

5.3.2014

Valtiovarainministeriölle

Viite: lausuntopyyntö VM064:01/2012/4.2.2014

Kuntaliiton lausunto valtiosuusjärjestelmän uudistamisesta

Uudistuksen linjaukset ja aikataulu

Valtiovarainministeriö on pyytänyt 4.2.2014 päivätyllä kirjeellään Kuntaliiton lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtiosuusjärjestelmän uudistamisesta 4.4.2014 mennessä. Kuntaliiton hallitus on 6.3.2014 käsitellyt ja hyväksynyt yksimielisesti seuraavan lausunnon:

Kuntaliiton hallitus on käsitellyt uudistusasiaa jo aiemmissa kokouksissaan. Kokouksessa 28.11.2012 hyväksyttiin yleispiirteisesti Kuntaliiton tavoitteita uudistukselle. Uudistuksen peruslinjaukset ovat olleet jo tiedossa ja uudistuksen selvitysmies on esitellyt niitä useissa yhteyksissä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uudistuksen peruseriaatteita ovat:

- 1) Järjestelmän painopistettä siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.
- 2) Järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niistä päällekkäisyyksiä.
- 3) Jatkossakin valtiosuudet perustuvat merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen sekä niitä koskevat kriteerit uudistetaan ottamalla niihin uudet ajantasaiset sisällöt.
- 4) Poistetaan määräytymistekijöistä porrastukset ja siten lisätään järjestelmän kuntaliitosneutraalisuutta.
- 5) Vieraskielisten määräytymisperuste laajennetaan koskemaan koko väestöä.
- 6) Parannetaan järjestelmän kannustavuutta tulojen tasauksessa ja poistamalla määräytymisperusteiden porrastukset sekä korvaamalla taajamarakennekriteeri työpaikkaomavaraisuudella.
- 7) Säilytetään kustannustensaon tarkistus osana järjestelmää. Tavoitteena on siirtyä nykyistä tiheämpään tarkistukseen.
- 8) Uusi järjestelmä otetaan käyttöön 2015. Kuntien välisten muutosten lieventämiseksi varaudutaan siirtymäaikaan.

Uudistuksen vaikutukset ja kuntakohtaiset koelaskelmat on laadittu ensin vuoden 2013 tasossa joulukuussa 2013 hyväksytyn alustavan ehdotuksen yhteydessä ja nyt tarkistettu vuoden 2014 tasoon selvitysmiehen tehtyä tammikuussa 2014 nyt lausunnon kohteena olevan tarkennetun esityksensä. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) on käsitellyt uudistusta useita kertoja ja linjannut uudistuksen etenemistä. Uudistukselle asetettujen aikataulun mukaan sen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta. Aikataulu on asetettu siten, että lopullinen hallituksen esitys annettaisiin huhtikuussa ja eduskunta käsitelisi ja hyväksyisi esityksen vielä kevätistuntokaudella. Myös kuntien kannalta on tärkeää, että tämän aikataulun

mukaan edetään, koska kunnilla tulee olla tiedossaan uudistuksen vaikutukset syksyn 2014 talousarviovalmistelussa vuodelle 2015.

Myös kunnilta on pyydetty lausunnot uudistuksesta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että uudistuksessa edetään asetetun aikataulun mukaan, mikäli uudistus aiotaan toteuttaa vuoden 2015 alusta.

Kunnilla tulee olla tiedossaan uudistuksen vaikutukset riittävän ajoissa kuntien valmistautuessa vuoden 2015 talousarvion laadintaan.

Pääsisältö ja laskelmat

Selvitysmiehen nyt lausunnolla oleva esitys ei poikkea sisällöllisesti joulukuun alustavasta esityksestä eräitä yksityiskohtia lukuun ottamatta. Kunnilta oli pyydetty kommentit myös joulukuun esityksestä. Olennaisimmat muutokset liittyvät laskelmiin ja niiden vaikutuksiin johtuen tietojen pohjana olleen perusvuoden muuttumisesta.

Kesäkuussa 2013 HALKE päätti, että toisen asteen koulutuksen rahoitus jää uudistuksen ulkopuolelle ja rahoitus myönnetään edelleen koulutuksen järjestäjille. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on valmistelussaan kuitenkin useita rahoitusjärjestelmää koskevia uudistuksia irrallaan muusta valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta. Viimeiset linjaukset HALKE teki lokajoulukuussa 2013 koskien viiden vuoden siirtymäaikaa ja tammikuun 2014 kommenttikierrosta. Talouspoliittinen ministerityöryhmä on päättänyt loka-marraskuussa 2013 ammattikorkeakoulujen kuntaosuuden kohdistamisesta, voimalaitosten kiinteistöveron huomioon ottamisesta osittain tasauksessa ja oppilaitosten sekä yleisten kirjastojen perustamishankkeisiin tarkoitettujen avustusmäärärahojen siirtämisestä valtionosuuspohjiin. HALKE:n kesäkuussa 2013 tekemät uudistuslinjaukset ovat muuten säilyneet muuttumattomina.

