

Lausunto valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

1/00.04.00/2014

KH § 73

Valtionvarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamista kevästä 2012 alkaen. Valtionvarainministeriö pyytää kunnalta lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin: ehdotettavat kriteerit, ikäryhmien ja sairastavuuksien painot, muiden kriteerien painot, määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet, verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen, siirtymätasauksen kestoon ja porrastukseen.

Lausunnot pyydetään toimittamaan 4.4.2014 mennessä.

Oheismateriaali: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö ja muu asiaa koskeva aineisto sekä luonnos kunnan lausunnoksi.

Valmistelu ja lisätiedot:

Toni Leino, kamreeri

p. 040 528 3510, toni.leino@palkane.fi

Ehdotus

Kunnanjohtaja:

Kunnanhallitus päättää antaa oheismateriaalina olleen luonnoksen mukaisen lausunnon valtiovarainministeriölle.

Päätös

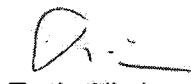
Hyväksyttiin ehdotuksen mukaisesti.

Pöytäkirjan liitteenä 1, kamreeri Toni Leinon valmisteleva lausunto.

Asianmukaisesti allekirjoitetusta ja tarkastetusta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa

Pälkäneellä 26.3.2014

Hallintosihteeri



Tuula Alhainen

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Pälkäneen kunnan lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Ehdotettavat kriteerit

Suurimmat muutokset valtionosuusuudistuksen esityksessä ovat pääosin oikeasuuntaisia. Pällekkäisten kriteereiden karsinta ja samaa asiaa kuvaavien kriteerien yhdistäminen on ehdotuksessa toteutettu johdonmukaisesti ja perustellusti. Kriteerien määrää ja niiden valintaa tulee arvioida suhteessa siihen, mitä pidetään hyvän valtionosuusjärjestelmän määritelmänä. Perusteluteksteissä on esitetty useita näkökulmia hyvälle valtionosuusjärjestelmälle. Järjestelmän tulee tasata ensisijaisesti tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kuntien välisiä kustannuseroja. Kriteerien tulee olla sellaisia, joihin kunta ei voi oman palvelutuotannon kautta vaikuttaa. Erikseen ei ole kuitenkaan mainittu, että sellaisia kriteereitä, joilla ei ole tilastollista yhteyttä käyttökustannusten määrään, ei ole syytä käyttää valtionosuuskriteerinä.

Asukastiheyden painoarvoa on aikaisemmasta vähennetty. Hallituksen esityksen perustelumateriaalissa saavutettavuudesta puhutaan koko maan tasolla, syrjäisyyden ja saaristoisuuden määritelmillä. Yksittäisen kunnan palvelutuotannon kustannuksiin vaikuttaa kuitenkin oleellisesti se, kuinka hajautettu kunnan infrastruktuuri on maantieteellisten esteiden kuten vesistöjen vuoksi. Tämä vaikuttaa kuljetuskustannuksiin ja lähipalvelujen matkaetäisyyksiin. Pälkäne esittää, että väestötiheyden sijaan kunnan sisäisten maantieteellisten esteiden kuten vesistöjen vaikutus olisi syytä huomioida valtionosuuskriteerinä. Ehdotus on linjassa hyvän valtionosuuskriteerin määritelmien kanssa, se on olosuhdetekijä johon kunta ei voi käytännössä vaikuttaa. Valmiita kartta-aineistoja kuntakohtaisesta väestön sijoittumisesta ja matkaetäisyyksistä on jo tuotettu ensihoidon järjestämisuudistuksen yhteydessä.

Perustelumateriaaleissa todetaan, että maahanmuuttajista kunnille aiheutuvien kustannusten korvaamiseen sopivaa kriteeriä ei ole pystytty kehittämään esimerkiksi tilastointiongelmien vuoksi. Valtionosuuksien määräraha kasvaa esityksessä nykyisestä vieraskielisten määrän perusteella kuitenkin 40 milj. eurosta 470 milj. euroon. Perusteluissa esitetään, että kustannuksissa "huomioidaan koko vieraskielisen väestön aiheuttamat palvelutarpeet". Esityksessä ei kuvata, miten tätä palvelutarvetta on arvioitu, ja miten vieraskielisten asukkaiden lakisääteiset palvelutarpeet ja tätä myöten kustannukset eroavat kantaväestöstä. Kunta voi myös vaikuttaa vieraskielisten määrään vastaanotto- ja tai kuntaoppilaitoksilla.

