

KH: 13 /2014

72 §

VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN 2015

5 §

Kh 20.1.2014

(Valmistelija: vt. kunnanjohtaja Katja Pesonen, p. (03) 680 1211, talousjohtaja Jenni Jokela, p. (03) 680 1360)

Taustaa

Selvitysmies Arno Miettisen alustava ehdotus uudesta valtionosuusjärjestelmästä kuntakohtaisine koelaskelmineen julkistettiin 12.12.2013. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on osa hallituksen kuntauudistusta. Uusi valtionosuusjärjestelmä on pääosin kuntaliitosneutraali. Kuntien peruspalvelujen valtionosuudet ovat noin kahdeksan miljardia euroa, ja ne ovat keskimäärin 22 prosenttia kuntien käyttötuloista. Kuntakohtaiset laskelmat eivät ole lopullisia, vaan tulevat vielä muuttumaan. Koelaskelmat ja käytetyt kriteerit on lähetetty 17.12.2013 kommentointikierrokselle kuntiin. Kunta- ja aluehallinto-osasto pyytää kuntien kommentteja 17.1.2014 mennessä. Kommentteja toivotaan mm. käytetyistä kriteereistä, laskentaperusteista sekä valtionosuusjärjestelmän uudistukseen tarvittavasta siirtymäajasta.

Valtionosuusuudistus tulee voimaan vuoden 2015 alussa. Hallinnon ja aluekehityksen ministeriöryhmän linjaus on, että uudistukseen sovelletaan vähintään viiden vuoden siirtymäaikaa, jonka tarkoitus on tasoittaa muutosta. Ensimmäisinä vuosina kuntakohtainen muutos olisi korkeintaan 50 euroa asukasta kohti. Järjestelmää on tarkoitus selkeyttää ja vahvistaa, jotta peruspalvelujen järjestäminen voidaan turvata kaikkialla Suomessa. Valtionosuudet perustuvat jatkossakin valtaosin kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Valtionosuuksien laskemisessa käytettävät ikäluokkien painokertoimet ja sairastavuustiedot perustuvat THL:n ja VATTin selvityksiin. Painopistettä siirretään uudessa järjestelmässä kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. Kuntakohtaiset laskelmat ovat suuntaa-antavia, sillä jatkossa tarkoituksena on laskennan pohjina käyttää uusimpia, saatavilla olevia tunnuslukuja.

Selvitysmies Arno Miettinen tekee lopullisen ehdotuksensa valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta kommentointikierroksen jälkeen tammikuun loppuun mennessä. Virallinen kuulemiskierros järjestetään tämän jälkeen. Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle kevätistuntokaudella 2014 ja uuden lainsäädännön siirtymäaikaoinen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2015 alkaen. Selvitysmiehen alustava ehdotus pohjautuu Hallinnon ja aluekehityksen ministeriöryhmän keväällä 2013 hyväksymiin alustaviin linjauksiin, joiden mukaan järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niiden päällekkäisyyksiä. Nykyisessä järjestelmässä on noin 48 kriteeriä, joista osa on keskenään päällekkäisiä ja vanhentuneita. Peruspalvelujen valtionosuuksissa olisi jatkossa 8 kriteeriä ja lisäosissa 3 kriteeriä. Uudessa järjestelmässä määräytymisperusteiden laskentaperiaate selkeytyy, jolloin läpinäkyvyys lisääntyy. Yleisperiaatteena on asukasluku* hinta * kerroin.

Uuden järjestelmän perusrakenne on seuraava:

- laskennalliset kustannukset
- kuntien omarahoitusosuus
- lisäosat
- verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus
- muut valtionosuuksiin tehtävät lisäykset/vähennykset ja siirtymätasaukset.

a. Laskennalliset kustannukset

Laskennalliset kustannukset määräytyvät seuraavien uusien kriteerien mukaisesti: ikärakenne, sairastavuus, asukastiheys, työttömyysaste, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristaisuus sekä koulutustausta. Lisäosan kriteerit olisivat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisä.

Nykyisen ja uuden valtionosuusjärjestelmän laskennallisten kustannusten eroavaisuudet on kuvattu Valtiovarainministeriön 12.12.2013 julkaisemassa rakennevertailussa (alla).

