

Kuntien valtionosuuksien kohdentamisen vaikeus

Svårigheten att fördela statsandelarna

Heikki Helin & Markku Lankinen

Artikkelissa tarkastellaan Vantaan, Tampereen ja Turun saamien valtionosuuksien erojen taustoja sekä pohdiskellaan pääkaupunkiseudun valtionosuuksiin liittyviä ongelmia. Tarkastelu perustuu vuoden 2003 lukuihin. Kuntien palvelutuotannon kustannukset ovat sitä suuremmat, mitä kehittyneempi niiden kustannuslaskenta on. Kaupunkien kustannuksia lisää mm. maahanmuuttajien määrä. Nykyinen valtionosuusjärjestelmä ei ota niitä lainkaan huomioon.

Taustaa

Kaupunkien vuoden 2004 tilinpäätösten valmistumisen aikaan keskusteltiin Vantaan talousongelmista. Vantaan kaupunginjohtaja Juhani Paajanen totesi valtionosuusjärjestelmän kohtelevan Vantaata väärin. Jos Vantaa saisi sen, minkä esimerkiksi Turku tai Tampere saa, niin Vantaan tulos olisi Paajasen mukaan positiivinen (HS 20.3.2005). Myös Vantaan kaupunginhallituksen puheenjohtaja Tapani Mäkinen syytti Vantaan talousvaikeuksien syyt eduskunnan ja valtioneuvoston vastuulle ihmetellen, että valtio antaa Turulle 160 miljoonaa euroa ja Tampereelle 120 miljoonaa euroa enemmän rahaa kuin Vantaalle" (HS 30.3.2005).

Helsingin Sanomat totesi pääkirjoituksessaan Vantaan saavan valtiolta tukea esimerkiksi Turku ja

Artikeln granskar på ett grovt plan bakgrunden till skillnaderna mellan de statsandelar Vanda, Tammerfors och Åbo får. Vi dryftar också problem med de statsandelar som Huvudstadsregionens kommuner får. Talen gäller året 2003. Kostnaderna för kommunernas serviceproduktion är desto större ju mera utvecklad deras kostnads-kalkylering är. Städernas kostnader ökas bl.a. av antalet invandrare. Nuvarande statsandelssystem beaktar inte alls detta.

Bakgrund

Då städernas bokslut för år 2004 blev färdiga pratades det om Vandas ekonomiska bekymmer. Stadens direktör Juhani Paajanen konstaterade att statsandelssystemet var orättvist mot Vanda. Om Vanda fick lika mycket som t.ex. Åbo eller Tammerfors får, skulle Vandas resultaträkning visa på plus (dagstidningen Helsingin Sanomat 20.3.2005). Även Tapani Mäkinen, ordförande för Vanda stadsstyrelse, sköt skulden för stadens ekonomiska svårigheter på Riksdagen och Statsrådet och förundrade sig över att staten ger 160 miljoner euro mera åt Åbo och 120 miljoner euro mera åt Tammerfors än åt Vanda (HS 20.3.2005).

I en ledare i Helsingin Sanomat konstaterades ytterligare att Vandas ekonomi var sämre än både Åbos

Vantaata vähemmän, vaikka molempien kaupunkien tilinpäätökset ovat selvästi Vantaata parempia (HS 11.4.2005).

Vuonna 2003 Vantaan valtionosuudet olivat 40, Tampereen 120 ja Turun 170 miljoonaa euroa. Vantaa sai siis Tampereeseen verrattuna 80 ja Turkuun verrattuna 130 miljoonaa euroa vähemmän valtionosuuksia. Osalle erosta löytyy luonnollinen selitys. Valtionosuuksien suuruudella ja tilinpäätösten heikkoudella ei kuitenkaan ole mitään suoraa yhteyttä, kuten Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa oletetaan. Kuntien valtionosuuksien vertailussa voidaan tehdä nopeita johtopäätöksiä, jotka yleensä kuitenkin ovat vääriä toimintojen organisoinnin erilaisuuden takia.

