

Viite: Lausuntopyyntö selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta, VM064:01/2012 (VM 4.2.2014)

Vantaan kaupunginhallitus 17.3.2014:

VANTAAN KAUPUNGIN LAUSUNTO SELVITYSMIEHEN LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA

Vantaan kaupunki pitää välttämättömänä uudistaa nykyistä perusteiltaan vanhentunutta ja epäoikeudenmukaista kuntien valtionosuusjärjestelmää. Nykyinen järjestelmä kohtelee kaltoin ikärakenteeltaan nuoria ja syntyvyyden kautta kasvavia kuntia ja kaupunkiseutuja, joihin Vantaakin lukeutuu. Selvitysmiehen linjaukset ja ehdotus uudeksi järjestelmäksi perustuvat ikärakenteen kustannuspainojen osalta Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) selvityksiin, jotka pohjautuvat Tilastokeskuksen (TK) kokonaisuutena kuntien toiminta- ja taloustilaston tilinpäätöstietoihin ja sairastavuuden osalta THL:n tutkimuksiin.

Selvitysmiehen ehdotus uudeksi kuntien valtionosuusjärjestelmäksi täyttää hyvin nykyisen hallituksen ohjelmassaan uudistukselle asettamat yksinkertaisuuden ja selkeyden, kannustavuuden ja kuntaliitosneutraalisuuden tavoitteet. Uudistus toteutetaan valtio-kunta-suhteessa kustannusneutraalisti. Uudistuksen kuntakohtaisia vaikutuksia lievennetään 5 vuoden siirtymäkaudella. Vantaa pitää 5 vuoden siirtymäaikaa riittävänä. Kuntien talouden kannalta erityisen merkittävä on ehdotus valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistamisesta vuosittain. Myös kustannustason nousua korvaava indeksitarkistus vuosittain täysimääräisenä on tärkeää.

Uusi järjestelmä on perusteiltaan vanhaa kannustavampi laskennallisuuden lisääntymisen kautta ja perustuen koko maan kuntien keskiarvoon. Vantaa ja muutkin kunnat, jotka tuottavat peruspalvelunsa kustannustehokkaasti, hyötyvät tästä laskennallisuudesta. Vantaalaiset lukiot toimivat yksikköhinnoiltaan jopa valtionosuuksien oppilaskohtaista hintaa pienemmillä kustannuksilla. Työpaikkaomavaraisuus kriteerinä kannustaa kuntia aktiiviseen elinkeinopolitiikkaan. Myös valtionosuuksien tasausjärjestelmä kannustaa tasauslisää saavia kuntia parantamaan tulopohjaansa 80-prosenttisen tasauksen myötä.

Kriteereistä ja laskentaperusteista

Uudistuksen merkittävin osa on uusi yhtenäiseen ja kattavaan ikäryhmittelyyn perustuva laskennallisten kustannusten järjestelmä, joka pohjautuu em. tutkimuksiin ja kuntien toiminta- ja taloustilastoon (TK). Vantaa pitää välttämättömänä uudistaa ikäryhmittäiset laskennalliset kustannukset ajantasaisiksi ja todelliseen kustannusrakenteeseen perustuviksi.

Vantaa on kritisoinut nykyisen järjestelmän sairastavuuskerrointa sen kapea-alaisuuden ja tilastollisen epäluotettavuuden (erityisesti väestöltään pienet kunnat) takia. Uudessa esityksessä sairastavuuden painoarvo kasvaa 2,5-kertaiseksi ja määrittely pohjautuu laaja-alaisesti erityiskorvattaviin yleisiin kansantauteihin ja sairastavuusluokituksen osalta KELA:n tilastoihin. Myös työkyvyttömyys säilyy tekijänä sairastavuuskerrointa määriteltäessä. Vaikka Vantaan suhteellinen osuus sairastavuuden kautta tulevista laskennallisista kustannuksista ei kasvakaan nykyisestä, pitää kaupunki uutta sairastavuusmäärittelyä perusteltuna.

