

KIRJALLINEN KYSYMYS 844/2012 vp

Valtionosuusjärjestelmän kannustavuus

Eduskunnan puhemiehelle

Kuntien tärkeimpiä tulonlähteitä ovat verotulot ja valtionosuudet. Verotulot tuovat 50 prosenttia kuntien yhteenlasketuista tuloista, valtionosuusjärjestelmä 20 prosenttia ja muista tuloista tulee karkeasti 30 prosenttia.

Valtionosuusjärjestelmä rakentuu kustannuserojen ja tulopohjan tasauksen varaan. Tasausjärjestelmä takaa jokaiselle kunnalle 91,86 prosenttia kuntien keskimääräisestä tulotasosta. Lisäksi järjestelmä ottaa huomioon erilaisia olosuhdetekijöitä kunnan kustannusrakenteessa.

Valtiovarainministeriö on asettanut kesäkuussa 2012 työryhmän valtionosuusuudistuksen valmistelua varten. Työryhmän on tarkoitus saada työnsä päätökseen vuoden 2013 loppuun mennessä. Uuden valtionosuuslainsäädännön on määrä tulla voimaan uuden kuntalain kanssa yhtä aikaa vuoden 2015 alussa.

Valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteisiin kaivataan uudistuksia, jotka kannustaisivat kuntia ennalta ehkäisemään esimerkiksi työttömyyttä ja nuorten syrjäytymistä. Tällä hetkellä järjestelmä pikemminkin "palkitsee" niitä kuntia suurilla valtionosuuksilla, joilla on paljon työkyvyttömiä, maksamalla osuuksia työttömien määrän mukaisesti. Jos valtionosuudet menetetään, kun työttömien määrä vähenee, ei järjestelmä kannusta kuntia vähentämään työttömien määrää tai ennalta ehkäisemään syrjäytymistä.

Nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä on useita kannustinloukkuja. Esimerkiksi lastensuojelussa on lastensuojelukerroin, jossa kunnan valtionosuudet nousevat jokaisesta huostaan otetusta lapsesta. Kuntaa siis resursoidaan vasta siinä vaiheessa, kun perhettä ei enää voi auttaa. Sama tilanne on sairastavuuden laskentaperusteissa. Sitä kuntaa tuetaan eniten, jolla on suurin määrä työkyvyttömiä nuoria, kun tuen pääpainon pitäisi olla ennalta ehkäisevissä toiminnaissa.

Oma lukunsa on tasausjärjestelmän ongelma. Kunnalle on taattu 91,86 % kuntien keskimääräisistä verotuloista. Kun tällä rajalla oleva kunta onnistuu lisäämään yritysten ja työpaikkojen määrää, nämä hyödyt eivät koidu täysimääräisesti kunnalle, sillä vastaavasti tasausjärjestelmän kautta tulevat valtionosuudet laskevat. Kuntaa ei näin ollen motivoida luomaan uusia työpaikkoja.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Kun valtionosuusjärjestelmää uudistetaan, miten kuntia kannustetaan ehkäisemään ongelmia ennalta ja miten niitä kuntia pystytään palkitsemaan, jotka ovat onnistuneet poikkeuksellisen hyvin esimerkiksi vähentämällä työkyvyttömiä määrää?

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2012

Pia Kauma /kok

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimit-
tanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kan-
sanedustaja Pia Kauman /kok näin kuuluvan kir-
jallisen kysymyksen KK 844/2012 vp:

*Kun valtionosuusjärjestelmää uudiste-
taan, miten kuntia kannustetaan ehkäi-
semään ongelmia ennalta ja miten niitä
kuntia pystytään palkitsemaan, jotka
ovat onnistuneet poikkeuksellisen hyvin
esimerkiksi vähentämään työkyvyttö-
mien määrää?*

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Valtionosuusuudistuksen tavoitteena on mm. sel-
keyttää ja yksinkertaistaa järjestelmää. Koska
kunnan valtionosuus on laskennallinen, eikä ri-
pu suoraan todellisista menoista, se on myös ky-
symyksessä tarkoitettulla tavalla kannustava.
Laskennallisuudesta ja kannustavuudesta ei ole
syytä tulevassakaan uudistuksessa luopua. Kun-
ta saa järjestelmässä pitää hyödyn, jos se järjes-
tää palvelunsa laskennallista kustannusta edulli-
semmin. Järjestelmä tasaa sekä kuntien kustan-
nustasoeroja että tulopohjaeroja. Tällä pyritään
turvaamaan peruspalvelujen saatavuus kaikkial-
la maassa.

Valtionosuuksista noin 85 % määräytyy kun-
nan väestön ikärakenteen perusteella, muut teki-
jät ovat täydentäviä, vaikka niillä saattaa olla
kuntakohtaisesti huomattava taloudellinen mer-
kitys. Kysymyksessä mainittu työkyvyttömyys
vaikuttaa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien
osuuden perusteella sairastavuuskertoimessa.
Järjestelmä huomioi lisäksi suhteellisen pienellä
painolla sekä työttömien määrän että työttömyys-
asteen. Esimerkiksi kuluvana vuonna laskennal-

liset kustannukset sosiaalihuollossa on arvioitu
ikärakenteen perusteella 85 vuotta täyttäneistä
noin 15 500 euroksi asukasta kohti, mutta vastaa-
va laskennallinen kustannus työttömyysasteen
mukaan on asukasta kohti vain noin 56 euroa.

