

Kuntien peruspalvelujen rahoitus

Selvitysmies Jukka Pekkarinen

Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 1/2001

Julkaisun sähköisestä versiosta on poistettu tyhjät sivut ennen uutta kappaletta,
joten sivunumerointi ei vastaa julkaisun paperiversiota.

ESIPUHE

Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa on sovittu, että voimassa oleva valtionosuusjärjestelmä tarkistetaan vuoteen 2002 mennessä järjestelmän kannustavuutta samoin kuin kuntien erilaisen palvelutarpeen ja –rakenteen sekä kustannusrakenteen huomioonottamista edistävällä tavalla. Valtionosuusjärjestelmän tarkistuksen osalta hallitusohjelmassa kiinnitetään huomiota palvelurakenteen ja tuotantotapojen vaihtoehtojen mahdollistamiseen sekä haja-asutus-, saaristo- ja kieliolosuhteiden huomioon ottamiseen.

Sisäasiainministeriö asetti 21.12.1999 minut selvitysmieheksi arvioimaan kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa sekä kuntien ja valtion välisiä rahoitussuhteita. Selvitystyö alkoi 1.1.2000, ja selvitysmiehen oli määrä esittää 31.12.2000 mennessä kokonaisarvionsa valtionosuusjärjestelmästä sekä kuntien talouden eriytymisestä ja tähän liittyvät toimenpide-ehdotuksensa. Selvitystyön asiantuntijoiksi nimettiin toimeksiannossa tuolloinen Kuntaliiton kunnallistalousasioiden päällikkö Arto Laitinen sekä budjettipäällikkö Timo Viherkenttä valtiovarainministeriöstä.

Toimeksiannossa selvitystyön tavoitteeksi asetetaan kuntien tehtävien, rahoituspohjan sekä kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muodostaman kokonaisuuden arviointi kokonaistaloudellisen vakauden, taloudellisen tehokkuuden, kuntien rahoituksen riittävyyden sekä alueellisen tasa-arvon kannalta. Arviointikohteiksi täsmennetään kuntien rahoitusasema suhteessa kuntien velvoitteisiin, valtion ja kuntien keskinäiset suhteet ja tehtäväjako sekä kuntien tulorahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeet kiinnittäen erityistä huomiota 1990-luvulla toteutettuihin valtionosuusuudistuksiin sekä yhteisöveroä koskevan lainsäädännön muutoksiin.

Olen täsmentänyt toimeksiannon pohjalta keskeiseksi arviointikohteekseni kunnallisten peruspalvelujen rahoitusjärjestelmän ja sen osina ovat käsittelemiäni kysymyksiä erityisesti

- kuntien oman rahoituksen vakaus, ennustettavuus ja tasapaino suhteessa kuntien velvoitteisiin ja olosuhteisiin
- valtionosuusjärjestelmän rooli peruspalvelujen rahoituksessa
- peruspalvelujen rahoitusta kokonaisuutena koskeva päätöksentekojärjestelmä sekä tähän liittyvä valtion ja kuntien neuvottelumenettely.

Selvitystyön tueksi on toteutettu kaksi erillistutkimusta. Tutkija Iida Häkkinen ja erikoistutkija Antti Moisio Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ovat tehneet tutkimuksen perusopetuksen valtionosuusjärjestelmästä ja kuntien olosuhdetekijöistä, erikoistutkija Jan Klavus ja tutkija Juha Laine Stakesista puolestaan tutkimuksen olosuhdetekijöiden vaikutuksesta sosiaali- ja terveydenhuollon kuntakohtaisiin kustannuseroihin.

Työn tukena on toiminut erilaisia, selvitysmiehen itsensä kokoon kutsumia ja tässä mielessä epävirallisia asiantuntijaryhmiä. Koko projektia koordinoivassa ryhmässä ovat olleet mukana neuvotteleva virkamies Rainer Alanen, ylitarkastaja Markku Nissinen ja neuvotteleva virkamies Matti Ollinkari sisäasiainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Tuomo Mäki valtiovarainministeriöstä sekä yksikön päällikkö Martti Kallio ja erityisasiantuntija Jouko Heikkilä Suomen Kuntaliitosta. Markku Nissinen on lisäksi vastannut työn tueksi tarvittavien laskelmien tekemisestä. Opetusalan valtionosuusjärjestelmää on pohdittu ryhmässä, johon edellisten lisäksi ovat osallistuneet lainsäädäntöneuvos Arto Sulonen ja taloussuunnittelupäällikkö Matti Väisänen opetusministeriöstä ja yksikön päällikkö Anneli Kangasvieri Suomen Kuntaliitosta. Sosiaali- ja terveydenhuollon vastaavaan tukijoukkoon ovat koordinaatioryhmän ohella osallistuneet neuvotteleva virkamies Raimo Jämsen ja hallitusneuvos Jouko Narikka sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä sekä sosiaali- ja terveystoimen päällikkö Tuula Taskula Suomen Kuntaliitosta. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä on pohtinut Matti Ollinkarin vetämä idearyhmä, jossa ovat hänen lisäksi olleet mukana Jouko Narikka, Arto Sulonen ja Matti Väisänen sekä budjettineuvos Raija Koskinen valtiovarainministeriöstä ja Suomen Kuntaliiton lakiasian päällikkö Kari Prättälä.

Edellä mainittujen asiantuntijoiden lisäksi olen saanut tukea monilta muilta alansa erityis-taitajilta. Erityisasiantuntija Mikael Enberg Suomen Kuntaliitosta on konkretisoinut verotulojen tasauksen nopeuttamiseksi laaditun ratkaisumallin. Vanhempi finanssisihtööri Merja Taipalus ja finanssineuvos Reino Niinivaara valtiovarainministeriöstä ovat hallinnollisella asiantuntemuksellaan pelastaneet minut monelta teoreetikon harhapolulta. Tutkimusprofessori Unto Häkkisen tutkijankokemus terveystaloustieteen alalta on ollut minulle suureksi avuksi. Professori Heikki A. Loikkanen on antanut työlleni herätteitä vallankin sen alkuvaiheissa. Hän organisoii lisäksi valtionosuusjärjestelmiä käsittelevän ja työlleni suureksi hyödyksi osoittautuneen kansainvälisen asiantuntijaseminaarin, joka pidettiin 10.4.2000 Helsingissä. Pääsihtööri Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma on esittänyt hyödyllisiä näkökulmia valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn sekä järjestänyt tuekseni peruspalvelujen ohjausjärjestelmiä koskevan kotimaisen asiantuntijaseminaarin Helsinkiin 15.5.2000. Olen saanut tukea myös Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitokselta, sieltä erityisesti professoreilta Pertti Meklin ja Lasse Oulasvirta. Työni asettumista raiteilleen sen alkuvaiheissa tukivat keskustelut saman alan selvitystehtävässä aiemmin toimineen maaherra Heikki Kosken kanssa. Edellisen hallituksen hallintoministeri, kansanedustaja Jouni Backman on niinikään kommentoinut ajatuksiani työni eri vaiheissa.

Alue- ja kuntaministeri Martti Korhonen ja hänen erityisavustajansa Päivi Ahonen ovat antaneet tukea työni kaikissa vaiheissa. Myös sisäasiainministeriön ylijohtaja Pekka Kilpi, osastopäällikkö Juhani Nummela ja hallitusneuvos Aulikki Mentula ovat edesauttaneet työni edistymistä. Ylitarkastaja Vesa Lappalainen on hoitanut sisäasiainministeriössä projektini hallinnollisen puolen. Toimitusjohtaja Risto Parjanne sekä varatoimitusjohtajat Timo Kietäväinen ja Pekka Alanen Suomen Kuntaliitosta ovat auttaneet minua omalla tahollaan. Kuntaliiton piirissä on Kietäväisen puheenjohtajana toiminut laaja, lähinnä kunnanjohtajien muodostama asiantuntijaryhmä, jonka kanssa olen keskustellut työstäni useaan otteeseen. Julkaisun on taivuttanut osastosihteeri Tuula Kostia sisäasiainministeriön kuntasaltolta.

Kiitän kaikkia edellä mainittuja henkilöitä saamastani avusta. Vastuu selvityksessä esitetyistä arvioista ja sen sisältämisestä suosituksista on luonnollisesti minun. Olen saanut käyttää työssäni tukikohtana vakinaista työpaikkaani Palkansaajien tutkimuslaitosta. Myös sen henkilökunnalle, ja aivan erityisesti sihteerilleni Jaana Toivaiselle, esitän lämpimät kiitokseni miellyttävistä työskentelyolosuhteista.

Kuntatalouden pariin vuodeksi ulkopuolelta tulleenä asiantuntijana pidin työni yhtenä ohjenuorana alusta lähtien avoimuutta. Olen maan eri kulmilla alustanut ja keskustellut – ainakin omaan kirjanpitotaitooni nähden – lukemattomia kertoja selvitykseni aihepiiristä niin kunnallisväen, asiantuntijoiden kuin lehdistökin parissa. Vaikkei ajatuksiini ole läheskään aina yhdytty, voin vilpittömästi sanoa, että missään en ole kohdannut pahansuopaisuutta enkä pyrkimysteni vähättelyä. Kun aiemmassa toiminnassani olen arvioinut tätä maata lähinnä makroekonomistin lintuperspektiivistä, on miellyttävää todeta, että kuntatalouden sammakkoperspektiivistä on luottamukseni oman sosioekonomisen mallimme menestysedellytyksiin sekä myös maamme eri alueiden elinvoimaan lujittunut.

Helsingissä tammikuun 18 päivänä 2001

Selvitysmies

Jukka Pekkarinen

SISÄLTÖ

1. SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHDAT	7
2. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN JA KUNTATALOUDEN MUUTOKSET	17
3. KUNTIEN VERORAAHOITUS, VEROTULOJEN TASAUS JA TÄYDENNYS	25
4. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN RAKENNE	57
5. PERUSPALVELUJEN RAHOITUSTA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO SEKÄ VALTION JA KUNTIEN VÄLINEN NEUVOTTELU- MENETTELY	73
6. TEHTÄVÄKOHTAISET TARVE- JA OLOSUHDEKRITERIT	91
7. ERILLISKYSYMYKSIÄ	103

LIITTEET:

Liite 1. Kuntien verotulotasauksen ajantasaistaminen ja yhteisöveron ennakoitavuuden parantaminen	113
Liite 2. Verotulojen tasaus, nykyperusteet ja selvitysmiehen malli	127
Liite 3. Kuntakohtaisen rahoitustuen määräytyminen	139

TIIVISTELMÄ: Kuntien peruspalvelujen rahoitus	141
---	-----

1. SELVITYSTYÖN LÄHTÖKOHDAT

Kuntatalous sekä valtion ja kuntien väliset taloussuhteet ovat olleet ainakin viimeiset parikymmentä vuotta miltei alituisen pohdinnan alaisena. Asian parissa on askarrellut monta selvitysmiestä ja työryhmää. Tarve löytää uusia ratkaisumalleja tai tarkistaa aiempia uudistuksia heijastaa valtion ja kuntien, julkisen hallinnon kahden tason, välistä jännitettä, jolle kuntien vahva itsehallinnollinen asema antaa oman sävynsä. Osansa kuntatalousasioiden jatkuvalle käymistilalle ovat antaneet myös kuntatalouden reunaehtojen muutokset – 1990-luvun vaihteeseen jatkunut peruspalveluiden nopea laajentuminen, syvä lama viivästyneine mutta yhtä kaikki voimakkaine seurauksineen kuntataloudelle ja peruspalveluiden rahoitukselle sekä laman jälkeen seurannut, aiempaa paljon suuremmassa määrin vieniin ja yksityiseen sektoriin perustunut nopean kasvun vaihe. Väestön ikärakenteen muutos asettaa vuorostaan lähivuosina uuden haasteen kuntien palvelujärjestelmän toiminnalliselle muutos- ja sopeutumiskyvylle sekä sen rahoitukselle.

Käsillä olevan selvitystehtävän tausta liittyy vuosina 1993, 1996 ja 1997 toteutettuihin valtionosuusjärjestelmän uudistuksiin sekä vuosikymmenen loppupuolella tapahtuneisiin kuntien tulorakenteen muutoksiin. Valtio on nyt, laskennallisen valtionosuusjärjestelmän ansiosta, toiminnallisesti ja sisällöllisesti paljon kauempana kuntien järjestämistä vastuulla olevista peruspalveluista kuin ennen. Sillä on lainsäätäjän asemansa lisäksi edelleen viime käden vastuu siitä, että kuntatalouden rahoitus on tasapainossa kunnan velvoitteiden kanssa. Näin on yhä siitä huolimatta, että kuntien omien tulojen merkitys peruspalvelujen rahoituksessa on kasvanut valtionosuuksien kustannuksella. Tällainen vastuunjako peruspalvelujen osalta valtion ja kuntien välillä – toiminnallinen vastuu kunnilla, viime käden vastuu rahoituksesta valtiolla – on meillä yleisesti hyväksytty. Se vastaa lähtökohdiltaan myös muissa pohjoismaissa vallitsevaa asiantilaa.

Selvitystehtävän taustalla olevat kysymykset on otettu huomioon Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa. Ohjelmassa on sovittu, että kunnallisten peruspalvelujen laatu ja saatavuus turvataan maan kaikissa osissa. Kuntien valtionosuusjärjestelmän tarkistus on määritelty toteutuvan vuoteen 2002 mennessä. Uudistuksen tavoitteista ja reunaehdoista mainitaan erikseen valtionosuusjärjestelmän kannustavuuden lisääminen, kuntien erilaisen palvelutarpeen ja -rakenteen sekä erilaisen kustannusrakenteen, erityisesti haja-asu-

tus-, saaristo- ja kieliolosuhteiden huomioon ottaminen, vaihtoehtoisten palvelujen järjestämistapojen mahdollistaminen sekä järjestelmän läpinäkyvyyden parantaminen.

Hallitusohjelmassa huomioidaan myös kuntalouteen vaikuttavien veroperusteiden muutokset. Siinä todetaan ansiotulovähennyksen korottamisen kunnille aiheuttamien tulomenetysten kompensointitarve. Yhteisöverotulojen vaihtelun osalta sovitaan selvitettäväksi mahdollisuudet tasata yhteisöveron suhdanneluonteisten vaihtelujen vaikutuksia kuntien verotuloihin. Myös kunnallistalouden ja -hallinnon seuranta- ja neuvottelumenettelyn kehittäminen todetaan.

Sisäasiainministeriön 10.12.1999 päivätyssä asettamispäätöksessä selvitystyön kohteiksi määritellään kuntien tehtävät, rahoitusasema sekä kuntien ja valtion väliset rahoitussuhteet. Toimeksiannossa määrätään arvioitavaksi:

- kuntien rahoitusasema kuntien palveluvelvoitteet sekä palvelujen saatavuuden alueellinen tasapuolisuus huomioon ottaen
- valtion ja kuntien väliset taloudelliset suhteet ja vastuut
- kuntien tulorahoituksen vakauden ja ennustettavuuden parantaminen
- valtionosuuksien, kuntien oman rahoituksen ja menojen vaikutus yksittäisten kuntien rahoitusasemaan, erityisesti vuosina 1993, 1996 ja 1997 toteutettujen valtionosuusuu-
distusten sekä kuntien yhteisöveroerää koskevan lainsäädännön uudistusten vaikutukset.

Ensi viikot selvitysmiehenä käytin projektin kysymyksenasettelun täsmentämiseen sekä toiminnallisten reunaehtojen tarkentamiseen. Kävi ilmi, että valtionosuusjärjestelmän tarkistamiseksi ei ole tarjolla valmista mallia. Kunnat ovat tuoneet esille erilaisia tarkistamistarpeita. Nämä tarpeet koskevat kuitenkin lähinnä yksittäisiä, kunkin kunnan omalta kannalta tärkeitä kysymyksiä ja kokonaisuutena menevät keskenään ristiin. Veroperusteiden muutokset ovat edelleen lisänneet näkemyseroja kuntien kesken. Sekä valtion että kuntien käsitykset ovat sentään yhteneväisiä siltä osin, että nykyinen, laskennallinen valtionosuusjärjestelmä on perusteiltaan oikea, kustannustehokkuuteen kannustava ja kuntien toiminnallista itsenäisyyttä korostava. Järjestelmässä on tarkistamisen tarvetta, mutta kysymys on nykyisen mallin edelleen kehittämisestä, ei siitä luopumisesta.

Tehtävän täsmentämiseen vaikuttavana reunaehtona olen joutunut ottamaan huomioon myös oman ammatillisen taustani hallinnon ulkopuolisena ja omakohtaista kuntatalouteen perehtymistä vailla olevana asiantuntijana. Kun lisäksi kävi ilmi, ettei hallinnolla ole konkreettisia suunnitelmia esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän tarkistamiseksi, olivat selvitystyön lähtökohdat ehkä tavanomaista avoimempia. Tämän takia olen toisaalta joutunut toimeksiannon puitteissa itse rajaamaan työni kaikkein keskeisimpinä pitämiini kysymyksiin.

Missään vaiheessa ei ollut epäilystä siitä, että työssä on syytä keskittyä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen lakisääteisten peruspalvelujen rahoitukseen samoin kuin valtionosuusjärjestelmään ja kuntien omiin tuloihin sen osana. Tämä rajausta vastaa toimeksiannon painotuksia ja on samalla sopusoinnussa selvitysmiehen omien ammatillisten edellytysten kanssa.

Työn lähtökohtana on ollut se, että toimenpide-ehdotukset ovat kustannusneutraaleja. En ole voinut arvioida, onko peruspalveluiden kokonaisrahoitus nykyisellään tasapainossa velvoitteisiin nähden. Tämä arvio on tehtävä poliittisessa päätöksenteossa joka vuosi. Omat tarkistusehdotukseni koskevat arvioinnin perusteita sekä päätösmenettelyä ja siihen liittyvää neuvotteluprosessia, eivät lopputulosta. Pitkän päälle tärkeitä ovat juuri tällaiset pelisääntöjen muutokset. Pidän niinkään lähtökohtanani, että voimaantulovaiheessa säilytetään nykyinen kustannustenjakoa valtion ja kuntien kesken. Keskityn siihen, miten kustannustenjakoa koskeva päätös voitaisiin tehdä vastaisuudessa nykyistä kestävämmiin perusteisiin. Vaikka peruspalvelujärjestelmän kokonaiskustannukset ja näiden jakautuminen valtion ja kuntien kesken olisivatkin ehdotusteni toteuduttua lähtökohtatilanteessa samat kuin nykyisin, voivat ehdotukset toteutuessaan merkitä sitä, että rahoitusjärjestelmä reagoi olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin eri tavalla kuin se olisi ennen tehnyt.

Suuri yksimielisyyys vallitsee myös siitä, että peruspalvelujen rahoitusjärjestelmään tulisi tehdä tarkistuksia, jotka

- lisäävät rahoituksen vakautta ja ennustettavuutta
- parantavat järjestelmän ymmärrettävyyttä
- lisäävät järjestelmän kannustavuutta ja kustannustehokkuutta
- vahvistavat omilta verotuloiltaan sekä palvelutarpeiltaan ja -olosuhteiltaan erilaisten kuntien edellytyksiä selviytyä velvoitteistaan tasapuolisella tavalla
- jäsentävät selvästi valtion ja kuntien vastuun
- vahvistavat edellytyksiä tehokkaalle, kansantalouden vakautta tukevalle finanssipolitiikalle, josta euroalueen yhteisen rahapolitiikan myötä on tullut entistä tärkeämpi kansallisen talouspolitiikan väline.

Peruspalvelujen rahoitusjärjestelmään keskittyminen jättää taka-alalle eräitä muita toimeksiannossa esille otettuja näkökulmia. On syytä korostaa erityisesti, että tässä selvitystyössä ei käytettävissä olevan ajan ja resurssoinnin puitteissa ole ollut mahdollisuuksia syventyä esimerkiksi yksittäisten kuntien talouteen. Kunnan talous ja peruspalvelujen rahoitus ovat totta kai tiiviisti lomittuneet, koska kunnan tuloista valtaosa kuluu juuri peruspalveluiden järjestämiseen. Mutta on silti ero siinä, käsitelläänkö kunnan taloutta peruspalveluiden järjestämisen reunaehtona, kuten tässä selvityksessä tehdään, vai onko näkökulmana lähtökohtaisesti juuri tietyn kunnan talous, sen hallittavuus ja ennakointi.

Selvitystyössä ei liioin ole paneuduttu valtion ja kuntien väliseen tehtäväjakoon sinänsä. Lähtökohdaksi on omaksuttu nykyinen tehtäväjako, jossa kunnat ovat pääsääntöisesti

peruspalvelujen järjestäjiä valtion puolestaan vastatessa niiden rahoituksen tasapainoisuudesta. Tehtäväjakoa selvitystyössä toki sivutaan – ja työn edetessä on vain vahvistunut käsitys, että siinä olisi ruodittavaa – mutta minkäänlainen systemaattinen tarkistussuunnitelma valtion ja kuntien toiminnallisten tai rahoituksellisten vastuiden uudelleen järjestämiseksi ei ole ollut työn tavoitteena.

Kunnan tehtävät liittyvät kiinteästi yhteen Suomen kuntarakennetta koskevan kysymyksen kanssa. Meillä tilanne lienee siinä suhteessa ainutlaatuinen, että samalla kun kunnilla on poikkeuksellisen laajat palveluvelvoitteet sekä itsehallinto ja verotusoikeus, kuntakoko vaihtelee jyrkästi. Parin sadan asukkaan pikkukunnalla on periaatteessa samat lakisääteiset palveluvelvoitteet kuin yli puolen miljoonan asukkaan kaupungilla. Tätä vaihtelevan kuntakoon ja samojen, laajojen velvoitteiden välistä jännitettä voimistaa se, että meiltä puuttuu – monien mielestä esimerkiksi veroasteeseen kohdistuvia paineita ajatellen onneksi – itsenäinen väliportaan hallinto. Kun valtaosa kunnistamme on toisaalta aivan liian pieniä monien, laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen järjestäjäksi, ovat kunnat päätyneet näiden palvelujen osalta monimuotoiseen yhteistyöhön.

Kuntarakenne on, osaksi juuri vahvan kunnallisen itsehallinnon perinteen takia, meillä herkkä asia. Toisaalta kukaan, joka arvioi peruspalvelujärjestelmäämme kokonaisuutena, ei voi sivuuttaa epäyhtenäisen kuntarakenteen aiheuttamia ongelmia. Yhdessä maamme eri alueiden välillä vallitsevien suurten taloudellisten erojen kanssa tilanne vaikeuttaa rahoituksellisten ja toiminnallisten edellytysten järjestämistä peruspalveluiden tasapuoliselle saatavuudelle. Kuntien omat tulot vaihtelevat paljon, samoin niiden kyky keskinäiseen yhteistyöhön. Valtionosuusjärjestelmässä on käytännössä mahdotonta ottaa aivan tarkkaan huomioon pienten kuntien palvelutarpeessa tapahtuvia muutoksia tai kuntien erityisolosuhteiden vaikutusta eri palvelujen yksikkökustannuksiin.

