

**129 §**
**Lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen
 esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta**
Dno

OUKA/953/02.05.01.00/2014

Päätöshistoria**Tiivistelmä**

Valtionosuusjärjestelmää on valmisteltu hallitusohjelman mukaisesti osana kuntarakenneuudistusta. Tavoitteena on nykyjärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen sekä kannustavuuden parantaminen. Valtiovarainministeriö asetti valtionosuusuudistuksen selvitysmieheksi Arno Miettisen. Selvitysmies on laatinut luonnoksen hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. Valtionosuusjärjestelmää esitetään muutettavaksi siten, että peruspalveluiden valtionosuus määräytyisi kahdeksan tekijän ja lisäosat kolmen tekijän perusteella. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausrajaksi esitetään 100 prosenttia. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta. Lausunnot pyydetään toimittamaan 4.4.2014 mennessä.

Esittelyteksti

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia valtionosuuden määräytymisperusteiden uudistamiseksi. Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettaviksi nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, jotka koskevat yleisen osan määräytymisperusteita, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita. Samalla määräytymisperusteiden lukumäärää ehdotetaan vähennettäväksi ja poistettavaksi päällekkäisyyksiä sekä määräytymisperusteiden porrasteisuus, josta on aiheutunut esteitä kuntien yhdistämistilanteissa.

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. Terveystuolloissa sairastavuuskertoimen kustannustekijöinä otettaisiin huomioon keskeiset erityiskorvattavat sairaudet, joista kullekin määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Lisäksi terveydenhuollon kustannustekijänä käytetään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerrointa. Vanhustenhuollon kustannustekijöinä sairastavuuskertoimessa otettaisiin huomioon vanhusikäluokille tyypilliset erityiskorvattavat sairaudet, joille



kullekin määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Sairastavuuskertoimen sosiaalihuollon kustannustekijänä otetaan huomioon pelkästään alle 55-vuotiaidentyökyvyttömyyseläkeläisten painokerroin.

Sairastavuuden painoa valtionosuusperusteena ehdotetaan korotettavaksi ja ikärakenteen painoa pienennettäväksi. Muina laskennallisina valtionosuusperusteina ehdotetaan otettavaksi käyttöön työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheyskerroin ja koulutustaustakerroin. Kriteerien toisena osana ehdotetaan, että valtionosuusperusteena käytettäisiin saamelaiden kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden lisäosien määräytymisperusteita. Sekä laskennallisille kustannuksille että lisäosien määräytymisperusteille vahvistettaisiin vuosittain perushinnat valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja 100 prosenttiin. Tasaustasauksena ehdotetaan 80 prosenttia tasausrajan ja kunnanasukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasausvähennystä ehdotetaan alennettavaksi niin, se olisi 30 prosenttia tasausrajan ylittävistä euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä, joka muunnetaan prosenttiyksiköiksi. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ehdotetaan lisäksi otettavaksi uutena huomioon 50 prosenttia voimalaitosten kiinteistöveroista. Tasaus koskisi kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lainmukaista valtionosuutta. Tehtäväkohtaisista valtionosuuden määräytymisperusteista luopumisen vuoksi myös kotikuntakorvauksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan vastaavat muutokset.

Esityksessä ehdotetaan valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta johtuville kuntakohtaisille muutoksille ja kotikuntakorvaustenmuutoksille viiden vuoden siirtymäaikaa. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta.

Oulun kaupungin lausunnossa on kiinnitetty erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa on tärkeä huomioida vaikutukset erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, koska valtionosuustekijät määrittelevät myös sen, kuinka kuntien väliset sote-rahoitusosuudet määräytyvät.
- Syrjäisyys on palautettava osaksi laskennallisia tekijöitä ja sen sekä asukastiheyden painoarvoa on nostettava.
- Työttömyysasteen painoarvoa valtionosuuden määräytymisessä on korotettava.



- Työpaikkaomavaraisuus-tekijän käyttöä valtionosuuden määräytymisessä tulee uudelleen harkita tai ainakin sen painoarvoa tulee laskea.
- Vesivoimalaitosten kiinteistövero ei tule sisällyttää verotulojen tasaukseen.

Liitteet

Lausunto selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Lausuntopyyntö selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Luonnos hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Oheismateriaali

Esittelydiat

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Matti Pennanen

Päätösesitys

Kaupunginhallitus antaa liitteen mukaisen lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta.

Päätös

Kaupunginhallitus hyväksyi päätösesityksen.

Valmistelijat

Konsernipalvelut , talous ja omistajaohjauksen palvelualue
Talousjohtaja Jukka Weisell p. 0400-383490

**Täytäntöönpano-
tiedot**

Ote: talousjohtaja Jukka Weisell
Ei muutoksenhakuoikeutta.


 Sirkka Ylittervö
 kaupunginhallituksen sihteeri



Valtionvarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Oulun kaupunki antaa oheisen lausunnon selvitysmies Arno Miettisen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta.

Oulussa 17.3.2014

OULUN KAUPUNKI

Matti Pennanen
kaupunginjohtaja

Jukka Weisell
talousjohtaja

Valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa on tärkeä huomioida vaikutukset erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen.

Valtionosuustekijät määrittelevät myös sen, kuinka kuntien väliset SOTE-rahoitusosuudet määräytyvät.

Mahdollinen vos:n määrittstekijöiden virhe heijastuu kuntien väliseen sote-rahoitukseen kolminkertaisena.

Valtionosuuden ja kuntien välisen sote-rahoituksen yhteys tekee järjestelmästä kannustavan.

Syrjäisyys on palautettava osaksi laskennallisia tekijöitä ja sen sekä asukastiheyden painoarvoa on nostettava.

Työttömyysasteen painoarvoa valtionosuuden määrittymisessä on korotettava.

Työpaikkaomavaraisuustekijän käyttöä valtionosuuden määrittymisessä tulee uudelleen harkita tai ainakin sen painoarvoa tulee laskea.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on monimutkainen, perusteiltaan ja tietopohjaltaan osin vanhentunut ja tästä johtuen kaipaa perusteellisen muutoksen. Valtionosuusuudistuksen tavoitteet yksinkertaistaa ja lisätä kannustavuutta sekä tehdä järjestelmästä kuntaliitosneutraali ovat kannattavia. Valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa on tärkeä huomioida vaikutukset muihin parhailaan käynnissä oleviin uudistushankkeisiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen.

SOTE-järjestämislaki –ehdotukseen on kuntien rahoituksen osalta kirjatun periaate ”*Jos kunnat eivät toisin sovi, ne osallistuvat sosiaali- ja terveysalueen/perustason alueen kustannusten rahoitukseen kunnan asukasmäärään perustuvalla maksulla, jota on painotettu... kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ...sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymisperusteiden mukaisesti.*”. Käytännössä siis valtionosuustekijät määrittelevät myös sen, kuinka kuntien väliset SOTE-rahoitusosuudet määräytyvät.

Valtionosuusuudistuksen jatkovalmistelussa on tärkeää, että mahdolliset muutokset perustuvat tutkimukseen ja faktoihin - ei ”käsisäättöön”. Koska valtionosuus edustaa tulevaisuudessa suhteellisesti noin neljänestä laskennallisista kustannuksista, näkyy ”vos-virhe” kolminkertaisena kuntien välisen rahoituksen määrittelyssä. Esimerkiksi sairastavuuden ali- tai ylipainotus vääristää jatkossa kuntien välistä SOTE-rahoitusta.

Toisaalta valtionosuuden ja kuntien välisen sote-rahoituksen yhteys tekee järjestelmästä myös kannustavan. Vaikka ennalta ehkäisevä työ esim. sairastavuuden alenemisen myötä vähentää valtionosuutta, alentavat samat sote-määräytymistekijät kunnan osuutta sote-alueen kustannuksista moninkertaisesti.

Syrjäisyys on siirretty vos-ehdotuksessa yhdeksi kolmesta lisäosasta. Laskennallisiin tekijöihin sisältyvä asukastiheys ei painota riittävästi niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat pinta-alaltaan laajojen ja harvaan asutujen kuntien palveluista. Syrjäisyys on palautettava osaksi laskennallisia tekijöitä ja sen sekä asukastiheyden painoarvoa on nostettava.

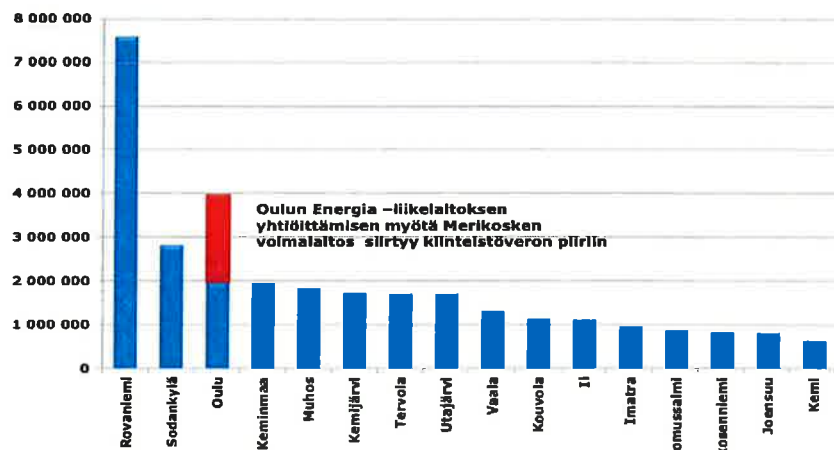
Työttömyys keskittyy erityisesti nuorten osalta entistä enemmän keskuskaupunkeihin. Työttömyys edellyttää kunnan panostusta työllisyyteen, koulutukseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella esim. Oulun kaupungin kuntaosuus nousee vuositasolla ainakin seitsemällä miljoonalla eurolla. Työttömyysasteen painoarvoa valtionosuuden määrittymisessä on korotettava.

Työpaikkaomavaraisuutta on esitetty valtionosuuden lisäosaksi, mikä vaikuttaakin lähtökohtaisesti kannustavalta ja perustellulta. Käytännössä työpaikkaomavaraisuustekijä toimii huonosti tilanteissa, joissa paikkakunnalla merkittävästi työllistävä yritys joutuu vähentämään työntekijöitä tai ajautuu vielä suurempiin vaikeuksiin. Tällöin kunnallis- ja yhteisöverotuotot vähenevät ja samanaikaisesti kun työpaikkaomavaraisuustekijä vähentää valtionosuuksia. Työpaikkaomavaraisuustekijän käyttöä valtionosuuden määrittymisessä tulee uudelleen harkita tai ainakin sen painoarvoa tulee laskea.

Vesivoimalaitosten työllistävää vaikutus on erittäin vähäinen ja yhteisöverot maksetaan lähinnä pääkaupunkiseudulle.

Vaikutukset voimalaitosten kiinteistöveron sisällyttämisestä tasausjärjestelmään kohdistuvat Pohjois-Suomen kuntiin.

Voimalaitosten kiinteistöverosta on vos-ehdotuksessa esitetty puolet otettavaksi verotulotasauksen piiriin. Voimalaitosten aiheuttamat haitat ja hyödyt ovat kuitenkin riippuvaisia siitä, millaisesta voimalaitoksesta on kyse. Ydinvoimaloiden sijaintipaikkakunnille käytännön haitat huomioidaan ja minimoidaan jo sijoituspaikkaa selvitettyä ja hyötyinä tulee merkittävä työpaikkojen ja sitä myöden verotulojen määrä. Vesivoimalaitosten osalta automatisoidusta käytöstä johtuen työllistävää vaikutus on erittäin vähäinen ja yhteisöverot maksetaan lähinnä pääkaupunkiseudulle.



Kuva 1 Voimalaitosten suurimmat kiinteistöverotulot kunnittain.

Voimalaitosten kiinteistövero ei koske fossiilisia polttoaineita ja turvetta/puuta käyttäviä voimalaitoksia.

Tasausjärjestelmässä huomioitavaksi ehdotettu voimalaitosten kiinteistövero ei koske fossiilisia polttoaineita ja turvetta/puuta käyttäviä voimalaitoksia, joiden kiinteistövero on määritelty yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan. Tästä johtuen suurin osa voimalaitosten kiinteistöverotuloista jää tasausjärjestelmän ulkopuolelle. Tasausjärjestelmän piiriin tulevat merkittävimmät voimalaitokset sijaitsevat pääosin Pohjois-Suomessa (kts kuva 1). Ydinvoimaloilla on oma kiinteistöveroluokka, joka on voimalaitosten tavoin esitetty tasausjärjestelmän piiriin.

Voimalaitosten kiinteistövero-kohtelu tasausjärjestelmässä on poukkoilevaa.

Vesivoimalaitosten kiinteistöverotulon kohtelu tasausjärjestelmässä on viime vuosina vaihdellut seuraavasti:

- Vuosi 2006: Voimalaitosten kiinteistöveroa nostettiin 2,50 %:iin ja tasausjärjestelmää uusittiin siten, että tasaukseen otettiin mukaan vain yleisen kiinteistöveroprosentin mukainen osuus.
- Vuosi 2010: Kaikkien kiinteistöjen kiinteistövero on mukana verotulojen tasauksessa, mutta voimalaitosten kiinteistöverotulo päätettiin huomioida tasauksessa vain yleisen kiinteistöveroprosentin mukainen määrä (20 – 30 % todellisesta).
- Vuosi 2012: Kiinteistövero poistettiin kaikkien kiinteistöjen osalta verotulojen tasauksesta. Uusi Oulu suurin häviöjä muutoksessa (2,6 MEUR/vuosi).
- Vuosi 2015: Voimalaitosten kiinteistöverosta noin puolet sisällytetään verotulojen tasaukseen?

Vesivoimalaitosten kiinteistöveroa ei tule sisällyttää verotulojen tasaukseen.

Vesivoimalaitosten kiinteistöveroa ei tule sisällyttää verotulojen tasaukseen miltään osin. Mikäli kiinteistövero on välttämätöntä sisällyttää tasausjärjestelmään, tulee tasauksessa huomioida vain määrätyn asukas-kohtaisen tuoton ylittävä (esim. 50 €/as) verotulo 50 prosenttisesti.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kunta- ja aluehallinto-osasto

Lausuntopyyntö VM064:01/2012

1 (3)

4.2.2014

Jakelussa mainituille

Lausuntopyyntö selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennemuutosta. 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 muun muassa poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä.

Valtiovarainministeriön asettaman selvitysmiehen toimeksiannon mukaan valtionosuusperusteiden uudistamisessa tuli tarkastella muun muassa perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvaustarpeita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa. Tavoitteeksi asetettiin uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelmassa linjatulla tavalla siten, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2015 alusta.

Lähtökohtana on, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa ei muutu valtionosuusuudistuksen johdosta.

Valtiovarainministeriön asettama selvitysmies Arno Miettinen on valmistellut kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista kevästä 2012 alkaen. Hän julkisti alustavat uudistuslinjauksensa helmikuussa 2013. Seuraavana vaiheena valtiovarainministeriö lähetti 17.12.2013 kunnille kommentoitavaksi selvitysmiehen tarkennetut uudistusesitykset ja kriteerit kuntakohtaisine laskelmineen. Kunnilta pyydettiin lausuntoa mm. laskentakriteerien määrästä ja sisällöstä, siirtymäkauden pituudesta ja ylipäättään järjestelmämuutoksen tarpeesta.

Selvitysmies on valmistellut liitteenä olevan luonnoksen hallituksen esitykseksi, jonka mukaisesti hän ehdottaa valtionosuusjärjestelmää uudistettavaksi.

Valtionosuuslaskelmat on päivitetty vuoden 2014 valtionosuusmäärien tasolle. Uudet kuntakohtaiset laskelmat uudistuksen vaikutuksista valtionosuuksiin ovat kuntien käytössä lausuntokierroksen aikana.

Valtiovarainministeriö pyytää jakelussa mainituilta tahoilta lausuntoa selvitysmiehen luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin asiakokonaisuuksiin:

- ehdotettaviin kriteereihin
- ikäryhmien ja sairastavuuden painoihin
- muiden kriteerien painoihin
- määräytymisperusteiden laskentaperiaatteisiin
- verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen
- siirtymätasauksen kestoon ja porrastukseen

Lausunnot pyydetään toimittamaan **viimeistään 4.4.2014** klo 16 mennessä sähköpostitse osoitteeseen valtiovarainministerio@vm.fi.

Käännöksen viipymisen vuoksi lausuntopyyntö toimitetaan ruotsinkielisille ja saamelais-ten kotiseutualueen kunnille myöhemmin ja vastaavasti niiden lausuntoaikaa pidennetään.



Päivi Laajala
Osastopäällikkö, ylijohtaja

Lisätietojen antajat

Arno Miettinen, p.050 4133298, [etunimi.sukunimi\(at\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(at)vm.fi)
Markku Nissinen, p. 050 4922021, [etunimi.sukunimi\(at\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(at)vm.fi)
Arto Luhtala, p. 040 8309194, [etunimi.sukunimi\(at\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(at)vm.fi)
Ville Salonen, p. 040 3589228, [etunimi.sukunimi\(at\)vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi(at)vm.fi)

Liitteet

Liite 1. Luonnos hallituksen esitykseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamiseksi
Liite 2. Yhteenvetomuistio kuntien kommentteista selvitysmiehen alustavasta esityksestä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi
Liite 3. Kuntakohtaiset ja kuntatyyppittävät laskelmat vuoden 2014 tasossa
Liite 4. THL:n tutkimusraportti ”Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen”
Liite 5. VATTin raportti ikärakenteen huomioimiseksi päivähoiton sekä esi- ja perusopetuksen huomioimisen osalta

Jakelu

Kaupungin- ja kunnanhallitukset
Valtioneuvoston kanslia
Oikeusministeriö
Sisäasiainministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Ympäristöministeriö
Suomen Kuntaliitto
Maakunnan liitot
Saamelaiskäräjät
Yksityiset opetuksen järjestäjät
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Kansallinen Kokoomus rp.
Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue rp.
Perussuomalaiset rp.
Suomen Keskusta rp.
Vasemmistoliitto rp.
Vihreä liitto rp.
Suomen ruotsalainen kansanpuolue rp.
Suomen kristillisdemokraatit (KD) rp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄSIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia valtionosuuden määräytymisperusteiden uudistamiseksi.

Valtionosuusjärjestelmästä ehdotetaan poistettaviksi nykyiset erilliset valtionosuusperusteet, jotka koskevat yleisen osan määrätymisperusteita, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määrätymisperusteita. Samalla määrätymisperusteiden lukumäärää ehdotetaan vähennettäväksi ja poistettavaksi päällekkäisyyksiä sekä määrätymisperusteiden porrasteisuus, josta on aiheutunut esteitä kuntien yhdistämistilanteissa.

Uuden järjestelmän peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Ikäryhmitus pohjautuu pääosin nykyisiin ikäluokituksiin. Uudessa järjestelmässä ehdotetaan kuitenkin otettavaksi käyttöön uusi 16–18-vuotiaiden ikäryhmä. Sairastavuuskertoimen osatekijöitä olisivat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihoito. Terveydenhuollossa sairastavuuskertoimen kustannustekijöinä otettaisiin huomioon keskeiset erityiskorvattavat sairaudet, joista kullekin määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Lisäksi terveydenhuollon kustannustekijänä käytetään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerrointa. Vanhustenhuollon kustannustekijöinä sairastavuuskertoimessa otettaisiin huomioon vanhusikäluokille tyypilliset erityiskorvattavat sairaudet, joille kullekin määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Sairastavuuskertoimen sosiaalihoollon kustannustekijänä otetaan huomioon pelkästään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerroin. Sairastavuuden painoa valtionosuusperustee-

na ehdotetaan korotettavaksi ja ikärakenteen painoa pienennettäväksi. Muina laskennallisina valtionosuusperusteina ehdotetaan otettavaksi käyttöön työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristaisuus, asukastiheyskerroin ja koulutustaustakerroin.

Kriteerien toisena osana ehdotetaan, että valtionosuusperusteena käytettäisiin saamelaiten kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden lisäosien määrätymisperusteita.

Sekä laskennallisille kustannuksille että lisäosien määrätymisperusteille vahvistettaisiin vuosittain perushinnat valtioneuvoston asetuksella.

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja 100 prosenttiin. Tasauslisäksi ehdotetaan 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasausvähennystä ehdotetaan alennettavaksi niin, se olisi 30 prosenttia tasausrajan ylittävästä euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmil-la, joka muunnetaan prosenttiyksiköiksi. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa ehdotetaan lisäksi otettavaksi uutena huomioon 50 prosenttia voimalaitosten kiinteistöveroista. Tasaus koskisi vain kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain mukaista valtionosuutta eikä tasaus koskisi muiden hallinnonalojen valtionosuuksia ja -avustuksia.

Tehtäväkohtaisista valtionosuuden määrätymisperusteista luopumisen vuoksi myös kotikuntakorvauksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan vastaavat muutokset.

Esityksessä ehdotetaan valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta johtuville kuntakohtaisille muutoksille ja kotikuntakorvausten muutoksille viiden vuoden siirtymäaikaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta

2

SISÄLLYS

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudella ja siihen kuuluvalla verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella pyritään turvaamaan kuntien mahdollisuudet järjestää riittävän yhtenäiset peruspalvelut eri osissa maata kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Kuntien harkinnanvaraisella valtionosuuden korotuksella pyritään huolehtimaan siitä, että vaikeimmassakin taloudellisessa asemassa olevat kunnat pystyvät suoriutumaan peruspalveluiden tuottamisesta ja näiden kuntien talouden tasapainoa voidaan parantaa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan valtionosuusjärjestelmä uudistetaan osana kuntarakennemuutosta. 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 muun muassa poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmästä kuntaliitoksia vaikeuttavia tekijöitä.

Valtiovarainministeriön asettaman selvitysmiehen toimeksiannon mukaan valtionosuusperusteiden uudistamisessa tuli tarkastella muun muassa perusteiden läpinäkyvyyttä, lukumäärää, päällekkäisyyksiä, korvaustarpeita, ajanmukaisuutta ja soveltuvuutta kuntarakenteen ja palvelutarpeiden muutoksessa. Tavoitteeksi asetettiin uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmä hallitusohjelmassa linjatulla tavalla siten, että uusi lainsäädäntö tulisi voimaan vuoden 2015 alusta.

Lähtökohtana on, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjakoa ei muutu valtionosuusuudistuksen johdosta.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan sekä hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaukset

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaukset touko- ja kesäkuu vuonna 2013

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

Toukokuun linjausten perusteella:

- järjestelmän painopistettä siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen;
- järjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla niistä päällekkäisyyksiä;
- jatkossakin valtionosuudet perustuvat merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen sekä niitä koskevat kriteerit uudistetaan ottamalla niihin uudet ajantasaiset sisällöt;
- poistetaan määräytymistekijöistä porrastukset ja siten lisätään järjestelmän kuntaliitosneutraalisuutta;
- vieraskielisten määräytymisperuste laajennetaan koskemaan koko väestöä;
- parannetaan järjestelmän kannustavuutta tulojen tasauksessa ja poistamalla määräytymisperusteiden porrastukset sekä korvaamalla taajamarakennekriteeri työpaikkaomavaraisuudella;
- säilytetään kustannustenjaon tarkistus osana järjestelmää ja tavoitteena siirtyä nykyistä tiheämpään kustannustenjaon tarkistukseen;
- uusi järjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2015;
- kuntien välisten muutosten lieventämiseksi varaudutaan siirtymäaikaan

Halke linjasi kesäkuussa 2013, että toisen asteen koulutuksen rahoitusta ei siirretä osaksi niin sanottua yhden putken valtionosuuksia. Toisen asteen koulutuksen rahoitus myönnetään edelleen hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen järjestäjille.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjat 30.10.2013:

Valtionosuusjärjestelmän selkeyden ja hallittavuuden vuoksi siirretään seuraavat valtionavustukset kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen:

- valtionosuus ja -avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin
- valtionosuus ja -avustus yleisten kirjastojen perustamiskustannuksiin

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 taustauudessa.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjat 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. Tämän takaamiseksi säädetään, että toisen asteen koulutuksen yksikköhintoihin jatkossa tehtävissä muutoksissa omarahoitusosuus olisi sama kuin nykyisinkin (58,11 %) lukuun ottamatta osana rakennepoliittista ohjelmaa soveltavia 2. asteen koulutusta koskevia toimenpiteitä, joiden käsittelystä tehdään erillisratkaisu.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän linjaus 3.12.2013

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä hyväksyi valtionosuusuudistuksen kriteerit ja pääpiirteet.

Selvitysmies Arno Miettisen 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 kuntakuulemisen jälkeen tammikuussa.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän käsittely 12.12.2013

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä 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 kokonaismuutos 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)

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen taustaksi tilatut tutkimukset ja selvitykset

Uudistuksen taustaksi valtionvarainministeriö tilasi Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) tutkimushankkeen, jonka tarkoituksena oli selvittää väestön ikärakenteen merkitystä valtionosuusjärjestelmässä sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä esi- ja perusopetukseen.

VATT:n saama tehtävänanto oli kaksiosainen. Ensimmäisessä osassa pyrittiin arvioimaan nykyistä valtionosuusjärjestelmää ikärakenteen huomioimisen näkökulmasta. Toisessa osassa tarkoituksena oli esittää arvio

uusiksi ikäryhmäpainoiksi järjestelmässä, jossa sama ikäryhmäjaottelu koskisi sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä esi- ja perusopetusta.

Edellä mainitun lisäksi valtionosuusuudistuksen selvitysmies tilasi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL) tutkimuksen, jonka tavoitteena oli:

1. Selvittää ja laskea ikäryhmätekijöiden painot yhtenäistetyn ikäryhmäjaottelun mukaan:

- 0 – 6-vuotiaat
- 7 – 12-vuotiaat
- 13 – 15-vuotiaat
- 16 – 18-vuotiaat
- 19 – 64-vuotiaat
- 65 – 74-vuotiaat
- 75 – 84-vuotiaat
- 85 vuotta täyttäneet

Tarvittaessa 16 – 18-vuotiaiden ikäryhmä tulee olla yhdisteltävissä ikäryhmäksi 16 – 64-vuotiaat.

2. Tehdä ehdotus uusiksi terveyden- ja vanhustenhuollon valtionosuuskriteereiksi niin, että se koostuu kahdesta osasta: yhtenäistetyn ikäryhmäjaottelun mukaisista kustannuspainoista sekä sairastavuutta ja sosioekonomisia tekijöitä koskevista kustannuspainoista.

3. Kehittää kunnan ylläpitämien sosiaalihuollon palveluiden ikä- ja muut tarvekriteerit samalla tavoin kuin terveyden- ja vanhustenhuollossa. Tarkastelun kohteena ovat lastensuojelu, toimeentulotuki, sosiaalitoimi sekä vammais-, mielenterveys- ja päihdepalvelut.

2 Nykytila

2.1 Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän rakenne

Voimassa oleva valtionosuusjärjestelmä perustuu vuoden 1993 alusta toteutettuun uudistukseen, jossa siirryttiin tehtäväkohtaisista, todellisiin kustannuksiin perustuvista valtionosuuksista laskennallisiin kustannuksiin perustuviin yleiskatteellisiin valtionosuuksiin. Uudistuksen myötä kunnat ja muut valtionrahoituksen saajat saivat oikeuden päättää valtionosuuksien kohdentamisesta eri käyttötarkoituksiin, eivätkä valtionosuuksien laskentaperusteet enää oikeudellisesti sito-

neet valtionosuuksien käyttöä. Valtionosuuksien laskennallisuus merkitsi myös sitä, että eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kunnat eivät enää omilla päätöksillään voineet vaikuttaa valtionosuuksiensa määrään, mikä lisäsi kuntien kustannustietoisuutta.

Vuosina 1996–1997 valtionosuusjärjestelmään tehtiin merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Kuntien kantokykyluokituksesta luovuttiin ja se korvattiin kuntien verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Aiemmista kuntakohtaisista valtionosuusprosentteista siirryttiin järjestelmään, jossa yksittäisen kunnan valtionosuus määräytyy siten, että valtionosuuksien perusteena käytettävien laskennallisten kustannusten ja yksikköhintojen perusteella lasketusta kunnan valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus. Omarahoitusosuus asukasta kohden on kaikissa kunnissa yhtä suuri. Valtionosuusprosentti määrittelee valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa peruspalveluiden rahoituksessa koko maan, ei yksittäisen kunnan tasolla.

Vuonna 2010 tuli voimaan laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009). Tällä lailla muutettiin valtionosuusjärjestelmää niin, että valtionosuuksien budjetointi, lainsäädäntö ja hallinnointi koottiin pääosin valtiovarainministeriön hallinnonalalle sen sijaan, että ne aiemmin jakautuivat kolmelle hallinnonalalle. Esi- ja perusopetuksen määrittymisperusteet muutettiin oppilaspohjaisesta asukasperusteisiksi sekä otettiin käyttöön esi- ja perusopetukseen liittyvä kotikuntakorvausjärjestelmä. Samoin otettiin käyttöön erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan erillinen lisäosa pysyväksi tarkoitettuna järjestelmämuutoksena. Vuoden 2010 alusta siirryttiin myös yhteiseen valtionosuusprosenttiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvissa tehtävissä sen sijaan, että aiemmin yleisessä valtionosuudessa, sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä opetus- ja kulttuuritoimessa oli kussakin erisuuruinen valtionosuusprosentti. Laissa säädettiin myös erillisen harkinnanvaraisen rahoitusavustusmäärärahan sijasta otettavaksi käyttöön harkinnanvarainen valtionosuuden korotus niin, että maksettavat korotukset vähennetään tasasuuruisesti asukasta kohden kaikkien kuntien valtionosuuksista.

b

Valtio ja kunnat osallistuvat kunnallisten palveluiden rahoitukseen kuntien valtionosuusjärjestelmän mukaisesti. Valtionosuusprosentti kuvaa järjestelmässä vain osuuksia, jolla valtio ja kunnat rahoittavat palveluita koko maan tasolla. Valtionosuusprosentti ei siten kuvaa valtion osallistumista yksittäisen kunnan peruspalveluiden rahoitukseen.

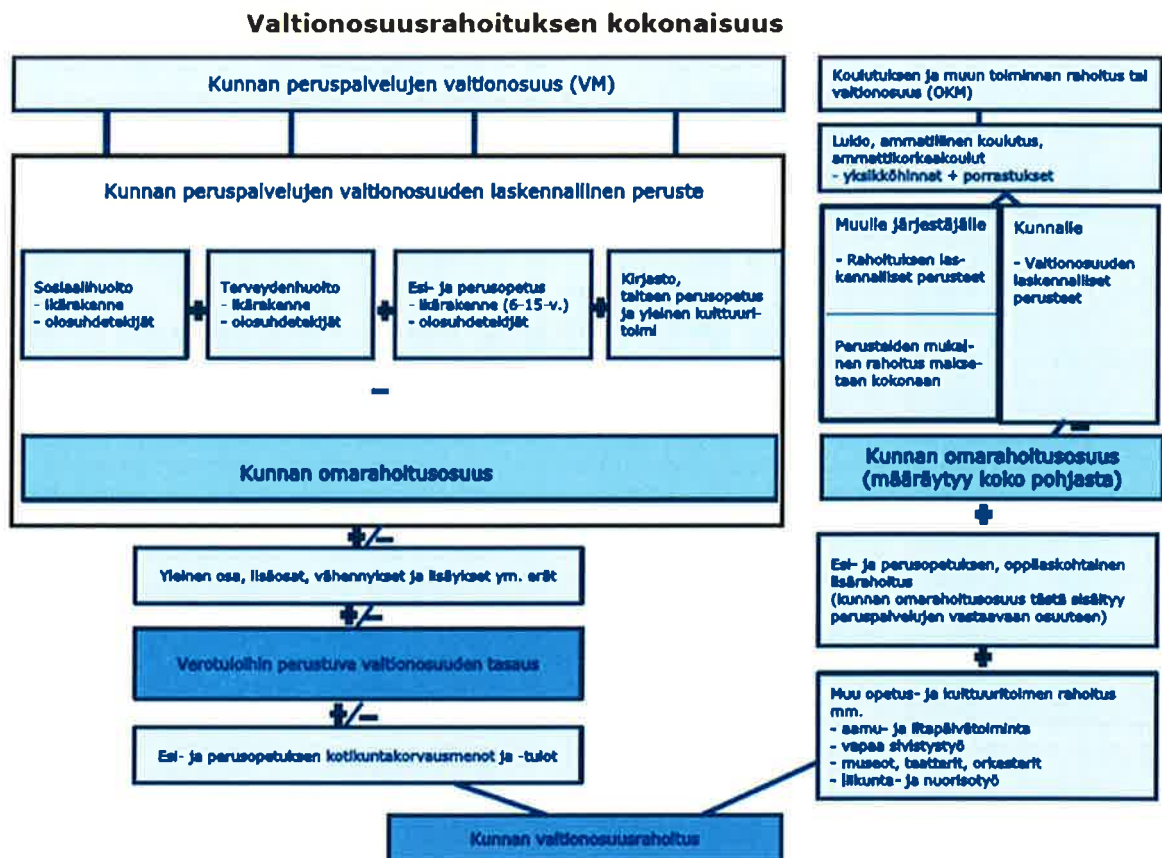
Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta. Valtiovarainministeriön hallinnoiman kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain (1704/2009) ohella säädettiin vuoden 2010 alusta voimaan tullut uusi laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009), jota hallinnoi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Peruspalvelujen valtionosuuslakia sovelletaan kuntien tehtäviin, joista säädetään 33:ssa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, esi- ja perusopetusta sekä eräitä muita toimintoja koskevassa laissa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta suurin osa muodostuu sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen, päivähoidon, yleisten kirjastojen, kuntien yleisen kulttuuritoimen sekä taiteen perus-

opetuksen laskennallisen perusteen ja kunnan omarahoitusosuuden erotuksesta. Kunnan itse rahoitettava osuus laskennallisista kustannuksista on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri nykyisten valtionosuusperusteiden mukaisesti. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuus sisältää yleisen osan, verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen, erityisen harvan asutuksen, saariston kunnan ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosat, valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset sekä valtionosuusjärjestelmän tasauksen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta hallinnoi valtiovarainministeriö. Osana kunnan peruspalvelujen valtionosuutta voidaan myöntää harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vaikeassa taloustilanteessa oleville kunnille. Korotuksen kokonaismäärä päätetään vuosittain.

