



1.2.2013

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Valtionosuusuudistus – uudistuksen alustavat peruslinjaukset

Hallitusohjelman kirjaukset

1. Hallitusohjelman kirjaukset

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyy seuraavia valtionosuusjärjestelmää koskevia kannanottoja:

- ”Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntauudistusta”
- ”Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Järjestelmän kannustavuutta parannetaan”
- ”Osana valtionosuusjärjestelmän uudistamista selvitetään perusopetuksen valtionosuuden perusteet tavoitteena tasa-arvoisen ja tasalaatuisen perusopetuksen saatavuuden varmistaminen myös jatkossa. Uudistuksen tavoitteena on, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon ja työttömyysasteeseen”
- ”Vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään valtiolle. Valtion ja kuntien väliset tehtävien siirrot toteutetaan kustannusneutraalisti”
- ”2.asteen koulutuksen rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille”

Hallitusohjelmassa ei ole mainintaa ylläpitäjille myönnettävän perusopetuksen jälkeisen koulutuksen (lukiot ja ammatillinen koulutus) yksikköhintarahoituksen säilyttämisestä erillään muusta peruspalvelujen valtionosuudesta.

2. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän rakenne

Rakenteellisesti nykyinen valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta: 1) kustannus- ja tarveerojen tasauksesta (käyttötalouden valtionosuusjärjestelmä) ja 2) tulopohjan tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus). Valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta on pidetty kokonaisuutena toimivana.

Hallinnollisesti valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta osasta, 1) valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja 2) opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisesta valtionosuusrahoituksesta, jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Laskennallisuuteen perustuva valtionosuusjärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1993 alkaen. Sitä on uudistettu monta kertaa mutta peruseriaatteet ovat pysyneet ennallaan. Viimeisin uudistus on ollut voimassa vuodesta 2010. Tuolloin toteutetussa uudistuksessa peruspalvelujen valtionosuudet yhdistettiin valtiovarainministeriön hallinnonalalle (nk. yhden putken valtionosuudet). Laskentaperusteet jäivät pääasiassa ennalleen. Esi- ja perusopetuksen laskentaperusteet muutettiin asukasperusteisiksi.

3. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän uudistamistarpeet

Valtionosuusjärjestelmää kohtaan on esitetty kritiikkiä useasta eri näkökohdasta:

- Laskennan monimutkaisuus
- Määräytymisperusteiden suuri määrä
- Määräytymisperusteiden päällekkäisyys
- Käytettyjen valtionosuuskriteerien tarkoituksenmukaisuus ja oikea kohdentuvuus
- Kuntaliitosneutraalisuus
- Järjestelmän kannustinvaikutukset
- Järjestelmän hallinnollinen kaksijakoisuus valtiovarainministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön välillä

4. Selvitysmiehen alustavat linjaukset valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi

Tarve nykyisen valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi on pysynyt suurena viime vuosina. Uudistuksen tavoitteena tulee olla *järjestelmän oleellinen yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen*. Tämä edellyttää sekä järjestelmän rakenteen uudelleen tarkastelua että laskentatekijöiden määrän karsimista ja päällekkäisyyksien poistamista.

A. Järjestelmän yleiset periaatteet

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne ja painotuksen muuttaminen

- Nykyjärjestelmässä tasataan kuntien kustannus- ja tarve-eroja sekä tulopohjan eroja. Pääpaino on kustannus- ja tarve-erojen tasauksessa.
- **Alustava linjaus:** *Tulojen tasauksen painoa lisätään. Siirto (0,5 – 1 mrd. euroa) kustannusten tasauksesta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen.*

Järjestelmä perustuu laskennallisuuteen

- Valtionosuusjärjestelmä perustuu jatkossakin laskennallisuuteen.
- **Alustava linjaus:** *Laskennallisten kustannusten määrittämisen perustana olevia perushintoja korotetaan vuosittain valtionosuusindeksillä. Valtionosuus ei perustu todellisiin kustannuksiin kuntakohtaisesti, vaan koko maan tasolla laskennalliset kustannukset tarkistetaan todellisten kustannusten tasolle (kustannustenjaon tarkistus). Olennaista järjestelmän kannalta jatkossakin on, että se koostuu sellaisista laskentatekijöistä, että kunnat eivät voi omilla päätöksillä vaikuttaa valtionosuutensa määrään.*