Kannustavuuden suhteen voidaan esittää kysymys valtionosuusjärjestelmän roolista ennaltaehkäisevän terveydenhuoltotyön ja kuntoutuksen tukemisessa kansansairauksien ja työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi ja erikoiskorvattavien lääkemenojen vähentämiseksi.

Selvitysmiehen ehdotuksessa työttömyys huomioitaisiin erityistekijänä kunnan työttömyysasteeseen pohjautuvana kertoimena; nykyjärjestelmä muodostuu 50/50 työttömien määrän ja työttömyysasteen pohjalta. Uusi menetelmä on Vantaan kannalta nykyistä epäedullisempi.

Kaupunkiseutujen kannalta oikeudenmukaisempi olisi työttömien määrään perustuva laskenta täydennettynä pitkäaikaistyöttömien osuudella työttömistä. Tämä kuvastaisi oikeammin työttömyydestä kunnille tulevaa palvelu- ja menorasitetta erityisesti ottaen huomioon työmarkkinatuen rahoitusvastuun ja työttömyyden hoitovastuun siirtyessä kunnille vuoden 2015 alusta. Työttömyyden painoarvo kustannuslaskennassa on myös hieman pienentynyt eikä tämä ole linjassa kuntien lisääntyvien vastuiden kanssa.

Vieraskielisyyskriteeri ehdotetaan koskemaan koko väestöä ja sen laskennalliset kustannukset kasvavat nykyisestä noin 45 milj. eurosta lähes 480 milj. euroon uudessa järjestelmässä. Tämä on erityisen merkittävä muutos pääkaupunkiseudun kunnille, johon valtaosa vieraskielisestä väestöstä sijoittuu. Valmistavan opetuksen valtionosuus tulee säilyä vähintään nykyisellään esi- ja perusopetusikäisillä.

Vantaa pitää selvitysmiehen ehdotusta koulutustausta-kriteeriksi perusteltuna huomioiden koulutuksellisten erojen periytyvyyden ja alueelliset erot koulutustasossa. Kriteeriin varattua euro määrää voidaan pitää vaatimattomana koulutukselliset erot huomioiden.

Asukastiheydellä ja saaristo-tekijällä ei ole kokonaisuuden ja Vantaan kannalta olennaista merkitystä. Asukastiheyden painoarvo hieman pienenee ja saariston vastaavasti kasvaa. Toisaalla valtionosuusjärjestelmän lisäosissa syrjäisyyden laskennalliset kustannukset kolminkertaistuvat nykyisestä.

Lisäosat

Työpaikkaomavaraisuus uutena lisäosana muodostaa kunnille elinkeinopoliittisesti kannustavan osan ehdotuksessa. Työpaikkaomavaraisuuteen on varattu järjestelmässä 200 milj. euroa ja toisaalta järjestelmästä poistuu taajamarakennekorotus uuden järjestelmän myötä. Vantaa antaa tukensa selvitysmiehen ehdotukselle.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä siirretään 700 miljoonaa euroa verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen ja siirto rahoitetaan korottamalla vastaavasti kuntien asukaskohtaista rahoitusosuutta. Tasauksen laskentaa muutetaan siten, että tasausraja on 100 prosenttia ja tasauslisä kattaa 80 prosenttia tasausrajan alituksesta. Tasausvähennys on 30 prosenttia lisätyn tasausrajan ylittävän osan luonnollinen logaritmi. Ehdotus voimallaitosten kiinteistöveron huomioimisesta 50 prosenttisesti (25 miljoonaa euroa vuositasolla) on järjestelmää sekoittava ja epä johdonmukainen. Vantaa kannattaa nykyistä periaatetta pitää kiinteistövero kokonaan erossa verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta.