Kuntien lukumäärän pienentämisen tarve on selvä. On kuitenkin vaikea antaa yleisiä reseptejä siitä, miten kuntien yhdistämisessä tulisi edetä. Kuntaliitosten edut palvelujen järjestämisen kannalta ovat usein ilmeisimmät keskustaajungin ja sen ympäryskuntien kohdalla. Suomen alueellinen hallinto on myös sillä tavalla jälkijättöinen, että ainoalta metropolialueeltamme, pääkaupunkiseudulta puuttuu lähes kokonaan seudullinen hallinto. Toisaalta harvaan asutulla syrjäseudulla, jossa palvelujen järjestämisen toiminnalliset ja rahoitukselliset ongelmat ovat kaikkein suurimpia, ei kuntaliitoksista välttämättä ole paljoa apua.

Vaikka optimaalinen kuntarakenne olisi ehkä hahmoteltavissakin, vielä suurempi – luonteeltaan lähinnä poliittinen – ongelma on, miten tämä voitaisiin toteuttaa. Suomessa on valittu, varmasti ihan hyvin perustein, vapaaehtoisuuden tie kuntien yhdistämisessä. Näissä oloissa ei liene viisasta, että tämän selvitystyön toimenpide-ehdotukset, joiden on tarkoitus parantaa peruspalveluiden rahoitusjärjestelmää kuntarakenteesta riippumatta, kytketään yhteen kuntarakennetta koskevien suositusten kanssa. Sellaisessa pyykissä lapsi voisi huuhtoutua pesuveden mukana.

Nykyistä toimivamman kuntarakenteen mahdollistaminen on silti syytä ottaa huomioon tässäkin selvitystyössä. Juuri tätä kautta valtion ja kuntien välisten taloussuhteiden kannustavuus työntyy konkreettisimmalla tavalla esiin. Laskennallisen valtionosuusjärjestelmän keskeisiä etuja on, että se lisää kustannustehokkuutta kuntien päätöksenteossa. Kun valtionavut kohdennetaan kunnille laskennallisten kustannusten perusteella, ne eivät väärin palvelujen eri järjestämismahdollisuuksien kustannuseroja. Jos kunta onnistuu täyttämään palveluvelvoitteensa keskimääräistä tehokkaammin, se saa pitää siitä koituvan kustannushyödyn itsellään. Jos siis yhteistyöstä tai kuntaliitoksesta koituu etua, kunnan kannattaa tarttua siihen.

On toisaalta pidettävä silmällä sitä vaaraa, että laskennallinen järjestelmä kaikkine liitännäisineen ei käytännössä aina toimi niin johdonmukaisesti kuin sen periaatteet edellyttävät. Valtionosuuskriteereissä voi olla kynnyksiä tai vääristymiä, jotka aiheuttavat esimerkiksi sen, että kunnat menettävät valtionapua, jos ne liittyvät yhteen. Tällaisia ”kannustinloukkuja” voi järjestelmästä olla vaikea purkaa. Niiden taustalla on usein alkuperäisen kuntarakenteen oloissa laadittu kompromissi tiettyjen palveluvelvoitteiden edellyttämän vähimmäisresurssoinnin sekä valtion menojen rajoittamisen välillä. Näihin ongelmiin kiinnitetään selvitystyössä huomiota, samoin pyritään tekemään ratkaisuehdotuksia, miten kannustavuuden sekä palvelujen järjestämisen edellyttämien vähimmäisresurssien turvaamisen välillä voitaisiin saavuttaa nykyistä parempi kompromissi.

Palvelujen rahoittamisedellytysten näkökulma jättää taka-alalle kysymyksen, onko itse palvelun tuottajana kunta, muu julkisyhteisö vai yksityinen. Kunnat voivat Suomessa nykyään valita varsin laajoissa rajoissa sen, miten lakisääteiset palvelut tuotetaan: kunnan itsensä, kuntien välisen yhteistyön tai kuntayhtymän toimesta tai sitten yksityisen tuottamana tilauspalveluna. Rahoitusjärjestelmä on näiden valintojen suhteen pääsääntöisesti neutraali. Niitä ei tässä selvityksessä myöskään tarkemmin eritellä.

Taka-alalle jää niinkään kysymys peruspalvelujärjestelmän ohjausvastuusta. On jälkikäteen ehkä turha kysyä, olisiko tehtävän rajausta ollut tältä osin samanlainen, jos asiasta käydyn keskustelun kuumentuminen selvitystyön aikana olisi ollut etukäteen tiedossa. Vastaus on silti myönteinen: työ olisi yhtä kaikki keskittynyt palveluiden rahoitusedellytyksiin niiden ohjaus- ja arviointijärjestelmän sijasta.

Selvitysmiehen ammatillisen kompetenssin painopiste ei ole ainoa perustelu tälle näkökulman valinnalle. Kysymys on myös rahoituksen ja ohjauksen välisestä suhteesta. Ekonomisteilla on kulunut sanonta, että kaikella on hintansa eikä ilmaisia lounaita ole. Vastavasti voisi sanoa, ettei ilmaisia normeja ole vaan kaikkiin palvelujen vähimmäistasoa koskeviin ehtoihin liittyy oma, laskennallinen resurssitarpeensa. Viimeaikaisessa suomalaisessa, peruspalvelujärjestelmän ohjauksesta käydyssä keskustelussa on usein pidetty liiaksi erossa toisistaan toisaalta palvelujen sisältöä ja tasoa koskevat vaatimukset, toisaalta näiden vaatimusten aiheuttamat kustannukset. On syntynyt kuva, että ohjaus on jotain talou-

desta irrallista. Näinhän ei ole. Selvityksessä tähdennetäänkin, että palvelujen saatavuutta ja laatua koskevien tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä on niiden vastaavuus palvelujärjestelmän resurssoinnin kanssa. Jos hyvä hoito ja kestävä talous nähdään toisilleen vastakkaisina asioina, vaarantuu lopulta juuri hyvä hoito.

Peruspalvelujärjestelmässä toteutetun valtion ja kuntien välisen työnjaon hengen mukaisena on, että valtio on pidättyväinen järjestelmän toiminnallisen ohjauksen suhteen. Se asettaa palvelujen lakisääteisen tavoitetasen, joka otetaan huomioon myös laskennallisten kustannusten perusteissa. Toiminnallinen vastuu kuuluu kunnille.

Kun palvelujärjestelmässä esiintyy ongelmia, on keskushallinnon syytä varoa puuttumasta niihin tapauskohtaisesti kokoon kyhätyin, resurssisuunnittelusta irrotetuin erillismääräyksin. Tällaisen arkinpaikkauksen seurauksena ongelma vain uhkaa siirtyä muualle. On pidettävä huolta siitä, että palvelujen järjestämistä säätelevät vähimmäisnormit ja muut ehdot muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja että ne eivät ehkäise palvelujärjestelmästä toiminnallisesti vastaavia kuntia hakemasta tehokkaita ja joustavia ratkaisuja palvelujen järjestämisessä eteen tuleviin ongelmiin.

On myös todettava, että viime kädessä tuomioistuinten päätösten kautta tapahtuva oikeudellinen ohjaus on sekä suomalaiselle hallinnolle vieras että peruspalveluihin usein vaikeasti sovellettavissa. Näin on etenkin sellaisten palvelujen laita, joiden osalta oikeudellisen velvoitteen täyttyminen on vaikea todentaa. Toisaalta etenkin pienten, julkisista palveluista riippuvaisten vähemmistöryhmien oikeuksien toteutuminen edellyttää myös tehokasta oikeudellista säätelyä ja valvontaa. Myös itsehallinnolliselle ohjaukselle on jätettävä tilaa.

Peruspalvelujen ohjauksessa on kuitenkin pääsääntöisesti kysymys toiminnallisesta kehittämisestä. Sen onnistumisen edellytys se, että palvelujen järjestäjä käyttää tehokkaasti hyväkseen paikallista informaatiota ja muiden toimijoiden kokemusta. Tässä informaatio-ohjauksessa sekä kunnalla, lainsäätäjällä, valtion viranomaisilla ja järjestöillä että kansalaisilla on oma roolinsa. Sitä tukee omalta osaltaan myös hyvin suunniteltu, olosuhteiden muutoksiin sopeutuva rahoitusjärjestelmä.

Edellä sanottu ei merkitse peruspalvelujen saatavuuteen liittyvän oikeudellisen velvoittavuuden vähättelemistä. Uuden perustuslain antama vahvempi suoja kansalaisten sosiaalisille ja sivistyksellisille perusoikeuksille tähdentää kansalaisten yhdenvertaisuutta peruspalvelujen saatavuuden suhteen. On juristien asia selvittää, miten tämä perustuslain velvoittavuus tulisi ottaa huomioon peruspalvelujen rahoitusta, saatavuutta ja laatua säätelevässä alemman asteen lainsäädännössä. Muutama huomio on sen sijaan paikallaan ekonomistin näkökulmasta.

Peruspalvelujen tasapuolisen saatavuuden välttämättömänä edellytyksenä on palveluihin osoitetun rahoituksen tasainen jakautuminen kuntien kesken siten, että palvelutarpeet ja palveluiden järjestämisen kustannuksiin vaikuttavat ulkoiset olosuhteet otetaan huomioon. On niinkään perusteltua edellyttää, että tämä rahoituksen jakautuminen toteutuu mahdollisimman pitkälle laissa säädetyin perustein, ilman tapauskohtaista poliittista harkintaa. Poliittisten päätösten tulisi rahoituksen osalta koskea itse rahoituksen allokointijärjestelmän rakennetta ja sen pelisääntöjä, ei niinkään sen puitteissa tapahtuvia yksittäisiä ratkaisuja. Rahoitusjärjestelmän tulisi toisaalta jättää paikalliselle päätöksenteolle liikkumavaraa ja joustavuutta sen suhteen, miten palvelut toiminnallisesti järjestetään.

Peruspalvelujen järjestämiseen kohdistuva, perustuslain tasolle nostettu oikeudellinen velvoittavuus ja palveluiden rahoituksen sääntömääräisyys merkitsevät sitä, että peruspalvelut on syytä pitää erillään varsinaisesta aktiivisesta aluepolitiikasta. Aluepolitiikassa on kysymys suuressa määrin tapauskohtaisen harkintaan perustuvasta poliittisesta, itse taloudellisen toiminnan ehtoihin kohdistuvasta interventioista. Sillä pyritään korjaamaan markkinoiden alueellisia vääristymiä ja luomaan sellaisia hyödyllisiä ulkoisvaikutuksia, joiden ansiosta alueellinen tuotantorakenne vahvistuu, monipuolistuu ja tehostuu. Tällaisissa ratkaisuihin on olennaista tietoa paikallisista olosuhteista ja toiminnallisista edellytyksistä. Valtakunnallisen poliittisen päätöksenteon edellytetään pystyvän käyttämään tietoa hyväkseen ja siirtämään myös käyttöönsä sitä tietoa ja kokemusta, mitä muilta alueilta on saatu. Peruspalvelujen osalta tällainen tieto on ehkä suuremmassa määrin paikallishallinnolla, ei keskusvallalla.

Peruspalvelujen velvoitteet ovat painavampia kuin aluepolitiikan. Aluepolitiikka on vaikeaa. Se epäonnistuu tavoitteissaan kovin usein. Kansantalouden alueellinen rakenne on lopultakin aika muuttumaton. Jos jonkin alueen suhteellinen asema vahvistuu, ei ole suinkaan aina selvää, mikä osuus aluepolitiikalla on tässä ollut. Peruspalvelujärjestelmälle ei samanlaista epäonnistumista suoda. Aluepolitiikan epäonnistuminen ei liioin saa johtaa peruspalvelujen vaarantumiseen.

Peruspalvelujen järjestämisvelvoite ehdollistaa paikallista itsehallintoa. Paikallinen itsehallinto ei tässä katsannossa ole itseisarvo. Sillä on totta kai demokraattinen oikeutuksensa. Tämäkin toisaalta edellyttää, että paikallinen demokratia toteuttaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Peruspalvelujenkaan suhteen kansalainen ei ole pelkkä asiakas, vaan paikallisen toiminnallisen itsenäisyyden ja joustavuuden osana hänelle kuuluu oikeus vaikuttaa päätöksentekoon. Markkinoilla kuluttaja äänestää ”jaloillaan”. Julkisen hallinnon suhteen hän ei voi sitä moneltakaan osin tehdä vaan hänen on saatava kuuluviin oma äänensä.

Peruspalveluvelvoite koskee julkista valtaa kokonaisuutena. Kansalainen on oikeutetusti hämmentynyt, jos valtion ja kuntien edustajat syyttävät peruspalveluissa ilmenevistä ongelmista toisiaan. Hyvin toimiva peruspalvelujärjestelmä edellyttää, että valtion ja kunnan

vastuunjako on toteutettu selvästi, on molempien osapuolten hyväksymä ja sisällöllisesti kestävä. Näin syntyvät aikaa myöten parhaat edellytykset myös sille, että julkisen hallinnon eri tasojen välinen luottamus kasvaa ja järjestelmän jatkuvuus vahvistuu, mikä parantaa samalla palvelujen pitkäjännitteisen kehittämisen edellytyksiä.

Palveluvelvoitteiden taso on viime kädessä aina poliittinen päätös. Se muuttuu kansantalouden resurssien ja poliittisten arvostusten myötä. Velvoitteet on voitava tarvittaessa sopeuttaa kansantalouden tilassa ja ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin. Jos vyötä on joskus kiristettävä, on kaikkien etu, että tämä tapahtuu hyvässä järjestyksessä sekä arvokkaimpia ja tärkeimpiä palveluja varjellen.

Tämä kokonaistaloudellinen hallittavuus asettaa peruspalvelujärjestelmälle omat vaatimuksensa. Näitä vaatimuksia on osaltaan korostanut se, että globalisaatio on altistanut kansantalouden aiempaa enemmän maailmanmarkkinoilla tapahtuville muutoksille. Talous- ja rahaliiton yhteisen rahapolitiikan myötä oman talouspolitiikan keinot torjua maakohtaisia taloudellisia häiriöitä ovat vähentyneet. Entistä suuremmat vaatimukset kohdistuvat nyt finanssipolitiikkaan, verojen ja julkisten menojen käyttämiseen koko kansantalouden vakauttamiseksi ja kansantalouteen kohdistuvien ulkoisten häiriöiden torjumiseen.

Finanssipolitiikan tarkoituksena ei voi olla peruspalveluiden alistaminen taloudellisille konjunktoureille. Näiden palvelujen perusominaisuutena on päin vastoin niihin kohdistuvien tarpeiden vakaus ja riippumattomuus taloudellisten aikojen vaihteluista – monia peruspalveluja tarvitaan jopa enemmän juuri silloin kun maalla menee taloudellisesti huonosti. Lisäksi on tärkeää, että palvelujärjestelmää kehitetään pitkäjännitteisesti ja sopu-soinnussa kansantalouden kantokyvyn kanssa. Perusvakauden ylläpitämisessä, kuten suhdannepolitiikassakin, kuuluu päävastuu keskusvallalle. Paikallinen julkisia menoja koskeva päätöksenteko on monesta syystä kuten puutteellisemman informaation, voimakkaampien eturyhmäpaineiden sekä erityisesti peruspalvelujen osalta keskusvallalle siirretyn viimemainitun rahoitusvastuun takia lyhytjännitteisempää ja suuremmassa määrin juokseviin tuloihin sidottua kuin valtiolta on kohtuullista edellyttää.

Julkisia menoja koskevien sitoumusten pitkän ajan tasapainosta ja kestävydestä huolehtiminen edellyttää sitä, että valtiolla on mahdollisuudet säädellä, paikallista itsehallintoa kunnioittaen, kuntien käytettävissä olevia resursseja. Paikallishallinnolla on oma verotusoikeus, ja kunnallista demokratiaa vahvistaa se, jos erot kunnallisessa veroasteessa heijastavat eroja puhtaasti paikallisissa päätöksissä sen suhteen, millaisia vapaaehtoisia palveluja kunta tarjoaa tai kuinka korkeaan, säädetyн vähimmäistason ylittävään standardiin se lakisääteisten palvelujen osalta päätyy. Mutta julkisen talouden kestävyys kannalta on hyväksi, että paikallisen hallinnon rahoitus on osaksi myös keskusvallan säädeltävissä.

Ovatko julkisen vallan hyvinvointipoliittiset velvoitteet meillä taloudellisessa mielessä kestäväällä kannalla? Uhkaako verorasitus muodostua niiden takia liian korkeaksi, kun ottaa

huomioon palveluvelvoitteita lisäävän demograafisen muutoksen ja korkeaan verotukseen taloudellisen tehokkuuden kannalta liittyvän riskin? Onko yksilön vastuu omasta itsestään laskettu jo liian alas kollektiivisen huolenpidon kustannuksella? Kansantaloustieteilijät antavat näihin kysymyksiin erilaisia vastauksia. Tämä osoittaa, päinvastaisista väitteistä ja uskomuksista huolimatta, että kansantaloustieteellä ei ole tarjota yhteneväisiä suosituksia näihin yhteiskunnan perusvalintoihin.

Annettujen perusvalintojen puitteissa ekonomistit ovat kyllä etevä osoittamaan niitä taloudellisia reunaehdoja sekä kustannus-hyötysuhteita, joita käytännön talous- ja yhteiskuntapoliittisiin ratkaisuihin liittyy. Mutta itse perusvalinnoista ammattikunta joutuu toteamaan, että maailmalla on tarjota kirjo valintoja julkisen talouden koon ja vastuiden suhteen ja että tämä kirjo ei suinkaan ole yhteneväinen taloudellisen menestyksen tai sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kanssa. Itse perusvalinta on pohjimmiltaan ideologinen, poliittisen järjestelmän suodattama päätös. Ekonomisti on viisaimmillaan tyytyessään etsimään marginaalisia parannusehdotuksia näillä ehdoilla. Tämä on ollut selvitystyöni ohjenuora. Näin on syytä todeta olleen asian laita täysin siitä riippumatta, että kansalaisena itse jaan ne demokratian ja yhteisvastuun arvot, joille pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta perustuu.

2. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN JA KUNTATALOUDEN MUUTOKSET

Valtionosuusjärjestelmän muutokset

Selvitystyön tausta ja kysymyksenasettelu palautuvat kahteen kuntatalouden reunaehdoissa viimeisen kymmenen vuoden aikana tapahtuneeseen muutokseen. Toinen näistä on valtionosuusjärjestelmän vaiheittain edennyt uudistaminen. Toinen muutos on koskenut kuntien omien tulojen rakennetta ja niiden suhteellista merkitystä.

Kuten pohjoismaissa yleensäkin, Suomessa on vahva paikallisen itsehallinnon perinne. Kunnilla on vanhastaan oma verotusoikeus. Ensimmäiset yleiset, koko kansalle tarkoitetut sosiaaliset ja sivistykselliset palvelut, kuten köyhäinhoito ja kansakoulu, tulivat luontoon kuntien harteille. Tehtävien vakiintuminen kulki yleensä vieläpä niin, että kunnat alkoivat suorittaa niitä ensiksi vapaaehtoisesti. Aikanaan, usein vasta pitkän ajan kuluttua, valtio sääti nämä palvelut kuntien velvoitteiksi. Tätä ennen se oli jo alkanut avustaa kuntia rahallisesti lisätäkseen vapaaehtoisista palveluista pidättäytyneiden kuntien kiinnostusta uusiin tehtäviin. Näin syntyi valtionapujärjestelmä.

Peruspalvelujen tarjonta oli Suomessa moniin muihin Euroopan maihin nähden varsin vaatimatonta toisen maailmansodan jälkeisiin vuosiin saakka. Oikeastaan vasta 1970-luvulla, sen jälkeen kun sosiaalivakuutuksen keskeiset uudistukset oli toteutettu, alkoi kunnallisten peruspalvelujen nopean kasvun kausi. Säädettiin kansanterveyslaki, käynnistettiin peruskoulu ja aikanaan seurasivat päivähoitolaki ja monet muut kuntien palveluvelvoitteita lisäävät ja täsmentävät säädökset. Samalla kunnallistalous kasvoi voimakkaasti. Kuntien ja kuntayhtymien kokonaismenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli korkeimmillaan yli 20 %:n 1990-luvun alkuvuosina. Valtionavut kasvoivat uusien velvoitteiden ja palvelujärjestelmien ripeän laajentamisen myötä vielä kunnallistaloutta nopeammin. Niidenkin suhteellinen merkitys oli suurimmillaan 1990-luvun alussa, jolloin ne muodostivat lähes neljänneksen valtion talousarvion kaikista menoista ja ylsivät kooltaan lähes kuntien omien verotulojen tasolle.

Valtionapujärjestelmä rakentui vanhastaan sille periaatteelle, että valtio maksoi määräosuuden kuntien eri palvelujen kustannuksista. Valtion kustannusosuus vaihteli palvelumuodosta toiseen, ja käyttömenoista sekä investoinneista tehtiin valtionapupäätökset erikseen.

Kunnallisten palvelujen aiheuttamien kustannusten nopeasta kasvusta oltiin jatkuvasti huolestuneita, samalla kun itse järjestelmä jatkoi paisumistaan. 1970-luvulla käynnistyivät valtionapujärjestelmän korjaushankkeet, jotka kypsyivät periaatteelliseksi uudistukseksi lopullisesti 1990-luvulla. Järjestelmän sisällä koottiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionavut yhteen 1980-luvun alussa. Tehtäväkohtaisen porrastuksen ohella oli valtionavut porrastettu vuoteen 1995 saakka myös kuntien kantokykyluokan mukaan. Kantokykyluokituksen perusteeksi pelkistyi vähitellen kuntien veroäyrimäärä asukasta kohden. Niiden palveluvelvoitteet ja rahoitusasema otettiin huomioon lähinnä kunnan kantokykyluokan muuttamiseen vaikuttavana tekijänä.

1990-luvun alkuun tultaessa koettiin vaihteittain muokatun valtionosuusjärjestelmän keskeiseksi jäljellä oleviksi ongelmiksi ensiksikin se, että valtionosuudet perustuivat kuntien toteutuneisiin menoihin. Kun valtionapu kattoi monessa tapauksessa valtaosan toiminnan kustannuksista, katsottiin kysymyksessä olevan automaatin, joka paisutti julkisia menoja ja jäyi pohjaa kustannuksiltaan tehokkaiden palveluratkaisujen hakemiselta. Menojaan ehdoin tahdoin paisuttavat kunnat tulivat pikemminkin palkituiksi korkeammin valtionavuin. Toinen ongelma oli kantokykyluokituksen jäykkyys. Kuntien omarahoitusmahdollisuuksiin muodostuneiden erojen huomioon ottaminen kantokykyluokan muutoksin oli vaikeaa toteuttaa ilman, että valtionapuja oli korotettava suhteellista asemaansa menettäneille kunnille. Valtionosuuksien kokonaismäärää samalla paisutettiin.