VM/KA0

12.12.2013

Nykyinen ja UUSI järjestelmä, rakennevertailu

Vuoden 2013 tiedoilla

Laskennalliset kustannukset:										Yht.
	Ikärakenne	Sairastavuus	Työttömyysaste	Kaksikielisyys	Vieras-kielisyys	As.tiheys	Saaristo	Koulutustausta	Muut	
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	Työttömyysaste	Kaksikielisyys	Vieras-kielisyys	As.tiheys	Saaristo	Koulutustausta	Muut	
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 %

Edellä esitetty rakennevertailu osoittaa, että ikärakenne ja sairastavuus säilyvät edelleen valtionosuuksien määräävimpinä tekijöinä, mutta niiden painoarvot ja sisältö ovat muuttumassa huomattavasti. Lisäksi vieraskielisyyden painoarvoa on lisätty merkittävästi ja koulutustausta on otettu mukaan kokonaan uutena tekijänä. Koulutustausta pyrkii kuvaamaan huono-osaisuutta.

Ikärakenneryhmien painoarvoja on muutettu siten, että 6-15-vuotiaiden painoarvoa on nostettu ja yli 85-vuotiaiden on laskettu huomattavasti. Sairastavuus perustuu THL:n tilastoanalyysiin, joiden pohjana ovat erityiskorvattavat yleiset kansantaudit sekä sairausluokitukset KELA:n tilastoista.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä sairastavuus huomioidaan kuntakohtaisesti. Vieraskielisyys määräytyy kunnan vieraskielisten määrän perusteella ja koulutustausta ilman tutkintoa olevien 30–54-vuotiaiden osuuden perusteella.

b. Kuntien omarahoitusosuus

Uudessa järjestelmässä tulojen tasauksen painoa kasvatetaan suhteessa kustannusten tasaukseen. Tulojen tasauksen (verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen) euromääräistä muutosta vastaavasti korotetaan kunnan omarahoitusosuutta. Siirto on koko maan tasolla kustannusneutraali.

c. Lisäosat

Lisäosat eivät kuulu peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin, joten niissä ei ole omarahoitusosuutta. Lisäosien kriteerit ovat syrjäisyys, työpaikkaomavaraisuus sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisä. Merkitävin muutos koskee työpaikkaomavaraisuutta. Työpaikkaomavaraisuus kertoo alueella työssäkäyvien ja alueella asuvan työllisen työvoiman määrän välisen suhteen. Jos työpaikkaomavaraisuus on yli 100 %, on alueen työpaikkojen lukumäärä suurempi kuin alueella asuvan työllisen työvoiman lukumäärä. Jos taas työpaikkaomavaraisuus on alle 100 %, on tilanne päinvastainen. Työpaikkaomaisuuden tunnuslukua laskettaessa kunnan kerroin on työpaikkaomavaraisuus vähennettynä sen kunnan osuudella, jonka osuus maan alin. Tämä kannustaa kuntaa aktiivisuuteen omassa elinkeinopolitiikassa.

d. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus

Verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien taseusta ehdotetaan muutettavaksi seuraavanlaiseksi: Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (taseuslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin euromäärä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (taseusraja 100 %). Kunta saa taseuslisää 80 prosenttia kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon ja taseusrajan erotuksesta. Tällöin kunta hyötyy verotulojen kasvusta taseusrajan ja taseuslisäprosentin erotuksen verran eli 20 prosenttia, kun nykyisin kunnan verotulojen kasvu vähentää vastaavasti taseuslisää. Verotulojen vähentyessä tilanne on vastaava eli kunnan verotulojen ja taseuksen yhteismäärä (tasattu verotulo) laskee 20 prosenttia verotulojen vähenemisen kokonaismäärästä.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää taseusrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen taseusvähennys. Taseusvähennys on 30 prosenttia taseusrajan ylittävästä euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä. Luonnollinen logaritmi muunnetaan prosenttiyksiköiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että taseusvähennysprosentti on progressiivinen.

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

e. Muut valtionosuuksiin tehtävät lisäykset/vähennykset ja siirtymä taseukset

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

Uudistuksen vaikutus Janakkalan kunnalle

Kuntakohtaiset laskelmat on tehty vuoden 2013 tasossa ja ovat suuntaa antavia. Laskelmien mukaan valtionosuusudistuksen vaikutus on euromääräisesti Janakkalan kunnalle melko vähäinen. Uudistuksen vaikutus on n. -170 630 € eli -10 €/asukas.

