

2.4.2014

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
valtiovarainministerio@vm.fi
PL 28
00023 Valtioneuvosto

VM064:01/2012

Lausuntopyyntö selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Esityksestä yleisesti

Kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: peruspalvelujen tuottamisen kustannuserojen tasauksesta ja tulopohjaerojen tasauksesta. Selvitysmiehen esitys sisältää muutoksia molempien osien määräytymistekijöihin, sekä niiden keskinäiseen painoarvoon valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Kustannuserojen tasaukseen liittyen esitetään poistettavaksi nykyisin käytössä olevat erilliset sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä kirjastojen laskennallisten kustannusten määräytymisperusteet. Myös niin sanottu valtionosuuden yleinen osa lakkaisi. Ehdotettava uusi valtionosuusjärjestelmä perustuisi ikäryhmäkohtaisiin kustannuksiin ja korotustekijöihin, joiden avulla pyritäisiin ottamaan huomioon tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kustannuseroja palvelujen tuottamisessa. Myös korotustekijöihin tulisi muutoksia. Ikäryhmien perusteella määräytyviä laskennallisia kustannuksia korottavia tekijöitä olisi aiempaa vähemmän ja ne olisivat pääosin erilaisia kuin nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä. Erityisen merkittävä muutos olisi sairastavuuden aiempaa tarkempi huomioon ottaminen laskennallisten kustannusten korotustekijänä.

Tulopohjaeroihin perustuvan tasauksen merkitystä lisättäisiin valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lisäksi määräytymisperusteet muuttuisivat jonkin verran ja muutoksen seurauksena järjestelmä lisäisi kuntien kannustimia kehittää tulopohjaansa.

Selvitysmiehen esitys voidaan nähdä luonnollisena jatkona vuoden 2010 valtionosuusuudistukselle, jossa siirryttiin kolmen ministeriön (OKM, STM, VM) hallinnoimista sektorikohtaisista valtionosuuksista ns. ”yhden putken” valtionosuuteen, jota hallinnoi VM. Vuoden 2010 uudistuksessa ei kuitenkaan tehty merkittäviä muutoksia valtionosuusperusteisiin, eivätkä kuntien saamat valtionosuudet tuolloin muuttuneet

uudistuksen seurauksena. Selvitysmiehen esitys pyrkii ratkaisemaan valtionosuuksien määräytymisperusteita koskevia keskeisiä ongelmia, joista osa juontaa juurensa jo 1990-luvun lopulle saakka.

Esitys on kokonaisuutena kannatettava, koska esitetty uusi valtionosuusjärjestelmä lisäisi oikeudenmukaisuutta valtionosuuksien kohdentumisessa. Uudistus myös parantaisi järjestelmän toimivuutta ja lisäisi kuntien rahoituksen läpinäkyvyyttä. Tosin esityksen sisältämiä korotustekijöitä, sairastavuustekijää lukuun ottamatta, ei esityksessä perustella riittävän tarkasti, eikä niiden taustalla olevaa analyysiä avata. Esitys sisältää muutoksia, joiden ansiosta järjestelmä kannustaisi kuntia nykyistä enemmän taloutensa hyvään hoitoon. Esityksen hyvistä elementeistä huolimatta järjestelmän jatkokehittämiseen tulee varautua mahdollisimman pian, ei vähiten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevien uudistusten vuoksi.

Tässä lausunnossa tulee huomioida, että Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on valtiovarainministeriön tilauksesta tehnyt tutkimuksen väestön ikärakenteen merkityksestä valtionosuusjärjestelmässä sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä esi- ja perusopetukseen liittyen. VATT:n saama tehtävänanto oli kaksiosainen. Ensimmäisessä osassa pyrittiin arvioimaan nykyistä valtionosuusjärjestelmää ikärakenteen huomioimisen näkökulmasta. Toisessa osassa tarkoituksena oli esittää arvio uusiksi ikäryhmäpainoiksi järjestelmässä, jossa sama ikäryhmäjaottelu koskisi sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä esi- ja perusopetusta.