Edellä mainittujen epäkohtien korjaamista oli pohdittu eri yhteyksissä pitkään. Virikkeitä antoi myös muissa pohjoismaissa alkuun päässyt valtionosuusjärjestelmien uudistustyö samankaltaista perua olevien ongelmien ratkaisemiseksi.

Periaatteessa ehkä ratkaisevin muutos Suomen valtionosuusjärjestelmässä toteutettiin vuonna 1993. Käyttötalouden valtionosuudet muutettiin laskennallisiksi. Ne määriteltiin kunnan toteutuneista menoista riippumattomasti osuuksina kunnan laskennallisista kustannuksista. Laskennalliset kustannukset, ja niiden välityksellä valtionosuudet, määriteltiin kaikille kunnille samoin periaattein arvioidun palvelutarpeen ja olosuhteiden perusteella. Kunnan väestön ikärakenteesta tuli käytännössä keskeisin kunnan valtionosuuksiin vaikuttava tekijä. Valtionosuuden määrä porrastettiin lisäksi kunnan kantokykyluokan mukaan. Kunnille, joiden verotulo asukasta kohden oli alhainen, myönnettiin vielä erikseen verotulon täydennystä.

Uudistuksen tässä vaiheessa ei vielä puututtu kantokykyluokituksen jäykkyyteen. Kantokykyluokitus ja verotulojen täydennys korvattiin vuoden 1996 alusta lukien kunnan vero-

tulojen mukaan määräytyvällä valtionosuuksien tasauksella. Tämä uudistus perustui Heikki Kosken johtaman valtion ja kuntien välisten suhteiden uudistamisprojektin työhön. Kosken esityksen mukaisesti verotulojen tasausta muutettiin seuraavan vuoden alusta asettamalla valtionosuuksien tasausvähennykselle kunnan omiin laskennallisiin verotuloihin suhteutettu enimmäismäärä. Valtionosuuksien määräytymistekijöitä korjattiin projektin yhteydessä tehtyjen selvitysten nojalla. Maksatuksen lisäksi opetustoimen valtionosuuksia ryhdyttiin nyt myös myöntämään opiskelijan kotikunnan sijasta suoraan opetuksen järjestäjälle eli oppilaitosta ylläpitävälle kunnalle, kuntayhtymälle tai yksityiselle. Tehtäväkohtaisissa valtionosuuksissa otettiin käyttöön asukasta kohti vakioitu kunnan oma rahoitusosuus. Valtionosuudet määriteltiin laskennallisten kustannusten ja kunnan rahoitusosuu- den erotuksena. Valtion ja kuntien kustannusten jaossa otettiin käyttöön nelivuotiskausit- tainen tarkistus. Valtionosuusjärjestelmä on pysynyt perusteiltaan samana vuodesta 1997 lähtien joitakin pieniä, rutiininomaisia tarkistuksia lukuun ottamatta.

Veroperusteiden muutokset

Verotuksen osalta merkittävin kuntatalouteen vaikuttanut muutos on tapahtunut pääoma- ja yhteisöverotuksessa, jotka uudistettiin perin juurin vuonna 1993. Periaatteeksi tuli, että kaikkea pääomatuloa verotetaan kertaalleen kiinteän veroprosentin mukaan. Pääomave- rotus irrotettiin progressiivisesta ansiotuloverotuksesta. Yritysten voittojen verotus integ- roitiin yhtiöveron hyvitysjärjestelmän avulla niin, että osinkotuloon kohdistuva pääoma- vero tulee maksetuksi yrityksen voitosta suoritettavan yhteisöveron yhteydessä.

Uudistuksen yhteydessä tuli ratkaistavaksi myös kuntien asema pääomatulo- ja yhteisöve- ron saajana. Kuntien tulopohjan säilyttämiseksi kunnille osoitettiin tietty osuus, alun al- kaen 44,8 %, yhteisöveron tuotosta. Tämä puolestaan osoitettiin eri kuntien kesken käyttä- mällä jako-osuuksia, jotka perustuivat eri kuntien pääomaverouudistuksen yhteydessä kokemiin verotulomenetyksiin. Nämä kiinteät jako-osuudet olivat voimassa vuoteen 1998 saakka. Jako-osuudet perustuivat vuosien 1991 ja 1992 tietoihin, joten niissä oli laman takia paljon poikkeuksellisuutta. Kiinteiden jako-osuuksien väitettiin myös suosivan met- säkuntia. Kiinteitä jako-osuuksia ryhdyttiinkin yhteisöveron kasvun myötä enenevässä määrin kritisomaan.

Uudistetut yhteisöveron jakoperusteet tulivat voimaan vuoden 1999 alussa. Nyt periaat- teena on, että yritystoimintaan liittyvä yritystoimintaerä jaetaan kunnille näissä toimivien yritysten maksaman yhteisöveron perusteella. Jos yrityksellä on toimipaikkoja useammas- sa kunnassa, jako-osuus sen maksamista yhteisöveroista jaetaan kuntien kesken yrityksen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa. Jako-osuudet määrätään verovuositain. Kun- tien yhteisöveroon sisältyy tämän ohella metsävero-osuus, jonka avulla kuntia kompen- soidaan laskennallisesti pääomaverotuksen piirissä olevista puunmyyntituloista.

Uuteen jako-osuusmenettelyyn on siirrytty asteittain. Vuosina 1999 ja 2000 ovat olleet voimassa 50 %:n painoin vanhan ja uuden periaatteen mukaiset jako-osuudet. Tämän lisäksi jako-osuuksia on korjattu näinä vuosina niin, että yhdenkään kunnan yhteisövero ei asukasta kohden ole saanut muuttua enempää kuin 1 500 markkaa vanhojen jako-osuuksien mukaisesta summasta. Uusien jako-osuuksien ollessa voimassa ensimmäistä vuotta täydellä painollaan vuonna 2001, menetys ei voi olla enempää kuin 4 000 markkaa. Uudet jako-osuudet ovat voimassa rajoituksetta vuodesta 2002 lähtien.

Kuntakohtaisten jako-osuuksien laskentatavan muutos merkitsee isoja siirtymiä eri kuntien yhteisöverotuloissa. Näiden siirtymien painoa lisää se, että yhteisöveron kokonaiskerätyksi on kasvanut erittäin nopeasti. Tämä on merkinnyt myös kuntien yhteisöverotulojen voimakasta kasvua, vaikka kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta onkin alennettu 44,8 %:sta 40 %:iin, vuonna 2000 poikkeuksellisesti 36,39 %:iin ja vuonna 2001 tätä alemmaksikin. Nopea kasvu ja eri kuntien suhteellisten osuuksien muutos on tehnyt yhteisöverosta yksittäisille kunnille erittäin vaihtelevan erän. Yhteisöverotilitysten vaihtelua kärjistää lisäksi se, että verovuoden yhteisöverot kertyvät kunnalle usean eri kalenterivuoden aikana. Verovuoden jako-osuudet voidaan vahvistaa vasta toisen verovuotta seuraavan vuoden tammikuussa. Tätä ennen käytössä olevia ennakkollisia jako-osuuksia joudutaan korjaamaan useaan otteeseen, mikä voi johtaa aiempien tilityksien suuriin oikaisuihin.

Kiinteistövero tuli nykymuotoisena käyttöön niinikään vuonna 1993. Sillä korvattiin asuntotulon verotus, kiinteistöjen harkintaverotus, katumaksu ja manttaalimaksu. Kiinteistöjen verotusarvojen määräytyminen perustuu lakeihin ja verohallituksen päätöksiin. Tavoitteena ovat noin 70 %:iin kiinteistöjen käyvästä arvosta laskettuna kohoavat verotusarvot. Laissa määritellään veroprosenttien ylärajat ja alarajat erityyppisille kiinteistöille. Kunnan on päätettävä näissä rajoissa yleisen kiinteistöveroprosentin ohella erikseen ainakin vakituisiin asuinrakennuksiin sovellettavasta kiinteistöveroprosentista. Se voi määrätä näiden lisäksi erikseen vielä mm. muiden asuinrakennusten, lähinnä vapaa-ajan asuntojen, voimlaitosten ja rakentamattoman tontin kiinteistöveroprosentin, jolloin muita kiinteistöjä koskevaa yleistä kiinteistöveroprosenttia pääasiassa sovelletaan lähinnä rakennettuun tonttimaahan ja elinkeinotoiminnan piirissä oleviin rakennuksiin. Maa- ja metsätalouskäytössä oleva maa ei kuulu kiinteistöveron piiriin.

Kuntien verotuloihin ovat vaikuttaneet myös valtion tekemät muutokset kunnallisverotuksen veroperusteissa. Vuonna 1999 veronalainen tulo oli kunnallisverotuksessa n. 405,5 miljardia markkaa. Verotuksessa tehtävien vähennysten – palkansaajan sosiaalivakuutusmaksujen, eläketulovähennyksen, ansiotulovähennyksen, perusvähennyksen sekä erilaisten tulonhankkimisvähennysten – yhteismäärä oli n. 70 miljardia markkaa. Kuntaliitossa tehdyn kokoavan arvion mukaan erilaisten veroperustemuutosten nettovaikutus kuntien verotuloihin kohosi yli 4,5 miljardia markkaa vuodesta 1990 vuoteen 2000. Esimerkik-

si ansiotulovähennyksen muuttaminen sekä tulonhankkimisvähennyksen korottaminen ovat vähentäneet kuntien tuloja nettomääräisesti n. 2,5–3 miljardia markkaa vuodesta 1997 vuoteen 2000.

Muutokset kuntien tulojen rakenteessa ja rahoitusasemassa

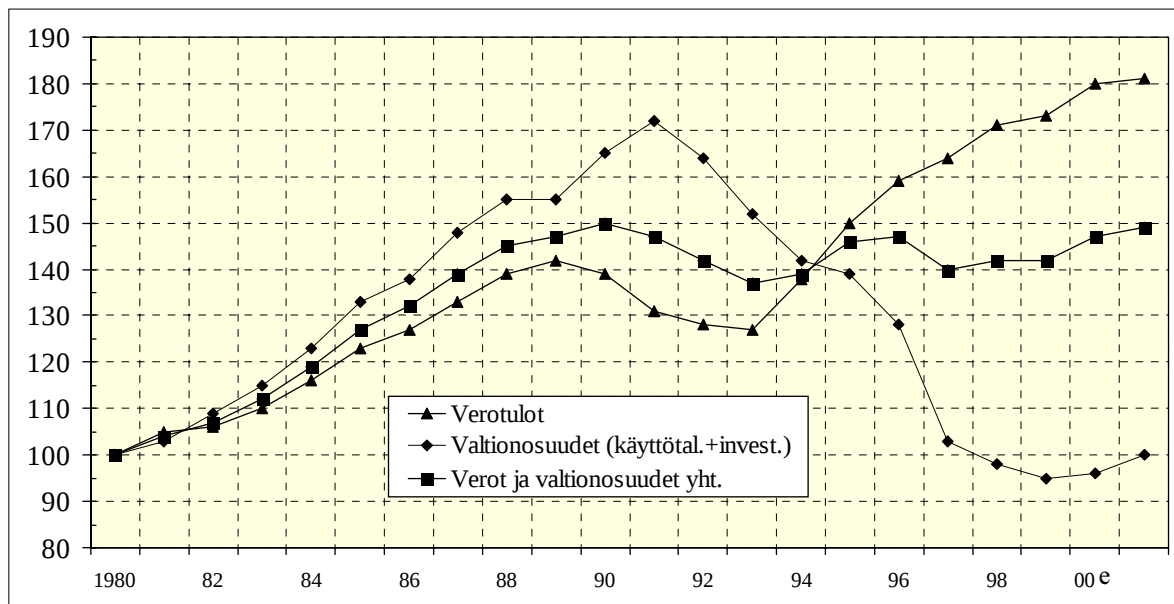
Valtionapujen osuus kunnallistalouden rahoituksesta supistui 1990-luvulla. Vuoden 1993 huipusta, 41,1 miljardista markasta, kuntien ja kuntayhtymien käyttötalouden valtionosuuksien yhteismäärä väheni vuoteen 1998 saakka, jolloin se oli 24,6 miljardia markkaa. Valtionosuuksien reaalin määrä siten lähes puolittui. Vuodelle 2001 ennakoitu, vastaavalla tavalla laskettu valtionosuuksien määrä on 28 miljardia markkaa.¹ Kuntien toimintamenoihin suhteutettuna valtionosuudet olivat alimmillaan 21,4 % vuonna 1999, kun niiden osuus vielä vuonna 1993 oli ollut 41,5 %. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa tehtävissä valtion rahoitusosuus alentui 1990-luvulla runsaasta 40 %:sta 24 %:iin. Huomattava osa valtionosuuksien vähennyksistä on toteutettu tosin vastapainoksi niille menojen vähennyksille, joita sosiaaliturvan rahoitusosuuden pienentyminen on merkinnyt kunnille mm. kansaneläkkeen lisäosaosuuden ja asumistukiosuuden supistuttua. Valtionosuuksien merkitys vaihtelee paljon kunnittain. Vuonna 1999 niiden suhde kunnan toimintamenoista oli korkeimmillaan 54 %, kun taas esimerkiksi Espoon valtionosuus oli negatiivinen.² Vuosikymmenen alussa tämä vaihteluväli oli vielä suurempi valtionapujen toimintameno-osuuden kohotessa korkeimmillaan yli 80 %:n.

Kuntien verotulot, valtionosuudet ja toimintatulot pysyivät valtionapujen supistumista huolimatta kokonaisuutena ottaen reaalisesti jokseenkin ennallaan koko 1990-luvun (kuvio 1). Valtionosuuksien supistumisesta kompensoi lähinnä p.o. kuntien verotulojen kasvu, kun taas maksujen ja liiketoiminnan tulojen osuudessa ei tapahtunut kovin suuria muutoksia. Verotulojen kokonaismäärä kasvoi nimellisesti vuoden 1990 48,4 miljardista markasta arviolta 77,5 miljardiin markkaan vuonna 2000. Omien verotulojen merkitys kuntien rahoituksessa on siten kasvanut voimakkaasti. Kun valtionosuudet olivat kuntien verotuloihin verrattuna vuonna 1990 noin kolme neljännestä oli sama suhdeluku vuonna 2000 enää runsaat yksi neljännes.

¹ Valtionapuihin on laskelmassa vuonna 1997 toteutetun opetustoimen rahoitusjärjestelmän muutoksen jälkeen luettu myös kuntayhtymien ylläpitämien oppilaitosten yksikköhintarahoitus.

² Valtionosuuden negatiivisuuteen voi kunnan laskennallisten verotulojen perusteella siihen tehtävän vähennyksen ohella johtaa se, että kunnalla itsellään on asukaslukuunsa nähden vähän valtion yksikköhintarahoitusta saavia oppilaitoksia.

KUVIO 1. Kuntien ja kuntayhtymien verotulot ja valtionosuudet*
Vuoden 1990 hinnoin indeksoituina, 1980 = 100



* Vuosien 1980-2001 valtionosuudet eivät ole suoraan vertailukelpoisia. Tässä valtionosuudet eri vuosilta on pyritty tekemään vertailukelpoiksi vähentämällä käyttötalouden valtionosuuksista vuosina 1980-1996 kuntien maksumat osuudet Kela:lle ja lisäämällä niihin vuosina 1997-2001 työllistämistuki sekä kuntayhtymien saama yksikköhintarahaus.

SUOMEN KUNTALIITTO

Verotulojen kasvu on johtunut suureksi osaksi yhteisöverotulojen lisääntymisestä. Kun kunnat saivat veronsaajana oikeuden yhteisöveron tuottoon verovuodelta 1993, jäi niiden osuus 2,5 miljardiin markkaan. Vuonna 2000 yhteisövero tuottaa kunnille sitä vastoin noin 15 miljardia markkaa. Kiinteistöverosta on tullut kunnille niinikään uusi tulolähde, mutta sen merkitys on kuntatalouden kokonaisuuteen nähden aika pieni (3,5 miljardia markkaa vuonna 2000). Kunnallisvero on luonnollisesti yhä kuntien suurin veroerä, mutta sen kasvu on hidastunut mm. monien peräkkäisten ansiotulovähennyksen korotusten takia. Vuonna 2000 kunnallisveron tuotto kohosi lähes 57,5 miljardiin markkaan, kun se vuonna 1990 oli 48,5 miljardia markkaa. Painotettu keskimääräinen kunnallisveroprosentti kohosi vuosikymmenen alkupuoliskolla noin puoli prosenttiyksikköä. Sen jälkeen nousu on ollut vähäistä, parin, kolmen prosentin kymmenyksen luokkaa.

Kuntataloudessa kokonaisuudessaan kulutus- ja investointimenot sopeutetaan aika nopeasti tulojen vaihteluihin eikä kuntien rahoitustasapainossa tapahdu siten kovin suuria muutoksia. Kuntatalouden tasapaino heikkeni kuitenkin selvästi 1990-luvun alun lama-vuosina. Kuntien keskimääräinen vuosikate asukasta kohden aleni noin 1 000 markalla vuodesta 1989 vuoteen 1991. Sen jälkeen rahoitustasapaino koheni uudelleen, mutta vuodesta 1995 vuoteen 1997 vuosikate aleni vielä enemmän kuin vuosikymmenen

alussa lähinnä valtionosuusleikkausten takia. Sen jälkeen kuntien rahoitusasema on alkanut kohentua uudelleen. Vuosikymmenen alussa tasapaino horjui monissa kaupunkikunnissa, joiden taloudessa verotulojen lasku tuntui voimakkaana. Vuosikymmenen puolivälin jälkeen vaikeuksissa olivat puolestaan voittopuolisesti pienet, valtionosuuksista riippuvaiset kunnat.

Vaikka kuntatalouden voi katsoa olevan kokonaisuutena ottaen rahoitustasapainossa, on sen sisäinen kuva hajanainen. Vuosikate riitti kattamaan nettoinvestoinnit vain 85 kunnassa vuonna 1999. Investointien omarahoituksen riittävyys odotetaan lähivuosina paranevan. Mutta vuonna 2001 vuosikate jäänee yhä nettoinvestointeja pienemmäksi noin puolessa Suomen kunnista. Vuosikatteeltaan negatiivisten kuntien lukumäärä on yhä korkea, 87 kuntaa vuonna 1999. Vuosikatteelta negatiivisten kuntien keskimääräinen asukasluku on tosin alhaisempi kuin ennen, koska taloudelliset ongelmat ovat alkaneet painottua pieniin kuntiin. Rahoitustasapaino on olennaisesti keskimääräistä vahvempi kaikkein suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Taloudelliselta tilanteeltaan vahvojen kuntien joukko on erottumassa suuriksi kaupungeiksi ja eräiksi, lähinnä yhteisöverosta hyötynneiksi pienemmiksi kaupunkikeskuksiksi. Erityisesti pääkaupunkiseudun suurten kaupunkien taloudellinen tilanne on hyvä.

On toisaalta vaikea erottaa kovin selkeää pysyvästi heikon rahoitustasapainon kuntien joukkoa. Näyttää pikemminkin olevan niin, että yksittäiset, keskimääräistä useammin pienet kunnat tekevät ”ranskalaisen visiitin” negatiivisen vuosikatteen kuntien joukkoon mutta pyristelevät siitä eroon. Pysyvästi tähän joukkoon on jäänyt ani harva kunta. Vaikka tähän lopputulokseen on osaltaan vaikuttanut harkinnanvaraisella rahoitusavustuksella suunnattu tuki, kuvaa asetelma pikemminkin kuntatalouden epävakautta kuin kuntien pysyvää eriytymistä. Yksittäisten kuntien taloudellisen tilanteen heilahtelun takana lienevät puolestaan olleet juuri edellä käsitellyt taustatekijät: valtionosuusjärjestelmän ja veroperusteiden muutokset sekä lähinnä yhteisöveron suhteellisen merkityksen kasvuun liittynyt kuntien omien tulojen aiempaa suurempi epävakaus.

3. KUNTIEN VERORAHOITUS, VEROTULOJEN TASAUS JA TÄYDENNYS

Taustaa

Edellä on käsitelty kuntien tulorakennetta toisena peruspalvelujen rahoituksessa 1990-luvulla tapahtuneena merkittävänä muutoksena itse valtionosuusjärjestelmän uudistumisen ohella. Kuntien tulorakenne on muuttunut, ja samalla kuntatalouden oma osuus peruspalvelujen rahoituksessa on kasvanut. Kuntien toimintatuotot, verotulot ja valtionosuudet ovat nyt reaalisesti jopa kuinkin samalla tasolla kuin kymmenen vuotta aiemmin. Toimintatuottojen osuus kuntien kokonaistuloista on säilynyt lähes samana. Kuntien omien verotulojen suhteellinen merkitys jäljelle jäävässä osuudessa on sitä vastoin kasvanut vuoden 1990 noin 60 %:sta noin 80 %:iin vuonna 2000. Suomen julkisen talouden erityispiirre – kunnallistalouden suuri osuus kansantaloudesta sekä kuntien itsenäisyys yhdistyneenä hajanaiseen kuntarakenteeseen – on siten korostunut entisestään.

Verotulojen osuuden kasvu on tehnyt kunnallistalouden kokonaisuudessaan pitkälti omarahoitteiseksi. Kuntien irrottamista valtiontaloudesta on joskus ehdotettukin.¹ Julkisen vallan peruspalveluvastuun hoitamiseen, progressiivisen tuloverotuksen säilyttämiseen ja tulonjakoon, finanssipolitiikan toimintamahdollisuuksiin, julkisen vallan sisäisen työnjaon selkeyteen sekä hallinnon yksinkertaisuuteen liittyvät syyt puhuvat sen puolesta, että kuntien ja valtion yhteisvastuu kuntien lakisääteisten palvelutehtävien rahoittamisessa säilytetään jatkossakin.

Valtionosuuksien suhteellisen tason on toisaalta väitetty jo alentuneen Suomessa niin paljon, ettei niiden avulla voida enää tasata riittävässä määrin kuntien välisiä eroja verotuloissa, palvelutarpeissa tai palvelujen kustannuksiin vaikuttavissa olosuhdetekijöissä. Väite on

¹ Tällaista vaihtoehtoa on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin Kuntien tulopohjatyöryhmän muistiossa Kuntien tulorakenteen kehittämisevaihtoehtoja (Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisuja 3/1999). Omarahoitteinen kuntatalous on muistiossa yksi vaihtoehto muiden rinnalla eikä työryhmä esitä siitä mitään suositusta.

liioiteltu. Kuntatalouden kannalta ei ole käytännössä eroa sillä, otetaanko kuntien väliset erot huomioon valtionosuuksissa vai kuntien kesken tasapainottuvin siirroin (ns. ”Robin Hoodin malli”). Olennainen merkitys on sillä, että valtio säättää kuntien välisistä tasauksista, turvaa peruspalveluiden rahoituksen tasapainon sekä huolehtii omista edellytyksistään harjoittaa tehokasta finanssi- ja tulonjakopolitiikkaa.