VM/KAO, 12.12.2013														maks	302
Nykyinen ja UUSI järjestelmä - muutokset yhteenveto														min	-625
Vuoden 2013 tasossa														mediaani	-47
Kunnat kuntanumeron mukaisessa järjestyksessä															
	UUSI										UUSI	NYKYINEN	MUUTOS	MUUTOS	
	As. luku	laskenne yht.	Sairastavuus	muut lask. kust	Lask.kust yht	Omarah osuus	Lisäosat	Verotul perust. tas	Vossin vähenn ja lis., netto	Järj. muutos tasaus (vanha)	YHTEENSÄ	YHTEENSÄ	euroa	€/as	
Koko maa	5 372 913	17 178 492 044	5 860 236 209	1 373 743 635	24 412 471 888	17 555 026 103	305 673 483	653 973 490	835 506 383	497 339	8 653 096 481	8 651 985 873	1 110 607	0	
165 Janakkala	16 960	57 950 151	16 040 396	2 637 518	76 628 065	55 413 747	339 371	4 260 646	2 243 855	-98 206	27 969 983	28 130 611	-170 628	-10	

- Laskennallisten kustannusten uusien kriteerien ja uusien painoarvojen myötä valtionosuudet tulevat luonnollisesti muuttumaan. Ikäryhmiin perustuvat valtionosuudet tulevat laskemaan nykyisestä arviolta kolmen prosentin (3 %) verran ollen uudessa järjestelmässä n. 58 milj. €. Toisaalta sairastavuuskriteerin muutokset kasvattavat valtionosuuttamme arviolta neljä prosenttia (4 %) eli 16 miljoonaan euroon. Työttömyysasteen perusteella määräytyvä valtionosuus ei juuri muutu. Se on uudeksikin järjestelmässä n. 1,2 milj. €. Kaksikielisyyden ja saaristoisuuden perusteella Janakkala ei edelleenkään saa valtionosuuksia. Vieraskielisyyden painoarvon kasvun myötä myös valtionosuuden määrä kasvaa ollen uudessa järjestelmässä n. 600 000 €. Kokonaan uuden Koulutus-taustakriteerin laskennallinen valtionosuus on n. 476 000 €.
- Kaikkien kuntien omarahoitusosuus kasvaa uudessa järjestelmässä 131 €/asukas. Janakkalassa tämä tarkoittaa n. + 2,2 milj. €. Kokonaisuudessaan Janakkalan omarahoitusosuus tulee olemaan n. 55,4 milj. €.
- Lisäosaan kuuluvan uuden työpaikkaomavaraisuuskriteerin perusteella Janakkala saa laskennallista valtionosuutta n. 340 000 €.
- Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus olisi Janakkalassa uuden valtionosuusjärjestelmän myötä n. 4,3 milj. € ja 252 €/asukas, kun se nykyisen järjestelmän mukaan olisi n. 0,6 milj. € ja 38 €/asukas.

VM/KAO, 12.12.2013

VEROTULOIHN PERUSTUVA VALTIONOSUUSSIEN TASAUUS VUODEN 2013 TASOLLA

Verovuoden 2011 tiedot

Keskimääräinen tuloveroprosentti: 19,17 %

Tasausraja: 3 351,08 euroa/as (nykyisin 3 073,91 €/as)

Tasausraja 100 % (nykyisin 91,86 %)

Tasauslisa 80 % (nykyisin 100 %)

Tasausvähennys liukuva 30 - 38,1 % ja vaihtelee vuosittain (nykyisin kiinteä 37 %)

Kun. Kunta	Tulovero-%	Asukas-askennallinen	Maksettava	Lask.	Lask.	Lask.	Tasausraja	asausrajan	Tas. väh	Tasaus	Tasaus	Nykyinen	Muutos
nur	2 011	luku kunnallisvero	yhteisövero	kiint.vero	verotulo	verotulo	100 %	ylittävän osan	prosentti	euroa/as	euroa	tasaus	vuutos
		w. 10/11	2011	2011	2011	euroa	euroa/as	luon.log	30 - 38,1	euroa/as	euroa	euroa	euroa
			euroa	euroa	euroa							€/as	€/as
Kaikki kunnat	19,17	5 347 269	16 360 750	339 1 532	790 243	25 561 740	17 919	102 321	3 351	3 351,08	122 663	973 490	-47 752 650
165 Janakkala	19,50	16 892	48 708 744	2 573 817	0	51 280 580	3 036	315	0,0	0,00 %	262 4 260 646	643 928	38 3 616 719
													214

Janakkalan kunta antaa lausuntonaan valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta:

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle on tarve, sillä järjestelmä on monimutkainen ja vinoutunut. Nykyinen järjestelmä ei ole myöskään edesauttanut kuntien mahdollisuuksia ennakoida ja suunnitella pitkäjänteisesti talouden kehittymistä. Yksi uudistuksen tärkeimmistä muutoksista on valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen muuttuminen vuosittaiseksi. Merkittävää on myös valtionosuuspäätöksen perusteena käytettävien tietojen ajantasaisuus, oikeellisuus ja läpinäkyvyys.