Nykyisen järjestelmän periaatteet kuten laskennallisuus, ikärakenteen mukaan määräytyminen ja muut keskeiset porrastusperusteet ja kustannustenjaon säilyttämisen seuranta ja tarkistaminen jäävät edelleen voimaan. Peruspalvelujen valtionosuus myönnetään edelleen peruskunnalle. Järjestelmän monimutkaisuuden vähentämiseksi on tarkoitus, että nykyisistä noin 50 kriteeristä jää jäljelle yksitoista. Samalla monen kriteerin päällekkäinen vaikutus poistuu.

Peruspalvelujen (sosiaali- ja terveydenhuolto sekä esi- ja perusopetus) laskennalliset kustannukset (noin 25,2 mrd. €) määräytyvät nykyistä vähemmällä kriteereillä. Jakoa hallinnonaloihin ei tehdä. Kriteereinä ovat ikärakenne, sairastavuus, työttömyysaste, kaksikielisyys, vieraskielisyys, asukastiheys, saaristoisuus ja koulutustausta. Uudeksi kriteeriksi esitetään koulutustausta (ilman tutkintoa olevien 30 - 54 v. osuutta väestöstä). Kokonaan uudella tavalla määräytyy sairastavuus, joka on tähän asti perustunut alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten määrään. Uudistuksessa valtionosuus sairastavuuteen perustuisi kuntakohtaisesti Kelan tilastoihin keskeisiin kansansairauksiin (12 sairauteen), joilla on VATT:n ja THL:n tutkimuksilla osoitettu olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia. Tämän tarkoittaa ikärakenteen painoarvon vähenemistä merkittävästi. Kertoimet muodostuvat ikärakenteen mukaan terveydenhuollosta, vanhustenhuollosta ja sosiaalihuollosta sekä kansansairauksien perusteella terveydenhuollosta ja vanhustenhuollosta osana sosiaalihuoltoa. Keskinäiset painot ikäryhmäkustannuksissa ja sairauksissa perustuvat THL:n tutkimuksessaan käyttämiin kustannuksiin. Lisäksi alle 55 -vuotiaat työkyvyttömyyseläkeläiset otetaan huomioon osana terveydenhuoltoa ja sosiaalihuoltoa.

Vieraskielisyyden painoarvo nousee nykyisestä, kun sitä sovelletaan koko väestöön (nyt vain 6-15-vuotiaisiin). Peruspalveluissa on edelleen asukaskohtainen omarahoitusosuus. Muutoin laskennalliset kustannukset määräytyivät laskukaavan $\text{Asukasluku} \times \text{Hinta} \times \text{Kerroin}$ -periaatteella.

Nykyinen asukaskohtainen yleinen osa korvataan kolmella lisäosalla (yhteensä noin 309 milj. €) kriteereitä vähentämällä. Jäljelle jäävät syrjäisyys ja saamelaisuus (yhteensä noin kolmas osa lisäosien painoarvosta). Syrjäisyyden painoarvo nousee nykyisestä kaksinkertaiseksi, mutta samalla sen sisältö pelkistyy porrastuksia poistamalla. Loput, noin kaksikolmasosaa, lisäosiin sisältyvistä valtionosuuksista jaetaan kokonaan uuden kriteerin, työpaikkaomavaraisuuden perusteella, josta osallisia ovat kaikki kunnat. Nykyisenkaltaista taajama-rakenne -tekijää ei ole. Kriteerin painoarvoa pienennettiin viidenneksellä valmistelun viime vaiheessa syrjäisyyden hyväksi. Lisäosissa ei ole kunnan omarahoitusosuutta kuten ei ole nykyisessä peruspalvelujen valtionosuuden yleisessä osassakaan.

Uudistusehdotuksessa käytettyjen uusien kriteereiden painot eivät osin perustu tutkimustuloksiin eikä niiden vaikutuksia valtionosuusjärjestelmään ole perusteluissa kuvattu.

Saaristo-osakunta etuus poistuu uudesta järjestelmästä ja kaksikieliset kunnat saavat kaksikielisyyslisää siten, että sen mitoituksessa otetaan huomioon nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus.

