



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtionosuusjärjestelmä uudistus 2015

4.9.2013

Selvitysmies Arno Miettinen



Valtionosuusjärjestelmä uudistuu vuoden 2015 alussa

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) vahvisti 3.5.2013 Valtionosuusuudistus 2015 -hankkeen pääperiaatteet jatkotyön pohjaksi.

- Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen järjestäminen ja rahoitus koko maassa.
- Nykyistä valtionosuusjärjestelmää on syystäkin pidetty monimutkaisena ja vanhentuneena. Nyt vahvistettujen pääperiaatteiden myötä uudesta järjestelmästä muodostuu kannustava ja selkeä. Tavoitteena on myös poistaa kuntaliitosten esteet.
- **Valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan ja selkeytetään**
- Valtionosuusjärjestelmää yksinkertaistetaan vähentämällä merkittävästi laskentakriteerejä ja poistamalla kriteerien päällekkäisyyksiä. Nykyjärjestelmässä kriteereitä on lähes 50 ja osa niistä on päällekkäisiä. Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on osa hallituksen kuntauudistusta.
- **Väestön ikärakenne ja sairastavuus ovat edelleen valtionosuuksien perusteena**
- Valtionosuudet perustuvat jatkossakin merkittävästi kunnan väestön ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Kriteerien sisältöjä kuitenkin uudistetaan ja päivitetään.



Halke 3.5.2013: Vos uudistuu 2015....

- **Uusi valtionosuusjärjestelmä on kuntaliitosneutraali**
- Järjestelmän kannustavuutta lisätään siirtämällä painopistettä kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. Nykyisessä järjestelmässä olevat määräytymisperusteiden porrastukset poistetaan, mikä osaltaan vähentää kuntaliitosten esteitä. Nykyinen taajamarakennekriteeri korvataan työpaikkaomavaraisuuskriteerillä. Vieraskielisten määräytymisperuste laajennetaan koskemaan koko väestöä.
- **Kustannustenjaon tarkistus valtion ja kuntien välillä säilyy**
- Kustannustenjaon tarkistuskäytäntö säilytetään osana järjestelmää. Tavoitteena on siirtyä kustannustenjaon tarkistuksessa nykyistä tiheämpään tarkistusajanjaksoon. Nykyisin tarkistus tehdään neljän vuoden välein. Myös vaihtoehdot toisen asteen koulutuksen rahoituksen uudistamisesta osana valtionosuusjärjestelmää selvitetään.
- **Uusi järjestelmä otetaan käyttöön 2015**
- Uusi järjestelmä otetaan käyttöön 2015. Kuntien välisten muutosten lieventämiseksi varaudutaan siirtymäaikaan.



Toisen asteen koulutuksen valtionosuus myönnetään jatkossakin koulutuksen järjestäjille

- Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä (HALKE) käsitteli valtionosuusuudistukseen liittyvää toisen asteen koulutuksen rahoitusta kokouksessaan 27.6.2013. Jo aiemmin toukokuussa 2013 HALKE linjasi Valtionosuusuudistus 2015 -hankkeen muut pääperiaatteet jatkotyön pohjaksi.
- Selvitysmies Arno Miettinen on selvittänyt yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa toisen asteen koulutuksen rahoitusvaihtoehtoja. Selvityksen pohjalta ministerityöryhmä päätti torstaina 27.6., että toisen asteen koulutuksen rahoitus myönnetään edelleen hallitusohjelman mukaisesti koulutuksen järjestäjille. Opetus- ja kulttuuriministeriö on käynnistämässä toisen asteen rahoituksen uudistamisen hallitusohjelmassa linjattujen periaatteiden mukaisesti.



Terveyden- ja sosiaalihuollon tarvekriteeri

- Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on etsiä sellaisia tarvetekijöitä, jotka parhaiten kuvaavat kunnallisten sosiaali- ja terveysten palvelujen kustannuksia. Valituille tekijöille lasketaan kustannuspainot, joiden perusteella valtionosuudet voidaan käytännössä määritellä kuntatasolla. Kriteerien tulee olla sellaisia, ettei kunnilla ole mahdollisuutta niihin omilla päätöksillään suoraan vaikuttaa eikä niihin vaikuta suoraan kunnan palveluiden tarjonta. Lisäksi kriteerien edellyttämät tiedot tulee olla saatavilla kunnittain yleisesti kerättävistä tilastoista.

