunnallisia kustannuksia.

Vanhustenhuollon määrärahojen leikkaaminen vanhusten palvelutarpeen kuitenkin lisääntyessä ei ole käytännössä mahdollista. Osa vanhuksista joutuisi kärsimään kohtuuttomasti palvelujen menettämisestä. Lakiesityksen suurin puute on siinä, että esityksessä ei ole mitenkään huomioitu muutoksen vaikutusta yhden kunnan osalta. Kunnalla ei ole välttämättä mahdollisuutta toteuttaa leikkauksia esityksen suuntaisesti ja siinä laajuudessa kuin ne kohdistuvat kuntaan.

Toisaalta näin radikaali muutos resurssien kohdentamisesta vanhuksilta muille ikäryhmille kertoo painopisteen merkittävästä muuttumisesta taustalla vaikuttavassa ajattelussa.

Uudistuksen sairastavuuskriteerin pohjana on käytetty Kelan lääkekorvaus- ja etuusrekisteristä kerättyjä tietoja. Niiden perusteella voitaneen terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluiden kustannuksia melko hyvin ennustaa nuoremmassa ikäluokissa, mutta korrelaatio vanhempien ikäluokkien osalta ei ole niin itsestään selvää. Tämä johtuu siitä, että näiden vanhusten hoitaminen vaatii monessa yhteydessä niin terveydenhuoltohenkilökunnan kuin sosiaalitoimen henkilökunnankin palveluja ilman, että tämä aiheuttaisi merkintää Kelan lääkekorvaus- ja etuusrekisteriin. Kelan lääkekorvaus- ja etuusrekisteristä kerätyt tiedot eivät myöskään tuo riittävästi esiin kaikkien kansansairauksien aiheuttamia kustannuksia, esim. päihdesairauksien ja suun terveydenhuollon osalta. Jos uudistuksen lähtökohtana olisi jakaa valtionosuudet vain sen mukaan, kuinka paljon tiettyjä sairauksia väestössä esiintyy eikä yhteyttä väestöryhmän palvelutarpeeseen huomioida, on uudistus kaukana kannustavuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Postiosoite
PL 7
04131 Sipoo

Postadress
PB 7
04131 Sibbo

Katuosoite
Iso Kylätie 18
04130 Sipoo

Gatuadress
Stora Byvägen 18
04130 Sibbo

Vaihde Växel
(09) 235 31
Fax (09) 2353 6209



Sipoon kunnan strategiana on ollut ennaltaehkäisy niin sairauksien kuin muidenkin ongelmien osalta. Uudistus ei voi lähteä siitä, että niitä kuntia, jotka ovat panostaneet toiminnassaan ennaltaehkäisyyn, rangaistaisiin valtionosuusmenetyksellä ja niitä kuntia, joilla sairastavuustilastot ovat korkeita ennaltaehkäisyn puuttuessa, palkittaisiin runsaalla valtionosuudella. Valtionosuusjärjestelmään tulisi luoda kannustava elementti sellaisille kunnille, joissa väestö on keskimääräistä iäkkäämpää, mutta keskimääräistä terveempää. Eli jos kunta pystyy säilyttämään tilanteen, saa se tästä kannustavan osuuden ennalta ehkäisevien palveluiden rahoittamiseksi.

Muiden kriteerien painot

Muita ehdotettuja kriteereitä ovat työttömyysaste, kaksikielisyys, vieraskielisyys, asukastiheys, saaristoisuus, koulutustausta, syrjäisyys, saamelaiden kotiseutualueen lisä ja työpaikkaomavaraisuus.

Saaristoisuuden suhteen esitys on ristiriidassa saaristolain (494/81) 6 §:n ja hallituksen hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän 20.6.2012 puoltaman ja työ- ja elinkeinoministeriön kesäkuussa 2012 hyväksymän valtakunnallisen saaristopoliittisen toimenpideohjelman 2012–2015 kanssa. Selvitysmiehen ehdottama valtionosuuden saaristolisa nykyisille saaristokunnille moninkertaistuu ja saaristo-osakuntien saaristolisa poistetaan kokonaan. Kuitenkin muut kunnat joutuvat rahoittamaan saaristolisan kasvattamisen omista valtionosuuksistaan - siten Sipoon saaristo-osakuntana saama lisä häviää ja tilalle tulee velvollisuus rahoittaa saaristokuntien saama lisäys. Näin Sipoon tähänastinen lisä muuttuu nettomenetykseksi.