Valtionosuusrahoitus, joka määräytyy joko valtiovarainministeriön tai opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman valtionosuusjärjestelmän mukaisesti, on kunnalle yleiskatteellista korvamerkitsemätöntä rahaa. Kunta päättää rahoituksen käytöstä itse.

Kuva 1. Valtionrahoituksen kokonaisuus, valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoima rahoitus.



Taulukkoon 1 on koottu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaiset vuoden 2014 valtionosuudet.

	1000 euroa
Yleinen osa	274 090
Sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen ja kulttuuritoimen rahoitus	7 439 727
<i>Laskennalliset kustannukset</i>	25 159 770
• sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset	20 659 675
• esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen ja kulttuuritoimen laskennalliset kustannukset	4 500 095
<i>Kuntien rahoitusosuus</i>	17 720 043
Muut:	
Erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosat	34 960
Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus	-49 561
Harkinnan valtionosuuden korotus (enintään)	20 000
Kotikuntaa vailla olevien 6 – 15-vuotiaiden kotikuntakorvaukset (valtio korvaa)	2 386
Yksityisten opetuksen järjestäjien ja yliopistojen arvonnalisävero	5 156
Valtionosuuteen tehtävät lisäykset ja vähennykset	892 308
Järjestelmämuutoksen tasaus	497
YHTEENSÄ	8 619 563

Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden lähtökohtana on perushinta, joka vahvistetaan valtioneuvoston asetuksella vuosittain. Laskennallisten kustannusten perusteella laskettaviin perushintoihin tehdään vuosittain kustannustason sekä toiminnan laajuuden ja laadun muutosten edellyttämät korotukset. Laskennalliset kustannukset tarkistetaan kustannustenjaon tarkistuksen perusteella joka neljäs vuosi. Kustannustenjaon tarkistus pe-

rustuu valtakunnallisesti toteutuneisiin käyttökustannuksiin.

Vastaavasti esi- ja perusopetukselle, yleisille kirjastoille, taiteen perusopetukselle ja yleiselle kulttuuritoimelle vahvistetaan vuosittain perushinta valtioneuvoston asetuksella. Niihin perushintoihin, jotka lasketaan laskennallisten kustannusten perusteella, tehdään vuosittain kustannustason ja toiminnan laadun ja laajuuden muutosten edellyttämät korotukset. Näiden tehtävien laskennalliset

kustannukset tarkistetaan kustannustenjaon tarkistuksen perusteella joka neljäs vuosi. Kustannustenjaon tarkistus perustuu valtakunnallisesti toteutuneisiin käyttökustannuksiin.

Kunnan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella tasataan kuntien verotulopohjassa olevia eroja. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muutoksella (1510/2011) tasausjärjestelmää muutettiin vuoden 2012 alusta niin, että kiinteistöveroa ei enää lueta verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen verotulopohjaan.

Valtiovarainministeriö vastaa kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain mukaisesta yleisen osan, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä esi- ja perusopetuksen valtionosuuksista. Näin ollen lakia sovelletaan 1§:n mukaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin, joista säädetään:

- 1) perusopetuslaissa (628/1998);
- 2) lasten päivähoitosta annetussa laissa (36/1973);
- 3) perhehoitajalaissa (312/1992);
- 4) ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetussa laissa (980/2012)
- 5) omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005);
- 6) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996);
- 7) kansanterveyslaissa (66/1972);
- 8) erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989);
- 9) terveydenhuoltolaissa (1326/2010);
- 10) sosiaalihuoltolaissa (710/1982);
- 11) toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997);
- 12) elatustukilaissa (580/2008);
- 13) lastensuojelulaissa (417/2007);
- 14) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977);
- 15) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987);
- 16) kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001);
- 17) mielenterveyslaissa (1116/1990);
- 18) päihdehuoltolaissa (41/1986);
- 19) tartuntatautilaissa (583/1986);
- 20) terveydensuojelulaissa (763/1994);
- 21) elintarvikelaissa (23/2006);

22) kuntien ympäristösuojelun hallinnosta annetussa laissa (64/1986);

23) kemikaalilaissa (744/1989);

24) lääkelain (395/1987) 8 luvussa;

25) kuluttajaturvallisuuslaissa (920/2011);

26) sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa (1133/2002);

27) raittiustyölaissa (828/1982);

28) tupakkalaissa (693/1976);

29) eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009);

30) kirjastolaissa (904/1998);

31) kuntien kulttuuritoiminnasta annetussa laissa (728/1992);

32) taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998); sekä

33) oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013).

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle on kuitenkin rajattu seuraavien säännösten mukaiset tehtävät, joihin myönnettävään käyttökustannusten valtionosuuteen sovelletaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia:

1) perusopetuslain 8 a luvussa tarkoitettu aamu- ja iltapäivätoiminta;

2) perusopetuslain 9 §:ssä tarkoitettu maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus;

3) perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitettu lisäopetus;

4) perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettu muille kuin oppivelvollisille järjestettävä perusopetus;

5) perusopetuksen järjestäminen sisäoppilaitosmuotoisesti;

6) taiteen perusopetuksesta annetun lain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettu opetustuntien määrään perustuva opetus;

7) kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettu maakunta- ja keskuskirjastotoiminta;

8) rahoitus, joka myönnetään perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuun pidennettyyn oppivelvollisuuteen perustuvan opetuksen käyttökustannuksiin ikäluokkaan perustuvan valtionosuuden lisäksi;

9) rahoitus, joka myönnetään sisäoppilaitosmuodossa ja koulukodissa järjestettävän opetuksen käyttökustannuksiin ikäluokkaan perustuvan valtionosuuden lisäksi; sekä

10) ulkomaille järjestetty esi- ja perusopetus.

10

Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty sellaiset perusopetuslaissa säädetty toiminnot, joita järjestää vain osa opetuksen järjestäjästä. Suurin osa opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituslain mukaisesti rahoitettavista toiminnoista on myös kunnille vapaaehtoisia. Rahoitus myönnetään toteutuneiden oppilasmäärien tai suoritteiden perusteella suoraan järjestäjälle. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan perusopetuksen lisäopetuksen, maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen, muille kuin oppivelvollisille järjestettävän perusopetuksen ja yksityisen perusopetuksen järjestäjän toiminnan aloittamiseen myönnettävä rahoitus on sidottu laissa säädettyin kertoimin kotikuntakorvauksen perusosaan. Ulkomailla järjestettävän perusopetuksen rahoitus, pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvista perusopetuksen oppilaista myönnettävä korotus ja koulukotiopetusta saavista oppilaista yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle myönnettävä lisärahoitus on puolestaan sidottu perusopetuksen perushintaan opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituslaissa säädettyillä kertoimilla.

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään myös yksityisten perusopetuksen järjestäjien harkinnanvaraisista valtionavustuksista sekä muista valtionavustuksista, taiteen perusopetuksesta annetun lain mukaisista valtionavustuksista, kunnalle kirjastolain 4 §:ssä tarkoitettuun keskuskirjasto- ja maakuntakirjastotehtävään tai muuhun erityiseen tehtävään sekä kehittämis- ja kokeilutoimintaan myönnettävistä valtionavustuksista ja kuntien kulttuuritoiminnasta annetun lain mukaisista valtionavustuksista. Lisäksi opetus- ja kulttuuritoiminnan rahoituslaissa säädetään valtionavustusten myöntämisestä perusopetuksen, yleisten kirjastojen, kuntien kulttuuritoiminnan ja taiteen perusopetuksen perustamishankkeisiin ja lasten päivähoitoon kehittämis- ja perustamishankkeisiin kunnille ja kuntayhtymille.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia ei sovelleta seuraavien säännösten tarkoittamien toimintojen valtionrahoitukseen:

1) sosiaalisesta luototuksesta annetussa laissa tarkoitettu sosiaalisen luototuksen luotopääoma ja luottotappio;

2) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 20 §:ssä tarkoitettu kunnallinen lisä;

3) toimeentulotuesta annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu perustoimeentulotuki;

4) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 24 §:n perusteella maksettava valtion korvausta vastaava osuus; sekä

5) terveydenhuollon opetuksen ja tutkimuksen järjestäminen siltä osin kuin siitä maksetaan terveydenhuoltolain 59—63 §:n perusteella valtion korvausta.

Esi- ja perusopetuksen valtionosuuksien muututtua pääosin asukasperusteisiksi vuoden 2010 alusta otettiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin myös säännökset oppilaan kotikunnan maksamasta korvauksesta (kotikuntakorvaus) toiselle kunnalle ja kuntayhtymälle sekä perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettulle opetuksen järjestäjälle sekä yliopistolle ja valtiolle, jos ne järjestävät oppilaalle esi- ja perusopetusta.

2.2 Valtionosuusperusteet ja kunnan valtionosuuden laskenta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 5 §:ssä säädetään, miten kunnan peruspalvelujen valtionosuus lasketaan ja mistä tekijöistä eli valtionosuusperusteista se koostuu. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina käytetään:

yleisen osan määräytymisperusteita; sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia;

esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia;

taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita; sekä

erityisen harvan asutuksen kunnan, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteita.

Laskennallisten kustannukset tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi kustannustenjaon tarkistuksessa, joka suoritetaan neljän vuoden välein.

Yleisen osan ja erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosan määräytymisperusteet eivät perustu kuntien laskennallisiin kustannuksiin, eikä niitä oteta huomioon kustannustenjaon tarkistuksessa. Näiden lisäksi taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoi-

men rahoitusta ei oteta huomioon tarkistuksessa huolimatta siitä, että sisältyvät peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan kunnalle myönnetään yksi euromääräinen valtionosuus, jonka laskenta koostuu eri osista. Euromäärä saadaan, kun kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määrätymisperusteiden perusteella lasketut laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja niistä vähennetään kunnan omarahoitussuosuus. Summaan lisätään kunnan yleinen osa ja erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosat ja valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset.

Laskennan tuloksena saatuun kunnan valtionosuuteen kohdistetaan verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa keskitetysti kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaiset valtionosuudet ja kotikuntakorvaukset. Myös opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja vapaasta sivistystyöstä annettujen lakien mukaiset valtionosuudet sekä muun rahoituksen kunnille ja opetuksen jär-

jestäjille maksaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus.

2.3 Yleisen osan määrätymisperusteet

Yleisen osan euromäärä kunnalle lasketaan kertomalla yleisen osan perushinta kunnan asukasmäärällä. Vuodelle 2014 vahvistettu yleisen osan perushinta on 33,55 euroa asukasta kohti. Niillä kunnilla, joilla on peruste johonkin tai joihinkin perushinnan korotuksiin (saaristo-, syrjäisyys-, taajamarakenne- ja kielikorotus sekä asukasmäärän muutokseen perustuva korotus), korotukset lisätään yleisen osan perushintaan ja summa kerrotaan kunnan asukasmäärällä. Perushintaa tarkistetaan tarvittaessa vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Saaristo- ja syrjäisyyskorotukset ovat vaihtoehtoisia korotuksia. Kunnan yleisen osan laskennassa otetaan huomioon kahdesta edellä mainitusta se korotus, joka on kunnalle edullisempi. Saaristosaakunnalle perushintaa korotetaan sekä saaristo- että syrjäisyyskorotuksella.

Taulukko 2. Yleinen osa vuonna 2014, euroa

Määrätymisperuste	Valtionosuus, euroa	%-osuus	Kuntia
Perushinnan mukainen osuus	181 108 704	66,08	304
Saaristokorotus	11 159 401	4,07	46
Syrjäisyyskorotus	36 184 044	13,20	57
Taajamarakennekorotus	35 731 616	13,04	23
Kielikorotus	5 777 162	2,11	34
Asukasmäärän muutokseen perustuva korotus	4 129 392	1,51	13
YLEINEN OSA, YHTEENSÄ	274 090 319	100,00	

Saaristokorotus

Saaristokorotuksen tarkoituksena on korvata kunnan saaristoisuudesta aiheutuvia lisäkustannuksia. Vuonna 2014 saaristokorotusta saa 46 kuntaa yhteensä 11,2 miljoonaa euroa.

Lain 7 §:n mukaan saaristokunnille, joiden väestöstä vähintään puolet asuu ilman kiinteää kulkuyhteyttä mantereeseen, yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta seitsemänkertaisena.

12

Muille saaristokunnille korotus on yleisen osan perushinta nelinkertaisena.

Pykälässä säädetään myös korotuksesta niille saaristo-osakunnille, joissa kunnan saaristo-osissa asuvien määrä on poikkeuksellisen korkea. Korotusta saavat kunnat, joiden saaristo-osissa asuu vähintään 1 200 asukasta. Näissä kunnissa korotus on kunnan yleisen osan perushinnan suuruinen. Muissa saaristo-osakunnissa saaristokorotus on saaristossa asuvien osuuden ja yleisen osan perushinnan tulo kerrottuna luvulla 1,5.

Syrjäisyyskorotus

Säännöksen tarkoituksena on korvata harvaan asutuille kunnille asutusrakenteesta aiheutuvia lisäkustannuksia.

Lain 8 §:n mukaan kunta, jonka paikallisen ja seudullisen väestöpohjan perusteella määntyvä syrjäisyysluku on 1,50 tai suurempi, saa syrjäisyyskorotuksena asukasta kohden euromäärän, joka on yleisen osuuden perushinta kuusinkertaisena. Kunta, jonka syrjäisyysluku on 1,00—1,49, saa asukasta kohden korotuksena euromäärän, joka on yleisen osan perushinta viisinkertaisena. Lisäksi kunnan, jonka syrjäisyysluku on 0,50—0,99, perushintaa korotetaan syrjäisyyskorotuksella, joka on yleisen osan perushinta kolminkertaisena.

Kaikkein harvimmoin asutuille kunnille syrjäisyyskorotus on yleisen osan perushinta yhdeksänkertaisena, jos kunnan asukastiheys maaneliökilometriä kohden on varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa enintään 0,5.

Syrjäisyysluvun määrittymisperusteista, syrjäisyyskorotukseen oikeutetuista kunnista sekä näiden kuntien syrjäisyysluvuista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Vuonna 2014 syrjäisyyskorotusta saa 57 kuntaa, joiden saama korotus on yhteensä 36,2 miljoonaa euroa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 8 §:ssä tarkoitettu syrjäisyysluku muodostuu kahden väestöpohjaindeksin summasta, joiden kummankin minimiarvo on 0.

Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin

etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Kunnan väestöllinen keskipiste on kunnan laskennallinen väestön painopiste, joka lasketaan pinta-alaltaan yhden neliökilometrin suuruisista ruuduista käyttäen painomuuttujana kunkin asutun ruudun väestömäärää ja sijaintimuuttujana ruudun keskipisteen koordinaatteja. Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 15 000:sta enintään 25 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 15 000:lla. Seudullinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 60 000:sta enintään 50 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 60 000:lla. Indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta, joka koskee väestön ja kautumista yhden neliökilometrin kokoisille alueille.

Taajamarakennekorotus

Taajamarakennekorotuksen tarkoituksena on korvata kunnalle taajama-asteisuudesta aiheutuvia lisäkustannuksia. Vuonna 2014 taajamarakennekorotusta saa 23 kuntaa yhteensä 35,7 miljoonaa euroa.

Lain 9 §:n mukaan taajamarakennekorotukseen ovat oikeutettuja kunnat, joiden taajamaväestön määrä on vähintään 40 000 asukasta. Taajamarakennekorotus lasketaan kertomalla taajamassa asuvan väestön osuuden ja yleisen osan perushinnan tulo taajamassa asuvien määrään perustuvilla porrastetuilla kertoimilla. Kerroin on 0,75, jos taajamassa asuvan väestön määrä on 40 000—99 999, 0,7 taajamaväestön ollessa 100 000—199 999 ja 0,01 taajamaväestön ollessa 200 000 tai enemmän.

Taajamassa asuvan väestön määränä käytetään varainhoitovuotta edeltävänä vuonna käytettävissä olevaa Tilastokeskuksen viimeisintä tilastoa.

Kielikorotus

Korotuksen tarkoituksena on korvata kunnille kaksikielisistä ja saamenkielisistä palveluista aiheutuvia lisäkustannuksia. Vuonna 2014 kielikorotusta saa 34 kuntaa yhteensä 5,8 miljoonaa euroa.

Lain 10 §:n mukaan kaksikieliselle kunnalle ja saamelaiten kotiseutualueen kunnalle yleisen osan perushintaa korotetaan euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta kerrottuna luvulla 0,10.

Asukasmäärän muutokseen perustuva korotus

Korotuksen tarkoituksena on korvata erityisen voimakkaan väestömäärän muutoksen aiheuttamia vaikutuksia kunnan talouteen. Vuonna 2014 asukasmäärän muutokseen perustuvaa korotusta saa 13 kuntaa yhteensä 4,1 miljoonaa euroa.

Lain 11 §:n mukaan asukasmäärän muutokseen perustuvaa korotusta saavat kunnat, joiden asukasmäärän muutos kolmena varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneenä vuonna on ollut yhteensä vähintään kuusi prosenttia. Näille kunnille yleisen osan perushintaa korotetaan asukasta kohden euromäärällä, joka on yleisen osan perushinta kerrottuna luvulla 1,39. Asukasluvun muutoksena otetaan huomioon kuolleisuus, syntyvyys ja muuttoliike. Korotus koskee sekä väestöä menettäviä että väestölisäystä saavia kuntia.

2.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset

Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannuksien perusteena ovat ikäluokkapohjaiset perushinnat. Sosiaalihuollossa perusteena ovat lisäksi työttömyyden, lastensuojelun sekä vammaisuuden perushinnat ja alle 7-vuotiaiden osalta otetaan huomioon kunnan päivähoitokerroin, joka perustuu kunnan palvelu- ja jalostusaloilla työskentelevien osuuteen kunnan työllisestä työvoimasta. Terveys- ja terveydenhuollon laskennallisiin kustannuksiin vaikuttaa alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyden määrään perustuva sairausvuuskerroin. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteenlaskettuihin laskennallisiin kustannuksiin vaikuttaa syrjäisyyskerroin.

Edellä mainitut määräytymistekijät kuvaavat kunnan palvelutarvetta tai sellaisia olosuhdetekijöitä, jotka vaikuttavat palvelujen tuotantokustannuksiin.

Kunnan lopulliset sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset muodostuvat laskemalla yhteen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja kertomalla summa mahdollisella kunnan syrjäisyyskertoimella. Kaikkiaan 60 kuntaa täyttää syrjäisyyskertoimen edellytykset.

Taulukko 3. Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset vuonna 2014

Määräytymisperuste	Laskennalliset kustannukset, euroa	%-osuus
Sosiaalihoito	9 902 991 036	47,9
Terveys- ja terveydenhoito	10 664 444 554	51,6
Syrjäisyyskertoimen	92 239 494	0,5
Sosiaali- ja terveydenhoito, yhteensä	20 659 675 084	100,0

2.4.1 Sosiaalihoito laskennalliset kustannukset

Sosiaalihoito laskennallisten kustannukset perustuvat pääosin ikäluokittain määräytyvien perushintojen pohjalta laskettuihin

kustannuksiin. Muiden laskennallisten kustannusten osuus on pienempi, joskin työttömyyden, lastensuojelun, vammaisuuden tai syrjäisyyden perusteella määräytyvillä laskennallisilla kustannuksilla voi olla olennainen merkitys yksittäisen kunnan kannalta.

Taulukko 4. Sosiaalihuollon laskennalliset kustannukset määräytymistekijöittäin vuonna 2014

Määräytymisperuste	Laskennalliset kustannukset, euroa	%-osuus
0-6-v.	3 089 422 144	31,2
7-64-v.	1 355 743 721	13,7
65-74 v.	571 642 388	5,8
75-84 v.	1 990 179 344	20,1
85 v. täyttäneet	2 047 391 142	20,7
Työttömien määrä	163 472 529	1,7
Työttömien osuus	321 220 422	3,2
Lastensuojelu	268 965 483	2,7
Vammaisuus	94 953 863	1,0
Sosiaalihuolto, yhteensä	9 902 991 036	100,0

Kunnan sosiaalihuollon laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla ikäluokittain perushinnat kunnan asianomaiseen ikäluokkaan kuuluvien asukkaiden määrällä. Kunnan 0—6-vuotiaiden osalta saatu ikäluokittainen

tulo kerrotaan lisäksi päivähoitokertoimella. Näin saatuun summaan lisätään kunnan työttömien määrän, työttömien osuuden, vammaisuuden ja lastensuojelun perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Taulukko 5. Sosiaalihuollon ikäluokat ja niille vuodelle 2014 vahvistetut perushinnat

0—6 -vuotiaat
7—64 -vuotiaat
65—74 -vuotiaat
75—84 -vuotiaat
85 vuotta täyttäneet ja vanhemmat

Päivähoitokerroin

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 4 lukua muutettiin (982 /2012) teknisesti niin, että varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuoden 2013 alusta. Siirrosta huolimatta valtionosuuksien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteet 0 - 6-vuotiaiden ikäluokalle säilytettiin sosiaalihuollon määräytymisperusteiden mukaisina sen vuoksi, että esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset määräytyvät eri tavoin ja niiden käyttö olisi vaikuttanut yksit-

täisten kuntien saamien valtionosuuksien määriin.

Lasten päivähoitopalvelujen tarve otetaan huomioon käyttämällä 0—6-vuotiaiden ikäluokan laskennallisten kustannusten määräytymisperusteena päivähoitokerrointa.

Kunnan päivähoitokerroin lasketaan lain16§:n mukaan jakamalla sen palvelu- ja jalostusaloilla toimivan työllisen työvoiman osuus koko maan vastaavalla osuudella. Saa-dulla kertoimella kerrotaan kunnan 0 – 6-vuotiaiden ikäluokan asukasluvun ja ikäluokan perushinnan tulo. Tiedot elinkeinorakenteesta määräytyvät Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta. Kerrointa määriteltäessä käytetään kolme vuotta ennen toimintavuo-

den alkua alkavan vuoden työssäkäyntitietoja.

Työttömyyskerroin

Sosiaalihuollossa kunnan laskennallisten kustannusten laskennassa työttömyys otetaan huomioon kahdella tavalla: kunnan työttömien osuutena työvoimasta ja kunnan työttömien määrän perusteella. Molemmille on määrätty oma perushintansa: työttömyyskertoimen valtioneuvoston asetuksella vahvistettu perushinta vuodelle 2014 on 59,01 euroa/asukas ja työttömien määrän perushinta 647,07 euroa/asukas.

Työttömyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saadaan lain17 §:n mukaan kertomalla asukasta kohden määriteltä työttömyyskertoimen perushinta kunnan asukkaiden määrällä ja kunnan työttömyyskertoimella sekä lisäämällä näin saatuun tuloon kunnan työttömien määrän perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset.

Työttömyysasteen mukaan määräytyvä työttömyyskerroin määräytyy suhteuttamalla kunnan työttömyysprosentti koko maan työttömyysprosenttiin. Kerrointa laskettaessa käytetään kaksi vuotta ennen toimintavuotta alkavan vuoden keskimääräistä työttömyysprosenttia. Työttömyystietoina käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja. Tiedosto sisältää kunnittain työvoiman ja työttömien työnhakijoiden määrän. Kunnan työttömien määränä käytetään tilastossa olevaa kunnan keskimääräistä työttömien määrää.

Kunnan työttömien määrän perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla kunnan työttömien määrä asukasta kohden määritellyllä työttömien määrän perushinnalla.

Lastensuojelukerroin

Sosiaalihuollossa lastensuojelun tarpeen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset perustuvat huostaanottojen määrään. Nämä laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla kunnan asukasta kohden määriteltä lastensuojelun perushinta kunnan asukkaiden määrällä ja lastensuojelukertoimella. Valtioneuvoston asetuksella vahvistet-

tu lastensuojelun perushinta vuodelle 2014 on 49,72 euroa/asukas.

Kerrointa laskettaessa lain18§:n mukaan kunnan huostaanottojen määränä on kaksi, jos huostaanottoja on ollut enintään neljä. Näin sen vuoksi, että lastensuojelutilastoista on saatavissa huostaanottojen lukumäärää koskevat tiedot yksityisyyden suojan vuoksi vain silloin, kun kunnassa olisi huostaanottoja vähintään viisi vuodessa. Lastensuojelukertoimen pohjana ovat Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen lastensuojelutilastosta tiedot kunnassa tehtyjen, lastensuojelulain (417/2007) mukaisten lasten huostaanottojen määrästä. Kerrointa määriteltäessä käytetään kaksi vuotta ennen varainhoitovuotta alkavan vuoden huostaanottotietoja.

Vammaiskerroin

Kunnassa asuvien vaikeavammaisten henkilöiden palveluista kunnalle aiheutuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset otetaan huomioon niin, että sosiaalihuollossa vammaisten henkilöiden määrään perustuvat laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla vammaisuuden perushinta kunnan asukkaiden määrällä ja vammaiskertoimella. Valtioneuvoston asetuksella vahvistettu vammaisia koskeva perushinta vuodelle 2014 on 17,59 euroa/asukas.

Vammaiskerroin lasketaan lain19§:n mukaan jakamalla kunnassa vammaisetsuudesta annetun lain (570/2007) 7—9 §:ssä tarkoitettua alle 16-vuotiaan ja 16 vuotta täyttäneen vammaistukea sekä eläkettä saavan hoitotukea saavien sekä vammaisuuden perusteella laitoshoidossa olevien yhteismäärä kunnan asukasmäärällä sekä jakamalla saatu osamäärä koko maan vastaavalla osamäärällä. Vammaistukia ja eläkettä saavan hoitotukea saavien henkilöiden määrää laskettaessa ei oteta huomioon ruokavaliokorvausta saaneita henkilöitä.

Kerrointa määriteltäessä käytetään Kansaneläkelaitoksen varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden tietoja.

2.4.2 Terveys- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset

Terveys- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset koostuvat ikäluokkien sekä sairasta-

10

vuoden perusteella laskettavista kustannuksista.

Terveystenhuollon laskennalliset kustannukset perustuvat suurimmalta osin ikäluokittain määräytyvien perushintojen pohjalta laskettuihin kustannuksiin. Sairastavuuden osuus on runsas viidennes terveystenhuollon laskennallisista kustannuksista. Terveystenhuollon laskennalliset kustannukset

saadaan laskemalla yhteen ikäluokkiin ja sairastavuuteen perustuvat laskennalliset kustannukset.

Ikäluokkiin perustuvat laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla terveystenhuollon ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä.

Taulukko 6. Terveystenhuollon laskennalliset kustannukset määräytymistekijöittäin vuonna 2014

Määräytymisperuste	Laskennalliset kustannukset, euroa	%-osuus
0-6-v.	397 063 959	3,7
7-64-v.	4 035 882 883	37,8
65-74 v.	1 348 393 297	12,6
75-84 v.	1 514 557 503	14,2
85 v. täyttäneet	984 902 611	9,2
Sairastavuus	2 383 644 301	22,4
Sosiaalihuolto, yhteensä	10 664 444 554	100,0

Kunnan terveystenhuollon laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla ikäluokittain perushinnat kunnan asianomaiseen ikäluokkaan kuuluvien asukkaiden määrällä.

Näin saatuun summaan lisätään sairastavuuden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Taulukko 7. Terveystenhuollon vuodelle 2014 vahvistetut perushinnat

0—6 –vuotiaat	940,05 eur./asukas
7—64 –vuotiaat	1 018,36 eur./asukas
65—74 –vuotiaat	2 398,41 eur./asukas
75—84 –vuotiaat	4 622,50 eur./asukas
85 vuotta täyttäneet ja vanhemmat	8 701,40 eur./asukas

Sairastavuuskerroin

Sairastavuuden perusteella määräytyvät kustannukset lasketaan kertomalla erikseen asukasta kohden määritellyt sairastavuuden perushinta, kunnan asukasluvulla ja sairastavuuskertoimella. Sairastavuuden perushinta on 437,69 euroa asukasta kohti vuonna 2014.

Sairastavuuskerroin lasketaan (20§) työkyvyttömyyseläkkeellä olevien alle 55-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioidun lukumäärän perusteella. Jos kunnan alle 55-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioitu työkyvyttömyyseläkeläisten määrä suhteessa 16—54-vuotiaisiin asukkaisiin on sama kuin koko maassa, kerroin on yksi. Jos kunnassa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja 16—54-

1/

vuotiaiden lukumäärän suhde ylittää koko maan keskiarvon, korotetaan kerrointa, ja jos suhde alittaa koko maan keskiarvon, alennetaan kerrointa siten, että kerroin vastaa kunnan ja koko maan eroa. Kerrointa määriteltäessä käytetään neljä vuotta ennen toimintavuotta alkavan kolmivuotisjakson työkyvyttömyystietoja. Tiedot työkyvyttömyyseläkeläisten määrästä määräytyvät Eläketurvakeskuksen tilastoista. Suhdeluvun laskemista varten tarvittava ikä- ja sukupuoliryhmittäinen väestötieto määräytyvät Tilastokeskuksen väestötilastoista.

2.4.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyyskerroin

Sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävä syrjäisyyskerroin määritellään samojen syrjäisyyslukujen perusteella, joita käytetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 8§:n tarkoittaman yleisen osan syrjäisyyskorotuksen perusteina. Valtioneuvosto päättää asetuksella kuntien syrjäisyysluvun viiden vuoden välein. Syrjäisyyslukuihin perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyyskertoimet on säädetty kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 15§:ssä seuraavasti:

Taulukko 8. Sosiaali- ja terveydenhuollon syrjäisyyskerroin

Syrjäisyysluku	Syrjäisyyskerroin
0,50—0,99	1,05
1,00—1,49	1,08
vähintään 1,50	1,17

Jos saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 9 §:n 1 momentissa tarkoitetun saaristokunnan asukkaista vähintään puolet asui toimintavuotta edeltävän vuoden alussa ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, on tällaisen kunnan syrjäisyyskerroin 1,10. Jos kunta olisi kuitenkin oikeutettu korkeampaan syrjäisyyskertoiimeen muilla perusteilla, kunnan syrjäisyyskerroin määritellään sen mukaan, kumpi niistä on sille edullisempi.

2.5 Esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteet

Kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten pohjana on esi- ja perus-

opetuksen perushinta. Laskennalliset kustannukset muodostuvat ikäluokan perusteella määräytyvistä laskennallisista kustannuksista, jota korotetaan kuuden määräytymistekijän perusteella. Viimeksi mainitut kuvaavat kunnan palvelutarvetta tai sellaisia olosuhdetekijöitä, jotka vaikuttavat palvelujen järjestämiskustannuksiin. Esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten korotustekijöitä ovat asukastiheys, 13—15-vuotiaiden osuus kunnan asukasmäärästä, kaksikielisyys, ruotsinkielisyys, vieraskielisyys ja saaristoisuus.

Kunnan lopulliset esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset muodostuvat laskemalla yhteen esi- ja perusopetuksen ikäluokan perusteella määräytyvä laskennallinen kustannus ja korotustekijöiden perusteella laskettu laskennallinen kustannus.

Taulukko 9. Esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset vuonna 2014

Määräytymisperuste	Laskennalliset kustannukset, euroa	%-osuus
Ikäluokan perusteella määräytyvä	3 404 910 587	82,4
Korotustekijät	725 906 455	17,6
Esi- ja perusopetus, yhteensä	4 130 817 042	100,0

2.5.1 Esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset

Kunnan esi- ja perusopetuksessa laskennalliset kustannukset määräytyvät 6—15-vuotiaiden määrän perusteella. Vuodelle 2014 esi- ja perusopetuksen perushinta on 7 632,29 euroa.

Lain 22§:n mukaan kunnan esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla esi- ja perusopetuksen perushinta luvulla 0,77, lisäämällä tuloon esi- ja perusopetuksen perushintaan tehtävät korotukset ja kertomalla näin saatu euromäärä kunnan 6—15-vuotiaiden määrällä. Kunnan 6-vuotiaiden määrä otetaan huomioon kertomalla perushinta luvulla 0,91.

Esi- ja perusopetuksen perushintaan tehtävät korotukset lasketaan erikseen kunnan asukastiheyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden sekä 13—15-vuotiaiden, ruotsinkielisten 6-15-vuotiaiden ja vieraskielisten 6—15-vuotiaiden asukkaiden osuuden perusteella.

Asukastiheyskorotus

Kunnan asukastiheyden ollessa alle 40 esi- ja perusopetuksen perushintaa korotetaan kertoimella, joka saadaan luvun 0,1 ja asukastiheyden korotustekijän tulona. Asukastiheyden korotustekijä saadaan luvun 40 luonnollisen logaritmin ja kunnan asukastiheyden luonnollisen logaritmin erotuksena.

Toisen asukastiheyttä koskevan säännöksen mukaan kunnille, joiden asukastiheys on alle 4, esi- ja perusopetuksen perushintaa korotetaan kertoimella, joka saadaan asukasti-

heyden korotustekijän ja luvun 0,017 tulona. Jos kunnan asukastiheys on yli 3 mutta alle 4, edellä saatu tulo kerrotaan luvun 4 ja kunnan asukastiheyden erotuksella.

Muut korotustekijät

Esi- ja perusopetuksen perushintaa korotetaan lisäksi euromäärällä, joka saadaan kertomalla perushinta seuraavien korotusten summalla:

- kaksikielisen kunnan osalta luvulla 0,04;
- kunnalle, joissa vähintään puolet asukkaista asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, luvulla 0,25 sekä muille saaristokunnille luvulla 0,06;
- 13—15-vuotiaiden osuuden perusteella kertoimella, joka saadaan jakamalla kunnan 13—15-vuotiaiden määrä kunnan 6—15-vuotiaiden määrällä ja kertomalla osamäärä luvulla 0,30;
- ruotsinkielisyyden osalta kertoimella, joka saadaan jakamalla ruotsinkielisten 6—15-vuotiaiden asukkaiden määrä kunnan 6—15-vuotiaiden määrällä ja kertomalla osamäärä luvulla 0,12; sekä
- kunnan vieraskielisyyden osalta kertoimella, joka saadaan jakamalla vieraskielisten 6—15-vuotiaiden asukkaiden määrä kunnan 6—15-vuotiaiden määrällä ja kertomalla osamäärä luvulla 0,2.