Uusi piirre uudistuksessa on tulojen tasauksen painoarvon kasvattaminen siirtämällä noin 720 milj. euroa kustannusten tasauksesta verotulojen laskennalliseen tasaukseen. Tarkoitus on nostaa nykyinen 91,86 %:n tasausraja sataan prosenttiin. Voimalaitosten kiinteistöveron laskennallisesta tuotosta puolet on esitetty otettavaksi mukaan tasaukseen. Tasauslisänä kunta saa 80 % laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta, jolloin omavastuuksi tulee 20 %, mikä pudottaa tasauslisää merkittävästi nykyisestä matalan verotulon kunnissa, koska nykyisin minkäänlaista omavastuuta ei ole. Tasausvähennyksenä kunta maksaa 30 % tasausrajan ylittävistä osasta lisätynä ylityksen luonnollisella logaritmillä, jolloin tasausvähennys on progressiivinen eikä kiinteä 37 % kuten nykyisin (vaihteluväliksi muodostuu 30 - 38,1 %).

Uudistuksen voimaan tulolle esitetään viiden vuoden siirtymäaika. Kahtena ensimmäisenä vuotena muutos rajoitetaan 50 euroon/asukas kokonaismuutoksen ollessa 380 euroa. Perusopetuksen kotikuntakorvauksille esitetään omaa yhtä pitkää siirtymäaikaa niihin kohdistuvien muutosten tasaamiseksi.

Kustannustenjaon tarkistus valtion ja kuntien välillä on tarkoitus säilyttää, mutta tarkistus tehdään vuosittain vuodesta 2016 alkaen, jolloin valtionosuuden perusteet pysyvät paremmin ajan tasalla eikä merkittävää jälkeenjääneisyyttä valtionosuudessa maksamisessa muodostu.

Koelaskelmat vuoden 2014 tasossa toimitettiin lausuntopyyntöön yhteydessä. Koelaskelmien mukaan (vuoden 2014 taso) alle 10 000 asukkaan kunnat keskimäärin menettävät ja tätä suuremmat keskimäärin hyötyvät uudistuksessa. Maakunnittain tarkasteltuna suurimmat menetykset ovat Varsinais-Suomen, Satakunnan, Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan sekä Lapin maakunnissa. Suurimmat kuntakohtaiset menetykset ovat yli 500 euroa/asukas (8 kuntaa). Kunnista 30:n menetys on yli 300 euroa/asukas. Kaikkiaan valtionosuuksia menettää 192 kuntaa. Suurimmat hyödyt ovat 300 euroa/asukas (yksi kunta). Kunnista 23 hyötyy yli 150 euroa/asukas. Yhteensä 112 kuntaa hyötyy uudistuksessa.

Muutokset kuntakoon mukaan (taulukko 1):

<u>Asukasluku</u>	<u>(1000 €)</u>	<u>(€/asukas)</u>	<u>Vaikutus veroprosenttiin (%-yksikköä)</u>
- alle 2 000	- 9 331	- 201	1,8
- 2 001 - 6 000	- 37 886	- 85	0,7
- 6 001 - 10 000	- 39 388	- 91	0,7

- 10 001 - 20 000	- 15 421	- 11	0,2
- 20 001 - 40 000	10 307	12	- 0,1
- 40 001 - 100 000	10 976	11	- 0,1
- yli 100 000	79 729	40	- 0,2
Yhteensä	- 995	0	0,0

Suurin laskennallinen vaikutus tuloveroprosenttiin on + 6,0 prosenttiyksikköä ja pienin - 2,7 prosenttiyksikköä. Vaikutus 34 kunnan kohdalla on + 2,50 ja +6,00 prosenttiyksikön välillä ja pienin 26 kunnalla -1,00 ja -2,70 prosenttiyksikön välillä.

Kunnan omarahoitusosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin poistetaan vuoden 2015 alusta lukien. Omarahoitusosuutta muihin käyttökustannuksiin korotetaan vastaavasti siten, että kuntien peruspalveluihin kohdistetaan 36 % ja toiselle asteelle 64 %.

