

12.12.2013

## Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Keskeiset pääperiaatteet ja laskentakriteerit:

1. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus
  - tasausraja 100 % (nykyisin 91.86 %)
  - tasauslisä 80 % (nykyisin 100 %)
  - tasausvähennys 30 % lisättynä tasausrajan ylittävän osan luonnollinen logaritmi (nykyisin 37 %)
  - tulojen tasaukseen siirretään 700 milj. euroa (kustannusten tasauksesta, euroa/as)
  
2. Laskennallisiin kustannuksiin sisältyvät erät:
  - *ikä rakenne ja sairastavuus* (painot THL:n ja VATTin selvityksistä, muutettu ikärakenteen ja sairastavuuden perusteella jaettavia kokonaissummia)
  - *työttömyysaste* (kunnan kerroin = kunnan työttömyysaste/koko maan keskiarvo)
  - *kaksikielisyys* (kaksikielisille kunnille = kaksikielisuuden hinnasta 7 % koko asukasluvun perusteella ja 93 % ruotsinkielisen väestön perusteella, asukasluvun perusteella jaetaan n. 35 % ja ruotsinkielisten perusteella 65 % koko summasta)
  - *vieraskielisyys* (kunnan kerroin = kunnan vieraskielisten osuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)
  - *asukastiheys* (kunnan kerroin = koko maan keskiarvo/kunnan asukastiheys, kerroin rajattu maksimissaan 20:een)
  - *saaristo* (varsinaisille saaristokunnille = asukasluvun perusteella ja saaristokunnalle, jonka asukaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen = korotus on kolminkertainen)
  - *koulutustausta* (kunnan kerroin = ilman tutkintoa olevien 30 – 54-vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)
  
3. Lisäosat
  - *syryjäisyys* (syryjäisyyslunun perusteella, jos syryjäisyysluku on yli 1,5 = kunnan kerroin on kolminkertainen)
  - *saamelaisten kotiseutualueen lisä* (saamelaisten kotiseutualueen kunnille = asukasluvun perusteella kerrottuna saamenkielisten osuudella koko väestöstä)
  - *työpaikkaomavaraisuus* (kunnan kerroin = kunnan työpaikkaomavaraisuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus on maan alin)

### Uusi järjestelmä

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen järjestäminen ja niiden rahoitus koko maassa. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on osa hallituksen kuntauudistusta.

Nykyistä valtionosuusjärjestelmää on syystäkin pidetty monimutkaisena ja vanhentuneena. Valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään vähentämällä merkittävästi laskentakritee-

reja ja poistamalla kriteerien päällekkäisyyksiä. Nykyjärjestelmässä kriteereitä on lähes 50 ja osa niistä on päällekkäisiä.

Määräytymisperusteiden laskentaperiaate selkiytyy; yleisperiaatteena on asukasluku \* hinta \* kerroin.

Väestön ikärakenne ja sairastavuus ovat edelleen valtionosuuksien perusteena. Valtionosuudet perustuvat jatkossakin merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Kriteerien sisältöjä kuitenkin uudistetaan ja päivitetään.

**Uuden järjestelmän perusrakenne on seuraava:**

- A. Laskennalliset kustannukset
- B. Kuntien omarahoitusosuus
- C. Lisäosat
- D. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus
- E. Muut valtionosuuksiin tehtävät lisäykset/vähennykset ja siirtymätasaukset

Uuden järjestelmän perusrakenteen osat ovat samat kuin nykyisessä järjestelmässä, mutta niiden sisältöihin ja painoarvoihin esitetään jäljempänä mainittuja muutoksia.

**A. Uudet laskennallisten kustannusten määräytymisperusteet:**

Laskennalliset kustannukset määräytyvät seuraavien kriteerien mukaan:

- Ikärakenne
- Sairastavuus
- Asukastiheys
- Työttömyysaste
- Vieraskielisyys (koko väestön perusteella, nykyisin vain EOP-ikäiset)
- Kaksikielisyys ja
- Saaristoisuus
- Koulutustausta

### *Ikärakenne*

yksi ryhmitys (ei enää tehtäväkohtaisia ryhmityksiä) > hinnat/painot THL:n ja VATT:n selvityksistä

Peruspalvelujen laskennallisten kustannusten perushinnat määrätään erikseen seuraaville ikäluokille:

- 1) 0–5-vuotiaat;
- 2) 6-vuotiaat;
- 3) 7-12-vuotiaat;
- 4) 13-15-vuotiaat;
- 5) 16-18-vuotiaat;
- 6) 19-64-vuotiaat;
- 7) 65–74-vuotiaat;
- 8) 75–84-vuotiaat;
- 9) 85 vuotta täyttäneet ja vanhemmat.