Kuntaliitosneutraalisuus

- Nykyjärjestelmässä osaan laskentaperusteista sisältyy porrastuksia, jotka aiheuttavat valtionosuuksien muutoksia kuntien yhdistymistilanteissa.
- **Alustava linjaus:** *Poistetaan järjestelmästä kuntien yhdistymistilanteissa valtionosuusmenetyksiä aiheuttavat porrastukset.*

Kannustavuus

- Tavoitteena on taloudelliseen toimintaan sekä tehokkaaseen palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen kannustava rahoitusmalli.
- **Alustava linjaus:** *Kunnan pystyessä järjestämään palvelunsa keskimääräistä laskennallista kustannusta edullisemmin, kunta saa valtionosuushyödyn itselleen. Valtionosuusjärjestelmään lisätään kannustavuutta painottavia elementtejä. Esimerkkeinä verotuloihin perustuvan tasauksen muutos (veropohjan laajentamisen hyödyt), työpaikkaomavaraisuus (yritystoiminnan laajenemisen hyödyt), laskentatekijöiden porrastusten poistaminen.*

Valtionosuusjärjestelmän selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen

- Nykyjärjestelmässä kunnan peruspalvelujen valtionosuus määräytyy noin 50 eri laskentatekijän perusteella.
- **Alustava linjaus:** *Laskentatekijöiden päällekkäisyyttä ja määrää vähennetään olennaisesti. Laskentatekijöiden määrä vähenee noin kymmeneen, ikärakenne yhtenäistetään ja samaa olosuhde-eroa kuvaavia tekijöitä yhtenäistetään (esim. syrjäisyys, saaristoisuus, kaksikielisyys)*

Järjestelmä tukeutuu peruskuntaan

- Nykyistä järjestelmää on kritisoitu järjestelmän hallinnollisesta kaksijakoisuudesta valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välillä. Kunnat ovat esittäneet valtionosuuksien yhdistämistä ja rahoituksen maksamista suoraan kunnille. Kuntien mahdollisuudet peruspalvelujen rahoituksen ja järjestämisen suunnitteluun paranisivat nykyisestä.
- **Vaihtoehtoinen linjaus:** *Valtionosuudet maksetaan kokonaisuudessaan kunnille. Tämä merkitsee perusopetuksen jälkeisen koulutuksen rahoituksen siirtämistä osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta kuitenkin siten, että koulutuksen järjestäjän rahoitus ja oppilaiden vapaa hakeutumisoikeus turvataan jatkossakin (kotikuntakorvausjärjestelmä). Tätä on selvitetty tarkemmin kohdassa ”II asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmä”.*

Kustannustenjaon tarkistus

- Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa arvioidaan vastaavtko valtionosuusjärjestelmän laskennalliset kustannukset kuntien valtionosuustehtävien todellisia kustannuksia. Nykyisen valtionosuuslainsäädännön perusteella kustannustenjaon tarkistus tehdään neljän vuoden välein. Viimeisissä tarkistuksissa kustannusten erot ovat olleet varsin huomattavat. Edellisen kustannustenjaon perusteella kunnille maksettiin noin 400 miljoonaa euroa vuonna 2012. Nykyistä tasaisempi rahoitus olisi parempi sekä kuntien että valtion kannalta. **Alustava linjaus:** *Kuntien rahoituksen vakauden lisäämiseksi selvitetään mahdollisuutta siirtyä nykyistä tiheämmin toteutettavaan kustannustenjaon tarkistukseen.*

B. Laskentaperusteiden kehittäminen

Painopisteen siirto kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen ja tulojen kannustavuuden lisääminen

- Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja on 91,86 prosenttia keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Kunnat, joiden laskennallinen verotulo alittaa tasausrajan, saavat tasauslisänä laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksen täysimääräisesti. Jos kunnan laskennallinen verotulo ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista tasausvähennyksenä euromäärä, joka on 37 prosenttia kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta (tasausrajan ylittävältä osalta). Nykyisin tasauslisäkuntia on 243 kpl ja tasausvähennykskuntia 61 kpl.
- **Alustava linjaus:** *Tulojen tasaukseen siirretään 0,5 – 1 mrd. euroa kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta. Painopistettä siirretään tulojen tasaukseen, mutta pääpaino on edelleen kustannuserojen tasauksessa. Tasausraja nostetaan 100 %:iin. Tämän lisäksi tasausjärjestelmään sisällytetään kaksi muuta uutta elementtiä. Ensinnäkin tasauslisä on 80 – 85 % kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta (ei 100 %:a kuten nykyisin). Tämä muutos lisää tasausjärjestelmän kannustavuutta, koska kunnan veropohjan kasvu ei merkitse enää tasauksen täysimääräistä pienenemistä tasausrajan alapuolella olevissa kunnissa. Toisaalta tasausrajan yläpuolella tasausvähennysprosentti esitetään jatkossa liukuvaksi siten, että korkeamman tulotason kunnissa vähennysprosentti olisi korkeampi kuin esimerkiksi tasausrajan lähellä olevissa kunnissa.*

Esitettävässä tulojen tasauksessa tasaalisäkuntia on 275 kpl ja tasausvähennyskuntia 29 kpl. Tasausjärjestelmässä kaikki kunnat yhtä lukuun ottamatta hyötyvät. Tämä edellyttää siis rahoituksen siirtämistä kustannuksen tasauksesta tulojen tasaukseen, esimerkiksi tasasuuruisesti kaikilta kunnilta euroa/asukas periaatteella..

Ikäryhmäpainojen tarkistaminen ja uusi sairastavuutta kuvaava laskentaperuste

- Nykyjärjestelmässä eri ikäryhmien ja sairastavuuden perusteella määräytyy noin 92 prosenttia valtionosuuden laskennallisista kustannuksista. Nykyisessä järjestelmässä ikäryhmien painot on määritelty 1990-luvun alussa. Valtionosuuksien oikeudenmukaisen kohdentuvuuden osalta on tärkeää päivittää painot uusimmilla tilastotiedoilla (v. 2011). Sairastavuudelle pyritään kehittämään nykyistä kriteeriä paremmin kuvaava laskentatekijä. Nykyinen sairastavuuskriteeri lasketaan alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrän perusteella ja se kuvaa palveluiden tarvetta rajoitetusti.
- **Alustava linjaus:** THL ja VATT selvittävät valtiovarainministeriön toimeksiannosta laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kannalta keskeiset ikäryhmien painot (hinnat) ja sairastavuustekijän kehittämisvaihtoehdot uusimpien tilastotietojen mukaisina. Lopulliset tiedot tuloksista ovat selvitysmiehen käytössä syyskuun aikana.

Laskennan yksinkertaistaminen; ikärakennetekijän yhdistäminen

- Nykyjärjestelmässä laskennalliset kustannukset muodostuvat kolmesta erillisestä ikärakenteesta (sosiaalihuolto, terveydenhuolto, esi- ja perusopetus), jotka ovat osittain tai kokonaan päällekkäisiä
- **Alustava linjaus:** järjestelmän pohjana on yksi yhtenäistetty ikärakenne, johon sisällytetään uutena ryhmänä myös 16-18 –vuotiaat (2. aste).

Laskennan yksinkertaistaminen; laskentatavan yhdenmukaistaminen

- Nykyjärjestelmässä laskennalliset kustannukset muodostuvat erilaisista laskentatavoista (-kaavoista) ja porrastuksista.
- **Alustava linjaus:** laskennallinen kustannus muodostuu yhteneväisesti kaikkien laskentatekijöiden osalta = kunnan asukasluku x perushinta x kerroin. Kerroin huomio kuntien olosuhde-erot.

Uudet kriteerit

Vieraskielisyys:

- Maahanmuuton kustannukset ovat lisääntyneet viime vuosina voimakkaasti. Sen aiheuttamat kustannukset kohdentuvat epätasaisesti kuntiin. Nykyisessä järjestelmässä maahanmuuton kustannukset huomioidaan vain esi- ja perusopetuksen laskennallisissa kustannuksissa. Hallitusohjelman mukaan kiinnitetään erityistä huomiota niihin maahanmuuttajajoukkoihin, jotka saapuvat Suomeen oppivelvollisuusiän loppupuolella tai oppivelvollisuusiän jälkeen.
- **Alustava linjaus:** Vieraskielisyys painoa laskennallisissa kunnissa lisätään oleellisesti. Laskentaperusteena on jatkossa koko vieraskielisen väestön määrä, ei esi- ja perusopetuksen ikäluokka kuten aikaisemmin.

