



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:18



Kunta-asiat



Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18

# Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-998-6

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö	5.3.2019	
<b>Tekijät</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun nimi</b>	Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18		
<b>Diaari/hankenumero</b>	VM175:00/2018	<b>Teema</b>	Kunta-asiat
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-998-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-998-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-998-6</a>		
<b>Sivumäärä</b>	78	<b>Kieli</b>	Suomi
<b>Asiasanat</b>	Kunta-asiat, valtionosuusjärjestelmät, kunnat, valtionosuudet		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistä selvittävän sihteeristön tehtävänä on ollut valmistella esiselvitys kuntien valtionosuusjärjestelmän tulevaisuuden suuntaviivoista tilanteesta, jossa kuntien tehtäviä siirretään mittavasti maakuntien vastuulle ja kuntien eriytymiskehitys voimistuu.</p> <p>Esiselvitystyön painopiste on kuntien valtionosuusjärjestelmässä. Valtionosuusjärjestelmän nykyisiin kriteereihin ollaan selvitystyön aikana järjestettyjen työpajojen sekä kuntakyselyn vastausten perusteella melko tyytyväisiä. Raportissa käsitellään eräitä valtionosuuskriteereihin esitettyjä kehittämissuhteita.</p> <p>Esiselvityksessä tarkastellaan tilastojen ja väestöennusteen perusteella kuntien toimintaympäristön kehitystä. Väestökehitys on vaikuttanut ja vaikuttaa jatkossakin merkittävästi kuntakenttään. Kuntien tilanteet ovat niin erilaisia, että pelkästään valtionosuusjärjestelmää kehittämällä ei voi vastata erikokoisten ja eri tilanteissa olevien kuntien haasteisiin.</p> <p>Esiselvityksessä on arvioitu myös muita kuntien rahoitusjärjestelmään liittyviä ehdotuksia, joita nousi esille kuntakyselyssä ja työpajoissa. Nämä liittyvät erityisesti verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen, veromenetysten kompensointiin sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän kannustavuuteen.</p>		
<b>Kustantaja</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	5.3.2019	
<b>Författare</b>	Finansministeriet		
<b>Publikationens titel</b>	Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys (Förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem)		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 2019:18		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	VM175:00/2018	<b>Tema</b>	Kommunärenden
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-998-6	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-998-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-998-6</a>		
<b>Sidantal</b>	78	<b>Språk</b>	Finska
<b>Nyckelord</b>	Kommunala ärenden, statsandelssystem, kommuner, statsandelar		
<b>Referat</b>	<p>Det sekretariat som utreder utvecklandet av kommunernas statsandelssystem har haft till uppgift att bereda en förstudie om framtida riktlinjer för kommunernas statsandelssystem i ett läge där kommunernas uppgifter i stor omfattning överförs till landskapen och den kommunala differentieringsutvecklingen förstärks.</p> <p>Tyngdpunkten i förstudiearbetet ligger på kommunernas statsandelssystem. Enligt de svar som har erhållits vid workshoppar som ordnats under förstudiearbetet samt svaren på kommunenkäten är man rätt nöjd med de nuvarande kriterierna i statsandelssystemet. I rapporten behandlas några förslag till utveckling av statsandelskriterierna.</p> <p>I förstudien granskas utifrån statistik och befolkningsprognosen utvecklingen av kommunernas närmiljö. Befolkningsutvecklingen har påverkat och påverkar även i fortsättningen kommunfältet avsevärt. Kommunerna är i så olika lägen att enbart utveckling av statsandelssystemet inte kan svara på de utmaningar som kommuner av olika storlek och i olika lägen har.</p> <p>I förstudien bedöms också andra förslag som gäller kommunernas finansieringssystem och som lyfts fram i kommunenkäten och workshopparna. Dessa förslag gäller särskilt utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna, kompensation av skatteförluster samt incitament i kommunernas statsandelssystem.</p>		
<b>Förläggare</b>	Finansministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Finance	5 March 2019	
<b>Authors</b>	Ministry of Finance		
<b>Title of publication</b>	Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys (Preliminary study of the development needs of the system of central government transfers to local government in municipalities)		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Finance 2019:18		
<b>Register number</b>	VM175:00/2018	<b>Subject</b>	Local Government Affairs
<b>ISBN PDF</b>	978-952-251-998-6	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-9714
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-998-6">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-998-6</a>		
<b>Pages</b>	78	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	Municipal matters, systems of central government transfers to local government, municipalities, central government transfers to local government		
<b>Abstract</b>	<p>The task of the secretariat that looked into the development of the system of central government transfers to local government in municipalities has been to prepare a preliminary study on the future policies for the system in a situation where many of the tasks of the municipalities are transferred to regions and the segregation of municipalities are increasing.</p> <p>The preliminary study focused on the system of central government transfers to local government in municipalities. The municipal survey responses and the workshops arranged during the study indicated that the satisfaction with the current criteria of the system is fairly high. The report discusses certain proposals for developing the criteria for central government transfers to local government.</p> <p>The preliminary study reviews the development of the municipal operating environment on the basis of statistics and the population forecast. Demographic development has had and will have a significant impact on the municipal sector. As the circumstances in municipalities vary, the development of the system of central government transfers to local government cannot be the sole means of resolving challenges faced by municipalities due to their different sizes and situations.</p> <p>The preliminary study also assesses other proposals related to the municipal funding system, brought up in the municipal survey and workshops. These are related especially to transfer balancing on the basis of tax revenue, compensation of lost taxes and the incentive effect of the system of central government transfers to local government in municipalities.</p>		
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Distributed by/ Publication sales</b>	Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	9
1.1	Sihteeristön toimeksianto .....	9
1.2	Kuvaus sihteeristön toiminnasta ja selvitystyöstä .....	10
<b>2</b>	<b>Nykytilan kuvaus ja uudistamisen lähtökohdat</b> .....	11
2.1	Valtionosuusjärjestelmän tarkoitus ja rahoitusperiaate .....	11
2.2	Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehitys vuodesta 1993 nykypäivään .....	13
2.3	Kunnan rahoituksen kokonaisuus nykyisin .....	14
2.3.1	Kuntien tulorakenne .....	14
2.3.2	Kuntien verotulot .....	15
2.3.3	Valtionosuudet ja valtionavustukset .....	16
2.4	Huomioita Ruotsin valtionosuusjärjestelmästä .....	25
<b>3</b>	<b>Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä vuodesta 2021 alkaen</b> .....	30
3.1	Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus kunnan talouteen .....	30
3.2	Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus kuntien valtionosuusjärjestelmään ..	32
3.3	Kuvaus maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisestä valtionosuusjärjestelmästä .....	34
3.4	Järjestelmämuutoksesta aiheutuvat tasauselementit .....	36
<b>4</b>	<b>Kuntien erilaistumiskehitys ja toimintaympäristön muutos</b> .....	38
4.1	Väestön keskittyminen .....	38
4.2	Erot kuntien tuloveroprosenteissa .....	40
4.3	Väestön ikärakenne kunnittain .....	45
4.4	Toimintaympäristön muutoksen ja eriytymiskehityksen vaikutus opetus- ja kulttuuritoimen tehtäväälaan .....	50
4.5	Yhteenveto .....	51
<b>5</b>	<b>Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivat</b> .....	52
5.1	Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen reunaehdot .....	52
5.2	Valtionosuusjärjestelmän kehittämiskohteita .....	54
5.2.1	Valtionosuuden määräytyminen .....	54
5.2.2	Verotulomenetysten kompensatio .....	60
5.2.3	Kuntien elinvoimatekijöiden huomioiminen valtionosuusjärjestelmässä .....	63
5.2.4	Valtionosuusjärjestelmän kannustavuus .....	64
5.2.5	Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus .....	66

5.3	Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuusrahoituksen kehittäminen .....	67
5.3.1	Toimintaympäristön muutoksen huomioiminen .....	67
5.3.2	Rahoitusjärjestelmän kehittäminen .....	68
5.3.3	Rahoitus ylläpitäjämallin mukaisena .....	69
5.4	Lainsäädäntötekhninen kehittäminen .....	70
<b>6</b>	<b>Johtopäätöksiä valtionosuusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivoista .....</b>	<b>72</b>
<b>LÄHTEET</b>	.....	<b>78</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Sihteeristön toimeksianto

Valtiovarainministeriö asetti 15.11.2018 kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistä selvittävän sihteeristön. Sihteeristön tehtävänä on valmistella esiselvitys kuntien valtionosuusjärjestelmän tulevaisuuden suuntaviivoista tilanteessa, jossa kuntien tehtäviä siirretään mittavasti maakuntien vastuulle ja kuntien talouden eriytymiskehitys voimistuu.

Muutoksella on vaikutusta myös muuhun kuntien rahoitukseen. Sihteeristön tehtävänä onkin tarkastella myös muita kuntien tuloja, erityisesti verotuloja, osana kuntien toiminnan kokonaisrahoitusta sekä julkisen talouden kokonaisuutta.

Sihteeristö kuulee työssään laajasti asiantuntijoita ja kuntakenttää. Sihteeristön toimikausi kestää 28.2.2019 asti.

Sihteeristön puheenjohtajana on toiminut finanssineuvos Tanja Rantanen valtiovarainministeriöstä. Sihteeristön jäseniä ovat olleet vt. johtaja Henrik Rainio Suomen Kuntaliitto ry:stä, neuvotteleva virkamies Arto Salmela valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Merja Taipalus valtiovarainministeriöstä, budjettineuvos Jenni Kellokumpu valtiovarainministeriöstä, talouspäälikkö Pasi Rentola opetus- ja kulttuuriministeriöstä sekä neuvotteleva virkamies Antti Väisänen sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Sihteeristön pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet finanssineuvos Markku Nissinen valtiovarainministeriöstä, hallitusneuvos Eeva Mäenpää valtiovarainministeriöstä (17.1.2019 alkaen), neuvotteleva virkamies Ville Salonen valtiovarainministeriöstä, kehittämispäälikkö Sanna Lehtonen Suomen Kuntaliitto ry:stä sekä ylijohtaja Eeva-Riitta Pirhonen opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Sihteeristön sihteereinä ovat toimineet erityisasiantuntija Erkki Papunen, erityisasiantuntija Miikka Vähänen (31.12.2018 asti), erityisasiantuntija Hanna-Mari Talka (17.1.2019 alkaen) sekä erityisasiantuntija Aarne Rissanen valtiovarainministeriöstä.

## 1.2 Kuvaus sihteeristön toiminnasta ja selvitystyöstä

Valtionosuusjärjestelmän uudistamista koskeva esiselvitystyö käynnistyi marraskuussa 2018 valtiovarainministeriön järjestämällä aloitusseminaarilla. Työnsä kuluessa sihteeristö on kuullut laajasti kuntia ja muita sidosryhmiä. Sihteeristö on järjestänyt kuusi työpajaa eri teemoista seuraavasti:

- Verotukseen liittyvät kysymykset (Helsinki 12.12.2018)
- Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen opetus- ja kulttuuritoimen näkökulmasta (Helsinki 11.1.2019)
- Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen suurten kaupunkien näkökulmasta (Tampere 17.1.2019)
- Tutkijatapaaminen (Tampere 18.1.2019)
- Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen pienten kuntien näkökulmasta (Tampere 18.1.2019)
- Valtionosuusjärjestelmän kehittäminen kehyskuntien näkökulmasta (Suomen Kuntaliitto ry:n koordinoiman kehyskuntaverkoston tapaaminen, Kangasala 31.1.2019)

Keskustelutilaisuuksien lisäksi sihteeristö on selvittänyt kuntien näkemyksiä valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen kaikille kunnille suunnatulla kyselyllä. Kyselyyn saatiin vastaukset 110 kunnalta. Selvitystyötä koskevista keskeisistä näkökulmista on julkaistu kaksi kolumnia, ja alustavia havaintoja selvitystyöstä esitettiin myös Suomen Kuntaliiton järjestämässä talous- ja rahoitusfoorumissa 13.2.2019. Työnsä aikana sihteeristö on kokoontunut 5 kertaa.

Teemakohtaisten keskustelutilaisuuksien ja kunnille tehdyn kyselyn palautteet on otettu soveltuvin osin huomioon esiselvitysraportin laadinnassa. Kunnille tehdyn kyselyn tulokset sekä muut sihteeristön toiminnan materiaalit löytyvät esiselvityksen hankesivuilta: <https://vnk.fi/hanke?tunnus=VM175:00/2018>

Raportissa esitettävät maakunta- ja sote-uudistusta kuvaavat laskelmat perustuvat keväällä 2018 julkaistuihin laskelmiin. Toimintaympäristön tarkastelu luvussa 4 perustuu Manner-Suomen kuntien tietoihin. Tarkastelun pohjana oleva väestöennuste on Tilastokeskuksen vuonna 2015 julkaisema. Tilastokeskus julkaisi syksyllä 2018 uuden väestöennusteen, mutta kunnittaiset väestöennusteet julkaistaan vasta syksyllä 2019.

## 2 Nykytilan kuvaus ja uudistamisen lähtökohdat

### 2.1 Valtionosuusjärjestelmän tarkoitus ja rahoitusperiaate

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään. Tämän tulisi toteutua eri osissa maata kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Valtionosuusjärjestelmällä toteutetaan kuntien tasolla etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä sairastavuudeltaan, väestörakenteeltaan ja tulopohjaltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja<sup>1</sup>.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan<sup>2</sup>. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan kuntien "voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa." Periaatteen on katsottu koskevan kunnille

<sup>1</sup> PeVL 16/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I, vrt. PeVL 37/2006 vp, s. 2—3.

<sup>2</sup> ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot PeVM 25/1994, s. 3; PeVL 18/2001 vp, PeVL 30/2013 vp, s. 5/II, PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 41/2010 vp, s. 5/II.

nimenomaan lailla säädettyjä tehtäviä, mutta lähtökohtaisesti periaate turvaa myös kunnan yleistä toimialaa eli kuntien mahdollisuuksia hoitaa itselleen ottamiaan vapaaehtoisia tehtäviä.

Rahoitusperiaatteen toteutumista eli käytännössä rahoituksen riittävyyttä tehtävien hoitamiseen arvioidaan koko kuntasektorin tasolla kuntalain 12 §:n 3 momentin mukaan kuntatalousohjelmassa, jonka valmistelu on kuntalain mukaan osa julkisen talouden suunnitelman valmistelua. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi on siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla lakisäätteistä<sup>3</sup>. Koko kuntasektoria koskevan arvioinnin välttämättömyyden lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että rahoitusperiaatteen näkökulmasta vaikutuksia on tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tasolla. Koska asukkaiden itsehallinto on turvattu kussakin kunnassa, rahoitusperiaatteen toteutumista on kunkin kunnan osalta arvioitava kokonaisuutena, jossa ovat mukana kaikki kunnan talouteen vaikuttavat tekijät<sup>4</sup>.

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin<sup>5</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut, ettei valtionosuusjärjestelmän muutoksilla saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Valiokunta on pitänyt erityisesti sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä. Muutoksista ei myöskään saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista<sup>6</sup>. Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteestakaan ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn<sup>7</sup>.

3 PeVL 34/2013 vp.

4 PeVL 67/2014 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 16/2014 vp ja PeVL 41/2002 vp.

5 PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I.

6 PeVL 16/2014 vp, s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp., s. 3.

7 Esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II.

## 2.2 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehitys vuodesta 1993 nykypäivään

Valtionosuusjärjestelmää kehitettiin 1990-luvulla vaiheittain. Merkittävä muutos toteutui vuoden 1993 alusta, kun valtionosuusjärjestelmä muuttui kustannusperusteisesta laskennalliseksi. Uudistuksella vahvistettiin kuntien ja yksityisten valtionapulaitosten itenäistä päätöksentekoa. Laskennallisen perusteen mukaiseen valtionosuuteen siirtyminen merkitsi rahoituksen saajalle kokonaisvastuuta toiminnan järjestämisestä ja siitä aiheutuvista menoista. Uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita olivat kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja toimintojen taloudellisuuden ja tehokkuuden edistäminen. Vuoden 1993 uudistuksessa valtionosuudet muuttuivat yleiskatteellisiksi, eli kunnat saivat uudenlaisen mahdollisuuden järjestää keskeiset palvelut itse haluamallaan tavalla ja oikeuden päättää valtionosuuksien kohdentamisesta.

Vuonna 1997 siirryttiin nykyrakenteiseen valtionosuusjärjestelmään, joka koostuu kahdesta keskeisestä osasta: kustannusten ja tarve-erojen tasauksesta sekä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Tuolloin uudistettiin myös valtionosuuksien laskentatapa nykyisen kaltaiseksi siten, että valtionosuus muodostuu laskennallisten kustannusten ja kunnan omarahoitusosuuden erotuksena. Järjestelmälle asetettiin tavoitteeksi kuntien rahoitusaseman varmistaminen ja kuntien tulorahoituksen vakauttaminen siten, että kunnallisten peruspalvelujen saatavuus ja laatu on riittävässä määrin turvattu maan eri osissa ja kunnilla on samalla edellytykset toimia tehokkaasti ja tukea osaltaan kokonaistaloudellista vakautta.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää on uudistettu useaan otteeseen vuoden 1997 jälkeen. Vuonna 2010 järjestelmään tehtiin iso hallinnollinen muutos, kun aiemmin erilliset sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön sektorikohtaiset valtionosuudet koottiin yhdeksi kunnan peruspalvelujen niin kutsutuksi yhden putken valtionosuudeksi. Laskentaperusteisiin tehdyt muutokset jäivät tuolloin vähäisiksi, ja tehtäväkohtaiset erilliset sosiaalihuollon, terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen, kirjastojen ja kulttuuri-toimen laskennalliset kustannukset säilyivät järjestelmässä.

Vuonna 2015 kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtiin suurempia muutoksia. Tavoitteena oli yksinkertaistaa ja selkeyttää järjestelmää. Määräytymistekijöitä vähennettiin ja niiden päällekkäisyyksiä poistettiin. Samalla luovuttiin tehtäväkohtaisista laskennallisista kustannuksista. Näiden lisäksi järjestelmän painopistettä muutettiin hieman kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.

Vuoden 2015 alusta tuli myös voimaan säännös, jonka mukaan uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

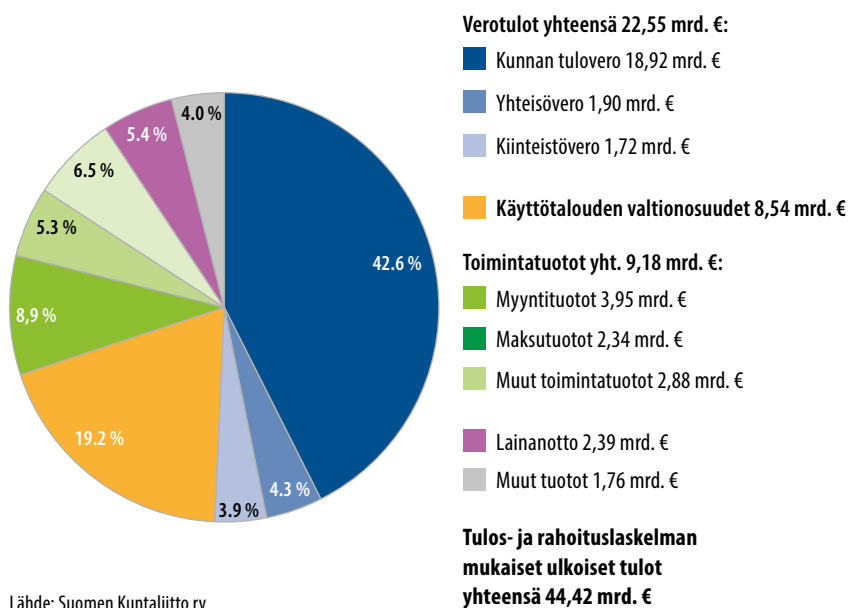
## 2.3 Kunnan rahoituksen kokonaisuus nykyisin

### 2.3.1 Kuntien tulorakenne

Kuntien ja kuntayhtymien tulot koostuvat pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuotoista, jotka yhteensä kattavat noin 90 prosenttia kaikista tuloista. Koko maan tasolla verotulojen osuus on noin puolet, ja valtionosuuksien ja toimintatuottojen kummankin osuus noin viidennes. Verotuloista selvästi merkittävin on kunnallisvero, jonka osuus kokonaistuloista on hieman yli 40 prosenttia. Yhteisö- ja kiinteistöverojen osuudet ovat noin 4 prosenttia kokonaistuloista. Tulojen jakauma on ollut viime vuodet melko vakaa.

Kuntien muita tulonlähteitä ovat muun muassa korko- ja rahoitustuotot, myyntitulot, lainanotto, antolainojen lyhennykset ja satunnaiset tuotot. Edellä mainittujen erien merkitys on yleensä pieni, joskin esimerkiksi omaisuuden myynnit voivat olla jonain vuonna hyvin merkittävät.

**KUVIO 1: Kuntien ja kuntayhtymien tulorakenne vuonna 2017**





### 2.3.2 Kuntien verotulot

Kuntien verotuloista keskimäärin noin 84 prosenttia koostuu kunnallisverosta, jota luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät maksavat kunnallisverotuksen verotettavan ansiotulon perusteella. Kunnat rahoittavat toimintaansa myös kiinteistöveron tuotolla. Kiinteistöverot muodostavat tällä hetkellä noin 8 prosenttia kuntien verotuloista.

Kunta päättää itse tuloveroprosentistaan, jonka tasossa Manner-Suomen kuntien välillä on enimmillään 5,5 prosenttiyksikön ero. Vuonna 2019 korkein tuloveroprosentti on 22,5 ja matalin 17,00. Kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä on vuosien saatossa kasvatettu. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa kuntien nimellinen tuloveroprosentti on noin 20 prosenttia, kun kuntien efektiivinen veroprosentti on noin 14,5 prosenttia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että veroprosentin efektiivisyyden pienentyessä kuntien veron tuoton alentuminen jäisi kokonaisuudessaan rasittamaan kuntien taloutta. Valtion päättämistä veroperustemuutoksista aiheutuneet verotulojen menetykset on kompensoitu kunnille täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta vuodesta 2003 lähtien.

Kunnat saavat osuuden yhteisöveron tuotosta kuntien jako-osuuden kautta. Pääsääntöisesti yhteisövero jaetaan sen mukaan, minkä kunnan alueella yhteisöllä on työntekijöitä. Osa kunnille jaettavasta yhteisöverosta jaetaan kunnille niin sanotun metsäerän perusteella. Yhteisöverot muodostavat noin 8 prosenttia kuntien verotuloista, mutta yhteisöveron osuus yksittäisten kuntien tuloista vaihtelee kuitenkin huomattavasti. Metsävaltaisilla kunnilla yli 90 prosenttia yhteisövero-osuudesta voi muodostua metsäerän perusteella, ja yhteisövero voi olla yli viidenneksen kunnan verotuloista.

Maakunta- ja sote-uudistuksessa kuntien tuloja alennetaan koko maan tasolla kunnilta maakunnille siirtyvää kustannusta vastaavasti. Valtionosuuksia alennetaan 6,0 miljardilla eurolla ja verotulojen siirto kunnilta valtiolle on noin 11,6 miljardia euroa vuoden 2019 tasolla. Verotuksen muutokset toteutetaan siten, että työn verotus ei kiristy millään tulos tasolla ja että kokonaisveroaste ei nouse. Kunnallisverotulojen pienentäminen ehdotetaan toteutettavaksi eräiden tuloverotuksen vähennysten parametreja muokkaamalla ja alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja noin 12 prosenttiyksiköllä. Lopullinen kunnallisveroprosentin muutos maakunta- ja sote-uudistuksen perusteella määrätään kunnilta siirtyviä kustannuksia kuvaavan laskelman pohjalta keväällä 2020.