Taulukko 10. Esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset määräytymistekijöittäin vuonna 2014

Määräytymisperuste	Laskennalliset kustannukset, euroa	%-osuus
Ikäluokat	397 063 959	82,4
Asukastiheys	4 035 882 883	4,8
13-15-vuotiaat	1 348 393 297	9,7
Kaksikielisyys	1 514 557 503	1,3
Saaristo	984 902 611	0,04
Ruotsinkielisyys	2 383 644 301	0,7
Vieraskielisyys	44 942 878	1,1
Esi- ja perusopetus, yhteensä	4 130 817 042	100,0

2.5.2 Yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset

Lain 23 §:n mukaan yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset perustuvat yleisten kirjastojen perushintaan ja asutusrakenteeseen liittyviin korotuksiin. Kunnan yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla kunnan asukasmäärä yleisten kirjastojen perushinnalla. Vuonna 2014 vahvistettu perushinta oli 63,12 euroa.

Saaristokunnille ja kunnille, joiden asukastiheys on enintään kaksi, perushintaa korotetaan 20 prosentilla. Kunnille, joiden asukastiheys on yli kaksi mutta enintään viisi, perushintaa korotetaan 10 prosentilla.

2.5.3 Taiteen perusopetuksen määräytymisperusteet

Taiteen perusopetuksesta annetun lain 11 §:n mukaan ainoastaan sellainen kunta, joka järjestää taiteen perusopetusta, saa valtionosuutta kunnan asukasmäärän mukaan. Kunnan peruspalvelujen valtioneuvoston päätös annetun lain 24 §:n mukaan taiteen perusopetuksen määräytymisperusteet lasketaan kertomalla taiteen perusopetuksen perushinta kun-

nan asukasmäärällä. Vuonna 2014 perushinta oli 1,40 euroa.

2.5.4 Yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteet

Yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteet lasketaan 25 §:n mukaan kertomalla yleisen kulttuuritoimen perushinta kunnan asukasmäärällä. Yleisen kulttuuritoimen perushinta säädetään valtioneuvoston asetuksella valtion talousarvion rajoissa. Vuonna 2014 yleisen kulttuuritoimen perushinta oli 3,50 euroa.

2.6 Erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutalueen kunnan lisäosat

Erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutalueen kunnan lisäosat on sidottu valtioneuvoston yleisen osan perushintaan. Lisäosat rahoitetaan vähentämällä vastaava euromäärä asukasta kohden samansuuruisena kaikilta kunnilta. Näitä lisäosia saavia kuntia on vuonna 2014 kaikkiaan 31. Osa kunnista on oikeutettu kahteen lisäosaan.

20

Taulukko 11. Lisäosien määrä ja lisäosia saavat kunnat

	Milj. euroa	Kuntia
Erityisen harvan asutuksen lisäosa	26,5	23
Saaristokunnan lisäosa	5,0	8
Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa	3,5	4

Erityisen harvan asutuksen lisäosa

Erityisen harvan asutuksen lisäosa on lain 26 §:ssä porrastettu kunnan asukastiheyden perusteella. Se määräytyy yleisen osan perushinnan perusteella ja lisäosa lasketaan kunnalle muiden valtionosuuksien määrätymisperusteiden lisäksi.

Lisäosan euromäärä lasketaan kertomalla 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun yleisen osan perushinnan ja kunnan asukasmäärän tulo kunnan asukastiheyden perusteella määrättyvällä kertoimella seuraavasti:

Asukastiheys	Kerroin
alle 0,50	12
0,50—1,49	10
1,50—1,99	7

Vuoden 2011 lopun asukasmäärän ja kunnan maapinta-alan perusteella laskettu asukastiheys oli alle 0,5 seuraavissa kunnissa: Savukoski, Enontekiö, Utsjoki ja Inari. Seuraavien kuntien asukastiheys oli vähintään 0,5 mutta alle 1,50: Pelkosenniemi, Kittilä, Salla, Sodankylä, Muonio, Ranua, Puolanka, Posio, Kolari, Pudasjärven, Rautavaaran, Suomussalmen, Utajärven, Lestijärven, Risti-järven, Taivalkosken, Lestijärven, Hyrynsalmen ja Kuhmon asukastiheys oli vähintään 1,50 mutta alle 2.

Vuonna 2014 erityisen harvan asutuksen lisäosaa maksetaan 26,5 milj. euroa.

Saaristokunnan lisäosa

Saaristokunnan lisäosa määräytyy yleisen osan perushinnan perusteella ja se lasketaan kunnalle muiden valtionosuuksien määrätymisperusteiden lisäksi. Saaristokunnalle,

jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, lisäosa on 5 kertaa yleisen osan perushinta kerrottuna asukasmäärällä. Muille saaristokunnille lisäosa on 4 kertaa yleisen osan perushinta kerrottuna asukasmäärällä.

Vuonna 2014 saaristokunnan lisäosaa saa 8 kuntaa yhteensä 5,0milj. euroa: Hailuoto, Maalahti, Enonkoski, Puumala, Sulkava, Kustavi, Kemiönsaari ja Länsi-Turunmaa. Ainoastaan Hailuodon kunnalle lisäosa lasketaan kertoimella 5.

Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa

Saamelaisten kotiseutualueen kunnille, eli Utsjoen, Enontekiön, Inarin ja Sodankylän kunnille, myönnetään saamenkielisten osuuden perusteella erityistä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosaa. Tämä lisäosa lasketaan kunnalle muiden valtionosuuksien

määräytymisperusteiden, erityisen harvan asutuksen ja saaristokunnan lisäosan lisäksi. Tämän lisäosan euromäärä saadaan kertomalla kunkin kunnan erityisen harvan asutuksen lisäosa saamenkielisten osuutta väestöstä osoittavalla kertoimella. Saamenkielisten osuuden perusteella kunnat porrastetaan neljään luokkaan, joilla on eri kertoimet. Lain 4 §:n määritelmän mukaan saamenkielisellä tarkoitetaan henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmään äidinkielekseen saamen kielen.

Jos saamelaiden osuus on yli 30 prosenttia kunnan asukkaista, kerroin on 2,3. Tällaisia kuntia on vain Utsjoki, jossa vuoden 2007 lopussa saamenkielisiä oli 45,92 prosenttia väestöstä. Jos saamenkielisten osuus on 7–30 prosenttia, kerroin on 1,2. Kyseinen säännös koskee Enontekiön kuntaa. Jos saamenkielisten osuus väestöstä on vähintään 3 prosenttia mutta alle seitsemän prosenttia, kuten Inarin kunnassa, kerroin on 0,3. Jos saamenkielisten osuus on alle 3 prosenttia mutta yli 0,5 prosenttia, kerroin on 0,2. Säännös koskee Sodankylän kuntaa.

Vuonna 2014 tätä lisää maksetaan 4 kunnalle yhteensä 3,5 milj. euroa.

2.7 2.7 Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Kuntien verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella tasataan kuntien tulopohjassa olevia eroja, jotta turvataisiin kaikille kunnille taloudelliset edellytykset järjestää asukkaalleen yhdenvertaiset peruspalvelut kohtuullisella kunnallisverorasituksella ja maksutasolla.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 29§:n mukaisessa verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasausjärjestelmässä jokaiselle kunnalle turvataan asukasta kohden laskennallinen verotulo, joka on 91,86 prosenttia maan keskimääräisestä verotulosta asukasta kohden (tasausraja). Laskennallisen verotulon euromäärä asukasta kohden saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä.

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisöveron tuotosta. Kiinteistövero ei ole vuodesta 2012 alkaen otettu huomioon

tasausrajaa laskettaessa. Mainitut tasauslisät ja -vähennykset otetaan huomioon maksettaessa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisia valtionosuuksia. Tasauslisä ja -vähennyksiä ei kohdisteta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisiin valtionosuuksiin eikä opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla myönnettäviin valtionavustuksiin.

Kunnat, joiden asukasta kohden laskettu verotulo alittaa mainitun tasausrajan, saavat valtionosuuteen tasauslisää tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun verotulon erotuksen mukaisen määrän. Kunnan valtionosuuteen tehdään puolestaan tasausvähennys, jos kunnan asukasta kohden lasketut verotulot ylittävät tasausrajan. Tasausvähennys on 37 prosenttia kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta.

Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauslaskelmassa tasauslisien ja tasausvähennysten yhteissumma koko maan tasolla ei ole samansuuruinen. Tämän vuoksi, jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtionosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, vähennetään kuntien valtionosuudesta tätä erotusta vastaava euromäärä. Jos taas kuntien valtionosuuteen yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, lisätään kuntien valtionosuuteen vastaavasti tätä erotusta vastaava määrä. Näillä perusteilla tehtävä valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus tapahtuu puhtaasti kuntien välisenä ja on valtio-kuntasuhteessa kustannusneutraali.

Pykälän 4 momentissa säädetään tasauslisien ja tasausvähennysten erotuksen laskennasta silloin, kun kunnat yhdistyvät varainhoitovuonna ja niille maksetaan kuntajakolain (1196/1997) mukaista korvausta valtionosuuksien vähentymisestä. Sen mukaan kuntien varainhoitovuoden alussa tapahtuvasta yhdistymisestä johtuvia korvauksia valtionosuuden vähennyksistä ei oteta huomioon laskettaessa edellä sanottua tasauslisien ja tasausvähennysten erotusta kuntien valtionosuuden kokonaismitoituksessa. Säännöksen tarkoitus on poistaa kuntajaon muutoksien

22

vaikutus laskettaessa verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasauksen tasauslisien ja tasausvähennysten erotusta.

Kuntajakolain mukaan kuntien yhdistymisen perusteella toteutuva valtionosuuksien vähennys kompensoidaan yhdistyville kunnille täysimääräisesti viiden vuoden aikana. Tämä tulee ottaa huomioon laskettaessa verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasa-

uksen vuosittaista muutosta. Muutoin sama muutos huomioitaisiin uudelleen laskettaessa verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasauksia. Vertailulaskelmassa varainhoitovuoden tasaus lasketaan edellisen vuoden kuntajaon mukaisesti, mutta perusteena ovat varainhoitovuoden tasauksen pohjana olevat verotiedot.

Taulukko 12. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus vuosina 2010 – 2014 (sisältäen kuntaliitostapaukset), euroa

	2011	2012	2013	2014
Tasausvähennykset	-820 588 641	-795 672 752	-827 369 498	-844 206 358
Tasauslisät	803 351 424	760 564 556	779 616 848	794 645 246
Tasaus, netto	-17 237 217	-35 108 196	-47 752 650	-49 561 112

2.8 Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus

Kunnan valtionosuutta voidaan 30 §:n mukaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti valtion talousarvion rajoissa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Taloudellisen tuen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina otetaan huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasapainottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä. Suunnitelma tulee liittää valtionosuuden korotusta koskevaan hakemukseen. Valtionosuuden korotuksen myöntämiselle ja käytölle voidaan asettaa myös muita kunnan talouteen liittyviä ehtoja. Valtionosuuden korotus voidaan seuraavina vuosina jättää myöntämättä tai se voidaan myöntää alennettuna, jos suunnitelmaa tai asetettuja ehtoja ei ole noudatettu.

Valtiovarainministeriö on asettanut korotuksen myöntämiselle ja käytölle seuraavat ehdot:

1) Jos kunnalle on asetettu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ssä tarkoitettu arviointiryhmä, kunta toteuttaa arviointiryhmän esityksen mukaiset toi-

menpiteet palveluiden edellytysten turvaamiseksi.

2) Korotus ei aiheuta vastaavan suuruista kunnan omassa päättäväisyydessä olevien käyttö- tai investointimenojen lisäystä.

3) Korotus on tarkoitettu varautumiseen niihin talouden tervehdyttämistarpeisiin, jotka ovat syntyneet kunnan talouden aikaisemman kehityksen johdosta. Tällaisia tarpeita ovat varautuminen velanhoitokustannuksiin, alijäämien kattamiseen ja tiedossa oleviin tuloperusteiden jo tapahtuneisiin muutoksiin. Lisäksi valtiovarainministeriö on viime vuosina linjannut, että korotusta voi saada enintään kolmena vuotena peräkkäin. Tästä on poikettu vain erityisen painavasta syystä. Tällaisena on pidetty pääasiassa talouden poikkeuksellisen heikkoa tilannetta, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta itse vaikuttaa.

Kunnat ovat harkinnanvaraista korotusta koskevissa hakemuksissaan perustelleet sen tarvetta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon, erityisesti erikoissairaanhoidon, suuressa kasvulla, verotulojen vähäisyydellä ja niiden alenemisella, välttämättömillä korjausinvestoinneilla (esimerkiksi home- ja kosteusongelmien vuoksi), valtionosuusjärjestelmän kohdentumisongelmissa, epädullisella väestörakenteella ja väestön määrän suuressa muutoksella.

Korotusta myönnettäessä on kunnan kokonaistaloudellista tilaa arvioitu kuntien tilinpäätöstietojen perusteella. Yhtenäisten tilinpäätöstietojen käyttämisellä korotuksen pääasiallisena tarveharkinnan tietolähteenä varmistetaan kuntien mahdollisimman tasapuolinen käsittely.

Korotuksen tarveharkinnassa huomioidaan tilinpäätöstietojen lisäksi kuntien hakemusten yhteydessä toimittama aineisto sekä muut paikalliset erityisolosuhteet. Paikallisten erityisolosuhteiden ja kuluvaan vuoden talouteen vaikuttavien tekijöiden huomioimista korotuksen tarveharkinnassa on käytetty, kun erityisperuste on todennettavissa taloudellisilla tunnusluvulla. Viime vuosina erityisolosuhteiksi on katsottu muun muassa merkittävät valtionosuusmuutokset sekä muutokset kuntien veropohjassa, esimerkiksi äkillisten työpaikkamenetysten seurauksena. Harkinnanvaraisella korotuksella pystytään reagoimaan verotulojen laskuun verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta nopeammin, koska tasauksessa on kahden vuoden viive.

Vuoden 2014 talousarvioon on varattu 20 miljoonaa euroa harkinnanvaraisiin korotuksiin. Vuonna 2013 harkinnanvaraisia korotuksia myönnettiin 20 miljoonaa euroa ja korotusta sai 29 kuntaa. Maakunnittain tarkasteltuna edellä mainituista 29 kunnasta lukumääräisesti eniten saajia oli Varsinais-Suomessa (4), Etelä-Pohjanmaalla (4), Pirkanmaalla (3), Keski-Pohjanmaalla (3), Pohjois-Pohjanmaalla (3), Kanta-Hämeessä, Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Pohjanmaalla ja Kainuussa ei yksikään hakenut korotusta.

Harkinnanvaraiset valtionosuuden korotukset ovat kohdistuneet pääasiassa asukasluvultaan pieniin sekä syrjäisiin kuntiin. Vuosina 2003–2013 yhteensä vain 10 kuntaa on saanut harkinnanvaraista korotusta vähintään kuusi kertaa. Nämä kunnat ovat kaikki alle 7 000 asukkaan kuntia. Kaikkiaan 156 kuntaa 304:stä eli enemmistö kunnista ei ole saanut kertaakaan avustusta vuosina 2003–2013.

Myönnettyjen harkinnanvaraisten valtionosuuden korotusten yhteismäärää vähentää kaikille kunnille maksettavaa valtionosuutta, koska harkinnanvaraiselle valtionosuudelle ei ole erillistä määrärahaa, vaan se on osa kunnan peruspalvelujen valtionosuusmäärärahaa. Vähennys kohdistetaan kaikille kunnille asu-

kasta kohden yhtä suurena. Vuonna 2014 vähennys on 0,93 euroa asukasta kohti.

2.9 Muut valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

Erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosia koskeva vähennys

Erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosien perusteella kaikille kunnille maksettavia valtionosuuksia vähennetään 31 §:n mukaan näiden lisäosien yhteismäärää vastaavalla euromäärällä vuosittain. Valtionosuuden vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Vuonna 2014 vähennys on 6,48 euroa asukasta kohden.

Perusopetuksen aloittamisen johdosta maksettavan rahoituksen vähentäminen

Lain 32 §:ssä säädetään rahoituksen järjestämisestä uudelle, kulttuuri- ja opetustoimen rahoituslaissa tarkoitetulle yksityiselle perusopetuksen järjestäjälle toiminnan aloittamiseen. Rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 17 §:ssä. Tarkoituksena on taata yksityisen opetuksen järjestäjän toiminnan rahoitus aloittamisvuonna ja sitä seuraavana vuonna, jolloin järjestäjä ei ole vielä oikeutettu kotikuntakorvaukseen. Jotta rahoitus olisi neutraali valtio-kuntasuhteessa, vastaava määrä vähennetään kunnille maksettavista valtionosuuksista. Vähennys on asukasta kohden yhtä suuri kaikille kunnille. Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokassa momentilla 29.10.30 ”Valtionosuus ja -avustus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin” on vuosittain varattu määrärahaa uusien opetuksen järjestäjien toiminnan aloittamiseen ja vuosiluokkakohtaiseen laajenemiseen. Määrärahan tarve vaihtelee vuosittain sen mukaan, kuinka monta perusopetuksen järjestämiselupaa valtioneuvosto kyseisenä varainhoitovuonna myöntää ja miten edellisinä vuosina luvan saaneet laajentavat toimintansa lupiansa rajoissa.

Järjestelmämuutoksen tasaus

Vuonna 2010 voimaan tullut valtionosuusjärjestelmän uudistus toteutettiin myös kuntien välillä kustannusneutraalisti. Tämän vuoksi 33§:ssä säädettiin, että kunkin kunnan uuden järjestelmän mukaisia valtionosuuksia sekä esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksia verrataan valtionosuuksiin, jotka kunta olisi saanut aikaisemmin voimassa olleessa järjestelmässä. Uuden ja vanhan järjestelmän erotus lisätään kunnan valtionosuuteen tai vähennetään kunnan valtionosuudesta ja otetaan pysyvästi huomioon muutoshetken suuruisena euromääränä maksettaessa kuntien valtionosuuksia tulevana vuosina.

Tasauksessa ei otettu huomioon erityisen harvan asutuksen, saaristoisuuden ja saamelaisien kotiseutualueen kunnille saamenkielisen väestön osuuden perusteella maksettavia valtionosuuden lisäosia eikä kunnille myönnettäviä harkinnanvaraisia valtionosuuden korotuksia.

Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen huomioon ottaminen valtionosuudessa

Vuonna 2010 voimaan tulleen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 34§:ssä otetaan huomioon vuoden 2006 alusta toteutettu työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusuudistus. Pykälä turvaa sanotun rahoitusuudistuksen kustannusneutraalisuuden toteutumisen kaikille kunnille niin, että uudistuksen kuntakohtaiset vaikutukset korvataan joko lisäämällä tai vähentämällä niiden valtionosuutta. Kompensaatiota koskevat laskelmat on tehty vuoden 2005 kustannustasossa niillä tiedoilla, jotka olivat työmarkkinatukea ja valtionosuutta koskevien päätösten perusteena vuonna 2003.

Kompensaatiota laskettaessa verrataan työmarkkinatuen ja toimeentulotuen uudesta rahoitusmallista kunnalle aiheutuvaa nettomenoa kunnalle perustoimeentulotuesta vuonna 2003 laskennallisesti aiheutuneisiin nettomenoihin valtionosuuden jälkeen lisätynä sillä valtionosuuden lisäyksellä, joka kunnalle olisi mainittuna vuonna tullut, jos verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja olisi silloin ollut 90 prosentin sijasta 91 prosenttia ja kunnan valtionosuus sosiaali- ja terveydenhuoltoon olisi ol-

lut 0,56 prosenttiyksikköä tuolloin voimassa ollutta valtionosuusprosenttia korkeampi.

Kuntakohtaista kompensatiota laskettaessa kunnalle perustoimeentulotuesta aiheutuneena menona pidetään menoa, joka on 90 prosenttia kunnalle toimeentulotuesta aiheutuneista kokonaismenoista vuonna 2003.

Veroperustemuutosten huomioon ottaminen valtionosuudessa

Kuntien verotuloja vähentäviä veroperusteiden muutoksia on toteutettu muuttamalla kuntien veropohjaa sekä lisäämällä ja korottamalla kunnallisverotukseen kohdistuvia verovähennyksiä. Näiden toimenpiteiden kunnille aiheuttamia menetyksiä on korvattu kunnille eri vuosina eri tavoin.

Ansiotulojen verotusta on kevennetty sekä valtion tuloveroasteikon ja valtionverotuksen vähennysten muutoksin että lisäämällä ja korottamalla kunnallisverotuksen vähennyksiä. Alhaisilla tulotasoilla veronkevennykset on mahdollista toteuttaa vain kunnallisverotuksessa, koska valtionverotus ei koske pienimpiä tuloryhmiä. Kunnallisverotuksessa taloudelliselta merkitykseltään suurimmat muutokset ovat kohdistuneet ansio- ja eläketulovähennyksiin.

Hallitusohjelmien linjausten mukaisesti vähennykset kuntien veropohjassa tai verotulokertymässä on korvattu kunnille täysimääräisesti vuodesta 2003 alkaen. Vuosina 2003 — 2009 veromenetyksiä kompensoitiin valtionosuusjärjestelmässä pääasiallisesti nostamalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusprosenttia. Kuntakohtaisesti valtionosuuksien korotus oli asukaskohtaisesti tasasuuruinen.

Vuoden 2010 valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa päädyttiin jatkamaan veroperustemuutosten kompensointia kunnille osana valtionosuusjärjestelmää, koska vaihtoehtoisia menetelmiä korvata veroperustemuutoksista aiheutuvat kuntien verotulomenetykset tai lisäykset suoraan verojärjestelmän sisällä ei ole pidetty käyttökelpoisina.

Yhteisöverokannan muutoksista aiheutuneita verotulomuutoksia on korvattu kunnille myös korottamalla kuntien jako-osuutta yhteisöveron tuotosta. Näin meneteltiin vuoden 2005 alusta. Toisaalta kunnille on maksettu määräaikaista korotettua yhteisöveron jako-

osuutta vuoden 2008 taloudellisesta taantumasta lähtien.

Vuosina 2010 – 2014 veromenetykset on kompensoitu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 35§:n mukaisesti kunnan peruspalvelujen valtionosuutta korottamalla. Valtionosuuden korotus ei kuitenkaan kuntakohtaisesti vastaa kunnille aiheutuvia verotulojen menetyksiä. Joillakin kunnilla valtionosuuskompensaatio muodostuu verotulojen menetyksiä suuremmaksi, kun taas toisilla verotulojen menetykset voivat olla huomattavastikin valtionosuuksien kautta saatavia kompensaatioita suuremmat. Tämän vuoksi pykälässä säädetään näiden muutoksiin kuntien välisestä tasauksesta. Tasaus suoritetaan siten, että minkään kunnan tulot eivät muutu veroperustemuutosten vaikutuksesta.

Vastaavasti veroperustemuutosten aiheuttama kunnallisverojen lisäys otetaan lain mukaan huomioon valtionosuuden vähennyksenä.

Määräaikaiset valtionosuuden vähennykset ja lisäykset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 36§:ään on koottu sekä kuntien valtionosuuteen tehtävät määräaikaiset vähennykset että lisäykset. Pykälän luonteesta johtuen sen sisältöä on lain voimassaoloaikana muutettu vuosittain.

Valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmien kehittämiskustannusten rahoittamiseksi valtionosuuteen on tehty vuodesta 2007 lähtien Suomen Kuntaliiton kanssa sovittu euromääräinen vähennys asukasta kohti. Vähennyksen suuruus on vaihdellut. Pykälän nykyisen 1 momentin mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään vuosina 2014–2017 vuosittain 1,57 euroa asukasta kohden (noin 8,5 miljoonaa euroa) valtion ja kuntien informaatioteknologian kehittämishankkeiden rahoittamiseksi. KuntaIT on käyttänyt määrärahan muun muassa kuntien informaatioteknologiaan kohdennettuihin, kuntien tietovarantojen hyväksikäytön edellytyksiä parantaviin kehittämishankkeisiin sekä tietoteknisten palveluiden järjestämiseen.

Kuntien valtionosuudesta on vähennetty asukaskohtaisesti samansuuruisin euromäärin myös kuntien osuus viranomaisverkon ra-

hoittamisesta. Hanke on päättynyt, eikä valtionosuuksia ole käytetty tähän tarkoitukseen vuoden 2010 jälkeen.

Pykälän 3 ja 4 momenteissa säädetään valtionosuuden lisäyksistä, jotka perustuvat elatustukilain (580/2008) mukaisiin elatustuen takautumissaataviin ja takaisinperintään elatusvelvollisilta. Elatustuki uudistukseen liittyen kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen on lisätty vuosina 2011–2014 kaksi kolmasosaa siitä määrästä, jonka Kansaneläkelaitos saa perittyä kunnan elatustuen takaisinperintänä.

Elatustuen toimeenpano siirtyi Kansaneläkelaitokselle huhtikuussa 2009, jonka jälkeen se on huolehtinut elatustuen maksamisesta ja elatusavun perimisestä elatusvelvollisilta. Elatustukilain mukaan Kansaneläkelaitoksen maksaessa elatustukea elatusavun maksamisen laiminlyönnin takia, sille siirtyy oikeus (takautumissaatava) elatusapuun siltä osin kuin se vastaa maksettua elatustukea. Koska suurin osa takautumissaatavista koski ennen tehtävän Kansaneläkelaitokselle siirtymistä syntyneitä saatavia, elatustukilain 44 §:n mukaan kunnille korvattiin tästä aiheutuneita menetyksiä vuosittain viiden vuoden ajan. Samoin vuosina 2009–2014 kunnille korvattiin kaksi kolmasosaa määrästä, jonka Kansaneläkelaitos on perinyt takaisinperintänä elatusvelvollisilta.

Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta on vähennetty 0,19 euroa asukasta kohden vuonna 2010 julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain (223/2007) tarkoittaman yhteispalvelun rahoittamiseksi.

Vuonna 2013 kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennettiin 0,37 euroa asukasta kohden kuntien yhdistymiseen liittyvien esiselvitysten ja metropolialuealuetta koskevien esiselvitysten rahoittamiseksi.

Uusia kohteita, joiden rahoittamiseksi kuntien valtionosuuksia vähennetään vuonna 2014, ovat kuntien pelastustoimen ja ensihoidon tietojärjestelmän yhdistäminen turvallisuusverkkoon (0,28 euroa/asukas), opiskelijavalintajärjestelmä (0,53 euroa/asukas) ja lääkintä- ja lääkärihelikopteritoiminta (4,10 euroa/asukas).

26

2.10 Jäteveron tuottoa vastaava valtionosuuden lisäys

Vuoden 2014 alusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuslakiin lisättiin uusi 35 a §. Sen mukaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään jäteveron tuottoa vastaava euromäärä, joka on tällä hetkellä 70 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä lisäys maksetaan kaikille kunnille samansuuruisena 12,97 euroa asukasta kohden.

2.11 Kotikuntakorvaus

Kotikuntakorvauksen maksuvelvollisuus

Koska esi- ja perusopetuksen valtionosuudet maksetaan kunnille kunkin kunnan oppilaskäluokan perusteella, lain 37§:ssä säädetään esi- ja perusopetuksen järjestäjän oikeudesta saada kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnalta silloin, kun oppilas saa opetusta muualla kuin omassa kunnassaan (toisen kunnan, kuntayhtymän, valtion tai yksityisen ylläpitämässä peruskoulussa). Kotikuntakorvausoikeus määräytyy sen mukaan, missä oppilas saa esi- ja perusopetusta varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa. Kotikuntakorvausjärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden oppilaitoksen valintaan.

Jos opetuksen järjestäjän toiminta siirtyy varainhoitovuonna toiselle opetuksen järjes-

täjälle, uudella opetuksen järjestäjällä on oikeus saada kotikuntakorvaus samoin perustein kuin sillä, jonka toimintaa opetuksen järjestäjä tosiasiallisesti jatkaa.

Kotikuntakorvaukset otetaan huomioon valtionosuuksien maksamisen yhteydessä keskitetysti. Kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien tulee tämän vuoksi toimittaa valtiovarainministeriölle tiedot kotikuntakorvaukseen oikeuttavien oppilaiden määrästä, iästä sekä kotikunnista. Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa kotikuntakorvaukset kunnille ja muille opetuksen järjestäjille valtionosuuksien maksamisen yhteydessä.

Kotikuntakorvauksen määräytyminen

Kotikuntakorvaus määräytyy kunnan esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten perusteella erikseen 6-, 7—12- ja 13—15-vuotiaille.

Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla kunnan esi- ja perusopetuksen laskennalliset kustannukset kunnan painotetulla 6—15-vuotiaiden määrällä. Kunnan painotettu 6—15-vuotiaiden määrä saadaan kertomalla kunnan 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,91, 7—12-vuotiaiden määrä luvulla 1,0, 13—15-vuotiaiden määrä luvulla 1,35 ja lasquemalla näin saadut tulot yhteen.

Oppilaan iän mukainen kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa seuraavasti:

Ikä	Kerroin
6-vuotias	0,91
7-12-vuotias	1,00
13-15-vuotias	1,35

Opetuksen järjestäjien kotikuntakorvaus on porrastettu. Perusopetuksen järjestäjän kotikuntakorvauksen suuruus määräytyy oppilaan kotikunnan laskennallisten kustannusten perusteella. Jos yksityinen opetuksen järjestäjä on saanut opetuksen järjestämisluvan heinäkuun 31 päivän 1998 jälkeen, opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaus on 90 prosenttia edellä tarkoitettua kotikuntakorvauksesta. Vähennys perustuu siihen, että kunnalla on perusopetuslain mukaan yksityistä opetuksen

järjestäjää laajempi vastuu perusopetuksen järjestämisestä muun muassa siten, että kunnalla on oltava valmius osoittaa koulupaikka jokaiselle sen alueella olevalle oppivelvolliselle.

Jotta kotikuntakorvaus olisi kuntien tiedossa, valtiovarainministeriö päättää kunkin kunnan kotikuntakorvauksen perusosan euromäärästä varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

21

Pykälässä säädetty kotikuntakorvauksen määräytymistapa tai maksuvelvollisuus ei ole kuitenkaan pakottava säännös. Kunnat voivat sopia keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa kotikuntakorvauksesta toisin kuin 37 §:ssä säädetään.

Kotikuntaa vailla olevan kotikuntakorvaus

Lain 39§:n mukaan valtio on velvollinen suorittamaan opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen, jos oppilaalla ei ole kotikuntaa Suomessa. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyy sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään.

Yksityiselle koulutuksen järjestäjälle, jolle on määrätty erityiseksi koulutustehtäväksi järjestää perusopetusta muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä, kotikuntakorvaus niistä oppilaista, joilla ei ole kotikuntaa Suomessa, on 57 prosenttia 1 momentissa tarkoitettusta kotikuntakorvauksesta.

Kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnan ollessa Ahvenanmaan maakunnassa

Jos oppilaalla on kotikunta Ahvenmaan maakunnassa sijaitsevassa kunnassa, kotikuntakorvauksen maksaa 40§:n mukaan valtio. Kotikuntakorvauksen peruste määräytyy sen kunnan mukaan, jossa opetuksen järjestäjän opetus pääasiassa järjestetään. Säännös vastaa Ahvenmaan maakunnan ja opetus- ja kulttuuriministeriön tekemää sopimusta.

Sairaalaopetuksen, koulukotiopetuksen ja lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan kotikuntakorvaus.

Näissä tapauksissa kotikuntakorvaus määräytyy lain 41§:n mukaan hoitopäivää tai koulun työpäivää kohden laskettujen keskimääräisten todellisten kustannusten perusteella. Keskimääräistä kotikuntakorvausta laskettaessa otetaan huomioon vähennyksenä opetuksen järjestäjän saamat kotikuntakorvaukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen koulukotikorvaus, lisäopetuksen rahoitus ja pidennetyn oppivelvollisuuden rahoituksen korotus. Koulukotien kotikuntakorvaus ei ole osa lastensuojelun kustannuksia. Näitä kotikuntakorvauksia ei

oteta huomioon maksettaessa kotikuntakorvauksia keskitetysti valtiovarainministeriön keräämien tietojen perusteella.

Kunnat voivat keskenään tai muun opetuksen järjestäjän kanssa sopia kotikuntakorvauksesta toisin kuin 41§:ssä säädetään.

2.12 Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannusten jako

Valtionosuusperusteista säättäminen

Valtionosuustehtävien perushinnoista säädetään 54 §:n mukaan vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Perushintaa säädettyä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laadussa ja laajuudessa tapahtuneet muutokset, kustannustason muutokset, varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden toteutuneen kustannustason arvioitujen muutoksen mahdollinen korjaus sekä mahdollisen kustannustenjaon tarkistuksen vaikutukset. Pykälässä tarkoitettut perushinnat ovat:

- 1) yleisen osan perushinta;
- 2) sosiaalihuollon ikäluokkapohjaiset perushinnat;
- 3) työttömyyskertoimen perushinta;
- 4) työttömien määrän perushinta;
- 5) lastensuojelun perushinta;
- 6) vammaisia koskeva perushinta;
- 7) terveydenhuollon ikäluokkapohjaiset perushinnat;
- 8) sairastavuuden perushinta;
- 9) esi- ja perusopetuksen perushinta;
- 10) yleisten kirjastojen perushinta;
- 11) taiteen perusopetuksen perushinta; sekä
- 12) yleisen kulttuuritoimen perushinta.

Samassa asetuksessa taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen perushinta säädetään valtion talousarvion rajoissa.

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen, kirjaston, taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen tehtävillä on sama yhteinen valtionosuusprosentti, josta säädetään 55 §:ssä. Valtionosuusprosenttia muutetaan kustannustenjaon tarkistuksen perusteella määrävuosin sekä kuntien tehtävien laadun tai laajuuden muutoksen perusteella.

Vuosina 2012–2015 valtionosuusprosenttia on päätetty alentaa myös valtiontalouden tasapainotussyistä. Vuonna 2014 valtionosuusprosentti on 29,57 ja kuntien omarahoitusosuus 70,43 prosenttia.

Laissa säädetty valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa koko maan tasolla, eikä yksittäisten kuntien saamaa valtionosuutta.

Laissa on kaksi poikkeusta yllä mainitusta valtionosuusprosentista. Valtionosuusprosentti kunnille vuodesta 2010 lähtien annettavissa uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä on 50 prosenttia. Lisäksi ikääntyvän väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien valtionosuusprosentiksi on säädetty 54,3.