Muuta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen nykyisin sisältyvät yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen rahoitus ehdotetaan siirrettäväksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta ehdotetaan siirrettäväksi valtionosuus ja valtionavustukset oppilaitosten perustamiskustannuksiin sekä valtionosuus ja valtionavustukset yleisten kirjastojen perustamiskustannuksiin peruspalvelujen valtionosuuteen. Ehdotukset ovat valtionosuusjärjestelmää selkeyttäviä.

Vantaan kaupunki korostaa valtionosuusjärjestelmän uudistamisen välttämättömyyttä ja kiireellisyyttä. Uudistus voidaan toteuttaa esitetystä muodosta ilman sidonnaisuutta muuhun kuntauudistustyöhön. Valtionosuusjärjestelmän tulee pysyä jatkossakin ajantasaisena osana kuntien talouden ohjausjärjestelmää. Tulevan kehittämistyön tavoitteeksi tulee asettaa yhteen yhtenäiseen valtionosuusjärjestelmään siirtyminen.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen taloudelliset vaikutukset 2014 tasolla:

Uuden järjestelmän määräytyminen 1 000 euroa	Kunnat	Vantaa	% -osuus
205 312 asukasta			3,8
Ikärakenne	17 459 728	633 664	3,6
Sairastavuus	6 296 915	168 671	2,7
Työttömyysaste	473 148		
Kaksikielisyys	90 822		
Vieraskielisyys	478 677		
Asukastiheys	186 173		
Saaristo	14 319		
Koulutustausta	160 004		
Muut lask. kust. yhteensä*		76 846	
Laskennalliset kustannukset yhteensä	25 159 786	878 980	3,5
Kuntien rahoitusosuus	18 442 102	701 420	3,8
Valtionosuus	6 717 684		
Lisäosat	309 050	8 360	2,7
Syrjäisyys	103 279		
Saamelaisten kotiseutualue	3 564		
Työpaikkaomavaraisuus	202 207		
Verotuloihin perustuva vo-tasaus	671 478	-46 258	
Harkinnanvarainen vo-korotus	20 000		
Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset	892 308		
Peruspalvelujen valtionosuus yhteensä	8 611 918	162 200	1,9
Nykyinen valtionosuus	8 611 918	135 557	1,6
Erotus		26 642	

Vantaan osuus koko maan väestöstä on 3,8 prosenttia vuoden 2014 valtionosuuslaskelmassa ja kaupunki saisi peruspalvelujen valtionosuudesta 1,9 prosenttia selvitysmiehen ehdotuksen pohjalta laskettuna. Nykyisen järjestelmän mukainen prosenttiosuus on 1,6 vuonna 2014. Väestön ikärakenteen pohjalta laskennalliset kustannukset ovat 3,6 prosenttia koko maahan suhteutettuna eli lähellä väestöosuutta. Sairastavuuden pohjalta uudellakin määrittelyllä kaupungin osuus laskennallisista kustannuksista on vain 2,7 prosenttia. Laskennallisista kustannuksista yhteensä Vantaan osuus on 3,5 prosenttia koko maan kustannuksista.

Lisäosien kohdalla Vantaan osuus on myös 2,7 prosenttia koko maasta ja koostuu käytännössä kokonaan työpaikkaomavaraisuudesta. Syrjäisyys ja saamelaisten kotiseutualue eivät kosketa Vantaata. Harkinnanvaraisen korotuksen rahoitus otetaan järjestelmän sisältä asukaskohtaisesti nykyisen järjestelmän tapaan ja valtionosuuteen tehtävät lisäykset ja vähennykset säilyvät myös järjestelmässä ennallaan.

Vantaa saisi selvitysmiehen ehdotuksen pohjalta kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta verotulojen perusteella tehtävä valtionosuuksien tasaus huomioiden 1,9 prosenttia, kun vastaava prosenttiosuus on nykyisen järjestelmän mukaan 1,6 prosenttia. Euromääräisesti peruspalvelujen valtionosuus kasvaisi vuoden 2014 tasossa 26,6 miljoonalla eurolla, joka toteutuisi Vantaan osalta porrastetusti vuosina 2015-2017.