Kuntaliiton kannanotot

1. Rakenne ja yleislinjaukset

Luonnos esitykseksi täyttää pitkälle ne tavoitteet, joita uudistuksen rakenteelle on alun perin asetettu. Uudistus on pääsääntöisesti oikeansuuntainen. Se säilyttää laskennallisuuden ja peruskunnat pysyvät valtionosuuden saajina peruspalvelujen valtionosuuksissa. Ehdotus lisää uudistuksen läpinäkyvyyttä ja selkeyttä, yksinkertaistaa järjestelmää, poistaa tarpeettomia porrastuksia, poistaa päällekkäisiä ja samoja valtionosuuden määräytymisperusteita sekä vähentää niitä. Myös vanhentuneita valtionosuusperusteita uudistetaan kuten mm. sairastavuuskerrointa, jonka uudenlainen määräytyminen johtaa valtionosuuden kohdentumiseen aiempaa oikeudenmukaisemmin. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus säilyy tarpeellisena järjestelmän osana. Myös tavoite edetä valtionosuuden määräytymisessä kuntaliitosneutraaliin suuntaan, on oikea, joskin tulos on osin riittämätön.

Kuntaliitto katsoo, että järjestelmän rakenteen ja pääosin kriteereiden huomioon ottamisen ja kokonaisuuden kannalta uudistusesitys on onnistunut ja toteuttamiskelpoinen.

Rakenteen kannalta ongelmaksi jää, kun toiseen asteen koulutuksen rahoitusta ei kytketty kokonaisuuteen, vaikka se alun perin oli selvitysmiehen tavoitteena.

Kuntaliitto katsoo, että ns. ylläpitäjämallin kehittäminen tulee kytkeä mukaan uudistukseen. Tämä mahdollistaisi toisen asteen koulutuksen kuntien omarahoitusosuuden määräytymisperiaatteen muuttamisen €/asukas -pohjalta ikäluokkaperustaiseksi esimerkiksi 16 - 18 -vuotiaiden ikäluokkaan perustuvaksi. Kokonaisuuden kannalta ei ole hyväksyttävää, että opetus- ja kulttuuriministeriön osio, toisen asteen koulutus, on eriytynyt muusta järjestelmästä ja jatkaa eriytymistään.

Valtionosuusuudistuksen ajoituksen ja rahoitusperiaatteen toteutuksen kannalta isoksi ongelmaksi muodostuu merkittävien valtionosuusleikkausten osuminen samaan ajankohtaan uudistuksen kanssa. Järjestelmän ja perusteiden oikeudenmukaisuuden varmistaminen kuntien näkökulmasta on merkittävä asia, koska kahdelle kolmasosalle kunnista näyttää tulevan valtionosuuden menetyksiä. Uudistusta toteutettaessa tarvitaan arviointia rahoitusperiaatteen toteutumisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Näyttää siltä, että uudistuksen jälkeen usean kunnan mahdollisuus selvittää palveluvelvoitteestaan on vaarantumassa. Tämä on koko uudistuksen toteuttamisen ja onnistumisen kannalta ratkaisevaa.

Kuntaliitto edellyttää, että valtionosuusjärjestelmä on kaikille kunnille oikeudenmukainen ja rahoitusperiaatetta toteuttava. Rahoitusperiaatteen toteuttamisen arvioinnissa on otettava huomioon päätetyt valtionosuusleikkaukset. Valtionosuusjärjestelmän on jatkossakin turvattava kunnallisten palvelujen järjestäminen tehokkaasti koko maassa kohtuullisella vero- ja maksurasituksella.

Uudistuksen toteutuksen loppuvaiheen kiireet ja viivästymiset ilmeisesti aiheuttivat sen, että kaikkia olennaisia muutoksia ei ole riittävästi perusteltu eikä laskelmia tehty tai ei ainakaan saatettu julkisuuteen. Riittäviä perusteluja ei ole esitetty työpaikkaomavaraisuus -kriteerille eikä vieraskielisystekijän merkittävään painoarvoon.

Ikärakenteen painoarvon vähentäminen ja sairastavuuden vaikutuksen lisääminen on uudistuksen merkittävin asia. Se vaikuttaa paljon kuntakohtaiseen lopputulokseen. Erityisesti iäkkäiden ikäryhmien valtionosuusperusteen aleneminen useilla tuhansilla euroilla vaikuttaa ylisuurelta ja vaatisi myös paremmat perustelut. Epävarmuutta viime vaiheessa aiheutti, mikä on sairastavuuden osuus kokonaisuudesta. THL:n tutkimuksen mukaan painoarvo olisi 25 % kustannuspohjasta, mutta HALKE oli päättänyt sairastavuuden painoarvoksi 24 %. Ikärakenteen paino on esityksen mukaan 70,4 %. Painoarvon muutos nykyisistä kustannuksilla mitattuna on reilut 3,6 mrd. euroa laskentapohjasta. Miksi THL:n mukaista tutkimustulosta ei ole käytetty, ei ole perusteltu samoin kuin ei sitäkään, miksi eräitä THL:n esittämiä valtionosuuden kriteerejä ei ole esityksessä mukana.