Yhteisövero kuntien tulolähteenä

Yhteisöveron suuri paino kuntien tuloissa on ongelmallinen. Se ei vastaa finanssiopissa tavanomaista näkemystä julkisen talouden eri tasojen – paikallishallinnon, mahdollisen väliportaan hallinnon ja keskusvallan – tehtävistä ja niiden rahoittamisesta. Tämän näemyksen mukaan paikalliselle hallinnolle sopivia tulolähteitä ovat lähinnä hyötymis- tai aiheuttamisperiaatteen mukaiset käyttäjämaksut, kaavoitusmaksut sekä alueellisesti liikkumattomaan veropohjaan kohdistuvat verot, kuten kiinteistövero. Tuloveron sopivuus paikalliseksi veroksi edellyttää työvoiman vähäistä liikkuvuutta. Yritysverotusta taas ei juuri yritystoiminnan alueellisen liikkuvuuden takia pidetä luontevana veromuotona paikallishallinnolle.

Pohjoismaissa näistä periaatteista on poikettu paikallishallinnon laajojen tehtävien ja suuren autonomian takia. Kunnallinen tuloverotus on pohjoismaissa paikallishallinnon keskeinen tulolähde. Kuntien välisin verotulo-, tarve- ja olosuhdetasauksin tai vastaavin järjestelyin pyritään huolehtimaan siitä, etteivät valtion kunnille asettamat velvoitteet johda suuriin, työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen vaikuttaviin eroihin kunnallisveroasteessa. Norjassa valtio tosiasiallisesti määrää kunnallisveroprosentin, ja erillisjärjestelyin on valtio viime aikoina myös Ruotsissa ryhtynyt säätelemään kunnallisveroprosentin muutoksia.

Kaikissa pohjoismaissa siirryttiin 1990-luvun alussa muusta tuloverotuksesta erotettuun pääomaverotukseen. Ruotsissa ja Norjassa yritykset eivät kuitenkaan maksa tuloksestaan veroa kunnalle. Ruotsissa pääomavero, myös siihen integroitu yritysvero, on ollut alusta lähtien valtion vero, niin kuin nyttemmin myös kiinteistövero. Myös Norjassa yhteisövero siirrettiin 1990-luvun lopulla toteutetun uudistuksen myötä omaisuusveron tavoin kokonaisuudessaan valtiolle. Kunnat ovat pohjoismaissa suoraan yhteisöveron saajia Suomen ohella vain Tanskassa.²

Yhteisöveron ongelmat kuntatalouden kannalta ovat ilmeiset. Yritystoiminta ei suhteellisen suuren alueellisen liikkuvuutensa takia ole luonteva paikallisen verotuksen kohde.

² Tanskassa kuntien osuus yhteisöveron tuotosta on kuitenkin paljon Suomea alhaisempi, vain 7,5 %.

Kuntien välille voi syntyä epätervettä kilpailua yritysten sijainnista. Tällaisen verokilpailun vaaraa tosin pienentää Suomessa se, että valtio määrää pääomaverokannan. Kunnat pystyvät vaikuttamaan yritystoiminnan sijoittumiseen vain välillisesti tarjoamalla yrityksille suotuisan toimintaympäristön. Tähän liittyvää kilpailua kuntien välillä on pidetty kuntien elinkeinopolitiikan vireyttäjänä. Mutta se voi toisaalta johtaa perusteettomiin yrityksille osoitettuihin etuuksiin, jos esimerkiksi saman työssäkäyntialueen kunnat kilpailevat keskenään yritysten sijoittumisesta. Yritystoiminnan laajenemiseen liittyvää kunnallisveron kasvua voi normaalioloissa pitää riittävänä kunnallisen elinkeinopolitiikan kannustimena.

Valtiovarainministeriö vahvistaa vuosittain ne jako-osuuksien laskentaperusteet, joilla yhteisövero jaetaan eri kuntien kesken. Kunnan jako-osuus määräytyy laskennallisen metsäerän ohella kunnan alueella toimivien yritysten maksaman yhteisöveron perusteella. Jos yritys toimii useassa eri kunnassa, kuntien osuus yrityksen maksaman yhteisöveron tuottoon ositetaan eri sijaintikuntien kesken toimipaikkojen paikkakuntakohtaisten henkilöstömäärien suhteessa.

Yhteisöveron kuntakohtaisia jakoperusteita on mahdotonta määritellä kaikkia kuntia tyydyttävällä tavalla. Henkilöstömäärien perusteella tapahtuva osittaminen ei kuvaa aina hyvin sitä, miten yrityksen eri paikkakunnilla toimivat osat ovat vaikuttaneet sen kokonaistulokseen. Jossakin kunnassa saattaa toimia yrityksen tuloksen kannalta tärkeä mutta pääomavaltainen, vain vähän työpaikkoja tarjoava laitos. Se voi tuottaa sijaintikunnalleen haittaa saasteillaan ja liikenneverkolle aiheuttamallaan rasituksella. Kunnan osuus tällaisen yrityksen maksamista yhteisöveroista voi jäädä kohtuuttoman alhaiseksi.

Myös yritysjärjestelyt vaikuttavat kuntien yhteisövero-osuuksiin. Paikkakunnalla on ehkä toiminut vahvaa tulosta tekevä yritys. Kunnan saama yhteisövero voi pienentyä yksinomaan siitä syystä, että yritys fuusioituu jonkin vähemmän kannattavan yrityksen kanssa. Siirtohinnoittelu ja yritysten muut mahdollisuudet siirtää tulosta maasta toiseen lisäävät epämääräisyyttä yhteisöveron jakautumisessa veronsaajien kesken.

Yhteisövero jakautuu kuntien kesken paljon epätasaisemmin kuin kuntien muut verotulot. Sen osuus kuntien verotuloista vaihtelee liki olemattomasta miltei 50 %:iin. Yhteisöverotulojen epätasainen jakautuminen kärjistää kuntien välisiä tuloeroja. Yhteisöverotulot jakautuvat kuntien kesken lisäksi hyvin eri tavalla kuin kuntien peruspalveluvelvoitteet. Tämä asettaa kuntien verotulojen tasausjärjestelmälle suuret vaatimukset.

Yhteisöveron suurin yksittäinen ongelma kuntien tulolähteenä on kuitenkin sen epävakaus. Kuntien menoista valtaosa muodostuu peruspalvelujen kaltaisista hyvinvointinenoista, joiden saatavuuden tulisi olla mahdollisimman vakaata ja suhdanteista riippumattonta. Tämä vuorostaan edellyttää, että palvelujen rahoitus on vakaata ja hyvin ennakoitavaa. Yhteisövero täyttää huonosti myös nämä vakauden ja ennakoitavuuden vaatimukset.

Sellaiset kunnat, joiden yritystoiminta on painottunut hyvin suhdanneherkille aloille, ovat alttiita yhteisöveron suurille suhdannevaihteluille. Kunnan saamaa yhteisöveroa voivat heiluttaa myös puhtaasti tekniset yritysjärjestelyt. Kuten myöhemmin selvitetään, yhteisöveron kuntakohtaisten jako-osuuksien nykyinen määäämistapa vielä kärjistää yhteisöverotilitysten vuotuisia vaihteluja.

Kansantalouden yrityssektorin tulos on myös kokonaisuudessaan hyvin suhdanneherkkä. Verosuunnittelua palvelevien tuloksentasausmahdollisuuksien kaventuminen on merkinnyt sitä, että yrityksen verotettava tulo noudattaa aiempaa tarkemmin sen todellisen tuloksen vaihteluita. Vaikka osakemarkkinoiden merkityksen kasvu yritysjohton valvonta- ja kannustinjärjestelmänä on toisaalta korostanut tasaisen tuloksen ja osingonmaksukyvyn ylläpitämistä, on yhteisövero silti kaikkein suhdanneherkimpiä veromuotoja. Suomessa poikkeuksellisen pitkään jatkunut yhteisöveron nopea kasvu on toistaiseksi vain jättänyt yhteisöveron suhdanneherkkyyden varjoonsa.

Yhteisöveron epävakaus rasittaa valtion ja kuntien neuvottelusuhdetta. Kuntien yhteisöverotulojen vaihdellessa joutuu valtio puuttumaan valtionosuuksiin pitääkseen kuntien tulot peruspalvelujen rahoituksen edellyttämällä tasolla. Kun yhteisöveron muutokset tulevat yllätyksenä, ovat myös niihin reagoivat valtionosuuksien muutokset ennakoimattomia. Kunnat tulkitsevat ne lupauksen rikkomukseksi valtion taholta. Neuvotteluilmapiiriä ei paranna se, että valtionosuuksien muutokset kohdistuvat kuntiin eri tavalla kuin yhteisöveron vaihtelu.

Ei voi kaiken kaikkiaan välttää sitä johtopäätöstä, että yhteisövero sopii huonosti yhteen kunnallisille veroille asetettavien vaatimusten kanssa. Yhteisöveron rooli kuntatalouden rahoituksessa pitäisi keskustella meillä vielä perusteellisesti uudelleen. Olisi lyhytnäköistä sulkea silmänsä siltä tosiasialta, että esimerkiksi Norjassa, jossa on ollut käytännössä vastaavan tyyppinen paikallishallinnon veromuoto, on katsottu parhaimmaksi luopua siitä.

Kuntien yhteisövero-osuuden pienentäminen on tällä hetkellä kuitenkin vaikeaa. Yhteisöveron jako-osuuden supistamisen vastapainoksi voitaisiin lisätä valtionosuuksia. Mutta yhteisöveron voimakas kasvu on merkinnyt sitä, että valtion ja kuntien on vaikea päästä keskenään sopimukseen siitä, mikä on se yhteisöveron jako-osuuden taso, johon kunnille valtionosuuksina maksettava kompensatio tulisi perustaa. Muutosta tähän suuntaan vaikeuttaa myös yhteisöverotulojen epätasainen jakautuminen kuntien kesken. Yhteisöveron nykyisestä merkityksestä kuntataloudelle pitävät ymmärrettävästi kiinni ne kunnat, jotka saavat yhteisöveroa keskimääräistä enemmän. Valtionosuusjärjestelmään ei voida luoda sellaista kompensatiomekanismia, joka ottaisi huomioon jako-osuuden erilaisen merkityksen eri kunnille.

Yhteisöveron epäkohtien lieventämiseksi on myös esitetty siirtymistä seutukuntakohtaiseen jako-osuuksiin. Näin voitaisiin vähentää saman työssäkäyntialueen kuntien turhaa kil-

pailua yhteisöveroa maksavien yritysten sijoittumisesta. Myös yhteisöveron kuntakohtaisen jakautuman mielivaltaisuus lievenisi. Malli on kuitenkin käytännössä vaikea toteuttaa. Seutukuntien rajat eivät vastaa läheskään aina työssäkäyntialueita. Meiltä niinikään puuttuu seutukuntatason päätöksentekojärjestelmä, joka voisi ratkaista yhteisöverotulojen jaon seutukuntien sisällä. Kiista jakoperusteista jatkuisi seutukunnan jäsenkuntien kesken. Seutukuntapohjainen jakomalli ei sitä paitsi korjaisi lopulta paljoakaan yhteisöveron epävakauden ja ennakoimattomuuden ongelmaa.

Selvitystyön yhteydessä on käynyt ilmi, ettei ainakaan nyt ole edellytyksiä suuriin muutoksiin yhteisöveron nykyisessä jakojärjestelmässä, ei sen kummemmin kuntien yhteisöverosuudessa kuin niissä perusteissa, joilla kuntien yhteisövero jaetaan eri kuntien kesken. Jäljelle jäävät ratkaisut, jotka lieventävät järjestelmän haittoja peruspalvelujen rahoituksen kannalta puuttumatta pysyvällä tavalla koko kuntaryhmän yhteisövero-osuuteen tai kunnittaisten jako-osuuksien määräytymiseen. Peruspalvelujen rahoitus pohjalle asetettavia vaatimuksia ajatellen on tällöin kiinnitettävä erityistä huomiota kuntien verokertymän vakauden ja ennakoitavuuden parantamiseen.

Selvitystyössä vakauden ja ennakoitavuuden parantamista on haettu kahdesta, toisiaan täydentävästä suunnasta. On pohdittu keinoja, joilla kuntien saamien yhteisöverotilitysten suhdanneheilahteluja voitaisiin tasata. Toisessa lähestymistavassa kuntien yhteenlasketut yhteisöverotuotot pysyvät nykyisen muotoisena, sen sijaan on haettu ratkaisuja verokertymän vakauden ja ennakoitavuuden parantamiseksi yksittäisen kunnan tasolla.

Koko kuntaryhmän yhteisöverotuottojen suhdannepuskuri

Kuntien yhteisöverotuoton suhdannepuskuriksi on pohdinnan alla ollut vaihtoehto, jossa valtion kassa toimisi kuntien yhteisöverotulojen tilapäisenä ”parkkipaikkana”. Valtio sitoutuisi tietyn tasausjakson, esimerkiksi neljän vuoden, kuluessa oikaisemaan kuntaryhmän yhteisöverotulon kunkin verovuoden toteutuneen yhteisöverotuoton ja kuntaryhmän vahvistetun jako-osuuden edellyttämälle tasolle. Kuntaryhmän jako-osuus olisi tarkoitus pitää kiinteänä. Mutta valtio voisi neljän vuoden tasausjakson puitteissa ajoittaa kunnille maksettuja yhteisöverotilityksiä suhdannetilanteen mukaisesti. Valtion kassaan parkkeerattua kuntien yhteisöveroa ei olisi välttämätöntä tulkita valtion verotuloksi.

Järjestelmä olisi luontevinta käynnistää siinä vaiheessa, kun yhteisöveron tuotto on poikkeuksellisen korkea. Tasauksella hidastettaisiin kuntaryhmän yhteisöverotilitysten kasvua suhdanneluonteisesti. Pidätettyjä varoja voitaisiin alkaa purkaa siinä vaiheessa, kun yhteisöveron tuotto heikkenee.

Järjestelyssä on vaikeuksia, jotka pohjimmiltaan juontuvat valtion ja kuntien väliseen epäluottamukseen. Kunnat eivät luota siihen, että valtio tasausjakson päätyttyä lopultakaan

palauttaa niille tilittämättä jättämänsä yhteisöveron. Sen epäillään pitävän tasausjakson viimeisenä vuonna tilittämättä olevan yhteisöveron itselleen esimerkiksi alentamalla kuntaryhmän jako-osuutta. Tällainen epäily voisi herättää kunnissa kysymyksen siitä, voiko valtio ylipäänsä kuntien verotusoikeutta loukkaamatta pidättää yhteisöverotilityksiä itsellään aina neljän vuoden ajan. Nykyinen verotilityslaki esimerkiksi lähtee siitä, että tilitys tehdään veronsaajalle niin nopeasti kuin vain on teknisesti mahdollista.

Yhteisöveron poikkeuksellisen nopea kasvu voi jatkua pidempään kuin neljä vuotta. Neljän vuoden oikaisujaksoa voitaisiin silti noudattaa pienentämällä entisestään viimeisen verovuoden yhteisöverotuloista kunnille tilitettävää osuutta. Mutta tämä voisi heikentää järjestelyn uskottavuutta entisestään.

Toinen mahdollisuus on kuntien keskinäinen suhdannetasausrahasto. Mutta kumpi päättäisi sen säännöistä, valtio vai kunnat? Ensimmäiseen vaihtoehtoon liittyvät samat periaatteelliset ongelmat kuin valtion itsensä hoitamaan suhdannerahastoon. Jälkimmäisen vaihtoehdon osalta voi kysyä, suostuisiko valtio siihen, että kunnat ryhtyvät tosiasiallisesti harjoittamaan suhdannepoliittikkaa sen puolesta. Vaikeaa on niinikään nähdä, kuka tekisi päätökset kuntien yhteisen suhdannerahaston hoidosta. Verotusoikeuteen liittyvät kysymykset voisivat nousta tässäkin vaihtoehdossa esiin.

Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyy niin paljon teknisiä ja periaatteellisia ongelmia, etteivät ne ole tällä hetkellä toteuttamiskelpoisia. Keskustelua niistä on kuitenkin tarpeen jatkaa. Jos osapuolten välille syntyy yhteisymmärrys ja riittävä luottamus, voi toimiva ratkaisu aikaan löytyä. Vielä ei aika ole tähän kypsä.

Mitä suuremmassa määrin kuntatalous on riippuvainen yhteisöveron vaihteluista, sitä tärkeämpää on, että kunnat varautuvat itse omassa taloudenpidossaan yhteisöverotulojen epävakauteen. Vastuu kuntatalouden vakaudesta siirtyy siis entistä enemmän kunnille itselleen, nimenomaan niille, joiden tuloista yhteisövero muodostaa keskimääräistä suuremman osan. Peruspalvelujen rahoitustasapainon ylläpito edellyttää, että suhdanneherkälle yhteisöverolle löytyy jokin vastavoima. Jos kunnat eivät luota vastavoiman järjestämisessä valtioon, niiden on huolehdittava asiasta itse.

Mutta niin suotavaa kuin se periaatteessa onkin, kunnan edellytykset varautua suhdannevaihteluihin ovat käytännössä aina puutteellisia. Poikkeuksellisen korkeiden verotulojen aikana kerrytettävät rahoitusvaraukset nostattavat paineita menojen lisäämiseksi. Kunnan velkaantumista laskukauden aikana taas ei pidetä suotavana.

Suhdannepoliittinen päävastuu kuuluu valtiolle. Liittymisemme euroalueeseen on korostanut tätä entisestään. Tämä merkitsee muun ohella sitä, että niin kauan kuin kuntien yhteisöverotulojen säädöspohjaista suhdannetasasta ei saada järjestetyksi, säilyy vaati-

mus kuntatalouden tulojen yhteisöveroriippuvuuden vähentämisestä kuntien jako-osuutta leikkaamalla. On myös odotettavissa, että valtio tulee vastakin käyttämään yhtenä suhdannepolitiikan keinona kuntien jako-osuuden muuttamista tavan takaa lakiteitse – niin arveluttavaa kuin se kuntien verotusoikeuden kanalta onkin. Siltä osin kuin kuntien yhteisövero-osuuteen ei syystä tai toisesta taas voida puuttua, kohdistuvat entistä suuremmat vaatimukset peruspalvelujen rahoitustasapainon ylläpidosta valtionosuuksiin. Yhteisymmärrystä näiden toimien taustalla olevan suhdannepolitiikan tarpeesta voi lisätä suhdannenäkökohtien esille ottaminen valtion ja kuntien neuvottelumenettelyssä, jonka kehittämiseksi tehdään myöhemmin ehdotuksia.

Kuntatalouden yhteisöverotulojen suhdannetasausmallin jäädessä ratkaisematta seuraavaksi esille otettavat, yksittäisen kunnan verokertymän vakautta lisäävät ratkaisut muodostuvat entistä tärkeämmiksi

- yhteisöveron kuntakohtaiset jakoperusteet: jakoperusteiden muuttaminen siten, että tietyn verovuoden yhteisöveroihin voidaan soveltaa kaikissa tilityksissä samoja, kerralla lopullisiksi vahvistettuja jakoperusteita
- verotulojen tasaus: verotulojen tasauksen nopeuttaminen ja sen edellyttämä tasausasteikon muuttaminen.

Yhteisöveron jako-osuudet kerralla lopullisiksi

Kunnan saaman yhteisöveron ennakoitavuutta heikentää kuntien yhteisten yhteisöverotulojen vaihteluiden ohella kunnan oman jako-osuuden vaihtelu. Oman jako-osuuden vaihtelu on viime vuosina ollut yksittäisessä kunnassa itse asiassa merkittävämpi epävakauden aiheuttaja kuin yhteisövero itsessään, joka on kasvanut suhteellisen vakaasti. Esimerkiksi vuoden 1999 tietojen perusteella laskettu jako-osuus merkitsi n. 200 kunnassa suurempaa kuin 20 %:n muutosta kunnan jako-osuudessa edelliseen vuoteen verrattuna. Jako-osuuden vaihtelu on ymmärrettävästi ollut huomattavan suurta kunnissa, joiden yhteisöveron tuotto on riippuvainen yhdestä tai vain harvasta, mahdollisesti vielä kannattavuudeltaan epävakaasta yrityksestä.³

Jako-osuuden epävakautta lisää vuonna 1999 toteutettu jako-osuuksien määräytymistavan muutos. Verontilityslain mukaiset kuntakohtaiset jako-osuudet määrätään verovuosittain kunnassa toimivien yritysten maksamien yhteisöverojen perusteella. Verovuoden jako-osuuksiin vaikuttavista tekijöistä saadaan kuitenkin tietoa vähitellen. Kuluvana verovuonna sovelletaan kahden vuoden takaiseen verotukseen perustuvia jako-osuuksia. Näi-

³ Myös sellaiset yritykset, jotka saavat vaihtelevaa osinkotuloa muilta yrityksiltä ja ovat tämän takia oikeutettuja yhteisöveron hyvitykseen, maksavat yhteisöveroa hyvin epätasaisesti.

tä korjataan verovuoden lopussa seuraavan vuoden verotuksen valmistuttua, ja näitä jako-perusteita sovelletaan ennakkollisesti myös uuden verovuoden ennakotilityksiin. Lopulliset jako-osuudet voidaan vahvistaa vasta yli vuoden kuluttua verovuoden päättymisestä.

Jako-osuuksia tarkistettaessa korjataan aina myös aiemmin maksetut yhteisöverotilitykset. Jako-osuuden pienentyminen johtaa tällöin jo maksettujen tilitysten takaisinperintään. Kun kunnan jako-osuutta tarkistetaan, uutta jako-osuutta sovelletaan takautuvasti verovuodelta jo aiemmin tilitettyyn määrään ja myös seuraavan vuoden tilityksiin. Tästä menettelystä seuraa, että jako-osuuksien oikaisu kohdistuu useammalta verovuodelta peräisin olevaan tilitysmäärään, joka on paljon suurempi kuin kuntien yhteisöverotulo yhdeltä vuodelta. Kunnan saamat yhteisöverotilitykset saattavat siten vaihdella vuodesta toiseen jako-osuuksien vaihtelun seurauksena voimakkaasti.

Yhteisöverotilitysten epävakaus kärjistyy entisestään vuodesta 2001 eteenpäin, kun uudet, vuosittain määrättävät jako-osuudet vaikuttavat koko painollaan.⁴ Liitteessä esitetään esimerkkilaskelmia jako-osuuksien oikaisumenettelyn aiheuttamasta yhteisöverotilitysten vaihtelusta. Sen mukaan neljänneksen luokkaa oleva edestakainen vaihtelu kunnan jako-osuudessa, mikä on varsin hyvin mahdollista, voi jatkuessaan aikaansaada jopa satoihin prosentteihin yltäviä muutoksia kunnan vuosittain saamissa yhteisöveron tilityksissä. Kun tämä tilitysten vaihtelu on lisäksi vaikeasti ennakoitavissa, on kysymyksessä kuntatalouden ennakoitavuutta ja maksuvalmiuden hoitoa vaikeuttava epäkohta.