Ammatillinen koulutus ja verotulotasaus

Suurista kaupungeista eniten asukasta kohti valtionosuuksia saa Pori. Sen omassa organisaatiossa on koko Satakunnan ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakoulu. Lahdessa, jossa valitellaan myös valtionosuuksien vähyyttä, näistä toiminnoista vastaa koko maakunnan kattava koulutus konserni.

Paljon Vantaan valtionosuuksien erosta Tampereeseen ja Turkuun verrattuna selittyy ammatillisen koulutuksen organisoinnilla. Vantaalla oli vuonna 2003 ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun kustannukset 22 miljoonaa euroa, kun ne Tampereella olivat 67,5 ja Turussa 96,6 miljoonaa euroa.

Vantaalaisten tulot ovat suuremmat kuin tampereelaisten ja turkulaisten. Tästä johtuen Vantaa joutui "maksamaan" verotulotasauksista 57,2, Tampere 39,4 ja Turku 27 miljoonaa euroa. Virallisen terminologia mukaan kyse on valtionosuuksia tasaavasta vähenyksestä.

Kun poistetaan verotulotasaus ja ammatillisen koulutuksen valtionosuudet laskemasta, eroksi jää Tampereeseen verrattuna 17 ja Turkuun verrattuna 26 miljoonaa euroa.

och Tammerfors, att vardera hade ett klart bättre bokslut än Vanda (HS 11.4.2005).

År 2003 uppgick Vandas statsandelar till 40 miljoner euro, mot 120 miljoner för Tammerfors och 170 miljoner för Åbo. Vanda fick alltså 80 miljoner mindre i statsandelar än Tammerfors och 130 miljoner mindre än Åbo. En del av skillnaden har en naturlig förklaring. Men statsandelarnas storlek och bokslutens svaghet har inget direkt samband, såsom man antar i Helsingin Sanomats ledare. Jämförelser av blotta siffror kan leda till snabba slutsatser, som vanligtvis dock är felaktiga beroende på att olika kommuner har organiserat sina funktioner på olika sätt.

Yrkesutbildning och skatteinkomstutjämning

Bland de största städerna i Finland får Björneborg mest statsandelar per capita. Stadens organisation innehåller nämligen yrkesutbildningen, inklusive en yrkeshögskola, för hela landskapet, dvs. Satakunda. I Lahtis, som också klagat över små statsandelar, sköts dessa funktioner av en landskapsomfattande utbildningskoncern.

En stor del av skillnaden i statsandelar mellan Vanda och Åbo+Tammerfors beror på yrkesutbildningens organisation. I Vanda kostade yrkesutbildnings- och yrkeshögskolväsendet 22 miljoner euro år 2003, men hela 67,5 miljoner i Tammerfors och 96,6 miljoner i Åbo.

Vandaborna har högre inkomster än tammerfors- och åboborna. Därför måste Vanda punga ut med 57,2 miljoner i skatteinkomstutjämning, mot bara 39,4 miljoner i Tammerfors och 27 miljoner i Åbo. Enligt den officiella terminologin är det fråga om ett avdrag som utjämnar statsandelarna.

Om vi ur vår kalkyl eliminerar skatteinkomstutjämnings- och statsandelarna för yrkesutbildningen, blir skillnaden gentemot Tammerfors 17 miljoner och Åbo 26 miljoner euro.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa pääkaupunkiseutu katveessa

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän vuoden 2003 laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden nettokustannusten ero oli miinusmerkkinen Vantaalla 99, Tampereella 32 ja Turussa 25 miljoonaa euroa. Taulukossa 1 on esitetty kaikkien 16 suurimman kaupungin vastaavat luvut. Helsingin ero on peräti -414 miljoonaa euroa. Jos toteutumattomana käytettäisiin käyttökustannuksia, olisi Helsingin ero yli 200 miljoonaa euroa suurempi. Ero on kasvanut vuodesta 2000 (Helin 2002).