Kuntaliitto katsoo, että lisäperustelut ikärakenteen painosta ja ikäryhmähintojen muutoksista nykytilanteeseen verrattuna ovat tarpeellisia.

Uudistettu sairastavuuskerroin on parannus nykyiseen verrattuna, mutta se vaatii vielä jatkovalmistelua ja sitä tulee tarkentaa uudistuksen seuraavassa vaiheessa.

Uudistuksen valmistelun aikana on päätetty, että ammattikorkeakoulun rahoituksen siirtäminen valtiolle toteutetaan vähentämällä kuntien osuus (noin 455 milj. euroa) osittain (36 %) peruspalvelujen valtionosuudesta ja osittain (64 %) toisen asteen koulutuksen valtionosuudesta.

Kuntaliitto ei hyväksy ratkaisua. Kuntaliitto edellyttää, että kustannusneutraali valtionosuuden vähennys toteutetaan kokonaan opetus- ja kulttuuriministeriöön osuudesta, koska nyt esitetty ratkaisu pienentää peruspalvelujen valtionosuutta noin 164 miljoonaa euroa ja aiheuttaa näin toteutettuna kunnille heikomman valtionosuuskehityksen. Näin toteutettuna peruspalvelujen valtionosuusprosentti alenee noin 0,65 prosenttiyksikköä eikä ehdotus ole siten kustannusneutraali valtion ja kuntien kesken kuin pelkästään muutoshetkellä.

2. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasauksen omavastuu

Esityksen mukaan tulojen tasauksen painoarvoa lisätään siirtämällä peruspalvelujen valtionosuudesta (käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollosta) noin 720 miljoonaa euroa tasaukseen tasausrajan nostamiseksi sataan prosenttiin. Tämän peruspalvelujen valtionosuutta vähentävä vaikutus on jokaiselle kunnalle 134 euroa/asukas nostaen omarahoitusosuutta (valtionosuusprosentti alenee lähes 3 % -yksikköä). Vastaavasti kohdentuminen tasausjärjestelmässä perustuu kuntien laskennalliseen verotuloon, jolloin verotuloja runsaasti saavat kunnat hyötyvät ja vastaavasti vähän saavat menettävät (tasauksen näkökulmasta menettäjiä ovat vähemmän kuin 134 euroa/asukas tasauksessa hyötyvät kunnat).

Esityksen mukaan tasauslisälle esitetään 20 prosentin omavastuuta, kun nykyisin omavastuuta ei ole. Vastaavasti tasausvähennys on tasausrajan ylittävältä osalta 30 %:a lisättynä ylityksen

luonnollisella logaritmillä, kun nykyisin tasausvähennys on 37 %. Tasaus suosii selvästi vahvan verotulon kuntia ja on epäedullinen heikon veropohjan kunnille korkean omavastuun vuoksi. Omavastuuta on perusteltu sillä, että se kannustaa kuntia veropohjan kasvattamiseen, kun saatua hyötyä ei tasauksessa menetetä. Tasausrajan yläpuolisilla kunnilla on lievä liukuva progressiivisuus. Uuden tasausvähennyksenkin jälkeen erot tasausvähennyksen piirissä olevien kuntien kesken säilyvät suurina.

Kuntaliitto esittää, että tasauslisän omavastuuosuutta pienennetään. Lisäksi kuntaliitto huomauttaa, että esitetty tasausjärjestelmä tasausrajan nostosta huolimatta ei ole kuntaliitosneutraali, koska tasausrajan ylä- ja alapuolisia kuntia käsitellään eri tavalla (ei ole symmetrinen).

3. Kiinteistöveron huomioon ottaminen valtionosuuksien tasauksessa

Esityksen mukaan voimalaitosten kiinteistöverojen laskennallisesta tuotosta otetaan puolet huomioon tasausta laskettaessa. Kiinteistövero poistettiin kokonaan tasauksesta vuoden 2012 alusta lukien. Poisto tasauksesta oli vastoin järjestelmän peruseriaatetta.

Kuntaliitto katsoo, että laskennallisiin verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa käytettävän veropohjan on oltava mahdollisimman laaja.