Laskentakriteerien osalta ikärakenteen merkittävä muutos huolettaa. Ikärakenneryhmien 75-85+ painoarvojen alentaminen esitetyn kaltaisesti ja samanaikainen elinajanodotteen nousu tulevat vaikuttamaan kuntien talouteen negatiivisesti. Em. ikäryhmät tulevat kasvamaan, mutta painoarvot valtionosuuslaskennassa pienenevät.

Laskentakriteereistä sairastavuuden painoarvoa olisi voinut korostaa vieläkin enemmän, kuten THL on esittänyt. Tärkeätä kuitenkin on, että laskennassa käytetään kaikki mahdollinen olemassa oleva kuntakohtainen tieto, jotta kuntien todellinen tilanne sairastavuuden osalta näkyy myös valtionosuuksissa. Esimerkiksi tietosuoja ei saisi olla esteenä todenmukaisen tiedon käyttämiselle sekä valtionosuuksien oikealle muodostumiselle. Lisäksi uutta järjestelmää laadittaessa olisi järkevää pyrkiä ohjaamaan kuntien toimintaa terveys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden mukaisesti ja mm. pyrkiä kaventamaan terveyseroja. Saavutuksista tulisi myös palkita.

Uuden laskentakriteerin, työpaikkaomavaraisuuden, tavoite hämmentää. Aiheuttaako se ajan hengen vastaista nurkkakuntaisuutta ja kuntien välisen elinkeinopolitiikan hyytymistä?

Yleisesti ottaen laskentakriteerit kohdistuvat kuntien kannalta oikeisiin kustannuksiin, mutta niiden muodostumista, tavoitteita ja perusteluja tulisi selvittää tarkemmin. Laskentakriteerien tulee kuitenkin olla sellaiset, että rahoitusperiaate säilyy.

Verotuloihin perustuvan tasauksen muutossuunta on oikea, sillä kunta hyötyy verotulojen kasvusta tasausrajan ja tasauslisäprosentin erotuksen verran eli 20 prosenttia, kun nykyisin kunnan verotulojen kasvu vähentää vastavasti tasauslisää. Tasauslisäprosentti olisi toki voinut olla korkeampikin, kuten valmisteluvaiheessa on ollut.

Vt. kunnanjohtaja: Kunnanhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle valtionosuusuudistuksesta Janakkalan kunnan lausunnon.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennetta. Järjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Järjestelmän kannustavuutta parannetaan. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on, että perusopetuksen rahoitus jatkossa perustuisi nykyistä enemmän perusopetuksen toimintaympäristöä kuvaaviin indikaattoreihin, esimerkiksi kunnan maahanmuuttajien väestöosuuteen, aikuisväestön koulutustasoon sekä työttömyysasteeseen.

Hallitusohjelman mukaan kuntauudistusta ohjaavassa lainsäädännössä otetaan käyttöön kuntauudistusta edistäviä välineitä. Tavoitteena on mm. poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä. Valtionosuusuudistusluonnos vähentääkin kaikkein eniten pienimpien kuntien valtionosuuksia.

VM/KAO

3.2.2014

Vuoden 2014 tiedot

Vaikutus valtionosuuksiin maakunnittain ja kuntakoon mukaan

	As.määrä	UUSI VOS euroa/as	Nykyinen VOS euroa/as	Muutos euroa/as
Koko maa	5 398 173	1 591	1 592	-0
alle 6 000	490 747	3 016	3 105	-96
6 001 - 10 000	430 947	2 480	2 570	-91
10 001 - 20 000	655 494	2 137	2 160	-24
20 001 - 40 000	860 099	1 545	1 533	12
40 001 - 100 000	964 655	1 592	1 579	11
yll 100 000	1 996 231	890	853	40

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osasto on lähettänyt Janakkalan kunnalle 4.2.2014 päivätyn lausuntopyynnön selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista keväästä 2012 alkaen. Hän julkisti alustavat uudistuslinjauksensa helmikuussa 2013. Seuraavana vaiheena valtiovarainministeriö lähetti 17.12.2013 kunnille kommentoitavaksi selvitysmiehen tarkennetut uudistusesitykset ja kriteerit kuntakohtaisine laskelmineen. Janakkalan kunta antoi vastauksensa kunnanhallituksessa 20.1.2014 5§.