Mahdollisuutta luoda yksittäisiin valtion-
osuusperusteisiin ennalta ehkäiseviä elementtejä
on selvitetty aikaisemmissa uudistuksissa. En-
nalta ehkäisevien kriteerien löytäminen on kui-
tenkin osoittautunut ongelmalliseksi. Ongelmia
aiheuttaa mm. kriteerien todellisten vaikutusten
mittaaminen, tulosten tulkinta, tilastoviiive ja
muut vastaavat tekijät. Tyypillisenä tällaisena
kriteerinä voidaan pitää esimerkiksi syrjäytymis-
tä, jolle saattaa olla vaikea luoda valtionosuuspe-
rusteeksi sopivaa täsmällistä tilastollista määrit-
telyä ja tietopohjaa. Kriteerien lisääminen saat-
taa helposti myös monimutkaistaa järjestelmää.
Mikäli kysymyksessä tarkoitettuja uusia kritee-
reitä otetaan käyttöön, on varmistuttava siitä, että
tietopohja täyttää laskennallisen valtionosuuspe-
rusteen vaatimukset ja on vertailukelpoinen kun-
tien välillä.

Valtionosuusperusteiden tulee olla julkisista
tilastoista saatavia, mahdollisimman lyhyellä ai-
kaviiveellä toimivia ja sellaisia, että kunta ei voi
niihin omilla päätöksillään vaikuttaa. Periaat-
teessa kysymyksessä tarkoitettuja erityisperus-
teita kuten syrjäytyminen, työttömyys, työkyvyt-
ttömyys ja lastensuojelukustannukset voitaisiin
arvioida valtionosuuden laskemiseksi kustannus-
perusteisesti eli kunnan tehtävään käyttämän to-
dellisen euromäärän perusteella. Kustannuspe-
rusteisesta järjestelmästä on kuitenkin luovuttu
vuonna 1993 eikä siihen ole perusteltua palata.
Kyse on siis ennen muuta laskennallisten perus-
teiden luomisesta. Kunnan näkökulmasta koko-
naisrahoitus, joka muodostuu verotuloista, val-

tionosuuksista ja muista tuloista on merkittävinä myös esimerkiksi lastensuojelun ennaltaehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisessa.

Valtionosuuksien tasauksen peruseriaate on, että kunnan valtionosuudet kasvavat, jos sen verotulot vähenevät ja päinvastoin. Tasausjärjestelmä on neutraali suhteessa kunnan päätöksiin, koska tasauksen kuntakohtaiseen määrään vaikuttavat ns. tasausrajan kautta kaikkien muidenkin kuntien verotulot. Niitä kunta ei voi ennakoida. Lisäksi tasaus lasketaan koko maan keskimääräisen veroprosentin mukaan, eli kunnan oma päätös veroprosentista ei vaikuta tasaukseen. Tutkimustietoa tasauksen passivoivasta vaikutuksesta kuntien elinkeinopolitiikkaan ei ole. Sen sijaan on joitakin esimerkkejä siitä, että kunta voi pyrkiä elinkeinotoiminnan edistämässä sellaisten vastuiden ottamiseen, jotka eivät kuulu kunnan toimialaan. Tasausjärjestelmää

voidaan kokonaisuutena pitää neutraalina kunnan elinkeinopolitiikan kannalta.

Kannustinvaikutusten arviointi on mahdollista tehdä käynnissä olevan valtionosuusjärjestelmän uudistustyön aikana. Järjestelmän yleistä kannustavuutta sen laskennallisuuden johdosta on samassa yhteydessä syytä edelleen korostaa. Samoin kuin sitä ettei järjestelmä jakautuisi yksittäisiin pieniin osatekijöihin, joiden merkitys kunnan talouden kokonaisuuden kannalta saattaa olla vähäinen. Tällöin valtionosuuksien yleiskatteellisuus osana muuta tulorahoitusta heikkenee. Kokonaisrahoituksen riittävyys mahdollistaa niiden ennaltaehkäisevien toimenpiteiden toteutuksen, joita kuntakohtaisesti pidetään tarpeellisina. Lisäksi ennalta ehkäisevät toimenpiteet edellyttävät laajaa yhteistoimintaa esimerkiksi kunnan vastuulla olevan koulutuksen ja valtion vastuulla olevan työvoimahallinnon välillä.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2012

Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 844/2012 rd undertecknat av riksdagsledamot Pia Kauma /saml:

Hur sporrar kommunerna till att i samband med reformen av statsandelssystemet förebygga problem och hur kan de kommuner belönas vilka har nått exceptionellt goda resultat i fråga om att exempelvis minska antalet invånare som är arbetsförmögna?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Syftet med reformen av statsandelarna är bl.a. att förtydliga och förenkla systemet. Eftersom kommunens statsandel är kalkylerad och inte direkt beroende av de faktiska utgifterna är den också sporrande på det sätt som det avses i det skriftliga spörsmålet. Det finns inte heller skäl till att i den kommande reformen slopa kalkyleringen och den sporrande effekten. Kommunen får i systemet hålla kvar fördelen om den ordnar sina tjänster på ett förmånligare sätt än den kalkylerade kostnaden. Systemet utjämnar de kommunvisa skillnaderna i fråga om kostnader och inkomstunderlag. Med hjälp av det här strävar man efter att trygga tillgången till basservice på alla håll i landet.