Nettokustannusten poikkeamat laskennallisista kustannuksista asukaslukuun suhteutettuina ovat suurimmat pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudun lisäksi eroja oli monissa Lapin kunnissa tai muutoin harvaan asutuissa kunnissa. Molemmissa kuntatyypeissä on siten tekijöitä, joita järjestelmä ei ota huomioon tai kustannukset ovat muutoin korkeat.

Kuntien palvelutuotannon kustannukset ovat sitä suuremmat, mitä kehittyneempi niiden kustannus-

Huvudstadsregionen i skymundan inom social- och hälsovård

År 2003 överskred de bokslutsenliga nettokostnaderna inom statsandelssystemet för social- och hälsovården de modellestimerade med 99 miljoner i Vanda, 32 miljoner i Tammerfors och 25 miljoner euro i Åbo. Motsvarande tal för de 16 största städerna i Finland finns i tabell 1. I Helsingfors var detta underskott rentav 414 miljoner. Om man som bokslutsenliga kostnader använde driftskostnaderna skulle det vara ännu 200 miljoner större för Helsingfors. Skillnaden har vuxit sedan år 2000 (Helin 2002).

Avvikelsen per capita i nettokostnader från de modellestimerade kostnaderna är störst i Huvudstadsregionen. Men även i många kommuner i Lappland och andra glesbygder förekom avvikelser. Så i vardera typen av kommun finns det faktorer som systemet inte beaktar eller för vilka kostnaderna annars bara är höga.

Kostnaderna för kommunernas serviceproduktion är desto högre ju mera utvecklad deras kostnadsbe-

Taulukko 1. 16 suurimman kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän laskennalliset kustannukset ja toteutuneet nettokustannukset 2003

Tabell 1. De modellestimerade och de bokslutsenliga nettokostnaderna för social- och hälsovård i de 16 största städerna i Finland

	Laskennalliset kustannukset Modellestimerade kostnader	Toteutuneet nettokustannukset Bokslutsenliga kostnader	Ero milj.e Skillnad milj.e	Ero e/as. Per inv.
Helsinki Helsingfors	1 103,5	1 517,5	-414,0	-740
Espoo Esbo	386,0	483,9	-97,9	-437
Tampere Tammerfors	402,0	434,1	-32,1	-160
Vantaa Vanda	316,8	415,9	-99,2	-539
Turku Åbo	370,0	395,5	-25,5	-146
Oulu	244,2	263,7	-19,5	-155
Lahti	206,4	215,0	-8,5	-87
Kuopio	182,0	184,9	-2,9	-33
Jyväskylä	160,7	177,3	-16,6	-201
Pori	165,4	156,0	9,3	122
Lappeenranta	121,8	123,6	-1,8	-30
Vaasa	118,7	133,7	-15,0	-263
Kotka	120,7	124,5	-3,8	-69
Joensuu	105,4	104,3	1,1	21
Hämeenlinna	101,3	99,3	2,0	43
Mikkeli	97,2	97,9	-0,8	-16

Toteutuneet kustannukset eivät ole täysin vertailukelpoiset valtionosuusjärjestelmän laskennallisten kustannusten kanssa. - De bokslutsenliga kostnaderna är inte helt jämförbara med dem som estimerats enligt statsandelssystemets modell

laskenta on. Erityisesti tilahallinnon kustannukset vaihtelevat kunnittain. Vaikka pääkaupunkiseudun kuntien kustannuksissa onkin hieman kustannuslaskennan tehokkuuden tuomaa lisää, ei se selitä koko eroa. Suurten kaupunkien palvelukustannusten tarkastelussa todettiin, että Helsingissä suurtuotannon edut ovat muuttuneet lisäkustannuksiksi. Kaupunki onkin onnistunut karsimaan menojaan samaan aikaan kun muiden kaupunkien kustannukset ovat kasvaneet voimakkaasti. (Helin 2005).

Pääkaupunkiseudun kohdalla kyse saattaa olla erilaisista suurkaupunkiympäristöön liittyvistä tekijöistä, joita ei ole huomioitu laskennallisissa kustannuksissa.