Kuntien kommenttikierroksen jälkeen selvitysmies on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka mukaisesti hän ehdottaa valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi. Valtionosuuslaskelmat on päivitetty vuoden 2014 valtionosuusmäärien tasolle. Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- 1) ehdotettaviin kriteereihin
- 2) ikäryhmien ja sairastavuuden painoihin
- 3) muiden kriteerien painoihin
- 4) määräytymisperusteiden laskentaperiaatteisiin
- 5) verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen
- 6) siirtymätasauksen kestoon ja porrastukseen

VM/KAO

3.2.2014

Valtionosuusjärjestelmän kokonaisrakenne ja kriteereiden kustannusosuudet

Vuoden 2014 tiedoilla

Laskennalliset kustannukset:										Yht.
	Ikärakenne	Sairastavuus	Työttömyys- aste	Kaksi- kielisyys	Vieras- kielisyys	As.tiheys	Saaristo	Koulutus- tausta	Muut	
Nykyjärjestelmä	20 740 089 579	2 383 644 301	484 692 951	52 903 790	44 942 878	197 218 167	2 270 479	0 1 254 008 019		25 159 770 164
UUSI MALLI	17 718 365 074	6 038 288 354	473 148 264	90 821 992	478 677 305	186 172 701	14 319 165	160 003 652	0	25 159 796 507
Suhteelliset osuudet, %										Yht.
	Ikärakenne	Sairastavuus	Työttömyys- aste	Kaksi- kielisyys	Vieras- kielisyys	As.tiheys	Saaristo	Koulutus- tausta	Muut	
Nykyjärjestelmä	82,4 %	9,5 %	1,9 %	0,2 %	0,2 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %	5,0 %	100,0 %
UUSI MALLI	70,4 %	24,0 %	1,9 %	0,4 %	1,9 %	0,7 %	0,1 %	0,6 %	0,0 %	100,0 %

Lisäosat:					Yht.
	Syrjäisyys	Saamen kotiseutu	Työpaikka- omavar.	Muut	
Nykyjärjestelmä	36 184 044	3 504 002	0	269 362 554	309 050 600
UUSI MALLI	103 278 816	3 564 245	202 207 038	0	309 050 099

Uuden järjestelmän peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Ikäryhmitys pohjautuu pääosin nykyisiin ikäluokituksiin. Uudessa järjestelmässä ehdotetaan kuitenkin otettavaksi käyttöön uusi 16–18-vuotiaiden ikäryhmä. Sairastavuuskertoimen osatekijöitä olisivat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuolto.

Terveydenhuollossa sairastavuuskertoimen kustannustekijöinä otettaisiin huomioon keskeiset erityiskorvattavat sairaudet, joista kullekin määrätään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilaiset painokertoimet. Lisäksi terveydenhuollon kustannustekijänä käytetään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerrointa. Vanhustenhuollon kustannustekijöinä sairastavuuskertoimessa otettaisiin huomioon vanhusikäluokille tyypilliset erityiskorvattavat sairaudet, joille kullekin määrätään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Sairastavuuskertoimen sosiaalihuollon kustannustekijänä otetaan huomioon pelkästään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerroin.

Voimassa olevassa valtionosuusjärjestelmässä ikärakenteen paino kustannusten tasauksessa on noin 82 % ja sairastavuuden 10 % kokonaiskustannuksista. Nykyiseen valtionosuusjärjestelmään sisältyy oletus, että ikä selittää pääosan palvelujen kustannuksista. Tutkijoiden uusimpien selvitysten mukaan iän paino on kuitenkin pienempi ja kustannusten muodostumisessa tulee nykyistä enemmän ottaa huomioon sairastavuuden aiheuttamat kustannukset. Tutkijoiden selvitysten perusteella sairastavuuden

paino tulisi nostaa noin 25 prosenttiin laskennallisista kustannuksista ja vastaavasti ikärakenteen painoa pienentää 69,4 prosenttiin.