4. Valtionosuuskriteerit

Kansansairaudet/sairastavuuskerroin

Uudistuksessa esitetään otettavaksi kuntakohtaisesti huomioon keskeiset 12 kansansairautta, joita koskeva tieto perustuu THL:n yksilötason tilastoaineistoon, jonka pohjana ovat erityiskorvattavat yleiset kansantaudit ja sairausluokitukset KELA:n tilastoista. Kansansairauksia ovat diabetes, epilepsia, psykoosit, reuma, keuhkoastma, verenpainetaudit, sepelvaltimotauti, Chronin tauti, dementia, syövät, neurologiset taudit ja sydämen rytmihäiriöt. Sairauksilla on kustannuksiin perustuva painoarvo ja tautien esiintyminen ja lukumäärä kunnassa määrittää valtionosuuden määrää.

Sairastavuuskertoimen uudellinen määräytyminen sairauksien perusteella on oikeasuuntainen. Epävarmuutta liittyy siihen, onko esitetty luettelo sairauksista kattava. Tätä kriteeriä on jatkojalostettava.

Syrjäisyys

Syrjäisyyskertoimen syrjäisyyslukua käytetään edelleen perusteena syrjäisyyttä laskettaessa. Syrjäisyysluku on puutteellinen määräytymistekijä, koska se ei ota huomioon välimatkoja ja etäisyyksiä laajoissa, harvaanasutuissa ja vesistöjen pirstomissa kunnissa. Syrjäisyysluku olisi vaatinut ehdottomasti uudistamista.

Syrjäisyyden porrastuksia vähennettiin nykyisestä neljästä yhteen ja nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollossa erikseen olleet syrjäisyyskertoimet, joilla oli huomattava vaikutus, poistuvat kokonaan. Syrjäisyysperusteiden mukaan lisäosissa on valtionosuutta käytettävissä hieman yli 100 milj. euroa, kun nykyisessä yleisessä osassa on käytettävissä 36 milj. euroa. Kun otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon osuudessa olevat syrjäisyysperusteet, syrjäisyyteen on uudessa järjestelmässä käytettävissä laskennallisella kustannuksella mitattuna lähes kaksi kertaa nykyistä enemmän. Kun iso osa porrastuksista poistuu, aiheuttaa tämä erälle kunnille huomattavia menetyksiä, joita järjestelmän muut osat eivät korvaa.

Lakiluonnoksen 26 § (syrjäisyyden lisäosa) ei täytä lainsäädännöltä edellytettyä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta, koska siinä ei lainkaan avata

syRJäisyyden perushinnan ja syrjäisyydsluvun määräytymisperusteita. Näin muo-
toiltuna ne perustuisivat kokonaan asetuksentasoiseen sääntelyyn.

Kuntaliitto esittää, että uudistuksen seuraavassa vaiheessa syrjäisyydsluku uudis-
tetaan kokonaan.

Kuntaliitto katsoo myös, että syrjäisyyden laskennan porrastusten vähentäminen
ja yhdistely on oikeansuuntainen toimenpide. Kuntaliitto esittää, että syrjäisyyden
painoarvoa vielä kuitenkin tarkistettaisiin erityisesti harvaan asuttujen kuntien
kohdalla. Syrjäisyyden perusteella tuleva valtionosuuden määrä on esitetty kol-
minkertaiseksi silloin, kun syrjäisyydsluku on puolitoista. Tämä on ainoa porrastus,
joka on myös ongelmallinen kuntaliitostapauksissa. Tulisikin harkita portaattoman
kertoimen muodostamista.

Koulutustausta

Uudeksi kriteeriksi esitetään koulutustaustaa, jolla tarkoitus vaikuttaa perusopetuksen kustan-
nusten perusteella saatavan valtionosuuden määrään. Kerroin muodostetaan ilman peruskou-
lun jälkeistä tutkintoa vailla olevien 30 - 54 -vuotiaiden osuudesta vastaavan ikäiseen väes-
töön. Tutkimuksessa on todettu, että vanhempien koulutustaustalla on vaikutusta oppimistu-
loksiin. Suuri ilman tutkintoa olevien osuus kunnassa nostaa valtionosuuden määrää verrattu-
na kuntaan, jossa vastaava osuus pienempi.

Kuntaliitto kannattaa uuden koulutustausta -kertoimen käyttöönottoa.

Vieraskielisyys

Vieraskielisyyden painoarvoa lisätään nykyisestä merkittävästi. Se nousee 45 miljoonasta eu-
rosta 479 miljoonaan euroon laskennallisena kustannuksena ja laajenee samalla koko väestön
kattavaksi (koski aiemmin vain 6-15 -vuotiaiden ikäryhmää perusopetuksessa). Kriteerillä pyri-
tään ottamaan huomioon nykyistä paremmin maahanmuuttajien kunnille aiheuttamia kustan-
nuksia. Niitä aiheutuu erityisesti pääkaupunkiseudun kunnissa, eräissä kaupungeissa ja raja-
alueilla.