Työpaikkaomavaraisuus:

- Kuntien panostuksia elinkeinopolitiikkaan ja sitä kautta työpaikkojen lisäämiseen sekä veropohjan vahvistamiseen ei ole huomioitu nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä. Kuitenkin yksittäisten kuntien panostukset mm. liikenneinfrastruktuuriin ovat huomattavat. Kuntien investoinnit liikenneväyliin vaikuttavat myönteisesti samanaikaisesti koko seudulla ja valtakunnallisesti. Valtakunnallisten liikenneinvestointien toteuttaminen on viime vuosina edellyttänyt huomattavaa panostusta myös kunnilta vaikka lain mukaan kyse on valtiolle kuuluvista inves-

toinneista. Kustannukset ovat korkeimmat suurimmissa kaupungeissa ja maakuntien keskuskunnissa.

- **Alustava linjaus:** Kuntien panostukset infrastruktuuriin ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittämiseen otetaan huomioon korvaamalla nykyinen taajamarakennelissä uudella kriteerillä, työpaikkaomavaraisuudella. Monet keskuskuntien tekemät investoinnit hyödyntävät koko keskusseutua ja laajemminkin. Uudella kriteerillä on myös työllisyyden parantamista kannustava vaikutus ja se huomioi demografisten muutosten aiheuttamia vaikutuksia (työllisen vs. työvoiman ulkopuolisen väestön alueellinen sijoittuminen).

Ammattikorkeakoulujen rahoitus

- Hallitusohjelmassa on linjattu, että ammattikorkeakoulujen järjestäminen siirtyy valtion vastuulle.
- **Alustava linjaus:** Ammattikorkeakoulujen rahoitukseen kuluva kustannuserä (900 milj. euroa) siirtyy valtion kustannettavaksi, mikä edellyttää kuntien rahoitusosuuden lisäämistä (noin 0,5 mrd. euroa) valtionosuusjärjestelmässä. Se toteutetaan lisäämällä kuntien omarahoitusosuutta valtionosuusjärjestelmässä.

II asteen koulutuksen rahoitusjärjestelmä

- Nykyisin 2. asteen koulutuksen rahoitus kuuluu hallinnollisesti opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan. Hallitusohjelmassa mainitaan, että kuntien vastuuta perusopetuksen päättävien nuorten ohjauksesta vahvistetaan (liittyä koulutustakuuseen).
Vaihtoehtoinen linjaus: Järjestelmän yhtenäistämisen ja nuorten perusopetuksen jälkeisen koulutuksen edellytysten turvaamiseksi (nuoristo-/koulutustakuu) 2. asteen koulutuksen rahoitus yhdistetään ns. yhden putken valtionosuuksiin. Rahoitus huomioidaan ikäryhmissä, joihin lisätään uutena ryhmänä 16-18 –vuotiaat.

Kotikuntakorvausjärjestelmä

- Kotikuntakorvausjärjestelmä säilyy esi- ja perusopetuksen osalta nykyisellään. Valtiovarainministeriö suorittaa erilliseen kyselyyn perustuen maksatukset suoraan ylläpitäjille (kunnilla kotikuntakorvausmenot ja -tulot).
- **Vaihtoehtoinen linjaus:** Toisen asteen siirron osalta selvitetään vastaavan menettelyn käyttökelpoisuutta. Kotikuntakorvausjärjestelmä takaisi sen, että rahoitus kohdentuisi jatkossakin suoraan koulutuksen ylläpitäjille ja järjestelmä ottaisi huomioon eri koulutusalojen väliset kustannuserot nykyiseen tapaan.

5. Valtionosuusuudistuksen valmisteluaikataulu

Selvitysmiehen alustavien linjausten esittely	
- Tiedotustilaisuus	12.2.2013
Selvityshankkeet	
THL:n lopulliset tulokset ikäryhmien painoista	Elo-syyskuu 2013
VATTin lopulliset tulokset ikäryhmien painoista	Syys-lokakuu 2013
Selvitysmiehen lopullinen esitys uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi	Joulukuu 2013
HE lausunnoille ja kuthanek ym. käsittelyyn	Tammikuu 2014
HE eduskunnalle	Maaliskuu 2014

Järjestelmä tulee voimaan

1.1.2015

LIITE Kalvosarja uudistuksen alustavista linjauksista