

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Turun kaupungin lausunto valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Johdanto

Valtiovarainministeriön Kunta- ja aluehallinto-osasto on pyytänyt kuntien lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Lausunnot pyydetään toimittamaan viimeistään 4.4.2014 kello 16 mennessä sähköpostitse valtiovarainministeriölle. Lausunnoissa on pyydetty kiinnittämään huomiota erityisesti

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

Esitetty valtionosuusuudistus on Turun kaupungin kannalta katsottuna kohtuuton. Valtionosuutena saatu tulo vähenisi noin 10 prosenttia aikaisempaan tuloon nähden. Turun kaupungin menetys olisi 156 euroa asukasta kohti, kokonaissumman ollessa 28,1 milj. euroa. Ehdotuksen mukaan uudistukseen sovelletaan vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka tarkoitus on tasoittaa muutosta. Ensimmäisen vuoden (2015) vähennys olisi 50 euroa asukasta kohti eli Turun osalta noin 9 milj. euroa, vuonna 2016 vähennys olisi 9 milj. euroa lisää ja vuonna 2017 10 milj. euroa lisää.

Turun kaupunki näkee uudistuksen tarpeellisenä ja joiltakin osin oikean suuntaisena, joskin uudistuksen tavoitteet; oikeudenmukaisuus, kannustavuus ja läpinäkyvyys jäävät monin kohdin puuttumaan. Turun kaupunki esitti omat näkemyksensä valtiovarainministeriölle jo aikaisemmassa lausunnossa. Annetussa lausunnossa tuotiin esiin asioita, jotka uudistuksen jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon, jotta uudistus toteuttaisi paremmin sille asetettuja tavoitteita. Nyt esitetyssä lakiluonnoksessa ei ole näitä parannusehdotuksia huomioitu.

Uudistuksen keskeinen muutos aikaisempaan järjestelmään on valtionosuuden jakamisen perusteena olevan ikärakenteen vaikutuksen vähentäminen ja sairastavuus- sekä verotulotasauskriteerien suurentaminen. Näiden vaikutus kuntien kustannuksiin tulisi uudistuksen perusteluissa erityisen selvästi näyttämään. Uudistuksessa viitataan THL:n ja VATTin tekemiin tutkimuksiin. Näiden tutkimusten lähtökohta on jo alkuasetelmaltaan väärä. Tarkastelun kohteeksi on otettu pelkästään terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon toimialan kunnallisia kustannuksia. Esimerkiksi tehtäessä ennaltaehkäisevää työtä vanhus-tenhuollon menojen hillitsemiseksi satsataan kunnissa esteettömyyteen, vanhus-ten joukkoliikenteeseen ja asuntojen kunnostamiseen ja rakentamiseen, mutta

nämä kustannukset jäävät kokonaan muiden toimialojen kustannuksina tehdyssä tarkastelussa sivuun. Valtionosuusuudistuksessa on muutoinkin ennaltaehkäisevän työn merkitys jäänyt huomiotta ja näin ollen uudistusta ei voi pitää millään muotoa kannustavana. Merkittävimmät valtionosuudet jaetaan pelkästään sairauksista aiheutuvien kustannusten perusteella.

Ehdotetut kriteerit

Valtionosuusuudistuksessa käytettyjen kriteereiden määrää on onnistuttu vähentämään aikaisemmasta ja mukaan on otettu pääosiltaan tarpeellisia ja käyttökelpoisia kriteereitä. Suurimpana puutteena voi pitää sitä, että ennaltaehkäisevän työn kriteeriä ei ole saatu millään muuttujalla mukaan järjestelmään.

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot

Ikäryhmien ja sairastavuuden painot eivät vastaa oletuksia, eivätkä ole tarpeellisen luotettavalla pohjalla huomioiden niiden suuri merkitys valtionosuuden kunta-kohtaisessa määrittelyssä. Uudistuksen mukaan ikäryhmähintaa erityisesti vanhemmissa ikäryhmissä ollaan leikkaamassa rajusti aikaisempaan valtionosuusjärjestelmään nähden. Tätä on perusteltu tutkimustiedolla.