Kuntaliitto pitää perusteltuna kertoimen laajentamista. Annettu painoarvo ei kui-
tenkaan perustu kaikilta osin tutkimustietoon. Kertoimen vaikuttavuutta kustan-
nuksiin nähden tulisi seurata ja tarvittaessa muuttaa. Kuntaliitto muistuttaa, että
kriteerillä ei missään tapauksessa saa korvata kunnille pakolaisten ja oleskelulu-
van saaneiden turvapaikan hakijoiden kotouttamiskustannusten matalaa tasoa.

Saaristokunnat

Esitysluonnoksen mukaan ainoastaan varsinaisille saaristokunnille ja saaristokunnalle, jonka
asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, esitetään saaristo-
lisäkorotusta.

Kuntaliitto esittää selvitettäväksi, olisiko tarpeen ja mahdollista myöntää saaristo-
lisää myös muille kunnille, joilla on pysyvää asutusta saarissa ilman kiinteää tie-
yhteyttä.

Ruotsinkielisyyskorotus

Nykyinen esi- ja perusopetuksen ruotsinkielisten osuutta koskeva korotus esitetään poistetta-
vaksi. Ruotsinkielisten osuus on otettu huomioon uudessa kaksikielisyyslisässä, joka on hie-
man suurempi kuin nykyiset kaksikielisyys- ja ruotsinkielisyyslisät yhteensä.

Kuntaliiton mielestä olisi syytä selvittää uuden järjestelmän kaksikielisyyslisän kunnittainen kohtaanto ottaen huomioon ruotsinkielisten palveluiden saatavuus ja kustannukset.

5. Perustamishankkeiden valtionavustuksen siirto

Esityksen mukaan ja talouspoliittisen ministeriövaliokunnan päätöksen perusteella oppilaitosten ja yleisten kirjastojen perustamishankkeiden valtionavustusmääräraha esitetään siirrettäväksi peruspalvelujen valtionosuuspohjaan. Tämä merkitsee toteutuessaan perustamishankkeiden lopettamista eikä hankkeisiin olisi enää jatkossa saatavissa erillistä avustusta. Perustelujen mukaan siirrettävä summa on 14,5 miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankkeisiin ei ole enää vuoden 2003 jälkeen maksettu valtionavustusta. Ammatillisessa koulutuksessa perustamishankkeiden valtionrahoitus on myös lopetettu ja otettu huomioon korotuksena yksikköhinnoissa.

Kuntaliitto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen tietyin varauksin ja esittää siirron laskentatavaksi esimerkiksi 10 vuoden keskiarvoa tarkoitukseen käytettävissä olevista määrärahoista.

Kunnan peruspalvelujen investointi- ja peruskorjaushankkeiden valtion rahoitus on säilytettävä osana valtoin suhdanne- ja työllisyyspolitiikkaa. Kuntien ja kuntayhtymien rakennusten ja toimitilojen korjausvelka on jo yli 5 miljardia euroa. Kuntien hankkeet ovat nopeasti käynnistettävissä ja ne tukevat tehokkaasti paikallistaloutta ja työllisyyttä.

Kuntien home- ja kosteusvauriokohteisiin tulee jatkossakin saada suhdanneluonteista hanketukea.

Kuntaliitto katsoo lisäksi, että jo päätettyjen perustamishankkeiden jälkirahoituksen maksu tulee luonnollisesti saattaa loppuun tehtyjen päätösten mukaisesti.

Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus (entinen harkinnanvarainen rahoitusavustus) on pidettävä jatkossakin osana järjestelmää. Sen painoarvoa tulee lisätä eikä vähentää eikä lisäystä tule rahoittaa muiden kuntien valtionosuuksia vastaavasti alentamalla. Vaikeista rakennemuutosongelmista kärsiville paikkakunnille on harkittava omien erillisten kuntataloutta vahvistavien toimenpiteiden käyttöönottoa.

6. Yksityisen opetuksen järjestäjän kotikuntakorvauksen määrä

Yksityisen perusopetuksen järjestämisluvan saaneen kotikuntakorvauksen määrä on edelleen 90 prosenttia kunnan kotikuntakorvauksesta niillä opetuksen järjestäjillä, jotka ovat saaneet opetusluvan 31.7.1998 jälkeen ja sitä ennen luvan saaneilla 100 prosenttia. Opetuksen järjestäjien erottelu tällä tavalla ei ole enää perusteltua mm. sen vuoksi, koska yksityisellä järjestäjällä ei ole samoja velvollisuuksia opetuksen järjestämisen suhteen kuten kunnilla esim. esiopetus.