Kokonaan uutena määräytymiskriteerinä ehdotetaan koulutustaustatekijää. OKM:n teettämän tutkimuksen mukaan vanhempien koulutustaustalla on merkittävä vaikutus perusopetuksen oppimistuloksiin. Perusteluaineistosta ei ilmene, mikä tilastollinen yhteys oppilaiden vanhempien koulutustaustalla on kunnalle aiheutuviin (perusopetuksen) kustannuksiin. Kyseisen kriteerin välillinen laskentatapa ei ole ihanteellinen uudistuksessa, jossa pyritään selkeyttämään laskentaperusteita. Kriteerin perusteluna esitetään "tarve huomioida perusopetuksen toimintaympäristön erilaisuus kunnissa". Voidaan kysyä, toteutuuko tämä huomiointi parhaiten tai ainoastaan koulutustaustakriteerin käytöllä.

Toinen uusi kriteeri on työpaikkaomavaraisuus. Perusteluna kriteerin tarpeelle esitetään erityisesti keskus-seutujen erityiskustannukset esimerkiksi infrastruktuuri- ja liikenneinvestoinneissa. Tässä yhteydessä on syytä todeta tietty valtionosuuskriteereiden perusteiden ristiriitainen logiikka. Elinkeinoin, työllisyyteen ja verotulojen tasaukseen liittyvät valtionosuuskriteerit eivät noudata esityksen tavoitteena esitettyjä tarve- ja olosuhdetekijöihin liittyviä periaatteita tai sitä, että kunnan ei pitäisi niihin kyetä omin toimin vaikuttamaan. Näitä kriteereitä ja niihin liittyviä muutoksia päinvastoin perustellaan kannustavuuselementillä ja kunnan omilla vaikutusmahdollisuuksilla. Työpaikkaomavaraisuuden laskenta perustuu prosenttiosuuteen, joka on kuntien kesken nollasummapeliä. Toisen kunnan voittaessa toinen häviää. Näin ollen työpaikkaomavaraisuuden valtionosuusmäärärahan kunnat tasaavat joka vuosi keskenään. Mikäli valtionosuuksien kautta halutaan huomioida ns. työpaikkainvestointeja infrastruktuurissa ja liikenteessä, olisi todennäköisesti löydettävissä esimerkiksi työpaikkojen kokonaismäärään perustuva koko kuntakenttää kannustavampi laskentatapa, joka ei perustuisi täysin nollasummapeliin kuntien välillä. Kunnan elinkeinopolitiikassa työ-

paikkojen määrää lisäävään elinkeinotoimintaan muodostuu erilainen kannuste kuin pääomakeskeiseen yritystoimintaan. Aluetaloudellisesti ei ole merkitystä kummalle puolelle tiettyä kuntarajaa työpaikkoja muodostuu, niiden hyödyttäessä joka tapauksessa koko aluetta.

Hyvä puoli kahdessa edellä mainitussa kriteerissä on kuitenkin, että mahdollisesta perustelujen ja laskenta-periaatteiden ontuvuudesta huolimatta niiden painoarvo koko valtionosuusjärjestelmässä on melko vähäinen. Koulutustaustan osuus on noin 160 milj. euroa (noin 0,6 %) ja työpaikkaomavaraisuuden noin 200 milj. euroa (noin 0,8 %) kaikista valtionosuuksista.

Tietynlainen kannuste-elementti sisältyy myös työttömyysastekriteeriin. Mikäli kunta pystyy omilla toimillaan vähentämään työttömien määrää, työttömyysastekriteerin mukainen valtionosuus vähenee. Lienee kuitenkin selvää, että tuloksekkaat työttömyyden vähentämistoimet pääsääntöisesti tuottavat kunnalle nettohyötyä kokonaisuutena valtionosuuden vähenemisestä huolimatta. Nettohyöty korostuu, kun huomioidaan ennakoitu työmarkkinatuen kuntaosuuksien kasvattaminen vuodesta 2015 alkaen.