Kunnan omarahoitusosuus

Kunnan omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitusosuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennallisten kustannusten sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen laskennallisten määräytymisperusteiden yhteismäärästä valtionosuusprosentin mukainen osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä maan asukasmäärällä. Vuonna 2014 kuntien omarahoitusosuus on 3 282,60 euroa asukasta kohti.

Valtionosuustehtävän ja kustannustason muutos

Vuosittain peruspalvelujen valtionosuuksien perushinnoista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Perushintojen määräytymisessä otetaan 57 §:n mukaisesti huomioon valtionosuustehtävien laadun ja laajuuden muutokset ja uudet valtionosuustehtävät, jos ne aiheutuvat valtionosuustehtävää koskevasta laista tai asetuksesta sekä lakiin tai asetukseen perustuvasta viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Perushintoja tarkistetaan vuosittain hintaindeksillä, josta säädetään erikseen tarkemmin asetuksella. Hintaindeksi perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen käyttömenoilla painotettuun

kustannustason muutokseen. Tilastokeskus laskee hintaindeksin asetuksessa säädetyllä tavalla.

Kustannustenjaon tarkistaminen

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan 58 §:n mukaisesti ensinnäkin laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten vastavuus. Jos laskennalliset kustannukset eroavat toteutuneista kustannuksista, perushinnat ja rahoitus tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi ja valtionosuusprosentti määritetään kokonaisarvioinnin pohjalta. Kustannustenjaon tarkistus suoritetaan joka neljäs vuosi.

Kustannustenjaon tarkistusmenettely koostuu kahdesta osasta: peruspalvelujen valtionosuuden perusteena olevien laskennallisten kustannusten ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain esi- ja perusopetuksen järjestämiseen liittyvän rahoituksen tarkistamisesta sekä valtionosuusprosentista säätämisestä. Laskennalliset kustannukset sekä rahoitus tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia sekä valtionosuusprosentti määritetään kokonaisarvioinnin perusteella.

Kustannustenjaon tarkistus koskee sosiaali- ja terveydenhuollon perushintoja, esi- ja perusopetuksen perushintaa sekä yleisten kirjastojen perushintaa. Lisäksi tarkistus koskee opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisen lisäopetuksen, pidennetyn oppivelvollisuuden, sisäoppilaitosmuotoisen ja koulukodissa järjestettävän perusopetuksen rahoitusta.

Valtionosuusprosentin määrittäminen tapahtuu kokonaisarvioinnin pohjalta ja siinä otetaan huomioon useita eri tekijöitä, kuten rahoituksen riittävyys lakisääteisten kunnallisten palveluiden järjestämiseen, määrittelyhetkellä voimassa oleva valtionosuusprosentti, palveluiden kehittämistarpeet, peruspalvelujen kustannuskehitykseen vaikuttaneet tekijät, valtion toimenpiteiden johdosta muuttuneet kuntien kustannukset tai rahoitus, vallitseva valtion ja kuntien taloudellinen tilanne sekä tulevien vuosien näkymät ja haasteet. Edellinen kustannustenjaon tarkistus on suoritettu vuonna 2012.

Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset

Lain 59 §:ssä määritetään tarkemmin kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset. Kustannustenjaon tarkistuksessa käytetään perusteena Tilastokeskuksen kuntien ja kuntayhtymien talous- ja toimintatilastoista saamia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön esi- ja perusopetuksesta keräämiä kustannustietoja. Tarkistuksessa käytetään varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden lopullisia tietoja toteutuneista kustannuksista.

Kustannustenjaon tarkistus koskee lain 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia lukuun ottamatta niitä tehtäviä, jotka ovat nykyisin kin kustannustenjaon tarkistuksen ulkopuolella. Kustannustenjaon piiriin kuuluvien valtionosuustehtävien kustannukset ovat 13, 14, 22 ja 23 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennallisten kustannusten perusteena olevia kustannuksia.

Kustannustenjaon ulkopuolella ovat taiteen perusopetus, kuntien kulttuuritoiminta, aamu- ja iltapäivätoiminta, maahanmuuttajien valmistava opetus, opetustuntimäärään perustuva taiteen perusopetus, kotihoidontuen kunnallinen lisä, perustoimeentulotuen kustannukset sekä osittain terveydenhuollon opetuksen ja tutkimuksen ja kuntouttavan työtoiminnan kustannukset.

Kustannustenjaon tarkistus ei koske sellaisia valtionosuusperusteita, joiden pohjana ei ole laskennallisia kustannuksia eli yleistä osaa, taiteen perusopetuksen, yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita eikä harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosaa.

Käyttökustannuksina ei oteta huomioon sellaisia perustamishankkeiden kustannuksia, joiden kokonaiskustannukset ylittävät opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 32 §:n perusteella säädetyn tai sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa perustamishankkeille säädetyn vähimmäisneuromäärän. Opetustoimen perustamishankkeita koskevan rahoituksen muuttuminen avustuksiksi ei vaikuta siten kustannuspohjaan. Oppilaitosten ja kirjastojen perustamishankkeisiin voidaan myöntää

avustuksia hankkeille, joiden kokonaiskustannukset ovat vähintään 400 000 euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan myöntää avustusta perustamishankkeille, joiden kokonaiskustannukset ovat vähintään 300 000 euroa. Siltä osin kuin hankkeen kokonaiskustannukset alittavat mainitun euromäärän, kustannukset voidaan ottaa nykyiseen tapaan huomioon käyttökustannuksina.

Käyttökustannuksena ei oteta huomioon myöskään maa-alueen hankkimisesta tai vuokraamisesta aiheutuvia kustannuksia, tavarain ja palvelujen hankintahintaan sisältyvää arvonlisäveroa, lainojen hoitokustannuksia, korkoja eikä laskennallisia poistoja. Kustannuksia, joihin myönnetään erikseen lakiin tai talousarvioon perustuvaa rahoitusta esimerkiksi avustuksina, ei katsota kustannustenjaon piiriin kuuluviksi käyttökustannuksiksi. Säännöksellä vältetään valtion kaksinkertainen rahoitus samaan tehtävään.

Sellainen valtionavustus, joka edellyttää kunnan rahoitusosuutta, otetaan tarkistuksessa huomioon niin, että tehtävää koskevat kustannukset otetaan kokonaan pois kustannustenjaon piiristä. Tällaisia ovat esimerkiksi toiminnan kehittämishankkeet. Muiden harkinnanvaraisten avustuksien myöntämisen lähtökohta on, ettei valtionosuustehtävien käyttökustannuksiin myönnetä avustusta, vaan pysyvää toimintaa rahoitetaan valtionosuusjärjestelmän kautta. Jos toimintaa tuetaan avustuksella esimerkiksi siksi, että näin voidaan kohdentaa rahoitusta tarkemmin, avustus vähennetään nettomääräisenä. Jos avustus on harkinnanvarainen eikä edellytä kunnan osuutta, avustus otetaan huomioon poistamalla se käyttökustannuksista avustuksen suuruusena. Tällaisia ovat muun muassa yksityisille opetuksen järjestäjille myönnettävät harkinnanvaraiset avustukset ja avustukset ryhmäkoon pienentämiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tai muita valtionosuustehtävien asiakasmaksuja, ei oteta huomioon kustannustenjaon tarkistuksessa, vaan käyttökustannukset otetaan huomioon bruttoperiaatteen mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon hallintokustannukset ovat kokonaisuudessaan mukana kustannustenjaon tarkistuksessa käyttökustannuksina, mutta opetus- ja kirjastotoimen hallintokustannuksina otetaan huomioon vain rehtoreiden, oppilaitoskohtaisten johtokunti-

30

en sekä opetus- ja kirjastotoimesta vastaavan lautakunnan kustannukset 59 §:ssä säädetyllä laskumenetelmällä.

Käyttökustannukset, joihin myönnetään rahoitusta Euroopan yhteisöjen talousarviosta, saadaan lukea rahoitettaviksi käyttökustannuksiksi siltä osin kuin Euroopan yhteisöjen talousarviosta myönnettävä ja sitä vastaava valtion talousarvion mukainen erillinen kansallinen rahoitus ei niitä kata.

2.13 Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely ja yhteistoiminta-avustus

Arviointimenettely ja sen ehdot

Alun perin säännös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelystä sisältyi kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annetun lain (169/2007) 9 §:ään. Tämä niin sanottu kriisikuntasäännös siirrettiin sisällöltään muuttumattomana kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 63 a §:ään vuoden 2011 alusta lähtien. Sen mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin palveluiden edellytysten turvaamiseksi, jos rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat olennaisesti ja toistuvasti koko maan vastaavia tunnuslukuja heikkommat ja ne ovat kahtena vuonna peräkkäin alittaneet valtioneuvoston asetuksella säädettyt raja-arvot.

Selvitys tehdään arviointiryhmässä, jonka jäsenistä yhden nimeää valtiovarainministeriö ja yhden asianomainen kunta. Lisäksi ministeriö nimeää kuntaa kuultuaan arviointiryhmän puheenjohtajaksi mainituista tahoista riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen kunnan asukkaiden palvelujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Kunnanvaltuuston on käsiteltävä arviointiryhmän toimenpide-ehdotukset ja saatettava niitä koskeva päätös ministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Lain mukaan ministeriö tekee arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten ja kunnanvaltuuston päätösten perusteella ratkaisun kuntajakolaisa tarkoitettua erityisen kuntajakoselvityksen tarpeellisuudesta kuntajaon muuttamiseksi.

Vuonna 2013 annetulla kuntarakennelain (1698/2009) 18 § 3 momentin muutoksella valtioneuvostolle säädettiin lisäksi toimivalta päättää kriisikunnan liittamisestä eräissä tapauksissa vastoin kunnanvaltuuston kantaa.

Valtioneuvoston asetuksella (205/2011) kunnan talouden tunnuslukujen eräistä raja-arvoista säädetään kunnan arviointimenettelyn aloittamisesta, jos sen taseen kertynyt alijäämä on vähintään 1 000 euroa asukasta kohti ja edellisenä vuotena vähintään 500 euroa asukasta kohti.

Arviointimenettelyn käynnistämisen vaihtoehtoiset raja-arvot, joista jokaisen tulee täytyä kahtena peräkkäisenä vuotena, ovat seuraavat:

- 1) Vuosikate ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta on negatiivinen
- 2) Lainakanta ylittää maan keskiarvon vähintään 50 prosenttia;
- 3) Taseessa on kertynyttä alijäämää;
- 4) Tuloveroprosentti on vähintään 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin koko maan painotettu keskiarvo;
- 5) Kunnan omavaraisuusaste on alle 50 prosenttia; sekä
- 6) Kunnan suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

Arviointimenettelyä koskevan säännöksen voimaantulon eli vuoden 2007 jälkeen arviointi on tehty yhteensä 30 kunnassa. Raja-arvot on täyttänyt yhteensä 45 kuntaa. Arviointia ei ole kuitenkaan käynnistetty tai se on keskeytetty, mikäli kunta on tehnyt yhdistymispäätöksen. Näitä kuntia on yhteensä 15. Toisaalta yhdistymistä ratkaisuna rajoittaa se, että talousvaikeudet ovat alueellisia ja koskevat yleensä myös arviointimenettelyn kohteena olevan kunnan naapurikuntia.

Arviointimenettelyssä palvelujen edellytysten turvaamiseen on tähdätty laatimalla kunnalle arviointiryhmän esityksenä talouden tasapainotusohjelma, johon kunnat ovat valtuuston päätöksellä sitoutuneet. Koska arviointikriteerit täyttävät kunnat ovat erityisissä taloudellisissa vaikeuksissa, niitä on useissa tapauksissa myös arviointiprosessissa tuettu myöntämällä peruspalvelujen valtionosuuden korotusta. Valtionosuuden korotuksen myöntämisen ehtona on peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaan se, että kunta on hyväksynyt suunnitelman taloutensa tasa-

painottamiseksi toteutettavista toimenpiteistä.

Yhteistoiminta-avustus

Yhteistoiminta-avustuksesta on säädetty 67 §:ssä määräaikaisena vuosille 2010–2012. Tätä avustusta myönnettiin käytännössä kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteita tukevaan kuntien väliseen palveluprosessien ja -tuotannon kehittämiseen ja tehostamiseen. Tuettavalta kehittämistoiminnalta edellytettiin, että se on valtakunnan tasolla merkittävää. Yhteistoiminta-avustuksena on säädöksen voimassaoloaikana jaettu vuosittain noin miljoona euroa yhteensä 14 hankkeelle. Avustuksia ei ole myönnetty vuoden 2012 jälkeen.

2.14 Pohjoismainen vertailu

Yleistä

Valtionosuuksien tarkoituksena kaikissa pohjoismaisissa järjestelmissä on turvata se, että kunta pystyy järjestämään asukkailleen samantasoiset palvelut riippumatta esimerkiksi asukkaan tulotasosta tai niistä objektiivisista rakenteellisista tekijöistä, jotka vaikuttavat kunnan kustannuksiin ja joihin kunta ei itse välttämättä voi vaikuttaa. Tällaisia tekijöitä ovat mm. asukaskohtainen verotulo, väestön ikärakenne ja kunnan rakenteelliset ominaisuudet kuten pinta-ala, asukastiheys ja asutusrakenne.

Pohjoismaiden valtionosuusjärjestelmillä on yhteisiä rakenteellisia piirteitä. Samankaltaisuuden taustalla ovat pääosin samansisältöinen kuntien laaja tehtäväkenttä, perusteitaan samantyyppinen tulorakenne ja omaan verotusoikeuteen perustuva laaja itsehallinto.

Suomen erityispiirre Ruotsiin, Norjaan ja Tanskaan verrattuna on paikallisen ja alueellisen hallinnon yksiportaisuus. Vain kunnanvaltuustot valitaan suorilla vaaleilla. Muissa pohjoismaissa osa kuntien tehtävistä hoidetaan maakuntatasolla. Ruotsissa maakunnalla on myös verotusoikeus.

Yksityiskohdissa ja perusteiden lukumäärässä järjestelmillä on eroja. Yhteistä ovat mekanismit, joissa tasoitetaan sekä palvelujen tuotantokustannuksia että kuntien omien

verotulojen eroista johtuvia verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärän eroja.

Keskeisimmät kustannusten tasauksen perusteet ovat ikärakenne, sosioekonomiset tekijät sekä maantieteeseen ja asutusrakenteeseen liittyvät perusteet. Niitä täydentävät muut erityisperusteet, joiden lukumäärä kuvaa myös maan järjestelmän yksinkertaisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Verotulojen eroja tasoitetaan vertaamalla kunnan laskennallisia verotuloja koko maan keskimäärään ja sen perusteella määriteltyyn tasausrajaan. Kunnan tasausprosentti määrittelee valtionosuuksiin tehtävän lisäyksen tai vähennyksen määrän. Vuosittainen verotulon muutos lisää tai vähentää valtionosuutta. Tasausprosentit ja tasausrajat vaihtelevat maittain.

Sekä tulojen että kustannusten tasaukset voivat olla kunta- valtiosuhteessa neutraaleja eli ne eivät muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Valtionosuusperusteiden määrä ei näytä olevan sidoksissa esimerkiksi kuntien lukumäärään tai kuntarakenteeseen eikä tapoihin kuntien välisen yhteistoiminnan järjestämiseksi.

Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa maakuntia käsitellään valtionosuuksien saajina yleensä samoin periaattein kuin kuntia. Valtionosuuskriteeri lasketaan kunnan sijasta maakuntakohtaisena tai myös maakunta voi olla verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen piirissä.

Valtionosuusjärjestelmien erojen taustalla ovat muutkin tulorakenne-erot, esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa omien verotulojen osuus kokonaistuloista on yli puolet, Suomessa noin puolet. Ruotsissa kuntien verotulot koostuvat pääosin palkkatuloista, yhteisöveron ja kiinteistöveron veronsaaja on valtio. Poikkeuksen muodostaa asuntojen kiinteistövero, jonka veronsaaja on Ruotsissa ollut vuodesta 2008 lähtien kunta.

Tulojen tasaustarve riippuu mm. kuntien omien verotulojen vaihteluvälin suuruudesta ja verotulojen merkityksestä koko tulorahoi-
tuksessa. Kaikissa maissa on ollut tai on har-
kinnanvarainen tuki talousvaikeuksissa ole-
ville kunnille. Ruotsissa tämän tyyppisestä
tuesta luovuttiin vuonna 2007. Kuntien peri-
mät maksut eivät vaikuta valtionosuuksiin.

Kustannusten tasaukseen perustuvat valti-
onosuudet ovat laskennallisia ja perustuvat

keskimääriin, eivät kunnan todellisiin menoihin tehtävän hoitamisessa. Suomessa on tasasuuruinen kunnan omarahoitussuus. Valtionosuus muodostuu vähentämällä kunnan laskennallisista peruspalvelumenoiista kaikissa kunnissa asukaskohtaisesti yhtä suuri kunnan rahoitusosuus.

Kunnat voivat yleensä päättää laajemmin menotasostaan kuin tuloistaan, esimerkiksi Suomessa tulojen sääntelyn keskeisin keino on käytännössä vain veroprosenteista päättäminen. Toisaalta menotaso sääntelee palvelujen kysyntä sekä kuntien tehtäviä ja velvoitteita koskeva lainsäädäntö.

Voidaan arvioida, että kustannuksia koskeva tasaus on tulotasausta alttiimpi menokasvulle, ja voi siten lisätä tehottomuutta. Lisäksi kustannusten tasaus on yleensä tulojen tasauksista monimutkaisempi, lukuksiin tekijöihin perustuva ja heikosti läpinäkyvä. Käytännössä molempia järjestelmiä tarvitaan. Kustannusten tasauksen monimutkaisuus lisää esimerkiksi tilastoviivettä laskentatiedoissa. Yleinen sääntö on kahden vuoden tilastoviive. Sitä on vaikea lyhentää monimutkaistamatta laskentaa.

Edelleen voidaan arvioida, että mitä vähemmän kustannusten tasausperusteita on, sen tehokkaampi järjestelmä on. Toisaalta tällöin perusteiden kuntakohtainen osuvuus heikkenee. Tämä voi johtaa laajaan kunnallisveroprosenttien vaihteluväliin, jos kunta ei voi itse vaikuttaa palvelujen kysyntään ja kustannuksiin. Kustannusten hallittavuus riippuu kuitenkin aina sekä järjestelmän rakenteesta että kunnan omista päätöksistä.

Muuhun Eurooppaan verrattuna kaikissa Pohjoismaissa paikallishallinnon menot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat suhteellisen korkeat, erityisesti Ruotsissa ja Tanskassa. Norjassa osuutta alentaa sairaaloiden kuuluminen valtion vastuulle.

Ruotsi

Ruotsissa on kaksipuolainen paikallishallinto, 290 kuntaa ja 20 maakuntaa. Maakunnat vastaavat terveyden- ja sairaanhoidosta, kunnat sosiaalipalveluista ja opetuksesta. Maakuntia kohdellaan valtionosuusjärjestelmässä samoin kuin kuntia, siten maakuntakohtaiset kriteerit lisäävät tai vähentävät valtionosuuksia.

Viimeisin laaja järjestelmän uudistus on tehty vuoden 2005 alusta, sitä on myöhemmin osin muutettu, siirtymäkausi säädettiin vuosille 2005—2010.

Järjestelmä koostuu tulontasauksesta, kustannustasauksesta, rakenneavustuksesta, siirtymätasauksesta ja säätelytuesta. Suurin osa, vuonna 2013 noin 88 miljardia kruunua käytetään tulontasaukseen, toiseksi suurin osa, lähes 9 miljardia kruunua kustannustasaukseen, muihin eriin käytetään kuhunkin hieman yli 2 miljardia kruunua.

Valtio rahoittaa pääosin tulontasauksen, joka on kunnissa ja maakunnissa perusteellisesti samanlainen. Kustannusten tasaus rahoitetaan kuntien kesken.

Koska noin 70 % kuntien ja maakuntien kustannuksista rahoitetaan kunnallisverolla, tulontasauksella on olennainen merkitys. Ilman tasauksista veroprosenttien vaihteluväli kunnissa olisi ollut 12—26.

Tulojen tasauksessa ns. tasausraja on 115 % koko maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Tämä raja on ulotettu vuoden 2012 alusta koskemaan myös maakuntia, joiden tasauksessa otetaan huomioon alueelliset veropohjaerot. Tasaus on kunnan oman laskennallisen veropohjan ja tasausrajan erotus. Niin sanottu tasausvähennysprosentti on sekä kunnille että maakunnille 85 %. Tasausvähennys kohdistuu kuntiin ja maakuntiin, joiden veropohja ylittää 115 % maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Kunnilla, joille myönnetään tasauslisää, prosenttiraja on 95 % koko maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta, maakunnilla prosenttiraja on 90 %.

Koska tasausvähennykset ovat vain pieni osa tasauslisistä, valtio rahoittaa suurimman osan tasauksesta. Tasausvähennys kohdistui siirtymävaiheessa kolmeentoista kuntaan ja yhteen maakuntaan.

Kustannusten tasauksen tarkoituksena on tasoittaa rakenteellisia tarve- ja kustannuseroja sekä kuntien että maakuntien välillä. Tavoitteena ei ole tasata eroja, jotka liittyvät valittuun palvelutasoon, laatuun, maksujen tasoon tai tehokkuuteen.

Kustannusten tasausperusteita on seuraavissa tehtäväluokissa: lasten iltapäivätoiminta, esiopetus ja peruskoulu, lukiot, yksilö- ja perhehuolto, ulkomaalaistaustaiset lapset ja nuoret, vanhustenhuolto, väestönmuutos,

asutusrakenne, palkkakustannukset, maakuntien terveyden ja -sairaanhoito sekä palkkakustannukset.

Vertailu perustuu niin sanottuun standardikustannukseen. Tällöin verrataan kunnan tai maakunnan laskennallista kustannusta vastaavaan keskimäärään, erotus kompensoidaan tai peritään valtiolle nollasummaperiaatteella. Näin ollen maksetut tasauslisät ovat perittävien tasausvähennysten suuruiset koko maan tasolla. Kustannusten tasausjärjestelmään kuuluu myös joukkoliikenne.

Kustannusten tasauksen kriteerejä ovat mm: ikäryhmät, esikoululaisten määrä, kotihoidossa olevien lasten määrä, verokertymä, työssäkäyvien tai vähintään 28 tuntia viikossa opiskelevien äitien ja isien osuus, taajamissa asuvien määrä, 7-15 ikäisten osuus, 7—15 ikäisten Ruotsin, Norjan tai Tanskan ulkopuolella syntyneiden osuus, pienten koulujen lisäkustannus, koulukyydit, 16 -18 ikäisten osuus, päivittäisten matkojen lisäkustannus, opetusaloittaiset yksikköhintaerot, yksinhuoltajaperheissä asuvien 0—12 ikäisten osuus, huostaan otettujen 15—17 ikäisten osuus, pohjoismaiden tai EU:n ulkopuolella syntyneiden 16—19 ikäisten osuus, työttömyyskorvausta vailla olevien työttömien osuus, 18—44 ikäisten naispuolisten yksinhuoltajien osuus, 25—64 ikäisten miesten osuus, sukupuoli eri ikäryhmissä, etninen tausta, vanhusten kotipalvelu harvaan asutuilla alueilla, väestönmuutos, asutusrakenne, ilmastotekijä, lämmityskustannukset, palkkauskustannusten erot, terveyden- ja sairaanhoidon yhdeksän sairausryhmää, harva asutusrakenne, joukkoliikenne, harvan asutuksen asukkaiden osuus ja työperäinen pendelöinti kuntarajan yli.

Rakenneavustus perustuu elinkeinoelämän ja työllisyyden edistämiseen tai heikkoon väestökehitykseen ja sitä myönnetään myös muutamille maakunnille. Avustus on irrotettu kustannusten tasausjärjestelmästä.

Sääntelytuen tarkoituksena on kontrolloida valtionosuuksien kokonaismuutosta. Muutokset johtuvat erityisesti kuntien verotuloista, jotka ovat tulontasauksen pohjana ja joiden kehitystä ei ennalta tiedetä. Tukeen tarvittava rahamäärä saadaan laskemalla maksetut valtionosuudet ja valtion hyväksi laskettavat valtionosuusvähennykset yhteen. Erotus, etumerkistä riippuen, joko peritään ta-

sasuuruisena kunnilta ja maakunnilta tai maksetaan niille.

Parlamentaarinen komitea jätti keväällä 2011 ehdotuksen järjestelmän uudistamiseksi. Ehdotus koskee pääasiassa kustannusten tasausta, mutta komitea on ehdottanut myös eräitä muita muutoksia, jotka koskevat muun muassa tulojen tasausta. Valtiovarainministeriö on joulukuussa 2012 esittänyt tasausvähennysprosentin alentamista 60 prosenttiin niiltä kunnilta ja maakunnilta, joiden valtionosuutta vähennetään tulontasauksen perusteella. Hallituksen tarkoituksena on syyskuussa 2013 laatia esitys, joka pohjautuu parlamentaarisen komitean ja valtiovarainministeriön esityksiin, voimaatuloajankohtana vuoden 2014 alku.

Norja

Norjassa on 428 kuntaa ja 19 maakuntaa. Merkittävä hallinnollinen muutos tehtiin 2002, jolloin keskussairaalat siirrettiin valtiolle, muutoin kuntien tehtävät ovat suunnilleen samat kuin Suomessa. Vuonna 2012 kunnille säädettiin osittaista rahoitusvastuuta erikoissairaanhoidossa. Oslo on kunta, jolla on myös maakunnallisia tehtäviä. Kunnilla on oikeus verottaa tuloja, varallisuutta ja kiinteistöjä. Kuntien yhteisövero- osuudesta luovuttiin 2009. Maakunnat voivat periä vain kunnallisveroa. Esimerkiksi vuodelle 2009 kunnille säädettiin veroprosenttikatoksi 15.45 %. Kaikki kunnat perivät kunnallisveroa maksimiprosentin mukaan. Katto säädetään vuosittain.

Kuntien tuloista noin 37 % on valtionosuuksia. Niistä noin 80 % on yleistä valtionosuutta, pieni osa on korvamerkittyä, esimerkiksi päivähoidossa, vanhustenhuollossa, vammaishuollossa ja maahanmuuttajiin liittyvässä rahoituksessa.

Kuntalaissa on kuntiin kohdistuvaa yksityiskohtaista säätelyä koskien mm. budjetoitintia, raportointia ja kirjanpitoa. Kuntien tulee esimerkiksi kattaa mahdollinen alijäämä kahdessa vuodessa.

Sekä tuloja että kustannuksia tasataan. Tuloissa tasausprosentti on 60, tasausraja 100 % koko maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta, maakunnan tasausprosentti on 90 ja tasausraja 120 %. Valtio maksaa tasauslisän tai vähentää tasausvähennyksen valti-

onosuuksista. Tasauksessa on mukana tulovero, varallisuusvero ja luonnonvaravero, joka peritään voimalaitoksilta. Kustannusten tasaus on Ruotsin tapaan kuntien välistä.

Yleisessä valtionosuudessa otetaan huomioon sekä kuntien rakenne- ja kustannuseroja että omien verotulojen ero maan keskimäärästä. Valtionosuus koostuu seitsemästä osatekijästä: asukaskohtainen osuus, kahdelle alueelle (pohjoiseen ja etelään) suunnatut erityiset, pienten kuntien tuki, pääkaupunkiseudun tuki, harkinnanvarainen tuki ja poikkeuksellisen väestönkasvun tuki.

Kustannusten tasauksessa ovat mukana hallinto, peruskoulu, terveys - ja sosiaalipalvelut, maatalous ja ympäristönsuojelu. Tilastoviive on kaksi vuotta. Kustannuksiin lasketaan nettomenot ilman poistoja ja arvonnäkövoiton kompensatiota. Yksikköhintojen laskenta perustuu yhdeksääntoista kriteeriin, mm. hallintokustannusten perushinta, kuuteen luokkaan jaettu ikäryhmäjaottelu, yksin asuvat ja eronneet, työttömät 16–59 ikäiset, laskennallinen matkustusaika/asukas kuntakeskukseen, vyöhykkeittäin määritelty matkakaikaisu kahdella eri tavalla, kuolleisuus, naimattomat yli 67 ikäiset, maahanmuuttajat, psyykkisesti toimintavammaiset yli tai alle 16 ikäiset, suurkaupunkitekiä ja maanviljelytekiä. Merkittävimmät painot ovat ikäryhmäluokilla 6–15 ja 80–89. Kunnan ikäluokkia verrataan maan keskimäärään. Yli 89 ikäisillä on oma kustannusluokka.

Myös maakuntien kustannuksia mitataan pääasiassa ikäryhmäperustein, erityisesti 6–18 ikäiset. Maakunnat vastaavat nykyisin pääasiassa keskiasteen koulutuksesta. Muita kriteereitä maakunnille ovat mm. linjaliikenne merite, harvaan asutulla seudulla asuvat, pinta-ala, suurkaupunkitekiä, saarissa asuvat, teiden ylläpito- ja rakennuskustannukset sekä hakeutuminen ammattiopintoihin.

Kunnille maksetaan myös yhdistymistukea. Tarkoitus on rajoittaa maksatusta asteittain viiteen vuoteen. Tuki määräytyy yhdistymisvuotta edeltävän vuoden valtionosuuksien perusteella vuosittain samansuuruisena. Vuonna 2009 avustusta sai viisi kuntaa.

Järjestelmä uudistuksista aiheutuneita valtionosuusmuutoksia on tasattu siirtymäjärjestelyin. Vuodesta 2009 on ollut käytössä menettely, jossa äkilliset valtionosuusvähennykset rajataan ennalta määrättyyn asukasta koh-

ti laskettuun rajaan. Järjestely rahoitetaan tasasuuruusella asukaskohtaisella osuudella kaikilta kunnilta.

Tanska

Vuoden 2007 alusta toteutettiin kuntauudistus, jossa kuntien määrä supistui 98:aan aiemman 271 kunnan sijasta. Maakunnat vastaavat sairaanhoidosta, mutta niillä ei ole verotusoikeutta kuten Ruotsissa. Kuntien tulot koostuvat pääasiassa tuloverosta ja kiinteistöverosta. Keskimääräinen tuloveroprosentti on noin 25.

Valtionosuus- ja tasausjärjestelmässä on neljä osaa: yleinen valtionosuus, kaikille kunnille myönnettävä tasaus, pääkaupunkiseudun kuntien tasaus ja pääkaupunkiseudun ulkopuolella oleville epäedullisten olosuhteiden kunnille myönnettävä tasaus. Kaikille kunnille myönnettävän tasauksen osuus järjestelmässä on lähes kaksi kolmannesta, hieman yli viidennes jaetaan asukasluvun suhteessa ja loput epäedullisten olosuhteiden kunnille. Lisäksi on säännös, jonka tarkoituksena on estää ns. ylikompensatio.

Vuonna 2009 valtionosuus- ja tasausjärjestelmässä oli yhteensä 63 mrd. kruunua. Tästä 41,5 mrd. kruunua käytettiin tasauksiin kaikille kunnille ja 4,2 mrd. kruunua epäedullisten olosuhteiden tukeen pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Loput 17,3 mrd. käytettiin asukaskohtaiseen valtionosuuteen.

Kaikille kunnille myönnettävä tasaus lasketaan ns. rakenteellisen ali/ ylijäämän perusteella. Se määritellään erona, joka muodostuu kunnan laskennallisesta menotarpeesta ja verotuloista. Verotulot määritellään keskimääräisen verotulon perusteella.

Jos kunnalla on rakenteellista alijäämää, se saa tasauksena 58 % laskennallisesta alijäämästä. Rakenteellisesta ylijäämästä kunta maksaa, eli sen valtionosuudesta vähennetään 58 % ylijäämästä. Rakenteellisen ylijäämän kuntia oli vuonna 2009 yhteensä yksitoista, näistä pääkaupunkiseudulla kymmenen. Tasaukseen käytettiin alijäämäisille kunnille 41 mrd. kruunua ja edellä mainitut tasausvähennykset olivat 2,5 mrd. kruunua. Tasausvähennys on kattosäännön perusteella rajoitettu enintään 92 prosenttiin täydestä määrästä.

Ikäryhmäkustannukset tasausta varten lasketaan vuoden 2013 alusta viidentoista ikäluokan perusteella. Ikäryhmille määritellään kustannus, esimerkiksi 85 vuotta täyttäneiden kustannus oli vuonna 2009 noin 116 000 kruunua ja 20–24 ikäisten 14 600 kruunua.

Ikäryhmien lisäksi lasketaan ns. sosioekonomiset kustannukset 14 tarvekriteerin perusteella. Ne ovat: 20–59 ikäiset työttömät; 25–49 ikäiset ilman ammattikoulutusta; vuokra- asunnot; psykiatriset potilaat, joilla on diagnoosi; tietyn asumismuodon perheet; lapset matalan koulutustason perheissä; yksiasuvat 65 vuotta täyttäneet; matalan tulotason asukkaat; työvoiman ulkopuolella olevat vajaatyökykyiset, maahanmuuttajat ja perheiden yhdistämisen seurauksena maahan muuttaneet, lyhyt eliniänodote sekä väestön väheneminen. Ikäryhmäkustannuksilla on näissä kriteereissä merkittävin paino. Myös asumismuodolla sekä matalalla koulutus- ja tulotasolla on huomattava paino.

Kustannukset lasketaan jakamalla kriteerin täyttävä väestömäärä koko maan vastaavalla luvulla ja kertomalla tämä kriteerin painolla. Painotetut kriteerit summataan ja summa jaetaan kunnan suhteellisella osuudella koko maan väestöstä. Näin saadaan kunnan sosioekonominen indeksi.

Pääkaupunkiseudun tasaus on näiden 34 kunnan välistä, perusteet ovat pääasiassa samat kuin koko maan tasausjärjestelmässä. Joillakin painoilla on kuitenkin koko maan luvusta poikkeava arvo. Rakenteellisen alitai ylijäämän tasausprosentti on 27, kun se on koko maassa 58 %.