Tehdyt tutkimukset on annettu tiedoksi kuntiin, mutta tutkimukset ovat varsin vaikeaselkoisia eikä laskelmien läpinäkyvyydestä voida puhua ollenkaan. Myöskään kunnalla ei ole mitään mahdollisuuksia tarkistaa yksityiskohtaisesti aineistosta oman kunnan sarastavuuskertoimen laskentaa. Tutkimuksen laatutasoa ei voi pitää kovin korkeana, koska aluksi kerrottiin, että sairastavuuden painoarvo kasvaa lähes yhtä suureksi kuin ikärakenteen osuus. Onneksi laskelmiin sisällytettiin lievennys siten, että sairastavuudelle annettiin 24 % ja ikärakenteelle 70 %. Tämä lievennys pelasti tilanteen. Sairastavuuden painoarvoa tulisi korottaa huomattavasti vähemmän kuin mitä nyt on esitetty, jotta tutkimukselle jäisi virhemarginaalia ja muutos aikaisempaan valtionosuusjärjestelmään nähden jäisi lievemmäksi.

Tutkimukseen perustuen ikäryhmässä 75-84 -vuotiaat yksikköhintaa on vähennetty 50 % ja yli 85-vuotiaat yksikköhintaa on alennettu 27 %. Tilastojen valossa kuitenkin tiedetään, miten voimakkaasti terveys- ja sosiaalimenot lisääntyvät vanhemmissa ikäluokissa, työikäisiin ja lapsiin verrattuna lähes 20-kertaiseksi (ks. Kuntaliiton Suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset vuonna 2012). Tutkimuksissa, joilla uudistusta on perusteltu, ei ole huomioitu niin sanottujen ”terveiden vanhusten” huolehtimiseen tarvittavia kunnallisia kustannuksia.

Ikäryhmiin tehdyn muutoksen suuruutta voidaan kuvata hyvin siten, että lasketaan Turun kaupungin vanhemmista ikäryhmistä laskettu kustannuspohjan vähenneminen aikaisempaan valtionosuusjärjestelmään nähden. Vähennys on yhteensä 117 milj. euroa, joka vastaa 15 % koko laskennallisten kustannusten määrästä. Tämän siirtymän pitäisi vaikuttaa Turun vanhustenhuollon kustannuksiin, jotta toteutettaisiin tutkimuksen antamaa uutta suuntaa menojen kohdentumisessa. Vanhustenhuollon määrärahojen leikkaaminen vanhusten palvelutarpeen kuitenkin lisääntyessä, ei ole käytännössä mahdollista. Osa vanhuksista joutuisi kärsimään kohtuuttomasti palvelujen menettämisestä. Lakiesityksen suurin puute on siinä, että esityksessä ei ole mitenkään huomioitu muutoksen vaikutusta yhden kunnan osalta. Kunnalla ei ole välttämättä mahdollisuutta toteuttaa leikkauksia esityksen suuntaisesti ja siinä laajuudessa millä ne kuntaa kohtaavat. Yleensä lakimuutoksia tehtäessä valmisteluun liitetään tarkat arviot siitä, mitä vaikutuksia lakimuutoksella on eri osapuolille aikaisempaan tilanteeseen nähden.

Toisaalta näin radikaali muutos resurssien kohdentamisesta vanhuksilta muille ikäryhmille kertoo painopisteen merkittävästä muuttumisesta taustalla vaikuttavassa ajattelussa.

Uudistuksen sairastavuuskriteerin pohjana on käytetty Kelan lääkekorvaus- ja etuusrekisteristä kerättyjä tietoja. Niiden perusteella voitaneen terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluiden kustannuksia melko hyvin ennustaa nuoremmissa ikäluokissa, mutta korrelaatio vanhempien ikäluokkien osalta ei ole niin itsestään selvää. Tämä johtuu siitä, että näiden vanhusten hoitaminen vaatii monessa yhteydessä niin terveydenhuoltohenkilökunnan kuin sosiaalitoimen henkilökunnan palvelua ilman, että tämä aiheuttaisi merkintää Kelan lääkekorvaus- ja etuusrekisteriin. Kelan lääkekorvaus- ja etuusrekisteristä kerätyt tiedot eivät myöskään tuo riittävästi esiin kaikkien kansansairauksien aiheuttamia kustannuksia esim. päihdesairauksien ja suun terveydenhuollon osalta. Jos uudistuksen lähtökohta olisi jakaa vain valtionosuudet sen mukaan kuinka paljon löytyy tiettyjä sairauksia väestöstä eikä kytkeä väestöryhmän palvelutarpeeseen huomioida, on uudistus kaukana kannustavuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Turun kaupungin strategiana on ollut ennaltaehkäisy sairauden kuin muidenkin ongelmien osalta. Uudistus ei voi lähteä siitä, että niitä kuntia, jotka ovat panostaneet toiminnassaan ennaltaehkäisyyn, rangaistaisiin valtionosuusmenetyksellä ja niitä kuntia, joilla sairastavuustilastot nousevat korkealle ennaltaehkäisyyn puuttuessa, palkittaisiin runsaalla valtionosuudella. Valtionosuusjärjestelmään tulisi luoda kannustava elementti sellaisille kunnille, joissa väestö on keskimääräistä iäkkäämpi, mutta keskimääräistä terveempi. Eli jos kunta pystyy säilyttämään tilanteen, saa se tästä kannustavan osuuden ennaltaehkäisevien palveluiden rahoittamiseksi.