Tutkimuksessa käytetty aineisto



Tutkimuksessa käytetyt aineistot koostuvat useiden rekistereiden tiedoista vuodelta 2011:

- *Perusterveydenhuollon avohoidon hoitoilmoitusrekisteri (AvoHILMO)*. Vuoden 2011 jälkeen THL on alkanut kerätä rekisteritietoja avoterveydenhuollon palveluista sisältäen myös kotihoitopalvelut.
- *THL:n Sosiaali- ja terveydenhuollon hoitoilmoitusrekisterit (HILMO)*, jotka sisältävät tietoa erikoissairaanhoidon avo- ja laitoshoidosta, perusterveydenhuollon laitoshoidosta sekä sosiaalihuollon laitos ja asumuspalvelusta.
- *THL:n lastensuojelu- ja toimeentulotukirekisteri*.
- *Kelan sairausvakuutuksen lääkekorvauksia koskeva rekisteri*, joka sisältää mm. tietoa erityiskorvauksiin oikeuttavista sairauksista.
- *Otos tilastokeskuksen työssäkäyntirekisteristä*, joka sisältää sosioekonomisia taustatietoja (kuten koulutusaste, tulot, työmarkkina-asemasta)
- *Sosiaalipalvelut (Helsinki)*: sisältää tiedot sosiaalipalveluiden käytöstä Helsingissä. Saatavilla ei ole kansallista rekisteriä.
- CHESSin *Peruspalveluiden toimivuus, vaikuttavuus ja kustannukset* -hanketta varten kerätty aineisto Helsingistä sisältää kaikki kaupungin asukkaiden käyttämät sosiaali- ja terveyspalvelut hyvin yksityiskohtaisesti kategorisoituna vuodesta 2006 lähtien.
- CHESSin loppuraportissa analysoidaan sosiaalipalveluiden osalta lisäksi Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän asukkaita luotettavuuden lisäämiseksi.

Tutkimusmenetelmä



- Tutkimuksen tilastolliset analyysit tehtiin yksilötasolla. Tavoitteena ei ole selittää kustannusten tasoa kunnittain, vaan analysoida ja selittää yksilöiden palvelujen käyttöä ja siihen liittyviä kustannuksia erilaisten sosioekonomisten ja muiden yksilötason indikaattorien perusteella. Tutkimuksessa on siis rekisteriaineiston perusteella laskettu jokaiselle yksilölle kustannus sosiaali- ja terveyssektorilla ja pyritty selittämään, mihin yksilötason ominaisuuksiin kustannus liittyy (esim. ikä, sukupuoli, jokin sairaus).
- Tutkimus koostui kahdesta vaiheesta:
- Tutkittiin regressioanalyysin avulla, mitkä käytettävissä olevista potentiaalisista tarvetekijöistä parhaiten selittävät palveluiden käyttöä ja kustannuksia. Mukaan otetaan tekijät, jotka sekä tilastollisten että sisällöllisten kriteerien perusteella parhaiten soveltuisivat tarvekriteereiksi.
- Muunnettiin valittujen yksilötason tarvetekijöiden kerroinestimaatit painotetuiksi kertoimiksi (ks. taulukko 1), joiden perusteella kuntatason tarvekertoimet voidaan määrittää.



Painotetut kertoimet

	Terveysthuolto (55,6 % menoista)	Vanhusthuolto (22,1 % menoista)	Sosiaalihuolto (22,3 % menoista)
Ikäluokat			
0-5v.	1,09	-	0,52
6v.	0,53	-	0,74
7-12v.	0,63	-	1,17
13-15v.	0,80	-	3,07
16-18v.	0,70	-	2,73
19-64v.	0,47	-	0,33
65-74v.	0,81	0,01	1,10
75-84v.	1,20	0,52	2,02
85v.+	1,72	3,01	4,91
Sairastavuus			
Diabetes	0,63	0,27	-
Epilepsia	1,17	1,29	-
Psykoosit	5,10	2,40	-
Reuma	0,95	-	-
Keuhkoastma	0,53	-	-
Verenpainetaudit	0,42	-	-
Sepelvaltimotauti	0,79	-	-
Crohnin tauti	0,90	-	-
Dementia	0,65	4,58	-
Syövät	3,24	-	-
Neurologiset taudit	1,30	1,59	-
Sydämen rytmihäiriöt	1,21	0,44	-
Työkyvyttömyys			
Alle 55-vuotiaat työkyvyttömyyseläkeläiset	3,01	-	13,54