Epäedullisten olosuhteiden tuki, jota myönnetään pääkaupunkiseudun ulkopuolella, perustuu rakenteelliseen alijäämään. Tukea myönnetään, mikäli alijäämä ylittää 25 % maan keskimääräisestä alijäämästä. Tuki asukasta kohti on 32 % siitä osuudesta, jolla raja ylittyy. Tuen maksaa valtio ja sitä sai vuonna 2009 yhteensä 60 kuntaa. Pääkaupunkiseudun ulkopuolisia kuntia oli 64, eli lähes kaikki kriteerin piiriin kuuluvat kunnat saivat tukea.

Harkinnanvaraisen tuen kriteereitä ovat mm. korkeat kustannukset, väestön väheneminen ja korkea veroprosentti. Pieni osa tästä tuesta on kiintiöity pääkaupunkiseudulle, perusteena erityiset talousongelmat. Lisäksi maksetaan kunnille tukea EU- projekteihin

osallistumisesta, vanhustenhuoltoon, saaristo- olosuhteisiin, maahanmuuttoon ja pakolaisten vastaanottoon sekä matalan yritysverotulon kunnille. Viimeksi mainittu tuki vähennetään korkean yritysverotulon kunnilta.

2.15 Nykytilan arviointi

Useita nykyisen valtionosuusjärjestelmän ominaisuuksista ja määräytymistekijöistä on arvosteltu eri näkökohdista.

Laskentaa on pidetty monimutkaisena. Laskennassa käytettyjen määräytymisperusteiden määrää pidetään suurena ja niihin sisältyvää päällekkäisyyttä ongelmaisena. Tämä ongelma korostui vuoden 2010 uudistuksen yhteydessä, kun hallinnonalakohtaiset valtionosuudet yhdistettiin ja järjestelmään jäi päällekkäisiä kertoimia. Näiltä osin valtionosuusjärjestelmä on jäänyt uudistamatta ja siitä on tullut sen vuoksi vanhentunut. Tästä syystä sen kriteerien tarkoituksenmukaisuus ja oikea kohdentuvuus ovat heikentyneet merkittävästi.

Valtionosuusjärjestelmän tulisi olla lähtökohtaisesti kuntaliitosneutraali, jotta siitä ei aiheutuisi estettä mahdollisille kuntaliitoksille. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän yksi heikkous on myös se, että se ei kannusta kuntia riittävästi tehokkaampaan toimintaan. Kunnat ovat lisäksi arvostelleet nykyisen kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kaksijakoisuutta, jossa valtionosuuden laskenta ja määräytymisperusteet yhtäältä yleisessä valtionosuudessa ja sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksissa sekä toisaalta opetus- ja kulttuuritehtävien valtionosuuksissa poikkeavat toisistaan.

Jäljempänä tarkastellaan keskeisimpiä muutostarpeita, joita on esitetty valtionosuuden laskentaperusteena olevia yksittäisiä laskentatekijöitä kohtaan.

Nykyisin sairastavuuskerroin lasketaan kunnan työkyvyttömiä 16–54-vuotiaiden väestöosuuteen perustuen. Kriteerin muuttaminen on ollut esillä jo useassa aikaisemmassa uudistustyössä. Jo vuoden 2010 valtionosuusuudistuksen yhteydessä muun muassa VATT esitti THL:n tutkimukseen perustuen sairastavuuden määrittämistä eri sairauksien määriin perustuvalla tarveindeksillä.

Nykyjärjestelmän päivähoitokerroin lasetaan kunnan jalostus- ja palvelualoilla työs-

3b

kentelevän väestön työvoimaosuuteen perustuen. Tällöin alkutuotannon työvoima ei ole mukana tarvelaskelmassa. Päivähoitokertomesta katsotaan voitavan luopua, koska päivähoito on nykyisin subjektiivinen oikeus.

Työttömyys otetaan voimassa olevassa laissa huomioon kahdella tavalla, sekä kunnan työttömien määrään että työvoimaosuuteen perustuen. Olisi perusteltua yhdistää työttömyystekijät tai korvata ne uudella valtionosuuskriteerillä.

Nykyisin saavutettavuus otetaan huomioon usealla osittain keskenään päällekkäisellä kriteerillä: asukastiheydellä, saaristoisuudella, syrjäisyystekijällä ja saaristo-osissa asuvan väestön määrään perustuen. Päällekkäisyyksien poistamisen ohella tavoitteena on yhtenäisen korotusperusteen luominen koko järjestelmään.

Maahanmuuttajataustaisen väestön 6–15-vuotiaiden ikäryhmäosuus otetaan huomioon vieraskielisen esi- ja perusopetuksen laskennallista kustannusta määrittäessä. Sen sijaan vieraskielisen väestön muiden ikäryhmien palvelutarpeista aiheutuvia kuntien lisäkustannuksia ei nykyjärjestelmässä oteta huomioon. Maahanmuuttajien väestöosuus on huomattavan suuri erityisesti suurimmissa kaupungeissa sekä valtion raja-alueilla. Maahanmuuttajista kunnille syntyviä kustannuksia on pyritty arvioimaan aiemmissa uudistuksissa, mutta valtionosuusjärjestelmään sopivaa kriteeriä ei ole pystytty kehittämään esimerkiksi tilastointiongelmien vuoksi.

Eräs ongelma on myös valtionosuuden yleinen osa, joka on luonteeltaan valtionosuusjärjestelmän lisäosa. Se ei perustu konkreettisten tehtävien laskennallisiin kustannuksiin. Järjestelmän lisäosat eroavat peruspalveluiden valtionosuuksista myös siinä, etteivät kunnat maksa niihin omarahoitusosuutta. Näistä syistä erillinen yleinen osa ja lisäosat olisi tarkoituksenmukaista yhdistää muuhun valtionosuuden laskennalliseen perusteeseen tai yksinkertaistaa nykyisiä perusteita oleellisesti.

Neljän vuoden välein suoritettavaa valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus on ongelmallinen erityisesti siksi, että se on aiheuttanut ”rahoituspiikin” kuntien tuloihin. Tulojen kasvun myötä kunnilla on taipumus lisätä menojaan ja paineet menojen pysymiseksi uudella, korkeammalla tasolla ovat suu-

ret. Tarkistuksesta luopuminen kokonaan taas edellyttäisi uusien ja laajenevien tehtävien kokonaiskustannusten nykyistä tarkempaa arviointia. Toteutetut kustannustenjaon tarkistukset osoittavat, ettei tässä ole kovin hyvin onnistuttu. Kustannukset ovat yleensä 4-vuotisjaksolla nousseet selvästi lainsäädäntövaiheessa tehtyjä arvioita enemmän ja edellyttäneet jälkikäteen valtiolta kunnille maksettavaa huomattavaa korjauserää. Tähän ovat tosin vaikuttaneet myös esimerkiksi uusien ja laajentuvien tehtävien liian alhaset kustannusvaikutusarviot. Vuoden 2012 talousarvion yhteydessä toteutettu kustannustenjaon tarkistus oli valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloilla yhteensä noin 426 miljoonaa euroa. Näistä syistä kustannustenjaon tarkistus esitetään muutettavaksi vuosittain tapahtuvaksi.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Esityksen tavoitteet

Uudistuksen tavoitteena on taloudelliseen toimintaan sekä tehokkaaseen palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen kannustava rahoitusmalli. Järjestelmän tulee tasata ensisijaisesti tarve- ja olosuhdetekijöistä johtuvia kuntien välisiä kustannuseroja, ei esimerkiksi erilaisesta palvelutarjonnasta syntyviä eroja. Valtionosuuskriteereiden tulee olla sellaisia, joihin kunta ei voi omilla toimillaan vaikuttaa.

Esityksen tavoitteena on muuttaa valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta yksinkertaisemmaksi ja siirtää painotusta kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta tulopohjan tasaukseen. Nykyjärjestelmässä euromääräinen painotus on kustannus- ja tarve-erojen tasauksessa. Tulopohjan tasaus sen sijaan on kuntien välinen sekä kuntien ja valtion suhteessa kustannusneutraali. Tavoitteena on edelleen, että valtionosuusjärjestelmän uudistus on kokonaisuutena valtion ja kuntien välillä kustannusneutraali.

Kustannuserojen tasauksen ja tulopohjan tasauksen suhteen muuttaminen valtionosuusjärjestelmässä tarkoittaa kuntien tulopohjan tasauksen painoarvon lisäämistä.

Esimerkiksi Ruotsissa valtionosuusjärjestelmän pääpaino on tulopohjan tasauksessa. Tavoitteen mukaisesti uudistuksessa siirrettiin valtionosuuksia kustannusten tasauksesta verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen. Tämä siirto antaa mahdollisuuden verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasausjärjestelmään kuuluvien tasausrajan ja tasausvähennyksen tai tasauslisän prosenttirajojen muuttamisen siten, että kuntien yhdistymistilanteissa valtionosuuksien muutos (menetykset) jäisi nykyistä vähäisemmäksi. Uudistuksella helpotettaisiin näin ollen myös hallituksen tavoitetta kuntaliitosten lisäämiseksi.

Kuntien tulopohjan painoarvon lisäämistä koskevan tavoitteen kannalta on tarkoituksenmukaista nostaa verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausraja 100 prosenttiin kaikkien kuntien laskennallisten verotulojen keskiarvosta asukasta kohden. Uudistetun järjestelmän tavoitteena on myös kannustavuuden parantaminen. Kannustavuutta edistää tasauslisän asettaminen 80 prosenttiin. Tällöin kunta, jonka laskennalliset verotulot jäävät alle maan vastaavan keskiarvon, saa valtionosuuden tasauslisänä 80 prosenttia oman laskennallisen verotulonsa ja valtakunnallisen keskiarvon erotuksesta, eikä koko erotusta. Uudistetussa järjestelmässä on tavoitteena, että tasauslisää saavalle kunnalle, jonka verotulopohja kasvaa, jää hyödyksi 20 prosenttia tästä kasvusta. Voimassa olevassa järjestelmässä tasauslisä aleni koko verotulojen kasvun määrällä. Kannustavuutta verotulopohjan lisäämiseen tavoitellaan myös niin, että järjestelmään kuuluva tasausvähennys alennetaan 30 prosenttiin lisätynä tasausrajan ylittävän osan luonnollisella logaritmillä. Tämän johdosta kunnille, joiden valtionosuuksista vähennetään tasausvähennystä, jää hyödyksi nykyistä järjestelmää suurempi osa verotulopohjan kasvusta. Mainituilla perusteilla tavoitteena on noin 700 miljoonan euron siirto kustannusten tasauksesta tulopohjan tasaukseen.

Nykyjärjestelmässä on noin 50 erilaista määräytymiskriteeriä ja osa niistä on päällekkäisiä. Kriteerien vähentäminen, päällekkäisyyksien poistaminen ja laskennan yksinkertaistaminen on siten keskeinen tavoite. Järjestelmän yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi on tavoitteena luopua valtionosuus-

järjestelmän nykyisistä sektorikohtaisista laskennallisista kustannuksista ja muodostaa uusi kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennallinen peruste. Tämä koskee erityisesti nykyisen kolmen ikäryhmittäisyyden (esi- ja perusopetus, sosiaalihuolto ja terveydenhuolto) yhdistämistä yhdeksi yhtenäistetyksi ikäryhmittelyksi.

Tavoitteena on mahdollisimman pitkälle perusteiden neutraalisuus kuntajaon muutoksissa. Tämän vuoksi pyritään uudistamaan niitä laskentaperusteita, jotka nykyisellään aiheuttavat suurimpia muutoksia liitoskuntien valtionosuuksiin. Erityistä huomiota kiinnitetään eri kriteerien sisältämiin porrastuksiin, jotka aiheuttavat muutoksia yhdistyneiden kuntien valtionosuuksiin. Tällainen on esimerkiksi nykyinen syrjäisyyskorotus. Näiden lisäksi nykyinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus aiheuttaa valtionosuusmenetyksiä liitostilanteissa.

Rahoitusjärjestelmän ja valtionosuusperusteiden uudistuksessa on tavoitteena myös varmistaa niiden toimivuus muuttuvassa kunnan ja palvelurakenteessa. Kuntakoon kasvattaminen mahdollistaa järjestelmän oleellisen yksinkertaistamisen.

Tavoitteena on lisäksi vähentää sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alojen välisiä järjestelmäeroja. Sosiaali- ja terveysministeriön alalta poistettiin vuodesta 2004 alkaen valtionavustukset erilaisiin perustamiskustannuksiin. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista siirtää eräät opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan perustamiskustannusten avustukset kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Keskeiset ehdotetut muutokset nykytilaan verrattuna ovat:

- valtionosuuksien määräytymisperusteiden lukumäärän pieneminen ja päällekkäisyyksien poistaminen;
- määräytymisperusteiden sisällön yksinkertaistaminen ja uusiminen sekä pääosin portaiden poistaminen;
- laskennallisiin kustannuksiin sisältyvien kustannuserien painoarvojen muuttuminen;

38

- verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen muuttaminen;
- lisäosien ja yleisen osan yhdistäminen sekä esitys uusiksi lisäosiksi.

Ehdotetun uuden järjestelmän perusrakenne on:

- laskennalliset kustannukset;
- kuntienomarahoitusosuus;
- laskennallinen peruspalvelujen valtionosuus;
- lisäosat;
- verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus;

- muut valtionosuuksiin tehtävät lisäykset ja vähennykset, ja
- siirtymätasaukset.

Kunnan valtionosuus määräytyisi ikärakenteen, sairastavuuden, asukastiheyden, työttömyysasteen, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden ja koulutustaustan mukaan. Laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden lähtökohtana olisi perushinta, joka vahvistettaisiin asetuksella vuosittain kustannustenjaon perusteella. Lisäosien perushinnat vahvistettaisiin asetuksella vuosittain.

Taulukko 13

Laskennalliset kustannukset:										
	Ikärakenne	Sairastavuus	Työttömyysaste	Kaksikielisyy	Vieras-kielisyy	As.tiheys	Saaristo	Koulutustausta	Muut	Yht.
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	17 459 728 411	6 296 914 823	473 148 264	90 821 992	478 677 305	186 172 701	14 319 165	160 003 652	0	25 159 786 313
Suhteelliset osuudet, %										
	Ikärakenne	Sairastavuus	Työttömyysaste	Kaksikielisyy	Vieras-kielisyy	As.tiheys	Saaristo	Koulutustausta	Muut	Yht.
Nykyjärjestelmä	82,4 %	9,5 %	1,9 %	0,2 %	0,2 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %	5,0 %	100,0 %
UUSI MALLI	69,4 %	25,0 %	1,9 %	0,4 %	1,9 %	0,7 %	0,1 %	0,6 %	0,0 %	100,0 %

Esityksessä ehdotetaan, että ikärakenteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon määräytymisperusteet uudistetaan THL:n ja VATT:n tutkimusten perusteella. Niiden pohjalta ehdotetaan myös ikäryhmien painot ja uusi sairastavuuskerroin.

Ehdotettu uusi sairastavuuskriteeri muodostuu terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon osatekijöistä ja niihin sisältyvistä kustannustekijöistä. Kullekin kustannustekijälle on annettu tutkimuksella oma paino tekijän yleisyyden ja sen aiheuttaman kustannuksen perusteella. Terveydenhuollon ja vanhustenhuollon kustannukset lasketaan yleisimpien kansantautien ja työkyvyttömyyden perusteella. Sosiaalihuollossa kustannusta selittävänä tekijänä on pelkästään työkyvyttömyys.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmien ja sairastavuuden painoarvoihin kustannuseroja selittävinä tekijöinä ehdotetaan tuntuvaa

muutosta suhteessa nykyisiin painoihin. Ikärakenteen paino-osuutta kaikista laskennallisista kustannuksista, mukaan lukien esi- ja perusopetus, päivähoito ja muut olosuhdetekijät, ehdotetaan alennettavaksi noin 70 prosenttiin, kun sen paino on nykyisin noin 82 prosenttia. Sairastavuuden paino ehdotetaan korotettavaksi noin 2,5-kertaiseksi nykyjärjestelmään verrattuna. Ehdotetuilla muutoksilla on suurehkoja kuntakohtaisia vaikutuksia.

Sairastavuuskriteerin muodostaminen

Ehdotus sairastavuuskriteerin muodostamisesta perustuu THL:n yksilötason tilastoaineistoon, jonka pohjana ovat erityiskorvattavat yleiset kansantaudit ja sairausluokitukset KELA:n tilastoista.

Taulukko. Ehdotetut terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon painotetut kertoimet (lähde: THL):

	Terveydenhuolto (55,6 % menoista)	Vanhustenhoidto (22,1 % menoista)	Sosiaalihoito (22,3 % menoista)
Ikäluokat			
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
Sairastavuus			-
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	
Työkyvyttömyys	3,59	-	12,03
Alle 55-vuotiaat työkyvyttömyyseläkeläiset			

Painoarvoltaan merkittävimpanä määräytymistekijänä ehdotetaan säilytettäväksi kunnan ikärakenne. Nykyisen järjestelmän kolmesta eri ikäryhmytyksestä (esi- ja perusopetus, terveydenhuolto ja sosiaalihoito) ehdotetaan siirryttäväksi yhteen ikärakenneluokitukseen. Uuden ikärakenneluokituksen painot

ja hinnat ehdotetaan otettavaksi käyttöön THL:n ja VATT:n tutkimusten ja selvitysten mukaisina. Niiden perusteella ehdotetaan peruspalvelujen laskennallisten kustannusten perushinnat määrättäviksi erikseen seuraaville ikäluokille:

- 1) 0—5-vuotiaat;
- 2) 6—vuotiaat;

40

- 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.

Määräytymistekijöistä asukastiheys, työttömyysaste ja saaristoisuus sisältyvät nykyiseen järjestelmään, tosin sisällöltään erilaisina. Kaksikielisyyskriteeriin ehdotetaan yhdistettäväksi nykyisin käytössä oleva esi- ja perusopetuksen ruotsinkielisyyskorotus. Vieraskielisyyskriteeri ehdotetaan uudessa järjestelmässä koskemaan koko väestöä. Nykyisessä järjestelmässä vieraskielisyys on huomioitu vain esi- ja perusopetuksen ikäryhmissä.

Kokonaan uutena määräytymiskriteerinä uuteen valtionosuusjärjestelmään ehdotetaan koulutustaustatekijää. 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.

Nykyinen yleinen osa ja lisäosat esitetään korvattavaksi uudistuksessa kolmella lisäosalla: syrjäisyys, saamelaisten kotiseutualueen kunnat, työpaikkaomavaraisuus. Yleinen osa ehdotetaan siis lakkautettavaksi. Ehdotetut lisäosat eivät kuulu peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin eli kunnilla ei ole niihin omarahoitusosuutta. Lisäosien kokonaismäärä on ehdotuksen mukaan vuoden 2014 tasossa 309 milj. euroa.

Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnettävä lisäosa ehdotetaan säilytettäväksi myös uudessa järjestelmässä. Nykyisen järjestelmän syrjäisyyslisät ehdotetaan koottavaksi yhteen uuden järjestelmän syrjäisyyden lisäosaan. Tämän lisäksi kokonaan uudeksi lisäosan perusteeksi ehdotetaan työpaikkaomavaraisuutta.

Esityksessä ehdotetaan tulopohjan tasauksen painon korottamista nykyjärjestelmään verrattuna. Tämä toteutettaisiin siirtämällä kustannusten tasauksesta noin 700 miljoonaa euroa verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Verotuloihin perustuvassa tasauksessa tasausrajaa ehdotetaan nostetta-

vaksi nykyisestä 91,86 prosentista 100 prosenttiin. Tasausrajan alapuolella olevat kunnat saisivat uudessa järjestelmässä tasauslisää 80 % tasausrajan ja kunnan oman asukaskoh- taisen laskennallisen verotulon erotuksesta. Esityksessä tasausvähennys on 30 prosenttia tasausrajan ylittävistä asukaskoh- taisesta euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmilla. Tällöin järjestelmään tulee tasausrajan alapuolelle 20 % kannustavuus ja yläpuolelle liukuva progressiivisuus.

Valtionosuusjärjestelmän muutoksen vaikutukset ehdotetaan tasattavaksi 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 voivat olla enintään 50 euroa vuonna 2015, 50 euroa vuonna 2016, 80 euroa vuonna 2017, 80 euroa vuonna 2018 ja 120 euroa vuonna 2019. Edellä mainitut euromäärät merkitsevät muutosta edelliseen vuoteen verrattuna. Viiden vuoden kuluttua kokonaismuutos olisi 380 euroa asukasta kohti lähtökohtatilanteeseen verrattuna. Kuudentena vuonna järjestelmän voimaan tulemisesta se olisi täysimääräisesti voimassa.

Vastaavasti nykyisin kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen sisältyvät yleisen kulttuuritoimen ja taiteen perusopetuksen rahoitus ehdotetaan siirrettäväksi peruspalvelujen valtionosuudesta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

Valtionosuusjärjestelmän selkeyden ja hallittavuuden vuoksi ehdotetaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen mukaisesti siirrettäväksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta valtionosuus ja -avustukset oppilaitosten perustamiskustannuksiin sekä valtionosuus ja -avustus yleisten kirjastojen perustamiskustannuksiin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Yleistä

Esityksen vaikutuksia tarkastellaan vertaamalla voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisia ja ehdotetun uuden valtionosuusjärjestelmän mukaisia valtionosuuksia niin, että laskelmissa käytetään myönnettyjen valtionosuuksien määriä vuoden 2014 tasossa. Vuoden 2015 lopullisia valtionosuustietoja ei ole mahdollista käyttää, koska niitä koskevat yksityiskohtaiset esitykset tehdään vasta talous-

arviolaeissa syksyllä 2014. Lisäksi lopulliset laskelmat vuoden 2015 valtionosuuksista valmistuvat vasta joulukuussa 2014. Vuonna 2015 toteutuvia, tiedossa olevia valtionosuuksiin vaikuttavia muutoksia tarkastellaan kuitenkin tämän luvun lopussa.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muutosesityksen perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset vuodelle 2014 ovat noin 25,2 mrd. euroa ja lain perusteella maksetaan valtionosuuksia noin 8,6 mrd. euroa. Kuntien omarahoitusosuus on noin 18,4 mrd. euroa. Esityksen mukaiset laskennalliset kustannukset ja lisäosat jakaantuvat koko maassa vuoden 2014 tasolla seuraavasti:

Taulukko 14. Uuden järjestelmän mukainen kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuoden 2014 tasolla

Uusien järjestelmän määräytymistekijät	Määräytymistekijät, 1000 euroa	Perushinnat, euro/asukas
Laskennalliset kustannukset		
Ikärakenne	17 459 728	
0 – 5-vuotiaat		8 705,58
6-vuotiaat		9 025,65
7 – 12-vuotiaat		7 372,30
13 – 15-vuotiaat		12 633,70
16 – 18-vuotiaat		3 933,07
19 – 64-vuotiaat		1 005,05
65 – 74-vuotiaat		1 948,65
75 – 84-vuotiaat		5 208,37
yli 84-vuotiaat		17 453,45
Sairastavuus	6 296 915	1 166,49
Työttömyysaste	473 148	86,92
Kaksikielisyys	90 822	268,00
Vieraskielisyys	478 677	1 882,50
Asukastiheys	186 173	37,87
Saaristo	14 319	368,87
Koulutustausta	160 004	407,38
Yhteensä	25 159 786	

Kuntien rahoitusosuus	18 442 102	3 416,36
Valtionosuus	6 717 684	
Lisäosat		
Syrjäisyys	103 279	205,88
Saamelaisten kotiseutualue	3 564	2 615,00
Työpaikkaomavaraisuus	202 207	65,86
Verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus, netto	671 478	
Harkinnanvarainen valtionosuuden korotus	20 000	
Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset	892 308	
Kuntien peruspalvelujen valtionosuus, yhteensä	8 611 018	

Järjestelmäuudistuksessa toteutuvat muutokset

Valtionosuusuudistuksessa järjestelmää yksinkertaistetaan määrätymistekijöitä ja niiden päällekkäisyyksiä vähentämällä. Nykyisessä järjestelmässä on kolme erillistä ikärakenneluokitusta sosiaalihuollon ja terveydenhuollon sekä esi- ja perusopetuksen laskennallisten kustannusten määrittelyssä. Hallituksen esityksen mukaisesti esitetään siirtymistä yhteen ikärakenneluokitukseen. Se perustuu pääosin nykyiseen jaotteluun, mutta laskentaperusteisiin on lisätty uutena 16–18-vuotiaiden ikäluokka.

Palvelujen saavutettavuutta kuvaavien tekijöiden päällekkäisyyksiä on poistettu. Uuteen valtionosuusjärjestelmään esitetään yhdistetyt kriteerit syrjäisyyden, saaristoisuuden ja asukastiheyden huomioimiseksi. Uuden valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteista on pyritty poistamaan porrastuksia, jotka aiheuttavat muutoksia yhdistyvien kuntien valtionosuuksiin. Syrjäisyyttä esitetään kuitenkin yhtä porrasta, jotta eräiden syrjäisimpien

kuntien menetykset eivät olisi liian suuria siirryttäessä uuteen valtionosuusjärjestelmään.

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

Työttömyysaste ja työttömien määrä yhdistetään työttömyyden aiheuttamia kustannuksia kuvaavaksi työttömyysastekriteeriksi. Laskennallinen kustannus pysyy nykyisellä tasolla.

Nykyisessä järjestelmässä erillisiä määrätymistekijöitä on lähes 50 kpl. Uudistetussa laskennallisiin kustannuksiin perustuvassa järjestelmässä olisi kahdeksan määrätymistekijää, minkä lisäksi järjestelmää täydentää kolme lisäosaa.

Uusina tekijöinä olisivat koulutustaustakeroin ja työpaikkaomavaraisuus. Koulutustaustakertoimella pyritään hallitusohjelman

mukaisesti osaltaan huomioimaan perusopetuksen toimintaympäristön erilaisuus kunnissa. Sen kustannusvaikutus järjestelmässä on lähtökohtatilanteessa 160 milj. euroa. Työpaikkaomavaraisuuden tarkoituksena on kannustaa kuntia aktiivisuuteen omassa elinkeinopolitiikassaan. Se myös huomioi erityisesti keskusseutujen erityiskustannukset palvelujen, esimerkiksi infrastruktuuri- ja liikenneinvestoinneissa. Työpaikkaomavaraisuuden kustannusvaikutus on noin 200 milj. euroa.

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 euron osuudella. Uudessa järjestelmässä kriteeri laajenisi koskemaan koko väestöä ja laskennallinen kustannus olisi noin 470 milj. euroa.

Edellä mainituilla määräytymistekijöiden muutoksilla on varsin suuria vaikutuksia kuntien valtionosuuksiin. Suurin muutos toteutuu, kun ikärakenteen ja sairastavuuden painoja esitetään muutettavaksi. Tämä muutos perustuu VATT:n ja THL:n tekemiin tutkimuksiin, jotka valtiovarainministeriö on tilannut järjestelmän kehittämiseksi. Nykyiset sairastavuuden ja ikäryhmien laskentaperus-

teet perustuvat 1990-luvun alun tilastoihin ja tutkimuksiin.

Voimassa olevassa valtionosuusjärjestelmässä ikärakenteen paino kustannustasauksessa 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 25,0 prosenttiin laskennallisista kustannuksista ja vastaavasti ikärakenteen painoa pienentää 69,4 prosenttiin.

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

Taulukko 15. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus vuoden 2014 tasossa (uudet perusteet), euroa

Tasauslisät	Tasausvähennykset	Netto
1 246 908 908	-575 431 021	671 477 886

Valtionosuusjärjestelmä perustuu laskennallisiin kustannuksiin, mikä kannustaa kuntia taloudelliseen toimintaan. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä kannustavuutta pyritään lisäämään muutoinkin. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa kannustavuuselementti ulotetaan myös kuntiin, joiden laskennalliset verotulot ovat tasausra-

jan alapuolella. Nykyjärjestelmässä näissä kunnissa veropohjan laajentamisen aiheuttama verotulokasvu ei hyödytä kuntaa tasauslisän pienentyessä vastaavasti. Jatkossa kunta saa osan mahdollisen veropohjan laajenemisen hyödyistä itselleen. Hallituksen esityksen perusteella verotulokasvusta jää kunnan eduksi 20 prosenttia. Tämän lisäksi uuteen

työpaikkaomavaraisuuskriteeriin sisältyy kannustavuuselementti, jonka tarkoituksena on edistää kuntien aktiivisuutta omassa elinkeinopolitiikassaan. Sen perusteella kunta hyötyy työpaikkojen määrän lisääntymisestä myös valtionosuusjärjestelmässä.

Uudessa valtionosuusjärjestelmässä kuntaliitoksen esteitä vähennetään purkamalla pääosin eri määräytymistekijöiden porrastukset. Tämän vuoksi kuntien yhdistymisistä johtuvat valtionosuusmenetykset ovat nykyistä vähäisemmät. Kuntarakennelain (1698/2009) mukaan kuntien yhdistymisistä johtuvat valtionosuuksien vähennykset korvataan kunnille täysimääräisesti vuoteen 2019 saakka.

Taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen rahoituksen siirto opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rahoitukseen on suuruudeltaan yhteensä noin 26 miljoonaa euroa.

Siirtymätasaus

Valtionosuusjärjestelmän uudistuminen merkitsee varsin suuria muutoksia yksittäisten kuntien valtionosuuksiin. Tätä muutosta lievennetään 5 vuoden siirtymäkaudella. Siirtymätasaus, jossa vertailun lähtökohta on kunnan vuoden 2014 valtionosuus, esitetään mitoitettavaksi seuraavasti:

Muutos vuonna 2015	+/- 50 euroa/as
Muutos vuonna 2016	+/- 100 euroa/as
Muutos vuonna 2017	+/- 180 euroa/as
Muutos vuonna 2018	+/- 260 euroa/as
Muutos vuonna 2019	+/- 380 euroa/as

Järjestelmä on täysimääräisesti voimassa vuodesta 2020 lähtien.

Taulukko 16. Siirtymätasaukset koko maan tasolla vuosittain 2015 – 2019, milj. euroa

Vuosi	Tasausvähennys	Tasauslisä	Netto
2015	-116,5	149,7	33,2
2016	-49,2	88,5	39,2
2017	-11,8	34,3	22,5
2018	-1,3	17,1	15,8
2019	0	5,6	5,6

Siirtymäkauden aikana tasauslisät ovat suurempia kuin tasausvähennykset eli kunnille on maksettava tasauslisää nettomääräisesti 5,6–39,2 milj. euroa vuosina 2015–2019. Koska valtionosuusuudistuksen tulee olla kustannusneutraali valtion ja kuntien välillä, vastaava euromäärä vähennetään kaikilta kunnilta asukasmääräisesti yhtä suurella osuudella. Vähennykset ovat suurimmat siirtymäkauden kahtena ensimmäisenä vuonna ja ne pienenevät kauden loppua kohti. Valtionosuusjärjestelmä on täysimääräisesti voimassa kuudentena vuonna sen voimaantulemisesta eli vuonna 2020, tällöin myös valtionosuuden vähentämisen tarve siirtymätasauksiin lakkaa.

Kotikuntakorvausten todellisiin kustannuksiin perustuvassa laskentatavassa käytetään VATT:n selvityksen mukaisia ikäryhmittäisiä painoja. Niiden mukaan 6 –vuotiaiden

ikäluokan paino laskee 0,91:stä 0,61:een. Vastaavasti 13 – 15 –vuotiaiden ikäluokan paino kasvaa 1,35:stä 1,60:een. Myös kotikuntakorvauksille esitetään viiden vuoden siirtymäaikaan.

Vuodesta 2015 lähtien valtionosuuksiin vaikuttavat muutokset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksiin kohdistetaan lähivuosina vähennyksiä, joista on tehty jo erilliset päätökset. Kevään 2012 kehyspäätökseen sisältyy 250 milj. euron vähennys vuodelle 2015. Lisäksi vuoden 2013 kehyspäätökseen sisältyy 175 milj. euron vähennys vuodelle 2015, 215 milj. euron vähennys vuodelle 2016 ja 265 milj. euron vähennys vuodelle 2017. Yhteensä vuosina 2012 – 2017 kunnan peruspalvelujen valtionosuus vähenee noin 1,4 mrd. euroa vo-

teen 2011 verrattuna eli noin 260 euroa asukasta kohti kunnittain.

Hallitusohjelman mukaisesti vastuu ammattikorkeakoulujen perusrahoituksesta siirretään vuoden 2015 alussa kokonaan valtiolle. Vuoden 2015 tasolla kunnilta valtiolle siirrettävä määräraha on noin 453 milj. euroa. Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on tehty päätös menettelystä kuntien rahoitusosuuden siirtämiseksi ammattikorkeakoulujen rahoitukseen. Tämän päätöksen mukaisesti kunnan omarahoitusosuutta muiden toimintojen käyttökustannuksiin korotetaan vastaavasti siten, että ammattikorkeakouluista poistuva kuntien omarahoitusosuus kohdistetaan kuntien peruspalvelujen ja toisen asteen rahoitukseen. Siirrettävästä summasta kuntien peruspalveluihin kohdistetaan 36 % ja toiselle asteelle 64 %. Tämän perusteella kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta tehdään vuoden 2015 tasolla noin 163 miljoonan euron vähennys. Tämä toteutetaan korottamalla kaikkien kuntien omarahoitusosuutta noin 30 euroa asukasta kohti.

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä on linjattu myös, että järjestelmän selkeyden ja

hallittavuuden vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta siirretään peruspalvelujen valtionosuuksiin valtionosuus- ja avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin sekä valtionosuus ja -avustus yleisten kirjastojen perustamiskustannuksiin. Vuoden 2014 tasolla siirrettävä määräraha on yhteensä 14,5 milj. euroa.

Kevään 2013 kehyspäätökseen sisältyy päätös kuntien harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen pienentämisestä 10 milj. eurolla. Vuodesta 2015 lähtien korotus on 10 milj. euroa. Edellä mainittu päätös merkitsee peruspalvelujen valtionosuuden pienentymistä vastaavalla osuudella. Harkinnanvaraisen korotuksen vähennys toteutetaan alentamalla vastaavalla osuudella valtionosuusprosenttia.

Hallitusohjelmaan perustuen sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämiseen varattiin 145 miljoonan euron määräraha, jota on myöhemmin pienennetty 15 milj. eurolla. Loppuosa palvelujen kehittämiseen tarkoitusta valtionosuudesta maksetaan vuonna 2015.