Tämän epäkohdan korjaamiseksi ja yhteisöveron ennakoitavuuden parantamiseksi ehdotetaan siirtymistä kerralla lopullisiin jakoperusteisiin. Tietyn verovuoden yhteisöverotilityksiin esitetään toisin sanoen sovellettavaksi viimeksi valmistuneen, kaksi vuotta edeltävän verovuoden perusteella laskettuja kuntakohtaisia jako-osuuksia. Kuhunkin verovuoteen sovellettaisiin siis aina enakkoon määrättyjä ja lopullisia jako-osuuksia. Nämä liikkuisivat kaksi vuotta kuluvan verovuoden perässä. Tällainen viive merkitsisi kyllä sitä, että jako-osuus ei enää määräytyisi po. verovuoden yhteisöveron perusteella. Piiruntarkkuus yhteisöveron jaossa siis kärsisi. Mutta tällainen tarkkuuden tavoittelu on pitkälti näennäistä, kun systemaattisia voittajia tai häviäjiä ei hevin voi osoittaa ja kun kysymys on joka tapauksessa veronsaajien kesken tapahtuvasta jaosta, jolla ei ole vaikutusta itse veronmaksajan asemaan. Yhteisöveron jakoon syntyvä epätarkkuus on pieni hinta yhteisöverotilitysten paremman ennustettavuuden välityksellä saatavien hyötyjen rinnalla.

⁴ Vuosien 1999 ja 2000 jako-osuudet määräytyvät puoleksi vanhojen, veronkantolain mukaisten sekä puoleksi uusien, verontilityslain mukaisten jako-osuuksien perusteella.

Verotulojen tasaus

Valtionosuuksilla on kolme tehtävää, jotka ovat kunnille peruspalvelujen rahoittamiseen tarkoitettu yleinen rahoitustuki, palvelujen tarpeeseen ja yksikkökustannuksiin vaikuttavien väestörakenne- ja olosuhde-erojen huomioon ottaminen sekä kuntien verotulojen tasaus niiden omarahoitusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Nykyisen, verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen tarkoituksena on turvata kaikille kunnille tulo, joka on niiden omarahoitusosuuteen nähden riittävä. Omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukaskohtaisesti sama. Valtionosuudet puolestaan kattavat kokonaisuudessaan omarahoitusosuuden yli menevän osan kunnan palvelujen laskennallista kustannuksista.

Verotulojen tasauksen toteuttaminen erillään kunnan palvelutarpeen ja olosuhdetekijät huomioon ottavista valtionosuuksien korjauksista on yleistä niissä maissa, joissa kuntien omien verotulojen merkitys on huomattava. Tämä on perusteltua, koska kuntien verotulot ja palvelutarve määräytyvät pitkälti toisistaan riippumattomasti.

Esimerkiksi eri pohjoismaissa käytössä olevissa verotulojen tasausjärjestelmissä on silti eroja. Ruotsissa tasausraja on 100 % ja tasaus kompensoi kaikille kunnille sekä erikseen lääneille 95 % ao. kunnan tai läänin laskennallisen verotulon ja keskimääräisen laskennallisen verotulon erotuksesta asukasta kohden. Tasattu verotulo vaihtelee siten vain noin yhden prosentin verran keskimääräisen asukaskohtaisen verotulon molemmin puolin. Lisäksi on otettava huomioon se, että Ruotsissa kuntien verotulo koostuu vain ansiotuloverosta. Pääomavero ja yhteisövero sekä myös kiinteistövero ovat siellä valtion veroja.

Norjassa valtio käytännössä määrää kunnallisveroprosentin. Se on asettanut kunnallisveroäyriille niin alhaisen ylärajan, että käytännössä kaikkien kuntien ja maakuntien veroäyri on noussut sen tasolle. Kuntien tulot ovat siten pitkälti valtion säädeltävissä. Tämä heijastuu vuorostaan siinä, että verotulojen tasaus sisältyy Norjassa valtionosuuksiin. Tasausrajana on vuodesta 2001 lähtien 110 % kuntien ja 120 % maakuntien laskennallisesta verotulosta. Tasausrajan alapuolelle jääville kunnille ja maakunnille hyvitetään erotuksesta valtionapuna 90 %. Niiltä kunnilta, joiden asukaskohtainen verotulo ylittää 140 % maan keskiarvosta, peritään puolestaan tasausvähennystä 50 % erotuksesta. Myös Tanskassa verotulojen tasaus sisältyy valtionosuuksiin. Valtionosuuksien tasaukset jaetaan kunnille sen perusteella, mikä on niiden laskennallinen osuus kuntien kokonaisverotuloista. Lisäksi maksetaan ylimääräistä valtionosuutta niille kunnille, joiden laskennallinen verotulo asukasta kohden jää alle 90 % kuntien keskiarvosta.

Suomen valtionosuusjärjestelmässä otettiin verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus pysyvästi käyttöön selvitysmies Kosken ehdotuksesta vuonna 1997. Sillä

korvattiin aiemmin käytössä olleet kantokykyluokitus ja erillinen verotulojen täydennys. Näistä kuntien taloudellisten erojen tasoittamiskeinoista oli luovuttu jo vuonna 1996. Samana vuonna oli myös kuntien verotuloja tasoitettu valtionosuuksissa tavalla, joka sitten vähäisin muunnoksien seuraavan vuoden alussa vakiintui Kosken ehdotuksen mukaisena käyttöön verotuloihin perustuvana valtionosuuksien tasauksena.

Tämän verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen keskeiset piirteet ovat:

- Tasauksessa otetaan huomioon kuntien kaikki verotulot, kunnallisvero, kunnan osuus yhteisöverosta sekä kiinteistövero. Näiden tuotto asukasta kohden lasketaan kunnallisveron ja kiinteistöveron osalta kunkin kunnan veropohjasta kuntien keskimääräisten veroprosenttien mukaisena (ns. laskennallinen verotulo). Oman kunnallisveroprosentin tai kiinteistöveroprosentin muutos ei siis vaikuta kunnan tasaukseen.
- Tasausraja on 90 % kuntien keskimääräisistä verotuloista asukasta kohden. Jos kunnan laskennallinen verotulo on tätä alhaisempi, korotetaan kunnan valtionosuutta asukasta kohden erotuksen määrällä. Kunnan laskennallisen verotulon kasvu kuittautuu siis tasausrajan alapuolella kokonaisuudessaan valtionosuuksien vastaavansuuruisella supistumisella.
- Jos kunnan laskennallinen verotulo ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuudesta 40 % sen laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta.
- Valtionosuudesta tehtävä tasausvähennys ei voi ylittää 15 % kunnan laskennallisesta verotulosta. Jos siis kunnan laskennallinen verotulo kohoaa 144 %:iin kuntien keskiarvosta, on tasausvähennys tämän ylittävältä laskennallisen verotulon osalta 40 %:n sijasta 15 %.
- Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus suoritetaan kultakin verovuodelta ao. vuoden verotuksen valmistuttua. Aluksi tasaus tapahtui kolmen vuoden kuluttua. Vuodesta 2001 lähtien tasausviive lyhenee kahteen vuoteen. Verovuoden 1999 verotuloihin perustuva tasaus suoritetaan siten vuoden 2001 valtionosuuksissa.

Seuraavissa jaksoissa yksilöidään ehdotus vaihtoehtoiseksi verotulojen tasausjärjestelmäksi. Tämän tiivistelmän 1 kuvaaman, alempana lähemmin perustellun kaksiosaisen verotulojen tasauksen elementit ovat:

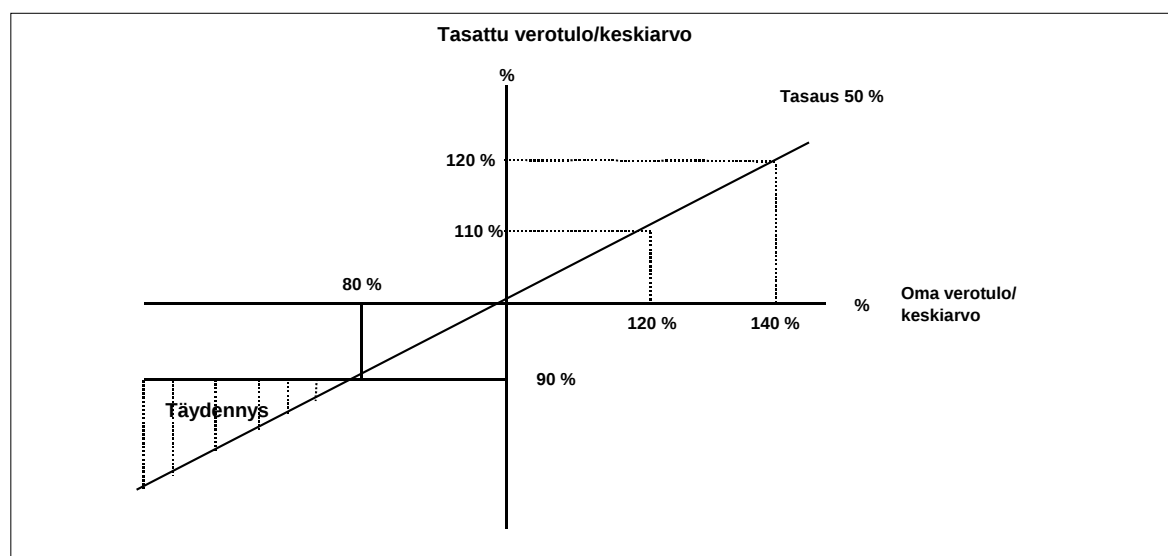
- Reaaliaikainen, puhtaasti kuntien välinen, verontilityksen yhteydessä toteutettava verotulojen tasaus.
- Erillinen verotulon täydennys niille kunnille, joiden tasattu verotulo jäisi puhtaasti kuntien välisessä tasauksessa nykyistä 90 %:n tasausrajaa alemmaksi.

VEROTULOJEN TASAUS

Ehdotettua verotulojen tasauksen tiivistää oheinen kuvio 2. Järjestelmän keskeiset piirteet ja sen erot suhteessa nykyiseen järjestelmään ovat:

- Verontilityksen yhteydessä toimitetaan symmetrinen ja ajantasainen, kunnallisveroihin ja kuntien yhteisöverotuottoihin sovellettava verotulojen tasaus. Nykyinen, verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus toimitetaan kaksi vuotta verovuoden jälkeen maksettavissa valtionosuuksissa.
- Uudessa kuntien välisessä tasauksessa tasausraja on kuntien keskimääräinen verotulo asukasta (tasausraja 100%). Sekä tasausvähenne, että -hyötys on 50% kunnan oman laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Nykyään tasausraja on 90% kuntien asukaskohtaisten verotulojen keskiarvosta. Verotuloon perustuva valtionosuuksien vähenne on nykyisin 40% kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta, enintään kuitenkin 15% kunnan omasta laskennallisesta verotulosta. Vastaa valtionosuuksien lisäys on puolestaan tasausrajan ja kunnan oman laskennallisen verotulon erotus täysimääräisenä.
- Niille kunnille, joiden laskennallinen verotulo jää verontilityksen yhteydessä suoritettavan 50%:n tasauksen jälkeen alemmaksi kuin erikseen asetettu täydennysraja, maksetaan valtionosuuden lisäksi erityinen verotulon täydennys. Täydennys vastaa täydennysrajan ja kunnan tasatun laskennallisen verotulon erotusta. Ehdotus on, että täydennysraja on 90% kuntien asukaskohtaisen verotulon keskiarvosta. Täydennystulisi maksaa kuntakohtaisen verotuloennusteen perusteella ajantasaisena ja se oikaistaan verotuksen valmistuttua lopullisen täydennysarpeen edellyttämälle tasolle.
- Kunnan laskennallista kiinteistöveroa ei oteta huomioon kuntien välisessä, verontilityksen yhteydessä toimitettavassa tasauksessa mutta se luetaan mukaan täydennyksen perustana olevaan 90 %:n rajaan. Nykyisessä, verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa laskennallinen kiinteistövero otetaan huomioon.
- Verotulojen täydennykseen tarvittava rahamäärä vaihtelee kuntien välisen verotuloerojen muutoksen mukaan. Ehdotus on, että täydennyssumman muutokset katetaan järjestelmän käyttöönottoaiheen jälkeen vastaavasuuruisten asukaskohtaisen valtionosuuden muutoksiin valtion ja kuntien kustannusten jakoa muuttamatta. Nykyisessä järjestelmässä verotuloihin perustuvien valtionosuuksien lisäysten ja vähennysten erotus vaihtelee suunnilleen samoissa rajoissa, tulevaisuudessa ehkä enemmänkin, eikä sen rahoittamista ole selvästi sovittu.

KUVIO 2. Verotulojen tasaus



Tasauksen nopeuttaminen

Nykyisen, verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen suurin ongelma on sen hitaus. Tämä on osoittautunut haitalliseksi, kun valtionosuusperusteissa, yhteisöveron jako-osuuksissa sekä itse yhteisöveron määrässä on tapahtunut muutoksia. Viive on heikentänyt tasauksen tehokkuutta kuntien tulojen vaihteluiden tasaajana. On voinut käydä niin, että valtionosuuksissa kolmen vuoden kuluttua huomioon otettu tasaus on päinvastoin kärjistänyt kunnan talouden vaihteluita, jos kunnan oma verotulo on sillä välin ehtinyt kääntyä jo toiseen suuntaan. On näyttöä siitä, että 1990-luvulla tapahtuneessa kuntien taloudellisessa eriytymisessä on ollut kysymys lähinnä kuntien taloudellista tilannetta vuodesta toiseen heiluttaneesta ”vuoristoradasta”, ei niinkään kuntien välisten erojen pysyvistä kasvusta.⁵ Verotulojen tasauksen hitaus on osoittautunut ongelmaksi juuri näissä isojen järjestelmämuutosten ja korkeiden yhteisöverotulojen oloissa. Erityisesti epävakaa yhteisöveron pysyminen jatkossakin kuntien merkittävänä tulolähteenä merkitsee sitä, että suurin korjaustarve verotulojen tasauksessa kohdistuu juuri tasauksen hitauteen.

Selvitystyön keskeisenä tavoitteena on pidetty juuri verotulojen tasauksen nopeuttamista. Ratkaisu on löytynyt verotulojen tasauksen siirtämisestä verontilitysten yhteyteen. Kuntien välinen verotulojen tasaus tapahtuu toisin sanoen täysin samanaikaisesti verontilitysten kuntakohtaisen jako-osuuksien tarkistusten kanssa ja kassaperusteisesti rinnan verontilitysten kanssa. Tätä järjestelmää on kuvattu tarkemmin kuviossa 2 (s. 35). Tällainen tasaus toteutetaan kunnallisveron ja yhteisöveron osalta erikseen siten, että kunkin verovuoden tilityserät muodostavat aina oman ryhmänsä. Esimerkiksi kunnallisveron ennakoiden ja tasauksen perustana ovat verovuoden alussa kaksi vuotta aiemman verotuksen tiedot. Näin määrättyjä jako-osuuksia tarkistetaan verovuotta seuraavan vuoden tammi-kuussa, jolloin perustana ovat tiedot verovuotta edeltäneen vuoden verotuksesta ja jolloin nämä tiedot voidaan ottaa myös tasauksen perustaksi. Saman vuoden syksyllä voidaan sitten määrätä kunnan lopullinen jako-osuus ko. verovuoden lopullisten tietojen perusteella. Näitä jako-osuuskorjauksia tehtäessä voidaan tasaus ottaa jälleen huomioon. Tasauksen pehmentävä vaikutus tulee samoin huomioon otetuksi aina, kun jako-osuuksien tarkistuksen yhteydessä joudutaan suorittamaan aiemmin maksettujen ennakkojen oikaisuja. Tasausten menettely on periaatteessa samanlainen myös yhteisöveron tilitysten yhteydessä. On vain otettava huomioon, että tietyn verovuoden yhteisöveron tilitykset jakautuvat vielä pidemmälle ajalle kuin kunnallisverotuksen tilitykset.

Edellytys tälle tasauksen reaaliaikaistamiselle on, että verontilitysten yhteydessä toimeenpantava verotulojen tasaus tasapainottuu aina kuntien kesken, tilitettävästä eräs-

⁵ Ks. esimerkiksi Helin, Heikki: Vuoristorataa valtion tahdittamana, Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1999:1.

tä ja kuntien välisistä verotuloeroista riippumatta. Tilitykseen ei saa jäädä roikku-
maan oikaisueriä. Tämä puolestaan edellyttää, että kuntien keskinäinen verotu-
lojen taseus on symmetristä. Kunnan verotuloa asukasta kohden verrataan koko
maan keskiarvoon, ja erotuksesta tasataan vakioinen prosenttiosuus. Jos kun-
nalle tilitettävä laskennallinen verotulo asukasta kohden on keskiarvoa suurem-
pi, erotuksesta vähennetään vakio-osuus ja vastaavalla osuudella hyvitetään kes-
kiarvoa pienempiä laskennallisia verotuloja.

Esityksenä onkin, että kuntien keskinäisessä tasauksessa tasausrajaksi asetetaan tasauksen
piirissä olevien verotulojen keskiarvo asukasta kohden, ts. näiden verotulojen kokonais-
määrä jaettuna koko maan asukasluvulla.

Symmetriaan liittyvä tasausrajan nostaminen nykyisestä 90 %:sta 100 %:iin edellyttää vas-
taavasti tasausvähennyksen korottamista tasausrajan yläpuolella olevien kuntien osalta.
Jos lähtökohdaksi otetaan likimain nykyisen suuruinen, kuntien kesken uudelleen jakautu-
va tasaussumma, on tasausprosenttia nostettava nykyisestä 40 %:stä, kun tasausraja nos-
tetaan 90 %:sta 100 %:iin. Ehdotus on, että symmetrisessä, puhtaasti kuntien välisessä
tasauksessa taseus on 50 % kunnan oman laskennallisen verotulon ja kuntien keskimää-
räisen verotulon erotuksesta. Myöskään nykyisessä verotulojen tasauksessa sovellettava
15 %:n leikkuri ei sovi yhteen tasauksen ajantasaistamisen edellyttämän symmetrian kans-
sa. Nykyinen 15 %:n leikkuri ehdotetaan siten poistettavaksi.

Ehdotettu symmetrinen, kuntien kesken tasapainottuva ja toiminnallisesti verontilitysjär-
jestelmään integroitu verotulojen taseus on rakenteeltaan ymmärrettävä ja läpinäkyvä. Kun
taseus tapahtuu varsinaisen valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella, on valtionosuuksien
rooli nykyistä helpompi ymmärtää kuntien tulopohjan yleiskatteiseksi täydennykseksi.
Nykyisen järjestelmän tulkintaa vaikeuttava valtionosuuksien takaisinperinnän, eli nega-
tiivisten valtionosuuksien, ongelma enimmiltään poistuu.

Kuntien omien verotulojen keskeinen merkitys peruspalvelujen rahoituksessa yhdessä
kuntien välisten suurten verotuloerojen kanssa tekevät perustelluksi sen, että verotulojen
taseus tapahtuu kuntien kesken, erillään peruspalvelujen koko rahoitustarpeen tasapai-
nottavista yleiskatteisista valtionosuuksista. Veropohjaltaan keskivertainen kunta joutuu
rahoittamaan peruspalvelunsa valtaosin omien verotulojensa turvin. Tasausrajan korotta-
minen kuntien verotulojen keskiarvoon on siten luontevaa. Nykyisessä järjestelmässä ei
sitä vastoin vaikuta perustellulta, että valtionosuutta vähennetään kunnan omien verotu-
lojen perusteella niiltäkin kunnilta, joiden laskennallinen verotulo asukasta kohden jää alle
keskiarvon.

Kuntien välinen verotulojen taseus toteutetaan ehdotetussa mallissa teknisesti valtion-
osuuksien sijasta suoraan verontilitysjärjestelmässä. Vaikka se siis onkin toiminnallisesti
erillään valtionosuusjärjestelmästä, on siinä silti pohjimmiltaan yhä kysymys valtion säättä-
mästä, kunnan verotuloihin perustuvasta maksusta tai suorituksesta.

Reaaliaikaisuus on ehdotetun, puhtaasti kuntien välisen verontilityksen yhteydessä kuitattavan tasauksen suurin etu. Se on etu kaikkien kuntien kannalta – ei vähiten niiden, paljon yhteisöveroa tai työsuhdeoptioista maksettua kunnallisveroa saavien kuntien, jotka nykyisin ovat 15 %:n leikkurin piirissä. Tasauksen viive on tasausvähennystä maksavien kuntien kannalta erityisen ongelmallinen siinä tilanteessa, jossa niiden yhteisöverotulo kääntyy laskuun ja samanaikaisesti niiden saamia valtionosuuksia vähentävät aiemmalta, mahdollisesti korkean yhteisöveron vuodelta lankeavat tasaukset. Tasauksen aikaviiveen poistuminen on luonnollisesti eduksi myös niiden kuntien kannalta, joiden verotulot kasvavat keskimääräistä hitaammin.

Voisi väittää, että verotulon tasauksen reaaliaikaistaminen merkitsee sitä, että omien – tai kunnan omaan käyttöön jäävien – verotulojen ennakointi vaikeutuu kunnissa nykyiseen verrattuna, kun tasaus sitoo ne kuntien verotulojen keskiarvoon. Mutta yksittäisen kunnan verotuloja koskeva ennustevirhe on yleensä suurempi kuin koko kuntatalouden verotuloa koskeva. Reaaliaikainen tasaus merkitsee ensiksi mainittuun ennustevirheeseen liittyvän tuloriskin pienenemistä. Kunnan tulojen riippuvuus kuntien keskimääräisestä verotulosta toteutuu sitä paitsi nykyisessäkin järjestelmässä valtionosuuksissa suoritettavan, verotuloihin perustuvan tasauksen välityksellä. Nurinkurista vain on, että tämä riippuvuus realisoituu vasta vuosia myöhemmin lainkaan siihen katsomatta, mikä kunnan oma suhteellinen verotulo juuri silloin on.

Koelaskelmat osoittavat, että tasauksen reaaliaikaisuus olisi johtanut esimerkiksi 1990-luvun loppuvuosina olennaisesti tasapainoisempaan kuntatalouteen kuin nykyisen, hitaan tasauksen vallitessa kävi. Negatiivisen vuosikatteen kuntien määrä olisi ollut noin kolmannes toteutuneesta, negatiivisten vuosikatteiden yhteismäärä vastaavasti noin neljänneksen.