Kun nykyjärjestelmässä 80 prosenttia valtionosuuksista määräytyy iän perusteella, tässä ehdotetussa mallissa jako on seuraava:

	Ikä	Sairastavuus + työkyvyttömyys
Terveystenhuolto	28,6 %	71,4 %
Vanhustenhuolto	25,0 %	75,0 %
Sosiaalihuolto	55,1 %	44,9 %
Yhteensä	34,0 %	66,0 %

Huom! Eop ja päivähoito mukaan lukien ikäryhmien osuus ~49 % ja sairastavuuden ~45 %



Esi- ja perusopetus

- 0–6 -vuotiaiden käyttäminen laskennallisten kustannusten arvioinnissa ei ole järkevää, koska alle 6-vuotiaat eivät aiheuta esiopetukseen kustannuksia
- Laskuperusteet on esitetty VATT-muistiossa (Harjunen & Saarimaa, 2012):

http://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/929



Esi- ja perusopetus

Ikäryhmä	Laskennallinen kustannus (€)
6-vuotiaat	3343
7 - 12 -vuotiaat	5521
13 - 15 -vuotiaat	8853

Perustuu regressioanalyysiin, ks. Harjunen & Saarimaa (2012)

Deflatoitu vuodesta 2009 vuoteen 2011 julkisten menojen hintaindeksillä (opetustoimi)



Päivähoito (0-5v. ja 6v.) ja toisen asteen koulutus* (16-18v: lukio ja ammatillinen peruskoulutus)

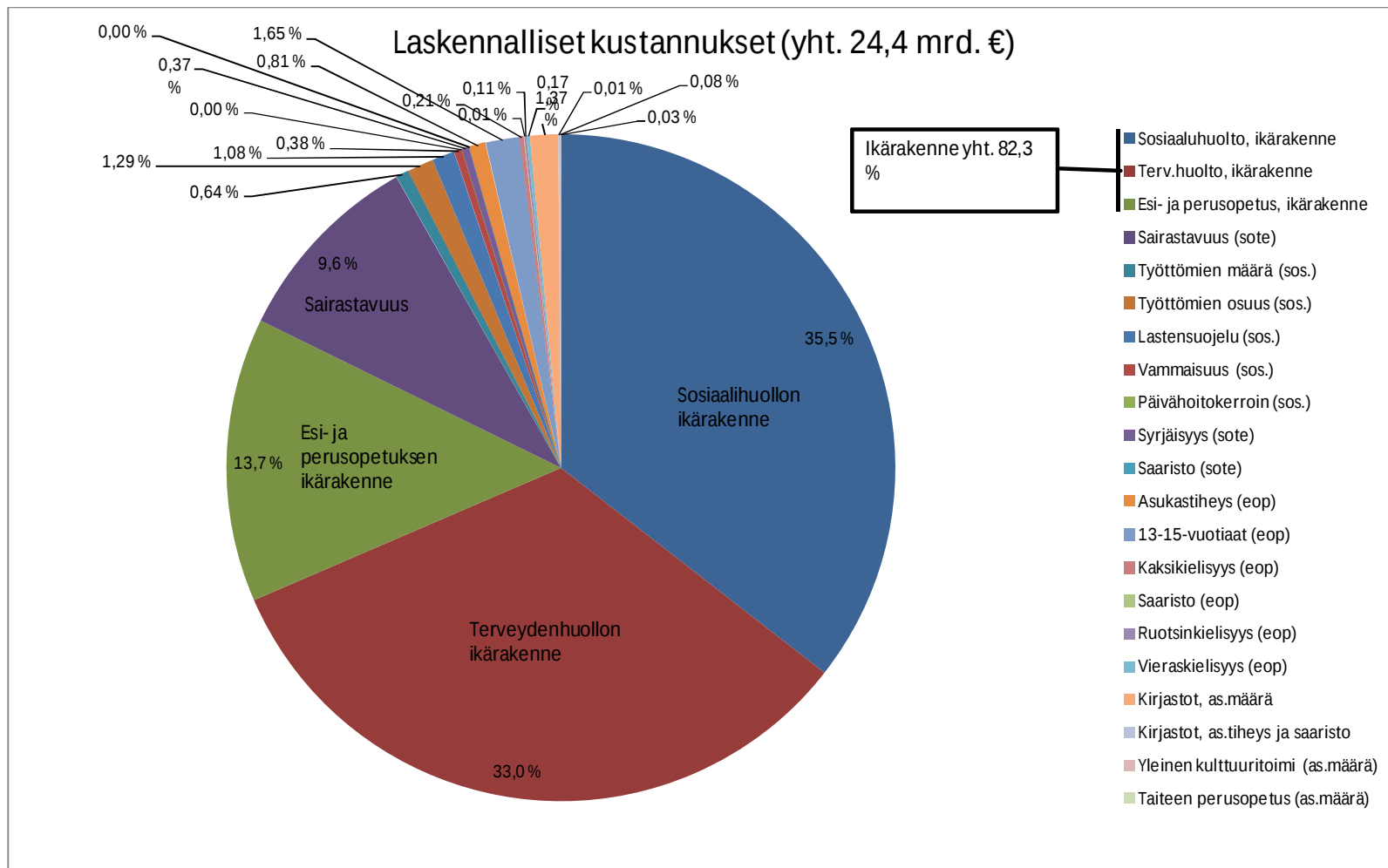
Ikäryhmä	Laskennallinen kustannus (€)
0 - 5 -vuotiaat	6949
6-vuotiaat	4169
16 - 18 -vuotiaat	4520

