

VM/KAO, 11.1.2019

## **Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittäminen - taustamuistio**

### ***Valtionosuusjärjestelmän tavoitteet***

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudella ja verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella pyritään turvaamaan kuntien mahdollisuudet pitää yllä riittävät peruspalvelut eri osissa maata ja tasapainottamaan kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niiden kokonaisrahoitusta alueittain sekä kuntaryhmittäin. Valtionosuuden perusteena olevat laskennalliset kustannukset perustuvat keskeisesti ikäryhmittäisiin kustannuksiin ja sairastavuuteen. Sairastavuuskertoimen osatekijöitä ovat terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuolto. Muita laskennallisten kustannusten määräytymistekijöitä ovat työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, kaksikielisyys, saaristoisuus, asukastiheyskerroin ja koulutus-taustakerroin.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä 70 prosenttia laskennallisesta valtionosuudesta siirtyy maakuntien rahoitukseen. Jäljelle jäävät valtionosuustehtävät painottuvat varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen rahoitukseen. Muutos nykyiseen on suuri, minkä vuoksi nykyisen valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteita on syytä uudistaa uutta kuntataloutta vastaavaksi. Muutoksella on vaikutusta kuntien rahoitukseen laajemminkin, joten esiselvityksessä olisi tarkasteltava myös muita kuntien tuloja, erityisesti verotuloja.

Kuntien eriytymiskehitys asettaa omat haasteensa valtionosuusjärjestelmälle. Kuvaavatko nykyiset laskentatekijät riittävästi uudistuksen jälkeisten kuntien toimintaedellytyksiä?

### ***Tarve uudistamiselle***

Kuntien talouden eriytymiskehitys jatkuu. Tämä asettaa omat vaatimuksensa myös kuntien rahoitusjärjestelmien toimivuuden arvioimiselle. Kuntien nykytilaa ja tulevaa kehitystä olisi arvioitava yleisesti mm. väestörakenteen ja erityisesti talouden osalta. Näkemystä tarvitaan mm. siitä, millaisia eroja on kuntien kustannuksissa ja miten kuntien taloudellinen tilanne poikkeaa koko maassa ja eri tyyppisissä kunnissa.

Kuntien tehtäväala on muuttumassa voimakkaasti maakunta- ja sote-uudistuksen myötä. Selvitystyössä olisikin arvioitava, miten muutokset vaikuttavat kuntien tasapainotilanteeseen. Mitä asioita on huomioitava, kun kuntien kustannus- ja tulopohja pienenee noin puoleen nykyisestä. Jatkossa kuntien peruspalvelujen painopiste on varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa ja kulttuuripalveluissa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Kunnan tehtävien muuttuessa sote-uudistuksen jälkeen kuntien elinvoimatekijöiden merkitys kasvaa entisestään. Esiselvityksessä olisikin pohdittava, tulisiko valtionosuusjärjestelmään sisällyttää kriteerejä, jotka vastaisivat tähän muuttuvaan tilanteeseen, vai keskitytäänkö pelkästään peruspalvelujen kustannuserojen tasaamiseen.

### ***Kuntien rahoituksen kokonaisuus***

Muuttuvassa kuntamaailmassa on jatkossa otettava huomioon monia kuntien toimintaan ja rahoitukseen liittyviä muutostekijöitä. Näistä olisi muodostettava näkemys rahoitusjärjestelmien kehittämisen pohjaksi.

Kuten edellä mainittiin kuntien tehtävät ovat muuttumassa. Tulevaisuuden muutoksia pohdittaessa eteen tulee myös kysymys siitä, onko kaikilla kunnilla jatkossa samat tehtävät. Tästä näkökulmasta on tulossa myös mm. erillinen Teas-hanke. Jos kunnat eriytyvät jatkossa tehtävien suhteen, sillä olisi huomattava vaikutus myös kuntien rahoitukseen.

Kunnilla on laaja itsehallinto. Valtio vastaavasti asettaa tavoitteita kuntien tehtävien sisältöjen suhteen. Miten valtion ohjaus ja kuntien itsehallinnollinen asema sovitetaan yhteen tulevaisuudessa, kun kuntien tehtävät ja niiden rahoitus ovat muuttumassa.

Valtionosuusjärjestelmä on pääosin kuntaperustainen ja suurin osa valtionosuusrahoituksesta maksetaan suoraan kunnille. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös ylläpitäjäjärjestelmä siten, että erityisesti esi- ja perusopetuksen valtionosuutta maksetaan myös muille toimijoille, jos palvelun järjestäjä on muu kuin peruskunta. Tulevassa uudistustyössä on osaltaan pohdittava myös kuntaperustaisen ja ylläpitäjäjärjestelmän suhdetta.

Jos uudistamistyö ulotetaan koko kuntien rahoitusjärjestelmään, on luonnollista tarkastella verotulojen ja valtionosuuden suhdetta kuntien verorahoituksessa. Tämä tulee joka tapauksessa eteen arvioitaessa valtionosuusjärjestelmään sisältyvän verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen toimivuutta kuntien tulopohjan muuttuessa voimakkaasti maakunta- ja sote-uudistuksen myötä.