Erojen taustojen pohdintaa

Yli 65-vuotiaiden kustannukset ovat sitä suuremmat, mitä suurempi osa väestöstä kuuluu tähän ikäryhmään. Tilastokeskuksen tilastosta ei ole mahdollista saada sosiaali- ja terveydenhuollon yli 65-vuotiaiden kustannuksia. Viisikkokaupungit ovat selvittäneet kustannukset. Erot laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten välillä ovat samansuuntaiset kaikissa kaupungeissa.

Helsingin sosiaali- ja terveydenhuollon 414 miljoonan euron erosta yli 65-vuotiaiden osuus on 124 miljoonaa euroa. Vantaalla 99 miljoonan erosta 19 miljoonaa kohdistuu tähän ikäluokkaan ja Espoon 97 miljoonan euron erosta 16 miljoonaa euroa. Suurin osa erosta johtuu siis muista sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnoista.

Näyttää siltä, että lasten päivähoidon työssäkäyntikerroin ei ehkä erottele suuria kaupunkeja riittävästi keskenään, vaikka se erottaisikin ns. syvän maaseudun ja kaupunkimaiset kunnat (kuvio 1). Vuonna 2003 lasten päivähoidon toteutuneet kustannukset euroina 0–6-vuotiasta kohden olivat laskennallisia kustannuksia suuremmat neljäsosassa kuntia. Euroissa mitaten suurimmat ero olivat Helsingissä 48, Esboossa 29 ja Vantaalla 13 miljoonaa euroa.

räkning är. I synnerhet förvaltningen av kommunens lokaler varierar från kommun till kommun. Trots att kostnaderna i Huvudstadsregionen innehåller ett litet extra på grund av kostnadsberäkningens effektivitet, förklarar det inte hela skillnaden. En analys av de stora städernas servicekostnader kom fram till att fördelarna med stora volymer hade förvandlats till extra kostnader i Helsingfors. Men nu har staden lyckats gallra i utgifterna samtidigt som kostnaderna ökat starkt i övriga kommuner (Helin 2005).

I Huvudstadsregionens fall kan det vara fråga om att olika faktorer som är typiska för storstadsmiljöer inte beaktats inom de modellestimerade kostnaderna.

Om bakgrunden till skillnaderna

Kostnaderna för äldreomsorgen är desto större, ju större del av befolkningen som fyllt 65. Statistikcentralens statistik får inte skilt fram social- och hälsovårdens kostnader för över 65-åringar. De fem största städerna har däremot gjort denna beräkning. Skillnaderna mellan modellestimerade och bokslutsenliga kostnader är likartade i alla fem städer.

Av den 414 miljoner stora skillnaden i social- och hälsovården i Helsingfors beror 124 miljoner på över 65-åringarna. I Vanda står denna åldersklass för 19 av de 99 miljonerna, och i Esbo 16 av de 97 miljonerna. Så största delen av skillnaderna beror på andra funktioner inom social- och hälsovården än äldreomsorgen.

En annan faktor är dagvården. Det verkar som om koefficienten för förvärsarbete bland småbarnsföräldrar inte i tillräcklig mån särskiljer de stora städerna sinsemellan, trots att den gör skillnad på typiska landsorts- resp. stadskommuner (Figur 1). År 2003 var de bokslutsenliga kostnaderna per 0–6-åring för barndagvård högre än de modellestimerade i en fjärdedel av kommunerna. Absolut sett var skillnaden störst i Helsingfors med 48, Esbo 29 och Vanda med 13 miljoner euro. I Åbo var skillnaden 1,8 miljoner. I

Taulukko 2. Viisikkokuntien yli 65-vuotiaiden sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset ja toteutuneet kustannukset 2003 (milj.e)

Tabell 2. De fem största städernas modellestimerade och bokslutsenliga kostnader för social- och hälsovård för över 65-åringar år 2003

	Laskennallinen Modellestimerade	Toteutunut Bokslutsenlig	Ero Skillnad
Helsinki Helsingfors	365,4	489,5	-124,1
Espoo Esbo	80,1	96,2	-16,1
Tampere Tammerfors	133,7	156,9	-23,2
Vantaa Vanda	59,9	79,5	-19,6
Turku Åbo	137,8	150,4	-12,6

Turun ero oli 1,8 miljoonaa euroa. Tampereella laskennalliset kustannukset olivat toteutuneita nettokustannuksia suuremmat 2,4 miljoonaa euroa (kuvio 1).