THL on jo useana vuotena laskenut sekä ikävakioitua että vakioimattoman sairastavuusindeksin (ks. www.terveytemme.fi). Nämä indeksit ottavat laajasti huomioon kansansairaudet välittömine ja välillisine kustannuksineen. Laskentakaavat ja painokertoimet on THL:n edellä mainitulla sivustolla hyvin perusteltu. Turun kaupungin mielestä valtionosuus uudistuksessa tulisi käyttää näitä THL:n hyviksi koettuja indeksejä sairastavuuskriteereinä. Mikäli Turun sairastavuusindeksit lasketaan eri sairausryhmille ikävakioituna niin tulos näyttää siltä, että Turun vanhusväestöryhmät eivät ole mitenkään erityisen terveitä vaan pikemminkin päinvastoin. Ikävakioimaton indeksi puolestaan kuvastaa alueelle kohdentuvaa sairastavuustaakkaa ja on olennaisempi esimerkiksi alueelle kohdentuvien sairastavuudesta johtuvien kustannusten mittari.

Muiden kriteerien painot

Työttömyysaste, vieraskielisyys syrjäisyys, saamelaisten kotiseutualueen lisä ja työpaikkaomavaraisuus ovat kriteereinä hyviä. Työttömyyden ja vieraskielisyyden painoarvo voisi olla esitettyä suurempi. Työttömyydellä on suuri vaikutus kunnan talouteen mm. kasvaneina toimeentulotukikustannuksina ja menetettyinä verotuloina. Suunnitelmissa on lisäksi kasvattaa kuntien vastuuta työllisyydenhoidossa ja työttömyyden aiheuttamisissa jatkotoimissa. Vieraskielisyydestä ei ole huomioitu tarpeeksi painokkaasti, vaikka siihen on nyt ensikerran selvästi osoitettu laskennallista kustannusta. Vieraskielinen väestö painottuu maassa voimakkaasti muutamille paikkakunnille ja tämä suuntaus jatkuu varmasti myös tulevana vuosi. Tästä kunnalle aiheutuvat kustannukset ovat varsin moninaisia ja huonosti tunnistettuja vanhassa valtionosuusjärjestelmässä.

Lisäosat

Syrjäisyys, saamelaisten kotiseutualueen lisä ja työpaikkaomavaraisuus ovat myös tarpeellisia. Työpaikkaomavaraisuuskriteerin merkitys on jäänyt liian vähäiseksi. Työpaikkaomavaraisuuskriteerin merkitystä tulisi korostaa, koska kunnalta vaaditaan panostuksia työpaikkojen vaatiman infrastruktuurin rakentamiseen. Monet yritykset joutuvat kuitenkin toimimaan nykyään kireässä markkinatilanteessa niin, että tuloksesta ei jää kunnalle tuloutettavaa yritysverotuloa, joka kompensoisi kunnalle koituneita kuluja.

Määräysperusteiden laskentaperiaate

Lakiluonnoksen 7 §:ssä todetaan, että sairastavuuskertoimen osatekijöiden painoista ja niiden kustannustekijöiden painokertoimista säädetään viiden vuoden välein. Laissa ei tulisi sitoa painokertoimien säätämistä viiden vuoden välein, vaan tarvittaessa tulisi painokertoimia voida laskea useimminkin. Laissa tulisi todeta, että painokertoimista säädetään vähintään viiden vuoden välein. Painokertoimien voidaan havaita olevan pahasti pielessä ja korjaamiseen tulisi olla mahdollisuus ilman lain muutosta.

