

75 § Lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista kevästä 2012 alkaen.

Selvitysmies on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka mukaisesti hän ehdottaa valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi 1.1.2015 alkaen. Valtiovarainministeriö pyytää kuntien lausuntoa lakiesityksestä viimeistään 4.4.2014 mennessä.

Uudistuksen tavoitteena on esityksen mukaan taloudelliseen toimintaan sekä tehokkaaseen palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen kannustava rahoitusmalli. Järjestelmä pyrkii tasaamaan ensisijaisesti tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kuntien välisiä kustannuseroja, ei esimerkiksi erilaisesta palvelutarjonnasta syntyviä eroja.

Esityksen tavoitteena on muuttaa valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta yksinkertaisemmaksi ja siirtää painotusta kustannus ja tarve-erojen tasauksesta tulopohjan tasaukseen. Valtionosuusjärjestelmän uudistus on kokonaisuutena valtion ja kuntien välillä kustannusneutraali.

Nykyjärjestelmässä on noin 50 erilaista määräytymiskriteeriä ja osa niistä on päällekkäisiä. Kriteerien vähentäminen, päällekkäisyyksien poistaminen ja laskennan yksinkertaistaminen on siten keskeinen tavoite.

Keskeiset ehdotetut muutokset nykytilaan verrattuna ovat:

- valtionosuuksien määräytymisperusteiden lukumäärän pieneneminen ja päällekkäisyyksien poistaminen
- määräytymisperusteiden sisällön yksinkertaistaminen ja uusiminen sekä pääosin portaiden poistaminen
- laskennallisiin kustannuksiin sisältyvien kustannuserien painoarvojen muuttuminen
- verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muuttaminen
- lisäosien ja yleisen osan yhdistäminen sekä esitys uusiksi lisäosiksi.

Ehdotetun uuden järjestelmän perusrakenne on:

- laskennalliset kustannukset
- kuntien omarahoitusosuus
- laskennallinen peruspalvelujen valtionosuus
- lisäosat

- verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus
- muut valtionosuuksiin tehtävät lisäykset ja vähennykset
- siirtymätasaukset

Kunnan valtionosuus määräytyisi ikärakenteen, sairastavuuden, asukastiheyden, työttömyysasteen, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden ja koulutustaustan mukaan.

Lakiesityksen oheisaineistona kunnille on toimitettu uuden järjestelmän mukaiset kuntakohtaiset valtionosuuslaskelmat, jotka on päivitetty vuoden 2014 valtionosuusmäärien tasolle.

Uudistuksen seurauksena Hankasalmen valtionosuuksien yhteismäärä kasvaa noin 285 000 eurolla, eli 52 euroa asukasta kohden vanhaan järjestelmään verrattuna. Keski-Suomen kunnissa valtionosuudet kasvavat keskimäärin 12 euroa asukasta kohden.

Lausuntopyynnössä on pyydetty kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

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

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö materiaaleineen löytyy seuraavasta osoitteesta:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140204Valtio/nam_e.jsp

selvitysmiehen luonnos hallituksen lakiesitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta, johon Hankasalmen kunta on lausunut jo aiemmin taas täältä:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140204Valtio/02_h_e_luonnos.pdf

Asiakirjat ovat nähtävillä myös kunnanvirastolla ja toimitetaan pyydettyäessä paperimuodossa kunnanhallituksen jäsenille.

Asian valmistelija kunnanjohtaja

Kunnanjohtajan ehdotus:

Hankasalmen kunnanhallitus päättää lausua Hankasalmen kunnan puolesta seuraavasti maan hallituksen esitykseen valtiosuusjärjestelmän uudistamisesta:

- 1) Hankasalmen kunnan näkemyksen mukaan valtiosuusjärjestelmän uudistus on ehdottoman tarpeellinen. Hallituksen esityksen kriteerit ovat selkeät ja niiden lukumäärä riittävä.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä tulevaisuudessa on tehty ennen tämän lausunnon antoa ratkaisu, jossa talvelut jatkossa järjestetään viiden ERVA-pohjaisen alueen kautta. Kyseinen ratkaisu edellyttää ehdottomasti valtiosuusjärjestelmän uudistamista nyt esitetyllä tavalla, koska rahoitus talveluihin tulee uudessakin mallissa kunnilta tarve- ja asukasperusteisesti.

