

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

72/00.04.00/2014

Kaupunginhallitus § 111

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakenneuudistusta. Tavoitteena on järjestelmän yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen sekä kannustavuuden parantaminen. Lähtökohta on, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjakko ei muutu valtionosuusuudistuksen takia.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista kevästä 2012 alkaen. Alustavat uudistuslinjaukset julkaistiin helmikuussa 2013. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö lähetti 17.12.2013 kunnille kommentoitavaksi selvitysmiehen tarkennetut uudistusesitykset ja kriteerit kuntakohtaisine laskelmineen. Kunnilta pyydettiin lausuntoa mm. laskentakriteerien määrästä ja sisällöstä, siirtymäkauden pituudesta ja ylipäätään järjestelmä uudistuksen tarpeesta.

Selvitysmies on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka mukaisesti hän ehdottaa valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi. Luonnos on lähetetty lausunnoille kuntiin helmikuussa 2014.

Selvitysmiehen ehdotus pohjautuu Hallinnon ja aluekehityksen ministeriöryhmän keväällä 2013 hyväksymiin alustaviin linjauksiin, joiden mukaan järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niiden päällekkäisyyksiä. Peruspalvelujen valtionosuuksissa olisi jatkossa 8 kriteeriä ja lisäosissa 3 kriteeriä. Nykyisessä järjestelmässä on noin 48 kriteeriä, joista osa on keskenään päällekkäisiä ja vanhentuneita.

Nykyinen järjestelmä koostuu rakenteellisesti kahdesta osasta: 1) Kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta (käyttötalouden valtionosuusjärjestelmä) ja 2) tulopohjan tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus). Hallinnollisesti nykyinen järjestelmä koostuu kahdesta osasta, jotka poikkeavat rakenteellisesta jaosta: 1) valtiovarainministeriön hallinnomasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja 2) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnon opetus- ja kulttuuriministeriö.

Olennot muuokset nykyiseen järjestelmään:

- Kriteerien määrän huomattava vähentäminen
- Sairastavuuden painoarvon lisääminen ja ikärakenteen

- painoarvon vähentäminen
- Kustannustenjaon tarkastus vuosittain aikaisemman neljän vuoden sijaan
 - Painopisteen siirtäminen kustannusten tasaamisesta tulojen ta-
saamiseen
 - Järjestelmän kannustavuuden lisääminen

Uudet laskentaperusteet:

- 1) Ikärakenne: Painot THL:n ja VATT:n selvityksistä. Muutettu ikä-
rakenteen ja sairastavuuden perusteella jaettavia kokonais-
summia THL:n selvityksen suuntaisesti > sairastavuuden paino
kasvaa ~2,5 –kertaiseksi verrattuna nykyiseen
- 2) Sairastavuus: Sisällöt ja painot perustuvat THL:n selvitykseen.
- 3) Työttömyysaste: Kunnan kerroin = kunnan työttömyysaste / ko-
ko maan keskiarvo.
- 4) Kaksikielisyys: Kaksikielisille kunnille = kaksikielisyyden hin-
nasta 7% koko asukasluvun perusteella ja 93% ruotsinkielisen
väestön perusteella (asukasluvun perusteella jaetaan n. 35% ja
ruotsinkielisten perusteella 65% koko summasta)
- 5) Vieraskielisyys: Kunnan kerroin = kunnan vieraskielisten osuus
vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus maan alin.
- 6) Asukastiheys: Kunnan kerroin = koko maan keskiarvo / kunnan
asukastiheys. Kerroin rajattu maksimissaan 20:een.
- 7) Saaristo: Varsinaisille saaristokunnille = asukasluvun perus-
teella ja saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet
asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, korotus onkol-
minkertainen.
- 8) Koulutustausta: Kunnan kerroin = ilman tutkintoa olevien 30-54
-vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta vähennettynä sen
kunnan osuudella, jonka osuus maan alin.

Lisäosat:

- 1) Syrjäisyys: Syrjäisyysluvun perusteella. Jos syrjäisyysluku yli
1,5 = kunnan kerroin kolminkertainen.
- 2) Saamelaisten kotiseutualueenlisä: Saamelaistenkotiseutualu-
een kunnille = asukasluvun perusteella.
- 3) Työpaikkaomavaraisuus: Kunnan kerroin = kunnan työpaikka-
omavaraisuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka
osuus maan alin.

Kuntien lausuntojen jälkeen hallitus valmistelee lopullisen hallituksen esityksen, joka toimitetaan eduskunnan käsittelyyn huhtikuun puolivälissä. Tavoitteena on, että eduskunta päättäisi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta alkavan kevätistunto-kauden aikana. Uuden valtionosuusjärjestelmän on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaus on, että uudistukseen sovelletaan vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka tarkoitus on tasoittaa muutosta. Viiden vuoden siirtymäaikana vuoden 2014 valtionosuuksia verrataan niihin valtionosuuksiin, joita kunta olisi saanut uusien valtionosuuden määräytymistekijöiden mukaan laskettuna. Siirtymäajan vuosittaiset muutokset voivat olla enintään 50 euroa vuonna 2015, 50 euroa vuonna 2016, 80 euroa vuonna 2017, 80 euroa vuonna 2018 ja 120 euroa vuonna 2019. Edellä mainitut euromäärät merkitsevät muutosta edelliseen vuoteen verrattuna.

Lopullisesta siirtymäajasta päätetään kuntien kuulemisen jälkeen hallituksen esityksen yhteydessä.