Nykyisessä järjestelmässä oleva työttömyysaste ja työttömien määrä yhdistetään työttömyyden aiheuttamia kustannuksia kuvaavaksi työttömyysastekriteeriksi. Laskennallinen kustannus pysyy nykyisellä tasolla.

Kaksikielisyyskriteeri yhdistetään yhdeksi määräytymistekijäksi ja sen mitoituksessa otetaan huomioon myös nykyisen järjestelmän ruotsinkielisyyskorotus. Kaksikielisyyslisän määrä on lähtökohtaisesti hieman suurempi kuin yhteenlasketut kaksikielisyys- ja ruotsinkielisyyskorotukset.

Vieraskielisyyden aiheuttamat kustannukset ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosien aikana. Aikaisemmin vieraskielisyys otettiin huomioon vain esi- ja perusopetuksen laskennallisissa kustannuksissa. Nyt esitetään määrittelyn laajentamista siten, että kustannuksissa huomioidaan kunnan koko vieraskielisen väestön aiheuttamat palvelutarpeet. Nykyjärjestelmässä vieraskielisyyden aiheuttamat kustannukset otetaan huomioon noin 40 miljoonan osuudella. Uudessa järjestelmässä kriteeri laajenisi koskemaan koko väestöä ja kustannus olisi noin 470 milj. euroa.

Asukastiheys- ja saaristo-kriteereissä ei tapahdu suuria muutoksia.

Koulutustaustakertoimella pyritään osaltaan huomioimaan perusopetuksen toimintaympäristön erilaisuus kunnissa. OKM:n teettämässä tutkimuksessa on todettu, että esi- ja perusopetuksessa vanhempien koulutustaustalla on merkittävä vaikutus oppimistuloksiin. Koulutustaustakriteerissä ehdotetaan otettavaksi huomioon ilman tutkintoa olevien 30–54-vuotiaiden osuus vastaavasta ikäluokasta kunnissa. Kriteerin kustannusvaikutus järjestelmässä on lähtökohtatilanteessa 160 milj. euroa.

Nykyinen yleinen osa ja lisäosat esitetään korvattavaksi uudistuksessa kolmella lisäosalla: syrjäisyys, saamelaisten kotiseutualueen kunnat sekä työpaikkaomavaraisuus. Ehdotetut lisäosat eivät kuulu peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin, joten kunnilla ei ole niihin omarahoitussuutta. Lisäosien kokonaismäärä on ehdotuksen mukaan vuoden 2014 tasossa 309 milj. euroa. Työpaikkaomavaraisuuden tarkoituksena on kannustaa kuntia aktiivisuuteen omassa elinkeinopolitiikassaan. Sen perusteella kunta hyötyy työpaikkojen määrän lisääntymisestä myös valtionosuusjärjestelmässä.

Nykyjärjestelmässä esi- ja perusopetuksen valtionosuudet maksetaan kunnille kunkin kunnan oppilasikäluokan perusteella, lain 37 §:ssä säädetään esi- ja perusopetuksen järjestäjän oikeudesta saada kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnalta silloin, kun oppilas saa opetusta muualla kuin omassa kunnassaan. Korvaukset ovat olleet kuntakohtaisia. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä on tarkoitus käyttää ikäluokkiin perustuvia samoja hintoja kaikille kunnille. Kuntakohtaisia hintoja ei siis enää olisi uudessa järjestelmässä.

Hallituksen esitykseen sisältyy esitys tulojen tasauksen painon lisäämisestä valtionosuusjärjestelmässä. Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tasapainon säilymiseksi tasaukseen siirrettävä noin 700 milj. euron lisäys katetaan pienentämällä kustannustentasauksen käytettävää euromäärää vastaavasti. Tämä toteutetaan nostamalla kuntien omarahoitusosuutta asukaskohtaisesti yhtä suurella osuudella kaikissa kunnissa. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa esitetään huomioitavaksi ydinvoimalaitosten, voimalaitosten ja pienvoimaloiden kiinteistövero. Tasaukseen ei kuitenkaan lisittäisi koko veron määrää vaan hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus voimalaitosten laskennallisen kiinteistöveron huomioiminen 50 %:n osuudella.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä kannustavuutta pyritään lisäämään myös verotulojen tasausjärjestelmän kautta. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa kannustavuus ulotetaan myös kuntiin joiden laskennalliset verotulot ovat tasausrajan alapuolella. Tasausrajaa ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 91,86 prosentista 100 %:iin. Tasausrajan alapuolella olevat kunnat saisivat uudessa järjestelmässä tasauslisää 80 % tasausrajan ja kunnan oman asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Esityksessä tasausvähennys on 30 % tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmilla. Tällöin järjestelmään tulee tasausrajan alapuolelle 20 % kannustavuus ja yläpuolelle liukuva progressiivisuus.