Kunnan sairastavuuskertoimen laskentatavasta ei laissa ole lainkaan ohjetta. Tämä jää ilmeisesti myöhempien säädösten varaan. Kuntakohtaisessa sairastavuuskertoimen laskennassa tarvitaan eri laitosten tilastoja, jotka tuskin ovat kuntien käytettävissä. Laissa ei ole myöskään mainintaa kuinka lasketaan asukasta kohti määrättävä sairastavuuden perushinta. Sen verran vaikeaksi kertomien ja perushintojen määrittely on tehty, ettei kunnalla ole mitään mahdollisuutta tarkistaa omalta osaltaan valtionosuuden määräytymisen perusteita ja laskentaa kuntakohtaisesti.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus

Verotuloihin perustuvaa tasausta muutetaan olennaisesti aikaisemmasta. Taseus on tehty huomattavasti vaikeammin ymmärrettäväksi, vaikka uudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa järjestelmää. Lisäksi on siirretty noin 721 milj. euroa (134 €/as) valtionosuuksiin käytettävää rahoitusta verotulojen tasaukseen.

Tulojen tasaukseen siirretty 721 milj. euroa häivyttää "tasauselementin luonnetta". Verotulotaseus ei tämän jälkeen ole enää puhdas verotulotaseus, jossa kuntien verotuloja tasattaisiin kuntien kesken, vaan verotulotaseusperiaatteella tasataan myös valtionosuuteen käytettävää rahoitusta. Ilmeisesti uudistuksen suunnittelijat eivät itsekään ole uskoneet, että uusi järjestelmä pystyisi jakamaan valtionosuudet oikeudenmukaisesti kuntien kesken, koska osa rahoituksesta on kohdennettu jaettavaksi verotulojen perusteella. Tässä muutoksessa ovat häviäjinä ne kunnat, jotka muutoinkin joutuvat verotulotaseuksen maksumiehiksi. Turun menetys verotulotaseukseen siirretystä 721 milj. eurosta on peräti 4,9 milj. euroa.

Siirtymäajan kesto ja porrastus

Valtionosuusuudistusmallissa kunnittaisessa muutoksessa käytetään vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka aikana kuntakohtainen vuosimuutos rajoitetaan vuosittain. Turku esittää, että kuntakohtaiset muutokset rajataan kahden valtuustokauden mittaisiksi eli kahdeksaksi vuodeksi. Nyt kaavailut muutokset ovat joidenkin kuntien osalta niin suuria ja kohtuuttomia, että siirtymäaika on pidennettävä kahdeksaan vuoteen. Vuosittainen muutos tulisi olla samansuuruinen joka vuonna. Tämä muutos kohtuullistaisi uudistuksen rajuja kuntakohtaisia vaikutuksia.

Turku on joutunut viime vuosina tekemään suuria muutoksia ja suunnitelmia talouden tasapainottamiseksi talouden taantumien ja valtion suorittamien valtionosuusleikkausten vuoksi. Taloussuunnitelmakaudelle on laadittu uudistamisohjelma, jota joudutaan täydentämään toisella uudistamisohjelmalla taloustilanteen synkistyessä edelleen. Vuodelle 2014 on jo tehty veroprosentin korotus 0,75 – prosenttiyksiköllä. Valtionosuusjärjestelmän uudistus aiheuttaa Turulle 28,1 miljoonan euron leikkauksen valtionosuuteen. Tämä leikkaus vastaa verotulossa yhden prosenttiyksikön korotusta. Tässä taloudellisessa tilanteessa voi puhua jo kohtuuttoman suuresta muutoksesta kaupungin tulopohjaan.

Valtionosuusuudistuksessa menettäville kunnille uudistus tulisi erittäin pahaan suhdannetilanteeseen. Alueen elinkeinorakenne on voimakkaassa rakennemuutosten tilassa ja työttömyysaste on hyvin korkealla. Kunnat joutuvat velkaantumaan entistä pahemmin uudistuksen vuoksi. Esityksen mukaiset muutokset kuntakohtaisissa valtionosuuksissa tarkoittavat tosiasiallisesti myös valtionosuuksien aluepoliittista uudelleen allokointia, koska menetykset kohdentuvat näin voimakkaasti Varsinais-Suomeen ja Satakuntaan. Valtakunnallisesti ei ole oikein tehdä nyt näin isoa siirtoa Varsinais-Suomen tappioksi, kun muutoinkin aluepoliittiset toimet Varsinais-Suomen kehittämiseksi ovat varsin vähäiset verrattuna muuhun Suomeen.