Lausunnossa ei siksi oteta kantaa esityksen osiin, joissa VATT:n tutkimusta on käytetty selvitysmiehen esityksen perusteena. Tässä lausunnossa keskitytään kommentoimaan järjestelmän kokonaisuutta, sairastavuuden huomioimista ja muita kustannuserojen tasauksen korotuskriteereitä ja lisäosia, verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta sekä siirtymätasauksen kestoa ja porrastusta.

Kommentit selvitysmiehen esitykseen

Ehdotus kokonaisuutena

Selvitysmiehen esitys selkeyttäisi valtionosuusjärjestelmää. Valtionosuuskriteerien määrä vähenisi ja järjestelmästä tulisi läpinäkyvämpi ja ymmärrettävämpi, kun päällekkäiset korotuskriteerit poistuisivat. Korotustekijöiden lisäksi valtionosuutta korotettaisiin kolmen lisäosan perusteella. Tämä on merkittävä muutos nykyiseen valtionosuusjärjestelmään, jossa on käytössä kolme ikäryhmäluokkaa ja lisäksi kymmeniä korotustekijöitä.

Esityksen mukainen kuntien valtionosuus perustuisi ikäryhmäkohtaisiin euromääräisiin painoihin ja seitsemään korottavaan tekijään. Esityksessä ikäryhmäkohtaiset euromääräiset painot perustuvat THL:n ja VATT:n tutkimuksiin, joiden pohjalta saadut koulutuspalveluja, terveydenhoitoa ja sosiaalipalveluja koskevat laskennalliset kustannukset on yhdistetty yhdeksi ikäryhmäpainot sisältäväksi taulukoksi. Lausuntopyyntöön liitteenä on esitetty ikäryhmäpainojen taustalla olevat luvut. Läpinäkyvyyden näkökulmasta olisi tärkeää, että ikäryhmäpainojen taustalla olevat luvut esitettäisiin sektoreittain aina myös valtionosuuspäätöksen yhteydessä.

Tulopohjan tasauksen painoarvoa lisättäisiin hieman niin, että osa nykyisin kustannuserojen tasauksena maksetuista valtionosuuksista siirrettäisiin tulopohjan perusteella määräytyväksi. Tämä muutos on perusteltu, vaikkakin varsin maltillinen.

Esitys on neutraali valtion ja kuntasektorin välillä, mutta yksittäisten kuntien saamat valtionosuudet voisivat muuttua osin huomattavastikin. Tämä on kuitenkin seurausta siitä, että nykyisessä järjestelmässä käytettävät valtionosuuskriteerit eivät ota riittävästi huomioon kuntien välisiä eroja palvelutarpeissa. On siten selvää, että esitetty muutos, joka ottaisi nykyistä selvästi paremmin huomioon esimerkiksi sairastavuudessa olevat erot, aiheuttaisi muutoksia yksittäisten kuntien valtionosuuksissa. Esitys sisältää ehdotukset siirtymäajasta ja siirtymätasauksista, joiden voi arvioida riittävästi helpottavan yksittäisten kuntien sopeutumista muutoksiin.

Kustannuserojen tasauksen korotuskriteerit ja lisäosat

Sairastavuuden painoarvon lisäämiselle laskennallisten kustannusten määräytymisessä on erityisen vahvat perusteet, sillä useat THL:n tutkimukset ovat osoittaneet, että sairastavuus on merkittävä tekijä kuntien välisten terveydenhuollon menoerojen taustalla. Esityksessä THL:n tutkimukseen perustuva sairastavuustekijä on myös selvästi tarkemmin määräytyvä kuin nykyisen valtionosuusjärjestelmän sairastavuustekijä, mikä lisää järjestelmän oikeudenmukaisuutta.