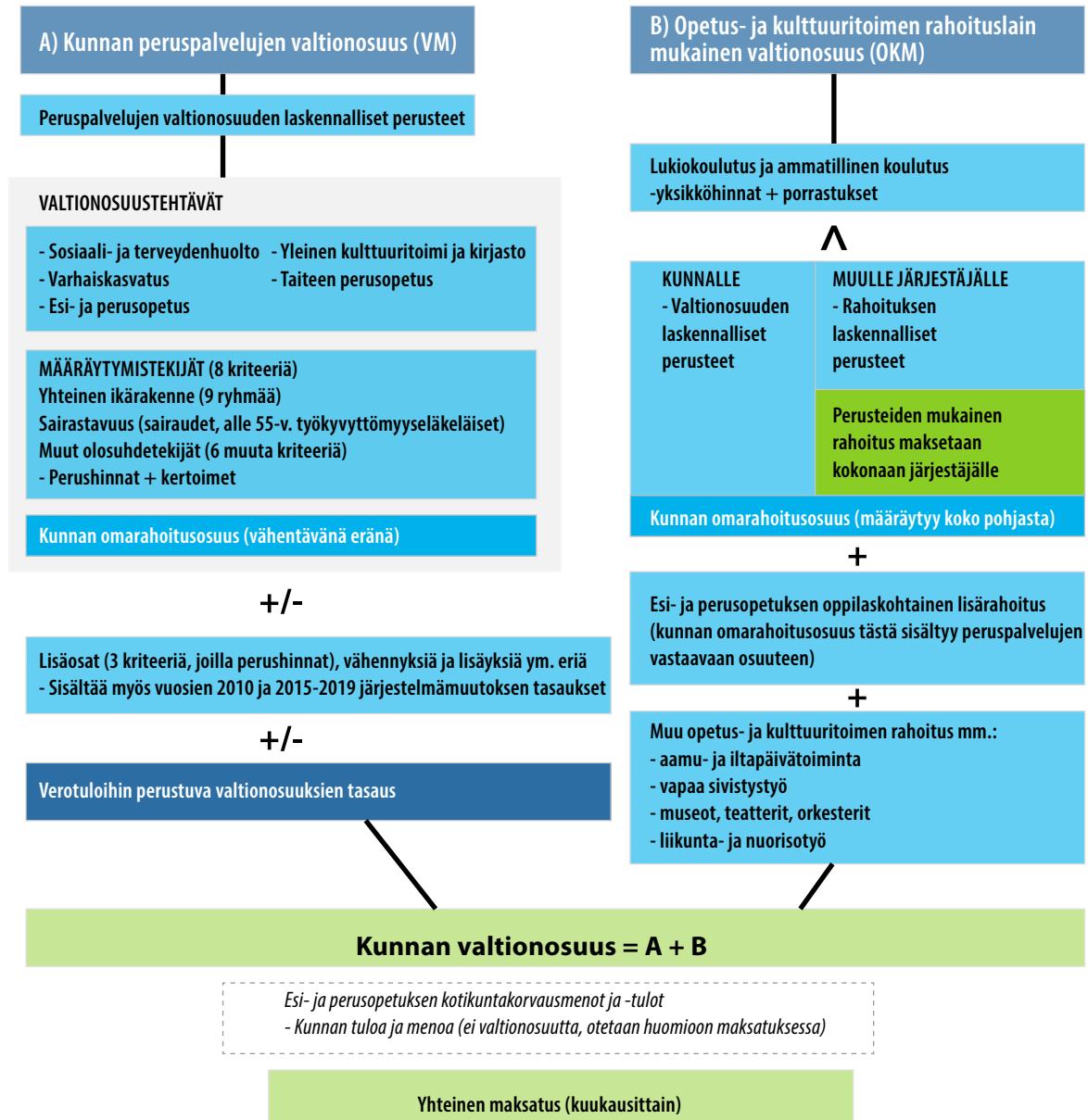
Lisäksi kuntien yhteisöveron tuottoa ehdotetaan alennettavaksi 500 miljoonaa euroa. Tämä toteutettaisiin alentamalla kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta 9,02 prosenttiyksiköllä. Laskelma perustuu tältä osin vuoden 2016 arvioihin, kun uudistuksen oletettiin tulevan voimaan vuoden 2019 alusta. Kun uudistuksen voimaantulo on siirtynyt ja yhteisöveron tuottoarviot muuttuneet, merkitsee edellä mainittu kuntien yhteisövero-osuuden leikkaus lähes 600 miljoonan euron vähennystä yhteisöveroon vuoden 2020 tasolla. Toisaalta kunnallisveron leikkaustarve on pienentynyt.

Kuntien verokertymiin vaikuttaa paitsi veronalaisten tulojen kehitys myös verontilitysten vuotuinen vaihtelu. Verokertymissä on ennakoimatonta vaihtelua erityisesti suhdannekäänteissä. Tämä havaittiin viimeksi vuoden 2018 aikana, jolloin kuntien verotulot heikkenivät loppuvuodesta ennakko-odotuksiin verrattuna. Verotulojen tilitysjärjestelmän kehittämistarpeita on viimeksi tarkasteltu ja uudistettu osana Verohallinnon tietojärjestelmien uudistamishanketta eli ns. Valmis-hanketta. Verontilitykseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia on sovellettu 1.11. 2018 alkaen.

### 2.3.3 Valtionosuudet ja valtionavustukset

Valtio osallistuu kuntien tehtävien ja toiminnan rahoitukseen sekä valtionosuuksilla että valtionavustuksilla. Valtionosuuksilla tarkoitetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukaista valtionosuutta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaista rahoitusta. Vuonna 2019 kuntien valtionavut ovat noin 10,5 miljardia euroa, josta laskennalliset valtionosuudet ovat yhteensä noin 9,53 miljardia euroa ja muut valtionavut noin 0,97 miljardia euroa. Laskennallisista valtionosuuksista peruspalvelujen valtionosuus on 8,49 miljardia euroa. Kuntien näkökulmasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukainen rahoitus on kokonaisuudessaan negatiivinen (vuonna 2019 yhteensä noin -72 miljoonaa euroa), mikä johtuu siitä, että kaikki kunnat osallistuvat toisen asteen koulutuksen rahoitukseen tasasuuruksella rahoitusosuudella (euroa per asukas) huolimatta siitä, järjestävätkö ne itse ao. koulutusta. Varsinkin ammatillinen koulutus järjestetään pääosin kuntayhtymänä tai muutoin yhteistoiminnassa. Lukiokoulutus on sen sijaan yleisempää järjestettynä yksittäisen kunnan toimesta. Valtionosuudet ovat luonteeltaan yleiskatteellisia, joten kunnat voivat itse päättää niiden kohdentamisesta. Pääosa valtion rahoituksesta kohdennetaan kunnille ja muille opetuksen järjestäjille valtionosuuksien kautta. Kuvassa 1 esitetään valtionosuusjärjestelmän rakenne.

KUVA 1. Valtionosuusjärjestelmän rakenne



### Valtionavustukset

Valtionavustukset ovat korvamerkittyä rahoitusta tiettyyn toimintaan tai hankkeeseen ja niihin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), ellei toisin säädetä. Valtionapujen kokonaisuudessa niiden merkitys on selvästi valtionosuuksia pienempi, mutta yksittäisen kunnan kannalta avustuksilla voi olla suuri merkitys, esimerkkinä perustamishankkeisiin

myönnetty avustus. Vuonna 2019 kunnille myönnettävien valtionavustusten osuus on noin 10 prosenttia kunnille myönnettävien valtionapujen kokonaismäärästä.

Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla yleisiä kehittämisavustuksia on maksettu noin 42 miljoonaa euroa vuonna 2016, noin 50 miljoonaa euroa vuonna 2017, noin 83 miljoonaa euroa vuonna 2018 ja noin 60 miljoonaa euroa vuonna 2019. Valtionavustuksiin voidaan lukea myös MAL-sopimusten (maankäyttö, asuminen ja liikenne) kautta tuleva rahoitus, joita myönnetään erityisesti suurille kaupunkiseuduille. Niihin myönnettävät euromäärät ovat muihin avustuksiin verrattuna suurehkot. MAL-sopimukset tehdään nelivuotiskausittain, ja nykyinen kausi koskee vuosia 2016-2019.

### **Kotikuntakorvaukset**

Suomessa opetuksen järjestämisvelvollisuus on oppivelvollisen lapsen tai nuoren asuin-kunnalla, joka on yleensä myös henkilön kotikunta. Vapaan hakeutumisoikeuden takia esi- ja perusopetuksen oppilaalla on kuitenkin mahdollista hakeutua kouluun muuallekin kuin oman kotikuntansa järjestämään esi- tai perusopetukseen. Jos oppilas suorittaa oppivelvollisuuttaan muualla kuin omassa kotikunnassaan, opetuksen järjestäjä saa ja kotikunta maksaa oppilaasta kotikuntakorvauksen opetuksen järjestäjälle. Kotikuntakorvauksista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 8. luvussa.

Valtiovarainministeriö hallinnoi kotikuntakorvausten keskitettyä maksatusta, joka perustuu valtiovarainministeriön vuosittain päättämään kotikuntakorvauksen perusosaan ja opetuksen järjestäjien Tilastokeskukselle vuosittain ilmoittamiin oppilasmäärätietoihin 31.12. tilanteesta. Valtio vastaa kotikunnattomien oppilaiden kotikuntakorvauksista sekä yksityisten opetuksen järjestäjien arvonlisäverosta. Muutoin kotikuntakorvaustulot ja -menot ovat keskinäisiä rahansiirtoja kotikunnan ja opetuksen järjestäjän välillä. Kotikuntakorvaukset merkitään kunnan kirjanpidossa toimintatuottoihin ja -kuluihin.

### **Kunnan peruspalvelujen valtionosuus**

Hallinnollisesti kaksiosaisen valtionosuusjärjestelmän euromääräisesti merkittävämpi osa, valtiovarainministeriön hallinnoima kunnan peruspalvelujen valtionosuus, muodostaa pääosan kuntien valtionosuusrahoituksesta. Vuonna 2019 sen määrä on yhteensä noin 8,491 miljardia euroa. Rakenteellisesti peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on kaksiosainen. Peruspalvelujen valtionosuus koostuu tarve- ja olosuhde-erojen ja kuntien välisten tulopohjan erojen tasauksista. Lisäksi peruspalvelujen valtionosuuteen kuuluvat erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamen kotiseutualueen lisäosat sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset.

Tarve- ja kustannuserojen tasaus koskee lakisääteisiin valtionosuustehtäviin tarkoitettuja valtionosuuksia. Valtionosuustehtäviä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kirjastotoimi, yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus. Niiden yhteenlasketut laskennalliset kustannukset muodostavat niin sanotun kustannuspohjan, josta valtio rahoittaa valtionosuusprosentin mukaisen osuuden, 25,37 prosenttia vuonna 2019. Loppuosa laskennallisesta kustannuksesta, 74,63 prosenttia vuonna 2019, on kuntien itse rahoittamaa (omarahoitusosuus). Kun kustannuspohja kerrotaan valtionosuusprosentilla, saadaan koko maan valtionosuuden määrä. Laskennallisen kustannuksen ja valtionosuuden erotuksena puolestaan saadaan kuntien omarahoitusosuus. Vuosittaisessa kustannustenjaon tarkistuksessa laskennalliset kustannukset tarkistetaan vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tarkistus tehdään koko maan tasolla, ei kuntakohtaisesti. Tarveperusteiset kriteerit koostuvat pääosin ikäryhmähinnoista ja sairastavuudesta sekä osin kunnan olosuhteita kuvaavista tekijöistä.

Kuntien tuloja tasataan valtionosuusjärjestelmään sisältyvällä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella. Nimensä mukaisesti tulopohjan tasaus tasaa kunnan valtionosuuden määrää sen perusteella, miten kunnan laskennallisten verotulojen määrä poikkeaa maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Maan keskimääräisestä verotulosta käytetään termiä tasausraja. Tasauksessa huomioon otettaviin verotuloihin lasketaan kunnallisvero, kuntien osuus yhteisöverosta ja kiinteistövero ydinvoimalaitosten osalta. Tasauksessa verotulot määritetään laskennallisesti, mikä tarkoittaa sitä, että sekä kunnallisvero että kiinteistövero lasketaan maan keskimääräisten veroprosenttien mukaan. Tämä takaa sen, että yksittäisen kunnan veroprosentin muutos ei vaikuta sen tasauksen määrään. Tasauksessa huomioon otettaviin verotuloihin kunta saa tasauslisää, mikäli sen laskennalliset verotulot ovat pienemmät kuin tasausraja. Tasauslisän määrä on 80 prosenttia kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Kunnan valtionosuuksiin tehdään tasausvähennys, mikäli sen laskennalliset verotulot ovat suuremmat kuin tasausraja. Tasausvähennys on lievästi progressiivinen, ja se on vähintään 30 prosenttia tasausrajan ylittävältä osalta.

Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset voivat olla pysyviä tai määräaikaisia rahoituseriä, jotka liittyvät valtion ja kuntien välisiin rahoitusjärjestelyihin. Ne ovat yleensä luonteeltaan valtio-kunta -rahoitusosuuteen kustannusneutraaleja. Selvästi merkittävin tällainen erä on verovähennyksiin liittyvät verotulomenetysten kompensatiot, joiden kokonaismäärä on vuonna 2019 yhteensä noin 2 miljardia euroa. Merkittäviä vähennyseriä ovat taas muun muassa perustoimeentulotuen kuntien rahoitusosuuteen ja kilpailukyky-sopimukseen liittyvät vähennykset. Valtionosuuteen tehtäviä vähennyksiä ja lisäyksiä on kritisoitu siitä, että ne hämärtävät kunnan saamaan valtionosuuden määrää ja heikentävät näin valtionosuusrahoituksen läpinäkyvyyttä.

Valtionosuuksissa otetaan huomioon kustannustason muutos peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Tilastokeskus tuottaa ja julkaisee peruspalveluiden hintaindeksin. Indeksiksi lasketaan Tilastokeskuksen julkaiseman kunnan palkansaajien ansiotason muutoksen, kuluttaja-, tukku- ja rakennuskustannusindeksien muutosten sekä kuntatyöntekijän palkkasidonnaisten maksujen muutosten perusteella. Palkkasidonnaisina maksuina pidetään kuntien maksamiin palkkoihin liittyviä kuntien työnantajina suorittamia kansaneläke-, sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuja.

Peruspalveluiden hintaindeksissä painotetaan mainittujen hinta- ja kustannusindeksien kehitystä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen tilinpäätösten mukaisilla kustannusosuuksilla. Kustannuksiksi luetaan henkilöstön palkkausmenot sivukuluineen, tavaroiden ja palveluiden ostot sekä muut käyttökustannukset.

Varainhoitovuodelle arvioitu kustannustason muutos perustuu valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteeseen peruspalveluiden hintaindeksin muutoksesta. Ennuste perustuu uusimpiin käytettävissä oleviin indeksin laskennassa käytettäviin tietoihin.

#### **KUNNAN PERUSPALVELUIDEN VALTIONOSUUSPROSENTIN MÄÄRITTELY**

Valtio osallistuu kuntien lakisääteisten peruspalvelujen rahoitukseen joka vuosi erikseen määritellyllä rahoitusosuudella eli valtionosuusprosentilla. Lakisääteiset peruspalvelut eli ns. valtionosuustehtävät koostuvat varhaiskasvatuksesta, esi- ja perusopetuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta, kirjasto- ja yleisestä kulttuuritoimesta sekä taiteen perusopetuksesta.

Näiden tehtävien yhteenlasketut kustannukset koko maassa, ts. kustannuspohja, kerrotaan valtionosuusprosentilla. Näin saadaan koko maan valtionosuuden määrä sekä kuntien ns. omarahoitusosuus. Kustannuksista käytetään valtionosuuksien kohdalla termiä laskennalliset kustannukset. Ne tarkistetaan vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tarkistus tehdään koko maan tasolla, ei kuntakohtaisesti.

Valtionosuusprosentti määritetään koko maan tasolla. Yksittäiselle kunnalle voidaan määritellä laskennallisesti oma valtionosuusprosentti. Kuntien valtionosuusprosentit vaihtelevat kunnan laskennallisten kustannusten määrästä riippuen. Kunnan laskennallisten kustannusten määrään vaikuttaa muun muassa ikäryhmät, sairastavuus ja asukastiheys.

Kunnan valtionosuuden määrä ja laskennallinen valtionosuusprosentti saadaan, kun sen laskennallisista kustannuksista vähennetään omarahoitusosuus. Omarahoitusosuus on kaikille kunnille asukasta kohden yhtä suuri. Mitä suuremmat asukaskohtaiset laskennalliset kustannukset kunnalla on, sitä suurempi on myös sen laskennallinen valtionosuusprosentti ja päinvastoin.

Valtionosuusprosentista säädetään vuosittain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa. Lähtökohtana on edellisen vuoden prosentti.

Tämän jälkeen huomioidaan ne tehtävämuutokset, joiden valtionosuusprosentti on säädetty muuksi kuin kulloinkin voimassa oleva prosentti. Nykylainsäädännön mukaan uusien ja laajenevien valtionosuustehtävien valtionosuusprosentti on 100. Lisäksi niin kutsutun vanhuspalvelulain eräiden uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuusprosentti on 54,3. Seuraavaksi huomioidaan kustannustenjaon tarkistuksen kautta mahdollisesti tuleva muutos, joka on yleensä varsin pieni. Varsinaiset valtionosuusleikkaukset kohdennetaan pääsääntöisesti valtionosuusprosenttiin, jolloin vaikutukset kuntien talouteen ja valtionosuuksiin ovat asukasta kohden yhtä suuret.

Edellä mainitun lisäksi valtionosuusprosentin kautta tehdään erilaisia kuntien ja valtion välisiä luonteeltaan pysyviä rahoitussuhteiden tasaus- tai neutralisointierä. Ne eivät siis heikennä tai vahvista kummankaan osapuolen rahoitusasemaa. Tällaisia ovat olleet mm. varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensointi kunnille ja ammattikorkeakoulujen kuntien rahoitusosuuden poistoon liittyvä vähennys kunnilta.

Valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä voidaan myös päättää esimerkiksi siirtää painopistettä kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta tulojen tasaukseen, kuten tehtiin vuoden 2015 uudistuksessa ja vielä merkittävässä määrin. Ennen vuonna 2010 tapahtunutta siirtymistä yhden putken järjestelmään jopa verotulomenetysten kompensoitioita kunnille toteutettiin silloisen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien valtionosuusprosentin kautta yhteensä 1,09 mrd. euroa vuosina 2003 - 2009.

Valtionosuusprosenttiin vaikuttavat siis useat eri tekijät, eikä sen kehityksen tarkastelu edellä mainittuja tekijöitä huomioimatta anna oikeaa kuvaa peruspalveluiden kunta-valtio-rahoitussuhteista. Vuoden 2019 kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on 25,37. Siirryttäessä vuonna 2010 valtiovarainministeriön hallinnoimaan niin sanottuun yhden putken järjestelmään valtionosuusprosentti oli 34,08. Yhdeksässä vuodessa kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentti on alentunut -8,71 prosenttiyksikköä, mutta osa muutoksesta selittyy kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraaleilla muutoksilla.

**VIIME VUOSIEN KESKEISIMMÄT VALTIONOSUUSPROSENTTIIN  
VAIKUTTANEET TEKIJÄT (VAIKUTUS > +/- 0,05 PROSENTTIYKSIKKÖÄ)**

Asia/toimenpide	Vaikutus valtion- osuusprosenttiin	Vaikutus kuntien rahoitusasemaan	Ajankohta
Verotulomenetysten kompensatiot	n. +4,2 %-yks. nykytasossa (+1,086 mrd. €)	Kustannusneutraali	2003 - 2009
Valtionosuuksien vähennys	-2,69 %-yks. (-631 milj. €)	Heikentävä	2012
Valtionosuuksien vähennys	-0,51 %-yks. (-125 milj. €)	Heikentävä	2013
Vanhuspalvelulain toteutus	+0,05 % yks.	Tehtävän laajennus, vos 54,3 %	2013
Vanhuspalvelulain toteutus	+0,05 % yks.	Tehtävän laajennus, vos 54,3 %	2014
Valtionosuuksien vähennys	-1,43 %-yks.	Heikentävä	2014
Vanhuspalvelulain toteutus	+0,05 % yks.	Tehtävän laajennus, vos 54,3 %	2015
Jäteveron tuottoa vastaavaa lisäys	+0,27 %-yks.	Vahvistava	2015
Valtionosuusuudistus (painopisteen siirtoa tulojen tasaukseen)	-2,88 %-yks.	Kustannusneutraali	2015
Valtionosuuksien vähennys	-0,73 %-yks.	Heikentävä	2015
Ammattikorkeakoulujen kuntien rahoitusosuuden poistoa vastaava vähennys	-0,64 %-yks.	Kustannusneutraali	2015
Asiakasmaksujen korotusta vastaavan säästön vähennys	-0,27 %-yks.	Kustannusneutraali	2015
Harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen lakkauttamista vastaava vähennys	-0,08 %-yks.	Heikentävä	2015
Kustannustenjaon tarkistus	+0,15 %-yks.	Kustannusneutraali	2016
Omais- ja perhehoidon kehittäminen	+0,14 %-yks.	Tehtävän laajennus, vos 100 %	2016
Valtionosuuksien vähennys	-0,15 %-yks.	Heikentävä	2016
Omais- ja perhehoidon sekä vanhuspalvelujen ja veteraanien kotiin vietävien palvelujen kehittäminen	+0,13 %-yks.	Tehtävän laajennus, vos 100 %	2017
Valtionosuuksien vähennys ja indeksidonnaisten menojen säästöön liittyvä vähennys	-0,47 %-yks.	Heikentävä	2017
Perustoim.tulotuen KELA- siirtoon liittyvä hallintomenoja vast. vähennys	-0,06 %-yks.	Kustannusneutraali	2017
Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensointi	+0,09 %-yks.	Kustannusneutraali	2018

Näiden lisäksi vuodesta 2015 lähtien on tehty useita pienempiä valtionosuusprosenttiin vaikuttavia kuntien tehtävien lisäyksiä tai laajennuksia, joissa valtionosuusprosentti on 100. Niiden vaikutus valtionosuusprosenttiin on siis ollut prosenttia nostava.



## Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus

Kaksiosaisen valtionosuusjärjestelmän toinen osa, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen valtionosuusrahoitus, sisältää rahoituksen toisen asteen koulutukseen (lukiot ja ammatillinen koulutus), lisärahoituksen perusopetukseen ja rahoituksen muihin opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviin, esimerkiksi vapaaseen sivistystyöhön ja taidelaitoksille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää esi- ja perusopetukseen lisärahoitusta sellaiseen toimintaan, joka ei sisälly valtiovarainministeriön hallinnoimaan kuntien ikäluokkapohjaiseen valtionosuusjärjestelmään. Erillinen rahoitus kohdistuu toimintaan, jonka laajuus kuntien kesken vaihtelee ja joka on kustannustasoltaan selvästi tavanomaista perusopetusta korkeampaa. Lisäksi osa tehtävistä on vapaaehtoisia. Taulukossa 1 kuvataan opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoiman esi- ja perusopetuksen rahoituksen jakautumista.

**Taulukko 1. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoima esi- ja perusopetuksen rahoitus vuonna 2019, euroa**

Perusopetukseen valmistava opetus	48 673 000
Muiden kuin oppivelvollisten opetus	21 014 000
Pidennetty oppivelvollisuus (5-vuotiaat)	3 681 000
Perusopetuksen aineenopetus	3 800 000
Ulkomaankoulujen rahoitus	3 303 000
Yksityisen järjestäjän alkava toiminta	3 922 000
Pidennetty oppivelvollisuus (vaikeimmin vammaiset)	47 407 000
Pidennetty oppivelvollisuus (muut kuin vaikeimmin vammaiset)	180 811 000
Sisäoppilaitoslisä	2 662 000
Koulukotikorotus	970 000
Joustava perusopetus	6 000 000
Lisäopetus	6 643 000
Kielikoulujen 2-vuotisen esiopetuksen 1. vuosi	314 000
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>329 200 000</b>

Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää hallinnoimastaan rahoituksesta opetuksen järjestäjäkohtaisesti. Rahoituksen perusteena on valtiovarainministeriön vuosittain päättämä kotikuntakorvauksen perusosa mistä, johdetaan esi- ja perusopetuksen yksikköhinnat käyttäen rahoituslain mukaisia kertoimia. Yksityisen perusopetuksen järjestäjän yksikköhinta korotetaan arvonlisäveron osuudella. Rahoituslain 29 §:n mukaiset kertoimet kuvataan taulukossa 2.

**Taulukko 2. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 29 §:n mukaiset kertoimet.**

	Oppilasta kohden	Läsnäolo- kuukautta kohden	Kurssia kohden
Lisäopetus	1,26		
Pidennetty oppivelvollisuus, 5-vuotiaiden esiopetus	1,41		
Pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoitus, vaikeimmin kehitysvammaiset	4,76		
Pidennetyn oppivelvollisuuden lisärahoitus, muut kuin vaikeimmin kehitysvammaiset	2,97		
Sisäoppilaitoslisä	0,46		
Koulukotikorotus	1,86		
Ulkomailla järjestettävä perusopetuslain mukainen opetus	1,23		
Perusopetukseen valmistava opetus		0,186	
Perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettu muu kuin pykälän 2 momentissa säädetty opetus			0,046

Rahoituksen perusteena olevien oppilasmäärien osalta lisäopetuksen, 5-vuotiaiden pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien esiopetuksen oppilaiden, kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisen vuoden oppilaiden, pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden, sisäoppilaitoslisän, koulukotikorotuksen ja joustavan perusopetuksen lisärahoitus määräytyvät varainhoitovuotta edeltävän vuoden syyskuun 20. päivän oppilasmäärän mukaan.

Maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen rahoitus määräytyy läsnäolokuukausien mukaan. Perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettujen muiden kuin oppivelvollisten (aikuisten) perusopetuksen koko oppimäärää suorittavien rahoitus on kytkeyty suoritetun kurssien määrään. Varainhoitovuoden rahoitus maksetaan aikuisten perusopetuksessa ja perusopetukseen valmistavassa opetuksessa arvioidun suoritettujen kurssien määrällä. Arvioon perustuvat rahoitukset tullaan tarkistamaan toteutuneiden suoritteiden mukaisiksi varainhoitovuotta seuraavaa vuotta seuraavana vuonna (esim. vuoden 2018 arvioitu rahoitus tarkistetaan toteutunutta vastaavaksi vuonna 2020).

Perusopetuksen aineopetukseen myönnetään rahoitusta yksittäisten oppiaineiden kurssien lukumäärään perustuen. Kurssien lukumäärä kerrotaan yksikköhinnalla, joka määrätään vuosittain valtion talousarvion rajoissa.

Yksityisen opetuksen järjestäjän alkavaan ja laajenevaan toimintaan myönnetään rahoitusta, kun järjestäjälle myönnetään järjestämislupa, järjestämislupaa laajennetaan tai opetus laajennetaan uudelle luokka-asteelle. Rahoitusta maksetaan aloittamiskuukauden alusta sen varainhoitovuoden loppuun, jolta järjestäjälle ei makseta esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausta. Opetushallitus pyytää tiedot opetuksen järjestäjiltä vuosittaisella kyselyllä.

Perusopetuslain mukaiseen ulkomailla järjestettävään opetukseen myönnetään rahoitus oppilasmäärän mukaisesti. Oppilaskohtaista rahoitusta voidaan korottaa tai alentaa valtioneuvoston ja opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Alennus tai korotus voi olla enintään 20 prosenttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää ylimääräistä avustusta yksityiselle opetuksen järjestäjälle, jonka kustannukset ovat sille määrätyn erityisen koulutustehtävän perusteella tai muusta erityisestä syystä huomattavasti keskimääräistä korkeammat. Avustusta voidaan myöntää myös valtionosuusjärjestelmän muutosten vaikutuksen tasoittamiseen.

## 2.4 Huomioita Ruotsin valtionosuusjärjestelmästä<sup>8</sup>

### Yleistä kuntien tehtävistä ja rahoituksesta

Ruotsissa julkisen hallinnon rakenne on kolmitasoinen. Valtion hallinnon lisäksi alueetasolla ovat maakäräjät ja paikallistasolla kunnat. Sekä kunnilla että maakäräjillä on perustuslaissa turvattu itsehallinto. Molemmilla on itsenäinen verotusoikeus ja ne voivat rajoituksitta päättää tuloveron tasosta alueellaan. Kunnat ja maakäräjät voivat myös vapaasti ottaa lainaa markkinoilta.

Ruotsin kunnat ja maakäräjät eroavat suuresti toisistaan muun muassa alueeltaan, asukasmäärältään, veroprosenttiltaan ja väestörakenteeltaan. Maakäräjät vastaavat pääosin terveydenhuoltopalveluista ja sairaanhoidosta ja kunnat sosiaalipalveluista, varhaiskasvatuksesta, koulutuksesta, vanhustenhuollosta, kaavoituksesta ja maankäytön suunnittelusta ja paikallisesta infrastruktuurista. Koska kuntien tehtäväkenttä on maakäräjiä laajempi, niiden yhteenlaskettu budjetti on maakäräjiin verrattuna noin kaksinkertainen.

Verotulojen osuus kuntien ja maakäräjien tuloista on Ruotsissa merkittävä, yli 50 prosenttia. Paikallishallintotasojen yhteenlaskettu keskimääräinen veroaste on Ruotsissa 32,19 % vuonna 2019 (kunnat 20,70 % ja maakäräjät 11,49 %). Suomessa keskimääräinen kunnallisveroprosentti on 19,88 vuonna 2019. Tulovero on Ruotsissa ainoa alueellisen ja paikallisen veron muoto. Vuonna 2019 veroprosentit vaihtelivat kunnissa 17,10 % ja 23,85 % välillä

<sup>8</sup> Katsauksen määrälliset tiedot OECD:n julkaisusta: Territorial Reviews Sweden 2017. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy. (<http://www.oecd.org/sweden/oecd-territorial-reviews-sweden-2017-9789264268883-en.htm>). Valtionosuusjärjestelmän kuvaus: Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. Statskontoret 2014:2. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>). Vuoden 2019 tilastotiedot: Ruotsin valtiovarainministeriö 2019. (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalekonomisk-utjamning-och-utjamning-av-lss-kostnader/>)

ja maakäräjillä 10,70 % ja 12,08 % välillä. Vuodesta 2009 paikallishallinto on saanut lisäksi oikeuden kerätä tuloja paikallisesti kiinteistömaksuilla, joka korvasi valtion kiinteistöveron. Valtio päättää maksun tason ja määrittelee maksun perusteet.

Ruotsin valtionosuusjärjestelmä perustuu sekä verotulojen että kustannuserojen tasaamiseen kuntien kesken ja maakäräjien kesken. Valtionavustusten osuus paikallis- ja aluehallinnon tuloista oli keskimäärin 30 prosenttia vuonna 2014. Keskiarvoa vääristää kuitenkin Tukholman kaupungin ja muiden suurten kaupunkien painoarvo. Suurimmissa kunnissa tulot perustuvat valtaosaltaan omiin tulolähteisiin, mutta tilanne on täysin toisenlainen maaseutumaisissa ja asukasmäärältään pienissä kunnissa. Sekä tulopohjan että menojen eroavaisuudesta johtuen valtionavut muodostavat merkittävän rahoituksen lähteen huomattavan suurelle joukolle Ruotsin kuntia. Valtionapujen osuus kunnan kokonaistuloista vaihtelee -20 prosentin (Danderydin kunta) ja 32 prosentin (Vilhelminan kunta) välillä.

Ruotsissa selvitetään parhaillaan kuntien tehtävien ja rakenteiden muutostarpeita. Helmikuussa 2017 asetetun parlamentaarisen komitean tehtävänä on arvioida, missä määrin erilaisilla rakenteellisilla toimenpiteillä (kuntien yhteistyö, kuntien yhdistyminen, tehtävien muutokset, erilainen vastuunjako kuntien kesken sekä mahdolliset muut toimenpiteet) voidaan vahvistaa kuntien kykyä kohdata yhteiskuntakehityksen haasteita. Selvityksen on tarkoitus valmistua viimeistään lokakuussa 2019.<sup>9</sup>

### **Valtioapujärjestelmän rakenne**

Ruotsin valtioapujärjestelmä uudistettiin 1990-luvun alussa yleiskatteelliseksi. Nykyisin yleiskatteellinen osuus muodostaa suurimman osan valtionavuista. Yleiskatteellisen järjestelmän lisäksi valtio maksaa korvamerkittyjä avustuksia määrättyihin tarkoituksiin. Valtionavustusten osuus valtioapujen kokonaisuudesta on Ruotsissa merkittävästi suurempi (38 %) kuin Suomessa (9,5 %). Vuonna 2014 valtioapuja kunnille ja maakäräjille myönnettiin yhteensä 144 miljardia SEK, josta 90 miljardia yleisenä valtionosuutena ja 54 miljardia korvamerkittyinä avustuksina.

Yleinen valtionosuus kunnille oli vuonna 2019 yhteensä 78 miljardia kruunua ja maakäräjille 32 miljardia kruunua. Asukasta kohden yleinen valtionosuus kunnille keskimäärin oli 7 693 kruunua ja maakäräjille 3 128 kruunua.

Ruotsissa kuntien yleinen valtionosuus koostuu kolmesta osasta: tulopohjan tasauksesta (85 %), kustannuserojen tasauksesta (9 %) ja rakenteellisista tuista (3 %). Lisäksi järjestelmään sisältyy vuoden 2014 valtionavustusuudistukseen liittyvä siirtymätasaus.

<sup>9</sup> Kommunutredningen (Fi 2017:02) (<http://www.sou.gov.se/kommunutredningen/>)

Sekä Suomessa että Ruotsissa on rakenteellisesti kaksiosainen järjestelmä, joka sisältää sekä tulopohjan että kustannuserojen tasauksen. Maiden välillä on kuitenkin selkeä ero näiden kahden osatekijän painotuksessa. Siinä missä Suomen järjestelmässä suurin osa valtion rahaa ohjataan kuntiin kustannuserojen tasauksen kautta, Ruotsissa kustannuserojen taseus on pääosin kuntien välistä. Vastaavasti tulopohjan tasauksen painoarvo on Ruotsin järjestelmässä Suomea suurempi, sillä suurin osa valtionosuuksista ohjataan Ruotsissa kuntiin pääosin valtion rahoittaman tulopohjan tasauksen kautta. Suomessa tulopohjan tasauksesta noin hieman alle puolet on kuntien keskinäistä ja hieman yli puolet valtion rahoittamaa.

Tulopohjan tasauksen tarkoituksena on tasoittaa paikallisten veropohjien eroavaisuuksia. Vuonna 2015 Ruotsin kuntien erot veropohjassa asukasta kohden laskettuna vaihtelivat 191 000 kruunusta 504 000 kruunuun välillä keskiarvon olleessa 240 000 kruunua/asukas.

Ruotsin tulopohjan taseusmallissa (inkomstutjämning) taseusraja on kunnille 1,15-kertainen koko maan keskimääräisen verotuloon verrattuna. Jos kunnan laskennallinen verotulo on pienempi kuin 115 prosentin taseusraja, kunta saa taseuslisää täysimääräisesti avustusta taseusrajaan saakka. Kunnat, joiden taseuksessa huomioon otettava verotulo on suurempi kuin 115 prosentin taseusraja, maksavat järjestelmään taseusvähennystä 60-85 prosenttia taseusrajan ylimenevältä osalta. Vuonna 2019 yhteensä 11:ssä Ruotsin 290 kunnasta verotulot ovat yli 115 prosenttia keskimääräisestä verotulosta. Näistä 9 sijaitsee Tukholman alueella. Tulojen taseuksessa kuntien vähennys/lisäys vaihtelee -23 703 kruunusta/asukas (Danderyd) 18 219 kruunuun/asukas (Eda).

Suurimman rahoitusvastuun tulojen taseuksesta kantaa Ruotsissa valtio. Kuten Suomessa, tulopohjan taseuksessa kuntien ja maakäräjien verotukseen vaikuttavaa kannustinongelmaa vähennetään käyttämällä laskelmissa laskennallista, potentiaalista veroprosenttia kunnan/maakäräjien todellisen veroprosentin sijaan. Tästä huolimatta Ruotsissa on havaittu, että järjestelmä vaikuttaa sekä taseusvähennystä maksavien että taseuslisää saavien kuntien ja maakäräjien halukkuuteen nostaa veroja.

Kustannuserojen taseusjärjestelmän (kostnadsutjämning) tarkoituksena on tasoittaa sellaisia lakisääteisten pakollisten palvelujen kustannuseroja, joihin kunnat eivät voi itse vaikuttaa. Kuten Suomessa myös Ruotsissa järjestelmä ottaa huomioon kuntien välisiä eroja asukkaiden palvelutarpeessa, alueen ominaisuuksissa ja toisaalta palvelujen tuottamisen kustannuksissa. Kustannuserojen taseusjärjestelmän laskentaperusteina Ruotsissa ovat muun muassa palkkakustannukset, pitkät etäisyydet, pieni/muuten haasteellinen oppilaspoija.

Toisin kuin tulopohjan taseusjärjestelmä, joka on Ruotsissa pääosin valtion rahoittama, menojen kustannuserojen taseus on täysin kuntien ja maakäräjien välinen. Kustannuserojen

tasauksessa Ruotsin kuntien väliset erot valtionosuuden määrissä ovat pienempiä kuin tulojen tasauksessa, vaihdellen – 6 045 kruunua/asukas ja 12 286 kruunua/asukas välillä vuonna 2019.

Ruotsin kustannuserojen taseus perustuu vakiokustannuksiin (standardkostnad), joissa otetaan huomioon kymmenen erillistä osamallia: päivähoido, esikoulu ja perusopetus, lukiokoulutus, yksilö- ja perhehoito, ulkomaalaistaustaiset lapset ja nuoret, vanhustenhuolto, väestömuutokset, taajamarakenne, palkkakustannukset ja joukkoliikenne<sup>10</sup>. Jokainen osamalli sisältää vielä vaihtelevia muuttujia, jotka kuvaavat mm. kunnan väestörakenteeseen, etniseen taustaan, sosiaaliekonomiseen tilanteeseen ja maantieteeseen liittyviä tekijöitä. Järjestelmän heikkoutena on todettu olevan läpinäkyvyyden puute, mikä johtuu laskennan monimutkaisuudesta.

Ruotsin valtionosuusjärjestelmään sisältyvät rakenteelliset avustukset (strukturbidrag) liittyvät aluepolitiikkaan. Niiden tarkoituksena on vahvistaa pieniä ja vähenevän väestön ja/tai työmarkkinoiden ongelmista kärsiviä kuntia. Vuonna 2019 avustusta sai 61 kuntaa. Avustuksen määrä vaihteli 4 kruunusta/asukas ja 4 942 kruunuun/asukas keskiarvon ollessa 1 384 kruunua/asukas. Avustuksesta hyötyivät eniten syrjäiset kunnat.

Tulopohjan tasauksen, kustannuserojen tasauksen, rakenteellisen avustuksen ja siirtymätasauksen huomioon ottamisen jälkeen vuonna 2019 yhteensä yhdeksän Ruotsin kuntaa on valtionosuusjärjestelmässä nettomaksajia.<sup>11</sup> Suomessa vain yksi kunta, Kauniainen, on valtionosuusjärjestelmän nettomaksaja vuonna 2019.

Toisin kuin Suomessa, merkittävä osuus Ruotsin valtionavuista maksetaan kunnille ja maakäräjille korvamerkittyinä avustuksina. Vuonna 2016 korvamerkittyjä avustuksia oli yhteensä 129, joista 93 oli suunnattu kunnille ja 36 maakäräjille. Esimerkiksi maahanmuutosta ja pakolaisista aiheutuneita kuntien ja maakäräjien kasvaneita kustannuksia on otettu huomioon lisäämällä korvamerkittyjä avustuksia ja nostamalla niiden tasoa. Vaikka pyrkimys on viime vuosina ollut valtionapujärjestelmän yleiskatteellisen luonteen lisäämiseen, poliittinen paine ajaa jatkamaan eri tarkoituksia varten korvamerkittyjä avustuksia. Lisäksi Ruotsissa on pitkä perinne harkinnanvaraisten avustusten käyttämisestä paikallis-hallinnon rahoittamiseksi. Esimerkki korvamerkityistä avustuksista on erityinen avustus vanhustenhuoltoon, joka oli määrältään lähes miljardi kruunua vuonna 2015. Korvamerkittyjen avustusten määrän odotetaan edelleen kasvavan, muun muassa pakolaisista aiheutuvien lisäkustannusten rahoittamiseksi. Suurin osa korvamerkityistä avustuksista on suunnattu koulutukseen.

<sup>10</sup> ks. tarkemmin Det kommunala utjämningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014. Statskontoret 2014:2. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

<sup>11</sup> Ruotsin valtiovarainministeriö 2019.

Vuonna 2010 OECD kiinnitti Ruotsin kuntien tasausjärjestelmässä huomiota kolmeen seikkaan: 1) järjestelmän monimutkaisuuteen, 2) kykyyn ottaa huomioon kustannukset, jotka johtuvat maahanmuuttajien integroimisesta työmarkkinoille sekä 3) tasausjärjestelmän verotusta vääristävään kannustevaikutukseen. OECD suositteli kustannuserojen tasauksen erottamista muusta yleiskatteellisesta avustuksesta ja sen laskennan yksinkertaistamista, esimerkiksi huomioon otettavien tekijöiden vähentämistä. Lisäksi ehdotettiin maahanmuuton kustannusten tarkempaa selvittämistä ja mahdollista ulkomailla syntyneiden maahanmuuttajien painoarvon kasvattamista. Lisäksi OECD ehdotti, että tulopohjan tasausjärjestelmän rahoitusta muutettaisiin siten, että järjestelmästä tehtäisiin vaiheittain vähemmän tasaava, jotta varakkaimmilla kunnilla ja maakäräjillä olisi kannustin kehittää veropohjaansa.

Ruotsin valtionosuusjärjestelmän kustannuserojen tasausjärjestelmän muutostarpeita on selvitetty vuonna 2018<sup>12</sup>. Komitean muutosehdotukset koskevat muun muassa järjestelmän yksinkertaistamista (mm. väestöryhmien määrää terveyden- ja sairaanhoidon tekijöissä tulisi vähentää), indeksikorotuksia, uutta osamallia maahanmuuttajien kunnalliseen aikuis- ja ruotsinkielenkoulutukseen, koulutustason huomioon ottamista väestön terveyden ja hyvinvoinnin tekijänä, harvan asutuksen huomioon ottamista esikoulu- ja vanhus-tenhuollon tekijöissä sekä harvaanasuttujen alueiden ambulanssimatkojen kompensaa-tion korottamista ja lasten määrän muutoksen huomioon ottamista sekä kasvavissa että väestöään menettävissä kunnissa. Ehdotusten kokonaisvaikutuksena arvioidaan kustannusten korvauksen osalta kustannuserojen tasauksen nettomaksajina olevien kuntien osuuden laskevan nykyisestä 122 kunnasta 102:een.

---

12 Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnigen för kommuner och landsting. SOU 2018:74

## 3 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä vuodesta 2021 alkaen

### 3.1 Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus kunnan talouteen

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä merkittävä osa kuntien tehtävistä siirtyy maakuntien vastuulle. Sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon järjestämisvastuun siirrolla kunnista maakunnille on erittäin suuria vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kuntien käyttötalouteen, jossa käyttötaloustulojen ja –menojen taso ja rakenne muuttuvat kokonaisuudessaan. Samalla kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot pienenevät lähes puoleen nykyisestä, kuntien ta-seiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyvät käytännössä ennallaan. Ehkä oleellisin, pidem-mällä aikajänteellä näkyvä vaikutus kuitenkin on väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvien sote-palvelujen kustannusten ja niistä seuraavien kuntatalouteen kohdistu-vien riskien siirtyminen pois yksittäisten kuntien vastuulta. Väestön hyvinvointiin liittyvät tekijät näkyvät kuitenkin myös jatkossa kuntien elinvoimaisuudessa ja toisaalta kunnalle jäävien tehtävien kustannuksissa.

Maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät ovat muodostaneet keskimäärin 57 prosenttia kuntien käyttötalousmenoista. Käytännössä maakunnille siirtyvät kustannukset ovat lähes kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveydenhuollon menoja.

Käyttötalousmenojen jakauman muutos tarkoittaa sitä, että kuntien käyttötalous painot-tuu uudistuksen jälkeen pääosin varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Jos kuntien jäljelle jäävien käyttötalousmenojen jakauma tulisi uudistuksen jälkeen säilymään nykyisen kaltaisena, opetus- ja kulttuuritoimen osuus olisi kohoamassa noin 60 prosent-tiin. Käytännössä kuntien tulojen ja käyttötalousmenojen pienentyminen sekä uudelleen



kohdentuminen tarkoittaa väistämättä myös sitä, että mahdolliset käyttötalouden sopeutustoimet tulevat jatkossa kohdistumaan aiempaa enemmän esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen.

**Taulukko 3. Kunnan rahoituksen muodostuminen, arvio vuoden 2019 tasolla**

Kunnan rahoituksen muodostuminen	Nykyinen rahoitus, euroa	Kuntiin jäljelle jäävä rahoitus, euroa	Muutos, euroa
Toimintakate + poistot	31 381 534 000	13 743 679 781	-17 637 854 219
Kunnallisvero	19 978 395 121	8 934 655 268	-11 043 739 853
Yhteisövero	2 068 786 500	1 473 638 592	-595 147 908
Kiinteistövero	1 850 000 000	1 850 000 000	0
Peruspalvelujen valtionosuus	8 362 062 886	2 318 571 030	-6 043 491 855
Valtionosuus, OKM	-85 399 765	-85 399 765	0
Rahoituserät, netto	252 448 000	252 448 000	0
Verotuskust. alentuminen	0	70 000 000	70 000 000
Valtionosuusudistuksen järjestelmämuutoksen tasaus	24 399	0	-24 399
Vuosikate – poistot (tasapainotila)	1 044 734 342	1 070 233 344	25 499 002

Kunnista maakuntien rahoitukseen siirtyvän kustannuksen määrä on vuoden 2019 tasolla noin 17,6 miljardia euroa.<sup>13</sup> Vastaavasti kunnilta vähennetään valtionosuutta 6 miljardia euroa, yhteisöveroa noin 0,6 miljardia euroa (9,02 prosenttiyksikköä) sekä kunnallisveroa 11 miljardia euroa, joka vastaa alustavien laskelmien mukaan 11,58 prosenttiyksikön kunnallisveron tuottoa. Kun arviot siirtyvien tehtävien kustannuksista muuttuvat, samoin kuin siirtyvän valtionosuuden muuttuessa, myös kunnallisveroprosentista vähennettävä osuus muuttuu.

Koko maan tasolla tuloja ja kustannuksia siirretään yhtä paljon, mutta siirtyvät kustannukset ja tulot poikkeavat kunnittain. Lähtökohtaisesti ilman rahoitusjärjestelmiin tehtäviä muutoksia tulojen ja kustannusten siirron vaikutukset kuntien tasapainotilaan olisivat merkittävät. Nykyisellä valtionosuusjärjestelmällä eri laskelmissa muutokset ovat olleet noin -1 000 – +1 500 euroa asukasta kohti. Suurten muutosten takia on välttämätöntä tehdä muutoksia valtionosuusjärjestelmään ja täydentää niitä erillisillä tasauselementeillä, joita kuvataan tarkemmin luvussa 3.4.

<sup>13</sup> Tässä esitettävät arviot perustuvat valtiovarainministeriön keväällä 2018 julkaisemiin laskelmiin.

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus kuntien verorahoitukseen on merkittävä. Peruspalvelujen valtionosuuksista pääosa siirtyy maakuntien rahoitukseen, ja samalla myös kunnallisveroa ja yhteisöveroa leikataan. Sen sijaan kuntien kiinteistövero säilyy ennallaan. Taulukossa 4 on arvio verorahoituksen muutoksesta vuoden 2019 tasolla.

**Taulukko 4. Kuntien verorahoituksen (verotulot ja valtionosuudet) muutos vuoden 2019 tasossa (arvio)**

	Nykyinen verorahoitus, euroa	Nykyinen verorahoitus, %	Verorahoitus uudistuksen jälkeen, euroa	Verorahoitus uudistuksen jälkeen, %
Kunnallisvero	19 978 395 121	62,1	8 934 655 268	61,7
Yhteisövero	2 068 786 500	6,4	1 473 638 592	10,2
Kiinteistövero	1 850 000 000	5,8	1 850 000 000	12,8
Valtionosuus <sup>14</sup>	8 276 663 121	25,7	2 233 171 265	15,4
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>32 173 844 742</b>	<b>100,0</b>	<b>14 491 465 125</b>	<b>100,0</b>

Huolimatta yli 11 miljardin euron vähennyksestä kunnallisveron suhteellinen osuus säilyy ennallaan. Suhteellisesti eniten muuttuu kiinteistöveron osuus, joka yli kaksinkertaistuu uudistuksen myötä. Valtionosuus pienenee noin neljänneksestä 15 prosenttiin.

### 3.2 Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus kuntien valtionosuusjärjestelmään

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä noin 70 prosenttia laskennallisesta valtionosuudesta siirtyy maakuntien rahoitukseen. Hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta (HE 15/2017) sekä siihen sisältyvä kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen sisältää käytännössä niin sanottujen sote-perusteisten osien siirron maakuntien rahoitukseen. Järjestelmään ehdotetaan tehtäväksi uudistuksen yhteydessä vain välttämättömät muutokset. Lähtökohta on, että muutos ei saa merkitä yhdenkään kunnan talouden ajautumista vaikeuksiin uudistuksen takia. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen sisältyy erilaisia taseuselementtejä, joilla tasoitetaan kuntien kustannusten ja tulojen siirrosta aiheutuvia lähtökohtaisesti suuria muutoksia talouden tasapainotilaan.

Taulukossa 5 kuvataan miten peruspalvelujen valtionosuuden eri osatekijät muuttuvat maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Luvussa 2.3.3 kuvataan tarkemmin uudistuksessa tarkistettavan valtionosuusjärjestelmän perusteita.