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on unohdettu opiskelijat

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on kokonaan jäänyt huomaamatta vuonna 1994 tullut kotikuntalain muutos, mikä mahdollisti opiskelijoiden muuttamisen esteettä opiskelupaikkakunnan kuntalaisiksi. Tämän johdosta Turun väkilukuun vaikuttaa arviolta noin 10.000 muista kunnista tullutta opiskelijaa, jotka opiskelun päätyttyä hakeutuvat työelämään muualle Suomeen tai ulkomaille. Tämä ryhmä on suhteellisen tervettä ja vaikuttaa alentavasti koko väestöstä laskettuun sairastavuuteen. Ikäryhmittäisessä laskennassa tämän väestöryhmän laskennallinen yksikköhinta on vain 942 euroa/asukas. Kunnan omarahoitussuosus jokaista asukasta kohti on 3.267 euroa. Näin tämän ikäluokan jokaisesta henkilöstä valtionosuuslaskennassa menetetään 2.325 euroa. Valtionosuuslaskennassa Turun tappio koko opiskelijamäärästä on 23 milj. euroa. Tämä on kohtuuttoman suuri summa verrattaessa siihen, että tämän väestöryhmän veronmaksukyky on hyvin olematon. Opiskelijat on kuitenkin huomioitava kunnan palvelutarjonnassa monissa eri muodoissa ja tästä aiheutuvat kulut on myös huomioitava käyttökuluisa. Opiskelijat voitaisiin huomioida yksinkertaisesti korottamalla ikäryhmän 19-64-vuotiaat perushintaa 19-30 -vuotiaiden opiskelijoiden osalta.

Yhteenveto

Turun kaupunki esittää lausuntonaan valtionosuusuudistuksen hylkäämistä kokonaan tai vaihtoehtoisesti seuraavien puutteiden korjaamista:

1. Verotulotasauksen on pitädyttävä vain verotulojen tasauksessa. Valtionosuus-tulojen tasaukseen sitä ei tule käyttää. Suunnitellun kaltaisena menettelyssä ei enää ole kyse pelkästä kuntien verotulojen tasauksesta, vaan kunnan omarahoi-tusosuuden kasvattamisesta. Keinotekoisesti saatu potti jaetaan uudelleen kun-nille kyseenalaisin jakoperustein. Verotulotasauksesta tulisi muutoksen jälkeen jo liian monimutkainen.
2. Uudessa valtionosuusmallissa vähennetään vanhempien ikäryhmien painoar-voa ratkaisevasti ja vastaavasti huomattavasti lisätään sairastavuuskertoimen painoarvoa valtionosuuksien jakoperusteena. Tämä tulee väistämättä vähentä-mään vanhustenhuoltoon käytettävissä olevia resursseja. Turun kaupunki esit-tää, että vanhempien ikäryhmien painoarvoa suhteessa sairastavuuteen ei muu-teta näin merkittävästi. Näin voitaisiin kohtuullistaa uudistuksen vaikutuksia Turun ja monen muunkin kunnan osalta. Uudistuksen valmistelussa ei ole selvitetty laa-ja-alaisesti vanhustenhuollosta ja ikäihmisten palveluiden järjestämisestä aiheu-tuvia tosiasiallisia kustannuksia.
3. Valtionosuusjärjestelmään tulee ottaa mukaan jokin kriteeri, joka mittaa ennal-taehkäisevien palveluiden kustannusten osuutta kuntien terveydenhuollossa van-hustenhuollossa ja sosiaalitoimessa.
4. Työttömyyden painoarvoa tulee nostaa valtionosuuden määräytymistekijöissä ja pitkäaikaistyöttömien sekä nuorisotyöttömien määriä painottaa työttömyysker-toimessa pelkän työttömyysasteen sijaan.



26.2.2014

5. Vieraskielisyyden laskennallista kustannusta tulee korottaa. Vieraskielinen väestö painottuu maassa voimakkaasti muutamille paikkakunnille ja tämä suuntaus jatkuu varmasti myös tulevina vuosina. Tästä aiheutuvat kustannukset kunnalle ovat varsin moninaisia ja huonosti tunnistettuja.

6. Kuntakohtaiset muutokset tulee rajata kahden valtuustokauden mittaisiksi eli kahdeksaksi vuodeksi. Nyt kaavaillut muutokset ovat joidenkin kuntien osalta niin suuria ja kohtuuttomia, että siirtymäaika on pidennettävä kahdeksaan vuoteen. Vuosittainen muutos tulee olla samansuuruinen joka vuosi.

Aleksi Randell
kaupunginjohtaja

Ari-Pekka Korhonen
johtava kaupunginsihteeri