Nykyjärjestelmän suurin epäoikeudenmukaisuus ja heikkous on käytännössä ollut se, että sen kokonaisuutta ei hallitse kukaan. Jokainen hallitus on vuorollaan sitä muokannut enemmän/vähemmän oikeudenmukaisilla syillä, jotka kuitenkin ovat johtaneet siihen, että nykyinen järjestelmä kohtelee kuntia oikeasti jo osin epäoikeudenmukaisesti.

Selkeillä ja läpinäkyvillä kriteereillä, joita on riittävän rajattu määrä, varmistetaan järjestelmän oikeudenmukaisuus kuntien välillä.

- 2) Sairastavuuden painoarvon nouseminen valtiosuuden määräytymisessä (9,5 %:sta nousisi 24 %:iin) on perusteltua ja tärkeä asia. Tehtävän muutoksen jälkeenkin ikärakennekriteeri on edelleen hyvin suuressa roolissa valtiosuuksien kokonaissumman määräytymisessä (nyt 82,4% ja olisi jatkossa 70,4%).

Nykyjärjestelmä on ollut epäoikeudenmukainen. Kansantautien esiintyminen eri tavoin eri puolella Suomea ei ole muutaman vuoden kehityksen tulos, vaan pohjautuu eri alueiden väestön historiaan. Eri sairauksiin voidaan kyllä puuttua ja terveyseroja kaventaa, mutta se ei tapahdu hetkessä. Sairastavuuden oikeudenmukaisempi huomioiminen valtiosuusjärjestelmässä, jolla on tarkoitus turvata nimenomaan perustalvelujen toteutumista, on ollut pitkään tavoitteena valtiosuusjärjestelmän kohdalla. On vähintään oikeudenmukaista, että se nyt viimein toteutuisi vähintään esitetyssä painoarvossa.

Nyt esitettävä muutos ei johtaisi kunnissa passiivisuuteen. Sairastavuuden huomioiminen ei kata kunnille sairastavuudesta aiheutuvia kuluja, vaan edelleen ennaltaehkäisyyn ja terveydenhoitoon kannattaa kunnissa panostaa ja ennaltaehkäiseivistä toimista on jatkossakin hyötyä taloudellisestikin jokaiselle kunnille.

Voimassa olevassa valtionosuusjärjestelmässä sairastavuuden painoarvo on pieni ja ei perustu millään tavoin järjelliseen laskentatapaan. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen siten, että sairastavuuskriteerin muodostuminen perustuu THL:n tilastoaineistoon, jonka pohjana ovat erityiskorvattavat yleiset kansantaudit ja sairausluokitukset KELA:n tilastoista, on selkeä ja erittäin kannatettava uudistus. Kyseinen tapa on varmasti oikeudenmukaisin ja selkein tapa laskea sairastavuuden vaikutusta. Ja samalla valtionosuuksissa on samaa määräytymisperustetta, kuin uuden SOTE-mallin rahoitusvelvotteessa – ja näiden kahden uudistuksen tuleekin kulkea käsi kädessä.

- 3) Ikärakenne säilyy uudistuksessaakin siis merkittävimpana valtionosuuden määräytymistekijänä. Nyt esitetty painotus ikärakenteen ja sairastavuuden välillä on uudistuksessa perusteltu hyvin ja se tulee toteuttaa esitetyllä tavalla.

Sen sijaan uudet ikärakenneluokitukset, jotka on muodostettu THL:n ja VATT:n tutkimusten ja selvitysten mukaisesti, merkitsisivät huomattavaa laskua ikäluokkien 75-84 vuotiaat sekä yli 85 –vuotiaat peruspalvelujen laskennallisten kustannusten perushintoihin. Näiden perushintojen korottamisen mahdollisuuksia pitäisi vielä voida tarkastella uudistuksen sisällä, jotta vanhuspalvelujen turvaamiseen taataan koko Suomessa riittävät määrärahat.