<sup>14</sup> Sisältää sekä VM:n peruspalvelujen valtionosuuden että OKM:n rahoituksen

**Taulukko 5 Peruspalvelujen valtionosuuden siirtyvät erät maakunta- ja sote-uudistuksessa vuoden 2019 tasolla, arviolaskelma keväältä 2018**

	Nykytilanne	Uusi järjestelmä
Asukasmäärä, 31.12.2017	5 495 333	5 495 333
Ikärakenne, euroa	18 217 600 920	7 801 857 476
Sairastavuus, euroa	6 243 254 823	0
Muut, euroa	1 650 165 630	1 031 450 631
<b>Laskennalliset kustannukset yhteensä</b>	<b>26 111 021 372</b>	<b>7 833 308 107</b>
Omarahoitusosuus, euroa	19 486 671 091	5 947 818 860
Omarahoitusosuus, euroa/asukas	3546,04	1082,34
Valtionosuusprosentti	25,37	24,07
<b>Valtionosuus omarahoitusosuuden jälkeen, euroa</b>	<b>6 624 350 281</b>	<b>1 885 489 247</b>
Lisäosat, yhteensä, euroa	329 415 101	231 222 087
Valtionosuuksien vähennykset ja lisäykset, euroa	622 612 317	-510 534 712
<b>Valtionosuus ennen verotuloihin perustuvaa tasausta, euroa</b>	<b>7 578 490 324</b>	<b>1 606 176 622</b>
Verotuloihin perustuva tasaus, euroa	745 830 390	665 635 157
Verotuloihin perustuvan tasauksen neutralisointi, euroa	-	80 195 233
V. 2015 järjestelmämuutoksen tasaus, euroa	10 970 105	-
<b>Kunnan peruspalvelujen valtionosuus, euroa</b>	<b>8 324 320 714</b>	<b>2 352 007 012</b>

Peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärä pienenee noin kuusi miljardia euroa maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvien tulosiirtojen myötä. Pääosa vähennyksestä, noin 4,7 miljardia euroa, koostuu sote-osuuden irrottamisesta laskennallisista kustannuksista. Sairastavuuskriteeri kokonaisuudessaan ja yli 16-vuotiaiden ikäryhmät poistuvat pääosin peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista. Tämän lisäksi esimerkiksi veromenetysten kompensatioista siirtyy kuntien valtionosuuksista maakuntien rahoitukseen noin 1,3 miljardia euroa.

Muutoksen myötä tulojen tasauksen osuus kasvaa merkittävästi. Sen euromäärä ei juuri-kaan muutu. Sen sijaan tarve-erojen ja kustannusten tasauksesta siirtyy aiemmin mainittu noin 70 prosentin osuus maakuntien rahoitukseen. Nykyisin tulojen tasauksen osuus peruspalvelujen valtionosuudesta on noin 9 prosenttia. Uudistuksen jälkeen se kasvaa noin 28 prosenttiin.

### 3.3 Kuvaus maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisestä valtionosuusjärjestelmästä

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää on muutettava, jotta valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Osa laskentatekijöistä eivät enää ole toimivia, kun 70 prosenttia peruspalvelujen valtionosuuksista siirtyy maakuntien rahoitukseen. Lisäksi kunnallis- ja yhteisöverotulojen alentaminen tarkoittaa sitä, että nykymuotoinen verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus ei ole enää toimiva uudessa tilanteessa.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakennetta ei ole tarkoitus muuttaa uudistuksen yhteydessä. Järjestelmä perustuu jatkossakin tarve-erojen ja tulojen tasaukseen. Näiden keskinäinen suhde muuttuu, kun laskennallista kustannuksista 70 prosenttia siirtyy maakuntien rahoitukseen, mutta tulojen tasaukseen käytettävä euromäärä pysyy lähes ennallaan.

Ikärakenne on edelleen laskennallisten kustannusten perusta. Siinä huomioitaisiin kuntien valtionosuustehtävien painottuminen varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen eli 0–15-vuotiaiden ikäluokkiin. Edellä mainittujen ikäluokkien lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi yhdestä yhtenäisestä yli 16-vuotiaiden ikäluokasta.

Ikäluokkiin sitomattomat kustannusperusteet olisivat sairastavuutta ja työttömyyttä lukuun ottamatta nykyisen valtionosuuslain mukaiset, eli vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyyskerroin, saaristo- ja saaristo-osakuntakerroin, asukastiheyskerroin sekä koulustaustakerroin. Työttömyys ei poistu kokonaan valtionosuusjärjestelmästä, vaan se siirtyy lisäosiin.

Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä huomioitaisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte-kerroin) lisäosalla. Sillä pyritään kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä edistäviin toimiin. Työttömyyden ja hyte-kertoimen lisäksi muita lisäosia olisivat edelleen syrjäisyys ja saamen kotiseutualueen kunnan lisäosat.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentaperusteita muutetaan maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä. Siihen tehdään useita muutoksia. Laskennallinen kiinteistövero palautetaan 50 %:n osuudella verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Voimallitoksia koskeva vero-osuus jää kuitenkin ydinvoimallitoksia lukuun ottamatta tasauksen ulkopuolelle. Tasausprosentteja muutetaan tasausrajan ala- ja yläpuolella. Itse tasausraja jää ennalleen, eli 100 prosenttiin. Sen sijaan tasausvähennysprosentti alenee ja on jatkossa 15 prosenttia tasausrajan ylittävältä osalta. Tasauslisää kunta saa 90 prosenttia kunnan asukasta kohti lasketun laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta.

Koska maakunta- ja soteuudistuksesta aiheutuva muutos kuntien talouteen on hyvin merkittävä kuntakohtaisesti, valtionosuusjärjestelmään sisältyy erillisiä tasauselementtejä. Sote-siirron muutosrajoittimella tasataan kunnista maakuntiin siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Rajoittimen jälkeenkin muutokset kuntien rahoituksessa ovat niin suuret, että järjestelmää täydennetään valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Sillä rajoitetaan muutosta uudistusta edeltävään taloudelliseen tilanteeseen. Näitä tasausmenettelyjä kuvataan tarkemmin luvussa 3.4.

Uuden valtionosuusjärjestelmän rakenne esitetään lukuina taulukossa 3.

### **Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin**

Koko ajan kasvavien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten takia tarvitaan keinoja edistää väestön terveyttä, toimintakykyä ja hyvinvointia sekä ehkäistä syrjäytymistä. Hyvinvoiva väestö on edellytys menestyvälle ja elinvoimaiselle kunnalle. Vaikka hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kuntien tehtävä, nykyinen tarveperusteinen valtionosuusjärjestelmä ei välttämättä kannusta tämän tehtävän hoitamiseen riittävästi.

Vuoden 2021 alusta alkaen kunnat saavat hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustinrahaa valtionosuuden lisäosana, joka on uudenlainen avaus kuntien rahoitusjärjestelmään. Sen päämääränä on varmistaa kuntien aktiivinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toiminta myös sote-uudistuksen jälkeen. Kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sisältäen myös syrjäytymisen ehkäisyn ja osallisuuden edistämisen ovat suunnitelmallista ja aktiivista toimintaa, joka tarvitsee toteutuakseen pysyvät rakenteet. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen näkyy kaikessa kunnan toiminnassa muun muassa kunnan johtamisessa sekä osana varhaiskasvatusta, peruskoulutusta, kulttuuri ja liikunta-toimea, teknistä toimea ja muita kunnan tehtäviä. Nämä tehtävät eivät ole kunnille uusia, mutta sote-palveluiden siirtyessä maakunnille nämä tulee organisoida uudella tavalla useissa kunnissa. Uudelleen organisoinnissa korostuu myös toimivien yhdyspintojen muodostaminen maakuntien ja kuntien järjestämisen palvelujen välillä. Näitä yhdyspintoja muodostuu sote-palvelujen lisäksi myös muille hallinnonaloille kuten kulttuuriin, kaavoitukseen ja liikenteeseen liittyviin tehtäviin.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden hyte-kerroin on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa tehdyn pitkäaikaisen kehittämistyön tulos ja siinä on taustalla laaja-alainen kotimaisen ja kansainvälisen tutkimuksen hyödyntäminen (Ikonen ym. 2018). Siinä tähdätään siihen, että tehdään laaja-alaisesti oikeita asioita. Hyte-kerroin huomioi lukuisia väestön hyvinvointiin ja terveyteen sekä toisaalta syrjäytymiseen vaikuttavia tekijöitä ja seuraa niissä tapahtuvia muutoksia. Kaikesta väestön hyvinvointia ja terveyttä edistävästä toiminnasta

ei tällä hetkellä ole kuitenkaan käytettävissä vertailukelpoista tietoa, joka olisi kaikista kunnista saatavilla. Esimerkiksi varhaiskasvatukseen tai kulttuurihyvinvointiin<sup>15</sup> liittyviä indikaattoreita ei ole ollut mahdollista vielä sisällyttää kertoimeen.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitus on yhteensä noin 60 miljoonaa euroa, josta puolet otetaan maakuntien rahoituksesta. Kunta saa rahoitusta sen mukaan, miten hyvin se hoitaa tehtävänsä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Hyte-kerroin tulee perustumaan kunnan toimintaa ja toiminnan tuloksia kuvaaviin indikaattoreihin, joihin kunta voi omilla toimillaan vaikuttaa. Kertoimessa on toimintaa kuvaavia indikaattoreita 29. Kertoimien suuri lukumäärä perustuu toiminnan arvioimiseen mahdollisimman laajasti. Jos indikaattoreita olisi vain muutama, olisi vaarana, että keskitytään vain mitattaviin asioihin. Toimintaa koskevat indikaattorit koskevat tällä hetkellä peruskoulua, liikuntaa ja johtamista. Aikaansaatua tulosta kuvaavia tulosindikaattoreita on kahdeksan. Niissä huomioidaan mm. toimeentulotuen tarve, työkyvyttömyys, koettu terveys, ylipaino sekä nuorisotyöttömyys ja koulupudokkuus. Muutosta mittaamalla tasoitetaan mahdollisia eroja lähtötasossa esimerkiksi väestörakenteesta ja sairastavuudesta johtuen.

Jokaiselle indikaattorille lasketaan kuntakohtainen pistemäärä välille 0–100. Näistä pistemääristä lasketaan kuntakohtaisesti sekä prosessi-indikaattoreiden, että tulosindikaattoreiden pistemäärien keskiarvo. Prosessi-indikaattoreiden yhteispaino on 0,5 ja tulosindikaattoreiden 0,5, jolloin kunnan hyte-kerroin saadaan laskelmalla näin muodostuneet prosessi- ja tulosindikaattoripisteet yhteen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kohdennettava kokonaisrahasumma jaetaan kuntien kesken hyte-kertoimien ja asukasmäärien perusteella (Ikonen ym. 2018).

### 3.4 Järjestelmämuutoksesta aiheutuvat tasauselementit

Edellä luvussa 3.1 on kuvattu maakunta- ja soteuudistuksen vaikutuksia kuntien tuloihin ja kustannuksiin. Lähtökohtaisesti useissa kunnissa kuntakohtaiset muutokset talouden tasapainotilaan (vuosikate vs. poistot) ovat merkittävät, koska siirtyvät kustannukset poikkeavat siirtyvistä tuloista. Suuret muutokset johtuvat useista tekijöistä:

- Sote-kustannusten vaihteluväli kunnittain on suuri (2 400 – 6 200 euroa/as)
- Kunnallisveron tuoton vaihteluväli on suuri eli lähes nelikertainen ääripäiden osalta, jolloin tasasuuruinen kunnallisveroprosentin

<sup>15</sup> Tätä pilotoidaan keväällä 2019.

alennus kohtelee kuntia euromääräisesti ja euroa/asukas hyvin eri tavoin

- Yhteisöveron tuotto vaihtelee kunnissa voimakkaasti, kuntaosuuden alentamisen vaikutus poikkeaa selvästi kuntakohtaisesti
- Verotulojen alenema vaikuttaa merkittävästi verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaukseen, ja ilman siihen esitettyjä muutoksia sekä sote-muutosrajoitinta, pääosa kunnista menettäisi oleellisesti valtionosuustulojaan

Edellä mainituista syistä johtuen kuntien tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajaaminen sote-uudistuksen yhteydessä on arvioitu välttämättömäksi kuntien talouden kantokyvyn takaamiseksi. Käytännössä kunnittaisia muutoksia uudistuksessa rajataan kahdella erilaisella tasauselementillä: järjestelmämuutoksen tasauksella ja sote-siirron muutosrajoittimella.

Muutosrajoittimen perusteella kunnalle myönnetään valtionosuuden lisäystä, jos tehtävien järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle kunnan tulot vähenevät enemmän kuin mitä kunnasta maakunnalle siirtyvät kustannukset ovat. Lisäys ei ole täysimääräinen, vaan se on rajoitettu 60 prosenttiin muutoksen suuruudesta. Vastaavasti kunnan valtionosuutta vähennetään, jos siirtyvät kustannukset ovat siirtyviä tuloja suuremmat. Myös vähennyksen osalta muutos on rajoitettu 60 prosenttiin.

Laskennan lähtötilanteen vaikeuden vuoksi uuden rahoitusmallin tuottamat kuntakohtaiset muutokset ovat joidenkin kuntien osalta niin mittavia, että on katsottu perustelluksi rajoittaa uudistuksen vaikutuksia järjestelmämuutoksen tasauksella. Lain valmistelussa on päädytty siihen, että tasaus suhteutetaan uudistusta edeltävään kuntakohtaiseen tasapainoon. Kuntien taloudellinen tasapainotila lasketaan vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotuksena. Järjestelmämuutoksen tasaus toteutetaan portaittain kohti uutta tasapainotilaa. Uudistuksen voimaantulovuonna kunnan talouden tasapainotila turvataan uudistusta edeltävälle tasolle. Sen jälkeen neljänä vuonna sallitaan +/- 25 euroa asukasta kohti laskettu muutos kunnan tasapainotilaan. Toisin sanoen kokonaisuutos voi kussakin kunnassa olla enintään +/- 100 euroa asukasta kohti. Sekä sote-siirron muutosrajoitin että järjestelmämuutoksen tasaus jäävät pysyvinä elementteinä valtionosuusjärjestelmään.

## 4 Kuntien erilaistumiskehitys ja toimintaympäristön muutos

Yksi keskeinen syy valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden selvittämiseksi on kuntien toimintaympäristön muutos ja sen vaikutukset kuntien tehtävien järjestämiseen ja talouteen. Tässä luvussa tarkastellaan näitä kunnissa tapahtuneita muutoksia väestön, verotuksen ja opetuksen järjestämisen osalta. Erityisesti huomiota kiinnitetään kuntakentän ääripäihin, jotta voidaan tarkastella kuntien mahdollista eriytymistä eri mittareilla mitattuna.

### 4.1 Väestön keskittyminen

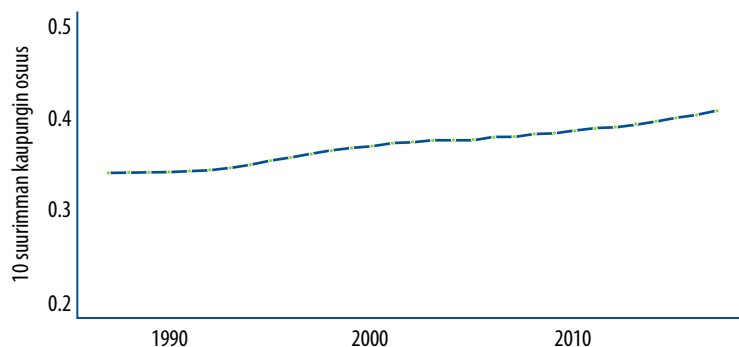
Manner-Suomessa<sup>16</sup> oli vuoden 2017 lopussa 295 kuntaa ja yhteensä 5 483 641 asukasta. Kuntien koko vaihteli 734 asukkaasta (Luhanka) 643 272 asukkaaseen (Helsinki).

Kuviossa 2 esitetään suurimpien kaupunkien osuuden muutos Suomen väestöstä vuosina 1987-2017. Keskimäärin osuus on kasvanut tällä ajanjaksolla noin 0,6 prosenttiyksikköä vuodessa. Osuuden kasvussa on jonkin verran kausittaista vaihtelua, ja esimerkiksi viimeksi 2000-luvun alkupuolella kasvu on ollut lähellä nollaa, mutta yhtenäkkään tarkastelujakson vuotena muutos ei ole ollut negatiivinen.

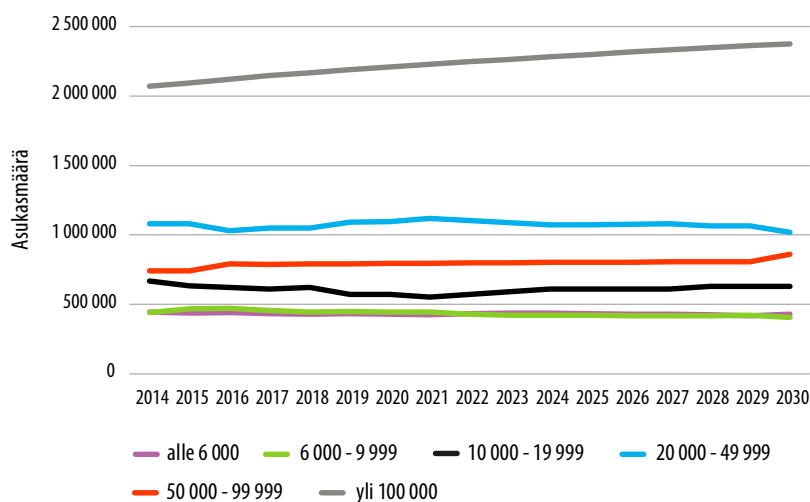
---

<sup>16</sup> Ahvenanmaan kunnat on rajattu tarkastelun ulkopuolelle myös muissa laskelmissa.



**KUVIO 2: 10 Suurimman kaupungin osuus Suomen väestöstä, 1987–2017**

Keskittyminen näyttäisi jatkuvan myös tulevaisuudessa. Kuviossa 3 tarkastellaan eri koluokan kuntien väestökehitystä vuoden 2015 väestöennusteen perusteella<sup>17</sup>. Kuviosta voidaan selvästi nähdä, että tulevaisuudessa väkiluvun kasvu kohdistuu nimenomaan suuriin, yli 100 000 asukkaan kaupunkeihin. Muissa kuntakokoluokissa muutokset ovat tähän ryhmään verrattuna selvästi vähäisempiä.

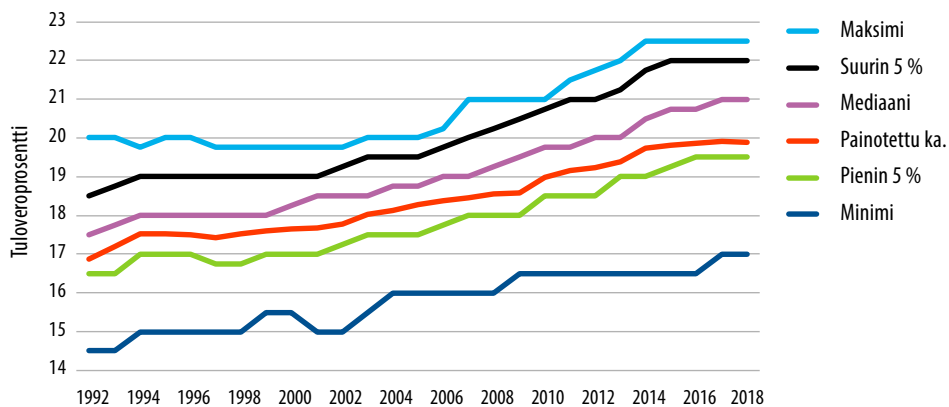
**KUVIO 3: Väestön kehitys kuntakoon mukaan, 2014–2030**

17 Raportin kirjoitusajankohtana tuorein väestöennuste (2018) oli saatavilla vain koko maan tasolla.

## 4.2 Erot kuntien tuloveroprosenteissa

Kuntien tuloveroprosenteissa on merkittäviä eroja. Kuviossa 4 on kuvattu näitä eroja ajanjaksolla 1992-2018:

**KUVIO 4: Kuntien tuloveroprosenttien kehitys 1992–2018**



Kuviossa on esitetty kaksi keskimääräistä veroprosenttia kuvaavaa muuttujaa (mediaani ja verotuloilla painotettu keskiarvo) sekä kaksi veroprosenttien ääripäitä kuvaavaa vastinparia (minimi/maksimi sekä pienimmän/suurimman viiden prosentin raja<sup>18</sup>).

Kuviosta nähdään, että kaikilla näillä mittareilla kuntien veroprosentit ovat nousseet 1990-luvulta lähtien. Lisäksi veroprosenttien välillä on merkittäviä eroja: Vuonna 2018 kaikista pienimmän ja suurimman veroprosentin ero oli 5,5 prosenttiyksikköä, sekä pienimmän ja suurimman 5 prosentin rajojen välillä eroa oli 2,5 prosenttiyksikköä.

Toisaalta näissä eroissa tapahtunut muutos on ollut melko vähäistä. Kuten taulukosta 6 nähdään, veroprosenttien ääripäiden erot olivat vuosina 1992 ja 2018 lähestulkoon samat. Kuntien veroprosenttien eriytyminen ei näyttäisi olevan uusi ilmiö, vaan veroprosentit ovat olleet eriytyneitä ja niiden ero on pysynyt melko samanlaisena vähintään 1990-luvun alusta lähtien.

<sup>18</sup> Koska Manner-Suomessa on (tarkasteluvuodesta riippuen) noin 300 kuntaa, voi pienimmän/suurimman 5 %:n rajan tulkita karkeasti myös vuoden 15:ksi pienimmäksi/suurimmaksi veroprosentiksi.

**Taulukko 6: Kuntien tuloveroprosenttien ääripäiden erotuksia**

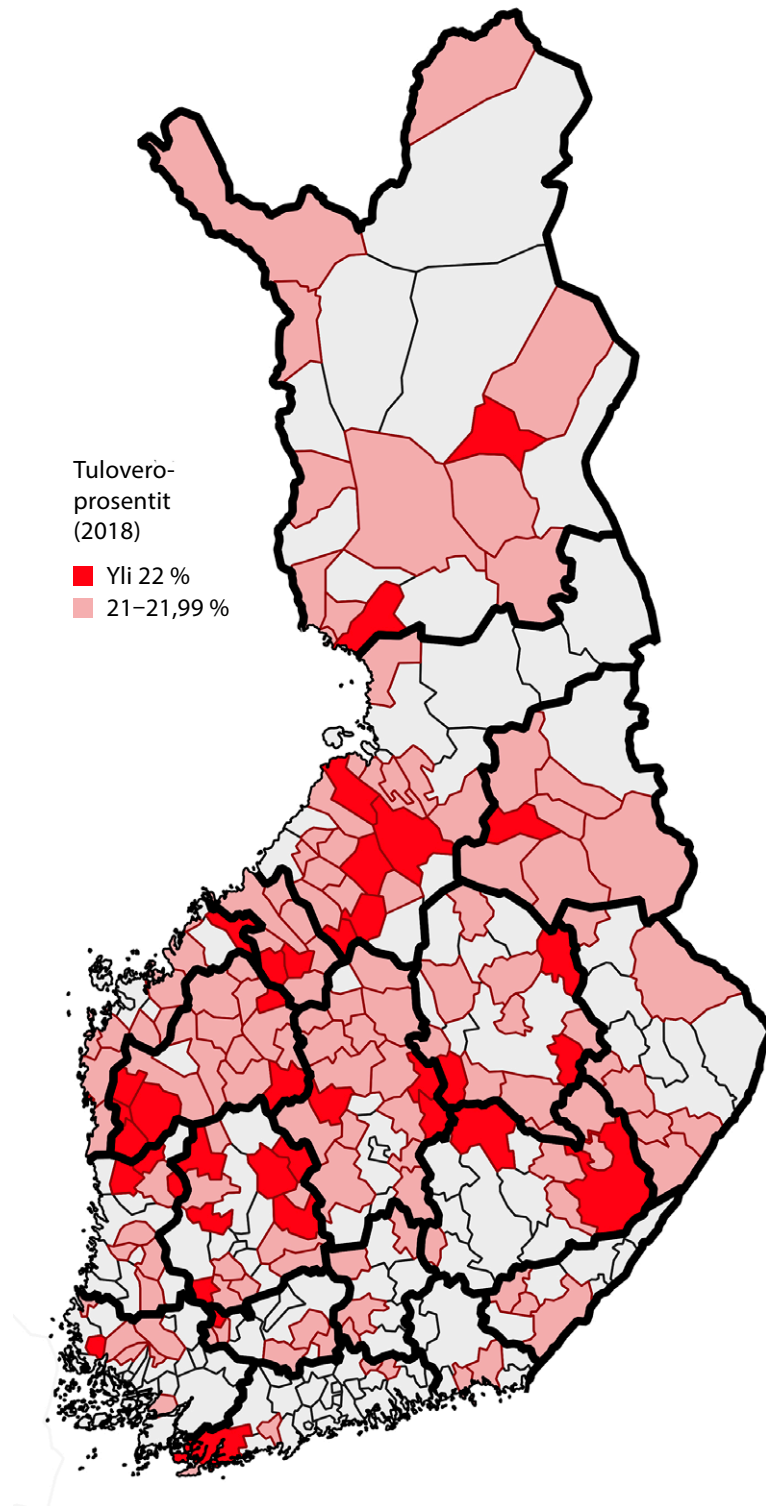
Vuosi	Suurin - Pienin	Suurin 5 % - Pienin 5 %
1992	5,5	2
1998	4,75	2,25
2008	5	2,25
2018	5,5	2,5

Kuntien veroprosenteissa on nähtävissä myös maantieteellistä eriytymistä. Kuvassa 2 on merkitty kartalle kunnat, joissa veroprosentti on vähintään 21 prosenttia. Kuvasta voidaan nähdä, että korkeat veroprosentit ovat yleisempiä Länsi-Suomessa, ja maakunnittain eniten vähintään 22 prosentin kuntia on Pirkanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla, 6 kuntaa kummassakin. Kaikkien maakuntien luvut on lueteltu taulukossa 7.