Tasauksen symmetrian vaatimus on ajantasaistamisen kannalta ehdoton. Jos tasaus ei nimittäin mene kuntien kesken tasan – jos se ei siis tapahdu keskimääräisen verotulon ympärillä molemmin puolin saman prosenttiluvun mukaisesti – syntyy vaikeasti ennakoitavaa ja esimerkiksi yhteisöveron tapauksessa ajallisesti pitkälle ulottuvaa tasausten oikaisemisen tarvetta. Se romuttaisi perustavoitteen eli kuntien verotulojen vakauttamisen ja niiden ennakoitavuuden parantamisen.

Tasausasteen muutokset

Ehdotettu, keskiarvoon sijoitettu tasausraja yhdessä 50 %:n tasausvähennyksen kanssa merkitsee sitä, että kunnilta peritään tasausvähennyksiä yhteensä suunnilleen yhtä paljon kuin nykyisessä järjestelmässä tehdään verotuloihin perustuvia valtionosuuksien vähennyksiä. Kunnan omaan laskennalliseen verotuloon perustuvat valtionosuuksien vähen-

nykset ovat olleet tähän saakka 3,5 miljardin markan luokkaa vuosittain. Vuodesta 2001 lähtien niiden ennakoidaan kohoavan 4,5 miljardin markan tietämiin. Ehdotetun, uuden tasausjärjestelmän mukaiset tasausvähennykset näyttäisivät asettuvan samaan suuruusluokkaan, noin 5 miljardiin markkaan.

Ehdotettua symmetristä tasausta voisi kuntien verotulojen uudelleenjaon näkökulmasta kuvata myös seuraavasti. Kunta saa tavallaan pitää itsellään puolet omista laskennallisista kunnallisvero- ja yhteisöverotuloistaan. Toisen puolen se luovuttaa tasaukseen, mistä vastineeksi se taas saa kaikkien muiden kuntien tavoin puolet kuntien keskimääräisistä verotuloista asukasta kohden. Jos kunnan asukaskohtainen laskennallinen verotulo vastaa maan kuntien keskiarvoa, se luovuttaa tasaukseen täsmälleen yhtä suuren osan verotuloistaan kuin se itse saa siitä hyvitystä. Se saa siis pitää oman laskennallisen verotulonsa.

Tällainen tasaus merkitsee nykyiseen verrattuna jonkin verran muutoksia tasatun verotulon jakautumisessa kuntien kesken. Tasattu verotulo kohoaa nykyistä 90 %:n tasausrajaa korkeammaksi siitä lähtien, kun kunnan laskennallinen verotulo ylittää 80 %:iin keskiarvosta. Tätä suuremman verotulon kunnissa erotus nykyiseen verrattuna kasvaa siihen saakka, kunnes kunnan laskennallinen verotulo ylittää 90 %:iin keskiarvosta. Nykyjärjestelmässä tällaisen kunnan valtionosuuksia ei korjata sen omien verotulojen perusteella; uudessa järjestelmässä kunnan tasattu verotulo on puolestaan 95 % keskiarvosta. Sen tasattu verotulo kohoaa siis 5,5 % nykyjärjestelmään verrattuna. Tämän jälkeen tasatun verotulon ero nykyjärjestelmään verrattuna alkaa hitaasti supistua. Kun kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää 140 % keskiarvosta, ero on hävinnyt kokonaan. Tätä korkeamman verotulon kunnat menettävät tasattua verotuloaan nykyiseen verrattuna. Menetyks on aluksi pieni, mutta se kasvaa nopeasti niissä kunnissa, joita nykyisin koskee 15 %:n leikkuri eli joiden laskennallinen verotulo ylittää 144 % keskiarvosta. Kuntakohtaisten koelaskelmien tuloksia esitetään liitteessä 2.

Muutokset eivät kokonaisuutena ottaen ole kovin suuria. Tasatun verotulon aleneminen koskee muutamaa, nykyisin leikkurin piirissä olevaa kuntaa. Näiden kuntien verotulojen kasvu on ollut keskimääräistä – ja viime vuosina myös niiden omia ennakkoarvioita – selvästi nopeampaa. Tasatun verotulon aleneminen ei niiden tapauksessa ole suuri niiden viime vuosina kokemaan verotulojen kasvuun verrattuna tai suhteutettuna niihin ennustevirheisiin, joita nämä kunnat ovat tehneet omien verotulojensa suhteen. Näiden kuntien tappio ei sitä paitsi ole Kauniaista lukuun ottamatta suuri myöskään verrattuna niiden aiempien järjestelmä uudistusten yhteydessä kokemiin menetyksiin.

Nykyinen leikkuri on sitä paitsi ongelmallinen tasausrasituksen kohdentumisen kannalta. Sen piiriin on kuulunut kaksi pääkaupunkiseudun suurta kuntaa, Helsinki ja Espoo. Sekä yhteisöverotulojen että työsuhdeoptioista maksettujen kunnallisverotulojen kasvu on keskittynyt huomattavassa määrin juuri näihin kahteen, painoarvoltaan suureen kuntaan. Tämän seurauksena myös 90 %:n tasausraja verotulojen tasauksessa on kohonnut. Leikkurin piirissä olevat kunnat osallistuvat tähän tasausrasituksen

kasvuun kuitenkin vain 15 %:n osuudella verotulojensa kasvusta. Tasausvähenys kohdistuu osaltaan entistä suuremmassa suhteessa muihin kaupunkikuntiin, pääasiassa muihin valtakunnallisiin kasvukeskuksiin ja maakuntatason aluekeskuksiin, jotka pysyvät 40 %:n tasauksen piirissä. Toinen seuraus leikkurin suhteellisen merkityksen kasvusta on valtionosuuksissa maksettavien tasaushyvitysten ulkopuolisen rahoitustarpeen kasvu. Valtion on katettava tämä tasauksen vaje ja päätettävä erikseen, ilman etukäteen sovittuja pelisääntöjä, miten se vuorostaan otetaan huomioon valtion ja kuntien kustannustenjaossa.

Yhdessä suuren yhteisöveroriippuvuuden ja hidastempoisen tasauksen vuoksi leikkuri on ongelmallinen myös sen piirissä olevien kuntien itsensä kannalta. Niiden tulorakenne on hyvin haavoittuvainen. Kuntien omien verotulojen vaihtelu tuntuu ensi vaiheessa koko painollaan ja tasausviiveen jälkeenkin vielä 85 %:sesti niiden omissa, tasatuissa verotuloissa. Leikkurin poistaminen ja korkeampi tasausprosentti merkitsevät niiden osalta toisaalta vähäisempää haavoittuvuutta omien verotulojen vaihteluille.

Ehdotettu tasausmalli kasvattaa tasattua laskennallista verotuloa eniten niissä kunnissa, joiden laskennallinen verotulo on lähellä valtakunnallista keskiarvoa. Nämä kunnat ovat enimmiltään pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevia kaupunkeja, lähinnä valtakunnallisia ja alueellisia kasvukeskuksia. Niihin kohdistuvan tasausvähennyksen alentaminen on aluepoliittisesti perusteltua ja sopusoinnussa nykyisen, kasvukeskuksia painottavan aluestrategian kanssa.

Verotulojen tasaus on ehdotetussa mallissa kaiken kaikkiaan suhteellisen lievää siihen nähden, että peruspalveluvelvoitteet ovat kaikilla kunnilla samat. Ehdotus vastaa tässä suhteessa varsin pitkälle nykyistä tilannetta. Ehdotetun, suhteellisen varovaisen tasauksen puolustukseksi on toisaalta muistettava, että valtionosuusjärjestelmä ottaa huomioon kuntien palvelutarpeen ja palveluiden kustannukset vain valtion ja kuntien kustannustenjaon piirissä olevien peruspalvelujen osalta.⁶ Kunnilla on näiden lisäksi lukuisasti muita, lakisääteisiä tai vakiintuneeseen käytäntöön perustuvia velvoitteita, jos kohta toimintatulojakin. Nämä valtionosuusjärjestelmän ulkopuoliset velvoitteet eivät jakaudu suinkaan tasaisesti kuntien kesken. Monet niistä, esimerkiksi yhdyskuntarakentaminen ja liikenne, kohdistuvat suurempina niihin kookkaiisiin kaupunkiyhdyskuntiin, joissa toisaalta myös verotulot ovat keskimääräistä suurempia.

Tasausmalli on myös nykyistä kannustavampi. Nykyisessä järjestelmässä 90 %:n tasausrajan alapuolella olevien kuntien asukaskohtaisen laskennallisen verotu-

⁶ Omaa verotulojen tasaustamme ei tästä syystä voi vertailla suoraan esimerkiksi Ruotsiin. Verotulojen tasaus on siellä paljon meitä voimakkaampaa. Mutta toisaalta laskennallisten kustannusten korjauksissa otetaan Ruotsissa huomioon kuntien kaikki velvoitteet. Esimerkiksi suurten kaupunkikuntien sosiaaliset ja yhdyskunnalliset erityisrasitteet on otettu siellä meitä tarkemmin huomioon.

lon kasvu vähentää täysimääräisesti niiden valtionosuuksia. Kunnat voivat siten vaikuttaa omiin tuloihinsa ainoastaan veroäyriään muuttamalla. Tämä tavallaan 100 %:nen rajaveroaste koskee kaikkia valtionosuuksissa tasaushyvitystä saavia kuntia. Se ei kannusta niitä omien verotulojensa lisäämiseen. Näitä kuntia on vuoden 2001 tasauslaskelmassa 356. Aukkaita niissä on n. 2,3 miljoonaa.

Uusi tasausmalli merkitsee tässä suhteessa parannusta nykyiseen verrattuna. Kaikki ne tasaushyvitystä saavat kunnat, joiden laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää 80 %:n ja 90 %:n välille keskiarvosta, pääsevät puhtaasti kuntien välisen, 50 %:n tasauksen turvin vähintään nykyistä mallia vastaavan tasatun verotulon tasolle. Samalla näiden kuntien osalta poistuu nykyinen, kannustavuuden kannalta ongelmallinen oman laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksen 100 %:nen hyvitys valtionosuuksissa. Tällaisia kuntia on laskelmien mukaan kaikkiaan 81 vuoden 2001 tasossa, niistä 12 seutukeskuksen tyyppisiä kuntia, joiden asukasluku on 15 000–40 000, ja kaksi vastaavasti asukasluvultaan 40 000 ja 100 000 välille sijoittuvaa maakuntakeskusta. Aukkaita näitä kunnissa on yhteensä n. 800 000.

Koelaskelmat osoittavat, että ehdotettu symmetrinen verotulojen tasaus merkitsee lähtökohtatilanteessa yhteen laskettuna suunnilleen nykyisen suuruista, keskimääräistä korkeamman verotulon kuntiin kohdistuvaa tasausvähennystä. Myös sen aiheuttama, kasvukeskus-kaupunkien kesken tapahtuva tasausrasituksen uudelleen jako merkitsee enimmiltään suhteellisen lievää muutosta nykyiseen tasausjärjestelmään verrattuna, vuositasolla muutama sata markkaa asukasta kohden. Suhteellisesti asema paranee voimakkaimmin niissä lähinnä Itä-Suomen maakuntakeskuksissa, joiden laskennallinen verotulo kuntien keskiarvoon suhteutettuna on 90 %:n tietämissä. Tasausvähennyksen uudelleen kohdentumisesta voi muiltakin osin pitää alueellisesti oikein suunnattuna. Ehdotus parantaa myös tasausjärjestelmän kannustavuutta nykyiseen verrattuna. Kun lisäksi nykyisen 15 %:n leikkurin perusteet eivät ole kestäviä, voi ehdotuksen merkitsemää, kaupunkikuntien kesken tapahtuvaa tasausrasituksen uudelleen jakoa pitää kaiken kaikkiaan perusteltuna.

Verotulon täydennys

Korkeimman laskennallisen verotulon kuntien lisäksi ehdotettu, puhtaasti kuntien välinen tasaus merkitsisi heikennystä nykyiseen verrattuna myös kaikkein pienituloisimmissa kunnissa. Kuntien laskennallisten verotulojen keskiarvon ympärillä tehtävä 50 %:n tasaus johtaisi sellaisenaan siihen, että ne kunnat, joiden laskennallinen verotulo on vähemmän kuin 80 % keskiarvosta, jäisivät nykyisin sovellettavan 90 %:n tasausrajan alapuolelle. Muutos ei ole perusteltu. Pienituloisten kuntien ongelma on jo nykyisellään ollut se, että niiden tasattu verotulo on hädin tuskin vastannut sosiaali- ja terveystoimen sekä opetustoimen yhteenlaskettuja omarahoitusosuuksia.

Jotta veropohjaltaan heikoimpien kuntien asema ei heikkenisi, esitetään näitä varten luotavaksi erillinen verotulojen täydennys. Se maksettaisiin kuntakohtaisesti valtionosuuksiin sisältyvänä lisäeränä sellaisille kunnille, joiden tasattu laskennallinen verotulo jää kuntien välisen, verontilitysjärjestelmään sisältyvän tasauksen jälkeen alhaisemmaksi kuin erikseen määriteltävä tasatun laskennallisen verotulon alaraja. Esitys on, että täksi alarajaksi, jota jatkossa kutsutaan täydennysrajaksi, asetetaan 90 % kuntien keskimääräisistä verotuloista asukasta kohden, siis sama kuin nykyinen tasausraja. Täydennysmenettelyssä kullekin täydennyksen piirissä olevalle kunnalle maksettaisiin valtionosuuden lisäystä toisin sanoen määrää, joka vastaa 90 %:n täydennysrajan ja verontilityksessä tehdyn tasauksen jälkeisen laskennallisen verotulon erotusta.

Täydennys on täydennysrajan mukaiseen tasatun verotulon vähimmäismäärään saakka täysimääräinen. Täydennyksen piirissä olevan kunnan valtionosuus vähenee sen asukaskohtaisen laskennallisen verotulon muutosta vastaavasti. Kysymyksessä on kompromissi täydennyksen aiheuttamien valtion menojen lisäyksen ja täydennettyjen verotulojen riittävyyden välillä. Tätä kompromissia voi arvostella kannustavuuden näkökulmasta.

Jotta kannustavuudella olisi täydennyksen osalta merkitystä, olisi täydennysprosenttia kuitenkin alennettava huomattavan paljon alle 100 %:n. Tämä taas merkitsisi juuri kaikkein alhaisimpien verotulojen kuntien tasatun ja täydennetyt verotulon selvää vähentymistä nykyiseen verrattuna. Lopputulos joutuisi niiden kannalta ristiriitaan sen perustuslaista juontuvan vaatimuksen kanssa, että kaikilla kunnilla on oltava riittävät rahoitukselliset edellytykset peruspalveluvelvoitteidensa hoitamiseksi. Kunnan omat mahdollisuudet verotulojensa laajentamiseen esimerkiksi aktiivisen elinkeinopolitiikan keinoin lienevät lisäksi heikoimmat juuri alhaisimpien verotulojen kunnissa, joissa pienet verotulot heijastavat koko alueen taloudellisen kehityksen ongelmia. Niiden elinkeinotoiminnan vireyttäminen on ennen kaikkea aluepoliittinen ongelma.

On myös huomattava, että täysimääräisen valtionosuustäydennyksen piiriin jää ehdotuksessa pienempi määrä kuntia ja oleellisesti – noin 800 000 ihmisen verran – vähemmän asukkaita kuin nykyisessä, koko 90 %:sen tasausrajan alapuolisen alueen osalta täysimääräisessä valtionosuushyvityksessä. Kun myös täydennyksen aiheuttama tulokynnys on näissä kunnissa olennaisesti nykyistä pienempi – kaikki kunnathan saavat joka tapauksessa kuntien välisen tasauksen 50 %:n mukaan – lievenee kannustinongelma joka tapauksessa nykyisestään.

Jäljelle jäävä kannustinongelma lieene käytännössä merkityksellisin kuntaliitosten yhteydessä. Jos liitoshankkeessa ovat mukana kunnat, joista suurin kunta on selvästi täydennysrajan yläpuolella mutta muut sen alapuolella, voi käydä niin, että yhdistynyt kunta kohoaa täydennysrajan yläpuolelle ja se menettää pienempituloisten liitoskumppaneiden aiemmin saaman täydennyksen. Vaikka tämäkin ongelma on ehdotetussa mallissa mittasuhteiltaan olennaisesti lievempi kuin nykyisessä, on siihen tarpeen kiinnittää huomiota. Koska kuntaliitokset ovat juuri tällaisissa tapauksissa kokonaisuuden kannalta edullisia, on

täydennyksen osalta harkittava valtionosuuksiin kuntaliitosten yhteydessä liittyvän siirtymäajan pidentämistä nykyisestä kahdesta vuodesta. Tämä kysymys on ratkaistava tarkistamalla kuntalain 10 luvun säännöksiä.

Myös verotulojen täydennys olisi perusteltua suorittaa ajantasaisesti, jos se osoittautuu teknisesti suinkin mahdolliseksi. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että seuraavan varainhoitovuoden valtionosuuspäätöksen yhteydessä tehdään Kuthanekin kuntakohtaisten ennusteiden perusteella arvio laskennallisen verotulon täydennysrajasta (90 % keskiarvosta) sekä eri kuntien välisen tasauksen jälkeisestä laskennallisesta verotulosta. Niille kunnille, joiden tasattu laskennallinen verotulo on pienempi kuin täydennysraja, maksetaan ennustettu erotus kyseisen vuoden valtionosuuksien täydennyksenä.

Täydennysrajan ajantasaistaminen merkitsee sen reaalitason nousua nykyisestä. Tämän hetkinen, 90 %:n tasausrajan määrittely kahden vuoden takaisten verotulojen perusteella. Kahdessa vuodessa kuntien keskimääräinen verotulo yleensä kohoaa useita prosenttiyksiköjä. Koelaskelmat osoittavatkin, että täydennyksen piirissä olevien, alhaisen verotulon kuntien tasattu verotulo kohoaa viiveen poistamisen ansiosta olennaisesti nykyiseen verrattuna. Ehdotettu täydennysmenettely vastaisi siten keskimäärin usean prosenttiyksikön korotusta nykyisen järjestelmän tasausrajassa. Tällaiset tulevaisuutta koskevat vertailut ovat luonnollisesti hyvin epävarmoja. Laskelmissa ei sitä paitsi ole otettu huomioon täydennyksen rahoituksen vaikutusta.⁷ Tarkkaa arviota täydennyksen vaikutuksista ei siten voi tässä vaiheessa esittää.

Ennakkoarvioon perustuvassa täydennyksessä voidaan arvioida melko tarkkaan kuntien keskimääräisen verotulon kasvu. Kuntakohtaisissa ennusteissa on suurempia virheitä, kun kuntien suhteellinen verotulo muuttuu vuodesta toiseen tavalla jota Kuthanekissa ei edes pyritä ennustamaan. Nämä virheet aiheutuvat suurimmaksi osaksi kunnan yhteisöverotulojen heilahteluista. Täydennyksen piirissä olevissa kunnissa yhteisöveron merkitys on toisaalta pienempi. Ehdotetut, kerralla lopulliset yhteisöveron kuntakohtaiset jako-osuudet sitä paitsi parantavat olennaisesti yksittäisen kunnan yhteisöverotulon ennakointia.

Vaikka täydennyksen perusteena olevissa verotuloennusteissa ei olisikaan suuria virheitä, ei ainakaan systemaattisia, on silti perusteltua, että täydennys oikaistaan verotuksen valmistuttua. Täydennyksen ennakkoerää joudutaan käytännössä siten korjaamaan kuntakohtaisesti oikaisuerällä, joka perustuu kaksi vuotta sitten maksetun täydennyksen erotukseen valmistuneen verotuksen osoittamasta, verovuoden todellisesta täydennystarpeesta.

⁷ Jos täydennyksen aiheuttama valtionosuuksien lisästarve rahoitetaan kokonaan kuntatalouden sisällä esimerkiksi supistamalla valtionosuuksien asukaskohtaista markkamäärää, merkitsisi se kuntien omarahoituksen supistamista noin 200–300 markalla asukasta kohden. Täydennyksen piirissä olevien kuntien tasattu verotulo jäisi vielä tämän jälkeenkin korkeammaksi kuin nykyisessä järjestelmässä.

Verotulon täydennystä saisi koelaskelmien mukaan, verovuodesta riippuen, noin 250 kuntaa, suurin osa niistä pieniä. Asukkaita näissä kunnissa on yhteensä lähes 1,5 miljoonaa. Täydennyksen ajantasaistaminen merkitsee yhdessä kuntien verotuloerojen kasvun kanssa sitä, että täydennyksen rahoittamiseksi valtion-osuuksiin tarvittaisiin nykyiseen verrattuna lisää noin 1 miljardia markkaa. Täydennyssumma saattaa muuttua vuodesta toiseen useita satoja miljoonia markkoja esimerkiksi yhteisöveron vaihtelun ja muiden, kuntien välisiin verotuloeroihin vaikuttavien tekijöiden mukaan.

Täydennyssumman vaihtelu on ongelma. Mutta toisaalta myös nykyisen verotulojen tasauksen saldo, tasausvähennysten ja -lisien erotus, muuttuu vuosittain, tulevana vuosina luultavasti huomattavasti tähänastista enemmän. Kun leikkuri supistaa suurimpien verotulojen kunnilta perittävän tasausvähennyksen suhteellista merkitystä, tasauksen vaje kasvaa. Verotulojen tasaus oli alun alkaen ylijäämäinen, koska tasausvähennysten summa oli suurempi kuin tasausrajan alle jääneille kunnille maksetut hyvitykset; mutta sen saldo muuttuu alijäämäiseen suuntaan. Lähivuosina, kun yhteisöveron kasvuun liittyvät tasaukset tulevat suoritukseen, kohoaa tasauksen kattamaton saldo muutama sataan miljoonaan markkaan. Tämä merkitsisi, että valtion verotulojen tasaukseen osoittama rahoitus olisi kasvanut muutamassa vuodessa lähes miljardin markan verran. Kaikilta osin ei ole täsmennetty, miten tämä verotulojen tasauksen vaje rahoitetaan ja millaisessa suhteessa valtio ja kunnat siihen osallistuvat.⁸

Lähtökohtana on, että verotulojen täydennyksen vaihtelu rahoitetaan valtion ja kuntien välillä kustannusneutraalilla tavalla. Tämä merkitsee käytännössä samansuuruista, vastakaissuuntaista muutosta valtion kunnille maksamassa yleisessä rahoitustuessa, joka selitetään lähemmin seuraavassa luvussa. Verotulojen täydennys tasapainottuisi siten varsinaisen verotulojen tasauksen tavoin kuntien kesken eikä muuttaisi valtion ja kuntien kustannustenjakoa. Tällä tavoin kuntien välinen verotulojen tasaus ja erillinen täydennys muodostaisivat kokonaisuudessaan oman, muusta valtionosuusjärjestelmästä erillisen kokonaisuutensa. Siitä, miten täydennys tulisi rahoittaa järjestelmän käyttöönottovaiheessa, keskustellaan myöhemmin erikseen.