Loppuyhteenvetona todetaan, että valtionosuuskriteerien kannustinvaikutuksia ja esitettyjen perustelujen tutkimuksellisesta ja tilastotieteellistä kestävyyttä tulisi arvioida uudistuksen yhteydessä perusteellisemmin. Väestötiheyskriteeriä tulisi nykyaikaistaa huomioimaan kunnan maantieteelliset olosuhteet, vieraskielisyyskriteerin yhteys kuntien kustannuksiin tulisi selvittää ja todentaa, koulutustaustakriteeri tulisi joko poistaa tai korvata perustellummalla kriteerillä ja työpaikkaomavaraisuuskriteeriä muuttaa siten, että kannustimet infrastruktuuri- ja liikenneinvestointeihin ovat kaikille kunnille ja elinkeinomuodoille tasapuoliset.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvot

Nykyinen laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on aikoinaan luotu sillä periaatteella, että valtionosuudet perustuvat kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten sijaan laskennallisiin kustannusarvioihin. Järjestelmän kannustimet ovat toimineet siten, että kunnat jotka ovat kyenneet tuottamaan palveluja laskennallisiin kustannuksiin nähden edullisimmin, ovat saaneet hyödyn itselleen. Vastaavasti palvelut kalliimmin tuottaneilla kunnilla on ollut kannuste pyrkiä tuottamaan palvelut kustannustehokkaammin. Ehdotetussa valtionosuusuudistuksessa verotulotasauksen painoarvoa lisätään kustannusten korvaamisen sijaan, mikä lisää edellä esitettyä kannustevaikutusta palvelutuotannon taloudellisuuteen.

Sairastavuuskertoimen painoarvon kasvattaminen ikäluokkiin perustuvien valtionosuuskriteerien sijaan aiheuttaa kuitenkin päinvastaisen kannustimen. Tällöin pyritään korvaamaan toteutuneen sairastavuuden perusteella aiheutuneita kustannuksia. Mikäli kunta onnistuisi vähentämään sairastavuutta, minkä pitäisi tietysti olla tavoite, kunnan valtionosuus vähenee. THL:n raportissa "Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen" tähän ongelmakohtaan on viitattu sivuilla 24-25. Raportissa kunnan vaikutusmahdollisuuksia sairastavuuskriteerin laskentatekijöiden vähentämiseksi vähätellään. Hallituksen esityksessä tyydytään viittaamaan uuden sairastavuuskriteerin pohjautuvan "erityiskorvattaviin yleisiin kansantauteihin ja sairausluokituksiin KELA:n tilastoista".

Edellä esitettyyn nähden on ristiriitaista, että kunnissa on kuitenkin parhaillaan käynnissä laajat lakiin perustuvat velvoitteet tuottaa hyvinvointisuunnitelman, hyvinvointikertomuksen ja terveysvaikutusten arvioinnin (TVA) kaltaisia kuntavetoisia hankkeita, joissa kuntien katsotaan olevan merkittävässä asemassa juuri monien sairastavuuskriteerien sisältyvien kansantautien ehkäisyssä. Kuntien kannalta olisi tärkeää saada tietoonsa yhteinen käsitys, mikä on kuntien todellinen vaikutusmahdollisuus uuden sairastavuuskriteerin mukaisten kansantautien vähentämiseen. Tämän tiedon perusteella voitaisiin arvioida myös sairastavuuskriteerin ja hyvinvointisuunnitelmatyön ja vastaavien hankkeiden mielekkyyttä. Ajallinen perspektiivi terveydenedistämistyössä on tietysti enemminkin vuosikymmeniä kuin vuosia. Kuntien tulee kuitenkin voida odottaa, että uudistettava valtionosuusjärjestelmä on voimassa pitkäaikaisesti. THL:n raportin ehdotusosassa esitetään, että valtionosuuksia voitaisiin käyttää sosiaali- ja terveyspolitiikan välineenä. Valtionosuuksien kautta voitaisiin "palkita" siitä, kuinka kunta on suoriutunut vaikuttavuuden huomioimisessa

sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Tämän ehdotuksen muodossa kunnan panostuksia terveydenedistämisen ja vaikuttavuustyöhön huomioitaisiin, vaikka sairastavuuskriteerin mukainen valtionosuus vähenisikin. Valtionosuusuudistus tulisi rakentaa siten, että tulokset terveyden edistämistyössä ovat kunnille aina taloudellisesti kannattavia.