Valtionosuusjärjestelmän muutoksen vaikutukset ehdotetaan tasattaviksi kuntien välillä valtio-kunta suhteessa neutraalilla tavalla. Viiden vuoden siirtymäaikana kunnan vuoden 2014 valtionosuuksia verrataan niihin valtionosuuksiin, joita kunta olisi saanut uusien valtionosuuden määräytymistekijöiden mukaan laskettuna. Siirtymäajan vuosittaiset muutokset voisivat olla enintään 50 euroa vuonna 2015, 50 euroa vuonna 2016, 80 euroa vuonna 2018 ja 120 euroa vuonna 2019. Edellä mainitut euromäärät merkitsevät muutosta edelliseen vuoteen. Viiden vuoden kuluttua kokonaisuudessaan muutos olisi 380 euroa asukasta kohti lähtötilanteeseen verrattuna. Kuumana vuonna järjestelmän voimaan tulemisesta se olisi täysimääräisesti voimassa.

Nykyisin kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen rahoitus ehdotetaan siirrettävän peruspalvelujen valtionosuudesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Vastaavasti ehdotetaan siirrettäväksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta valtionosuus ja avustukset oppilaitosten perustamiskustannuksiin sekä valtionosuus ja – avustus yleisten kirjastojen perustamiskustannuksiin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Selvitysmiehen 4.2.2014 esittämän luonnoksen vaikutus Janakkalan kunnalle

Kuntakohtaiset laskelmat on tehty vuoden 2014 tasossa. Valtionosuusuudistuksen vaikutus 4.2.2014 lausunnon liitteenä olevien laskelmien perusteella on Janakkalan kunnalle vähäinen. Uudistuksen kokonaisvaikutus on +4 893 € eli 0 €/asukas.

Ikäryhmiin perustuvat valtionosuudet tulevat jonkin verran laskemaan nykyisestä ollen uudessa järjestelmässä n. 59,2 milj. €. Toisaalta sairastavuuskriteerin muutokset ja sairastavuuskertoimen nousu kasvattavat valtionosuuttamme 16,7 miljoonaan euroon. Tarkkaa valtionosuuden muutosta on vaikea arvioida ikärakenteen ja sairastavuuden osalta, sillä lausuntopyynnön liitteenä ei ole tietoa kunnan nykyisistä vertailukelpoisista luvuista (mm. uusi ikärakenne vrt. nykyjärjestelmä).

Työttömyysasteen perusteella määräytyvä valtionosuus ei juuri muutu. Se on uudessakin järjestelmässä n. 1,1 milj. €. Kaksikielisyyden ja saaristisuuden perusteella Janakkala ei edelleenkään saa valtionosuuksia.

Vieraskielisyyden painoarvon kasvun myötä myös valtionosuuden määrä kasvaa ollen uudessa järjestelmässä Janakkalan osalta n. 571 700 €.

Kokonaan uuden koulutustaustakriteerin laskennallinen valtionosuus on n. 478 500 €. Koulutustaustakriteeriin on tullut pieni muutos verrattuna kunnanhallituksen 20.1.2014 käsittelemään selvitysmiehen esitykseen. Koulutustaustan osuutta on laskettu tässä luonnoksessa 0,7 %:sta 0,6 %:iin.

Lisäosaan kuuluvan uuden työpaikkaomavaraisuuskriteerin perusteella Janakkala saa laskennallista valtionosuutta n. 478 000 €. Muiden lisäosien perusteella Janakkala ei saa valtionosuutta.

Kotikuntakorvausjärjestelmän muuttuminen lisäisi Janakkalan kunnan kotikuntakorvausmenoja vuodessa n. 18 100 euroa.

Kaikkien kuntien omarahoitusosuus kasvaa uudessa järjestelmässä 134 €/asukas. Janakkalassa tämä tarkoittaa n. + 2,3 milj. €. Kokonaisuudessaan Janakkalan omarahoitusosuus tulee olemaan n. 57,8 milj. €.

Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus olisi Janakkalassa uuden valtionosuusjärjestelmän myötä n. 4,1 milj. € ja 239 €/asukas, kun se nykyisen järjestelmän mukaan olisi n. 0,3 milj. € ja 17 €/asukas.