Edellä on kaiken kaikkiaan ehdotettu kaksiosaista, puhtaasti kuntien väliseen tasaukseen ja erilliseen täydennykseen perustuvaa tasausjärjestelmää. Sen erot nykyiseen tasausjärjestelmään verrattuna on tiivistetty oheisessa asetelmassa (s. 45). Järjestelmää voi kaiken kaikkiaan pitää rakenteellisesti selkeämpänä ja joustavampana kuin nykyistä. Siinä kuntien välillä tasapainottuva tasaus on erotettu erillistä rahoitusta vaativasta täydennyksestä. Täydennys puolestaan osoittaa lähinnä sen rahamäärän, joka tarvitaan sen turvaamiseksi, että kaikki kunnat pystyvät suoriutumaan lakisääteisistä peruspalveluvelvoitteistaan. Kuntien

⁸ On sovittu, että vuoden 1999 yhteisöverouudistuksesta johtuva tasaushyvitysten kasvu rahoitetaan valtio-kuntasuhteen kannalta kustannusneutraalilla tavalla supistamalla vastaavasti kuntien jako-osuutta yhteisöverosta.

VEROTULOJEN TASAUS, MALLIN MUUTOKSET

	Nykyinen järj.	Ehdotettava järj.
Tasausraja	90 %	100 %
Tasaus- vähennys - tasausrajan yli menevä osa	40 %	50 %
Tasaus- lisäys - tasausrajan alittava osa	100 %	50 %
Leikkuri	vähennys enintään 15 % lask. verotuloista	ei ole
Verotulotäydennys	ei ole	90 %:iin laskennall. tasatusta verotulosta
Kunnallisvero	sis. laskennalliseen verotuloon	* tasataan tilityksissä * mukana täydennyksessä
Yhteisövero	sis. laskennalliseen verotuloon	* tasataan tilityksissä * mukana täydennyksessä
Kiinteistövero	sis. laskennalliseen verotuloon	* ei huomioida tasauksessa * mukana täydennyksessä

välisten verotuloerojen muutos näkyy lähinnä täydennyksen vaihteluna. Järjestelmä tarjoaa myös enemmän mahdollisuuksia poliittisille valinnoille kuin nykyinen. Täydennysraja on erotettu tasausrajasta. Se, samoin kuin verontilityksessä sovellettava tasausprosentti, ovat erikseen päätettävissä. Sekä täydennysrajan että tasausprosentin muutos vaikuttavat täydennystarpeeseen.

Kiinteistövero

Kiinteistövero on monissa teollisuusmaissa keskeinen paikallishallinnon tulolähde. Esimeriksi anglosaksisissa maissa se on lähes yksinomainen kunnallinen veromuoto. Monissa Manner-Euroopan maissa sen osuus paikallishallinnon verotuloista lähentelee puolta. Pohjoismaissa kiinteistöveron merkitys on ollut pieni – samalla kun paikallishallinnon muiden verojen, ennen kaikkea kunnallisen tuloveron, osuus on ollut suuri. Kiinteistöveron suhteellinen merkitys pohjoismaissa on viime vuosina kasvanut. Myös muualla kiinteistöveron osuus paikallishallinnon verotuloista on ollut viime aikoina nousemaan päin. Kun kiinteistöveroa välillä pidettiin vanhanaikaisena, pelkästään verohallinnon kehittymättömyyden takia käyttöön otettuna väistyvänä verona, on mielenkiinto siihen lisääntymässä uudelleen.

Tähän käänteeseen on monia syitä. Merkitykseltään jatkuvasti kasvanut taustatekijä on verotuskohteiden kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen syvenevän integraation myötä. Tämä aiheuttaa voimistuvan harmonisointipaineen liikkuvien verotuskohteiden – kuten pääoman, hyödykkeiden ja kasvavassa määrin myös työn – verotukseen. Tämä puolestaan johtaa kansainvälisen verokilpailun myötä siihen, että tällaisten, maasta toiseen siirrettävissä olevien kohteiden verotusta joudutaan kaikissa maissa keventämään kohti alhaisimman verotuksen maan tasoa. Kun kiinteistöjä ei voi siirtää maasta pois, on ymmärrettävää, että eri maissa on alettu hakea korvaavaa veropohjaa juuri niistä.

Kiinteistön arvon perusteella määräytyvässä verossa on nähty monia hyviä puolia myös taloudellisen tehokkuuden kannalta. Kun kiinteistöveroa ei voida kiinteistön liikkumattomuuden takia välttää, se ei aiheuta myöskään kannustinongelmia samassa määrin kuin useimmat muut veromuodot. Jos työtä verotetaan raskaasti, työn tarjonta voi vähentyä. Säästämiseen kohdistuva verotus puolestaan hidastaa pääomanmuodostusta. Kiinteistöveron yhteydessä tällaista veron välttämispyrkimyksestä aiheutuvaa taloudellisen toiminnan vääristymistä tapahtuu vähemmän. Kiinteistövero vahvistaa samasta syystä myös paikallishallinnon autonomiaa, kun kunnat voivat halutessaan valita naapureistaan poikkeavan kiinteistöveroprosentin.

Kiinteistövero hillitsee kiinteistöjen hintojen nousua kasvavilla alueilla. Sen välityksellä paikallishallinto pääsee osalliseksi siitä arvonnoususta, joka osaltaan aiheutuu kunnan omasta elinkeinopolitiikasta ja palvelutarjonnasta. Kiinteistövero toimii

tavallaan näiden kunnan toimenpiteiden epäsuorana hinnoittelijana. Se on siten perusteltavissa myös hyötynäkökohdalla. Kiinteistövero on niinkään omiaan tehostamaan maan ja rakennuskannan tehokasta käyttöä. Tältä kannalta on tärkeää, että vero kohdistuu kaikkeen maahan sen käyttötavasta riippumatta, siis myös rakentamattomaan, vajaakäytössä tai sitten maa- tai metsätalouskäytössä olevaan maahan.

Keskeinen etu etenkin paikallishallinnon kannalta on kiinteistöveron vakaus ja ennustettavuus. Koska kiinteistökanta muuttuu hitaasti ja sen verotusarvotkaan eivät yleensä seuraavasti kiinteistöhintojen lyhytaikaisia heilahteluja, antaa kiinteistöverotus kunnille vakaan ja ennustettavan tulovirran. Tämä on tärkeä etu peruspalvelujen rahoittamisen kannalta.

Kiinteistöveroon liittyy myös ongelmia. Se ei ole kaikilta osin oikeudenmukainen. Ansaitsemattoman arvonnousun osittaista siirtämistä kiinteistöveron avulla yhteiskunnalle voi kyllä pitää perusteltuna. Myös kunnan tekemiin perusrakenneinvestointeihin liittyvä hyötymisnäkökohta perustelee kiinteistöveroa. Kiinteistöjen omistus niinkään korreloi aika hyvin veronmaksukyvyyn kanssa. Kiinteistöveron vaikutukset tulojen ja varallisuuden jakautumiseen voivat silti olla osaksi ongelmallisia. Etenkin verokannan nopea korottaminen voi laskea kiinteistöjen hintoja ja muuttaa siten tulo- ja varallisuuseroja epäoikeudenmukaiseksi koetulla tavalla. Omaisuutensa kiinteistöihin sijoittavat kärsivät. Jotta vältettäisiin tästä aiheutuva katkeruus, on tärkeää, että kiinteistöveroprosentteja muutetaan maltillisesti, asteittain ja siirtymän haittavaikutuksia aina lieventäen.

Kiinteistöveron korotusten tulonjakovaikutusten ongelmallisuutta ei kokonaan poista se, että muuta verotusta vastaavasti kevennetään ja julkisen hallinnon keräämien verojen määrä pidetään ennallaan. Jos vaikka tuloverotusta helpotetaan, eivät kiinteistöjä mahdollisesti omistavat pienituloiset eläkeläiset tai työelämästä syrjäytyneet siitä hyödy.

Erityinen oikeudenmukaisuusongelma aiheutuu siitä, että kiinteistövero kohdistuu asumiseen. Kiinteistöveron korottaminen lisää asumiskustannuksia ja alentaa asuntojen arvoa. Vuokrat kohoavat ja omistusasuntojen hinnat alenevat. Oman asuntonsa omistaville koituu pääomatappioita samalla kun hinnaltaan halventuneet asunnot ovat helpommin uusien, asuntomarkkinoille tulevien sukupolvien ulottuvilla. Näidenkin tulonjakosuhteiden muutosten hallinta edellyttää, että kiinteistöverotusta muutetaan maltillisesti ja asteittain. Jos veroa korotetaan, on varauduttava siihen, että sen haittavaikutuksia samalla lievennetään. Jos kiinteistöveron korottamisen vastapainona kevennetään tuloveroa, on varauduttava siihen, että tästä aiheutuva hyödyn ulkopuolelle jäävien, kuten eläkeläisten ja työttömien, asemaan kiinnitetään huomiota esimerkiksi asumisen tukimuotoja kehittämällä.

On syytä olettaa, että joudumme tulevana vuosina pohtimaan Suomessakin kiinteistöveron maltillisen ja asteittaisen korottamisen mahdollisuuksia. Työn vero-

tuksen keventämisen tarve tunnustetaan meillä yleisesti. Pääomaverotusta on kansainvälisen verokilpailun puristuksessa vaikea kiristää. EU:n piirissä tapahtuva välillisen verotuksen harmonisaatio aiheuttaa jo lähivuosina miljardien markkojen verotulojen vähennyksiä esimerkiksi alkoholin osalta. Kiinteistöveron vähittäinen korottaminen tarjoaisi mahdollisuuden kompensoida osa tätä veropohjan rapautumista. Samalla voitaisiin vähentää kuntien riippuvuutta yhteisöverosta ja vakauttaa niiden tulopohjaa. Suurempaa yhteisövero-osuuttaan vastaan valtio voisi puolestaan keventää työn tai hyödykkeiden verotusta. Tällainen ”verovaihtokauppa” voisi osaltaan parantaa työllisyyttä.

Kiinteistöveroprosenttien keskimääräinen korottaminen tapahtuisi luontevimmin niin, että valtio korottaa säättämäänsä vähimmäisverokantoja. Samassa yhteydessä voitaisiin korjata myös kiinteistöveron rakennetta. Asuinkiinteistöjen sekä liikekiinteistöjen veroprosentteja voitaisiin eriyttää nykyistä enemmän. Maapohjan ja sillä sijaitsevien asuinrakennusten veroprosenttien erosta voitaisiin luopua.⁹

On monesta syystä paikallaan harkita myös kiinteistöveron ulottamista maa- ja metsätalousmaahan. Tämän seurauksen rakennetun ja rakentamattoman maapohjan verokannat lähenisivät toisiaan. Tonttimaan suhteellinen verotus kevenisi. Samalla maan käyttö yleisesti ottaen tehostuisi. Erityisesti metsämaan kiinteistöverolla voisi olla myös fiskaalista merkitystä syrjäisten metsäkuntien kannalta. Se merkitsi nykyisin verokannoin noin runsaan 10 %:n nousua kiinteistöveron tuotossa, joka on tätä nykyä runsaat 3 miljardia markkaa.

Metsämaan kiinteistövero turvaisi osaltaan metsäkuntien aseman vakautetun veron saajana myös kunnan ulkopuolisiin metsänomistajiin – kaupunkilaismetsänomistajiin, yhtiöihin ja valtioon – nähden. Tällainen vakautettu, tuloverotuksesta irrotettu tuotto on metsäkuntien kannalta tärkeää etenkin sitten, kun metsätulojen verotus on vuodesta 2006 alkaen kokonaisuudessaan pääomaverotuksen piirissä. Kiinteistöveron korostama tarve saada metsästä tasaista tuottoa olisi omiaan kannustamaan myös metsän tuottavaa käyttöä. Tässä suhteessa se toimisi tavallaan pinta-alaverotuksen tavoin.

Vuoden 2006 tilannetta ajatellen lienee joka tapauksessa tarvetta arvioida metsäverotuksen kokonaisuus. Metsäkunnilla on pääomaverotettavien metsätulojen kompensationsa jo nykyisellään oikeus laskennalliseen tuottoon kuntien yhteisöveroerästä. Mahdollisen metsän kiinteistöveron yhteys tähän laskennalliseen erään on selvitettävä. On myös otettava huomioon, että metsätalous on varsin kiinteistövaltainen, hitaasti kiertävää pääomaa hyödyntävä elinkeino. Sen kannattavuus on herkkä kiinteistöverolle. Kiinteistöveron pohjan mahdollisuuden laajentamisen yhteydessä on tämä reunaehto otettava huomioon.

⁹ Meillä kunnille nykyisin tarjolla oleva mahdollisuus asettaa rakentamattomalle tonttimaalle yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi verokanta on toinen asia. Tällä porrastuksella pyritään tehostamaan kaavoitetun maan ottamista rakennuskäyttöön.

Kiinteistövero verotulojen tasauksen ulkopuolelle

Kiinteistöveron roolia puhtaasti paikallisena veromuotona olisi omiaan korostamaan se, että sitä ei oteta huomioon verotulojen tasauksessa. Selvitysmiehen ehdotus onkin, että kiinteistövero ei lueta niihin veroihin, joita verontilitysjärjestelmässä tasataan edellä esitetyllä 50 %:n tasauksella. Perustelut tälle esitykselle ovat seuraavat:

- Verotulojen tasauksen ulkopuolelle jättäminen tähdentää kiinteistöveron paikallista luonnetta. Se lisää kuntien mielenkiintoa alueensa kiinteistörakenteen kehittämiseen, samoin kiinteistöjen verotusarvojen tarkistamiseen ja yhtenäistämiseen
- Tasauksen ulkopuolinen kiinteistövero muodostaisi täsmäaseen, jonka avulla voidaan korjata eräitä paikallisen veropohjan ongelmia:
 1. Tasauksen ulkopuolinen kiinteistövero tarjoaa osittaisen hyvityksen niille pääkaupunkiseudun kunnille, joiden tasattu verotulo alenee, kun verotulojen tasauksen nykyinen 15 %:n leikkuri poistetaan. Tämä johtuu siitä, että pääkaupunkiseudulla kiinteistöveron laskennallinen tuotto on suurempi kuin koko maassa keskimäärin. Tasauksen ulkopuolinen kiinteistövero vahvistaisi yleisemminkin veropohjaa niissä kasvukunnissa, joiden alueella kiinteistömassa ja tämän suhteellinen hinta kasvavat ja jotka joutuvat investoimaan paljon yhdyskuntarakenteen kehittämiseen ja peruspalvelujen laajentamiseen. Jos toisaalta kiinteistöveron pohja ulotetaan joskus metsämaahan, vahvistaisi verotulojen tasauksesta irrotettu kiinteistövero vastaavalla tavalla syrjäisten, muuttotappiosta kärsivien kuntien verotuloja kunnan ulkopuolisten metsänomistajien maksamilla metsämaan kiinteistöveroilla.
 2. Tasauksesta irrottaminen turvaa sen, että kesämökkikunnat saavat lukea hyödykseen vapaa-ajan asunnoista maksetun kiinteistöveron. Loma-asutuskuntien laskennallinen verotulo on useimmiten nykyisen 90 %:n tasausrajan alapuolella. Siten ne menettävät keskimääräistä korkeamman laskennallisen kiinteistöveronsa vastaavan suuruksena valtionosuuksien supistumisena. Kesäasutuksesta aiheutuu näille kunnille ja niiden asukkaille monenlaista haittaa ja suoranaisia kustannuksia rakennettuina rantoina, tieverkon ylläpitotarpeena, lisääntyneenä liikenteenä jne. Kun lisäksi loma-asunnossa vietetty aika kasvaa ja kun mahdollisuutta kakkosasunnossa asuvan henkilön maksaman kunnallisveron jakamiseen kuntien kesken ei ole, puolustavat alueelliset oikeudenmukaisuusnäkökohdat kiinteistöveron irrottamista verotulojen tasauksesta.
 3. Myös voimalaitoskuntien asema kiinteistöveron saajana tulisi turvatuksi. Voimalaitoskunnille on vanhastaan tunnustettu erityisjärjestely veronsaajana suhteessa alueellaan toimiviin voimayhtiöihin. Yhteisöverouudistuksen yhteydessä tämä pyrittiin turvaamaan asettamalla voimalaitoksille tavanomais-

ta korkeampi kiinteistöveroprosentti. Tämä oli perusteltua, paitsi voimalaitosten kunnan asukkaille aiheuttamien huomattavien ympäristöhaittojen takia, myös siksi, että eräät asiakkaiden omistamat voimayhtiöt eivät siirtohinnoittelun seurauksena näytä voittoa eivätkä maksa yhteisöveroa. Konsernin tapauksessa puolestaan voimalaitoksen vähäinen työntekijämäärä osittaa vain suhteellisen pienen osan kuntien yhteisöverotuloista voimalaitoskuntaan. Nykyinen verotulojen tasausmenettely merkitsee lisäksi sitä, että voimalaitoskunnat, samoin kuin kesämökkikunnat menettävät monessa tapauksessa kiinteistöveronsa vastaavan suuruksina valtionosuuksien supistuksina. Kiinteistöveron irrottaminen tasauksesta ratkaisee tämän ongelman.

Kiinteistöveron asemalle verotulojen tasauksessa on tarpeen reunaehto. Monissa verotuloiltaan vähäisissä kunnissa, joissa ei esimerkiksi ole merkittävää loma-asutusta ja joissa kiinteistöjen arvo on vähäinen, myös kiinteistöveron laskennallinen tuotto asukasta kohden on selvästi keskimääräistä alhaisempi.¹⁰ Näiden kuntien suhteellinen verotulo alenisi, jos kiinteistöveroa ei oteta huomioon erillisessä verotulojen täydennyksessä.

Jotta näiden peruspalveluvelvoitteidensa täyttämisen suhteen jo muutenkin ahtaalla olevien kuntien tilanne ei entisestään vaikeutuisi, esitetään, että erillisessä verotulojen täydennyksessä otetaan huomioon myös keskimääräinen kiinteistövero asukasta kohden koko maassa. 90 %:n täydennysraja sisältää siis myös kuntien kiinteistöverotulot. Verotulon täydennys määriteltäisiin toisin sanoen siten, että täydennysrajasta, joka on 90 % kuntien kaikkein verotulojen keskiarvosta asukasta kohden, vähennetään kunnan verontilityksessä saaman tasatun, kiinteistöveroa sisältämättömän verotulon ja sen oman, laskennallisen kiinteistöveron summa.

Järjestely turvaisi suhteellisen vähän kiinteistöveroa saaville kunnille peruspalvelujen omahoituksen edellyttämän tulon heikentämättä silti suhteellisen paljon kiinteistöveroa saavien, mutta veropohjaltaan muuten heikkojen kuntien asemaa. Kiinteistöveron irrottaminen kuntien välisestä verotulojen tasauksesta merkitsee näet sitä, että 50 %:n tasaus lisää keskimääräistä enemmän verotuloja sellaisessa kunnassa, jonka kiinteistövero on suhteellisen korkea ja muut verotulot taas alhaisia. Näin kasvaa todennäköisyys, että kunnan tasattu verotulo nousee kiinteistöveron lisäämisen jälkeen 90 %:n täydennysrajan yläpuolelle. Näin näyttääkin käyvän monille sellaisille kesämökkikunnille ja voimalaitoskunnille, jotka ovat nykyisessä järjestelmässä sataprosenttisen valtionosuushyvityksen piirissä. Jos taas kunta jäisi edelleen täydennysrajan alapuolelle, se luonnollisesti saisi täydennystä vielä oman kiinteistöveronsa lisäksi.

¹⁰ Ks. Arhippainen, Max – Perttu Pyykkönen: Kuntien väliset kiinteistöverovirrat. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 2000:32 sekä samojen tekijöiden: Näkökohtia kiinteistöveron muutosmahdollisuuksiin. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita 2000:33.

Kiinteistöveron asema tulevaisuudessa

Ehdotuksessa kiinteistöveron irrottamiseksi verotulojen täydennyksestä on pyritty siihen, että tätä veroa voitaisiin käyttää tiettyjen kuntaryhmien erityisongelmien ratkaisemiseen. Toisaalta edellä on viitattu yleisemmin myös kiinteistöveron merkityksen maltilliseen lisäämiseen verokantaa korottamalla ja laajentamalla kiinteistöveron pohja maa- ja metsätalousmaahan. Jos jälkimmäinen kehitys toteutuu, on toisaalta kiinnitettävä huomiota siihen, ettei kiinteistöveron suhteellisen merkityksen kohoaminen vääristä edellä tehtyjen tarkistusehdotusten perustavoitteita. Irrottaminen verotulojen tasauksesta yhdessä vähimmäisverokantojen korottamisen kanssa ei toisin sanoen saa johtaa siihen, että nykyistä korkeampi kiinteistövero vahvistaa kohtuuttomasti tasattua verotuloa muutenkin korkeiden verotulojen kunnissa. Tällaisen vääristymän synty voidaan tarvittaessa estää esimerkiksi korottamalla tasausprosenttia kuntien välisessä tasauksessa.

Myös vapaa-ajan asutukselle asetetussa kiinteistöverossa on varmistettava kohtuullisuus. Mahdollinen kiinteistöverokantojen ylärajan korottaminen, samoin kuin kiinteistöveron irrottaminen verotulojen tasauksestakin, voi lisätä kuntien halukkuutta kesäasutuksen kiinteistöverorasituksen korottamiseen. Jotta kohtuus tässäkin suhteessa säilyisi, on ylintä sallittua vapaa-ajan asunnon kiinteistöveroprosenttia säädeltävä.

Jos kiinteistöveron ulottaminen maa- ja metsätalousmaahan tulee harkittavaksi metsäverotuksen nykyisen siirtymävaiheen päättyessä vuonna 2006, olisi viimeistään tuolloin paikallaan suorittaa kokonaisvaltainen arvio kiinteistöveron suhteellisesta merkityksestä sekä sen rakenteesta ja suhteesta verotulojen tasaukseen. Kuntien välisten verotuloerojen ohella tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, mitä vaikutusta kiinteistöveron suhteellista merkitystä lisäävällä verorakenteen muutoksella on pienituloisten, eläkeläisten ja muiden työelämän ulkopuolelle jääneiden, ja muiden verojen keventämisen antamasta hyödystä mahdollisesti osattomien, ryhmien asemaan. Samoin olisi pohdittava sitä, miten erilaisia siirtymävaiheen ongelmia voitaisiin kiinteistöveron merkitystä lisättäessä lieventää.

Rahoitusavustus

Harkinnanvaraista valtionapua, eli rahoitusavustusta, voidaan nykyisin myöntää kunnalle, joka on lähinnä tilapäisten tai poikkeuksellisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien takia lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Myös paikalliset erityisolosuhteet voidaan ottaa huomioon. Harkinnanvaraisen avustuksen määrää on viime vuosina lisätty. Vuonna 1999 se oli 230 miljoonaa markkaa. Vuonna 2000 se on poikkeuksellisen korkea, 420 miljoonaa markkaa. Vuoden 2001 talousarviossa rahoitusavustuksen määräraha on 320 miljoonaa markkaa.