Taulukko 17. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen vuonna 2015, valtionosuuden lisäys vuoteen 2014 verrattuna (milj. euroa)

Oppilas- ja opiskeluhoollon kehittäminen (valtionosuus vuositason 13,1 milj. euroa)	4,65
Vanhuspalvelulain toimeenpano (valtionosuus vuositason 82 milj. euroa)	27,5
Lastensuojelun kehittäminen	10,0
Itsemääräämisoikeuslain säädännön toimeenpano	1,5
Muu sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen	13,4
- josta	
Lastenhuolto	2,0
Turvakotipalvelut	2,0
Lapsiperheiden kotipalvelu	7,0
Omatyöntekijätoiminta	2,4

Vuodesta 2015 lähtien toteutuvat muutokset eivät sisälly tähän hallituksen esitykseen. Niitä koskevat muutokset tehdään lakiin erikseen kunkin talousarviovuoden osalta.

4.2 Vaikutukset kunnittain, kuntaryhmittäin ja alueellisesti

Järjestelmämuutoksen toteutuvia euromääräisiä muutoksia on arvioitu kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain.

Taulukko 18. Vaikutukset kunnittain

Muutos, euro/as	Kuntien lukumäärä	Miljoonaa, euroa
Lisäys		
300 -	2	1,3
200 – 299	9	35,0
100 – 199	35	101,6
0 – 99	62	109,3
Yhteensä	114	247,3
Vähennys		
0 – 99	84	-67,1
100 – 199	56	-104,3
200 – 299	28	-33,6
300 -	28	-43,3
Yhteensä	190	248,3

Noin puolet kunnittaisista muutoksista on pieniä, alle 100 euron menetyksiä tai lisäyksiä asukasta kohti. Yhteensä 31 kunnan me-

netys ja yhden kunnan lisäys on yli 300 euroa asukasta kohti.

Taulukko 19. Vaikutukset kuntakoon mukaan

	Muutos, milj. euroa	Muutos, euro/as
Kuntakoko		
Alle 6 000	-43,7	-89
6 001 – 10 000	-38,7	-90
10 001 – 20 000	-14,6	-22
20 001 – 40 000	10,1	12
40 001 – 100 000	11,6	12
Yli 100 000	74,2	37
YHTEENSÄ	1,0	0

Kuntakokoryhmittäin lisäykset painottuvat suurimpiin, yli 100 000 asukkaan kuntiin.

Vähennykset ovat suurimmat alle 10 000 asukkaan kunnissa.

4/

Taulukko 20. Vaikutukset maakunnittain

	Muutos, milj. euroa	Muutos, euroa/as
Maakunta		
Uusimaa	62,8	40
Varsinais-Suomi	-57,5	-123
Satakunta	-40,6	-180
Kanta-Häme	-15,2	-87
Pirkanmaa	-32,2	-65
Päijät-Häme	3,0	15
Kymenlaakso	13,2	73
Etelä-Karjala	-5,2	-40
Etelä-Savo	5,2	34
Pohjois-Savo	28,3	114
Pohjois-Karjala	10,1	61
Keski-Suomi	3,3	12
Etelä-Pohjanmaa	12,8	66
Pohjanmaa	-4,6	-26
Keski-Pohjanmaa	5,0	73
Pohjois-Pohjanmaa	21,8	54
Kainuu	-0,4	-4
Lappi	-10,8	-59
YHTEENSÄ	1,0	0

Valtionosuudet lisääntyisivät uudistuksessa yhteensä kymmenessä maakunnassa. Suurin lisäys on Keski-Pohjanmaalla, 114 euroa asukasta kohti. Kahdeksassa maakunnassa yhteenlasketut valtionosuudet pienenisivät, suurimmillaan -180 euroa/asukas Satakunnassa.

4.3 Ympäristö-, sukupuoli- ja yritysvaikutukset

Esityksellä ei ole ympäristö- ja sukupuoli-vaikutuksia.

Valtionosuuksiin ei vaikuta se, miten kunta järjestää palvelut. Sen sijaan valtionosuusjärjestelmä kannustaa kuntia kehittämään yritystoiminnan edellytyksiä. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa kannustinvaikutus ulottuu myös tasausrajan ala-

puolella oleviin kuntiin, kun kunnat saavat osan veropohjan laajentumisen hyödyistä itselleen. Toisaalta työpaikkaomavaraisuuskriteeriin liittyy kannustavuuselementti, jonka perusteella kunta hyöttyy työpaikkojen lisääntymisestä alueellaan.

4.4 Vaikutukset valtion ja kuntien hallintoon

Esityksellä ei ole vaikutuksia kuntien tai valtion hallintoon.

5 ASIAN VALMISTELU

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain uudistamista on valmisteltu valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osastolla. Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen asetti 28.6.2012 valtionosuusjär-

jestelmän uudistuksen selvitysmieheksi Arno Miittisen toimikaudelle 1.6.2012—1.3.2014. Selvitysmiehen tueksi nimitettiin tukiryhmä, asiantuntija- ja laskentaryhmä, joiden toimikausi päättyi 31.12.2013.

Laskenta- ja asiantuntijaryhmään nimettiin jäsenet valtiovarainministeriöstä, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta. Tukiryhmässä olivat edustettuina edellä mainittujen tahojen lisäksi jäsenet Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta sekä neljästä kunnasta.

Asiantuntija- ja laskentaryhmä kokoontui 7 kertaa ja tukiryhmä 5 kertaa. Tämän lisäksi Kuntauudistuksen ohjausryhmä käsittelee valtionosuusuudistusta 3 kertaa. Lain valmistelua varten perustettiin myös valtionosuusuudistuksen lakiryhmä, joka kokoontui 4 kertaa.

Hallinnon- ja aluekehityksen ministerityöryhmä on käsitellyt kokouksissaan valtionosuusuudistusta 15 kertaa ja talouspoliittinen ministerivaliokunta 2 kertaa.

Uudistuksen valmistelua varten selvitysmies on tilannut seuraavat selvitykset:

1. Valtion taloudelliselta tutkimuskeskuksesta (VATT/2012) selvitys kuntien valtionosuusjärjestelmässä käytettyjen ikäryhmätekijöiden euromääräisistä painoista nykyisen järjestelmän mukaisesti (sektoreittain, kolme ryhmää) sekä valtiovarainministeriön esittämän yhtenäistetyn ikäryhmäjaottelun mukaan (yksi ryhmä sisältäen kaikki laskennalliseen valtionosuuspohjaan kuuluvat tehtävät). Selvityksen laajuutta supistettiin myöhemmin koskemaan päivähoito- sekä esi- ja perusopetusikäluokkien kustannuspainoja, koska THL: kanssa tehtiin erillinen sopimus. VATT:n raportti Ikärakenteen huomioimisesta valtionosuusjärjestelmässä päivähoitoon sekä esi- ja perusopetuksen osalta valmistui 16.9.2013.

2. Tilastokeskuksen selvitys uuden saavutettavuuskriteerin kehittämiseksi, jossa tavoitteena oli yhdistää nykyiset syrjäisyys- ja asukastiheystekijät. Selvitystyön aikana Tilastokeskus teki laskelmia asutusrakennetta, palvelurakennetta ja asukkaiden asiointimatkoja koskien. Tilastokeskuksen työn pohjalta arvioitiin, että esitettävät indikaattorit eivät paranna saavutettavuuden mittaamista nykyisiin kriteereihin verrattuna. Uudessa valtion-

osuusjärjestelmässä esitetään säilytettäväksi nykyinen syrjäisyystekijä ja asukastiheys kuvattaessa palvelutarpeen muodostumista syrjäisissä ja harvaan asutuissa kunnissa.

3. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimus, jonka tavoitteena oli selvittää ja laskea ikäryhmätekijöiden painot yhtenäistetyn ikäryhmäjaottelun mukaan:

0 — 6-vuotiaat
7—12-vuotiaat
13—15-vuotiaat
16—18-vuotiaat
19—64-vuotiaat
65—74-vuotiaat
75—84-vuotiaat
85 vuotta täyttäneet

Toiseksi tavoitteeksi esitettiin myös, että tarvittaessa 16—18-vuotiaiden ikäryhmä tulee olla yhdisteltävissä ikäryhmäksi 16—64-vuotiaat.

THL:n tuli lisäksi tehdä ehdotus uusiksi terveyden- ja vanhustenhuollon valtionosuuskriteereiksi siten, että kriteeri koostuisi kahdesta osasta: yhtenäistetyn ikäryhmäjaottelun mukaisista kustannuspainoista sekä sairastavuutta ja sosioekonomisia tekijöitä koskevista kustannuspainoista.

Neljänneksi tavoitteeksi esitettiin kehittää kunnan ylläpitämien sosiaalihuollon palveluiden ikä- ja muut tarvekriteerit samalla tavoin kuin terveyden- ja vanhustenhuollossa. Tarkastelun kohteena olivat lastensuojelu, toimeentulotuki, sosiaalityö sekä vammais-, mielenterveys- ja päihdepuvelut.

Selvitysmies julkaisi valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskevat alustavat linjauksensa 12.2.2013.

Alustavasta ehdotuksesta valtionosuusjärjestelmän uudistamiseksi on järjestetty kommentointikierros kunnille 17.12.2013—17.1.2014. Kunnilta pyydettiin näkemyksiä selvitysmiehen alustavaan esitykseen uuden valtionosuusjärjestelmän kriteereiksi ja laskentamalliksi. Samassa yhteydessä kuntien arvioitavaksi toimitettiin alustavat kuntakohtaiset laskelmat valtionosuuksien muutoksesta vuoden 2013 valtionosuustasolla, koska vuoden 2014 valtiontasolla lukuja ei ollut vielä käytettävissä.

Selvitysmiehen lopullisesta esityksestä lähetettiin 4.2.2014 viralliset lausuntopyynnöt kunnille, ministeriöille, Suomen Kuntaliitolle ja muille sidosryhmille. Ruotsinkieliset lau-

suntopyynnöt toimitettiin käännösten valmistuttua x.2.2014. Lausunnoista...

6 RIIPPUVUUS MUISTA ESI- TYKSISTÄ

Valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen liittyvä hallituksen esitys annetaan erikseen tämän lain muutosesityksenä talousarviolakien yhteydessä.

Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely ehdote-

taan siirrettäväksi kuntalakiin, jonka muuttamisesta on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys niin, että siirto tulisi voimaan 1.1.2015.

Taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen laskennallisten kustannusten siirtämisestä osaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain rahoitusta on tarkoitus yhdistää tähän hallituksen esitykseen niin, että siirto tulisi voimaan 1.1.2015.

50

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1 luku Yleiset säännökset

1 § Soveltamisala. Pykälän 1 momentista ehdotetaan kumottavaksi 31 ja 32 kohdat sen vuoksi, että tämä rahoitus siirrettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

4 § Määritelmät. Valtionosuusperusteiden muuttaminen edellyttää yhden nykyisen määritelmän poistamista sekä kahden uuden määritelmän ottamista lakiin.

Koska saaristo-osakuntaa ei esityksen mukaan enää käytettäisi valtionosuuden määräytymisperusteena, pykälän 1 momentin 7 kohta ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä määriteltäisiin uutena käyttöön otettavan työpaikkaomavaraisuuden käsitteen sisältö. Työpaikkaomavaraisuus kunnittain määriteltäisiin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston perusteella.

Uuden koulutustaustakertoimen käyttöön ottaminen valtionosuuden määräytymisperusteena edellyttää, että koulutustaustan käsite määritellään yksiselitteisesti. Tämän vuoksi pykälän 1 momentin 11 kohdaksi esitetään lisättäväksi tätä koskeva uusi määritelmä. Väestön koulutustaustatiedot saataisiin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta.

2 luku Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

5 § Kunnan peruspalvelujen valtionosuus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, miten kunnan peruspalvelujen valtionosuus laskeaan ja mistä laskentatekijöistä se koostuu. Näitä laskentatekijöitä kutsutaan valtionosuusperusteiksi.

Pykälän 1 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että sen 1 kohdassa käytettäisiin

vain yhtä valtionosuusperustetta, peruspalvelujen laskennallisia kustannuksia. Laskennalliset kustannukset ovat noin 25,2 mrd. euroa vuoden 2014 tasolla. Ne muodostuvat 1 §:n 1 ja 2 momentissa mainitun yli 30 lain mukaisen tehtävien aiheuttamista laskennallisista kustannuksista. Ehdotuksen mukaan uudesta valtionosuusjärjestelmästä poistuisivat aiemmat erilliset 1—4 kohtien mukaiset valtionosuusperusteet, jotka voimassa olevassa laissa koskevat yleisen osan määräytymisperusteita, sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen laskennallisia kustannuksia sekä taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteita. Pykälän 1 momentin 2 kohtaa esitetään muutettavaksi niin, että valtionosuusperusteena käytettäisiin saamelaisten kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden lisäosien määräytymisperusteita. Näistä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa on samannimisenä käytössä voimassa olevan lain 28 §:n 5 kohdassa, mutta sen sisältö esitetään jäljempänä 28 §:ssä muutettavaksi uuden valtionosuusjärjestelmän tavoitteita vastaavaksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, miten kunnan valtionosuus määräytyisi uusien valtionosuusperusteiden mukaisesti. Kunnalle myönnettäisiin valtionosuutena euromäärä, joka saadaan, kun 6—13 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset laskeaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään kunnan omarahoitusosuus (55 §). Näin saatua euromäärää lisätään mahdollinen saamelaisten kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden sekä työpaikkaomavaraisuuden lisäosa. Pykälän 2 momentissa muutettaisiin myös viittaukset teknisesti vastaamaan muuttuvia pykäläiä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kunnalle i

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kunnalle i

VOS i

= LASKENNALLISET KUSTANNUKSET_i - OMARAOITUSOSUUS_i + LISÄOSAT_i

missä

LASKENNALLISET KUSTANNUKSET_i

= LASKKUST_i IKÄL + LASKKUST_i SAIR + LASKKUST_i TYÖT + LASKKUST_i VIERK + LASKKUST_i KAKSIK + LASKKUST_i SAARIST + LASKKUST_i ASTIH + LASKKUST_i KOULTAUST

LASKKUST_i IKÄL on ikäluokittaiset laskennalliset kustannukset kunnalle i

LASKKUST_i SAIR on sairastavuuden laskennalliset kustannukset kunnalle i

LASKKUST_i TYÖT on työttömyyden laskennalliset kustannukset kunnalle i

LASKKUST_i VIERK on vieraskielisyyden laskennalliset kustannukset kunnalle i

LASKKUST_i KAKSIK on kaksikielisyyden laskennalliset kustannukset kunnalle i

LASKKUST_i SAARIST on saaristoisuuden laskennalliset kustannukset kunnalle i

LASKKUST_i ASTIH on asukastiheyden laskennalliset kustannukset kunnalle i

LASKKUST_i KOULTAUST on koulutustaustan laskennalliset kustannukset kunnalle i

OMARAOITUSOSUUS_i on omaraohitusosuus kunnalle i

LISÄOSAT_i on syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosat kunnalle i

3 luku **Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset**

Luvun otsikko ehdotetaan muutettavaksi, koska uudessa valtionosuusjärjestelmässä luovutettiin erillisistä yleisen osan sekä tehtäväkohtaisista määräytymisperusteista ja otettiin käyttöön määräytymisperusteina uudet, 6-13 §:n mukaiset laskennalliset kustannukset.

6 § *Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset.* Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin laskennallisten kustannusten laskentatapa. Se

perustuisi perushintoihin, jotka 54 §:n nojalla säädettäisiin uudessa järjestelmässä vuosittain valtioneuvoston asetuksella kuten nykyisessä voimassa olevassa laissa. Ikäluokittaiten laskennallisten kustannusten summaan lisättäisiin ikäluokkiin sitomattomat, muiden tässä momentissa lueteltujen perusteiden mukaan määritellyt laskennalliset kustannukset, joiden laskentatapa säädettäisiin erikseen 7—13 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ne ikäluokat, joille vahvistettaisiin valtioneuvoston asetuksella perushinnat. Kokonaan uutena ikäluokkana käytettäisiin 16—18-vuotiaita. Tämän jälkeen koko väestö olisi ryhmitelty ikäluokkiin, joille vahvistetaan vastaavat perushinnat. Tämä on välttämätöntä, koska teh-

52

täväkohtaisista määräytymisperusteista ja ikäluokituksesta esitetään luovuttavaksi.

Pykälän 2 momentissa säädetty ikäluokat olisivat seuraavat:

- 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.

Peruspalvelujen laskennallisten kustannusten ikärakenteosa kunnalle

$PH_{0-5\ v.} * asukasmäärä_{i\ 0-5\ v.} +$
 $PH_{6\ v.} * asukasmäärä_{i\ 6\ v.} +$
 $PH_{7-12\ v.} * asukasmäärä_{i\ 7-12\ v.} +$
 $PH_{13-15\ v.} * asukasmäärä_{i\ 13-15\ v.} +$
 $PH_{16-18\ v.} * asukasmäärä_{i\ 16-18\ v.} +$
 $PH_{19-64\ v.} * asukasmäärä_{i\ 19-64\ v.} +$
 $PH_{65-74\ v.} * asukasmäärä_{i\ 65-74\ v.} +$
 $PH_{75-84\ v.} * asukasmäärä_{i\ 75-84\ v.} +$
 $PH_{85\ v.\ ja\ yli} * asukasmäärä_{i\ 85\ v.\ ja\ yli}$

missä
 $PH_{0-5\ v.}$ on 0-5-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 0-5\ v.}$ on 0-5-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{6\ v.}$ on 6-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 6\ v.}$ on 6-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{7-12\ v.}$ on 7—12-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 7-12\ v.}$ on 7-12-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{13-15\ v.}$ on 13—15-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 13-15\ v.}$ on 13-15-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{16-18\ v.}$ on 16-18-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 16-18\ v.}$ on 16-18-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{19-64\ v.}$ on 19-64-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 19-64\ v.}$ on 19-64-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{65-74\ v.}$ on 65-74-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 65-74\ v.}$ on 65-74-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{75-84\ v.}$ on 75-84-vuotiaiden perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 75-84\ v.}$ on 75-84-vuotiaiden lukumäärä kunnassa i ,

$PH_{85\ v.\ ja\ yli}$ on 85-vuotiaiden ja sitä vanhempien perushinta,
 $asukasmäärä_{i\ 85\ v.\ ja\ yli}$ on 85-vuotiaiden ja sitä vanhempien lukumäärä kunnassa i .

7 § Sairastavuuskerroin. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Sairastavuuskertoimen tarkoituksena on korvata terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon kunnalle aiheuttamia kustannuksia. Kullekin kunnalle muodostuu vuosittain kuntakohtainen sairastavuuskerroin. Se kuvaa myös kunnan palvelutarpeita muihin kuntiin verrattuna. Lähtökohtaisesti sairastavuuden painoksi on määriteltä 24 prosenttia. Tämä osuus tulee muuttumaan vuosittain sairastavuuden,

ikärakenteen ja muiden määräytymistekijöiden kunnittaisten muutosten johdosta.

Sairastavuuskertoimen terveydenhuollon kustannustekijöinä otettaisiin huomioon 2 momentin mukaan keskeiset Kansaneläkelaitoksen tilaston mukaiset, erityiskorvattavat sairaudet. Kullekin sairaudelle määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet. Näiden lisäksi terveydenhuollon kustannustekijänä käytetään alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerrointa.

Sairastavuuskertoimen vanhusten huollon kustannustekijöinä otetaan 3 momentin mukaan huomioon vanhusikäluokille tyypillisimmät Kansaneläkelaitoksen tilaston mukaiset, erityiskorvattavat sairaudet. Kullekin sairaudelle määritetään niiden yleisyyden ja hoitokustannusten perusteella erilliset painokertoimet

Sairastavuuskertoimen sosiaalihuollon kustannustekijänä otetaan 4 momentin mukaan huomioon alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkeläisten painokerroin.

Pykälän 1—4 momentissa tarkoitetuista sairastavuuskertoimen osatekijöiden painoista ja kustannustekijöiden painokertoimista säädettäisiin viiden vuoden välein.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin sairastavuuden perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Sairastavuuden perushinnasta säädettäisiin 54 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin kulloinkin käytettävästä tilastovuodesta ja käytettävien tilastojen lähteestä.

Sairastavuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset kunnalle

$= SK_i * PHSAIR * asukasmäärä_{i\ missä}$
 SK_i on sairastavuuskerroin kunnalle i ,
 $PHSAIR$ on sairastavuuden perushinta ja
 $asukasmäärä_{i}$ on asukasmäärä kunnassa i

8 § Työttömyyskerroin. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Työttömyyskerroimen tarkoituksena on korvata työttömyydestä kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden työttömyyskerroimen määräytymisperusteesta, jonka perusteella kullekin kunnalle määrityy kuntakohtainen työttömyyskerroin. Momentissa säädettäisiin myös laskennassa

käytettävästä tietolähteestä ja vuodesta, jonka tietoja kulloinkin käytetään.

Yksittäisen kunnan laskennallisen kustannuksen laskentatavasta työttömyyden perusteella säädetttäisiin 2 momentissa. Jos kunnan työttömyys on pienempi kuin maan keskiarvo, työttömyyskerroin muodostuu pienemmäksi kuin 1, jolloin kunnan asukaskohtaiseksi laskennalliseksi kustannukseksi muodostuu valtioneuvoston asetuksella määritel-

tyä perushintaa pienempi laskennallinen kustannus asukasta kohden. Jos kunnan työttömyys ylittää maan keskiarvon, sen asukaskohtainen laskennallinen kustannus on suurempi kuin asukasta kohden vahvistettu perushinta. Työttömyyskertoimen perushinnasta säädetttäisiin 54 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Työttömyyskerroin kunnalle i

$$TTK_i = \frac{työ_i}{työ_{kokmaa}}$$

missä $työ_i$ on työttömien asuus työvoimasta kunnassa i, $työ_{kokmaa}$ on työttömien osuus työvoimasta kokonaassa siten, että $työ_i = työttömät_i$ ja $työ_{kokmaa} = työttömät_{kokmaa}$.
 $työttömät_i$ on työttömien lukumäärä kunnassa i, $työttömät_{kokmaa}$ on työttömien lukumäärä koko maassa ja $työ_{kokmaa}$ on työvoimaan kuuluvien (työlliset ja työttömät) lukumäärä koko maassa.

Työttömyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset kunnalle i

$$= PH^{tyött} * TTK_i * asukasmäärä_i$$

missä $PH^{tyött}$ on työttömyyden perushinta, TTK_i on työttömyyskerroin kunnalle i ja $asukasmäärä_i$ on asukasmäärä kunnassa i.

9 § Vieraskielisyyskerroin. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Vieraskielisyyskertoimen tarkoituksena on korvata vieraskielisten muuttajien kunnalle aiheuttamia kustannuksia.

Ehdotettu uusi määräytymisperuste, kunnan vieraskielisyyskerroin saataisiin 1 momentin mukaan laskemalla vieraskielisten asukkaiden osuus kunnan asukasmäärästä ja vähentämällä tästä sen kunnan vastaava osuus, jossa vieraskielisten osuus kunnan asukasmäärästä on pienin. Vieraskielisten

määrässä ei otettaisi huomioon ruotsin- ja saamenkielisiä asukkaita. Sen sijaan vieraskielisten lukumäärässä otettaisiin huomioon kaikki ikäluokat, kun nykyisessä järjestelmässä vieraskielisyys on otettu huomioon vain esi- ja perusopetuksen valtiosuuden korotuksena.

Pykälän 2 momentissa määritettäisiin vieraskielisyyden perusteella määräytyvä kunnan laskennallisen kustannuksen laskentatapa. Vieraskielisyyskertoimen perushinnasta säädetttäisiin 54 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Vieraskielisyyskerroin kunnalle i

$$VKK_i = \frac{vieraskielkm_i}{asukasmäärä_i} \frac{vieraskielkm_{pienin}}{asukasmäärä_{pienin}}$$

missä $vieraskielkm_i$ on vieraskielisten lukumäärä kunnassa i, $asukasmäärä_i$ on asukkaiden lukumäärä kunnassa i, $vieraskielkm_{pienin}$ on vieraskielisten lukumäärä siinä kunnassa, jossa vieraskielisten osuus asukasmäärästä on pienin, $asukasmäärä_{pienin}$ on asukasmäärä siinä kunnassa, jossa vieraskielisten osuus asukasmäärästä on pienin.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset kunnalle i

$$= PH^{VIERK} * VKK_i * asukasmäärä_i$$

missä PH^{VIERK} on vieraskielisyyden perushinta, VKK_i on vieraskielisyyskerroin kunnalle i ja $asukasmäärä_i$ on asukkaiden lukumäärä kunnassa i.

10 § Kaksikielisyys. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muu-

tettavan pykälän sisältöä. Kaksikielisuuden perusteella laskettavien laskennallisten kus-

54

tannusten tarkoituksena on korvata kaksikielisydestä kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Pykälässä määriteltäisiin kunnalle kaksikielisydestä johtuvien laskennallisten kus-

Kaksikielisuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset kaksikieliselle kunnalle i

$$= (PH^{KAKSIK} * asukasmäärä_i * 0,07) + (PH^{KASIK} * asukasmäärä_i^{ruotsink} * 0,93)$$

missä PH^{KAKSIK} on kaksikielisuuden perushinta, $asukasmäärä_i$ on asukkaiden lukumäärä kunnassa i, PH^{KASIK} on ruotsinkielisten asukkaiden lukumäärä kunnassa i.

11 § Saaristoisuus. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Saaristoisuuden perusteella määriteltujen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata saaristo-oloista kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Saaristokunnalle pykälän 1 momentin mukaan määräytyvät laskennalliset kustannukset laskettaisiin kertomalla asukasta kohden määriteltä saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä. Pykälää sovellettaisiin kuntiin, jotka valtioneuvosto on saariston kehityksen edistämiseksi annetun lain (494/1981) 9 §:n nojalla annetulla asetuksella määritellyt saaristokunniksi.

Pykälän 2 momentin mukaan saaristoisuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saaristokunnassa, jossa vähin-

tannusten laskentatapa. Kaksikielisuuden perushinnasta säädettäisiin 54 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella

Kaksikielisuuden käsite määritellään 4 §:ssä kielilain 5 §:n perusteella.

tään puolet asukkaista asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saadaan kertomalla asukasta kohden määriteltä saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 3. Saaristoisuuden perushinnasta säädettäisiin 54 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Saaristosakunnalle ei määriteltäisi tässä momentissa tarkoitettua laskennallista kustannusta.

Saaristoisuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saaristokunnalle i

$$= \frac{PH^{SAARIST} * asukasmäärä_i}{PH^{SAARIST} * asukasmäärä_i * 3, \text{ kun kunta } i \text{ on saaristokunta ja } \frac{asukasmäärä_i^{ilmantieyht} \geq 0,5}{asukasmäärä_i}}$$

missä

$PH^{SAARIST}$ on saaristoisuuden perushinta,

$asukasmäärä_i$ on asukkaiden lukumäärä kunnassa i ja

$asukasmäärä_i^{ilmantieyht}$ on sen väestön määrä kunnassa i, joka asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen.

4 luku **Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä lasten päivähoidon laskennalliset kustannukset**

Luvun otsikko esitetään kumottavaksi, koska uudessa valtionosuusjärjestelmässä ei

enää määriteltäisi tehtäväkohtaisia valtionosuuden määräytymisperusteita.

12 § Asukastiheyskerroin. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Asukastiheyskerroimen perusteella määriteltujen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata harvasta asutuksesta kunnalle aiheutuvia

55

kustannuksia. Laskennassa käytettäisiin Tilastokeskuksen yleisiä väestö- ja pinta-alatilastoja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden asukastiheyskertoimen määräytymisperusteesta, jonka perusteella kullekin kunnalle määräytyy kuntakohtainen asukastiheyskerroin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle asukastiheyskertoimen perusteella määräyty-
Asukastiheyskerroin kunnalle i

$$ASTIHK_i = \frac{\text{asukastiheys}_{\text{kokomaa}}}{\text{asukastiheys}_i}$$

missä

asukastiheys_{kokomaa} on koko maan keskimääräinen asukastiheys,

Asukastiheyden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset kunnalle i

$$= PH^{ASTIH} * \text{asukasmäärä}_i * ASTIHK_i \leq 20$$

missä

PH^{ASTIH} on asukastiheyden perushinta,
asukasmäärä_i on asukkaiden lukumäärä kunnassa i ja
ASTIHK_i on asukastiheyskerroin kunnalle i.

13 § Koulutustaustakerroin. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Koulutustaustakertoimen perusteella määriteltujen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata oppilaiden vanhempien koulutustaustan eroista kunnalle aiheutuvia palvelutarpeiden eroja.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin uuden koulutustaustakertoimen määräytymisperus-

tyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Kerroin esitetään rajattavaksi korkeintaan 20:een, koska muutoin kuntien väliset erot muodostuisivat perusteettoman suuriksi. Tämän kertoimen perushinnasta säädettäisiin 54 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

teesta, jonka perusteella kullekin kunnalle määräytyy kuntakohtainen koulutustaustakerroin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunnalle koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvien laskennallisten kustannusten laskentatapa. Tämän kertoimen perushinnasta säädettäisiin 54 §:n nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Koulutustaustakerroin kunnalle i

$$KOULTAUSTK_i = \frac{\text{ilmantutk}_{i, 30-54 \text{ v}} - \text{ilmantutk } 30-54 \text{ v. pienin}}{\text{asukasmäärä}_{i, 30-54 \text{ v}} - \text{asukasmäärä } 30-54 \text{ v. pienin}}$$

missä

ilmantutk_{i, 30-54 v.} on ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30-54-vuotiaiden asukkaiden lukumäärä kunnassa i,
asukasmäärä_{i, 30-54 v.} on 30-54-vuotiaiden asukkaiden lukumäärä kunnassa i,
ilmantutk 30-54 v. pienin on ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30-54-vuotiaiden lukumäärä siinä kunnassa, jossa ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus vastaavasta ikäryhmästä on pienin ja
asukasmäärä 30-54 v. pienin on 30-54-vuotiaiden asukkaiden lukumäärä siinä kunnassa, jossa ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien osuus vastaavasta ikäryhmästä on pienin.

5b

Koulutustaustan perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset kunnalle i

$$= PH^{KOULTAUST} * KOULTAUSTK_i * asukasmäärä_i$$

missä

$PH^{KOULTAUST}$ on koulutustaustan perushinta,

$KOULTAUSTK_i$ on koulutustaustakerroin kunnalle i ja

$asukasmäärä_i$ on asukkaiden lukumäärä kunnassa i.

14—20 § esitetään kumottaviksi, koska uudessa valtionosuusjärjestelmässä ei enää määriteltäisi tehtäväkohtaisia määräytymistekijöitä.

21 § Kertoimien ja määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa. Pykälä pysyisi sisällöllisesti entisenä, mutta siinä olevat viitaukset kertoimia ja määräytymistekijöitä koskeviin pykäliin muuttuisivat vastaamaan uutta järjestelmää säänteleviä määräytymistekijöitä.

5 luku **Esi – ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset sekä taiteen- ja perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteet**

Luvun otsikko esitetään kumottavaksi, koska uudessa valtionosuusjärjestelmässä ei enää määriteltäisi tehtäväkohtaisia määräytymistekijöitä.

22—25 § esitetään kumottaviksi, koska niissä määriteltäviä tehtäväkohtaisia määräytymistekijöitä ei enää käytettäisi laskennallisten valtionosuuksien määräytymisessä.

6 luku **Syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaiden kotiseutualueen kunnan lisäosat**

Luvun otsikko esitetään muutettavaksi vastaamaan uudessa valtionosuusjärjestelmässä käytettäviä lisäosia.

26 § Syrjäisyyden lisäosa. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Syrjäisyyden lisäosan perusteella määriteltävien laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata

syrjäisyydestä kunnalle aiheutuvia lisäkustannuksia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan syrjäisyyden lisäosan laskentatapa. Syrjäisyyden lisäosa laskettaisiin valtioneuvoston asetuksella vahvistaman syrjäisyyden lisäosan perushinnan, kunnan syrjäisyydsluvun ja sen asukasmäärän tulona. Erittäin syrjäisessä kunnassa, jonka syrjäisyysluku on ilman pyöristystä vähintään 1,5, kunnan lisäosa on kolminkertainen. Voimassa olevasta laista poiketen yhtenä syrjäisyyden lisäosan määräytymisperusteena olisi syrjäisyyden lisäosan perushinta, joka säädettäisiin 54 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella kuten muutkin esitetyn järjestelmän perushinnat.

Pykälän 2 momentissa annettaisiin valtioneuvostolle valtuutus säätää syrjäisyyden lisäosan laskennassa käytettävän syrjäisyydsluvun määräytymisperusteet. Nämä määräytymisperusteet säilyisivät entisinä ja vuonna 2015 sovellettaisiin voimassa olevan valtioneuvoston asetuksen (1512/2011) 1 §:ää syrjäisyydsluvun määräytymisestä. Sen mukaan syrjäisyysluku muodostuu kahden väestöpohjaindeksin summasta, joiden kummankin minimiarvo on 0. Ensimmäinen väestöpohjaindeksi (paikallinen väestöpohjaindeksi) mittaa väestön määrää 25 kilometrin etäisyydellä ja toinen (seudullinen väestöpohjaindeksi) 50 kilometrin etäisyydellä kunnan väestöllisestä keskipisteestä. Kunnan väestöllinen keskipiste on kunnan laskennallinen väestön painopiste, joka lasketaan pinta-alaltaan yhden neliökilometrin suuruisista ruuduista käyttäen painomuuttujana kunkin asutun ruudun väestömäärää ja sijaintimuuttujana ruudun keskipisteen koordinaatteja. Paikallinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 15 000:sta enintään 25 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla ero-

5/

tus 15 000:lla. Seudullinen väestöpohjaindeksi saadaan vähentämällä 60 000:sta enintään 50 kilometrin etäisyydellä asuvan väestön määrä ja jakamalla erotus 60 000:lla. Edellä mainitun asetuksen mukaan indeksit lasketaan Tilastokeskuksen viiden vuoden välein tarkistamasta tilastosta, joka koskee väestön jakautumista yhden neliökilometrin kokoisille alueille.