Janakkalan kunta antaa lausuntonaan valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta:

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle on tarve, sillä järjestelmä on hyvin monimutkainen ja vinoutunut. Yksi uudistuksen tärkeimmistä muutoksista on valtion ja kuntien kustannusten jaon tarkistuksen muuttaminen vuosittaiseksi. Merkittävää on myös valtionosuuspäätöksen perusteena käytettävien tietojen ajantasaisuus, oikeellisuus ja läpinäkyvyys.

Laskentakriteerien osalta ikärakenteen painoarvoa pitäisi edelleen alentaa, koska tutkimusten mukaan iän painoarvo on pienempi ja kustannusten muodostumisessa tulee nykyistä enemmän ottaa huomioon sairastavuuden aiheuttamat kustannukset. Ikärakennekriteerin sisältämien ikäryhmien merkittävä muutos huolestaa. Ikäryhmien 75-85+ painoarvojen alentaminen esitetyn kaltaisesti ja samanaikainen elinajanodotteen nousu tulevat vaikut-

tamaan kuntien talouteen negatiivisesti. Em. ikäryhmät tulevat kasvamaan, mutta painoarvot valtionosuuslaskennassa pienenevät. Ikärakenneryhmien 75-85+ painoarvoja ei tulisi alentaa niin merkittävästi.

Laskentakriteereistä sairastavuuden painoarvoa tulisi korostaa vieläkin enemmän, kuten THL on esittänyt. Tärkeätä kuitenkin on, että laskennassa käytetään kaikki mahdollinen olemassa oleva kuntakohtainen tieto, jotta kuntien todellinen tilanne sairastavuuden osalta näkyy myös valtionosuuksissa. Esimerkiksi tietosuoja ei saisi olla esteenä todenmukaisen tiedon käyttämiselle sekä valtionosuuksien oikealle muodostumiselle. Harkinnan-arvoista kuitenkin on se riittääkö valtionosuuslaskennan perusteeksi vain tietyt kansansairaudet? Mielestämme jatkossa KELA:n tilastoja tulisi käyttää valtionosuuslaskennan pohjana laajemminkin. Lisäksi uutta järjestelmää laadittaessa olisi järkevää pyrkiä ohjaamaan kuntien toimintaa terveys- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden mukaisesti ja mm. pyrkiä kaventamaan terveyseroja. Saavutukset voitaisiin huomioida valtionosuuslaskennassa.

Vieraskielisyyden huomioiminen koko väestön osalta on myönteinen suunta. Tällä muutoksella ei kuitenkaan saa korvata kunnille pakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikan hakijoiden kotouttamis-kustannusten alhaista tasoa.

Koulutustaustakriteeriä pidetään hyvänä, sillä siinä pyritään huomioimaan perusopetuksen toimintaympäristön erilaisuus kunnissa.

Lisäosan uuden laskentakriteerin, työpaikkaomavaraisuuden, tavoite hämmentää. Kuntien toiminnan yhtenä tärkeänä muotona on ollut laaja seutuyhteistyö. Uusi kriteeri palkitsee menestyjiä valtionosuuksin, mutta aiheuttaa se ajan hengen vastaista nurkkakuntaisuutta ja kuntien välisen elinkeino yhteistyön hyytymistä?

Yleisesti ottaen laskentakriteerit kohdistuvat kuntien kannalta oikeisiin kustannuksiin ja uutta kannustavuutta pidetään hyvänä. Laskentakriteerien tulee kuitenkin olla sellaiset, että rahoitusperiaate säilyy.

Verotuloihin perustuvan tasausjärjestelmän muutossuunta on oikea, sillä kannustavuus ulotetaan myös kuntiin, joiden laskennalliset verotulot ovat tasausrajan alapuolella. Samoin tasausrajan yläpuolelle saadaan liukuvaa progressiivisuutta.

Koska valtionosuusuudistus on kuntien kannalta todella merkittävä ja kuntiin kohdistuu samanaikaisesti suuria säästötoimia, tulee siirtymäajan olla yli valtuustokauden mittainen, vähintään viisi vuotta.

Kunnanjohtaja: Kunnanhallitus päättää antaa yllä olevan lausunnon valtiovarainministeriölle selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin.

Otteen oikeaksi todistaa
Janakkalassa 1.4.2014



Rea Koivula
vs. asianhallintapäällikkö