Kartasta on myös nähtävissä, että korkeat veroprosentit ovat keskittyneet maakuntien reuna-alueille, kun taas maakuntien keskuskaupungeissa ja niiden läheisyydessä veroprosentti on tyypillisesti matalampi.

Tämän lisäksi korkean veroprosentin kunnat ovat usein keskittyneet melko yhtenäisiin "ryppäisiin". Ilmeisin selitys tälle on se, että naapurikunnat ovat monesti samankaltaisia taloustilanteeltaan ja toimintaympäristöltään, mutta toinen mahdollinen osaselitys on naapurikuntien keskinäinen vuorovaikutus veroprosenttien suhteen. Esiselvitystyön osana järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa erityisesti pienten kuntien edustajat toivat esiin, että naapurikuntien veroprosentit ovat yksi merkittävä tekijä oman veroprosentin muuttamiseen liittyvässä harkinnassa. Myöskään tästä näkökulmasta ei siis ole yllättävää, että niin matalien kuin korkeiden veroprosenttien kunnat ovat keskittyneet lähelle toisiaan.

**KUVA 2:** Kuntien tuloveroprosentit. Tummanpunaisella merkitty kunnat, joissa tuloveroprosentti on vähintään 22 %, ja lisäksi vaaleanpunaisella kunnat, joissa veroprosentti on vähintään 21 %.



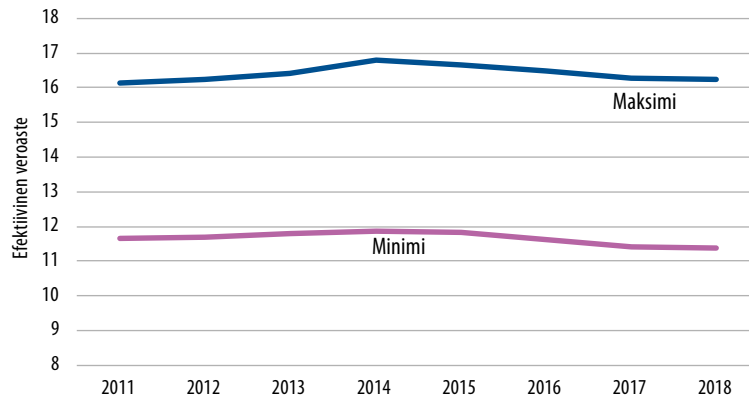
**Taulukko 7: Korkeat veroprosentit maakunnittain**

Maakunta	Tuloveroprosentti väh. 22 %, kuntien lkm.	Kuntia yhteensä
Etelä-Pohjanmaa	6	17
Pirkanmaa	6	22
Pohjois-Pohjanmaa	5	30
Satakunta	3	17
Pohjois-Savo	3	18
Keski-Suomi	3	23
Keski-Pohjanmaa	2	8
Etelä-Savo	2	14
Pohjanmaa	2	15
Lappi	2	21
Kainuu	1	8
Kanta-Häme	1	11
Uusimaa	1	26
Varsinais-Suomi	1	27
Kymenlaakso	0	7
Etelä-Karjala	0	9
Päijät-Häme	0	9
Pohjois-Karjala	0	13

Eriytymistä voidaan tarkastella myös efektiivisen veroasteen<sup>19</sup> kannalta. Kuviossa 5 on esitetty korkeimmat ja matalimmat efektiiviset veroasteet vuosittain 2011-2018. Kuviosta voidaan nähdä, että myös tällä mittarilla mitattuna veroprosentit ovat eriytyneet, mutta vaihtelu on hieman pienempää, alle 5 prosenttiyksikköä tarkasteluvuodesta riippuen. Lisäksi ainakaan tarkasteluajanjaksolla efektiivisissä veroasteissa ei ole tapahtunut merkittävää eriytymistä tai yhdentymistä, vaan erot ovat pysyneet melko samanlaisina koko ajan. Nimellisen ja efektiivisen veroasteen välinen ero on seurausta kunnallisverotuksen vähennyksistä, joiden määrää on kasvatettu pieni- ja keskituloisten verotuksen keventämiseksi.

Nimellisen ja efektiivisen veroprosentin välinen ero oli vuonna 2016 pienin Kauniaisissa, 2,13 prosenttiyksikköä, ja suurin Rääkkylässä, 8,73 prosenttiyksikköä.

<sup>19</sup> Efektiivisellä veroasteella tarkoitetaan maksuunpannun kunnallisveron suhdetta ansiotuloihin. Luvut perustuvat Kuntaliiton laskelmiin, jotka kattavat ajanjakson 2011-2018.

**KUVIO 5: Efektiiviset veroasteet 2011–2018**


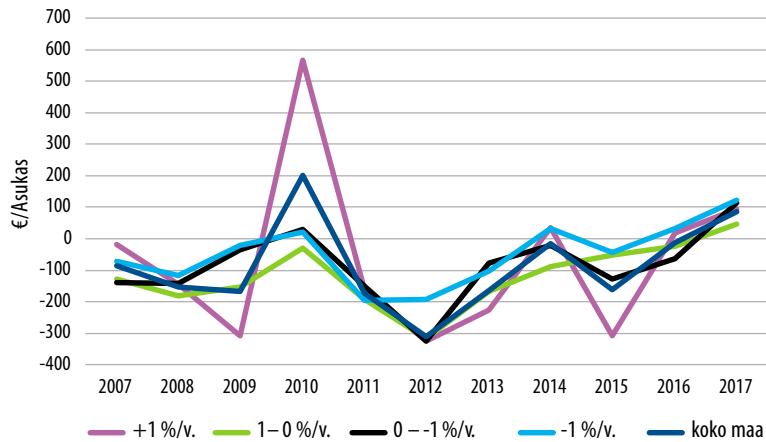
Myös veroprosenttien yksikkötuotot ovat eriytyneet. Taulukossa 8 nähdään tuloveron yksikkötuotto asukasta kohti vuosina 2011 – 2017 samankaltaisella jaottelulla kuin taulukossa 6. Vaikka kuviossa korostuukin korkeimman yksikkötuoton ero muihin nähden, on hyvä huomioida, että myös suurimman viiden prosentin raja on lähes kaksinkertainen matalimman viiden prosentin rajaan nähden. Eri indikaattorien erotuksia on kuvattu tarkemmin taulukossa 8.

**Taulukko 8: Kuntien tuloveroprosenttien yksikkötuoton erotuksia**

Vuosi	Suurin - Pienin	Suurin 5 % - Pienin 5 %
2011	248	77
2012	251	74
2013	251	82
2014	259	78
2015	246	76
2016	282	86
2017	288	82

Yksikkötuottojen erot kertovat siitä, että kuntien väliset erot tulotasossa ja ansiotulojen rakenteessa ovat suuret. Jatkotyössä tätä on hyvä analysoida tarkemmin.

Kuntien taloudellista tilannetta puolestaan tarkastellaan kuviossa 6. Kuviossa esitetään kuntien keskimääräiset asukaskohtaiset toiminnan ja investointien rahavirrat luokiteltuna kuntien vuosittaisen väestönkasvun mukaan. Toiminnan ja investointien rahavirran tasossa on hieman eroja kuntaryhmien välillä mutta vuosimuutokset ovat yhdensuuntaisia. Kuten kuviosta nähdään, kuntaryhmien välillä ei ole merkittävää eroa. Ainoan poikkeus ovat väkiluvultaan nopeimmin kasvavat kunnat, joissa vuosittainen vaihtelu on

**KUVIO 6: Toiminnan ja investointien rahavirrat kunnan väestönkasvun mukaan luokiteltuna**

selkeästi suurinta. Yksi mahdollinen tulkinta kuntaryhmien välisille pienille eroille on, että valtionosuusjärjestelmä kykenee onnistuneesti tasaamaan kuntien välisiä tarve- ja tuloeroja.

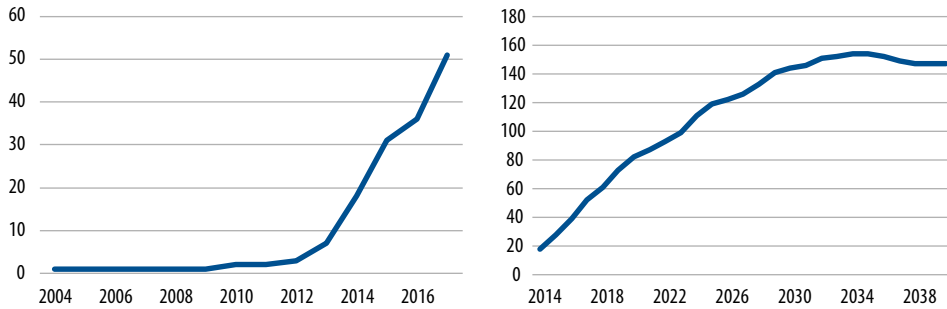
### 4.3 Väestön ikärakenne kunnittain

Väestön ikärakenteen muutos kohdistuu eri tavalla erityyppisiin kuntiin. Tällä on merkittävät vaikutukset palvelujen järjestämisen kustannuksiin, kunnan tulopohjaan, investointitarpeisiin ja yleiseen elinvoimaan.

Yksi yleistyvä piirre on vanhusväestön suuri osuus. Kuvioissa 7a ja 7b on esitetty sellaisten kuntien määrä, joissa 65 vuotta täyttäneiden henkilöiden osuus kunnan väkiluvusta on vähintään kolmannes. Tiedot on esitetty toteutuneen väestökehityksen (7a) ja vuoden 2015 väestöennusteen (7b) perusteella.

Kuvioista on huomattavissa 2010-luvulla tapahtunut selkeä muutos. Väestöennusteen perusteella vuodesta 2030 lähtien noin puolessa kunnista ikääntyneiden määrä ylittää kolmanneksen rajan.

**KUVIOT 7a ja 7b: Kunnat, joissa 65-vuotiaiden ja sitä vanhempien osuus on vähintään kolmannes väestörakennetietojen (6a) ja vuoden 2015 väestöennusteen (6b) perusteella**



Kasvavan vanhusväestön lisäksi kuntien toimintaympäristöön vaikuttaa myös syntyvyys. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen tämä korostuu entisestään, kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät maakuntien vastuulle, mutta varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus jäävät kunnille. Samalla kuitenkin asukkaan kannalta toimivia palveluja tulee rakentaa yhteistyössä kuntien ja maakuntien välillä esimerkiksi lasten, nuorten ja perheiden palvelujen sekä ikääntyvien toimintakyvyn edistämisen toteuttamiseksi.

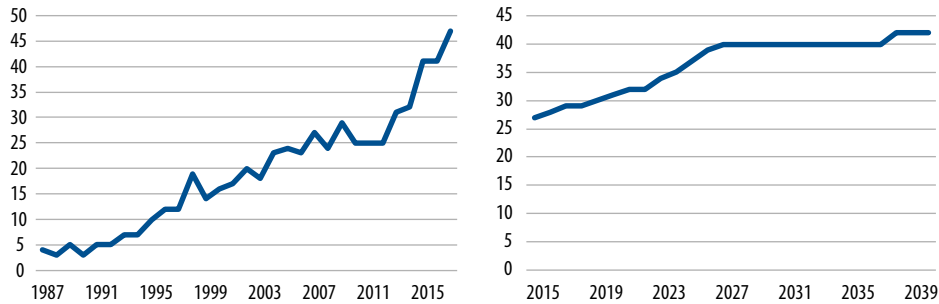
Kuvioissa 8a ja 8b on kuvattu (samoin aineistoin kuin kuvioissa 7a ja 7b) kuntien määrää, jossa syntyvän ikäluokan koko<sup>20</sup> on tarkasteluvuonna alle 15 lasta. Kuten aiemmissa kuvioissa, myös tällä määritelmällä mitattu kuntamäärä on kasvanut vuosien kuluessa, ja näillä näkymin kasvaa myös tulevaisuudessa.

Kuviot tuovat esille myös väestöennusteisiin liittyvän epävarmuuden. Vertailemalla kuvioita 8a ja 8b keskenään voidaan nähdä, että toteutuneiden väestötietojen (8a) perusteella alhaisen syntyvyyden kuntien määrä on vuosina 2015-2017 selvästi ohittanut väestöennusteeseen pohjautuvan arvion (8b) vuoden 2040 tasosta. Toisin sanoen, väestöennuste voi paikoitellen olla melko epäluotettava aineisto kuntakentän ääripäiden tarkastelulle, ja näin ollen kuntien väestökehitystä olisi hyvä seurata myös viimeisimpien toteutuneiden väestötietojen perusteella.

20 Tarkemmin määriteltynä väestörakennetiedon mukainen kunnan 0-vuotiaiden ikäluokka vuoden lopussa.



**KUVIOT 8a ja 8b: Kunnat, joissa syntyvän ikäluokan koko on alle 15 lasta väestörakennetiетоjen (8a) ja vuoden 2015 väestöennusteen (8b) perusteella**



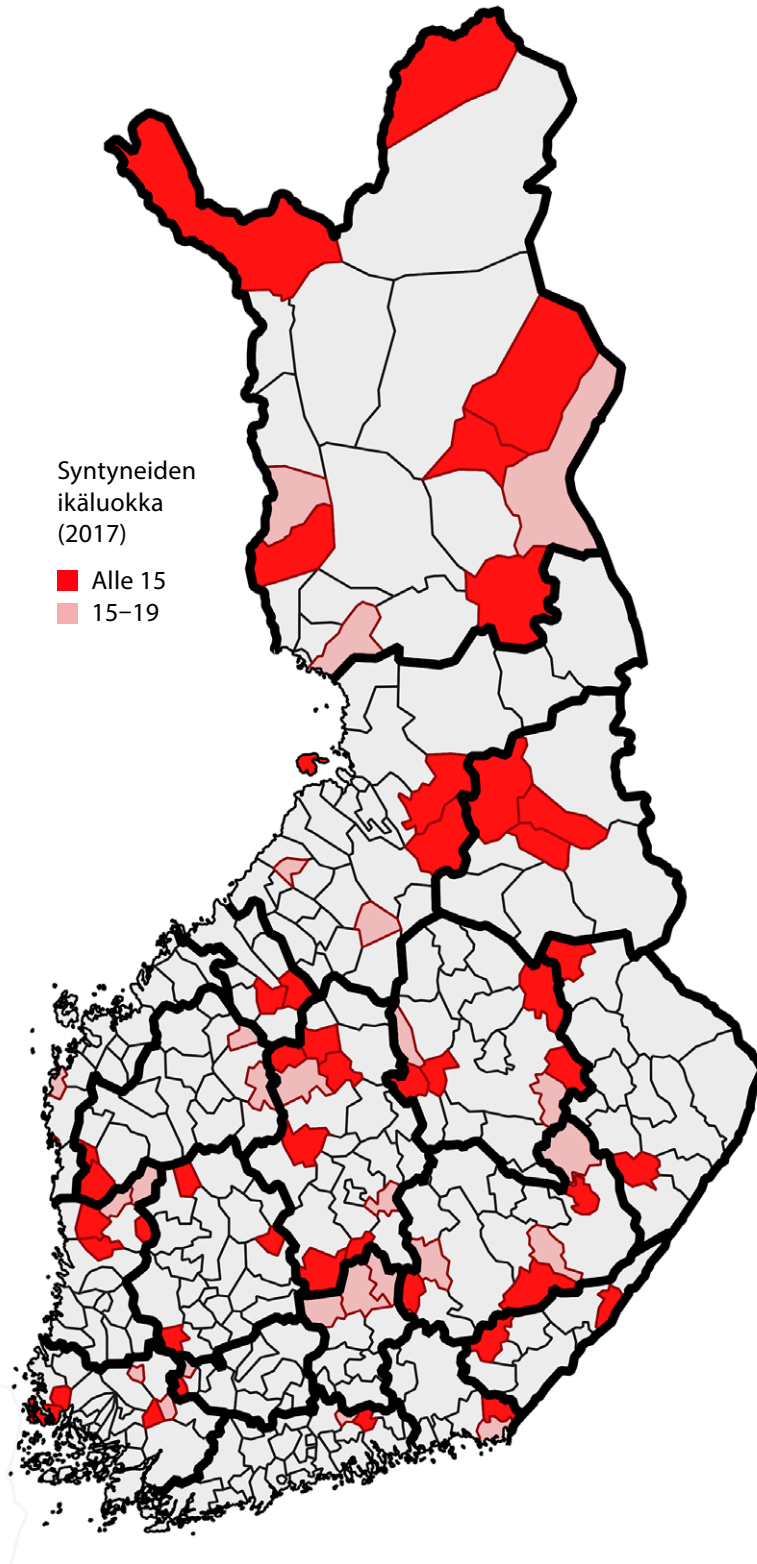
Kuvassa 3 alle 15 ja alle 20 syntyneen lapsen kunnat on merkitty kartalle. Kartasta voidaan nähdä, että nämä kunnat ovat jakautuneet ympäri Suomea, mutta toisaalta monissa tapauksissa ne ovat paikallisesti keskittyneet lähelle toisiaan, tyypillisesti maakuntien reuna-alueille. Samalla voidaan huomata, että monet näistä kunnista on pinta-alaltaan melko suuria, mikä voi omalta osaltaan lisätä esimerkiksi kouluverkon järjestämiseen liittyviä haasteita.

Kunnan lapsi- ja nuorisoikäluokkien koko vaikuttaa luonnollisesti myös kunnan oppilasmääriin, joka puolestaan on yhteydessä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämisen kustannuksiin. Taulukossa 9 on esitetty kuntien perusopetuksen nettokustannukset<sup>21</sup> oppilasta kohden siten, että kunnat on jaettu neljään ryhmään keskimääräisen oppilaitoksen perusteella.<sup>22</sup>

21 Nettokustannuksissa käytetään Tilastokeskuksen määritelmää, jossa huomioidaan toimintakulujen lisäksi mm. poistot ja toimintatuotot. Tarkastelusta on jätetty pois kolme pientä tai keskisuurta kuntaa tietoihin liittyvän epävarmuuden johdosta.

22 Laskettu jakamalla perusopetuksen oppilasmäärä oppilaitosten lukumäärällä. Toisen asteen oppilaitoksia ei ole huomioitu tässä luvussa.

**KUVA 3:** Tummanpunaisella merkitty kunnat, joissa syntyneiden ikäluokka vuonna 2017 oli alle 15 lasta, ja lisäksi vaaleanpunaisella kunnat, joissa sama ikäluokka oli alle 20 lasta.



Taulukosta voidaan nähdä, että perusopetuksen kustannukset oppilasta kohden laskevat koulukohtaisen oppilasmäärän kasvaessa. Kustannukset ovat selvästi korkeimmat kunnissa, joissa oppilasmäärä koulua kohden on alle 100 oppilasta, ja muiden ryhmien välillä ero on pienempi. Ryhmien väliset erot eivät suoraan kerro syy-yhteydestä oppilaitoskoon ja kustannusten välillä, mutta yksi mahdollinen selitys on, että pienimmät koulut eivät pysty järjestämään opetusta yhtä kustannustehokkaasti suurempiin nähden. Toisaalta pienikokoiset koulut sijaitsevat tyypillisesti väkiluvultaan pienissä kunnissa, joissa korkeisiin nettokustannuksiin voivat vaikuttaa esimerkiksi muuta maata korkeammat kuljetuskustannukset.

**Taulukko 9: Perusopetuksen nettokustannukset ryhmiteltynä keskimääräisen oppilaitoskoon mukaan, 2017.**

Peruskoulun oppilaita / oppilaitos	Nettokustannukset per oppilas, keskiarvo	Nettokustannukset per oppilas, mediaani	Kunnan koko oppilasmäärä, keskiarvo	Koulujen lukumäärä kunnassa, keskiarvo
0-99	13303	11973	334	4
100-199	10678	9920	915	6
200-299	9661	9313	2561	11
300-	8955	9022	6808	17

## 4.4 Toimintaympäristön muutoksen ja eriytymiskehityksen vaikutus opetus- ja kulttuuritoimen tehtävälleen

Opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämässä työpajassa pohdittiin, miten maakunta- ja sote-uudistus sekä toimintaympäristön muutokset (väestön kehitys, kuntien taloudellinen eriytymiskehitys, kuntatalouden pienentyminen) vaikuttavat kuntien vastuulla olevien opetus- ja kulttuuritoimen tehtävien järjestämisedellytyksiin. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen ko. tehtävät muodostavat käytännössä koko laskennallisen valtiosuusjärjestelmän pohjan ja ovat keskeisin osa kuntien jäljelle jääviä tehtäviä.

Käynnissä oleva muutoksen arvioidaan merkitsevän sitä, että lakisääteisten toimintojen järjestäminen voi tulevaisuudessa olla vaikea toteuttaa tasa-arvoisesti tai niiden toteuttaminen tulee erittäin kalliiksi. Jotta kaikille kyettäisiin turvaamaan riittävän laadukkaat peruspalvelut, kuntien yhteistyö tulisi olla lähes pakollista.

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutus kuntien varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen sekä kulttuuritoimeen riippuu paljon siitä, miten kunta on hoitanut nykyisin varhaiskasvatukseen ja muut sivistyspalvelut. Olennaista lienee, kuinka paljon kunta on pystynyt käyttämään resursseja näihin palveluihin. Uudistuksen myötä kuntien rahoituksen liikkumavara pienentyy. Kunnan suurin menoerä on jatkossa opetus- ja kulttuuritoimen palvelut, joten säästöt kohdistunevat aikaisempaa enemmän kyseisille toimialoille.

Varsinkin kasvukeskusten ulkopuolella tarvitaan jatkossa luovia ratkaisuja peruspalvelujen turvaamiseksi. Opetus- ja kulttuuritoimen työpajassa tuotiin esille esimerkiksi kysymys siitä, voitaisiinko tulevaisuudessa luoda alueellisia kouluverkkoja tai voisiko opettaja olla oppilaiden sijaan se, joka liikkuu – tarvittaessa yli kuntarajojen. Keskusteluissa nousi esille myös kysymys, tulisiko kuntia jakaa eri ryhmiin tai voisiko valtiosuusjärjestelmään rakentaa alueellisia kriteerejä. Kuntia tulisi kannustaa yhteistyöhön ja tunnistaa ne tekijät, jotka tarkoituksellisesti estävät yhteistyötä.

Yksi työpajan keskeinen huomio oli, että jatkossa olisi päätettävä, yritetäänkö eriytymiskehitystä jarruttaa, vai olisiko sen sijaan pohdittava, miten muutokseen tulisi vastata. Valtiosuusjärjestelmästä olisi luotava kestävä myös tulevaisuuden muutostekijät huomioiden.

Tilanne on vaikein pienissä kunnissa. Tulevaisuudessa vaarana on, että opettajille ei kerry riittävästi tunteja, jolloin kelpoisten opettajien saaminen kuntaan vaikeutuu. Tällaiset opettajat sijoittuvat usein kuntiin, joissa palvelut on organisoitu paremmin. Tämä tilanne heikentää palveluiden laatua ja saavutettavuutta erityisesti pienissä kunnissa. Erilaiset olosuhteet, kuten saavutettavuus, tulisi jatkossakin huomioida valtiosuusrahoituksessa.

Työpajan keskusteluissa pohdittiin, pystytäänkö kaikille kunnille luomaan yhdenvertaiset järjestämismahdollisuudet mahdollistava rahoitusjärjestelmä tulevaisuudessa. Nykyinen heterogeeninen kuntarakenne yhdistettynä edellä todettuun toimintaympäristön muutokseen ei välttämättä ole paras lähtökohta uudistustyölle. Rahoitusjärjestelmä pystytään tekemään, mutta palveluiden turvaaminen edellyttää muutoksia kuntien yhteistyövelvoitteisiin. Tässä yhteydessä olisi harkittava myös kuntien väliseen yhteistyöhön kannustavia rahoituskriteereitä.

Edellä mainitun lisäksi olisi mietittävä, onko kaikilla kunnilla jatkossa laadultaan ja laajuudeltaan samat tehtävät. Tätä kysyttiin myös kunnille tehdyssä kyselyssä. Kyselyn avovastauksissa nostettiin esille kansalaisten yhdenvertaisuus. Sen vuoksi kuntien palveluiden tulee olla samankaltaisia, mutta palvelujen määrissä, volyymissa ja tuotantotavoissa voisi olla vaihtelua. Lisäksi elinvoimaan, kasvupalveluihin ja hyvinvointiin liittyvissä tehtävissä voisi olla eroavaisuuksia kuntien välillä. Kuntarakenneuudistuksen tarve nostettiin yhtenä ratkaisuna palvelujen järjestämisen ongelmiin.