Kustannukset vuodelta 2011. Kustannukset jaettu ikäryhmän koolla.

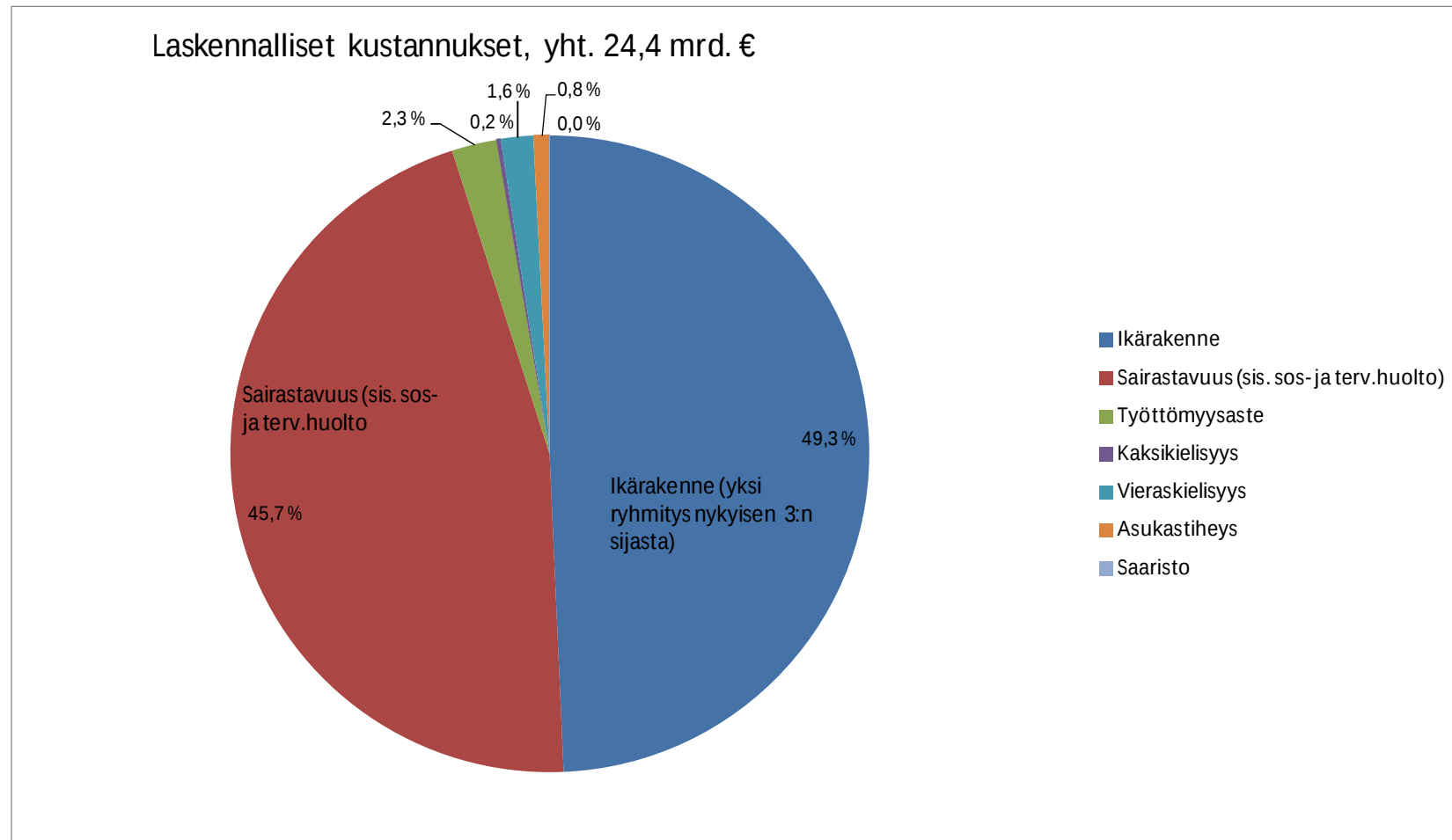
6-vuotiaiden euromäärä on laskettu painolla 0.6, koska ovat osan aikaa esiopetuksessa