Esitys merkitsisi sitä, että jokaiselle kunnalle määriteltäisiin syrjäisyysluku. Aiempi-

en neljän portaan sijasta käytettäisiin kunta-kohtaisia syrjäisyyslukuja ja vain erittäin harvan asutuksen kuntiin sovellettaisiin erillistä syrjäisyyden lisäosan korotusta.

Syrjäisyyden perusteella määräytyvä lisäosa kunnalle i

$$LISÄOSA_i^{SYRJ} = PH^{SYRJ} * asukasmäärä_i * syrjluku_i, \quad \text{kun } syrjluku_i < 1,5, \\ PH^{SYRJ} * asukasmäärä_i * syrjluku_i, \quad * 3, \quad \text{kun } syrjluku_i \leq 1,5$$

missä

PH^{SYRJ} on syrjäisyyden perushinta,
asukasmäärä_i on asukkaiden lukumäärä kunnassa i ja
syrjluku_i on kunnan i syrjäisyysluku

27 § Työpaikkaomavaraisuuden lisäosa. Pykälän otsikko muutettaisiin niin, että se vastaa kokonaan muutettavan pykälän sisältöä. Työpaikkaomavaraisuuden lisäosan perusteella määriteltujen laskennallisten kustannusten tarkoituksena on korvata keskus-kunnille kustannuksia, joita niille aiheutuu alueellisten palvelujen tarjonnasta ja työpaikkojen syntymiseen liittyvistä investoinneista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työpaikkaomavaraisuuden lisäosan laskentatapa. Kullekin kunnalle määriteltäisiin työpaikkaomavaraisuuskerroin, joka kerrotaisiin asukasluvulla ja työpaikkaomavaraisuuden perushinnalla. Tämä perushinta säädettäisiin 54 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella kuten muutkin esitetyn järjestelmän perushinnat.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työpaikkaomavaraisuuskertoimen määräytymis-

perusteet. Niiden mukaan kunnalla, jonka työpaikkaomavaraisuus on alhaisin, kerroin olisi 0. Vuoden 2012 tilastojen mukaan Pornaisten kunnan työpaikkaomavaraisuusluku olisi 0,412. Sen mukainen kerroin olisi 0. Vastaavasti suurin työpaikkaomavaraisuusluku olisi Harjavallan kaupungilla 1,338 ja sen kerroin olisi 0,926. Työpaikkaomavaraisuutta osoittava luku määritetään kunnassa työssäkäyvien ja kunnan työllisen työvoiman määrän välisenä suhteena.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että työpaikkaomavaraisuuskertoimen kuntakohtaiset laskentatiedot saadaan Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta. Tilaston julkaisua-jankohdasta johtuen valtionosuuden laskennassa käytettäisiin työpaikkatietoja varainhoitovuotta 3 vuotta edeltäneen vuoden tietojasta.

Työpaikkaomavaraisuuskerroin kunnalle i

$$TYÖPOMVK_i = \text{työpaikkaomv}_i - \text{työpaikkaomv}_{\text{pienin}}$$

missä

työpaikkaomv_i on työpaikkaomavaraisuutta osoittava luku kunnassa i ja
 $\text{työpaikkaomv}_{\text{pienin}}$ on sen kunnan työpaikkaomavaraisuutta osoittava luku, jossa työpaikkaomavaraisuus on pienin

58

Työpaikkaomavaraisuuden perusteella määräytyvä lisäosa kunnalle i

$$LISÄOSA_i^{työpaikkaomv} = PH^{TYÖPAIKKAOMV} * TYÖPAIKKAOMVK_i * asukasmäärä_i$$

missä

$PH^{TYÖPAIKKAOMV}$ on työpaikkaomavaraisuuden perushinta,

$TYÖPAIKKAOMVK_i$ on työpaikkaomavaraisuuskerroin kunnassa i ja
asukasmäärä_i on asukkaiden lukumäärä kunnassa i.

28 § Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa. Pykälän otsikko on sama kuin voimassa olevan lain 28 §:ssä, mutta pykälän sisältö esitetään muutettavaksi niin, että se vastaisi uuden valtionosuusjärjestelmän tavoitteita. Näin ollen lisäosassa ei ole porrastuksia. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosan tarkoituksena on korvata asianomaisille kunnille saamenkielestä aiheutuvia palvelutarpeita ja lisäkustannuksia. Saamenkielisten määritelmä voimassa olevan lain 4 §:ssä säilyisi muuttumattomana.

Pykälässä säädettäisiin saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosan laskentatapa. Tämän lisäosan perushinta säädettäisiin 54 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella

kuten muutkin esitetyn järjestelmän perushinnat. Kunnan saamenkielisten osuudella tarkoitetaan saamenkielisten osuutta kunnan koko väestöstä. Väestötiedot saadaan väestötietojärjestelmästä. Tällä perusteella kukin saamelaisten kotiseutualueen kunta eli Utsjoki, Enontekiö, Inari ja Sodankylä saisivat oman kertoimensa, joka vaihtuisi väestösuhteiden muutoksen mukaisesti. Näin ollen pysyvä porrastus neljään luokkaan poistuisi käytöstä.

Saamelaisten kotiseutualueen lisäosa saamelaisten kotiseutualueen kunnalle i

$$LISÄOSA_i^{saame} = PH^{SAAME} * asukasmäärä_i * \frac{asukasmäärä_i^{saame}}{asukasmäärä_i}$$

missä

PH^{SAAME} on saamelaisten kotiseutualueen kunnan perushinta,

asukasmäärä_i on asukkaiden lukumäärä kunnassa i ja

asukasmäärä_i^{saame} on saamenkielisten asukkaiden lukumäärä kunnassa i.

7 luku Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset

29 § Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. Pykälän 1 momentissa verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausjärjestelmää esitetään muutettavaksi niin, että tasausraja olisi 100 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä. Voimassa olevassa laissa tasausraja on 91,86 prosenttia. Lisäksi esitetään, että kunta saisi tasauslisää

80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Nykyjärjestelmässä kunta saa tasauslisänä 100 prosenttia tasausrajan ja oman laskennallisen verotulonsa erotuksesta. Tasausrajan noston vuoksi nykyistä useampi kunta saisi tasauslisää. Voimassa olevassa järjestelmässä kunta saa tasauslisänä koko tasausrajan ja oman asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulonsa välisen erotuksen. Käytännössä ehdotettavassa järjestelmässä tasauslisää saavan kunnan asukaskohtaisen laskennallisen verotulon kasvaessa ja tasausrajan euromäärän pysyessä muuttumattomana, sen saama tasauslisä ei pieneneisi koko ve-

rokasvun määrällä. Toisaalta, jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden alenisi, se ei saisi tasauslisänä koko aleneman määrää.

Pykälän 2 momentissa tasausvähennyksen määräytymistä esitetään muutettavaksi niin, että tasausvähennys olisi 30 prosenttia tasausrajan ylittävstä euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmillä prosenttiyksiköiksi muutettuna. Voimassa olevan lain mukaan tasausvähennys on 37 prosenttia määrästä, joka ylittää nykyisen tasausrajan eli 91.86 prosenttia. Näin ollen tasausvähennys kohdistuisi nykyistä harvempaan kuntaan ja tasausvähennysten määrä vähenisi.

Pykälän 3 ja 4 momentit säilyisivät nykyisinä.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan, että osa voimalaitosten kiinteistöverosta otettaisiin huomioon kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa. Laskennallisessa verotulossa huomioonotettava määrä olisi 50 prosenttia. Muutos vaikuttaisi voimalaitosten sijaintikuntien tasauslisän tai -vähennyksen määrään. Ehdotettu muutos korottaisi samalla tasausrajan euromäärää ja vaikuttaisi kaikkien kuntien tasaukseen.

Järjestelmä säilyisi muuttumattomana siinä suhteessa, että verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus tehdään vain tämän lain mukaan määräytyviin valtionosuuksiin eikä sitä sovelleta muiden ministeriöiden hallinnonaloilla maksettaviin valtionosuuksiin.

31 § esitetään kumottavaksi, koska uudessa valtionosuusjärjestelmässä ei enää käytettäisi lisäosia, joita vastaava valtionosuuden euromäärä vähennettäisiin kaikkien kuntien valtionosuudesta yhtä suurena asukasta kohden. Vuoden 2014 tasossa tämän pykälän perusteella kaikkien kuntien valtionosuutta on vähennetty 6,48 euroa asukasta kohti eli koko maan tasolla vähennys on 34,98 milj. euroa. Pykälän kumoamisen johdosta vastaava vähennystä ei enää tehtäisi, vaan valtion ja kuntien välisen kustannusneutraalisuuden säilyttämiseksi vastaava vähennys toteutettaisiin uudessa järjestelmässä alentamalla valtionosuusprosenttia.

33 a § Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus vuosina 2015–2019. Koska vuoden 2010 alusta voimaan tulleen valtionosuusjärjestelmän 33 §:ssä säädetty siirtymätasaus jää

muuttumattomana edelleen voimaan, esitetään uudessa 33 a §:ssä vuoden 2015 alusta voimaan tulevan järjestelmän kunnille aiheuttamien muutosten tasaamista viidelle vuodelle. Uusien määräytymisperusteiden mukaiset kuntakohtaiset muutokset olisivat näin ollen kokonaan käytännössä vuonna 2020.

Pykälän 1 momentin mukaisesti valtionapuviranomainen vahvistaisi siirtymätasauksen niille kunnille vuodelle 2015, joiden valtionosuuden muutos, lisäys tai vähennys, olisi suurempi kuin 3 momentissa säädetty 50 euroa asukasta kohden. Jos kunnan valtionosuusmuutos olisi pienempi kuin vuodelle 2015 säädettävä määrä, koko muutos toteutettaisiin jo vuonna 2015. Kunnalle vahvistettavan tasauksen määrä muuttuisi portaittain 3 momentissa säädetyllä tavalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kunkin kunnan siirtymätasauksen suuruuden laskentaperuste. Siirtymätasauslaskelma tehdään vuoden 2014 valtionosuuksien tasolla. Laskelmassa kunnan siirtymätasaus laskettaisiin vähentämällä uusin, vuoden 2015 alusta voimaan tulevin määräytymisperustein laskettavien valtionosuuksien yhteismäärästä valtionosuudet, jotka kunnalle on myönnetty valtionosuustehtäviin nyt voimassa olevin määräytymisperustein vuodelle 2014. Kun uuden ja vanhan järjestelmän mukaisessa kuntakohtaisessa vertailulaskelmassa käytettäisiin pohjana vuoden 2014 valtionosuuksien määrärahoja, seuraavien vuosien valtionosuuden tason muutokset eivät vaikuttaisi kuntakohtaiseen tasausmäärään. Vertailulaskelmassa ei otettaisi huomioon harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta eikä kotikuntakorvauksia. Kotikuntakorvauksia koskevasiirtymätasauksesta esitetään säädettäväksi erikseen 33 b §:ssä, koska kotikuntakorvaukset koskevat myös muita opetuksen järjestäjiä kuin kuntia.

Siirtymätasauksen laskeminen vuoden 2014 tasoisena on perusteltua sen vuoksi, että vuoden 2015 tasoiset valtionosuustiedot olisivat saatavissa vasta joulukuussa vuonna 2014. Tämä vaikeuttaisi kuntien talousarvio-prosessia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kullekin vuodelle sovellettava muutoksen tasaussumma vuoteen 2019 saakka. Esimerkiksi Siikajoen valtionosuuslisäys olisi + 302 euroa asukasta kohti, josta se saisi ensimmäise-

bu

nä vuonna 50 euroa asukasta kohti, koska siitä vähennettäisiin laskennallisesta valtionosuudesta siirtymätasauksena 252 euroa asukasta kohti. Koko valtionosuuslisäys kunnalle toteutuisi vuonna 2019.

7 luku Kotikuntakorvaus

38 § Kotikuntakorvauksen määräytyminen. Koska esitetyssä valtionosuusjärjestelmässä ei olisi enää tehtäväkohtaisia valtionosuusperusteita, kotikuntakorvausten kustannuspohja perustuisi kaikkien kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien todellisiin esi- ja perusopetuksen yhteenlaskettuihin kustannuksiin nykyisten kotikunnan laskennallisten kustannusten sijasta.

Jatkossa kotikuntakorvaukset ja niiden perushinnat eivät siis määräytyisi enää nykyisen käytännön mukaisesti kuntakohtaisesti, vaan ikäryhmittäisen painojen perusteella koko maan tasolla, joiden perusteista säädetään 1 momentissa. Lisäksi todellisista kustannuksista vähennettäisiin sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannukset, jotta rahoitusta ei näiltä osin maksettaisi kahteen kertaan. Todelliset kustannukset saataisiin vuosittain tehtävän kustannustenjaon tarkistuksen kautta varainhoitovuotta kolmea vuotta edeltäneillä tiedoilla, jotka korotettaisiin kunnan peruspalvelujen hintaindeksin mukaisin indeksikorotuksen varainhoitovuoden kustannustasoon.

Ikäryhmittäiset 2 momentin mukaiset painokertoimet 6-, 7—12- ja 13—15-vuotiaille muutettaisiin vastaamaan Valtion taloudellisten tutkimuskeskuksen selvityksen (VATT, Raportti ikärakenteen huomioimisesta valtionosuusjärjestelmässä päivähoidon sekä esi- ja perusopetuksen osalta, 16.9.2013) mukaisia painoja.

Pykälän 4 momentissa on suoritettu tekninen momenttiviittauksen muutos.

45 a § Kotikuntakorvauksen siirtymäjärjestely. Kotikuntakorvauksen siirtymäjärjestelyistä ehdotetaan säädettäväksi erikseen järjestelmän muista siirtymäsaannoksista, koska sen kohteena ovat muutkin kuin kunnat.

Pykälän 1 momentissa esitettäisiin siirtymäjärjestyksen porrastus viiden vuoden siirtymäajalle.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin kunnan ylläpitäjän siirtymätasauksen yksityiskohtainen laskentatapa. Sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannusosuus vähennettäisiin kotikuntakorvausten laskennallisista kustannuksista, koska vastaava kustannus huomioidaan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kustannuksissa.

10 luku Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus sekä valtion ja kuntien välinen kustannustenjako

54 § Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista säättäminen. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan uuden valtionosuusjärjestelmän rakennetta.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden määräytymisperusteiden muuttumisen vuoksi pykälän 1 momentin viittaukset esitetään muutettavaksi niin, että ne viittaavat esitettyihin uusiin määräytymisperusteisiin, joissa käytetään valtioneuvoston asetuksella säädettyä laskennallisten kustannusten tai lisäosien perushintaa. Pykälässä tarkoitetut perushinnat esitetään hallituksen esityksen yleisperusteluihin sisältyvissä taloudellisissa vaikutuksissa.

Pykälän 2 momentin 1—3 kohdat pysyisivät sisällöltään entisinä. Sen sijaan momentin 4 kohtaa esitetään muutettavaksi niin, että valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus suoritettaisiin vuosittain. Voimassa olevan lain mukaan kustannustenjaon tarkistus suoritetaan joka neljäs vuosi.

55 § Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuus. Valtionosuusprosentti ja vastaavasti kunnan omarahoitusosuus tarkistetaan käytännössä vuosittain. Tämä johtuu toisaalta uusista ja laajenevista tehtävistä, tehtävien siirroista ja toisaalta muista valtion talousarviossa tehtävistä muutoksista kuten säästötoimista.

Valtionosuusprosentin ja kunnan omarahoitusosuuden määräytyminen säilyisivät samana kuin voimassa olevassa laissa. Sen

b1

sijaan pykälän 1 momentissa olevat pykäläviittaukset muutettaisiin niin, että ne vastaavat uuden järjestelmän pykälää, joissa säädetään valtionosuusperusteista. Momenttiin on kirjoitettu nykyisin voimassa oleva valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitusosuusprosentti. Käytännössä nämä molemmat muuttuvat vuonna 2015 jo yksistään aiemmin päätettyjen valtionosuuksien supistusten vuoksi. Kun mahdolliset tehtävien laajuuden ja laadun muutokset ja velvoitteiden vähennykset vuodelle 2015 selviävät vasta valtion talousarvion yhteydessä, annettaisiin tämän pykälän prosentteja koskevista muutoksista vuodelle 2015 erillinen hallituksen esitys talousarviolain syysyllä 2014. Näiden lisäksi valtionosuusprosenttiin vaikuttavat alentavasti vuodesta 2015 lähtien ammattikorkeakoulurahoituksen siirto valtiolle (163 milj. euroa), lisäosien nykyisen rahoitusosuuden poistaminen (34,98 milj. euroa) sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen siirrettävä rahoitus (noin 705 milj. euroa). Vastaavasti valtionosuusprosenttia korottavat opetus- ja kulttuuritoimen hallinnonalalta siirrettävät valtionosuus ja -avustus oppilaitosten perustamiskustannuksiin sekä valtionosuus ja -avustus yleisten kirjastojen perustamiskustannuksiin. Siirrot ovat yhteensä noin 15 milj. euroa.

56 § Kunnan omarahoitusosuus. Pykälä säilyy sisällöltään voimassa olevan lain mukaisena, mutta sen viittaukset valtionosuuden määräytymistä koskeviin pykäliin esitetään muutettavaksi vastaamaan uuden valtionosuusjärjestelmän rakennetta.

Edellä 55 §:n perusteluissa on mainittu päätetyt valtionosuusprosenttiin vaikuttavat muutokset vuonna 2015.

58 § Kustannustenjaon tarkistaminen. Pykälä säilyy periaatteiltaan voimassa olevan lain mukaisena.

Pykälän 2 momentti esitetään muutettavaksi siten, että sen viittaukset valtionosuuden määräytymistä koskeviin pykäliin vastaavat uuden valtionosuusjärjestelmän rakennetta.

Pykälän 4 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että 1 momentissa tarkoitettujen perushinnat ja rahoitus määrätään uudessa järjestelmässä varainhoitovuosittain nykyisen neljän vuoden välein tehtävän tarkistuksen sijaan.

59 § Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset. Pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohdat esitetään kumottaviksi koska niitä koskeva rahoitus on tarkoitus siirtää opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle.

Pykälän 3 momentin 1 kohdan sisältöä on täsmennetty ottamalla huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain muuttaminen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta. Lisäksi osa opetus- ja kulttuuriministeriön perustamishankerahoituksesta, johon tämän momentin 1 kohdassa viitataan, sisällytettäisiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen mukaisesti osaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaista rahoitusta.

11 luku Erinäisiä säännöksiä

61 § Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä. Pykälän 3 momentti vastaa asiallisesti aiempaa säännöstä ja pykäliin tehty muutoksiin viittaukset johtuvat uuden järjestelmän muuttuneista määräytymistekijöistä. Momentin muutos ottaisi huomioon, että uudet laskentatekijät olisivat laskennalliset kustannukset, kertoimet ja lisäosien perusteet.

62 § Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan. Uudessa järjestelmässä ei olisi enää työttömien lukumäärän perusteella laskettavaa laskennallista kustannusta. Tämän vuoksi pykälän 3 momentin toinen virke esitetään kumottavaksi.

63 § Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa. Uudessa järjestelmässä ei olisi enää työttömien lukumäärän perusteella laskettavaa laskennallista kustannusta. Tämän vuoksi pykälän 5 momentin toinen virke esitetään kumottavaksi.

63 a § Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä koskeva pykälä esitetään kumottavaksi, koska asiasta säättäminen on tarkoitus siirtää osaksi kuntalakia vuoden 2015 alusta lukien.

62

13 luku Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

66 § Voimaantulo. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta. Ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi sekä kotikuntakorvausten maksamiseksi varainhoitovuodelle 2015. Tämä edellyttää muun muassa valtioneuvoston asetuksen antamista laskennallisten kustannusten ja kertoimien perushinnoista jo vuoden 2014 puolella.

67 § Yhteistoiminta-avustus. Pykälä yhteistoiminta-avustuksista esitetään kumottavaksi, koska sen voimassa oloaika on päättynyt vuonna 2012 eikä yhteistoiminta-avustuksia ei ole tämän jälkeen tarkoitus myöntää.

68 § Perushintojen määräytyminen vuonna 2015. Pykälän 1 momentti vastaa sisällöltään asiallisesti aiempaa säännöstä ja pykäliin tehdyt muutoksiin johtuvat uuden järjestelmän muuttuneista määräytymistekijöistä.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että uuden järjestelmän mukaisesti vuoden 2014 valtionosuustasolla lasketut perushinnat korotettaisiin vuodelle 2015 arvioitun kustannustason muutoksen mukaisesti. Menettely vastaa sisällöllisesti samaa kuin aiemmassa säännöksessä.

Pykälän 3—5 momentit esitetään kumottaviksi, koska uudessa järjestelmässä ei käytettäisi tehtäväkohtaisia laskennallisia kustannuksia.

Pykälän 6 momentissa tehtäisiin tekninen muutos momenttiviittaauksessa.

69 § Kustannustenjaon tarkistus. Teknisiä syistä johtuen seuraava tarkistus suoritettaisiin vuodelle 2016. Tämän jälkeen tarkistus suoritettaisiin vuosittain sen mukaan kuin edellä 58 §:ssä säädetään.

70 § Kotikuntakorvauksen määräytyminen vuonna 2015. Pykälä ehdotetaan kokonaan muutettavaksi, koska siinä säädettäisiin uuden järjestelmän edellyttämästä siirtymävuodesta.

Pykälään esitetään säännökset kotikuntakorvausten kustannuspohjan määräytymisestä vuodelle 2015, koska seuraava kustannustenjaon tarkistus tehdään voimassa olevien säännösten mukaan vasta vuodelle 2016. Vuoden 2015 kotikuntakorvausten kustannuspohjana käytetään vuoden 2014 esi- ja perusopetuksen laskennallisia kustannuksia korotettuna kunnan peruspalvelujen hintaindeksillä vuoden 2015 hintatasoon ja vähennettynä sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannuksilla. Sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannusosuutena käytetään 3,9 prosenttia edellä mainitusta kotikuntakorvausten perusteena olevista esi- ja perusopetuksen laskennallisista kustannuksista.

71 § Eräiden vähennysten tekeminen vuonna 2010. Pykälä esitetään kumottavaksi, koska se on ollut tarpeen vain vuonna 2010 voimaan tullutta lakia sovellettaessa.

63

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan: kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:n 1 momentin 31 ja 32 kohta, 4 luvun otsikko, 14—20 §, 5 luku, 31 §, 36 §:n 3 ja 4 momentti, 63 a ja 67 §, 68 §:n 3—5 momentti, 59 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta sekä 70 ja 71 §,

sellaisina kuin niistä ovat 4 luvun otsikko laissa 982/2012 ja 63 a § laissa 1045/2010,

muutetaan: 4 §:n 1 momentin 7 kohta, 5 §:n 1 ja 2 momentti, 3 luku, 12, 13 ja 21 §, 6 luku, 29 §:n 1, 2 ja 5 momentti, 38 §:n 1 ja 2 momentti, 54 §, 55 §:n 1 momentti, 56 §:n 1 momentti, 58 §:n 1, 2 ja 4 momentti, 59 §:n 3 momentti, 61 §:n 3 momentti, 62 §:n 4 momentti, 63 §:n 5 momentti, 68 §:n 1, 2 ja 6 momentti sekä 69 §,

sellaisina kuin niistä ovat, 29 §:n 5 momentti laissa 1510/2011, 12 ja 13 § laissa 982/2012 sekä 55 § 1 momentti laissa 1188/2013,

lisätään: 4 §:n 1 momenttiin 12 kohta sekä 33 a ja 45 a §, seuraavasti:

4 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan jäljempänä:

7) työpaikkaomavaraisuudella kunnassa työssäkäyvien määrän ja kunnan työllisen työvoiman määrän välistä suhdetta;

11) koulutustaustalla tarkoitetaan ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30 – 54-vuotiaiden osuutta vastaavasta ikäluokasta

Kunnalle myönnetään valtionosuutta 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuustehtävien järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin euromäärä, joka saadaan, kun 6—13 §:n mukaisesti määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan yhteen ja saadusta summasta vähennetään 55 §:ssä tarkoitettu kunnan omarahoitusosuus. Näin saatuun euromäärään lisätään kunnan 26—28 §:ssä tarkoitettut saamelaisten kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden sekä työpaikkaomavaraisuuden lisäosat.

2 luku

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

5 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteina (*valtionosuusperusteet*) käytetään:

- 1) 1 §:n 1 j 2 momentissa tarkoitettujen peruspalvelujen laskennallisia kustannuksia;
- 2) saamelaisten kotiseutualueen kunnan, syrjäisyyden ja työpaikkaomavaraisuuden lisäosien määräytymisperusteita.

3 luku

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset

6 §

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden laskennalliset kustannukset saadaan laske-malla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla ikäluokittaiset perushinnat asianomaisiin ikäluokkiin kuuluvien kunnan asukkaiden määrällä. Näin saatuun summaan lisätään kunnan sairastavuuden, työttömyyden, vieraskieli-

b4

syyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, asukastiheyden ja koulutustaustan perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden 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.

7 §

Sairastavuuskerroin

Sairastavuuskerroin lasketaan terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon osatekijöiden perusteella. Osatekijöiden painot ovat:

Terveydenhuolto	59,77
Vanhustenhuolto	27,44
Sosiaalihuolto	12,89

Terveydenhuolto jakautuu seuraaviin kustannustekijöihin, joiden painokertoimet ovat:

Diabetes	0,56
Epilepsia	0,98
Psykoosit	6,63
Reuma	0,84
Keuhkoastma	0,47
Verenpainetaudit	0,38
Sepelvaltimotauti	0,72
Crohnin tauti	0,79
Dementia	0,71
Syövät	2,89
Neurologiset taudit	1,10
Sydämen rytmihäiriöt	1,12
Työkyvytön, alle 55 v.	3,59

Vanhustenhuolto jakautuu seuraaviin kustannustekijöihin, joiden painokertoimet ovat:

Diabetes	0,25
Epilepsia	1,24

Psykoosit	2,50
Dementia	4,49
Neurologiset taudit	1,62
Sydämen rytmihäiriöt	0,46

Sosiaalihuollon kustannustekijän painokerroin on:

Työkyvytön, alle 55 v.	12,03
------------------------	-------

Sairastavuuskertoimen osatekijöiden painoista ja niiden kustannustekijöiden painokertoimista säädetään viiden vuoden välein.

Sairastavuuden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla asukasta kohden määriteltä sairaustavuuskertoimen perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan sairaustavuuskertoimella.

Sairastavuuskerrointa määriteltäessä käytetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Kansaneläkelaitoksen ja Tilastokeskuksen sairaustavuustietoja sekä Eläketurvakeskuksen tietoja työkyvyttömyyseläkkeellä olevien määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

8 §

Työttömyyskerroin

Kunnan työttömyyskerroin lasketaan jakamalla kunnan työttömien osuus kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoa varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden työttömien osuudesta työvoimasta.

Työttömyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä työttömyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja työttömyyskerroimella.

9 §

Vieraskielisyyskerroin

Kunnan vieraskielisyyskerroin saadaan laskemalla vieraskielisten asukkaiden osuus kunnan asukasmäärästä ja vähentämällä tästä sen kunnan vastaava osuus, jossa vieraskielisten osuus kunnan asukasmäärästä on koko

65

maan pienin. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä vieraskielisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskertoimella.

10 §

Kaksikielisyys

Kaksikieliselle kunnalle kaksikielisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä kaksikielisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,07. Edellä mainittuun kustannukseen lisätään euromäärä, joka saadaan kertomalla kaksikielisuuden perushinta kunnan ruotsinkielisten asukasmäärällä ja kertomalla tulo luvulla 0,93. Kunnan kaksikielisydestä säädetään kielilain 5 §:ssä.

11 §

Saaristoisuus

Saaristokunnalle saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä.

Saaristokunnalle, jonka asukkaista vähintään puolet asuu ilman kiinteää tieyhteyttä mantereeseen, saaristoisuuden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä saaristoisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja kertomalla näin saatu tulo luvulla 3.

12 §

Asukastiheyserroin

Kunnan asukastiheyserroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys kunnan asukastiheydellä. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta

edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen kunnittaisia tietoja maapinta-alasta.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä asukastiheyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja asukastiheyskertoimella. Kerroin on enintään 20.

13 §

Koulutustaustakerroin

Kunnan koulutustaustakerroin saadaan laskemalla ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden asukkaiden osuus kunnan vastaavasta ikäryhmästä ja vähentämällä tästä sen kunnan vastaava osuus, jossa ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa olevien 30—54-vuotiaiden asukkaiden osuus vastaavasta ikäryhmästä on koko maan pienin. Kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen koulutustilaston tietoja ilman tutkintoa olevien lukumäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Koulutustaustakertoimen perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä koulutustaustakertoimen perushinta kunnan asukasmäärällä ja koulutustaustakertoimella.

21 §

Kertoimien ja määräytymistekijöiden laskenta eräissä tapauksissa

Jos 6—13 §:ssä tarkoitettuja kertoimia ja määräytymistekijöitä laskettaessa ei ole käytettävissä mainituissa pykälissä tarkoitettun ajankohdan mukaisia tietoja, käytetään kertoimien laskennassa viimeisimpiä asianomaisessa pykälässä tarkoitettua ajankohtaa edeltäviä tietoja.

6 luku

Syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan liisäosat

26 §

bb

Syrjäisyyden lisäosa

Kunnalle myönnetään syrjäisyyden perusteella määräytyvän lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä syrjäisyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja syrjäisyydsluvulla. Jos syrjäisyydsluku on vähintään 1,5 ilman pyöristystä, kunnan lisäosa on kolminkertainen.

Syrjäisyydsluvun määräytymisperusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

27 §

Työpaikkaomavaraisuuden lisäosa

Työpaikkaomavaraisuuden perusteella määräytyvä kunnan lisäosa lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä työpaikkaomavaraisuuden perushinta kunnan asukasmäärällä ja työpaikkaomavaraisuuskertoimella.

Työpaikkaomavaraisuuskerroin saadaan vähentämällä kunnan työpaikkaomavaraisuutta osoittavasta luvusta sen kunnan vastaava luku, jossa työpaikkaomavaraisuus on pienin.

Työpaikkaomavaraisuutta osoittavana kuntakohtaisena lukuna käytetään Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta saatavia varainhoitovuotta 3 vuotta edeltäneen vuoden tietoja

28 §

Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa

Saamelaisten kotiseutualueen kunnalle myönnetään saamenkielisyyden perusteella lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määriteltä saamelaisien kotiseutualueen kunnan perushinta kunnan asukasmäärällä ja kunnan saamenkielisien osuudella

29 §

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

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*). Kunta saa tasauslisää 80 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, tehdään kunnan valtionosuuteen tasausvähennys. Tasausvähennys on 30 prosenttia tasausrajan ylittävää asukaskohtaisesta euromäärästä lisättynä mainitun ylityksen luonnollisella logaritmil-la. Luonnollinen logaritmi muunnetaan prosenttiyksiköiksi

Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*). Näiden lisäksi laskennallista verotuloa laskettaessa otetaan huomioon 50 prosenttia kiinteistöverolain (654/1992) 14 §:n 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen voimlaitosten laskennallisesta kiinteistöverosta. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioon otettavista verotuloista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

33 a §

Siirtymätasaus vuosina 2015–2019

Vuodesta 2015 lähtien alusta voimaan tulevasta valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta aiheutuvaa valtionosuuksien kuntakohtaista muutosta tasataan siirtymätasauksella viiden vuoden ajan. Valtionapuviranomainen vahvistaa siirtymätasauksen niille kunnille, joiden 2 momentin mukainen valtionosuuksien muutos ylittää kullekin vuodelle 3 momentissa säädetyn määrän asukasta kohti.

Valtionosuusmuutos lasketaan vähentämällä vuodelle 2014 myönnettävä kunnan valtionosuus niistä valtionosuuksista, jotka kunnalle olisi myönnetty, mikäli tämän lain mukaiset määräytymisperusteet olisivat olleet voimassa vuonna 2014. Vertailulaskelmassa ei oteta huomioon kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:ssä tar-

b/

koitettua harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta eikä 37—39 §:ssä tarkoitettuja kotikuntakorvauksia.

Kunnan valtionosuuksien 2 momentin mukaisesti laskettu muutos asukasta kohti rajataan kuitenkin valtionosuuksiin lisättävällä tai niistä vähennettävällä siirtymätasauksella enintään 50 euroon vuonna 2015, 100 euroon vuonna 2016, 180 euroon vuonna 2017, 260 euroon vuonna 2018 ja 380 euroon vuonna 2019.

38 §

Kotikuntakorvauksen määräytyminen

Kotikuntakorvaus määräytyy kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien esi- ja perusopetuksen todellisten kustannusten perusteella erikseen 6-, 7–12- ja 13–15-vuotiaille.

Todelliset kustannukset määräytyvät 59 §:n mukaisesti vähennettynä sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannuksilla.

Kotikuntakorvauksen perusosa lasketaan jakamalla 1 momentissa tarkoitetut kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien yhteenlasketut esi- ja perusopetuksen todelliset kustannukset kuntien painotetulla 6–15-vuotiaiden määrällä. Kuntien painotettu 6–15-vuotiaiden määrä saadaan kertomalla kuntien 6-vuotiaiden määrä luvulla 0,61, 7–12-vuotiaiden määrä luvulla 1 ja 13–15-vuotiaiden määrä luvulla 1,60 ja laskemalla näin saadut tulot yhteen. Oppilaan iän mukaan määräytyvä kotikuntakorvaus saadaan kertomalla kotikuntakorvauksen perusosa seuraavasti:

Ikä	Kerroin
6—vuotias	0,61
7—12-vuotias	1,00
13—15-vuotias	1,60

Jos yksityisen opetuksen järjestäjä on saanut perusopetuksen järjestämislupaa heinäkuun 31 päivän 1998 jälkeen, opetuksen järjestäjän kotikuntakorvaus on 90 prosenttia 1—3 momentissa tarkoitetuista kotikuntakorvauksista.

45 a §

Kotikuntakorvausten siirtymäjärjestely

Valtionapuviranomainen vahvistaa kotikuntakorvauksia koskevan siirtymätasauksen opetuksen järjestäjille.