## 4.5 Yhteenveto

Tarkastelun perusteella on nähtävissä, että monilla osa-alueilla kunnat ovat eriytyneet toisistaan. Useissa tapauksissa – kuten tuloveroprosenttien kohdalla – erot ovat olleet olemassa jo useamman vuosikymmenen, mutta toisaalta osa kuntakentän ääripäissä tapahtuvista ilmiöistä – kuten lapsi-ikäluokkien pieneneminen tai iäkkään väestön osuuden kasvaminen – on tapahtunut nimenomaan viime vuosina. Ennusteiden valossa kuntien eriytyminen väestökehityksen perusteella jatkuu myös tulevaisuudessa, ja viime vuosien kehityksen perusteella on mahdollista, että muutos on aiemmin ennakoitua nopeampaa. Tilastokeskus julkistaa uudet kunnittaiset väestöennusteet syksyllä 2019, jonka jälkeen tilannekuva on syytä päivittää.

Toimintaympäristön muutos ja kuntien eriytyminen lisäävät tarvetta kuntien rahoitusjärjestelmän kokonaisarviointille. Vaikka nykyinen valtionosuusjärjestelmä pystyykin omalta osaltaan pääosin turvamaan kunnille toiminnan perusedellytykset, niin ei ole varmaa, että tilanne tulisi pysymään samana myös tulevaisuudessa. Erikokoisten ja eri tilanteessa olevien kuntien ongelmia ei välttämättä kyetä ratkaisemaan samoilla keinoilla. Valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa on siis varmistettava, että uusi järjestelmä kykenee pelkän nykytilanteen huomioimisen sijaan vastaamaan myös tulevan kehityksen tuomiin haasteisiin.

## 5 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivat

### 5.1 Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen reunaehdot

Valtionosuusjärjestelmällä pyritään takaamaan laissa määritettyjen valtionosuustehtävien järjestäminen koko maassa. Kaikkien kansalaisten tulee siis saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta.

Valtionosuusjärjestelmälle asetetaan usein tavoitteeksi läpinäkyvyys, neutraalisuus, yksinkertaisuus, kannustavuus ja ennakoitavuus.<sup>23</sup> Nämä tavoitteet nousivat esille myös kunnille tehdyssä kyselyssä. Hyvä valtionosuusjärjestelmä on ymmärrettävä niin kunnille kuin veronmaksajille. Kuntien pitäisi pystyä itse tarkistamaan saamansa tuet sekä käytettyjen tietojen oikeellisuus. Valtionosuusjärjestelmän tulee olla riippumaton kuntien palvelujen tuotantotavasta. Käytettävien kriteerien pitää olla niin yleisiä, ettei tuen saaja voi itse vaikuttaa saamiinsa valtionosuuksiin. Järjestelmän tulee kannustaa kuntia toimimaan taloudellisesti ja vaikuttavasti. Rahoituksen määrän tulee olla ennakoitavissa, ja vuotuiset muutokset eivät saa olla kohtuuttoman isoja.

Kuntakyselyssä ja selvityksen aikana pidetyissä työpajoissa nousi toisaalta esille se, että valtionosuusjärjestelmän toivotaan ottavan mahdollisimman hyvin huomioon erilaisia olosuhdetekijöitä, jotka vaikuttavat kuntien kustannuksiin. Tämä on jossain määrin ristiriidassa järjestelmän yksinkertaisuuden ja läpinäkyvyyden kanssa.

---

<sup>23</sup> Ks. esim. Lehtonen-Lyytikäinen-Moisio: Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset valtionosuuksiin ja verotuloihin ovat merkittävät. Tämä on asettanut omat vaatimuksensa valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi. Maakuntaan siirtyvien kustannusten ja tulojen kohtaanto poikkeaa suuresti kunnittain. Kun yhdenkään kunnan talouden tasapainotilan muutokset eivät saa olla enempää kuin +/- 100 euroa asukasta kohti, uudistuksessa valtionosuusjärjestelmän sisään on rakennettu mitattavat tasauselementit. Nämä on tarkoitettu lähtökohtaisesti pysyviksi osiksi valtionosuusjärjestelmää. Näiden tasausmenettelyjen, järjestelmämuutoksen tasauksen ja sote-siirron muutosrajoittimen, euromääräiset vaikutukset voivat olla hyvin merkittävät kunnan rahoitukseen. Näiden purkaminen tulevissa valtionosuusjärjestelmän uudistuksissa voi osoittautua haasteelliseksi. Esimerkiksi muutosrajoittimen euromääräinen vaihteluväli on ennakkolaskelmien perusteella noin -1 100 – +700 euroa/asukas.

Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeiseen valtionosuusjärjestelmään sisältyvillä tasauselementeillä rajoitetaan uudistuksessa toteutuvia kustannusten ja tulojen muutoksia sekä näiden vaikutusta kunnan tasapainotilaan. Osassa kuntia muutokset ovat suuria, koska siirtyvät tulot ja kustannukset poikkeavat oleellisesti toisistaan. Sote-siirron muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksentasaus on määritetty lähtökohtaisesti pysyviksi. Pitkällä tähtäyksellä järjestelmän selkeyden vuoksi olisi hyvä, että nämä tasauselementit poistuisivat järjestelmästä. Tämä voi kuitenkin olla hankalaa, koska asukaskohtaiset tasaukset voivat olla kuntakohtaisesti erittäin suuria. Taulukoissa 10 ja 11 kuvataan edellä mainittujen tasausten asukaskohtaisia vaikutuksia kunnittain.

**Taulukko 10. Sote-siirron muutosrajoittimen määrä kunnittain.**

Euroa/asukas	Sote-siirron muutosrajoitin, kuntien lkm
<b>Tasausvähenys</b>	
yli - 1 000	1
500 - 1 000	0
250 – 500	20
100 – 250	87
0 – 100	74
<b>YHTEENSÄ</b>	182
<b>Tasauslisä</b>	
0 – 100	71
100 – 250	27
250 – 500	12
500 - 1 000	3
yli 1 000	0
<b>YHTEENSÄ</b>	113

Taulukko 11. Järjestelmämuutoksen tasauksen määrä kunnittain.

Euroa/asukas	Järjestelmämuutoksen tasaus*, kuntien lkm
<b>Tasausvähennys</b>	
300 – 400	2
200 – 300	9
100 – 200	27
0 – 100	72
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>110</b>
Järjestelmä täysimääräisesti voimassa	152
<b>Tasauslisä</b>	
0 – 100	22
100 – 200	8
200 – 300	1
300 – 400	1
yli 400	1
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>33</b>

\*Tilanne siirtymäkauden viidentenä vuonna, pysyvä tasaus

## 5.2 Valtionosuusjärjestelmän kehittämiskohteita

### 5.2.1 Valtionosuuden määräytyminen

#### Tulo- ja kustannuspohjan erojen tasauksen suhde valtionosuusjärjestelmässä

Vuoden 2015 valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä järjestelmän painopistettä siirrettiin kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. Käytännössä tämä toteutettiin pienentämällä kustannuksiin perustuvaa osuutta 700 miljoonalla eurolla. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausrajaa sekä tasausvähennys- ja lisäysprosentteja muutettiin siten, että valtionosuuden kokonaismäärä ei muuttunut.

Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kustannus- ja tulojen tasauksen suhde muuttuu oleellisesti (ilman uusia päätöksiä). Tulojen tasauksen kautta kuntiin maksettava euro määrä ei juurikaan muutu, sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten siirtyessä maakuntien rahoitukseen kustannustasauksen paino pienenee suuresti. Tulojen tasauksen paino on nykyisin alle 10 prosenttia koko peruspalvelujen valtionosuudesta; uudistuksen jälkeen se olisi jo lähes kolmannes.



Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä on tarvetta miettiä tarve-erojen ja tulojen tasauksen kokonaisuutta. Muiden maiden järjestelmissä saattaa olla jotain elementtejä, jotka sopisivat valtionosuusjärjestelmän kehittämisen pohjaksi. Esimerkkinä voisi olla muun muassa Ruotsissa käytössä oleva malli, joka perustuu – päinvastoin kuin Suomessa – pääosin tulojen tasaukseen ja sitä täydentävään kuntien väliseen kustannusten tasaukseen. Ruotsin käyttämä malli näyttää kuitenkin varsin monimutkaiselta Suomen järjestelmään verrattuna, joten vastaavan järjestelmän soveltaminen Suomessa ei liene tarkoituksenmukaista. Perusrakenteen muutosta ei ole arvioitu aikaisemmissa uudistuksissa. Näin järjestelmän toimivuudesta ja vaikutuksista ei tässä yhteydessä voi esittää pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Kuntakyselyssä tälle muutokselle ei tullut tukea, vaan parempana pidettiin nykymallin jatkamista. Varsinkin pääkaupunkiseudun kunnissa vastustetaan tulojen tasauksen painon lisäämistä valtionosuusjärjestelmässä.

Kustannusten ja tulojen tasauksen suhdetta tarkasteltaessa olisi huomioitava, ovatko kuntien nykyiset erot taloudellisissa resursseissa liian suuret, ottaen huomioon esim. veroprosenttien vaihteluväli. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kuntien veroprosenttien erot pysyvät ennallaan, vaikka veroprosentteja alennetaan yli puolella nykyisestä tasosta – tosin suhteellisesti vaihteluväli kasvaa nykyisestä. Tämän lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä maakuntiin noin 70 prosenttia kuntien laskennallista kustannuksista poistuu valtionosuusjärjestelmän laskentapohjasta. Käytännössä jäljelle jäävät opetus- ja kulttuuritoimen laskennalliset kustannukset. Näiden suurten muutosten takia onkin perusteltua arvioida, millä tavoin ja missä suhteessa tuloja ja kustannuksia tulevaisuudessa olisi tasattava kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä.

## **Tarve- ja kustannuserojen tasaaminen sekä lisäosat**

### *Ikäryhmät*

Sekä nykyjärjestelmässä että sote-uudistuksen jälkeisessä esitetystä järjestelmässä ikäryhmiin perustuvat laskennalliset kustannukset muodostavat pääosan kaikista valtionosuustehtävien laskennallista kustannuksista. Nykyisessä järjestelmässä ikäryhmiä on 9 ja sote-uudistuksen jälkeisessä enää 5, kun aikuis- ja vanhusväestöryhmät siirtyvät maakuntien rahoitukseen. Sote-uudistuksen jälkeisessä järjestelmässä esitetyt ikäryhmät ovat 0–5-, 6-, 7–12-, 13–15-vuotiaat sekä 16 vuotta ja vanhemmat.

Vuoden 2015 valtionosuusuudistuksen yhteydessä todettiin, että on tarpeen määrajoin tarkistaa sekä ikäryhmien painoarvot (perushinnat) että sairastavuuden osatekijöiden painot ja niiden kustannustekijöiden painokertoimet. Sairastavuuden tarkistamisesta on säädetty kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa siten, että tarkistus tehdään viiden vuoden välein. Tämä tarkistustarve on nyt ajankohtainen molempien tekijöiden osalta. Tosin sote-uudistuksen myötä sairastavuuskertoimen tarkistaminen siirtyy

maakuntien rahoitusjärjestelmän puitteissa tehtäväksi vuodesta 2021 lähtien. Sairastavuustekijän ja maakuntien rahoitukseen siirtyvien ikäryhmien osalta tarkistus toteutetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimesta, mutta kuntiin jäävien peruspalveluiden valtionosuusien ikäryhmien painojen tarkistaminen edellyttää erillisen tutkimuksen käynnistämistä.

Sote-uudistuksen jälkeisessä järjestelmässä 16 vuotta ja vanhemmat on niputettu yhteen ikäryhmään, jonka kustannuspaino on varsin pieni eli vajaa 4 prosenttia kaikkien ikäryhmien osuudesta. Kuntakyselyn vastauksissa nostettiin esille se, että keskuskuntien merkitys tulisi huomioida nykyistä voimakkaammin lisäämällä laskennallisiin kustannuksiin uusi 19–24 -vuotiaiden ikäryhmä. Esiityksen perusteella edellä mainitusta ikäryhmästä kunnalle koituu menoja merkittävästi tuloja enemmän. Näin tämä olisi ristiriidassa valtionosuusjärjestelmän tarkoituksen kanssa, että sen tulee tasata kuntien tulopohjassa, kustannusrakenteen ja palvelutarpeissa olevia kuntien välisiä eroja. Uuden ikäluokan lisäksi keskuskunnan roolia olisi painotettava huomioimalla esimerkiksi koko seutukunnan väestöpohja. Vastauksista ei käynyt kuitenkaan ilmi tarkemmin mitkä juuri peruspalveluihin kohdistuvat kustannuspaineet kyseisestä 19–24 -vuotiaiden ikäryhmästä ovat. Sote-uudistuksen jälkeiset valtionosuustehtävät koskevat pääosin varhaiskasvatusta ja esi- ja perusopetusta sekä osin kirjastoja ja yleistä kulttuuritoimea, joten kustannuspaineiden näkökulmasta tämän ikäryhmän vaikutus on vähäinen.

### *Saavutettavuus*

Saavutettavuus muodostuu nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä asukastiheydestä, syrjäisyydestä ja saaristoisuudesta. Mikäli järjestelmää halutaan yksinkertaistaa ja selkeyttää, olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä yhteen sovittamaan saavutettavuuskriteereitä siten, että kriteerien määrää pystyttäisiin vähentämään. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua se, että eri saavutettavuuskriteerien kertoimet on muodostettu aikaisemmissa uudistuksissa siten, että muutosten aiheuttamat kuntakohtaiset vaikutukset saattavat olla suuria.

Kunnille kohdistetussa kyselyssä saavutettavuuskriteerit huomioitiin useassa vastauksessa. Syrjäisyyskriteeriä esitettiin muutettavaksi siten, että linnuntielaskennasta luovuttaisiin ja tilalle tulisi maantie-etäisyys. Tämä on kannatettava ehdotus, sillä maantie-etäisyys kuvaa paremmin saavutettavuutta. Syrjäisyyskriteerin muuttamisesta on tehty laskelmat, ja muutos on tarvittaessa nopeasti tehtävissä. Kyselyssä syrjäisyyden painoa esitetään lisättäväksi. Tätä perustellaan sillä, että toimintojen keskittyessä maakuntakeskuksiin ja palvelujen saatavuuden heikentyessä syrjäisyys aiheuttaa merkittäviä kustannuslisäyksiä palvelujen kustannuksiin ja kuntalaisten mahdollisuuksiin käyttää niin julkisia kuin yksityisiäkin palveluja. Kulkuyhteyksien heikentyessä kunnan on otettava suurempi vastuu liikkumisen turvaamisessa.

Myös asukastiheyden painoarvoa esitetään lisättäväksi, koska harvaan asutuilla alueilla on esim. suuret opetustoimen kuljetuskustannukset. Asukastiheyden arvioidaan vaikuttavan palveluiden järjestämiseen, kun tuettua linja-autoliikennettä ei ole ja kunnat joutuvat itse järjestämään kuljetuksia. Uutena vaihtoehtoisena kriteerinä korvaamaan asukastiheys esitettiin taajama-astetta. Sitä perusteltiin sillä, että asukastiheys ei ole paras mahdollinen mittari kuvaamaan kunnan aluerakennetta, jossa väestö voi olla keskittynyt taajamiin, mutta kunta muutoin on pinta-alaltaan laaja. Taajama-aste saattaisi paremmin kuvata palvelujen järjestämisen haasteita.

#### *Vieraskielisyys*

Vieraskielisyys nousi esiin kuntakyselyssä, erityisesti suurimpien kaupunkien vastauksissa. Vieraskielisyyden euromäärää esitetään kasvatettavaksi. Perusteluna esitetään vieraskielisten suurempi palvelutarve kantaväestöön verrattuna. Toisaalta vieraskielisten työllistymisaste on matala, joten suurempi palvelutarve ja matala työllistymisaste yhdessä vaikuttavat enemmän kustannuksia lisäävänä kuin kuntien verotulokertymää kasvattavana. Vieraskielisyyttä korostetaan myös kotouttamisen ja kansalaisten tasa-arvon näkökulmasta.

#### *Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin*

Esiselvitystyön kuntakyselyssä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sisällyttämistä valtionosuusjärjestelmään piti perusteltuna yli 90 prosenttia vastanneista kunnista, mutta noin puolet näistä piti kuitenkin sen kehittämistä tarpeellisena. Yksityiskohtaisia kehittämideoita ei kyselystä kuitenkaan saatu. Avovastauksissa korostettiin hyte-kertoimen monimutkaisuutta. Lisäksi vastaajilla oli huoli siitä, ettei kerroin huomioi riittävästi väestörakenteen ja sairastavuuden eroja. Vastauksissa kritisoitiin myös sitä, ovatko mukaan otetut indikaattorit oikeasti vaikuttavia. Useissa kommentteissa arvioitiin, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen huomioidaan järjestelmässä liian pienellä painolla. Kertoimeen käytettävää euromäärää olisi jatkossa korotettava. Isommissa kaupungeissa hyte-kertoimen merkitys nähdään vähäisenä. Suurempi kannustin kunnille syntyy väestön työllistymisestä ja sitä kautta saaduista verotuloista.

Esitetyt kommentit on syytä ottaa huomioon hyte-kerrointa kehitettäessä. Osa on kuitenkin jo huomioitu kertoimessa jo nyt. Esimerkiksi erot lähtötasossa tasoittuvat, kun kertoimen tulospuoli mittaa muutosta. Toisaalta merkityksellisten asioiden mittaaminen on keskeinen lähtökohta kertoimen rakentamisessa, ja sen toimivuus vaatii jatkuvaa arviointia ja kehittämistä.

Olellainen osa hyte-kertoimen kehittämistä on aineiston saatavuuteen ja laatuun liittyvät kysymykset. Laajempi tietopohja voi mahdollistaa myös uusien indikaattoreiden huomioimisen. Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantullessa käytössä olevassa

hyte-kertoimessa on käytetty saatavissa olevaa, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa, joka päivittyy vuosittain.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustimen sisällyttämisestä kuntien rahoitusjärjestelmään on puhuttu pitkään ja esiselvityksen perusteella näyttää siltä, että se saa myös kannatusta kuntakentältä. Koska kyseessä on ensimmäinen versio kertoimesta, eikä sen toimivuudesta ole vielä tietoa, on selvää, että sen toimivuutta ja sisältöä on tarpeen arvioida ja kehittää jatkossa. Myös tietopohjan kehittyminen voi mahdollistaa kertoimen sisällön muokkauksen tulevaisuudessa. Kun saadaan tietoa kertoimen toimivuudesta ja erityisesti vaikuttavuudesta, voidaan myös arvioida mahdollisuutta sen painoarvon kasvattamiseen.

### Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Verotuloihin perustuvaa tasausta on muutettu useissa valtionosuusjärjestelmän uudistuksissa. Muutokset ovat koskeneet sekä tasauksen määräytymisperusteita että tasaukseen sisältyviä veroja. Tasauksen muutostarpeet nousivat esiin myös esiselvitykseen liittyvissä työpajoissa sekä kunnille suunnatussa kyselyssä.

Useimmat muutosehdotukset koskivat kiinteistöveron asemaa tulojen tasauksessa. Esityksiä tuli sekä kiinteistöveron sisällyttämisestä kokonaisuudessaan tasaukseen että sen poistamisesta tasauksesta. Taulukossa 12 kuvataan, miten kiinteistöveron asema tasauksessa vaikuttaa kuntien valtionosuuteen. Perusoletuksena on, että rahoitusmuutoksen tulee olla kustannusneutraali valtion ja kuntien välillä.

**Taulukko 12. Kiinteistöveron muutoksen vaikutus verotuloihin perustuvaan tasaukseen\***

Muutos**	Kiinteistövero poistettu tasauksesta, kuntien lkm	Kiinteistövero sisältyy kokonaisuudessaan tasaukseen, kuntien lkm
<b>Tasaus heikkenee, euroa/as</b>		
yli -200	0	1
-100 – -200	0	6
-50 – -100	10	21
0 – -50	178	74
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>188</b>	<b>102</b>
<b>Tasaus paranee, euroa/as</b>		
0 – 50	82	141
50 – 100	13	52
100 – 200	8	0
yli 200	4	0
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>107</b>	<b>193</b>

\*vertailukohtana sote-uudistuksen jälkeinen tasaus, jossa kiinteistövero 50 prosentin osuudella tasauksessa

\*\*muutos sisältää tasauksen muutoksen neutralisoinnin valtion ja kuntien välillä

Varsinkin pääkaupunkiseudun kunnat (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) ovat arvostelleet tulojen tasausjärjestelmää siitä, että näiden kuntien verotuloja siirretään muun maan eduksi. On kuitenkin huomioitava, että tasausjärjestelmän kautta verotuloja ei siirretä kunnista toiseen, vaan kysymys on valtionosuuksien tasaamisesta laskennallisten verotulojen perusteella. Toisaalta osana sote-uudistuksen myötä toteutuvia laskentaperusteiden muutoksia, edellä mainittujen kuntien verotuloihin perustuvissa tasauksissa tapahtuu huomattava muutos. Nykyisen lainsäädännön mukaisesti lasketut tasausvähennykset ovat 560 milj. euroa, mutta ne pienenevät uudistuksen jälkeen noin viidennekseen. Jatkossa tasausrajan ylittävästä laskennallisesta verotulosta tasausvähennys olisi enää kiinteä 15 prosenttia. Jos tasausvähennys poistettaisiin kokonaan järjestelmästä, se lisäisi tasausvähennyskuntien valtionosuutta noin 133 miljoonaa euroa. Tämä tulisi vähentää kunnilta, jotta kustannusneutraalisuus valtion ja kuntien välillä säilyisi. Asukaskohtaisesti vähennys olisi -24 euroa.

Kun maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä korotetaan myös tasauslisäprosenttia 80 prosentista 90 prosenttiin, niin tulevissa valtionosuusuudistuksissa tasausta olisi kehitettävä muullakin tavoilla kuin tasausprosenttien muutoksin. Laskennallisten verotulojen huomioimisesta tasauksessa on esitetty muitakin vaihtoehtoja kuin se, sisältyykö kiinteistövero tasaukseen vai onko se tasauksen ulkopuolella. Eräs esillä ollut mahdollisuus olisi toteuttaa tasaus pelkästään laskennallisten kunnallisverojen perusteella. Taulukossa 13 kuvataan tämän vaihtoehdon mukaisia muutoksia verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Tässä vaihtoehdossa tasausraja (keskimääräinen laskennallinen verotulo) alenee ja, koska tasauslisää saavia kuntia on enemmän kuin tasausvähennyskuntia, lopputulemana on, että noin 61 prosentilla kunnista tasaus heikkenee.

Taulukko 13. Tasauksen muutos, kun tasauksessa on huomioitu vain laskennallinen kunnallisvero.

Muutos	Tasauksen muutos, kuntien lkm	Tasauksen muutos + kustannusneutraa- lisuuden huomioiminen, kuntien lkm
<b>Tasaus heikkenee, euroa/as</b>		
yli -200	4	0
-100 - -200	96	47
-50 - -100	71	69
0 - -50	56	64
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>207</b>	<b>180</b>
<b>Tasaus paranee, euroa/as</b>		
0 – 50	28	57
50 – 100	15	21
100 – 200	17	25
yli 200	8	12
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>68</b>	<b>115</b>

### 5.2.2 Verotulomenetysten kompensatio

Vuodesta 2003 lähtien valtionosuusjärjestelmässä on kompensoitu vuosittain eri veroratkaisuista kunnille koituvia verotulomenetyksiä silloin, kun kyse on valtion päättämistä veroperusteisiin kohdistuvista muutoksista. Alun perin kompensatiot kohdistettiin sosi- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin asukaskohtaisesti yhtä suurella osuudella korottamalla valtionosuusprosenttia. Vuodesta 2010 lähtien kompensatiot ovat sisällyneet kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Aikaisemmasta poiketen kompensatio toteutetaan siten, että minkään kunnan tulot eivät muutu veroratkaisujen vuoksi. Käytännössä valtionosuuden lisäys mitoitetaan verotulomenetyksiä vastaaviksi kunnittain. Taulukossa 14 esitetään veromenetysten kompensatiot vuosina 2010 – 2019.

**Taulukko 14. Veromenetysten kompensatiot vuosina  
2010 – 2019**

Vuosi	Kompensaatio, milj. euroa
2010	375
2011	129
2012	299
2013	11,5
2014	9,5
2015	131
2016	262
2017	395
2018	131
2019	224
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>1 967</b>

Vuodesta 2010 kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on kertynyt verotulomenetysten kompensatioita noin kaksi miljardia euroa. Tämä vastaa runsasta viidennestä peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärästä vuoden 2019 tasolla.