Av statsandelarna fastställs 85 procent på grundval av kommuninvånarnas åldersstruktur, de övriga faktorerna är kompletterande trots att de kan ha en påtaglig ekonomisk betydelse för de olika kommunerna. Den arbetsförmögenhet som nämns i spörsmålet inverkar utifrån andelen som får invaliditetspension på incidenskoefficienten. Systemet fäster dessutom i en smärre ut-

sträckning avseende vid antalet arbetslösa och arbetslöshetsgraden. Exempelvis under det innevarande året har kostnaderna för socialvården beräknats enligt åldersstrukturen utifrån antalet personer som har fyllt 85 år till ca 15 500 euro per invånare medan den motsvarande kalkylerade kostnaden enligt arbetslöshetsgraden uppgår till endast ca 56 euro.

Möjligheten att till enskilda stadsandelsgrunder foga förebyggande element har utretts i de tidigare reformerna. Det har dock visat sig vara problematiskt att hitta förebyggande kriterier. Problem orsakas av bl.a. mätning av kriteriernas faktiska verkningar, tolkning av resultaten, dröjsmål i fråga om statistiska uppgifter och andra motsvarande faktorer. Som ett typiskt kriterium av detta slag kan som exempel nämnas marginalisering för vilken det kan vara svårt att hitta som statsandelsgrund en exakt statistisk definition och informationsgrund. Om ett kriterium läggs till kan det lätt också komplicera systemet. Om de nya kriterier som avses i spörsmålet tas i bruk måste man säkerställa att informationsgrunden uppfyller kraven som ställs på kalkylmässiga statsandelsgrunder och att den är jämförbar mellan kommunerna.

Statsandelsgrunderna ska vara tillgängliga i de offentliga statistiska uppgifterna, fungera på kort varsel och vara sådana att kommunen inte med sina egna beslut kan påverka dem. I princip kan de särskilda grunder som avses i spörsmålet, t.ex. marginalisering, arbetslöshet, invaliditet och barnskyddskostnader, beräknas för att räkna statsandelen kostnadsbaserat, d.v.s. på basis av det faktiska penningbeloppet som kommunen använder för uppgiften. Man slopade dock det kostnadsbaserade systemet 1993 och det finns inte grunder för att återgå till det. Det är således fram-

för allt fråga om att skapa kalkylmässiga grunder. Ur kommunens synvinkel sett är den totalfinansiering som bildas av skatteinkomster, statsandelar och övriga inkomster den mest betydande för att exempelvis vidta förebyggande åtgärder inom barnskyddet.

Den grundläggande principen vid utjämning av statsandelarna är att kommunernas statsandelar ökar om dess skatteinkomster minskar och tvärtom. Utjämningssystemet är neutralt i förhållande till kommunens beslut eftersom beloppet för den kommunspecifika utjämningen, via den s.k. utjämningsgränsen, påverkas även av alla de övriga kommunernas skatteinkomster. Dem kan kommunen inte förutse. Dessutom beräknas utjämningen enligt den genomsnittliga skattesatsen för hela landet, d.v.s. utjämningen påverkas inte av kommunens beslut om skattesatsen. Det finns inte forskningsbaserade resultat om huruvida utjämningen har en passiviserande inverkan på kommunernas näringspolitik. Det finns däremot ett antal exempel på att kommunen vid främjandet av näringsverksamheten kan sträva efter

att ta ansvar för sådana verksamhetsformer som inte hör till kommunens verksamhetsområde. Utjämningssystemet kan som en helhet anses vara neutralt med tanke på kommunens näringspolitik.

En utvärdering av de sporrande verkningarna kan göras i samband med det pågående arbetet med reformen av statsandelssystemet. Den sporrande effekt som systemet har på grund av dess kalkylmässighet bör i detta sammanhang ytterligare betonas. På samma sätt bör det betonas att det inte finns skäl till att indela systemet i enskilda smärre delfaktorer vars betydelse med tanke på kommunens totala ekonomi kan vara ringa. Det leder då till att statsandelarnas allmäntäckning som ett led i den övriga inkomstfinansieringen försvagas. Tillräcklig totalfinansiering gör det möjligt för kommunerna att vidta de förebyggande åtgärder som de anser vara nödvändiga. Dessutom förutsätter de förebyggande åtgärderna ett omfattande samarbete exempelvis mellan utbildningen som kommunen ansvarar för och arbetskraftsförvaltningen som staten ansvarar för.

Helsingfors den 16 december 2012

Förvaltnings- och kommunminister Henna Virkkunen