Maakunnilla ei ole lähtötilanteessa verotusoikeutta toimintansa rahoitukseen. Mutta jos verotusoikeus annetaan maakunnille tulevaisuudessa, niin tällä on vaikutuksia myös kuntien rahoitukseen ja verotuloihin. Maakuntien ja kuntien verotusta tarkasteltaisiin kokonaisveroasteen tarkastelussa yhdessä valtion verotuksen kanssa. Jos kokonaisveroasteen kiristymistä hillitään, tällä olisi todennäköisesti vaikutuksia kaikkiin edellä mainittuihin veronsaajiin. Tämä tulisi jollakin tavalla huomioida myös kuntien rahoitusjärjestelmien kehittämisessä tai tulevaisuuden kuntaa koskevissa pohdinoissa.

Kuntien eri veromuotojen painot ovat muuttumassa maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Yhteisöveron asemasta on keskusteltu useiden uudistusten yhteydessä. Em. uudistuksen jälkeen sen paino on pienentymässä. Onko tarpeen myös muilta osin arvioida eri veromuotojen soveltuvuutta ja niiden kannustinvaikutusta kunnan tehtävien rahoitukseen. Tämä pitää sisällään myös mahdollisuuden kuntien veropohjan laajentamiseen.

Investointien rahoitus on jatkossa suhteellisesti entistä olennaisempi osa kuntien rahoituksen kokonaisuutta. Investointitarpeiden erot kuntien välillä ovat suuret (esim. kasvukeskukset ja taantuvat kunnat). Miten nämä asiat otetaan huomioon rahoitusjärjestelmää pohdittaessa ja millainen rooli on investointien ohjauksella?

### ***Kannustinelementit***

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenteeseen sisältyy olennainen kannustinelementti, joka kannustaa kunta 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 esiselvityksessä olisi pohdittava uuteen tilanteeseen mahdollisesti soveltuvia kannustimia. Samalla tulisi pohtia myös nykyisten kannustimien toimivuutta.

Peruslähtökohta kannustinelementtien käyttöönottamiselle on se, että kaikilla kunnilla on tosiasiallinen mahdollisuus saada kannustinrahaa. 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.

Kaikkia kuntia voi olla vaikea saada vertailukelpoisiksi jonkin sinällään toimivan kriteerin osalta. Tämän vuoksi olisi pohdittava, tulisiko kannustimia kohdentaa eri tyyppisiin kuntiin hieman eri perustein (esim. kasvukunnat vs. taantuvat kunnat). Tällä voitaisiin helpottaa kannustimen käyttöönottoa silloin, kun kuntia ei järkevästi saada koko maan tasolla vertailukelpoisiksi. Peruslähtökohta tulisi olla, että asukaskohtainen kannustinrahan vaikutus olisi kaikille kunnille yhtä suuri.

### ***Veromenetysten kompensatio***

Vuodesta 2003 lähtien valtionosuusjärjestelmässä on kompensoitu vuosittain eri veroratkaisuista kunnille koituvia verotulomenetyksiä silloin, kun kyse on veroperusteisiin kohdistuvista muutoksista. Alunperin kompensatiot kohdistettiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin asukas-kohtaisesti yhtä suurella osuudella korottamalla valtionosuusprosenttia. Vuodesta 2010 lähtien kompensatiot ovat sisällyneet kuntien peruspalvelujen valtionosuuksiin. Aikaisemmasta poiketen kompensatio toteutetaan siten, että minkään kunnan tulot eivät muutu veroratkaisujen vuoksi. Käytännössä valtionosuuden lisäys mitoitetaan verotulomenetysten vastaaviksi kunnittain.

Vuodesta 2010 kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen on kertynyt verotulomenetysten kompensatioita yli 1,7 mrd. euroa. Tämä vastaa viidennestä peruspalvelujen valtionosuuden kokonaismäärästä vuoden 2018 tasolla.

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

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä olisi selvitettävä, olisiko sellaista menettelyä löydettävissä, jossa kompensatiot maksettaisiin jatkossa kunnille verotilitysten yhteydessä. Samalla voitaisiin siirtää myös jo toteutetut kompensatiot valtionosuusjärjestelmästä verotilitysjärjestelmään.

### ***Tulo- ja kustannuspohjan erojen tasaaminen***

Vuoden 2015 valtionosuusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä painopistettä siirrettiin kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen. Käytännössä tämä toteutettiin pienentämällä kustannuksiin perustuvaa osuutta 700 milj. 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 euromäärä ei juurikaan muutu, sen sijaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksen siirtyessä maakuntien rahoitukseen kustannustasauksen paino pienenee suuresti. Tulojen tasauksen paino on nykyisin hieman alle

10 prosenttia koko peruspalvelujen valtionosuudesta, uudistuksen jälkeen se olisi jo lähes kolmannes.