Positiivista on, että kolmesta erillisestä ikärakenneluokituksesta siirrytään yhteen ikärakenneluokitukseen. Ikäryhmien kriteerien osalta voidaan myös todeta myönteiseksi, että nuorista ikäluokista aiheutuvia menoja korvataan aikaisempaa enemmän. Nykyjärjestelmässä voimakas lapsiperheiden muuttovirta on voinut lisätä etupainotteisesti kunnan kustannuspaineita, kun väestölisäyksen tuoma lisäverotulo on seurannut jäljessä, verokertyminä tai verotulontasauksena. Valtionosuuskriteerin kautta vasteaika näissä tapauksissa toteutuu lyhyempänä.

Muiden kriteerien painoarvot

Pätkäne menettää 428 000 euroa vuodessa yleisten kirjastojen laskennallisten kustannusten kriteerin poistuessa. Uudistusehdotuksen materiaalien perusteella ei ole eurojen tasolla selvitettävissä, miten kirjaston kustannuksia uudessa valtionosuusehdotuksessa korvataan. Pätkäneen kunta esittää, että yleisten kirjastojen valtionosuuksien uudelleenjärjestelystä tulee toimittaa yksityiskohtaisempi selvitys ja esittää huolensa yleisten kirjastojen valtionosuuden menettämisestä suhteessa aikaisempaan.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaatteet

Valtionosuusjärjestelmän monitahoisuus huomioon ottaen, uuden ehdotuksen kriteerit ovat selkeämmät kuin nykyisen valtionosuusjärjestelmän.

Toisen asteen koulutuksen rahoituksessa olisi tarve merkittävämpään uudistukseen. Kuntaliiton lausunnon mukaisesti kuntien omarahoitusosuus toisen asteen koulutuksesta pitäisi laskea esimerkiksi 16-18 -vuotiaiden ikäluokan mukaan eikä asukasluvun mukaan kuten nyt.

Esitetyt ammattikorkeakoulutuksen rahoitukseen liittyvät siirrot valtionosuusuudistuksen yhteydessä on toteutettu melko vaikeaselkoisesti. Ammattikorkeakoulujen rahoituksessa on ollut kyse valtionosuudesta, johon on sisältynyt kuntien omarahoitusosuus. Uudistuksessa vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään vuoden 2015 alusta valtiolle. Hallituksen esityksessä mainitaan, että ammattikorkeakouluista poistuva kuntien omarahoitusosuus kohdistetaan sekä kuntien peruspalvelujen että toisen asteen rahoitukseen. Kuntien omarahoitusosuutta nostetaan tältä osin 30 euroa asukasta kohti (noin 163 milj. euroa). Siirron kustannusneutraaliuden todentamiseksi esityksessä olisi ollut tärkeä mainita myös, että kunnilta poistuva omarahoitusosuus on vastaavan suuruinen. Kustannusneutraali valtionosuuden vähennys tulisi toteuttaa kokonaan opetus- ja kulttuuriministeriön osuudesta eikä sekoittaa asiaan peruspalvelujen valtionosuutta.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

Verotulotasauksen muuttaminen kannustavaksi myös tasausrajan alittavien kuntien osalta on oikea suunta uudistukselle. Kannustavuus tarkoittaa, että myös tasausrajan alapuolella oleva kunta saa verotulojen lisäyksestä nettohyötyä 20 %. Nykyisessä järjestelmässä asukaskohtainen lisäverotulo on tasausrajan alittaneilla kunnilla vähentynyt verotulojen tasauksessa. Verotulojen tasauksen kasvattaminen 700 milj. eurolla kustannuksen tasausta vähentämällä lisää ainakin periaatetasolla kunnan omaa vastuuta ja vapautta tämän verotulotasauksen käytöstä. Pätkäneen kunta kiinnittää huomiota siihen, että kunnan verotulojen tasaus ei kasva uudistuksessa yhtä paljon kuin sen asukasluvun mukaan tulisi saada ja omarahoitusosuuden kas-

vun perusteella menettää. Erotus on noin 98 000 euroa. Verotulojen tasauksen kasvattamiseen menetettävä summa laskennallisista valtionosuuksista tulisi saada verotulojen tasauksesta täysimääräisesti takaisin.