Hankasalmen kunta haluaa korostaa, että mikäli vanhimpien ikäluokkien perushintoihin tehdään esitetyn kaltainen raju leikkaus, on se ristiriidassa vanhuspalveluita jo koskevien olemassa olevien suositusten sekä kyseisiin palveluihin liittyvien lakien perusteiden kanssa. Mikäli kyseinen muutos tehdään, tulee lainsäätäjän jatkossa pidättäytyä kaikista kuntien menoja mahdollisesti kasvattavista velvoittavista muutoksista vanhustenhoidon palveluissa sekä joiltain osin purkaa myös nykyisiä velvoitteita. Sama koskee tietysti mahdollisia tulevia ERVA-alueita ja niiden palvelujen järjestämistä.

- 4) Muiden kriteerien painoarvoihin valtionosuusjärjestelmässä Hankasalmen kunta toteaa, että vieraskielisyyden ja kaksikielisyyden nykyistä suurempi huomioiminen on varmasti paikallaan. Kyseiset kriteerit eivät juurikaan Keski-Suomea koske, mutta koko Suomea koskevassa uudistuksessa on syytä pyrkiä arvioimaan koko ehdotetun uuden järjestelmän oikeudenmukaisuutta. Kuntien palvelutarpeisiin sekä kaksikielisyys että vieraskielisyys aiheuttavat selkeää lisärahoitustarvetta. On hyvä, että tämäkin seikka on uudistuksessa huomioitu.

Muutoin Hankasalmi haluaa ottaa kantaa kriteereistä lähinnä uudistuksen lisäosien syrjäisyys -kriteeriin. Kun asukastiheys ja saaristo on jo huomioitu varsinaisissa kriteereissä, niin syrjäisyyden vielä nykyistä

järjestelmää suurempi painoarvo uudessa mallissa on mielenkiintoinen yksityiskohta.

Esimerkiksi huomattavasti lähempänä pääkaupunkiseutua Hankasalmeen nähden sijaitseva Joutsa, joka on myös lähes yhtä lähellä Jyväskylää kuin Hankasalmi, saisi uudistuksen jälkeen uusitun 4-tien varrella sijaitessaan arviolta noin 80 €/asukas syrjäisyyslisää, kun Hankasalmi saisi alle 20 €/asukas. Lähes samankokoisten kuntien kohdalla kysymys on 300 000 euron rahoituseräeron syntyemisestä näiden kahden kunnan välille – onko tälle erolle löydettävissä selkeitä järkeviä perusteluja? Hankasalmen mielestä ei!

Etenkin kun Hankasalmi kolmen taajaman kuntana, mikä muuten pienentää juuri tuota syrjäisyyslisää, pitää koko kuntaa elinvoimaisena ja huolehtii huomattavasti suuremmasta ja laajemmasta kunnallistekniikasta, laajemman alueen vapaa-ajan palveluista, tiestöstä yms. kustannuksineen. Ja kunnan alueella on haja-asutusalueillakin säilynyt aktiivinen ja menestyvä alkutuotantotoiminta, eli kunta ei ole autioitunut miltyään osin. Nyt siis valtionosuuksien määräytymisessä häviämme sitten kunnille, jotka ovat yksitaajamaisia ja siten esimerkiksi infransa suhteen pääsevät huomattavasti pienemmillä kustannuksilla. Valtionosuuden määrän ei tulisi kasvaa vain siksi, että joidenkin kuntien ja niiden naapurikuntien välillä on – kärjistetysti sanoen - runsaasti metsää vailla asukkaita.

Aito syrjäisyys esimerkiksi Kainuussa tai Lapissa on aivan eri asia. Hankasalmen kunta ei esitäkään syrjäisyyden poistamista lisäosien kohdalta, mutta nostaa omalla erimerkillä esille sen, että jokainen uusi kriteeri synnyttää helposti uusien kuntien välisiä aiheettomia epäkohtia. Ja kyllä Hankasalmen kunta edellyttää, että syrjäisyyslisän osuutta ei valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa nykyisestä tilanteesta enää kasvatettaisi. Se ei kohtele kuntia oikeudenmukaisesti. Mitään uutta laskentaperustetta ei kunnalla ole kriteerille esittää, mutta ei nykyinen laskentaperuste edellä kertomamme esimerkin kautta tavoiteltuun lopputulokseen varmastikaan johda.