Kompensatiot vääristävät osaltaan sitä kuvaa, miten valtionosuuksilla tuetaan kuntien peruspalvelujen järjestämistä. Yli viidennes valtionosuuksista on sellaista rahoitusta, joka ei vahvista kuntien rahoitus pohjaa vaan on kompensatiota muista kuntien (vero)tulojen menetyksistä.

Esiselvityksen yhteydessä on selvitetty muutamia vaihtoehtoja nykymuotoisen valtionosuuskompensaatiomenettelyn korvaamiseksi. Ensimmäkin on tarkasteltu, pystyttäisiinkö kompensatiot jatkossa maksamaan kunnille verotulojen tilitysjärjestelmän puitteissa. Toinen mahdollisuus olisi huomioida kompensatiot verotulojen maksuvaiheessa erillisenä varsinaisesta verontilitysjärjestelmästä. Kolmannessa vaihtoehdossa kompensatiot suoritettaisiin kuten nykyään, mutta ne erotettaisiin valtion talousarviossa omalle momentilleen, josta ne maksettaisiin kunnille erillisellä maksatuksella.

## Vaihtoehtojen arviointia:

### 1. Kompensaatiot verontilitysjärjestelmän kautta

Kuntien verotulomuutosten kompensaatioita ei ole mahdollista maksaa verontilitysjärjestelmän kautta. Tällainen järjestelmä oli valtionverotuksen ansiotulovähennyksen muodossa käytössä vuosina 2006-2008 mutta siitä jouduttiin luopumaan, sillä järjestelyn todettiin olevan perustuslain budjettiperiaatteiden kannalta ongelmallinen.

Valtionverotuksen ansiotulovähennys oli ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta tehtävä vähennys. Jos vähennyksen määrä oli suurempi kuin vero, erotus luettiin verovelvollisen hyväksi ennakkona. Ennakon tapaan verovelvollisen hyväksi luettava määrä tuli yksin valtion rasitukseksi, sillä hyväksi luettava määrä otettiin huomioon verotulojen tilityksissä. Maksuunpanosuhteita laskettaessa valtion verojen osuudesta vähennettiin verovelvolliselle ennakon tapaan hyväksi luettu määrä, jolloin hyväksi luettu määrä sisältyi veronsaajien maksuunpanosuhteisiin rasittaen valtion osuutta. Verovelvolliselle hyväksi luettu määrä ei siten vaikuttanut muiden veronsaajien verotuloihin.

Valtiovarainministeriö pyysi oikeuskanslerilta lausuntoa valtionverotuksen ansiotulovähennyksen suhteesta perustuslain 84 §:ssä säädettyyn valtion talousarvion bruttoperiaatteeseen ja muihin talousarviota koskeviin oikeudellisiin periaatteisiin.

Oikeuskanslerin lausunnossa (31/20/07) todetaan muun muassa, että perustuslain 84 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin. Valtion talousarviolain 3 §:n mukaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin otetaan talousarvioon bruttomäärin niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista (bruttobudjetointi). Valtionverotuksen ansiotulovähennys johti siihen, että valtiolle syntyi menoja, joita ei konkreettisesti budjetoitu määrärahana eli menona. Verotuloja siirtyi valtiolta kunnille niin, että valtion talousarviossa bruttosummana ilmoitettu valtionveron määrä ei vastannut todellisuutta, vaan oli sitä pienempi. Valtion talousarvion bruttoperiaate on tärkeä nimenomaan ylintä lainsäädäntövaltaa ja budjetivaltaa perustuslain 83 §:n 1 momentin mukaisesti käyttävän eduskunnan kannalta. Nimenomaisten nettobudjetointisäännösten perusteella sen tyyppisiin faktisiin järjestelyihin ja tilanteisiin, joiden lopputulos merkitsisi itse asiassa eräänlaista nettobudjetointia, tulee suhtautua oikeudellisesti torjuvasti.

### 2. Kompensaatiot kuntien verotulojen maksatusjärjestelmän kautta

Kompensaatioiden maksaminen kuntien verotulojen maksatusjärjestelmän kautta ei ole tarkoituksenmukaista eikä ilman lainsäädännön muutoksia mahdollistakaan.



Verohallinnon perustehtävä on kerätä veroja verovelvollisilta ja tilittää ne edelleen veronsaajille. Koska kompensatiot eivät ole verotuloja, vaan kyse on valtion talousarvioon otetun määrärahan maksamisesta kunnille, ei ole perusteita sille, miksi Verohallinto tulisi määrittää maksuviranomaiseksi. Verohallinto ei suorita mitään muitakaan veroihin liittyttämiä maksuja kenellekään.

Koska kompensatiot rahoitetaan valtion talousarviosta ja maksetaan valtionosuuksien yhteydessä, niiden maksamiseen on jo olemassa olevat maksujärjestelyt. Saajien eli kuntien kannalta ei pitäisi olla merkitystä sillä, miltä maksuviranomaiselta kunnan tilille tulevat suoritukset on maksettu.

### **3. Kompensatiot siirtäminen peruspalvelujen valtionosuusmomentilta omalle momentille**

Esiselvityksen valmisteluvaiheessa nousi esille vaihtoehto, jossa veromenetysten kompensatiot irrotettaisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ja siirrettäisiin valtiontalousarviossa omalle momentilleen. Perusteluna tälle on se, että kompensatiot eivät todellisuudessa ole verotuloa eikä valtionosuutta. Myös kyselyn vastauksissa nousi esille, että valtionosuuteen tehtävät erilliset lisäykset ja vähennykset heikentävät rahoituksen läpinäkyvyyttä ja että ne tulisi tehdä valtionosuusjärjestelmästä irrallisena.

Tästä lähtökohdasta on haettu ratkaisua, jossa kompensatiot olisivat jatkossakin osa kuntien yleiskatteista rahoitusta mutta erillään verontilitys- ja valtionosuusjärjestelmästä. Käytännössä tämä edellyttäisi uuden tuloerän lisäämistä kuntien tuloslaskelmaan. Yleiskatteisuutensa vuoksi kompensatiot soveltuisivat kuntien kirjanpidossa samaan kokonaisuuteen verotulojen ja valtionosuuden kanssa.

### **5.2.3 Kuntien elinvoimatekijöiden huomioiminen valtionosuusjärjestelmässä**

Tarve-erojen tasauksella, toisin sanoen valtionosuuden määräytymistekijöillä, ja viime kädessä verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella pyritään takaamaan se, että kaikilla kunnilla on taloudelliset edellytykset palveluiden järjestämiseen. Ottaen huomioon kuntien toimintaympäristön muutoskehitys, nousee esiin kysymys siitä, tulisiko valtionosuusjärjestelmään sisällyttää myös kunnan elinvoimaa kuvaavia tekijöitä. Nykyjärjestelmässä ei suoranaisesti tällaisia tekijöitä ole lukuun ottamatta työpaikkaomavaraisuustekijää, joka on tosin esitetty poistettavaksi maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisestä valtionosuusjärjestelmästä. Kuntakyselyn vastauksissa erityisesti isoimmat kaupungit toivoivat työpaikkaomavaraisuuskriteerin palauttamista.

Ennen elinvoimakriteereiden käyttöönottoa tulisi määritellä mitä tarkoitetaan elinvoimaisuudella, -ja mitä kriteereillä tavoitellaan. Elinvoimaisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi kunnan väestökehityksen tai talouden kantokyvyn perusteella. Väestökehitys toki heijastuu viimeistään pidemmällä aikavälillä myös talouden kehitykseen. Kunnan talous ja sen kantokyky voi olla sinänsä hyvässä kunnossa, vaikka kunta on asukasmäärältään pieni ja väestökehitys olisi taantuva. Tähän vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus – maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisessäkin järjestelmässä kunta saa tasauslisää 90 prosenttia oman ja koko maan laskennallisen verotulon (tasausrajan) erotuksesta. Lisäksi tarve-erojen tasauksen eräillä olosuhdetekijöillä, erityisesti saavutettavuuslisillä, tuetaan varsin merkittävästi eräiden kuntien taloutta. Asukasluvultaan pienessä ja väestöään menettävässä kunnassakin veropohja voi olla myös vahva, esimerkiksi kiinteistöveron tai yhteisöveron kautta.

Elinvoimaisuus liittyy oleellisesti kysymykseen kunnan olemassaolon oikeutukseen ja sen rooliin palveluiden järjestäjänä. Onko tavoitteena edelleen, että kaikilla kunnilla, esimerkiksi väestökehityksestä huolimatta, on jatkossakin samat tehtävät ja velvoitteet.

#### 5.2.4 Valtionosuusjärjestelmän kannustavuus

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenteeseen sisältyy olennainen kannustinelementti, joka kannustaa kuntia kustannustehokkaaseen palvelujen järjestämiseen. Jos kunta pystyy järjestämään valtionosuustehtävänsä alemmilla kustannuksilla kuin järjestelmän laskennalliset kustannukset ovat, niin kunta saa pitää hyödyn itsellään. Valtionosuusjärjestelmään on sisällytetty myös muita kannustinelementtejä. Kuntatalouden muuttuessa on pohdittava järjestelmän nykyisten kannustimien toimivuutta, mutta myös uusien kannustimien mahdollista käyttöönottamista.

Peruslähtökohta kannustimien käyttöönottamiselle on se, että kaikilla kunnilla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus saada kannustinrahaa. Mahdollisten kriteerien laskentakaavan tulee täyttää tämä vaatimus. Tämän lisäksi kannustimen tietopohjan tulee perustua yleisiin tilastoihin, jotka ovat saatavissa vertailukelpoisesti kaikista kunnista.

Valtionosuusjärjestelmän kannustinelementtejä kehitettäessä täytyy olla selkeä käsitys siitä, mitä kannustinjärjestelmällä tavoitellaan. Sen tulee myös olla sopiva valtionosuusjärjestelmän kokonaisuuteen. Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on lähtökohtaisesti varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteistä tehtävistään. Näin ollen kannustinjärjestelmän vaikutuksista on tehtävä huolellinen valtiosääntöoikeudellinen arvio, mikäli sen rahoitus tulee valtionosuusjärjestelmän sisältä. Kannustimeen käytettävä rahamäärä ei tästä syystä voi myöskään olla merkittävä suhteessa valtionosuuden kokonaismäärään.

Kaikkia kuntia voi olla vaikea saada vertailukelpoiksi jonkin sinällään toimivan kriteerin osalta. Tämän vuoksi olisi pohdittava, tulisiko kannustimia kohdentaa erityyppisiin kuntiin hieman eri perustein (esimerkiksi kasvukunnat vs. taantuvat kunnat). Tämä helpottaisi kannustimen käyttöönottoa sellaisessa tilanteessa, jossa kaikkia kuntia ei järkevästi saada koko maan tasolla vertailukelpoiksi. Kannustinrahan pitäisi kuitenkin lähtökohtaisesti olla asukaskohtaisesti kaikille kunnille yhtä suuri.

Kunnille tehdyssä kyselyssä nousi esille kannustinjärjestelmän liittymäpintojen rakentaminen taloudellisen tuloksen aikaansaannoskykyyn, maltilliseen menokehitykseen kuin myös palveluiden laatutekijöihin. Yhteistyön kehittämiseksi toivottiin kannustimia lainsäädännön sijaan. Sekä kyselyssä että työpajoissa erityisesti isot kaupungit esittivät kannustimien sitomista kiinteästi elinkeinopoliittikkaan ja siihen, että mahdollinen veropohjan kasvu jäisi suuremmissa määrin kuntiin elinvoiman jatkokehittämiseen.

Kasvukunnissa valtionosuusjärjestelmän arvioitiin sisältävän negatiivista kannustavuutta, kun panostukset elinkeinopoliittisiin toimenpiteisiin heijastuvat negatiivisesti verotuloihin perustuvan tasauksen kautta. Se heikentää kunnan tai alueen mahdollisuutta kohdentaa kasvun tuomia rahavirtoja omaan kuntaan. Järjestelmää kritisoidaan myös siitä, että se ei sellaisenaan ohjaa pitkäjänteiseen ja kokonaisvaltaiseen talouden ohjaukseen eikä esimerkiksi palkitse siitä, että tehtäviä hoidettaisiin taloudellisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaisesti.

Kuntakyselyssä nostettiin myös esille, että erityistä tukea tarvitsevien lasten kulut jäävät järjestelmässä hyvin niukalle rahoitukselle – ja tämä ongelma on sitä suurempi, mitä pienemmissä kunnissa näitä kuluja aiheutuu. Hyvin hoidettuun opetukseen ei vastausten mukaan kannusteta.

Työpaikkaomavaraisuuskriteeriä pidetään elinkeinopoliittisiin toimenpiteisiin kannustavana. Sen poistamista sote-uudistuksen yhteydessä kritisoitiin, ja sekä työpajoissa että kuntakyselyssä esitettiin sen palauttamista valtionosuusjärjestelmään seuraavassa maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisessä uudistuksessa.

Kuntakyselyssä nousi esille kannustinjärjestelmän liittymäpintojen rakentaminen taloudellisen tuloksen aikaansaannoskykyyn, maltilliseen menokehitykseen sekä palveluiden laatutekijöihin. Kuntien päätöksenteossa koetaan vaikeaksi luopua palvelun tuottamisesta itse, vaikka palvelut olisi kustannustehokkaampaa toteuttaa esimerkiksi kuntayhteistyönä. Valtionosuusjärjestelmän tulisi vastaajien mukaan tukea tällaista kuntayhteistyötä.

### 5.2.5 Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus

Kustannustenjaon tarkistuksesta säädetään laissa kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kustannustenjaon tarkistus tehdään valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena. Tarkistuksessa peruspalvelujen valtionosuuksien perusteena olevat laskennalliset kustannukset tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaisiksi perushintoja muuttamalla, ja valtio osallistuu näihin tarkistettuihin kustannuksiin laissa säädetyllä prosenttiosuudella. Kustannustenjaon tarkistuksessa otetaan huomioon laissa määritellyt valtionosuustehtävien käyttökustannukset. Tarkistuksessa käytetään varainhoitovuotta edeltäneen kolmannen vuoden tietoja, esimerkiksi vuoden 2019 talousarvion yhteydessä tehdyssä tarkistuksessa käytettiin vuoden 2016 toteumatietoja.

Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus tehtiin ensimmäisen kerran vuonna 2001, seuraavan kerran vuonna 2005 ja sitten varhennettuna vuonna 2008. Seuraava tarkistus tehtiin vuonna 2012. Vuodesta 2016 lähtien tarkistus on tehty vuosittain. Vuosittaiseen tarkistukseen siirryttiin, koska neljän vuoden tarkistusväli koettiin ongelmalliseksi. Todelliset ja valtionosuuksien perustana olevat laskennalliset kustannukset ehtivät neljän vuoden aikana eriytyä toisistaan huomattavasti. Kustannustenjaon tarkistusvälin lyhentäminen katsottiin sekä valtion että kuntien kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Vuosittain tehtävä tarkistus ei aiheuta kuntien tuloihin samanlaisia piikkejä kuin nelivuositain tapahtuvan tarkistuksen maksatus kerralla. Taulukossa 15 on kuvattu valtion ja kuntien välisen kustannusjaon tarkistuksen vaikutus kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Vuodesta 2021 lähtien kunnat eivät enää vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä, joten sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset eivät ole enää mukana valtionosuuksien kustannuspohjassa. Vuosina 2021-2023 kustannustenjaon tarkistuksen kustannuspohja sisältää kuitenkin vielä myös sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset. Vuodesta 2024 alkaen kustannustenjaon tarkistuksessa käytettävä kustannuspohja (vuodelta 2021) vastaa kunnan lakisääteisiä tehtäviä.

**Taulukko 15. Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen vaikutus kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen vuosina 2012-2020.**

	milj.
2012	373,6
2016	224,7
2017	34,0
2018	-68,1
2019	-213,4
2020	100,8

Viime vuosina on tullut esiin ongelmia kustannustenjaon tarkistuksessa käytettävän tietopohjan suhteen. Myös lainsäädäntöä on täsmennetty tarkistuksessa huomioon otettavien menojen osalta. Tietopohjan luotettavuutta on pyritty parantamaan muun muassa Tilastokeskuksen tiedonantajille järjestämän koulutuksen avulla. Vuoden 2021 alusta lukien taloustietojen raportointi automatisoidaan ja siirretään Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin, jolloin kustannustenjaon tarkistuksen tietopohja väistämättä muuttuu ja kehittyy nykytilanteeseen verrattuna.

Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ovat luonteeltaan vakaampia. Kustannustenjaon tarkistus pienenee näin ollen merkittävästi. Tästä syystä voitaisiin harkita siirtymistä esimerkiksi joka toinen vuosi tehtävään kustannustenjaon tarkistukseen.

## 5.3 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionosuusrahoituksen kehittäminen

### 5.3.1 Toimintaympäristön muutoksen huomioiminen

Suomen laaja pinta-ala ja harva asukastiheys, ikäluokkien pienentyminen ja alentunut syntyvyys sekä näistä johtuva kuntien eriytyminen asettavat kuntien vastuulla olevalle opetustoimen rahoitusjärjestelmälle kokonaan uusia vaatimuksia. Toimintaympäristön muutos erityisesti väestökehityksen osalta ja kuntien tehtävien väheneminen johtavat yhdessä tilanteeseen, jossa nykyisellä kuntarakenteella ja kuntien työnjaolla on erittäin haasteellista muodostaa rahoitusjärjestelmää, jossa lapsille ja nuorille voitaisiin taata yhdenvertaiset edellytykset saada varhaiskasvatusta ja perusopetusta. Kuntien väestöpohja on muuttumassa siten, että lasten määrä vähenee syntyvyyden laskiessa, mutta yli 65-vuotiaiden osuus on kasvamassa. Rahoitusjärjestelmän suuntaviivoja arvioitaessa on välttämätöntä selvittää samanaikaisesti kuntarakenteen toimintaedellytyksiä, tehtäväkentän ja toimivallan yhtenäisyyttä ja kuntien keskinäisen yhteistyön merkittävää lisäämistä. Opetustoimen näkökulmasta keskeinen tekijä kuntien uusia rahoitusperusteita arvioitaessa on tarve samanaikaisesti arvioida toiminnallisten velvoitteiden toteuttamisedellytyksiä.

Yhdenvertaisten palveluiden järjestämisen edellytysten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen voi edellyttää, että kunnat on veloitettava toimimaan yhteistyössä lain mukaisten palveluiden turvaamiseksi kaikille nuorille. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen laadukas ja tarkoituksenmukainen järjestäminen edellyttää lähtökohtaisesti tietyn suurista väestöpohjaa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa palveluiden alueellista järjestämistä ja isompia toimintayksiköitä. Yhteistyö mahdollistaisi laadukkaan opetuksen ja toisaalta pienemmät järjestämiskustannukset. Kuntien yhteistyötä tuettaisiin valtionosuuksilla.

Kuntien toimintaympäristön ja taloudellisten edellytysten muuttuessa palveluiden järjestämisen kustannuserot tulevat kasvamaan. Siitä huolimatta rahoitusjärjestelmän tulisi olla selkeä ja läpinäkyvä. Uusia kustannuserot tunnistavia rahoituksen määräytymisperusteiden määrää ei tulisi kohtuuttomasti kasvattaa. Sen sijaan olisi selvitettävä kuntien välisen tulontasausjärjestelmän kehittämismahdollisuuksia, jolloin voitaisiin tasata jopa nykyistä enemmän kuntien välisiä palvelutuotannon kustannuseroja. Näin välttyttäisiin tehtäväkohtaisten rahoitusperusteiden lisäämiseltä.

### 5.3.2 Rahoitusjärjestelmän kehittäminen

Opetus- ja kulttuuritoimen näkökulmasta valtionosuusjärjestelmässä on edelleen vahva tarve tehtäväkohtaisille kertoimille, jotta rahoitusta saataisiin kohdistettua myös ei-ikäluokkaperustaisiin toimintoihin, kuten vammaisopetukseen. Tehtäväkohtaisilla kertoimilla varmistetaan myös sellaisten yksityisten esi- ja perusopetuksen järjestäjien toimintakyky, joilla on järjestämislupaan liittyvä erityinen tehtävä.

Tehtäväkohtaisia rahoitusperusteita arvioitaessa tulisi selvittää, mitkä tekijät todellisuudessa aiheuttavat kustannuseroja. Jo ennalta tunnistettavia tekijöitä ovat muun muassa oppilaitoksen koko, järjestettävän opetuksen laajuus (tuntikehys ja ne eri toiminnot, jotka eivät ole kunnille velvoittavia), vieraskielisten määrä sekä koulukuljetus (kuljetusoppilaiden osuus noin 4 %). Rahoitusperusteita arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon hyvän valtionosuusjärjestelmän periaate siitä, että kunta ei voi omalla toiminnallaan vaikuttaa valtionosuuden määrään.

Lisäksi tulevaan kuntien rahoitusjärjestelmään olisi perusteltua sisällyttää ohjauksellisia tekijöitä. Järjestelmän tulisi kannustaa ja palkita tehokkaasta palveluiden järjestämisestä sekä tuottavuutta ja laatua edistävästä kehittämistoimenpiteistä. Esimerkiksi palveluverkon kehittäminen yhtä kuntaa laajemman alueen näkökulmasta voisi olla tekijä, josta rahoitusjärjestelmän tulisi palkita.

Myös varhaiskasvatukseen suunnatun valtionosuuden voisi ainakin osittain sitoa esimerkiksi varhaiskasvatuksen osallistumisasteeseen. Näin taattaisiin se, että rahoitus kohdistuu sinne, missä varhaiskasvatusta järjestetään aktiivisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla esi- ja perusopetuksen järjestämisen tueksi on valtionosuusrahoituksen lisäksi jaettu runsaasti valtionavustuksia. Esimerkiksi vuonna 2019 opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaan maksettavia kehittämisavustuksia on jaettavissa yhteensä noin 59,5 miljoonaa euroa. Näiden avustusten yhdistämistä osaksi perusrahoitusta, joilla tuettaisiin opetuksen järjestäjien pitkäjänteistä kehittämistoimintaa, tulisi selvittää. Tukea tälle tuli myös kuntakyselyssä. Poliittiseen päätöksentekoon ja

informaatio-ohjauksen piiriin jäisi niiden kehittämisalueiden miettiminen, mihin kehittämisaikavälisestä kulloinkin suunnattaisiin.

Opetus- ja kulttuuritoimea koskevassa työpajassa pohdittiin myös kulttuurin, taiteen, liikunnan ja nuorisotyön huomioimista rahoitusperusteissa. Esille nousi kysymys kulttuuritoimen nostamisesta osaksi budjettiperusteista valtionosuutta, koska rahoitus perustuu nykyisin vahvasti mm. veikkausvoittovaroihin. Tärkeänä pidettiin, että kulttuuritoimen kokonaisuudessa tulisi tukea kohteita, jotka hyödyntävät mahdollisimman monia ihmisiä.

Kunnille suunnatun kyselyn ja työpajojen palautteessa ehdotettiin kotikuntakorvausmenettelyn ulottamista myös varhaiskasvatukseen ja lukio-opetukseen. Vastauksissa korostettiin myös lukiokoulutuksen säilymistä pienissä kunnissa ja sen tukemista riittävällä valtionosuudella, jotta edes osa nuorista voi suorittaa toisen asteen opintoja kotikunnassaan.

### 5.3.3 Rahoitus ylläpitäjämallin mukaisena

Esi- ja perusopetuksen valtionosuusrahoitus sisältyi ennen vuotta 2010 opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Rahoitus määräytyi opetuksen piirissä olevien oppilaiden määrän ja yksikköhinnan perusteella. Yksikköhintaa porrastettiin lukuisilla eri kertoimilla.

Kuntien toiminta-alueen olennaisesti pienentyessä kasvatusta ja opetustoimea koskevan ohjausjärjestelmän kokonaisuuden merkitys tulee kasvamaan. Ohjausjärjestelmä olisi perusteltua integroida yhdeksi kokonaisuudeksi, jossa varhaiskasvatusta ja perusopetusta ohjaavien normien ja niiden rahoituksen ohjausvaikutuksia arvioitaisiin yhtenä kokonaisuutena. Rahoituksen määräytyminen oppilaskohtaisesti mahdollistaisi nykyistä paremmin myös sen määrän ja riittävyyden oikeellisuuden arvioinnin. Siirtyminen ylläpitäjäkohtaiseen rahoitukseen edellyttäisi, että kuntien välisen tulontasausjärjestelmän ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien koskevien perusteiden työnjako tulisi selkeästi määrittää. Kuntien oma tulonhankinta tulee myös jatkossa olemaan keskeisin tekijä kasvatusta ja opetustoimen rahoituksen tulonlähteenä. Näin nykyinen menettely kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi on perusteltua säilyttää.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi valmius rakentaa valtionosuusrahoitus ylläpitäjämalliin<sup>24</sup> perustuvaksi, kuten toisen asteen koulutuksessa on nykyään. Perusopetuksen osalta tarkat tiedot oppilaista saadaan Kansallisten opiskeluoikeuksien ja suorituskeskeisestä integraatiopalvelusta (KOSKI) ja varhaiskasvatuksen osalta loppusuoralla on

24 Ylläpitäjärahoituksella tarkoitetaan sitä, että rahoitus maksetaan laskentaperusteiden mukaan täysimääräisesti suoraan palvelunjärjestäjälle ilman omarahoitusosuutta.

varhaiskasvatuksen tietovaranto (VARDA). Ylläpitäjämalli takaisi sen, että rahoitus seuraisi lasta/oppilasta ja seuraisi nykyistä yksityiskohtaisemmin kuntakohtaista toiminnan laajuutta.