Esitetyn kuntakohtaisen laskelman mukaan Kiteen valtionosuudet pienenisivät noin 835 000 euroa vuoden 2014 tasolla mitattuna. Siirtymäajan porrastus huomioon ottaenkin pudotus olisi noin 560 000 euroa jo ensimmäisenä vuonna.

Suurin osa Kiteen valtionosuuksien pienemisestä selittyy ikärakenteen painopisteen pienentämisellä ja sairastavuuden painoarvon kasvattamisella. Verotuloihin perustuva taseus on Kiteen kannalta selvästi myönteinen ja lisäosat parantavat valtionosuutta hieman. Kokonaisuutenaan pudotus on kuitenkin huomattava.

Erityistekijöistä on syytä nostaa esille mm. työttömyys, asukastiheys, syrjäisyys, saaristoisuus sekä koulutustaso. Kitee on heikossa asemassa useilla edellä mainituilla mittareilla, mutta näistä erityistekijöistä huolimatta Kiteen valtionosuudet pienenevät nykyisestä.

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja kiinnittämään erityisesti huomiota seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Lausuntoa pyydetään 4.4.2014 mennessä.

Valmistelija: vs. hallintojohtaja Jari Tuononen puh. 040 105 2002, jari.tuononen@kitee.fi.

Esittelijä: kaupunginjohtaja Eeva-Liisa Auvinen, puh. 040 105 1001, eeva-liisa.auvinen@kitee.fi.

Päätösehdotus

Kiteen kaupunki esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotettavat kriteerit

Järjestelmän tarkoituksena on taata peruspalvelujen järjestäminen koko maassa kohtuullisella verotasolla sekä tasata olosuhteista ja erilaisesta väestörakenteesta johtuvia eroja maan eri kuntien välillä. Tämä perusperiaate näkyy pääosin esitetyissä valtionosuuksien laskentakriteereissä. Kriteerien määrää on paitsi vähennetty merkittävästi, myös perusteltu niitä selkeillä ja monin osin tutkimustuloksiin perustuvilla argumenteilla. Uudessa järjestelmässä on pyritty nykyistä oikeudenmukaisempaan ja todellisiin kustannuseroihin perustuvaan laskentaan, mikä on myönteistä. Myönteistä esityksessä on myös valtion ja kuntien kustannusjaon tarkistaminen vuosittain nykyisen neljän vuoden sijaan. Kokonaisuutenaan järjestelmä on melko selkeä.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot

Ikärakenteen painoarvoa laskennallisissa kustannuksissa on laskettu ja samalla painopistettä on muutettu nuorempiin ikäryhmiin. Ikääntynyt väestö aiheuttaa kuitenkin väistämättä enemmän terveydenhuollon kustannuksia kuin nuorempi väestö. Nuoremmissa ikäryhmissä terveydenhuollon menoista merkittävä osuus toteutuu työterveyshuollon kautta, eikä tältä osin rasita kuntien menoja. Esitetystä mallista yli 65-vuotiaiden painoarvoa tulee nostaa ja vastaavasti laskea ns. aktiiviväestön painoarvoa ikäryhmässä 19–64-vuotiaat.

Sairastavuuden merkitys kuntien kustannuksissa on THL:n tutkimustulosten mukaan jopa 2,6-kertainen nykyjärjestelmään nähden. Sairastavuuden mittaamisen perustuminen ns. kansansairauksien yleisyyteen on hyvä mutta ei riittävä peruste. Sairastavuuden painoarvon nosto esitetyssä mallissa on liian suuri ja se aiheuttaa liian suuria poikkeamia kuntien valtionosuuksissa nykyjärjestelmään verrattuna.

Muiden kriteerien painot

Erityistekijöiden painoarvo ja osin myös laskentakriteerit olisi syytä muuttaa esityksestä. Erityistekijöillä tarkoitetaan kriteereistä mm. työttömyyttä, asukastiheyttä, syrjäisyyttä ja saaristoisuutta sekä koulutustasoa kuvaavia tekijöitä. Erityisesti työttömyydellä on aina huo-

mattava kerrannaisvaikutus kuntien talouteen. Työttömyyden painoarvoa tulisi kasvattaa ja vastaavasti sairastavuuden painoarvoa pienentää.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet

Laskentaperiaatteet ovat pääpiirteittäin selkeät ja järjestelmä on läpinäkyvä.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Verotuloihin perustuvassa tasauksessa tasausraja nousee esityksessä muiden pohjoismaiden mallin mukaisesti niin, että se olisi Suomessa 100 %. Tätä on pidettävä perusperiaatteena hyvänä esityksenä, jolla tasataan hyvin erilaisia veropohjia kuntien välillä.

Siirtymätasauksen kesto ja porrastus

Siirtymäajan vuosittaiset muutokset voivat olla enintään 50 euroa vuonna 2015, 50 euroa vuonna 2016, 80 euroa vuonna 2017, 80 euroa vuonna 2018 ja 120 euroa vuonna 2019. Porrastus on oikean suuntainen, mutta viiden vuoden siirtymäaika on liian lyhyt tai ainakin ensimmäisten vuosien asukaskohtaiset rajat ovat liian suuria. Esimerkiksi Kiteellä 50 euron asukaskohtainen pudotus merkitsee noin 560 000 euron pienenemistä valtionosuuksiin vuoden 2014 tasolla mitattuna.

Päätös

Hyväksyttiin.

Otteen 4.4.2014 nähtävänä olleesta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa:

Kiteellä 1.4.2014

Tuula Miinin
vs. johdon sihteeri