Työpaikkaomavaraisuutta lisäosien kohdalla Hankasalmi pitää sen sijaan hyvänä uutena avauksena, vaikka kyseinen uudistus sai selvitysmiehen lausuntokierrokselle kritiikkiäkin osakseen. On oikeudenmukaista, että Äänekosken ja Jämsän kaltaiset alueensa keskukset, jotka luovat työpaikkoja laajalle alueelle, huomioidaan uudistuksessa.

- 5) Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus muuttuu sinällään oikeaan suuntaan, koska uusi taseusjärjestelmä olisi entistä kannustavampi, eli verotulojen kasvusta jäisi aina taseusrajan alapuolella olevalle kunnalle itselleenkin jotain lisäarvoa kassaan. Nykyisessä järjestelmässähän vain korkeamman veroprosentin tuoma etu jää kunnalle itselle, verotulojen kasvu hyödyttää sitten vain välillisesti. Kannustavuus on tässä uudistuksessa hyvä asia - samoin voimalaitosten veron osittainen huomioiminen taseusjärjestelmän sisällä.

Mutta ongelma uudessa tasausjärjestelmässä on kuntien omarahoituksen nosto järjestelmän rahoittamiseksi, joka käytännössä leikkaa verotulon tasauksen määrän selkeästi nykyistä pienemmäksi esimerkiksi Keski-Suomessa lähes kaikilta kunnilta, jos tasauksen taso jää 80 %:iin. Eli yhteenlaskettu muutos, siis uuden verotulotasausjärjestelmän ja kuntien omarahoituksen noston osuus yhdessä, olisi lähes kaikille pienille kunnille hyvin negatiivinen. Useimmissa maakunnissa se olisi lähes kaikille niiden kunnille negatiivinen muutos.

Koko maata tarkastellessa verotulojen jakautuessa alueellisesti hyvin eri tavoin, olisi toivottavaa, että tasausraja voitaisiin nostaa 85 %:iin tasausrajan ja kunnan verotulon välisestä erotuksesta, koska silloin tasausjärjestelmä kohdentuisi alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti oikeudenmukaisemmin koko maahan. Verotuloeroa oikeasti tasattaisiin. Uudistus tällaisenaan uhkaa vesittää koko järjestelmän toimivuuden.

- 6) Siirtymätasauksen keston ja porrastukseen Hankasalmen kunta toteaa, että kun pyritään oikeudenmukaisempaan järjestelmään ja sille on perusteita, niin mahdollisimman pian uudistus on vietävä läpi.

Toisaalta oikeudenmukaista on sekin, että muutos tapahtuu vaiheittain, eikä johda minkään kunnan kohdalla kestäättömiin taloudellisiin tilanteisiin. Esitetty siirtymätasaus ajallisesti ja sen porrastus on siksi Hankasalmen kunnan näkemyksen mukaan hyvin suunniteltu.

Lopuksi

Vaikka Hankasalmen kunta on esittänyt lausunnossaan vielä tarkasteltavaksi kolmea seikkaa:

- a) ensisijaisesti ja tärkeimpänä seikkana verotulotasauksen tasausraja 80 %:sta 85 %:iin
- b) ikärakenneluokituksia ikäluokkien 75-84 -vuotiaat sekä yli 85 –vuotiaat peruspalvelujen laskennallisten kustannusten perushintojen kohdalla
- c) sekä olemme ilmaisseet lisäosien syrjäisyys –kriteerin kohdalla vastustuksemme kyseisen seikan painoarvon korottamiselle

Niin kokonaisuudessaan tuemme lausunnolla olevan valtionosuusjärjestelmän uudistamista ehdotetussa muodossa muilta osin. Ehdotettu uudistus on tärkeä, se lisää oikeudenmukaisuutta ja pitäisi saada mahdollisimman pian toteutetuksi. Ja toivottavasti toteutetuksi vielä niin, että esille nostamamme yksityiskohdat, jotka vain lisääisivät järjestelmän oikeudenmukaisuutta, tulisivat huomioon otetuksi

Täytäntöönpano: kunnanjohtaja

Päätös: Kunnanhallitus hyväksyi kunnanjohtajan ehdotuksen

Otteen tarkastetusta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa

Hankasalmi

Heli Puromaa
arkistonhoitaja
sähköposti: hankasalmi@hankasalmi.fi

TIEDOKSI: Valtiovarainministeriö