Kuntien asutusrakenteissa olevia eroja otettaisiin huomioon asukastiheyden, saaristoisuuden ja syrjäisyyden perusteella. Näiden saamien painoarvojen osalta esityksessä ei esitetä tarkempia perusteluja eikä niiden taustalla olevaa analyysiä avata, joten niihin ei voi ottaa yksityiskohtaisesti kantaa. Yleisemmin tämän kaltaisten asutusrakennetta kuvaavien yleisten tekijöiden voi arvioida olevan perustellumpia kuin hyvin yksityiskohtaisten, esimerkiksi saavutettavuutta, kuvaavien mittarien käyttö. Yksityiskohtaisten indikaattorien käyttö olisi ongelmallista asutusrakenteen tiivistämistavoitteen näkökulmasta. Lisäksi tällöin periaate, jonka mukaan avun saaja ei saa vaikuttaa saamiinsa valtionapuihin, voisi vaarantua. Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena ei myöskään ole kompensoida harvasta asutuksesta kotitalouksille koituvia matkakustannuksia vaan ainoastaan kompensoida harvan asutuksen aiheuttamat lisäkustannukset palvelutuotannossa. Tästä syystä tarkastikin mitattu saavutettavuus ei välttämättä olisi hyvä valtionosuuskriteeri. Huomionarvoista esityksessä on, että saaristisuus- ja syrjäisyyskriteereihin jää edelleen porrastus, joka aiheuttaa kuntaliitostilanteissa valtionosuuksien vähenemistä.

Esityksessä on korotustekijöinä myös työttömyys, kaksikielisyys ja koulutustausta. Näiden tekijöiden käyttö valtionosuusperusteena on yleisesti ottaen perusteltua. Sen sijaan kyseisten muuttujien saamiin painoarvoihin ei tässä lausunnossa ole mahdollista ottaa yksityiskohtaisesti kantaa, koska esityksessä ei anneta tarkkoja perusteluja muuttujien saamille painoarvoille valtionosuuden laskentamallissa.

Esityksen niin sanotut lisäosat ovat jo edellä mainitun syrjäisyyden ohella työpaikkaomavaraisuus ja saamelaisten kotiseutualue. Näiden tekijöiden käytölle valtionosuusjärjestelmässä on olemassa tiettyjä yleisiä perusteluja, joita on myös kuvattu selvitysmiehen esityksessä. Esityksen sisältämä oletus, jonka mukaan työpaikkaomavaraisuus kuvaisi kuntien palvelujen ulkoisvaikutuksia, ei välttämättä ole täysin perusteltu. Esityksessä ei kuitenkaan anneta yksityiskohtaisia perusteluja muuttujien saamille painoarvoille valtionosuuden laskentamallissa, joten niihin ei ole mahdollista ottaa tarkasti kantaa.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

Esityksessä muutetaan paitsi tulopohjaan perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmän laskentatapaa, myös tulopohjan merkitystä valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lisäksi tasauksen laskentapohjaa muutetaan esityksessä hieman niin, että tulopohjassa olisi mukana 50 prosenttia voimalaitoksista saatavasta laskennallisesta kiinteistöverosta.

Tulopohjaan perustuvan tasauksen laskentatavan muutos lisää kuntien kannusteita kehittää omaa kunnallis- ja yhteisöverotulopohjaansa, mikä on kannatettava asia. Jatkossa tasausrajan alapuolella oleva kunta saisi pitää 20 prosenttia tulopohjan kasvusta itsellään, kun nykyisessä mallissa kunta menettäisi tulopohjan kasvusta saamansa hyödyn kokonaan, tasauslisän pienenemisenä. Tasauslisän perustuminen 80 prosenttiin tasausrajan ja kunnan oman laskennallisen verotulon erosta myös yksinkertaistaa laskentatapaa hieman.

Tulopohjaan perustuvan tasauksen painoarvon lisääminen valtionosuusjärjestelmässä on perusteltua, sillä kuntien väliset erot tulopohjissa ovat huomattavia ja nykyinen valtionosuusjärjestelmä painottuu hyvin voimakkaasti kustannuserojen tasaukseen.


Juhana Vartiainen
ylijohtaja


Antti Moisio
tutkimusjohtaja