Kuntaliitto esittää, että yksityisiä opetuksen järjestäjiä käsitellään jatkossa samalla tavalla ja prosenttia alennetaan tasolle, joka on esimerkiksi 85 - 87 prosenttia kuntajärjestäjän korvauksesta. Todellinen tarpeellinen taso tulee selvittää ja määrittää sellaiseksi, että taso on oikeudenmukainen ja sama kaikille järjestäjille. Myös kotikuntakorvauksen perusteen nousu 13 - 15 -vuotiaista vaikuttaa prosentin määrittelyyn.

7. Kulttuurin ja taiteen perusopetuksen asukaskohtainen valtionosuus

Peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä oleva yleisen kulttuuritoimen ja taiten perusopetuksen asukaskohtainen valtionosuus esitetään siirrettäväksi takaisin opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Kuntaliitto katsoo, että yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus tulee säilyttää valtionvarainministeriön hallinnoiman peruspalvelujen valtionosuuden yhteydessä asukaskohtaisuutensa vuoksi. Peruspalveluissa asukaskohtaisuus on yleinen periaate, mistä syystä ne soveltuvat paremmin peruspalvelujen valtionosuuden yhteyteen. Opetus- ja kulttuuriministeriön valtionosuus/rahoitus perustuu pääsääntöisesti muihin perusteisiin.

8. Siirtymäkaudet

Uudistusehdotuksen kuntakohtaisten vaikutusten lieventämiseksi esitetään viiden vuoden siirtymäaikaa. Lisäksi kotikuntakorvauksille esitetään omaa siirtymäaikaa, koska korvausperusteiden painotuksia esitetään muutettavaksi VATT:n tutkimuksen perusteella. Esiopetuksen painoksi tulee 0,61 nykyisen 0,91:n sijasta ja 12 - 15 -vuotiaiden painoksi 1,60 nykyisen 1,35 sijasta. Tämä aiheuttaa nykyiseen verrattuna huomattavia muutoksia kuntien ja muiden järjestäjien kotikuntakorvauksissa.

Kuntaliitto katsoo, että viiden vuoden siirtymäaika on tarpeellinen. Siirtymäajasta huolimatta osalla kunnista tulee olemaan vaikeuksia uudistuksen tulokseen sopeutumisessa.

Kotikuntakorvausten siirtymäajan yhdistämistä kokonaisuuteen tulisi harkita kuntien kohdalla. Yksityisille ja muille kuin kuntajärjestäjille siirtymäjärjestely voi olla paikallaan.

9. Koelaskelmat

Vuoden 2014 tasossa olevien kuntakohtaisten koelaskelmien tuloksia on kuvattu edellä. Eräiden kuntien menetykset ovat erittäin suuria ja aiheuttavat merkittävää painetta veroprosentin korottamiseen kuten taulukko 1 (sivu 3) osoittaa. Kun vielä on odotettavissa valtionosuusleikkauksia lisää, menettävien kuntien palvelujen järjestämiskyky heikkenee entisestään ja rahoitusperiaatteen toteutuminen vaarantuu olennaisesti. Samalla paineet veroprosenttien korotuksiin näissä jo usein muutoinkin korkean verotuksen kunnissa kasvavat.

Kuntaliitto on huolissaan uudistuksessa menettävien kuntien selviytymisestä ja kuntien veroprosenttierojen kasvamisesta entisestään.

10. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen jatkaminen

Uudistyo jää vielä monin osin keskeneräiseksi eikä kaikista kriteereistä ole pohjaksi tutkimustietoa. Esim. uudella vieraskielisyystekijällä on merkittävä paino eikä se perustu tutkimuksiin. Myös sairastavuuskerroin ja ikärakenteen huomioonottaminen saattavat vaatia kehittämistä. Syrjäisyyden määräytymien perustuu nykyiselle jo vanhentuneelle syrjäisyystekijälle ja vaatii siksi kokonaan uudistamista. Vaikka nyt tehty uudistusehdotus kokonaisuutensa ja rakenteensa puolesta on oikeaan suuntaan menevä ja tässä vaiheessa toteuttamiskelpoinen, ei järjestelmän kehittäminen saa pysähtyä tähän. Sen vuoksi on tärkeitä, että järjestelmän uudistamisen seuraava vaihe käynnistetään ilman viivytyksiä.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen jatkotyö on käynnistettävä, jotta uuden järjestelmän perusteet ja toimivuus voidaan varmistaa. Samalla tulee käynnistää uutta tutkimusta uudistustyön tueksi.