*Taulukko. Laskennallisten kustannusten kriteerit ja niiden kustannuspainot nykyisessä ja uudessa järjestelmässä (vuoden 2013 tasossa).*

Laskennalliset kustannukset:										
	Ikärakenne	Sairastavuus	Työttömyys-aste	Kaksi-kielisyys	Vieras-kielisyys	As.tiheys	Saaristo	Koulutus-tausta	Muut	Yht.
Nykyjärjestelmä	20 080 470 782	2 332 433 374	470 352 162	51 721 750	40 652 624	196 782 832	2 288 246	0	1 237 772 715	24 412 474 485
UUSI MALLI	17 178 492 044	5 860 236 209	460 047 973	88 736 432	468 647 092	182 291 789	14 019 309	160 001 041	0	24 412 471 888
Suhteelliset osuudet, %										
	Ikärakenne	Sairastavuus	Työttömyys-aste	Kaksi-kielisyys	Vieras-kielisyys	As.tiheys	Saaristo	Koulutus-tausta	Muut	Yht.
Nykyjärjestelmä	82,3 %	9,6 %	1,9 %	0,2 %	0,2 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %	5,1 %	100,0 %
UUSI MALLI	70,4 %	24,0 %	1,9 %	0,4 %	1,9 %	0,7 %	0,1 %	0,7 %	0,0 %	100,0 %

THL:n selvityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvo kustannuseroja selittävinä tekijöinä muuttuu oleellisesti suhteessa nykyisiin painoihin. Tämä aiheuttaa sen, että ikärakenteen paino/osuus kaikista laskennallisista kustannuksista (ml. esi- ja perusopetus, päivähoito ja muut olosuhdetekijät) laskee n. 49 prosenttiin, kun nykyisin sen paino on n. 82 prosenttia. Sen sijaan sairastavuuden paino kasvaa lähes yhtä suureksi kuin ikärakenteen osuus. Em. muutoksilla on suurehkoja kuntakohtaisia vaikutuksia.

Edellä mainituista syistä esitetään ikärakenteen ja sairastavuuden painojen muutoksen lieventämistä, kuitenkin siten, että lopputulos on THL:n selvityksen suuntainen. Ministerityöryhmälle toimitetut laskelmat on tehty sille laskentaoletukselle, että ikärakenteen paino olisi noin 70 prosenttia ja sairastavuuden noin 24 %.

### *Sairastavuuskriteeri*

Tutkimuksen tilastolliset analyysit (THL/Häkkinen et kump.) tehtiin yksilöaineistolla, joiden pohjana ovat erityiskorvattavat yleiset kansantaudit/sairausluokitukset KELA:n tilastoista.

Taulukko. Sosiaali- ja terveydenhuollon painotetut kertoimet (lähde: THL/Häkkinen et kump.):

	Terveydenhuolto (55,6 % menoista)	Vanhustenhuolto (22,1 % menoista)	Sosiaalihuolto (22,3 % menoista)
<b>Ikäluokat</b>			
0-5v.	0,70	-	0,62
6v.	0,50	-	0,78
7-12v.	0,66	-	1,41
13-15v.	0,89	-	3,99
16-18v.	0,80	-	3,80
19-64v.	0,47	-	0,29
65-74v.	0,74	0,01	0,91
75-84v.	1,14	0,51	1,72
85v.+	1,65	3,03	3,96
<b>Sairastavuus</b>			
Diabetes	0,56	0,25	-
Epilepsia	0,98	1,24	-
Psykoosit	6,63	2,50	-
Reuma	0,84	-	-
Keuhkoastma	0,47	-	-
Verenpainetaudit	0,38	-	-
Sepelvaltimotauti	0,72	-	-
Crohnin tauti	0,79	-	-
Dementia	0,71	4,49	-
Syövät	1,10	-	-
Neurologiset taudit	1,12	1,62	-
Sydämen rytmihäiriöt		0,46	
<b>Työkyvyttömyys</b>	3,59	-	12,03
Alle 55-vuotiaat työkyvyttömyyseläkeläiset			

## B. Kunnan omarahoitusosuus

Uudessa järjestelmässä tulojen tasauksen painoa kasvatetaan suhteessa kustannusten/tarveerojen tasaukseen. Tulojen tasauksen (verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen) euromääräistä muutosta vastaavasti korotetaan kunnan omarahoitusosuutta. Siirto on koko maan tasolla kustannusneutraali. Vuoden 2013 tiedoilla siirron suuruus on n. 700 milj. euroa.