Sosiaalihuollossa on ilmeisesti eräitä sellaisia suurkaupungille ominaisia tekijöitä, jotka lisäävät kaupunkilaisen riskiä joutua turvautumaan yhteiskunnan tukeen ja siten kunnan sosiaalitoimen palvelujen tarvetta. Tällainen on esimerkiksi vuokralla asuvien prosentuaalinen osuus. Niiden suuruudella on jonkinlainen tilastollinenkin yhteys laskennallisten ja toteutuneiden kustannusten eroon euroina asukasta kohti (kuvio 2). Vastaavanlaisia ns. suurkaupunkitekijöitä on mahdollisesti muitakin.

Pääkaupunkiseudulla palvelujen tarve saattaa olla muita suurempi. Siihen viittaa se, että palvelututkimuksissa on todettu, että ne joilla on jo hyvät palvelut, ovat kaikkein vaativimpia.

Kustannuksia lisää myös maahanmuuttajien määrä. Niitä ei nykyinen valtionosuusjärjestelmä ole ottanut lainkaan huomioon. Maahanmuuttajia on erityisesti Helsingissä, Vantaalla ja Turussa.

Yhteenveto

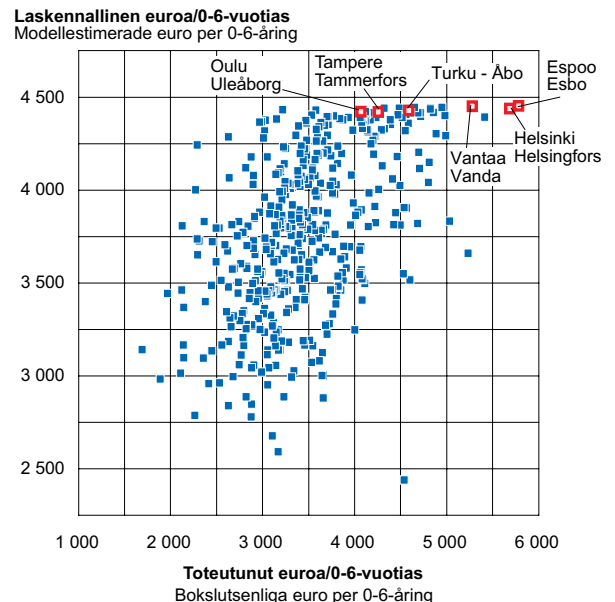
Tämä karkea tarkastelu on osoittanut, että Vantaa ei siis poikkea valtionosuuksien suhteen Helsingistä ja Espoosta. Vantaan valtionosuuksien erot Turkuun ja Tampereeseen johtuvat paljolti toimintojen erilaisesta organisoinnista (ammattillinen koulutus) ja vantaalaisten näitä kaupunkeja korkeammasta tulopohjasta (verotulotasaus). Sosiaali- ja terveydenhuollon las-

Tammerfors var däremot de bokslutsenliga kostnaderna 2,4 miljoner lägre än de modellestimerade (Figur 1).

Inom socialvården finns det tydligen en del sådana typiska storstadsfaktorer som ökar invånarnas risk för beroende av samhälleligt stöd och därmed deras sannolikhet att bli kund hos socialväsendet. Andelen personer som bor på hyra är en dylik faktor.