Sipoon kunta ehdottaa saaristoisuus-kriteeristä seuraavaa:

1. Valtionosuusuudistuksessa huomioidaan sekä saaristokunnat että saaristo-osakunnat säilyttämällä kummankin kuntaryhmän vuosikymmeniä vanha saaristolisa.
2. Valtionosuuden määräyksessä annetaan suurempi painoarvo sellaisten asuttujen saarten lukumäärälle, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä niiden asukasmäärälle.
3. Saaristo-osakuntien saaristolisien riittävyys arvioidaan saaristopoliittisen toimenpideohjelman 2012–2015 mukaisesti.
4. Vesistöjen rikkoma rakenne ja tämän aiheuttama etäisyyksien tosiasiallinen pidentyminen otetaan valtionosuusuudistuksessa huomioon syrjäisyyskriteerin määrittelyssä.
5. Asukastiheyskriteeriä kehitetään siten, että se huomioi vesistöalat ja lisäksi siten, että se huomioi ensisijaisesti sen, kuinka paljon asukkaita ja kuinka suuri osuus kunnan asukkaista asuu haja-asutusalueilla.

Tuntuu siltä, että vieraskielisyyden painoarvo on suuri suhteessa kaksikielisyyskriteeriin. Kaksikielisten kuntien pitää tarjota täysimääräiset palvelut koko väestölle maan molemmilla virallisilla kielillä, mikä on selvästi kalliimpaa kuin vieraskielisille tarjottavat palvelut. Sipoon mielestä työpaikkaomavaraisuus ei ole sovelias valtionosuuskriteeri. Korkealla työpaikkaomavaraisuudella ja kuntalaisten lakisääteisellä oikeudella saada palveluita ei ole syy-yhteyttä. Päinvastoin korkea työpaikkaomavaraisuus korreloi korkeiden yhteisöverojen kanssa ja näin ollen parantaa kunnan kykyä vastata kuntalaisten palvelutarpeisiin. Sipoo kokee työttömyyden korostamisen ehdotuksessa hyväksi asiaksi, vaikka kunnan työttömyysaste onkin suhteellisen alhainen. Työttömyydellä on suuri vaikutus kunnan talouteen mm. kasvaneina toimeentulotukikustannuksina ja verotulonmenetyksinä. Työttömyyden painoarvossa pitkäaikaistyöttömien ja nuorisotyöttömien määriä voisi painottaa työttömyyskertoimessa pelkän työttömyysasteen sijaan.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet

Postiosoite
PL 7
04131 Sipoo

Postadress
PB 7
04131 Sibbo

Katuosoite
Iso Kylätie 18
04130 Sipoo

Gatuadress
Stora Byvägen 18
04130 Sibbo

Vaihde Växel
(09) 235 31
Fax (09) 2353 6209

Lakiluonnoksen 7 §:ssä todetaan, että sairastavuuskertoimen osatekijöiden painokertoimia säädetään viiden vuoden välein. Lain pitäisi mahdollistaa näiden kertoimien säätäminen tarvittaessa useamminkin.

Kunnan sairastavuuskertoimen laskentatavasta ei laissa ole lainkaan ohjetta. Tämä jää ilmeisesti myöhempien säädösten varaan. Kuntakohtaisessa sairastavuuskertoimen laskennassa tarvitaan eri laitosten tilastoja, jotka tuskin ovat kuntien käytettävissä. Laissa ei ole myöskään mainintaa, kuinka asukasta kohden määrättävä sairastavuuden perushinta lasketaan. Sen verran vaikeaksi kertoimien ja perushintojen määrittely on tehty, ettei kunnalla ole mitään mahdollisuutta tarkistaa omalta osaltaan valtionosuuden määräytymisen perusteita ja laskentaa kuntakohtaisesti.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Verotuloihin perustuvaa tasausta muutetaan olennaisesti aikaisemmasta. Tasaus on tehty huomattavasti vaikeammin ymmärrettäväksi, vaikka uudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa järjestelmää. Lisäksi on siirretty noin 721 milj. euroa (134 euroa/asukas) valtionosuuksiin käytettävää rahoitusta verotulojen tasaukseen.