### C. Lisäosat

Lisäosat eivät kuulu peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin > ei omarahoitusosuutta. Ne sisältävät nykyisen yleisen osan ja lisäosat. Lisäosien kokonaismäärä on vuoden 2013 tasossa 305,7 milj. euroa.

#### *Syrjäisyys*

TK:n syrjäisyysluku kuten nykyisin (jatkossa vain yksi porrastus).

#### *Työpaikkaomavaraisuus*

Kunnalle myönnetään työpaikkaomavaraisuuden perusteella määräytyvänä lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty työpaikkaomavaraisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja työpaikkaomavaraisuuskertoimella. Korvaa nykyisen taajamarakennelisan.

#### *Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisä*

Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnetään saamenkielisyiden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan saamenkielisten osuudella.

### D. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

#### *Nykyisen verotulotasauksen sisältö*

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (*tasauslisä*), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 91,86 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (*tasausraja*). Kunnan valtionosuuteen lisätään asukasta kohden tasauslisänä tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksen mukainen euromäärä.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuudesta asukasta kohden euromäärä, joka on 37 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta (*tasausvähennys*).

Jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

#### *Uuden, ehdotettavan verotulotasauksen sisältö*

Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (*tasauslisä*), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin euromäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (*tasausraja; 100 %*). Kunta saa tasauslisää 80 prosenttia kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen

verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Tällöin kunta hyötyy verotulojen kasvusta tasausrajan ja tasauslisäprosentin erotuksen verran eli 20 prosenttia, kun nykyisin kunnan verotulojen kasvu vähentää vastaavasti tasauslisää. Verotulojen vähentyessä tilanne on vastaava eli kunnan verotulojen ja tasauksen yhteismäärä (tasattu verotulo) laskee 20 prosenttia verotulojen vähenemisen kokonaismäärästä.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys. Tasausvähennys on 30 prosenttia tasausrajan ylittävästä euromäärästä lisättyä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä. Luonnollinen logaritmi muunnetaan prosenttiyksiköiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että tasausvähennysprosentti on progressiivinen.

Kuten nykyisinkin, veroprosentin (kunnallis- ja kiinteistövero) muutokset eivät vaikuta verotuloihin perustuvaan valtionosuuteen, koska tasaus lasketaan maan keskimääräisillä veroprosenteilla.

#### **E. Muut valtionosuuksiin tehtävät lisäykset/vähennykset ja siirtymätasaukset**

Tarkoituksena yhdistää/karsia mahdollisuuksien mukaan. Toistaiseksi laskelmissa on mukana nykyiset erät sellaisinaan.

#### **Valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevat linjaukset**

##### **Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä käsittely 12.12.2013:**

*Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsitteli alustavasti valtionosuusuudistuksen siirtymäaika. Lopullisesta siirtymäajan pituudesta päätetään kuntien kuulemisen jälkeen hallituksen esityksen yhteydessä.*

*Ministerityöryhmän arvion mukaan valtionosuusuudistuksen kunnittaisessa muutoksessa käytetään vähintään viiden vuoden siirtymäaika, jonka aikana kuntakohtainen vuosimuutos rajoitetaan euroa asukasta kohti esimerkiksi seuraavasti:*

*1 vuosi: 50 euroa/as*

*2 vuosi: 50 euroa/as (ja kokonaismutos 100 euroa/as)*

*3 vuosi: 80 euroa/as (ja kokonaismuutos 180 euroa/as)*

*4 vuosi: 80 euroa/as (ja kokonaismuutos 260 euroa/as)*

*5 vuosi: 120 euroa/as (ja kokonaismuutos 380 euroa/as)*

##### **Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaus 3.12.2013:**

*Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi valtionosuusuudistuksen kriteerit ja pääperiaatteet.*

*Selvitysmies Arno Miittisen alustava ehdotus ja kuntakohtaiset koelaskelmat lähetetään kuntiin lyhyelle kuulemiskierrokselle, jonka aikana pyydetään kuntien kannanottoja muun muassa käytettyihin kriteereihin, laskentaperusteisiin sekä valtionosuusjärjestelmän uudistukseen tarvittavaan siirtymäaikaan.*

*Selvitysmies tekee lopullisen ehdotuksensa valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi kunta-kuulemisen jälkeen tammikuussa.*