Nykyjärjestelmässä kuntien peruspalvelujen valtionosuus hallinnoidaan niin sanotun yhden putken mallin mukaisena. Valtionosuudet on koottu valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Kuntakyselyssä runsaat kolme neljäsosaa vastaajista jatkaisi nykyisellä menettelyllä. Uudistuksen jälkeen valtionosuustehtävät koskevat erityisesti varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetus sekä kulttuuritoimea. Vajaa neljännes vastaajista siirtäisi valtionosuudet jatkossa sektoriministeriön (OKM) vastuulle. Pienet kunnat kannattivat selkeästi (23 %) isoja enemmän (11 %) sektoriministeriön kautta kulkevia valtionosuuksia

## 5.4 Lainsäädäntötekniinen kehittäminen

Kunnan peruspalvelujen valtionosuutta koskeva sääntely koostuu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain sekä sen nojalla annetun asetuksen muodostamasta kokonaisuudesta. Vaikka valtionosuuden määräytymistä koskevia tekijöitä on yksinkertaistettu 2010-luvulla toteutetuissa uudistuksissa, kokonaisuus on edelleen varsin monimutkainen, eikä valtionosuuden määräytymistä voi pitää erityisen läpinäkyvänä. Yksittäisen kunnan vuosittain saaman valtionosuuden määrän ja sen muodostumisen tarkistamista voi pitää varsin haastavana. Haasteellisuus aiheutuu mm. siitä, että kunnan valtionosuus koostuu useista eri tekijöistä, joista lisäksi osa on tarkoitettu muuhun kuin varsinaisen valtionosuustehtävän rahoitukseen. Kunnalle vuosittain toimitettavassa valtionosuuspäätöksessä ja sen liiteaineistossa esitetään määräytymisperusteet yksityiskohtaisesti, mutta myös säädöstasolla tulisi käydä nykyistä selkeämmin ilmi, miten valtionosuuksien laskenta käytännössä tapahtuu.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuksien pääosan muodostaa valtionosuustehtäviin tarkoitettu valtionosuus. Se perustuu kaikkien kuntien yhteenlaskettuihin valtionosuutehtävien kustannuksiin, eli niin sanottuun kustannuspohjaan, joiden rahoittamiseen valtio osallistuu kunkin vuoden valtionosuusprosentin mukaisesti. Kustannuspohja muuttuu vuosittain määräytymistekijöiden muutosten (muun muassa asukasluku, ikärakenne ja sairastavuus), indeksikorotuksen ja tehtävämuutosten perusteella. Kustannuspohja tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tämän lisäksi peruspalvelujen valtionosuuksiin kuuluvat verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseus, valtionosuuden lisäosat sekä valtionosuuksiin tehtävät pysyvät ja määräaikaiset vähennykset ja lisäykset. Varsinkin viimeksi mainitut valtionosuuksiin tehtävät useat lisäykset ja vähennykset hämärtävät valtionosuuksien määräytymistä.



Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään varsin yksityiskohtaisesti siitä, miten koko maan tasolla valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistus toteutetaan. Valtionosuustehtävän ja kustannuspohjan määritelmä laissa on kuitenkin hankalasti hahmottuva ja oikeudellisesti ongelmallinen, koska se perustuu luetteloon yksittäisistä valtionosuustehtäviä koskevista laeista. Omaksutun lakitekniikan heikkous on se, että luettelo luonnollisesti vanhentuu helposti ja sitä joudutaan päivittämään jokaisen uuden tehtävän tai muun lainsäädäntömuutoksen yhteydessä. Lakia sananmukaisesti soveltaen tehtävä ei olisi valtionosuustehtävä ennen, kuin tästä on säädetty kyseisessä lainkohdassa. Tällainen määritelmä ei myöskään kuvaa hyvin valtionosuustehtävien kokonaisuutta. Epäselvää voi olla tällöin esimerkiksi se, miltä osin kuntien valtionosuustehtävien toteuttamiseen liittyvät erilaiset hallinnolliset velvoitteet tulisi ottaa huomioon valtionosuutta määriteltäessä, silloin kun niistä ei säädetä edellä mainittuun lakiluetteloon sisältyvissä laeissa.

Laissa säädetään varsin yksityiskohtaisesti, miten yksittäisen kunnan laskennalliset kustannukset muodostuvat. Laskenta perustuu kunnan ikäluokkiin jaettuun väestömäärään, sairastavuuteen sekä kunnan olosuhdetekijöitä kuvaaviin tekijöihin, joille kullekin on määriteltä oma perushinta. Kullekin määrätymistekijälle saadaan laskennallinen kustannus, joka saadaan kertomalla kunnan asukasmäärä tekijän perushinnalla ja edelleen tekijän osoittamalla kertoimella. Tekijöiden yksityiskohtaisuus on luonteeltaan enemmän sisällöllinen kysymys. Lainsäädäntöteknisesti ongelmallisena näyttäytyy erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosaa koskeva sääntely, jonka sisältö perustuu asetuksella säädettäviin indikaattoreihin ja laskentatapaan.

Valtionosuusjärjestelmän sisällöllisten kehittämistarpeiden lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia on tarpeen kehittää siten, että kunnalle valtionosuuden yhteydessä maksettavien muiden erien läpinäkyvyyttä lisätään. Erityisesti veromenetysten kompensaaation yhdistäminen valtionosuusjärjestelmään aiheuttaa sen, että kunnalle maksettava valtionosuus sisältää merkittävässä määrin myös muita eriä kuin valtionosuustehtäviin tarkoitettua rahoitusta. Omalta osaltaan kokonaisuutta hämärtää myös määräaikaisten lisäysten ja vähennysten käyttö sellaisiin kohteisiin, joiden yhteyttä kuntien valtionosuustehtävien hoitoon voi pitää ohuena.

Valtionosuuksiin tehtävien lisäysten ja vähennysten käyttöä tulisikin jatkossa välttää ja edelleen vähentää niiden määrää nykyisestä. Mikäli niitä ei voida kokonaan poistaa järjestelmästä, ne tulisi kuitenkin erottaa nykyistä selkeämmin varsinaisista valtionosuustehtäviin tarkoitettua rahoituksesta. Varteenotettava esimerkki läpinäkyvyyden lisäämiseksi on luvussa 5.2.2 esitetty veromenetysten kompensaaation siirtäminen omaksi momentikseen valtion talousarviossa. Vaikka veromenetysten kompensoinnista edelleen säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa, yksittäisen kunnan näkökulmasta menettely kuvaisi kuitenkin nykyistä paremmin kunnan saaman valtionosuuden määrää.

## 6 Johtopäätöksiä valtionosuusjärjestelmän kehittämisen suuntaviivoista

Esiselvitystyössä on tarkasteltu kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita tilanteessa, jossa maakunta- ja sote-uudistus muuttaa merkittävästi kuntien tehtäviä ja taloutta. Lisäksi on tarkasteltu kuntien eriytymiskehitystä väestön, talouden ja opetuksen järjestämisen näkökulmasta. Esiselvitystyön painopiste on ollut toimeksiannon mukaisesti valtionosuusjärjestelmässä. Verojärjestelmää ei sen sijaan ole käsitelty perusteellisesti, mutta siihen liittyviä ehdotuksia ja huomioita nousi esiin esiselvitystyön aikana järjestetyissä työpajoissa ja kuntakyselyn vastauksissa.

Esiselvitystyö on tehty avoimella ja osallistavalla työskentelytavalla. Kuntien näkemyksiä kartoitettiin verkkokyselyllä, ja lisäksi kuntien näkemyksiä kartoitettiin erityyppisille kunnille järjestetyissä työpajoissa. Tämän lisäksi työpajoja järjestettiin verokysymyksistä ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Yksi työpajoista oli tutkijatapaaminen.

Esiselvitykseen käytettävissä olleen lyhyen ajan vuoksi kuntien rahoitusjärjestelmien viimeaikaista kehitystä muissa maissa ei ehditty käydä läpi Ruotsia lukuun ottamatta. Tämä selvitys jää tehtäväksi jatkovalmistelussa.

### Kuntien toimintaympäristön eriytymiskehitys

Osana esiselvitystyötä on tarkasteltu tilastojen ja väestöennusteen perusteella kuntien kehitystä väestökehityksen ja muutaman taloutta kuvaavan muuttujan perusteella. Väestökehitys on vaikuttanut ja vaikuttaa jatkossakin merkittävästi kuntien toimintaympäristöön. Väestön määrän ja rakenteen kehityksellä on merkittävät vaikutukset palvelujen järjestämisen kustannuksiin, kunnan tulopohjaan, investointitarpeisiin ja yleiseen elinvoimaan.

Väestö on kasvanut viime vuosina lähinnä isoimmissa kaupungeissa ja niiden ympärys-kunnissa. Kymmenen suurimman kaupungin osuus koko maan väestöstä on noussut viime

vuosikymmeninä ja on nyt runsaat 40 prosenttia. Väestöennusteen perusteella väestön keskittyminen isoimpiin kaupunkeihin tulee jatkumaan.

Vuonna 2017 Suomessa oli lähes 50 kuntaa, joissa syntyi alle 15 lasta. Alhaisen syntyvyyden kunnat ovat tyypillisesti asukasluvultaan pieniä ja sijaitsevat maakuntien reuna-alueilla. On myös muodostunut kokonaisia seutukuntia, joiden kunnissa on alhainen syntyvyys.

Yksi yleistyvä piirre on vanhusväestön suuri osuus, jossa on 2010-luvulla tapahtunut selkeä muutos. Väestöennusteen perusteella vuodesta 2030 lähtien noin puolessa kunnista 65 vuotta täyttäneiden osuus ylittää kolmanneksen rajan. Maakunta- ja sote-uudistus siirtää ikäsidon naisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvupaineen pois kunnilta, mutta ikärakenteen muutoksella on vaikutusta verotulopohjaan ja yleiseen elinvoimaan.

Väestökehitys aiheuttaa haasteita myös niissä kunnissa, joissa väestö kasvaa nopeasti. Tämä kävi selkeästi ilmi kuntakyselyn vastauksissa. Kasvavilla alueilla nähtiin, että rahoitusjärjestelmän tulisi ottaa kantaa väestökasvusta ja väestörakenteen muutoksista aiheutuviin investointipaineisiin sekä huomioida kuntien kasvava korjausvelka ja järjestelmän kriteeristön tulisi kyetä uudistumaan muuttuvan palveluympäristön mukana.

Ikäluokkien koon pieneneminen on haaste erityisesti perusopetuksen järjestämiselle. Käynnissä oleva muutoksen arvioidaan merkitsevän sitä, että lakisääteisten toimintojen järjestäminen voi tulevaisuudessa olla vaikea toteuttaa toteutua tasa-arvoisesti tai niiden toteuttaminen tulee erittäin kalliiksi. Laadukkaiden peruspalveluiden turvaaminen edellyttää joillakin alueilla väistämättä kuntien yhteistyötä. Rahoitusjärjestelmää tulee jatkossa arvioida myös siitä näkökulmasta, kannustaako se kuntia tekemään yhteistyötä palvelujen järjestämisessä. Opetustoimen näkökulmasta rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeita on tärkeää arvioida samanaikaisesti toiminnallisten velvoitteiden toteuttamisedellytysten kanssa.

Kuntien tilanteet ovat niin erilaisia, että pelkästään valtionosuusjärjestelmää kehittämällä ei voi vastata erikokoisten ja eri tilanteessa olevien kuntien haasteisiin. Jatkotyössä on tarpeen pohtia, tulisiko valtionosuusjärjestelmässä olla erityyppisille kuntaryhmille erilaisia määräytymisperusteita. Tämän lisäksi tarvitaan kuntien rahoitus- ja ohjausjärjestelmän kehittämistarpeiden arviointia kokonaisuutena.

Kuntien erilaistumiskehityksen seurauksena on luontevaa pohtia, olisiko kuntien tehtäviä tarpeellista jatkossa eriyttää. Kuntakyselyn vastausten perusteella suurin osa kunnista katsoo, että kaikilla kunnilla tulisi jatkossakin olla samat tehtävät. Lähes puolet vastaajista katsoi, että joillekin palveluille olisi tarpeen määritellä vähimmäisväestöpohja. Tämä korostui erityisesti isojen kuntien avovastauksissa. Isot kunnat olivat vastauksissaan pieniä kuntia selkeästi enemmän sitä mieltä, että kuntien tehtävät voivat poiketa jatkossa joltain osin

tai merkittävästi toisistaan. Kuntien tehtävien eriytymisen juridisia reunaehtoja selvitetään käynnistymässä olevassa TEAS-tutkimushankkeessa.

## **Verotus**

Manner-Suomen kuntien veroprosenttien välillä on suurimmillaan 5,5 prosenttiyksikön ero. Keskimääräinen veroprosentti on noussut tasaisesti, mutta veroprosenttien ääripäiden erot eivät ole sen sijaan kasvaneet, vaan ero on pysynyt nykyisellä tasollaan pidempään. Myös efektiivisissä veroprosenteissa on vastaavanlainen ero kuntien välillä. Tämän esiselvityksen aikataulujen puitteissa ei ollut mahdollista selvittää, mitkä kaikki tekijät selittävät veroprosenttien erilaisuutta ja kuinka isot erot kuntien välillä on veropohjassa. Tämä selvitystyö jää tehtäväksi jatkotyössä.

Jatkotyössä olisi hyvä muilta osin arvioida eri veromuotojen soveltuvuutta ja niiden kannustinvaikutuksia kunnan tehtävien rahoitukseen. Tämä voisi pitää sisällään myös mahdollisuuden kuntien veropohjan tarkistamiseen. Kuntien verotuksen kehittämistä on tarkoituksenmukaista tarkastella paitsi osana kuntien rahoitusjärjestelmää myös ottaen huomioon koko verojärjestelmän kehittäminen. Yksi keskeinen kysymys tässä yhteydessä on maakuntien mahdollista verotusoikeutta koskeva selvitystyö.

Maakunnilla ei ole lähtökohtatilanteessa verotusoikeutta toimintansa rahoitukseen. Maakuntien verotusoikeuden selvittäminen edellyttäisi verojärjestelmän tarkastelemista kokonaisuutena ja erityisesti suhteessa kuntien rahoituksen kokonaisuuteen. Maakuntaveron yksi mahdollinen veropohja olisi sama kuin kunnallisverotuksessa, mikä voisi asettaa paineita työn verotuksen tasoon kokonaisuutena ja eriyttää veroasteita alueellisesti entisestään.

Työpajoissa ja kuntakyselyn vastauksissa nousi esille joitakin verotusta koskevia kehittämisehdotuksia, kuten pääomaverotuoton ohjaaminen kunnille, yhteisövero-osuuden kasvattaminen, yhteisöverotuoton korvaaminen osuudella arvonlisäveron tuotosta ja kiinteistöveron uudistaminen siten, että tuetaan pääkaupunkiseudun asumiskustannusten nousun hillitsemistä. Esiselvitystyössä nousivat esille myös kuntien verokertymien vaikeasti ennakoitavat vaihtelut ja olisi tarpeen arvioida mahdollisuuksia kehittää järjestelmää siten, että kuntien talouden, erityisesti verokertymien, ennakoitavuutta voitaisiin lisätä.

## **Havaintoja valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeista**

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteistä tehtävistään. Tämän tulisi toteutua eri osissa maata kohtuullisella vero- ja maksurasituksella. Keskeinen kysymys on missä määrin kuntien välisiä eroja tasataan ja viime kädessä kyse on poliittisesta valinnasta. Valtionosuusjärjestelmä toimii tässä valitun

politiikan toteuttamisen välineenä, johon on teknisluonteisesti varsin yksinkertaista rakentaa kriteerit, joilla haluttu kohtaanto saavutetaan.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) otti vuonna 2015 julkaistussa tutkimuksessaan ”Hyvän valtionosuusjärjestelmän perusteet” kantaa valtionosuusjärjestelmän ja kaupungistumisen väliseen yhteyteen. VATT:n tutkimuksen mukaan nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä ”kannustaa ihmisiä asumaan matalan tuottavuuden alueilla kasvukeskusten asemesta.” Tämä jarruttaa VATT:n mukaan kaupungistumista ja vähentää hyvinvointia koko kansantalouden näkökulmasta. Tutkimuksen valtionosuusjärjestelmää koskeva kritiikki kohdistui erityisesti valtionosuuden kunnan ominaisuuksiin liittyviin määräytymisperusteisiin. VATT:n mukaan kuntien välisen hyvinvoinnin uudelleen jakamisen tasauksen pitäisi tapahtua kokonaan yksilöperusteisesti asukkaiden ominaisuuksien perusteella, ei alueellisiin tekijöihin perustuen. Selvästi yksilöiden ominaisuuksiin perustuvia ja siten VATT:n tutkimuksen mukaan hyviä valtionosuuskriteereitä ovat väestön ikärakenne, sairastavuus, vieraskielisyys sekä koulutustausta. Sen sijaan asukastiheys, kunnan saaristomaisuus, syrjäisyys, saamelaiden kotiseutuasema sekä työpaikkaomavaraisuus ovat alueen ominaisuuksia ja kohtelevat samanlaisia ihmisiä eri tavalla riippuen henkilön asuinkunnasta, ja ovat tutkimuksen mukaan huonoja valtionosuuden laskentaperusteiksi.

Nykyisen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän keskeiset niin sanotut yksilöperustaiset osat, ikäryhmäpainot ja sairastavuus, perustuvatkin tutkimustietoon. Sen sijaan muiden kriteereiden painoarvoissa on käytetty tapauskohtaista tarveharkintaa muun muassa siten, että järjestelmä uudistusten seurauksena kunnan valtionosuuden muutos ei muodostu kohtuuttomaksi. Niin sanotuilla olosuhdekriteereillä voidaan kuitenkin katsoa olevan yhteys kunnalle palvelutuotannosta aiheutuviin kustannuksiin, esimerkiksi perusopetuksessa koulumatkat, joten niistä ei voida ainakaan kokonaan luopua. Sen sijaan voitaisiin harkita sitä, että alueelliset ja kunnan olosuhteisiin liittyvät määräytymistekijät eroteltaisiin valtionosuusjärjestelmässä omaksi kokonaisuudeksi, kuten Ruotsin järjestelmän niin sanottu rakennetuki (strukturbidrag).

Työpajojen ja kunnille tehdyn kyselyn perusteella valtionosuusjärjestelmän toivotaan olevan yksinkertainen, läpinäkyvä, vakaa ja ennakoitavissa oleva kokonaisuus. Rahoitusperiaatteen toteutumista korostettiin useassa vastauksessa. Uusiin tehtäviin tulee osoittaa täysi rahoitus, ja indeksikorotukset tehdä täysimääräisenä. Yleiskatteisuuden tulisi olla pääsääntö, mutta korvamerkityille valtionavustuksille löytyi myös jonkin verran kannatusta. Valtion ja kuntien tiivistä vuorovaikutusta rahoitusjärjestelmän uudistamisessa pidetään tärkeänä.

Esiselvitystyön perusteella valtionosuusjärjestelmän nykyisiin kriteereihin ollaan varsin tyytyväisiä. Kyselyn perusteella eniten muutostarpeita nähdään hyvinvoinnin ja terveyden

edistämisen ja asukastiheyskriteerissä, mutta myös näiden osalta iso osa vastaajista säilyttäisi kriteerit nykyisellään.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen huomioimista valtionosuusjärjestelmässä pidetään pääasiassa myönteisenä. Sen sijaan kriteerin sisältöä kritisoidaan monimutkaisuudesta, ja kriteerin kehittäminen nähtiin tärkeänä. Yksityiskohtaisia kehittämisideoita ei kyselystä kuitenkaan saatu.

Kunnille kohdistetussa kyselyssä saavutettavuuskriteerit huomioitiin useassa vastauksessa. Saavutettavuus muodostuu nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä asukastiheydestä, syrjäisyydenvuodesta ja saaristoisuudesta. Mikäli järjestelmää halutaan yksinkertaistaa ja selkeyttää, olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä yhteen sovittamaan saavutettavuuskriteereitä siten, että kriteerien määrää pystyttäisiin vähentämään. Ongelmaksi saattaa kuitenkin muodostua se, että eri saavutettavuuskriteerien kertoimet on viritetty aikaisemmissa uudistuksissa siten, että muutosten aiheuttamat kuntakohtaiset vaikutukset saattavat olla suuria.

Eryteisesti isoimmat kaupungit nostivat esille työpaikkaomavaraisuuden palauttamisen valtionosuusjärjestelmään. Tällä arvioitiin olevan kannustinvaiikutuksia elinkeinoelämän kehittämisen ja elinvoimaisuuden näkökulmasta. Myös vieraskielisyys nousi esiin kuntakyselyssä erityisesti suurimpien kaupunkien vastauksissa. Vieraskielisyyden painoarvoa esitettiin kasvatettavaksi.

Verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta on muutettu useaan otteeseen eri uudistuksissa. Myös työpajoissa ja kuntakyselyssä nostettiin esille tulojen tasauksen muutostarpeet. Näkemykset olivat osittain vastakkaiset. Eniten kiinnitettiin huomiota kiinteistöveron asemaan tasauksessa. Osa esimerkiksi kuntakyselyn vastaajista oli sitä mieltä, että kiinteistövero tulisi poistaa kokonaan tasauksen laskentapohjasta. Osa palauttaisi sen kokonaisuudessaan takaisin tasauslaskelmaan. Valittavasta menettelystä riippumatta kuntakohtaiset vaikutukset tasauksiin olisivat kohtuullisen suuret. Jatkossa voitaisiin harkita, mitä verotuloja ylipäättään huomioidaan tasauslaskennassa; voitaisiinko tasaus laskea esimerkiksi vain kunnallisveron perusteella. Kuntakohtaiset erot eri verotulojen jakautumisen osalta ovat kuitenkin niin isot, että kaikissa tapauksissa kuntakohtaiset muutokset tasauksissa olisivat varsin isot.

Veromenetysten kompensatiot nousivat myös tarkasteluun esiselvityksessä. Vuodesta 2010 lähtien kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on kertynyt verotulomenetysten kompensatioita noin kaksi miljardia euroa. Tämä vastaa runsasta viidennestä peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärästä vuoden 2019 tasolla. Kompensatiot väärivät osaltaan sitä kuvaa, miten valtionosuuksilla tuetaan kuntien peruspalvelujen järjestämistä. Yli viidennes valtionosuuksista on sellaista rahoitusta, joka ei vahvista kuntien rahoituspohjaa vaan on kompensatiota muista kuntien verotulojen menetyksistä. Myös

kuntakyselyssä useassa vastauksessa todettiin, että valtionosuuteen tehtävät erilliset lisäykset ja vähennykset heikentävät rahoituksen läpinäkyvyyttä ja että ne tulisi tehdä valtionosuusjärjestelmästä irrallisena.

Esiselvitystyössä tarkasteltiin vaihtoehtoisia tapoja verokompensaatioiden suorittamiseen. Jatkotyössä tulisi edelleen tutkia mahdollisuutta irrottaa verotulojen menetysten kompensatit valtion talousarviossa omalle momentilleen.

## LÄHTEET

Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. Statskontoret 2014:2. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>).

Ikonen, Jonna & Saaristo, Vesa & Hakamäki, Pia & Saukko, Niina & Wiss, Kirsi & Ståhl, Timo, 2018. Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosan laskenta. Menetelmäraportti. THL:n julkaisuja. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-228-4>)

Kommunutredningen (Fi 2017:02) (<http://www.sou.gov.se/kommunutredningen/>)

Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting. SOU 2018:74. Julkaistu 1.10.2018. (<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/lite-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>)

Moisio, Antti & Lyytikäinen, Teemu & Lehtonen, Sanna: Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141. Julkaistu 31.12.2008. ([https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/46ba0a47-96fb-475c-9830-037501f8f450/683b8d56-91ee-47e2-836f-ac0923b1050e/RAPORTTI\\_20090605051624.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/46ba0a47-96fb-475c-9830-037501f8f450/683b8d56-91ee-47e2-836f-ac0923b1050e/RAPORTTI_20090605051624.pdf))

Ruotsin valtiovarainministeriö 2019. (<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalekonomisk-utjamning-och-utjamning-av-lss-kostnader/>)

Territorial Reviews Sweden 2017. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy. OECD:n julkaisusarja: Territorial reviews. Julkaistu 8.3.2017. (<http://www.oecd.org/sweden/oecd-territorial-reviews-sweden-2017-9789264268883-en.htm>)







**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

[vm.fi](http://vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-998-6 (pdf)

Maaliskuu 2019