Tulojen tasaukseen siirretty 721 milj. euroa häivyttää "tasauselementin luonnetta". Verotulontasaus ei tämän jälkeen ole enää puhdas verotulontasaus, jossa kuntien verotuloja tasattaisiin kuntien kesken, vaan verotulontasausperiaatteella tasataan myös valtionosuuteen käytettävää rahoitusta. Ilmeisesti uudistuksen suunnittelijat eivät itsekään ole uskoneet, että uusi järjestelmä pystyisi jakamaan valtionosuudet oikeudenmukaisesti kuntien kesken, koska osa rahoituksesta on kohdennettu jaettavaksi verotulojen perusteella. Tässä muutoksessa ovat häviäjiä ne kunnat, jotka muutoinkin joutuvat verotulontasauksen maksumiehiksi.

Siirtymätasauksen kesto ja porrastus

Valtionosuusuudistusmallissa kunnittaisessa muutoksessa käytetään vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka aikana kuntakohtaista vuosimuutosta rajoitetaan vuosittain. Sipoo esittää, että muutoksen tulisi olla samansuuruinen joka vuonna. Tämä muutos kohtuullistaisi uudistuksen rajuja kuntakohtaisia vaikutuksia. Valtionosuusuudistuksessa menettäville kunnille uudistus tulisi erittäin pahaan suhdannetilanteeseen.

Yhteenveto

Sipoon kunta esittää lausuntonaan valtionosuusuudistuksesta seuraavien puutteiden korjaamista:

1. Uudessa valtionosuusmallissa vähennetään vanhempien ikäryhmien painoarvoa ratkaisevasti ja vastaavasti huomattavasti lisätään sairastavuuskertoimen painoarvoa valtionosuuksien jakoperusteena. Tämä tulee väistämättä vähentämään vanhustenhuoltoon käytettävissä olevia resursseja. Sipoon kunta esittää, että vanhempien ikäryhmien painoarvoa suhteessa sairastavuuteen ei muutettaisi näin merkittävästi. Näin voitaisiin kohtuullistaa uudistuksen vaikutuksia Sipoon ja monen muunkin kunnan osalta. Uudistuksen valmistelussa ei ole selvitetty laaja-alaisesti vanhustenhuollosta ja ikäihmisten palveluiden järjestämisestä aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia. Terveystieteiden osalta tulee korostaa ennalta ehkäisevän toiminnan painoarvoa ja sen onnistumisesta tulisi palkita eikä rangaista.

2. Valtionosuusjärjestelmään tulee ottaa mukaan jokin kriteeri, joka mittaa ennalta ehkäisevien palveluiden kustannusten osuutta kuntien terveydenhuollossa, vanhustenhuollossa ja sosiaalitoimissa.
3. Valtionosuusuudistuksessa tulee huomioida sekä saaristokunnat että saaristo-osakunnat säilyttämällä kummankin kuntaryhmän vuosikymmeniä vanha saaristolisa. Valtionosuuden määrittämisessä on annettava suurempi painoarvo sellaisten asuttujen saarten lukumäärälle, joihin ei ole kiinteää tieyhteyttä, sekä niiden asukasmäärälle.
4. Kaksikielisyys- ja vieraskielisyyskriteerien välistä suhdetta pitää tarkistaa kaksikielisyyden eduksi.
5. Työpaikkaomavaraisuus tulee poistaa valtionosuuskriteeristöä.
6. Myös pitkäaikaistyöttömien ja nuorisotyöttömien määriä on painotettava työttömyyskertoimessa pelkän työttömyysasteen sijaan.
7. Verotulontasauksen on pitädyttävä vain verotulojen tasauksessa. Valtionosuustulojen tasaukseen sitä ei tule käyttää. Suunnitellun kaltaisena menettelyssä ei enää ole kyse pelkästä kuntien verotulojen tasauksesta, vaan kunnan omarahoitusosuuden kasvattamisesta. Keinotekoisesti saatu potti jaetaan uudelleen kunnille kyseenalaisin jakoperustein. Verotulontasauksesta tulisi muutoksen jälkeen jo liian monimutkainen.
8. Siirtymäajan on oltava kaikilta osin vähintään viisi vuotta ja kuntakohtaiset muutokset tulee rajata siten, että vuosittaisen muutoksen tulee olla samansuuruinen joka vuosi.