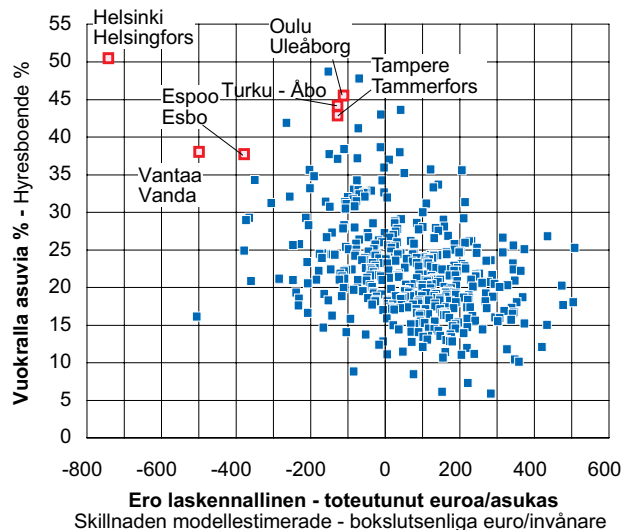
Kuvio 1. Lasten päivähoiton laskennalliset ja toteutuneet kustannukset euroa/0-6 vuotias 2003

Figur 1. Kommunernas modellestimerade och bokslutsenliga kostnader (euro per 0-6-åring) för barndagvård år 2003



Kuvio 2. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten ja toteutuneiden nettokustannusten ero 2003 euroa asukas ja vuokralla asuvien % osuus

Figur 2. Skillnaden mellan modellestimerade och bokslutsenliga nettokostnader för social- och hälsovård år 2003 (euro/invånare), samt andelen invånare som bor på hyra



kennallisten ja toteutuneiden kustannusten ero on Tampereella ja Turuissa Vantaata pienempi, siksi että tuottavat palvelunsa pääkaupunkiseutua halvemmalla.

Valtiosuusjärjestelmä ei kuitenkaan ota huomioon erilaisia suurkaupunkeihin liittyviä piirteitä, joista johtuen kaupunkilaiset joutuvat turvautumaan kaupungin palveluihin muita herkemmin. Nämä tekijät lisäävät suurkaupunkien kustannuksia.

Den har ett visst statistiskt samband med skillnaden per capita i modellestimerade och bokslutsenliga kostnader (Figur 2). Möjligen finns det även andra dylika s.k. storstadsfaktorer.

I Huvudstadsregionen kan behovet av service vara större än annanstans. På detta tyder till exempel det faktum att olika enkäter om service har visat att de klienter som redan får fin service är de allra kräsaste.

Kostnaderna ökas också av antalet invandrare. Dem tar det nuvarande statsandelssystemet inte alls i betraktande. Invandrare finns det särskilt mycket av i Helsingfors, Vanda och Åbo.

Sammandrag

Denna grova analys har visat att Vanda inte beträffande statsandelar avviker från Helsingfors och Esbo. Skillnaderna i statsandelar mellan å ena sidan Vanda och å andra sidan Åbo och Tammerfors beror i hög grad på olika organisering av yrkesutbildningen och på att vandaborna har högre inkomster (skatteinkomstutjämnningen). Åbo och Tammerfors har mindre skillnad än Vanda mellan modellestimerade och bokslutsenliga utgifter för social- och hälsovården, och det beror på att de två förstnämnda producerar sin service billigare än i Huvudstadsregionen.

Men statsandelssystemet beaktar inte en del typiska storstadsfenomen, som gör att invånarna har ökad risk att måsta ty sig till stadens service. Dessa faktorer ökar storstädernas kostnader.

Lähteet | Källor

Helin Heikki (2002). Kallis Helsinki. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2002:1.

Helin Heikki (2005). Helsinki kiristi vyötään. Suurten kaupunkien palvelukustannukset 2003. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2005:1.

Kumpulainen Aila (2004). Viiden suurimman kaupungin vanhusten sosiaali- ja terveystalvelujen ja kustannusten vertailu. Vanhuspalvelujen viisikko-työryhmä 22.11.2004.

Sosiaali- ja terveydenhuollon vuoden 2003 valtiosuuslaskelmat.

Tilastokeskus, Vuoden 2003 talous- ja toimintatilastot.