### **Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaus 28.11.2013**

Kunnan omarahoitusosuus ammattikorkeakoulujen käyttökustannuksiin poistetaan vuoden 2015 alusta lukien. Kunnan omarahoitusosuutta muiden toimintojen käyttökustannuksiin korotetaan vastaavasti siten, että ammattikorkeakouluista siirtyvä kuntien omarahoitusosuus kohdistetaan kuntien peruspalveluihin ja toiselle asteelle siten, että kuntien peruspalveluihin kohdistetaan 36 % siirrettävästä summasta ja toiselle asteelle 64 % siirrettävästä summasta. Toisen asteen koulutuksen valtionrahoituksen säästöt toteutetaan siten, että valtionosuusprosentin pienentäminen ei lisää säästöjen vaikutusta koulutuksen järjestäjien rahoitukseen. Tämä takaamiseksi säädetään että toisen asteen koulutuksen yksikköhintoihin jatkossa tehtävissä muutoksissa omarahoitusosuus olisi sama kuin nykyisinkin (58,11 %) lukuun ottamatta osana rakennepoliittista ohjelmaa sovittavia 2.asteen toimenpiteitä, joiden käsittelystä tehdään erillisratkaisu.

### **Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjaukset 30.10.2013**

1. Valtionosuusjärjestelmän selkeyden ja hallittavuuden vuoksi siirretään seuraavat valtionavustukset kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin:
  - valtionavustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin (OKM) ja
  - valtionosuus ja -avustus yleisten kirjastojen perustamiskustannuksiin (OKM)
2. Voimalaitoksista yhteiskunnalle aiheutuvat vaikutukset koskevat laajempaa kuntajoukkoa kuin pelkästään voimalaitoksen sijaintikuntaa. Sen vuoksi ei ole perusteltua, että pelkästään voimalaitoksen sijaintikunta hyötyy laitoksesta korkeina kiinteistöverotuloina. Valtiovarainministeriön vero-osasto sekä kunta- ja aluehallinto-osasto valmistelevat yhteistyössä esityksen tavasta, jolla voimalaitoksista saatava kiinteistövero huomioitaisiin verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa.
3. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä käsittelee tarkemmin peruspalvelujen valtionosuuden yksityiskohtaiset laskentaperusteet ja päättää valmistelun jatkotoimenpiteistä selvitysmiehen alustavan ehdotuksen ja ministerityöryhmän tekemien linjausten pohjalta.

### **Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän aikaisemmat linjaukset**

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (Halke) linjasi valtionosuusuudistusta touko- ja kesäkuussa 2013.

Linjausten perusteella:

- 1) Järjestelmän painopistettä siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.
- 2) Järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niistä päällekkäisyyksiä.
- 3) Jatkossakin valtionosuudet perustuvat merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen sekä niitä koskevat kriteerit uudistetaan ottamalla niihin uudet ajantasaiset sisällöt.
- 4) Poistetaan määräytymistekijöistä porrastukset ja siten lisätään järjestelmän kuntaliitosneutraalisuutta.
- 5) Vieraskielisten määräytymisperuste laajennetaan koskemaan koko väestöä.
- 6) Parannetaan järjestelmän kannustavuutta tulojen tasauksessa ja poistamalla määräytymisperusteiden porrastukset sekä korvaamalla taajamarakennekriteeri työpaikkaomavaraisuudella.
- 7) Säilytetään kustannustenjaon tarkistus osana järjestelmää. Tavoitteena on siirtyä nykyistä tiheämpään tarkistukseen.
- 8) Uusi järjestelmä otetaan käyttöön 2015. Kuntien välisten muutosten lieventämiseksi vaurudutaan siirtymäaikaan.

Edellä mainitun lisäksi Halke linjasi, että toisen asteen koulutuksen rahoitusta ei siirretä osaksi yhden putken valtionosuuksia. Toisen asteen koulutuksen rahoitus myönnetään edelleen hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen järjestäjille. Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistämässä toisen asteen koulutuksen uudistamisen hallitusohjelmassa linjattujen periaatteiden mukaisesti.

#### Jatkovalmistelu

Hallinnon ja aluekehityksen käsiteltäviä valtionosuusuudistuksen laskelmat laskentaperusteineen, ne lähetetään kuntiin lyhyelle kuulemiskierrokselle, jonka aikana pyydetään kuntien kannanottoja muun muassa käytettyihin kriteereihin, laskentaperusteisiin sekä valtionosuusjärjestelmän uudistukseen tarvittavaan siirtymäaikaan.

Kunnilta tulevan palautteen pohjalta tehdään vielä arvio erityisesti laskentakriteerien ja siirtymätasauksen osalta.

Selvitysmies tekee lopullisen ehdotuksensa valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi kuntakuulemisen jälkeen tammikuussa. Hallituksen esitys lähtee lausunnoille helmikuussa 2014. Eduskunnan käsittelyyn esitys toimitetaan huhtikuussa ja tavoitteena on, että eduskunta käsittelee esityksen keväätistintokaudella 2014. Uusi valtionosuuslaki tulee voimaan 1.1.2015.