* Oppisopimuskoulutus, ammatilliset erikoisoppilaitokset ja ammatillinen lisäkoulutus on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, sillä ne ovat pääosin aikuisille annettavaa koulutusta.

Nykyinen järjestelmä – laskennalliset kustannukset

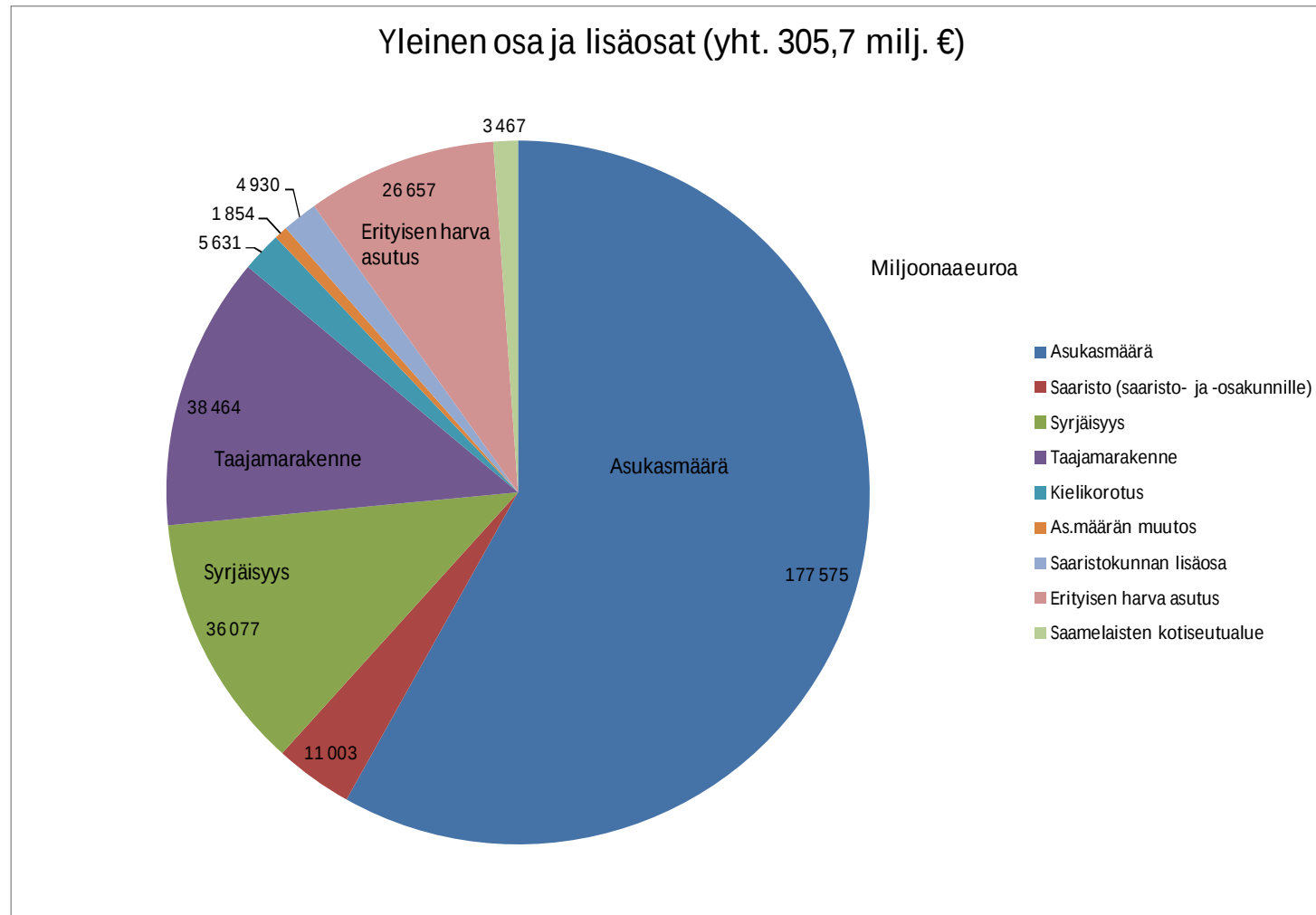


Uusi järjestelmä – laskennalliset kustannukset





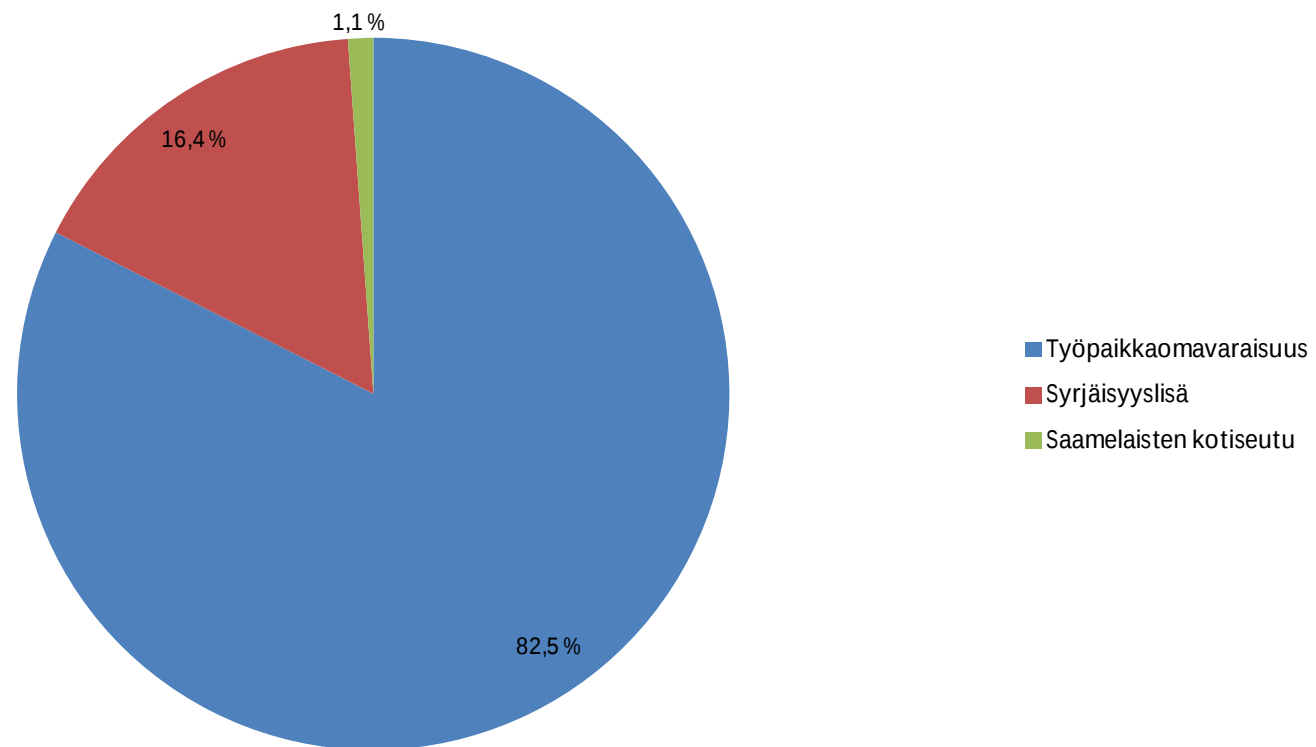
Nykyinen järjestelmä – lisäosat ja yleinen