Siirtymätasauksen kesto ja porrastus

Viiden vuoden siirtymäaika on välttämätön ja se tulee toteuttaa tasaisesti, lisäämällä kuntakohtaista vaikutusta 1/5 vuosittain. Hallituksen esityksen mukaista kaikille kunnille samansuuruista asukaskohtaista laskelmaa käyttämällä muutos toteutuu useiden kuntien kannalta ongelmia aiheuttavasti etupainotteisena. Esimerkiksi Pälkäneen kunnan osalta esitetyn valtionosuusuudistuksen vaikutus on 98,34 euroa/asukas. Mikäli siirtymäaika toteutetaan hallituksen esityksen mukaisena (2015 50 euroa/asukas, 2016 100 euroa/asukas), muodostuu Pälkäneen siirtymäajaksi vain kaksi vuotta. Siirtymäajan vuosittainen muutos tulisi olla Pälkäneen osalta korkeintaan 1/5 koko muutoksesta eli 19,67 euroa/asukas vuosittain.

Muu palaute valtionosuuksiin liittyen

Valtionosuusjärjestelmän uudistus on tarpeellinen. Nykyjärjestelmään sisältyvät muutamat osin päällekkäiset kriteerit eivät ole kuntien kannalta oikeudenmukaisia. Valtionosuuskriteerien laskentaperusteiden muuttaminen vuosittain tarkasteltavaksi lisää kuntien välistä oikeudenmukaisuutta. Kannustavan momentin lisääminen verotulotasaukseen kannustaa kuntia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan.

Valtionosuusuudistuksesta olisi tullut toimittaa lausuntopyynnön liitteenä yksityiskohtaisemmat selvitykset uudistettavien kriteerien tilastollisesta yhteydestä ja korrelaation vahvuudesta kuntien menoihin. THL:n raportissa tilastollinen analyysi oli esitetty sosiaali- ja terveyspalvelujen kriteerien osalta. Pälkäne esittää yleisen huolen valtionosuuksien menettämisestä sellaisten kriteerimuutosten vuoksi, joista ei ole saatu riittävää selvyyttä.

Rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulee antaessaan kunnille tehtäviä ja velvoitteita varmistua siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset niistä selviytymiseen. Kuntaliitto on "Kuntatalouden sopeutusohjelma 2014-2018"-esityksessään todennut, että rahoitusperiaatteen toteutuminen on kuntien lisääntyneiden tehtävien ja velvoitteiden sekä mittavien valtionosuusleikkausten vuoksi vakavasti uhattuna. Hallitusohjelman mukaan valtionosuus uusiin tehtäviin ja velvoitteisiin tulee olla yli 50 prosenttia. Tämä on toteutettu toistaiseksi vain vanhuspalvelulain täytäntöönpanossa. Tästä yhdestä korotetusta valtionosuusprosentista huolimatta kunnat joutuvat toteuttamaan sekä aikaisemmat että uudet tehtävät ja velvoitteet merkittävästi aikaisempaa alemmalla kokonaisrahoituksella. Peruspalveluohjelman 2014 - 2017 mukaan valtion toimenpiteiden nettovaikutus kuntatalouteen on ollut negatiivinen joka vuosi vuodesta 2011 alkaen.

Viime vuosina toteutetut ja edelleen jatkuvat valtionosuusleikkaukset vaikeuttavat jo sellaisenaan merkittävästi kunnan talouden hoitoa. Näiden lisäksi valtionosuusuudistus on vähentämässä Pälkäneen kunnalta lähes 700 000 euroa vuodessa. Valtio ei ole osoittanut kunnille valtionosuusleikkauksiin nähden riittävässä määrin mitä kuntien tehtäviä vähennetään tai kevennetään, jotta kuntien talous on mahdollista säilyttää tasapainossa.