Siirtymätasaus lasketaan vähentämällä tämän lain mukaisin vuoden 2015 määräytymisperustein laskettavien kotikuntakorvaustulojen määrästä kotikuntakorvaustulot, jotka opetuksen järjestäjälle on myönnetty tämän lain mukaisiin tehtäviin vuoden 2014 tasolla. Siirtymätasaus vahvistetaan opetuksen järjestäjille, joiden kotikuntakorvauksen muutos on suurempi kuin kolme prosenttia kotikuntakorvauksen nettomäärästä. Opetuksen järjestäjälle vahvistettava tasauksen määrä muuttuu portaittain siten, että vuonna 2015 muutos on enintään kolme prosenttia, vuonna 2016 enintään kuusi prosenttia, vuonna 2017 enintään yhdeksän prosenttia, vuonna 2018 enintään 12 prosenttia ja vuonna 2019 enintään 15 prosenttia 3 momentissa mainitusta muutoksesta. Muutos astuu voimaan täysimääräisesti vuonna 2020. Siirtymävähennys tai -lisäys otetaan huomioon kunkin varainhoitovuoden kotikuntakorvauksissa.

Siirtymätasaus lasketaan vähentämällä vuoden 2015 alusta voimaan tullein määräytymisperustein laskettavien kotikuntakorvausten nettomäärästä kotikuntakorvaukset, jotka opetuksen järjestäjälle on myönnetty vuoden 2014 voimassa ollein perusteina ja vuoden 2014 laskennallisten kustannusten tasolla vähennettynä sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannuksilla. Sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannusosuutena käytetään 3,9 prosenttia edellä mainitusta kotikuntakorvausten perusteena olevasta esi- ja perusopetuksen laskennallisista kustannuksista..

54 §

Laskennallisten kustannusten ja lisäosien perushinnoista säättäminen

Valtioneuvoston asetuksella säädetään vuosittain seuraavaa varainhoitovuotta varten

68

6—13 §:ssä sekä 26—28 §:ssä tarkoitetut perushinnat.

Perushintaa säädettäessä otetaan huomioon:

4) ne tarkistukset, jotka 58 §:n mukaisesti tehdään vuosittain valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamiseksi.

55 §

Valtionosuusprosentti ja kunnan omarahoitisuus

Kunnan 6—13 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 29,57 prosenttia (*valtionosuusprosentti*) ja kuntien omarahoitisuus on 70,43 prosenttia.

56 §

Kunnan omarahoitisuus

Kunnan omarahoitisuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kunnan omarahoitisuus asukasta kohden saadaan vähentämällä kaikkien kuntien 6-13 §:n mukaisten laskennallisten kustannusten yhteismäärästä siitä 55 §:ssä säädetyn valtionosuusprosentin mukaisesti laskettu osuus ja jakamalla näin saatu euromäärä maan asukasmäärällä.

58 §

Kustannustenjaon tarkistaminen

Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan 2 momentissa tarkoitetut laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus toteutuneiden kustannusten mukaisiksi sekä 55 §:ssä tarkoitettu valtionosuusprosentti siten kuin jäljempänä tässä pykälässä sekä 59 ja 60 §:ssä säädetään.

Kustannustenjaon tarkistuksessa valtion ja kuntien välillä tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena 6—13 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat. Lisäksi tarkistetaan seuraava opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus:

1) 11 §:ssä tarkoitettu rahoitus lisäopetukseen;

2) 13 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu rahoitus muille kuin oppivelvolliselle järjestettävään perusopetukseen;

3) 14 §:ssä tarkoitettu rahoitus pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluville oppilaille; ja

4) 15 §:ssä tarkoitettu sisäoppilaitoslisä sekä koulukotikorotus.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut perushinnat ja rahoitus määrätään sekä 3 momentissa tarkoitettu valtionosuusprosentti säädetään varainhoitovuosittain. Seuraava kustannustenjaon tarkistus tehdään varainhoitovuodelle 2016 ja sen jälkeen vuosittain.

59 §

Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä aiheutuvina käyttökustannuksina ei pidetä kustannustenjaon tarkistuksessa seuraavia kustannuksia:

1) sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja *valtionavustuksesta* annetun lain (733/1992) 20 §:ssä sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 36 §:ssä tarkoitettu perustamishankkeelle säädetyn vähimmäiseuromäärän ylittävistä perustamishankkeesta aiheutuvia kustannuksia;

61 §

Valtionosuuden määräytyminen kuntien yhdistyessä

Edellä 6 §:ssä tarkoitetut laskennalliset kustannukset, 7—13 §:ssä tarkoitetut kertoimet ja 26—28 §:ssä tarkoitetut lisäosat saadaan yhdistämällä asianomaisten kuntien laskennallisten kustannusten, kertoimien ja lisäosien perusteet.

62 §

Valtionosuuden määräytyminen siirrettäessä kunnan osa toiseen kuntaan

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

63 §

Valtionosuuden määräytyminen kunnan alueen jakamistapauksissa

Mitä tässä pykälässä säädetään, sovelletaan kaikkiin valtionosuuksiin kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen kuntajaon muutoksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

66 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2015.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen valtionosuuden myöntämiseksi sekä valtionosuuden ja kotikuntakorvausten maksamiseksi varainhoitovuodelle 2015.

68 §

Perushintojen määräytyminen vuonna 2015

Edellä 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut perushinnat ja 7—13 §:ssä tarkoitetut määräytymisperusteiden perushinnat sekä 26—28 §:ssä tarkoitetut lisäosien perushinnat vuodelle 2015 säädetään valtioneuvoston asetuksella siten kuin 2 ja 6 momentissa säädetään.

Edellä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ikäluokkien perushinnoiksi, 7—13 §:ssä tar-

koitettujen sairastavuuskertoimen, työttömyyskertoimen, vieraskielisyyskertoimen, kaksikielisuuden, saaristoisuuden, asukastiheyskertoimen ja koulutustaustakertoimen perushinnoiksi sekä 26—28 §:ssä tarkoitettujen syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien perushinnoiksi säädetään vuoden 2014 tasossa lasketut ikäluokkien perushinnat sekä määräytymisperusteiden ja lisäosien perushinnat tarkistettuna vuoden 2015 arvioitun kustannustasoon.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuja perushintoja määrättäessä otetaan huomioon valtionosuustehtävien laadun ja laajuuden muutokset 54 §:ssä säädetyllä tavalla.

69 §

Kustannustenjaon tarkistus

Sen estämättä, mitä 58 §:ssä säädetään kustannustenjaon tarkistuksesta, ensimmäinen tämän lain mukainen kustannustenjaon tarkistus tehdään varainhoitovuodelle 2016 vuoden 2013 kustannustietojen perusteella.

70 §

Kotikuntakorvauksen määräytyminen vuonna 2015

Poiketen siitä, mitä 38 §:ssä säädetään kotikuntakorvausten määräytymisestä, vuoden 2015 kotikuntakorvausten kustannuspohjana käytetään vuoden 2014 esi- ja perusopetuksen valtionosuuksien laskennallisia kustannuksia korotettuna vuoden 2015 kunnan peruspalvelujen hintaindeksillä ja vähennettynä sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannuksilla. Sairaalaopetuksen ja pidennetyn oppivelvollisuuden opetuksen lisärahoituksen kustannusosuutena käytetään 3,9 prosenttia edellä mainitusta kotikuntakorvausten perusteena olevista esi- ja perusopetuksen laskennallisista kustannuksista.



Valtionosuusuudistus

Kaupunginhallitus 17.3.2014

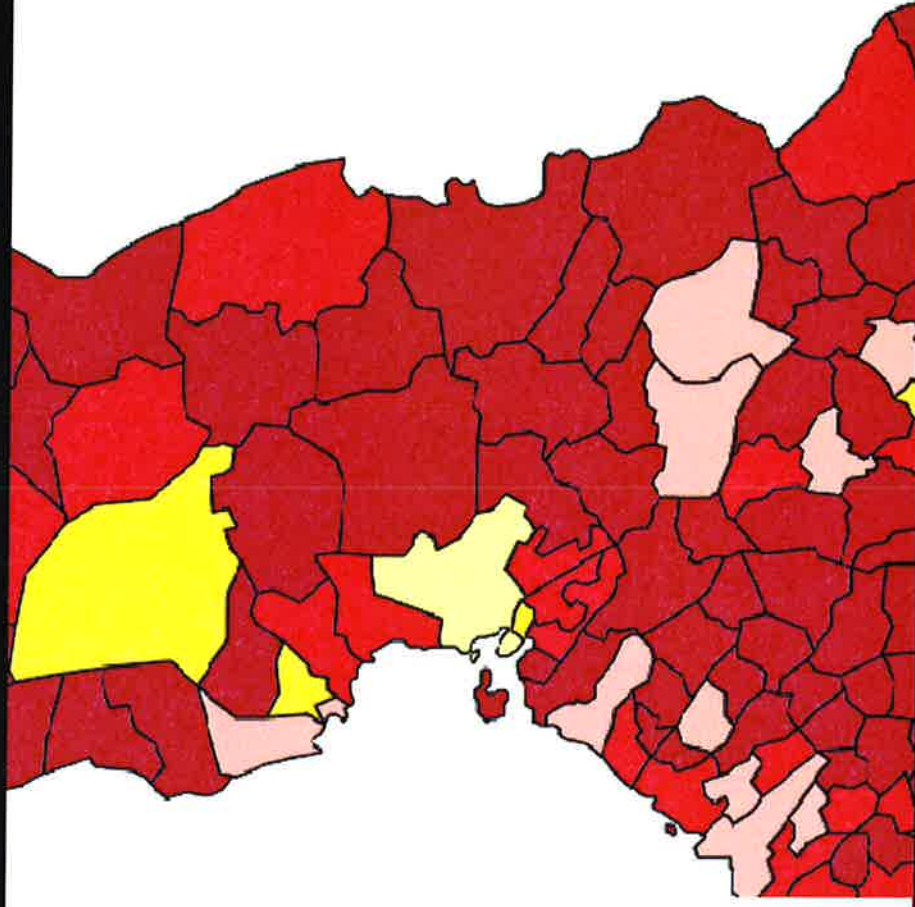
Talousjohtaja Jukka Weisell

Uusi vos-järjestelmä, muutos maakunnittain

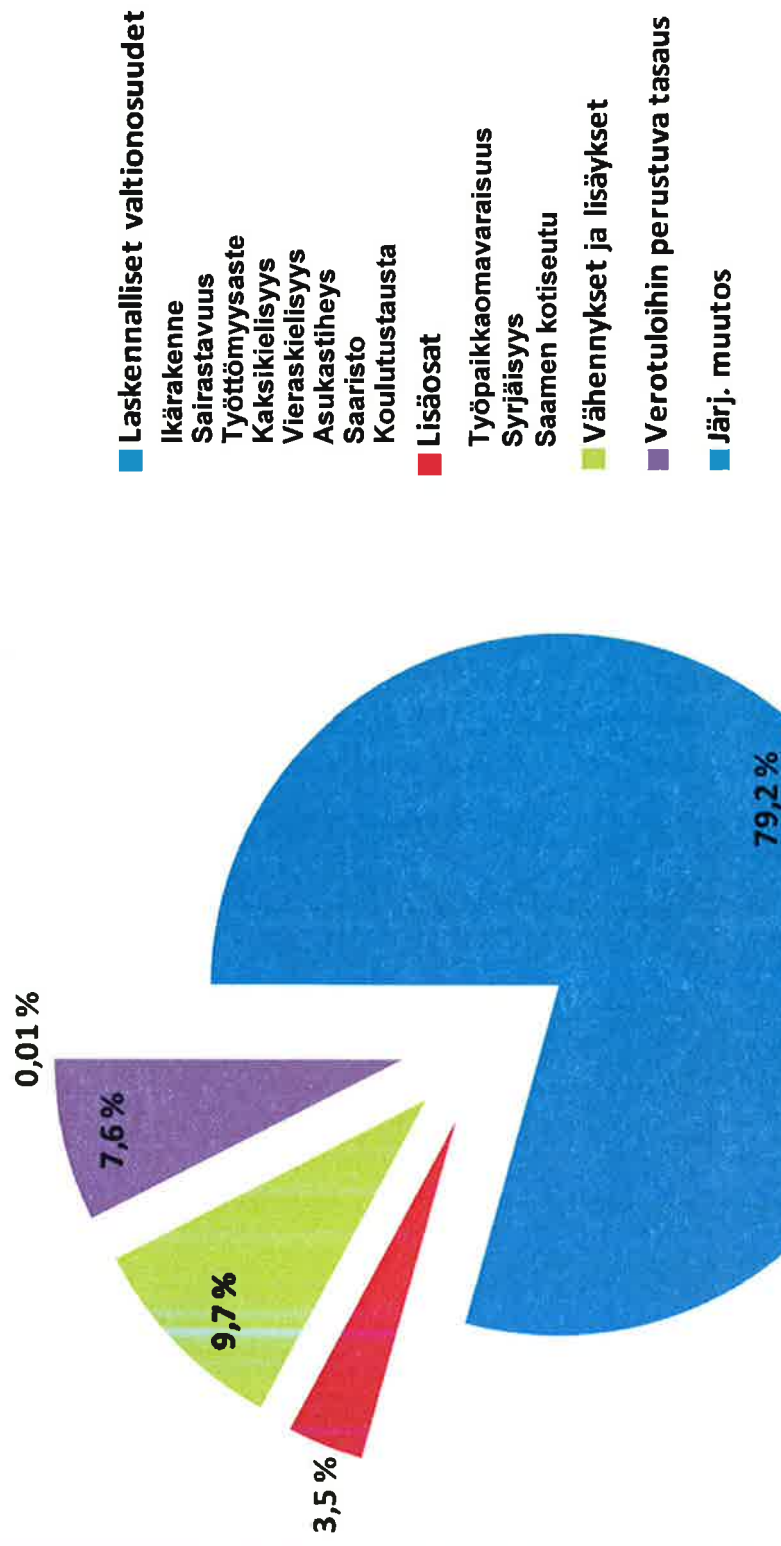


Uusi vos-järjestelmä, valtionosuus €/asukas

VOS-uudistus		
Valtionosuudet €/asukas		
	3 000 - 5 400	(106)
	2 500 - 3 000	(55)
	1 700 - 2 500	(78)
	1 500 - 1 700	(24)
	1 000 - 1 500	(32)
	30 - 1 000	(9)



Uusi vos-järjestelmä, vos-tekijät



Valtionosuus ja kuntien SOTE-rahoitus

VOS

Valtionosuuslain
mukaiset SOTE:n
määräytymisperusteet

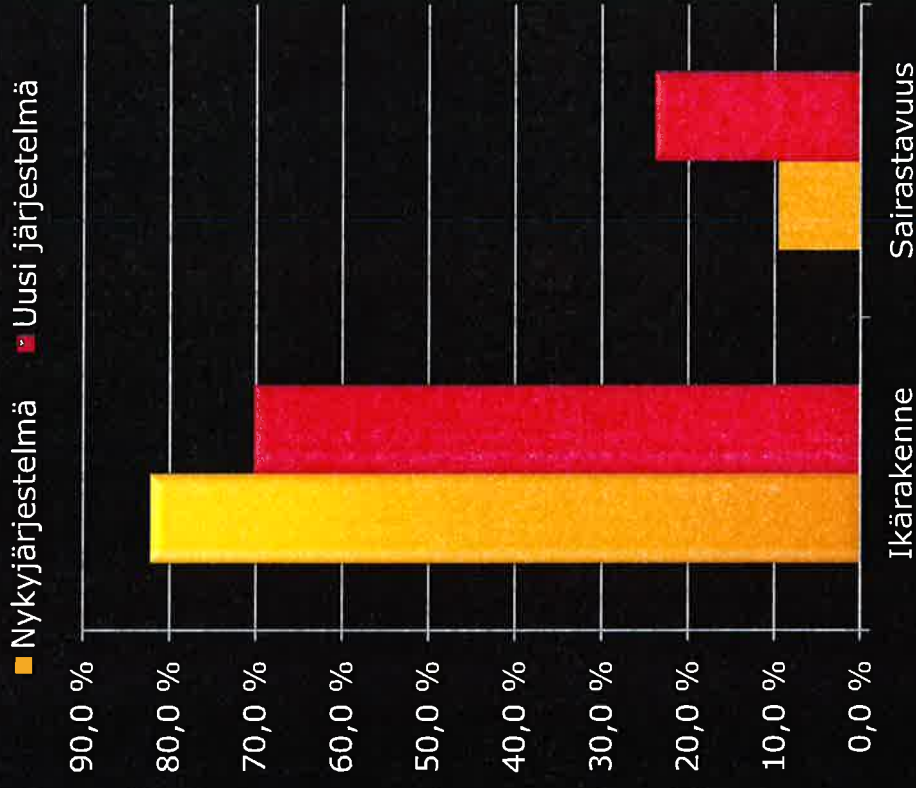
**SOTE-
RAHOITUS**

Valtionosuuden
määräytymistekijöiden
käyttö sote-
kustannusjaon perusteena
tekee järjestelmästä
kannustavan!

Kuntien välinen
rahoitus määräytyy
SOTE:n vos-määräy-
tymisperusteilla
palnotetun
kapitaatiokertoimen
mukaan



Uusi vos-järjestelmä, sairastavuus vs. ikärakenne



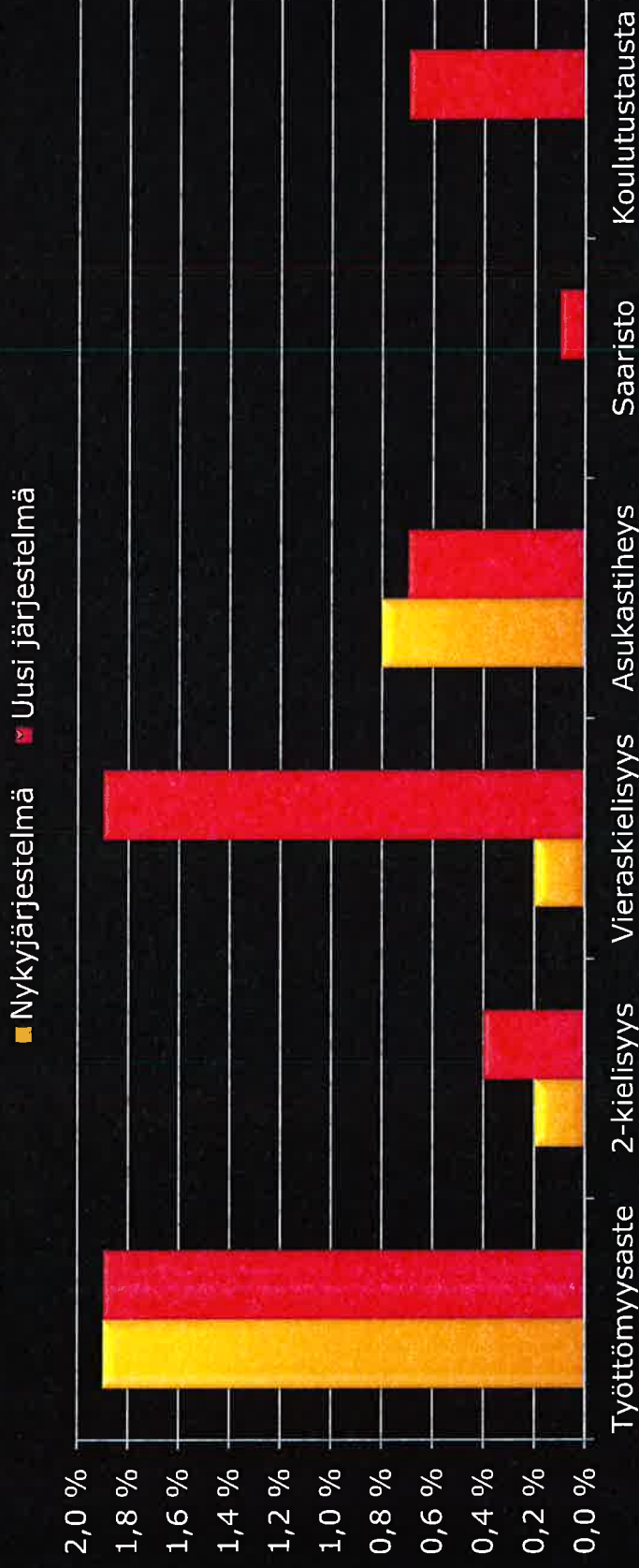
- uudessa vos-esityksessä sairastavuuden korotus ~2,5 -kertainen nykyjärjestelmään verrattuna

TÄRKEÄÄ!

Valtionosuustekijät määrittelevät kuntien välisen rahoituksen SOTE-palveluihin.

- esim. sairastavuuden ali- tai ylipainotus vääristää jatkossa kuntien välistä rahoitusta, mikäli rahoituksen perälautamalli toteutuu sote-loppuraportin mukaisesti

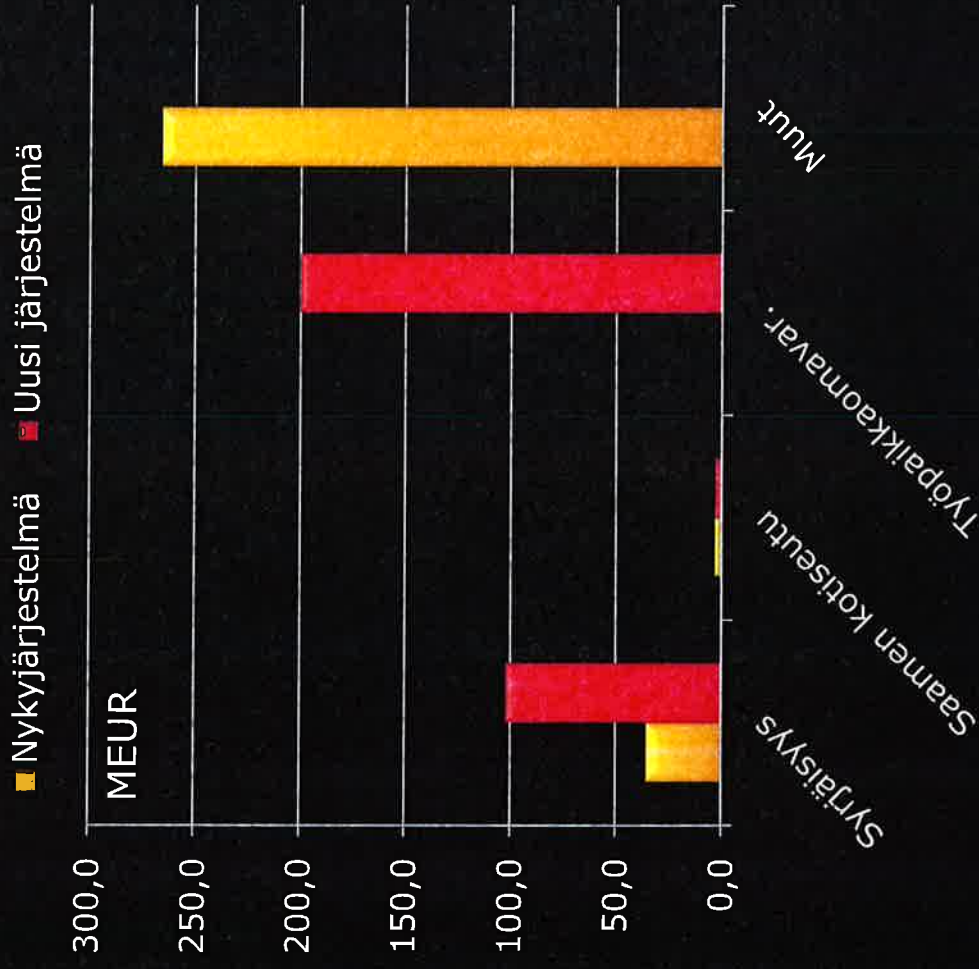
Uusi vos-järjestelmä, muut laskennalliset tekijät



Painotuksia muutettava

- työttömyysasteen painoarvoa on nostettava, koska korkea työttömyys edellyttää kunnan panostusta työllisyyteen, työmarkkinatukeen ja koulutukseen
- syrjäisyys tulee palauttaa osaksi valtionosuuksien laskennallisia tekijöitä ja asukastiheyden painoarvoa nostettava, koska ne vaikuttavat merkittävästi palveluiden tuotantokustannuksiin

Uusi vos-järjestelmä, lisäosat

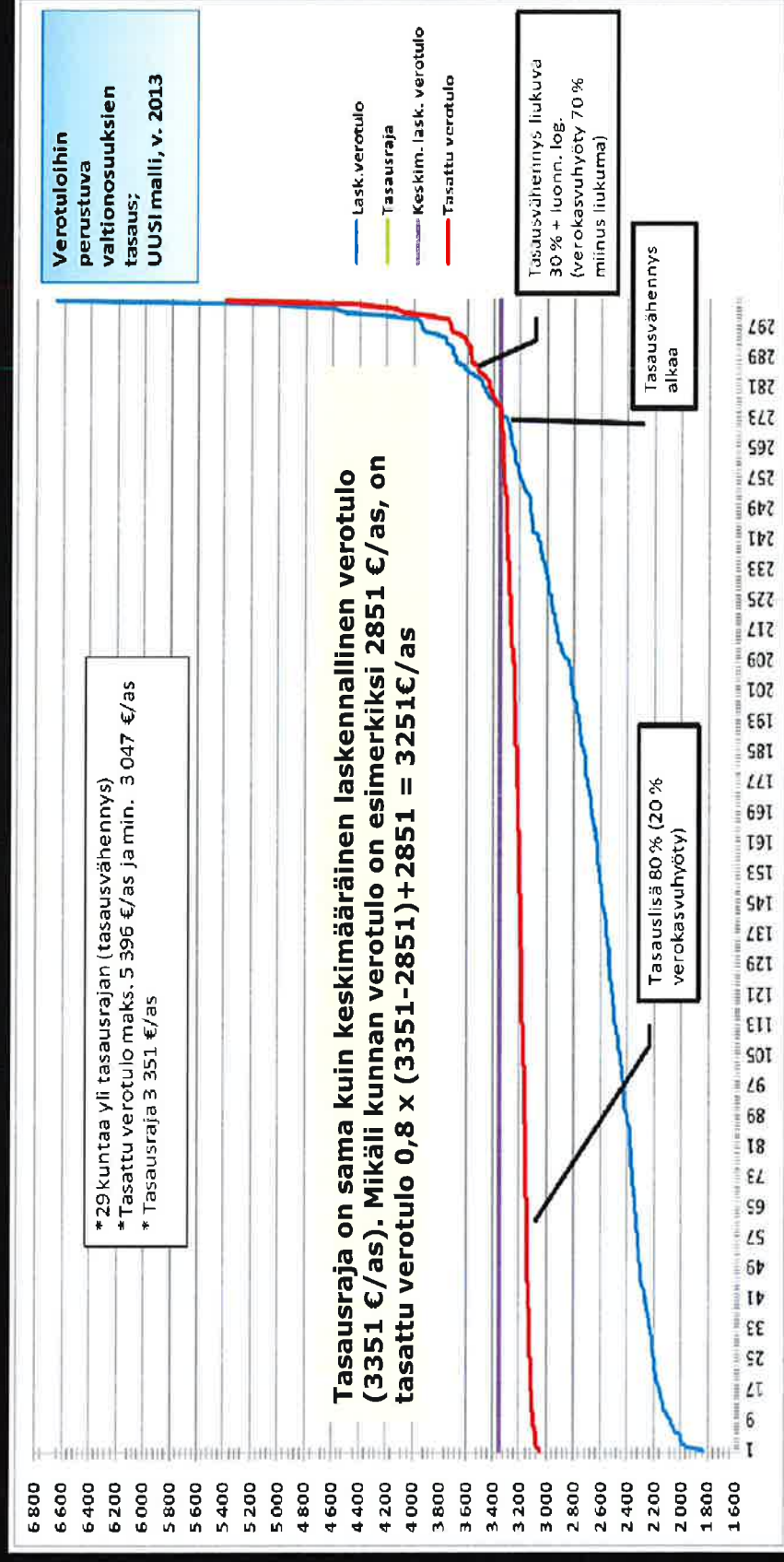


Muutostarpeita

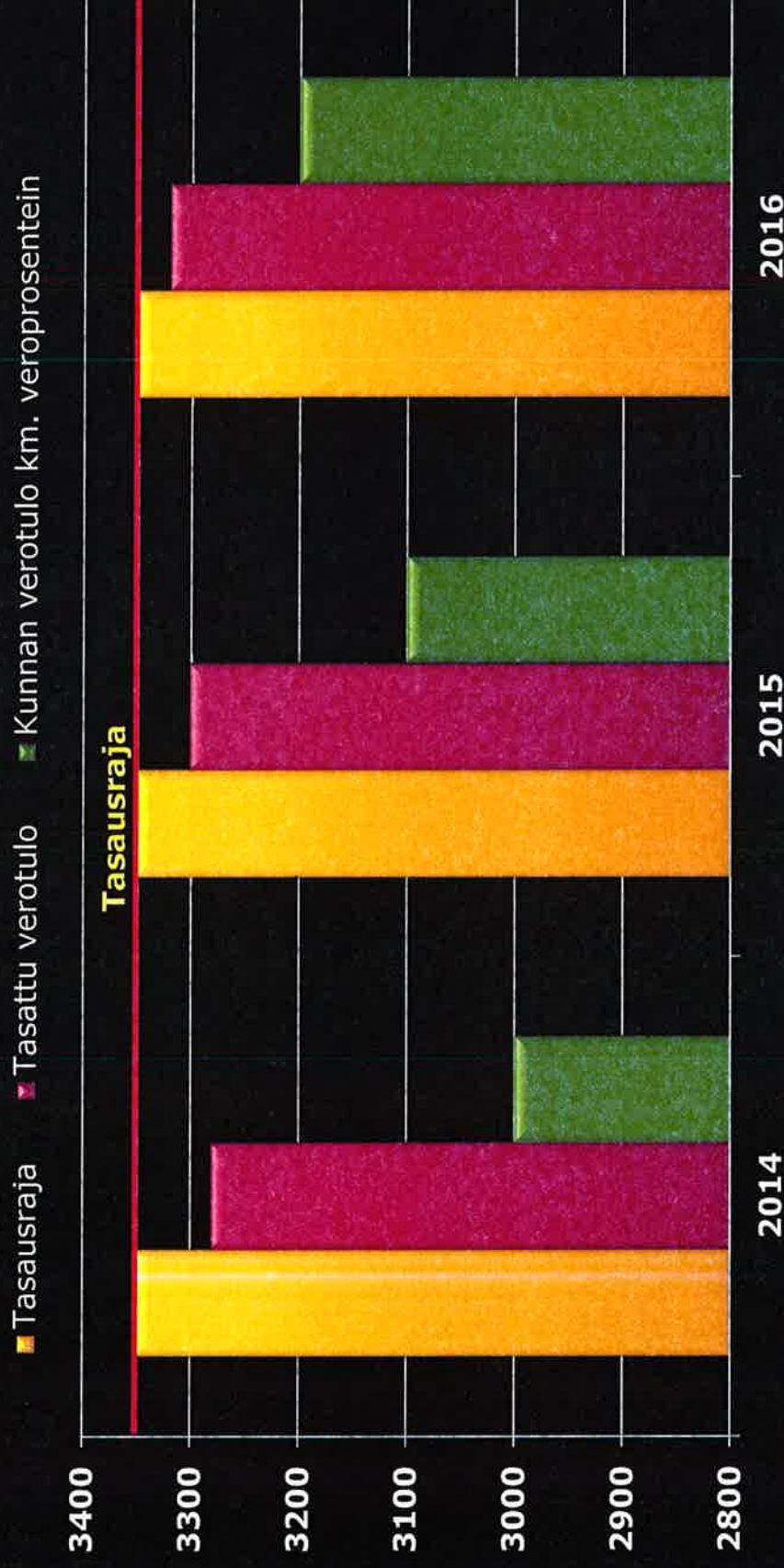
- syrjäisyyden painoarvoa lisättävä ja se tulee siirtää osaksi laskennallisia tekijöitä, koska syrjäisyys vaikuttaa merkittävästi palveluiden (erityisesti SOTE) tuotantokustannuksiin
- Työpaikkaomavaraisuus-tekijän käyttöä valtionosuuden määrittämisessä tulee uudelleen harkita tai ainakin sen painoarvoa tulee laskea.

Verotulojen tasausjärjestelmä

- tasausraja 100 % (nykyisin 91.86 %)
- tasauslisä 80 % (nykyisin 100 %)
- tasausvähennys 30 % lisättynä tasausrajan ylittävän osan ln-logaritmi (nykyisin 37 %)
- tulojen tasaukseen siirretään 700 milj. euroa (kustannusten tasauksesta, euroa/as)



Verotulojen tasausjärjestelmä, esimerkki



- tasausraja 100 % (nykyisin 91.86 %), euromääräinen, vaihtelee vuosittain
- tasauslisä 80 % (nykyisin 100 %)
- tulojen tasaukseen siirretään 700 milj. euroa (kustannusten tasauksesta, euroa/as)

Kiinteistövero tasausjärjestelmässä

Vuosi 2006

- Voimalaitosten kiinteistöveroa nostettiin 2,50 %:iin ja tasausjärjestelmää uusittiin siten, että tasaukseen otettiin mukaan vain yleisen kiinteistöveroprosentin mukainen osuus.

Vuosi 2010

- Kaikkien kiinteistöjen kiinteistövero on mukana verotulojen tasauksessa, mutta voimalaitosten kiinteistöverojen osalta huomioidaan tasauksessa vain yleisen kiinteistöveroprosentin mukainen määrä (20 – 30 % todellisesta).

Vuosi 2012

- Kiinteistövero poistetaan kaikkien kiinteistöjen osalta verotulojen tasauksesta. Uusi Oulu suurin häviäjä muutoksessa (2,6 MEUR/vuosi).

Vuosi 2015?

- Voimalaitosten kiinteistöverosta noin puolet sisällytetään verotulojen tasaukseen. Muut kiinteistöverot ovat edelleen tasausjärjestelmän ulkopuolella:
 - ❖ Verotulojen tasauksessa huomioidaan noin puolet (?) voimalaitosten kiinteistöverosta
 - ❖ Oulu kolmanneksi suurin häviäjä, koska Oulun Energian yhtiöittämisen myötä Merikosken voimalaitos tulee Kierikin voimalaitoksen lisäksi kiinteistöveron piiriin. Vaikutus noin 1,3 MEUR/vuosi.

Voimalaitosten kiinteistöveron tuotto 2013