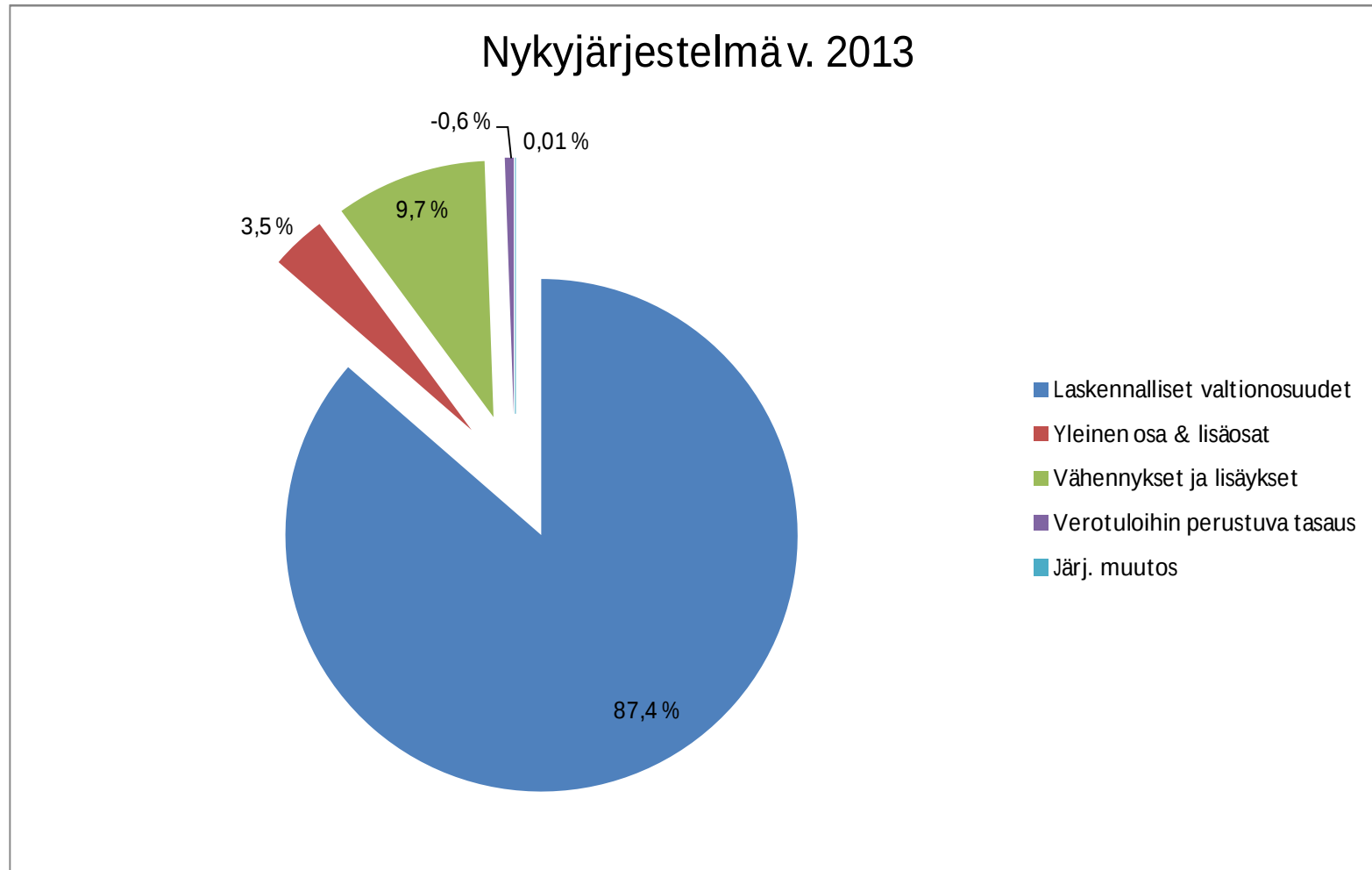
Uusi järjestelmä – lisäosat (sis. yleinen)

Valtionosuuksien lisäosat, yht. 305,7 milj. euroa (ei omarahoitusosuutta)





Nykyinen järjestelmä - perusrakenne





Uusi järjestelmä - perusrakenne