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä voitaisiin edelleen laajemmin miettiä tarve-erojen ja tulojen tasauksen kokonaisuutta. Olisiko muiden maiden järjestelmissä jotain elementtejä, jotka sopisivat valtionosuusjärjestelmän kehittämisen pohjaksi? Esimerkkinä voisi olla mm. Ruotsissa käytössä oleva malli, joka perustuu – päinvastoin kuin Suomessa - pääosin tulojen tasaukseen ja sitä täydentävään kuntien väliseen kustannusten tasaukseen.

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 laskennallisista kustannuksiin poistuu valtionosuusjärjestelmän laskentapohjasta. Käytännössä jäljelle jäävät opetus- ja kulttuuritoimen laskennalliset kustannukset. Näiden suurten muutosten takia olisi perusteltua arvioida millä tavoin ja missä suhteessa tuloja ja kustannuksia tulevaisuudessa olisi tasattava kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä valtionosuusjärjestelmän ikärakennekustannukset muuttuvat olennaisesti. Uudelle pohjalle muodostuva ikärakenne edellyttää sen painojen selvittämistä.

Saavutettavuus muodostuu nykyisin asukastiheydestä, syrjäisyysluvusta ja saaristoisuudesta. Esiselvitykseen on tarkoituksenmukaista sisällyttää pohdinta myös näiden tekijöiden yhteensovittamisesta siten, että saavutettavuuskriteerien määrää voitaisiin mahdollisesti vähentää.

### ***Valtion ja kuntien välinen kustannustenjaon tarkistus***

Vuosittaisessa kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan valtionosuuksien laskennalliset kustannukset vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tarkistukset ovat aiheuttaneet merkittäviäkin heilahdellisuksia kuntien valtionosuuksiin, mikä on sekä valtion että kuntien budjetoinnin ja yleensä rahoituksen muutosten hallinnan kannalta ongelmallista. Myös tarkistuksen tietopohjassa (pääosin kuntien ja kuntayhtymien taloustiedot) on ollut haasteita laadun ja luotettavuuden osalta, vaikkakin vuoden 2021 alusta käyttöön otettava valtiokonttorin tiedonkeruujärjestelmä (ml. uudet JHS:t) parantane asiaa. Ammatillisen koulutuksen rahoituksen tarkistamisessa on siirrytty kustannusperusteisesta budjettiperusteiseen menettelyyn vuoden 2018 alusta. Tulisiko myös kuntien peruspalveluissa soveltaa budjettiperusteista rahoituksen tarkistusta?

### ***Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin (hyte)***

Hyte-kertoimen käyttöönottamista on selvitetty maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä. Kriteerin sisältöä on kehitetty ja se sisältyy esitettävään valtionosuuslain muutokseen uutena valtionosuuden lisäosana. Kyse on käytännössä ensimmäisestä kriteeriversiosta. Kriteerin tietopohja on vielä varsin vajavainen ja monimutkainen. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista jatkaa hyte-kriteerin kehittämistä. Hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tavoite on tärkeä, mutta valtionosuuskriteerinä siitä olisi kehitettävä mahdollisimman läpinäkyvä ja yleisiin tilastotietoihin perustuva. Mikäli hyte-kri-

teerin laskentaperusteita pystytään parantamaan ja kuntien vertailukelpoisuutta lisäämään, tavoitteena tulisi olla mahdollisesti kertoimen painoarvon lisääminen. Toimivalla kriteeristöllä ja lisäämällä painoarvoa voidaan päästä myös vaikuttavampiin tuloksiin koko julkisen talouden kannalta.

### ***Kuntien ja maakuntien välinen yhteistyö***

Kunnat ja maakunnat tekevät jatkossa yhteistyötä palveluiden järjestämisessä. Kuntien rahoitusjärjestelmää pohdittaessa olisi otettava huomioon tämä monialainen yhteistyö ja miten tämä olisi yhteen sovitettavissa kuntien ja maakuntien rahoitukseen. Vähimmäistavoitteena on, että järjestelmät eivät muodostu ongelmiksi yhteisten päämäärien saavuttamisen kannalta.

### ***Selvitystyön eteneminen***

Edellä mainittuja asioita tulisi olla pohdittuna/linjattuna ennen kuntien maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisen rahoitusjärjestelmän uudistamista. Näiden valmistelu käynnistetään jo tällä hallituskaudella. Tavoitteena on tehdä esiselvitys valtionosuusjärjestelmän uudistamisen suuntaviivoista ja sen sisällöstä. Tässä yhteydessä selvitetään myös mahdollisia järjestelmään sisällytettäviä kannustinelementtejä. Esiselvityksen on tarkoitus valmistua helmikuun 2019 loppuun mennessä.

Esiselvitystyö tehdään valtiovarainministeriön johdolla hyödyntäen laajasti eri ministeriöiden, Suomen Kuntaliiton ja tutkijayhteisön asiantuntemusta. Mahdollisuuksien mukaan kuullaan myös peruskuntien edustajia. Esiselvitystyötä voidaan tukea selvityksin tai tutkimuksin.