Harkinnanvaraisen avustuksen tarvetta ovat viime vuosina lisänneet valtionosuusjärjestelmän ja yhteisöveron jakoperusteiden muutokset sekä valtionosuuksien leikkaukset. Lähivuosina avustuksen tarpeeseen vaikuttaa yhä yhteisöveron jakoperusteiden muutosten siirtymäkausi, joka nykyisen valtionosuusjärjestelmän vallitessa lakkaa vaikuttamasta verotulojen tasauksiin vasta vuodelle 2003 lasketavissa tasauksissa. Vuoden 2001 talousarvion yhteydessä on lisäksi päätetty, että valtionosuusuudistuksen siirtymäjärjestelyn päättymisen takia ongelmiin joutuvien kuntien tilannetta lievennetään harkinnanvaraisella avustuksella.

Harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen tarpeen kasvu on merkki viime vuosien päällekkäisten järjestelmämuutosten aiheuttamista ongelmista. Näitä ongelmia on yhä jäljellä, joten niiden hoitamiseen on lähivuosinakin varauduttava.

Periaatteessa on toisaalta korostettava, että laajamittainen harkinnanvarainen rahoitusavustus voi vääristää koko valtionosuusjärjestelmää. Tavoitteeksi tulisi asettaa niin hyvin toimiva valtionosuusjärjestelmä, että kunnat tarvitsevat harkinnanvaraista tukea äärimmäisen harvoin. Edes jossakin määrin säännönmukainen, hakemuksesta tapahtuvaan kiinteän määrärahan vuosittaiseen jakoon perustuva harkinnanvarainen ohjelma synnyttää helposti sekä kuntien että valtion taholla poliittisen paineen ohjelman kasvattamiseen. Harkinnanvaraiseen avustukseen turvautumisen tulisi olla toimi, jota aina käsitellään erityistapauksena. Valtion roolin tulisi olla siinä keskeinen sekä aloitteen tekijänä että avustuksen tapauskohtaisten ehtojen määrääjänä. Harkinnanvaraisen avustuksen kynnyksen tulisi olla korkea.

Edellytys tällaiselle harkinnanvaraiselle tuelle on se, että kuntatalouden rahoitus suhteessa velvoitteisiin pysyy normaalin rahoitusjärjestelmän turvin tasapainoisella kannalla. Peruspalvelujen rahoituksen on oltava kokonaisuutena tasapainossa ja sen on jakauduttava kuntien kesken riittävän tasaisesti suhteessa niiden velvoitteisiin.

Edellä on tehty ehdotuksia kuntien tulojen vakauttamiseksi. Jäljempänä tehdään esityksiä koko peruspalvelujärjestelmän rahoitusta ja kuntataloutta koskevan päätöksenteko- ja neuvottelujärjestelmän parantamiseksi. Myös tarve- ja olosuhde-tekijöiden huomioon ottamiseen laskennallisissa valtionosuuksissa tehdään parannusehdotuksia.

Nämä tarkistusesitykset parantaisivat toteutuessaan olennaisesti sekä koko peruspalvelujärjestelmän että yksittäisten kuntien rahoitustasapainoa. Karkeat laskelmat viittaavat siihen, että yksinomaan edellä esitetty, reaaliaikainen verotulojen tasaus olisi 1990-luvun loppuvuosina (1997–1999) merkinnyt toteutunutta huomattavasti tasapainoisempaa kunnallistalouden tilaa. Negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärä olisi vähentynyt toteutuneesta murto-osaan, keskimäärin noin 1/3:aan ja negatiivisten katteiden yhteismäärä neljäsosaan. Ani harva kunta olisi ollut vuosikatteeltaan negatiivinen kahtena perättäisenä vuonna. Karkeat ennakkolliset laskelmat viittaavat siihen, että ehdotettu tasausmalli, erityi-

sesti tasausviiveen poisto, supistaisi myös tulevana vuosina olennaisesti negatiivisen vuosikatteen kuntien lukumäärää. Erityisen voimakas vaikutus tasauksen reaaliaikaistamisella olisi vuonna 2002, jolloin se näyttäisi sulattavan muutoin uhkaamassa olevan negatiivisten vuosikatteiden summan normaalimittoihin, noin 40 kuntaan.

Tulokset viittaavat siihen, että ehdotukset, ennen kaikkea tasauksen reaaliaikaistaminen, merkitsevät toteutuessaan olennaista vakautumista kuntien taloudessa. Tavoitteeksi tulisi-kin asettaa järjestelmä, jossa harkinnanvaraisen erityisavustuksen tarpeeseen varaudutaan valtion talousarvion muiden momenttien käyttöehdoissa. Ensi vaiheessa se voitaisiin sisällyttää yleiseen valtionosuuteen tai sitä vastaavaan asukasta kohden vakioiseen erään. Selvästi tapauskohtainen harkinnanvaraisen avustuksen käyttö olisi tällöin kustannusneutraalia.

Tällaisen uuden harkinnanvaraisen avustusjärjestelmän käyttöön otto edellyttää kuitenkin siirtymäaikaa. Aiempien järjestelmä uudistusten, valtionosuusuudistuksen ja yhteisöveron jakoperusteiden muutosten, vaikutukset tuntuvat vielä monissa kunnissa. Valtionosuusuudistuksen siirtymäajan päättymiseen on vuoden 2001 talousarviossa jo varauduttu harkinnanvaraisella rahoitusavustuksella. Olosuhteiltaan poikkeuksellisten kuntien talouden kestävyys laskennallisessa järjestelmässä liittyy jatkossakin epävarmuutta. Erityiskysymyksiä käsittelevässä luvussa tehdään toisaalta ehdotuksia näiden pysyväisluonteisten poikkeusten huomioon ottamiseksi itse laskennallisessa järjestelmässä, jottei niiden hoitamiseksi tarvitsisi turvautua harkinnanvaraiseen tukeen. Myös valtionosuusuudistuksen siirtymäajan loppumisen aiheuttamat ongelmat yksittäisissä kunnissa on mahdollista hoitaa muulla tavoin kuin harkinnanvaraisen rahoitusavustuksella, kuten viimeisessä luvussa lähemmin todetaan.

Ehdotuksena on, että rahoitusavustuksen määräraha vähennetään lähivuosina – mikäli myöhemmät tarkistuslaskelmat eivät anna aihetta toisiin johtopäätöksiin – murto-osaan nykyisestään ja säästyvät varat käytetään tarkistusehdotukseen sisältyvän verotulon täydennyksen rahoittamiseen. Avustuksen myöntämisperusteita voidaan samalla kiristää. Erillisen harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen määrärahan tarvetta pidemmällä ajalla on arvioitava jatkossa uudelleen sen jälkeen, kun tarkistusehdotusten vaikutuksista on saatu kokemusta.

Tarkistusehdotusten käyttöönotto

Uusi, asteikoltaan muutettu ja nopeutettu tasaus on monesta syystä perusteltua ottaa käyttöön vuonna 2002, mikäli tekniset edellytykset sen suinkin sallivat. Tuolloin yhteisöveron uudistetut jakoperusteet ovat voimassa ilman minkäänlaisia kuntakohtaisia pehmennyksiä. Kuntien tuloerot kasvavat uudelleen. Vuosikatteeltaan negatiivisten kuntien lukumäärän ennustetaan nousevan suureksi.

Kaksien tasausten, sekä vanhan järjestelmän viivästettyjen tasausten että uusien, reaaliaikaisten tasausten päällekkäisyys vuosina 2002–2003 olisi tasausvähennyksen piirissä olevien kuntien kannalta kohtuuton. ”Vauhdissa” tapahtuva siirtyminen uuteen järjestelmään lienee ainoa kysymykseen tuleva vaihtoehto: samalla kun uusi tasausjärjestelmä otetaan käyttöön, unohdetaan vanhan järjestelmän mukaiset, vuoden 2002 tapauksessa vuoden 2000 tilanteen perusteella määräytyvät tasaukset. On toisaalta kiinnitettävä huomiota siihen, etteivät tasaushyvitystä saavat kunnat menetä kohtuuttomasti rästissä olevien tasausten osalta. Kysymys on vuoden 2000 tietojen perusteella määräytyvien vanhan järjestelmän tasausten ja vuoden 2002 tietojen perusteella määräytyvien uuden järjestelmän tasausten keskinäisestä suuruudesta. Tämänhetkisten tietojen valossa näyttää siltä, että tasaukset ovat kohtuullisen lähellä toisiaan. Mutta vertailuun vaikuttaa ratkaisevasti se, millaiseksi yhteisöveron tuotto muodostuu vuonna 2002.

Kun näillä näkymin voi olettaa, että kuntien verotulot kasvavat tasaisesti vielä vuonna 2002 on ehdotuksena, että uusi verotulojen tasaus sekä erillinen täydennys otetaan käyttöön vuoden 2002 alusta siten, että uudella tasauksella korvataan suoraan vanhan järjestelmän tasaukset. Myös kerralla lopullisten yhteisöveron kuntakohtaisten jako-osuuksien käyttöön on perusteltua siirtyä suoraan verovuonna 2002.

Erillisen verotulon täydennyksen rahoitus on ratkaistava erikseen osana peruspalvelujärjestelmän rahoituksen sekä valtion ja kuntien taloussuhteiden kokonaisuutta. Seuraavat näkökohdat on syytä ottaa ratkaisun yhteydessä huomioon:

- Erillisen verotulon täydennyksen rahoituksen tarve on sinänsä suuri. Koelaskelmien mukaan alhaisen verotulon kunnille suunnattuun täydennykseen tarvittava summa kohoaa vuosittain n. 1,5 miljardiin markkaan. Täydennyssumman suuruus osoittaa kuntien verotulojen jakauman vinoutta. Sitä ei voida esitetyn symmetrisen tasausmallin rajoissa alentaa korottamatta merkittävästi tasausprosenttia kuntien välisessä tasauksessa tai alentamatta sitten alhaisen verotulon kunnille osoitetun täydennyksen määrää. Kuntien välisen tasauksen symmetrisyys on puolestaan välttämättömän kuntien välisen tasauksen reaaliaikaisuuden kannalta. Täydennyksen määrä näyttää kuitenkin suhteellisen vakaalta. Tämä viittaa siihen, että myös kuntakohtainen ennakoarvio täydennyksen määrästä voidaan tehdä melko luotettavasti.
- Nykyiseen tasausjärjestelmään verrattuna esitetyn mallin edellyttämä lisärahoitus näyttäisi lähestyvän lähivuosina noin miljardia markkaa. Nykyisessä järjestelmässä tasausvähennysten ja -hyvitysten erotus vaihtelee kuitenkin koelaskelmien mukaan jopa miljardin markan haarukassa muutaman vuoden aikavälillä. Tämä rahoitustarpeen epävakaus on nykyisen järjestelmän ongelma. Voi lisäksi arvioida, että nykyisen järjestelmän tasaushyvitysten ja -vähennys-

- ten epäsuhta kasvaa tulevaisuudessa leikkurin suhteellisen merkityksen korostuessa.
- Esitetyn tasausjärjestelmän logiikan mukaista on, että siinä esiintyvät, sinänsä ilmeisesti suhteellisen pienet, täydennyksen muutokset rahoitetaan valtio–kunta-suhteen kannalta kustannusneutraalilla tavalla muuttamalla vastaavasti valtionosuuksien määrää vakiosummalla asukasta kohden.
 - Uuden järjestelmän käyttöönottovaiheessa voidaan asukaskohtaisen valtionosuuden sopeuttamisen ohella ottaa huomioon eräitä muita tekijöitä. Nykyisen järjestelmän osalta on sovittu, että vuoden 1999 yhteisöverouudistuksesta aiheutuva tasaushyvitysten kasvu rahoitetaan valtio–kunta-suhteen kannalta kustannusneutraalilla tavalla supistamalla vastaavasti kuntien jako-osuutta yhteisöverosta. Koska esitetyssä tasausjärjestelmässä on osaltaan pyritty harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen tarpeen vähentämisen, voitaneen tähän tarkoitukseen varattua määräraha supistaa lähivuosina voimakkaasti nykyisestä 320 miljoonasta markasta. Jos kunnille ja kuntayhtymille maksettujen arvonlisäveropalautusten takaisinperinnän osalta tehdään luvussa 7 esitetty, erillisestä takaisinperinnästä luopumista merkitsevä ratkaisu, joka valtion ja kuntien välisen kustannusneutraliteetin kannalta kompensoidaan osaksi supistamalla kuntien jako-osuutta yhteisöverosta, vähenee vastaavasti tasauksen tarve. Myös tämä voidaan ottaa huomioon täydennyksen rahoittamisessa. Oma merkityksensä on niinkään sillä, että vuosien 2001–2003 tulopoliittisen ratkaisuun sisältyvän ansiotulovähennyksen enimmäismäärän korottamisen kompensointi kuntataloudelle on kuntien sosiaaliturvamaksun alentamista lukuunottamatta auki vuoden 2002 jälkeen.

Kysymyksessä on yksi kokonaisuus

Edellä tehdyt ehdotukset kuntien tulojen vakauttamiseksi muodostavat yhden kokonaisuuden. Yhteisöveron kerralla lopullisiin jakoperusteisiin liittyvä lievä epätarkkuus on pieni hinta siitä kuntien verotulotilitysten vakauden ja ennakoitavuuden paranemisesta, joka menettelytavan muutoksella aikaansaadaan. Verotulojen tasauksen nopeuttaminen on kaikkien kuntien etu. Sitä ei toisaalta voi toteuttaa, ellei verotulojen tasaus ole symmetrinen, kuntien kesken tasapainottuva. Leikkuri sen kummemmin kuin tasausvähennyksen alkaminen 90 %:n tasausrajasta tai tasausvähennys- ja hyvitysprosenttien erottaminen toisistaan eivät sovi yhteen ajantasaisen verotulojen tasauksen kanssa. Symmetrisestä tasauksesta lähtökohdiltaan poikkeava kuntien verotulojen korjaus on koko tasausjärjestelmän läpinäkyvyyden ja kestävyyyden parantamiseksi syytä järjestää erikseen. Näin on edellä tehtykin erillisen verotulon täydennyksen osalta. Sitä koskevassa ehdotuksessa on pyritty tasapainottamaan huolellisesti keskenään kannustavuuteen sekä peruspalveluvelvoitteiden vähimmäisrahoituksen velvoittavuuteen liittyvät näkökoh-

dat. Kiinteistöveron irrottaminen verotulojen tasauksen piiristä puolestaan poistaa eräitä nykyisen tasausmenettelyn epäkohtia ja lieventää tasausleikkurin poistamiseen liittyviä muutoksia kuntien tasatussa verotulossa.

Tehdyt tarkistusehdotukset jäävät yhdeltä osin vajaiksi. Kokonaisuudessaan tasapainoinen ratkaisu edellyttäisi toimivaa ratkaisua myös kuntaryhmän yhteisöveroerän suhdannetasaukseen. Tätä asiaa pitäisi valmistella vielä erikseen. Ellei suhdannetasaukseen löydetä kestäväää ratkaisua, pysyy koko kysymys yhteisöveron roolista kuntataloudessa jatkossakin ongelmallisena. Kuntien yhteisöverotulojen epävakaas asettaa lisäksi suuret vaatimukset valtionosuusjärjestelmän joustavuudelle peruspalvelujen rahoitustasapainon ylläpitäjänä, samoin valtion ja kuntien neuvottelumenetelyle. Näitä kysymyksiä käsitellään seuraavissa luvuissa erikseen.

4. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN RAKENNE

Taustaa: valtionapujen eri vaihtoehdot

Tässä luvussa tehdään valtionosuusjärjestelmää selventäviä ja sen joustavuutta parantavia tarkistusehdotuksia. Järjestelmän joustavuuden merkitystä peruspalvelujen rahoitustasapainon ylläpitämisessä korostaa se, että kuntien omat tulot jäävät, ennen kaikkea suuren yhteisöveroriippuvuutensa takia, vielä edellisessä luvussa tehtyjen tarkistusehdotusten jälkeenkin suhdanneherkiksi.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä on tavallaan hybridi. Sitä on kehitetty asteittain laskennallisen, asukaspohjaisen järjestelmän suuntaan ja siihen on otettu mukaan verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseaus. Mutta siinä on silti yhä mukana kerrostumia aiemmista, valtion ja kuntien väliset rahoitussuhteet ja toiminnalliset vastuut eri tavalla jäsentäneistä tukijärjestelmistä.

Laskennallinen asukaspohjainen järjestelmä ei toisaalta ole välttämättä paras mahdollinen kaikkiin eri tapauksiin. Suomen kuntarakenne on niin hajanainen, kuntien väliset erot ovat niin suuria ja niiden toiminnalliset vastuut toisaalta niin laajoja, että on paikallaan avoimesti arvioida, millainen valtion ja kuntien välinen työn- ja vastuunjako on kunkin tehtävän osalta perusteltu. Tällaisen laajapohjaisemman arvioinnin lähtökohdaksi voi esittää valtionapujen yleisen luokittelun:

1. Nykyisen valtionapujärjestelmämme rungon muodostavat laskennalliset, asukaskohdaiset valtionosuudet edustavat luonteeltaan valtion *yleistä rahoitustukea*. Sen piiriin kuuluvien palvelujen järjestämisvastuu kuuluu kunnille. Valtio osallistuu näiden palvelujen rahoitukseen järjestelmällä, joka ottaa laskennallisesti huomioon palvelujen kokonaisrahoitustarpeen sekä lisäksi palvelujen tarpeeseen ja yksikkökustannuksiin vaikuttavat tekijät kunnittain. Tämän yleisen rahoitustuen luonnetta ja soveltamisalaa täsmennetään jatkossa lähemmin.

2. Palvelusuoritteeseen perustuva eli *suoriteperusteinen valtionosuus* maksetaan suoraan palvelun järjestäjälle tiettyyn käyttötarkoitukseen palvelusuoritteen perusteella. Valtionosuusperuste sinänsä voi olla laskennallinen, ja valtion rahoitusosuus voi vaihdella tehtävästä toiseen. Sidos palvelusuoritteen ja valtionosuuden välillä on yksiselitteisin, jos valtionosuutta saava palvelun järjestäjä on kunnasta erillinen, palveluun erikoistunut yhteisö, kuntayhtymä tai yritys. Itse peruskunnalle maksettu, muodollisesti palvelusuoritteeseen perustuva valtionosuus ei sen sijaan ole yhtä selvästi erotettavista kunnan saamasta yleisestä rahoitustuesta.

Puhtaasti palvelusuoritteeseen perustuvan valtionosuuden peruspiirre, joka erottaa sen yleisestä laskennallisesta rahoitustuesta on, että palvelutarpeen vaihteluun liittyvä rahoitusriski siirtyy palvelun tuottajalta valtiolle. Nykyisessä järjestelmässä esimerkki tällaisesta suoriteperustaisesta valtionosuudesta on opetustoimen ns. ylläpitäjämalli. On myös mahdollista, että palvelutarve arvioidaan laskennallisesti esimerkiksi terveydenhuollossa käytössä olevien tarvekriteereiden tapaan. Jos kysymyksessä on laajalle väestöpohjalle suunnattu palvelu, laskennallistenkin tarvekriteereiden osuvuus on hyvä. Palvelun suorittaja kantaa sen sijaan kummassakin vaihtoehdossa palvelun yksikkökustannuksen vaihteluun liittyvän riskin siltä osin kuin tämä poikkeaa valtionosuuden perustana olevista laskennallisista kustannuksista.

3. *Kustannusperusteinen valtionapu* maksetaan niinkään palvelun järjestäjälle. Mutta toisin kuin suoriteperusteisessa valtionosuudessa, se on määräosuus toteutuneesta kustannuksesta. Kustannusperusteisen valtionosuuden tapauksessa kunnalla ei ole sen kumminkin palvelutarpeen kuin yksikkökustannustenkaan vaihteluun liittyvää riskiä. Valtio toimii lähinnä kunnan toimeksiantajana. Tällaisen kustannusperusteisen valtionavun piiriin voisivat luonteensa puolesta kuulua sellaiset, kunnasta tai ajasta toiseen vaihtelevat toimeksiantotehtävät, joista valtio vastaa mutta joiden toimeenpanijoita ovat luontevasti kunnat. Pakolaisten vastaanotto voisi olla esimerkki tällaisesta erityispalvelusta.
4. *Harkinnanvarainen valtionapu* maksetaan tapauskohtaisesti hakemuksesta tiettyjen, etukäteen määriteltujen pelisääntöjen mukaisesti. Valtionosuusjärjestelmämme rahoitusavustus edustaa tällaista harkinnanvaraista valtionosuutta, mutta myös perustamishankkeiden valtionosuuksissa on siihen liittyviä piirteitä.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän rakenne

Suomen valtionosuusjärjestelmä on lähestynyt yleistä rahoitustukea. Se on kuitenkin yhä historiallista perua oleva sekamuoto. Yleisen rahoitustuen mallia sovelletaan enimmältään vain sosiaali- ja terveydenhuollon käyttömenoihin. Muilta osin valtionavut noudattavat jotain muuta edellä mainittujen perustyyppiä tai ovat niiden sekamuotoja.

Myös itse yleisen rahoitustuen järjestelmässä on yhä vanhojen, korvamerkittyjen valtionapujen piirteitä. Se välittää edelleen mielikuvan tehtäväkohtaisin valtionosuuksien tapahtuvasta palvelujärjestelmän ohjauksesta – vaikkei järjestelmään sisään rakennetulla taloudellisella ohjauksella käytännössä enää olekaan juuri merkitystä opetustoimen rahoitusmallin eräitä piirteitä lukuun ottamatta. Valtionosuudet budjetoidaan ja hallinnoidaan ministeriöittäin. Sisäasiainministeriö hallinnoi ns. yleistä valtionosuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö hallinnoivat puolestaan erityisiä tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. Valtion rahoitusosuus toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon, toisaalta opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisista käyttömenoista on erilainen. Pääomamenot eivät kuulu laskennalliseen valtionapujärjestelmään lainkaan.

Järjestelmän peruskäsitteitä ovat palvelujen laskennalliset kustannukset, kunnan rahoitusosuus (omarahoitusosuus) ja verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Kaikille kunnille on säädetty toisaalta sosiaali- ja terveystoimeen, toisaalta opetustoimeen sama markkamääräinen omarahoitusosuus asukasta kohden. Tämä määrää valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon näiden palveluryhmien osalta. Jotta kunnat voisivat suoriutua omarahoitusosuudestaan, tasataan valtionosuuksien avulla eroja kuntien laskennallisissa verotuloissa. Valtionosuuksien katetaan lisäksi jokaisen kunnan osalta täysimääräisesti omarahoitusosuuden ylittävät laskennalliset kustannukset. Jos siis tasattu laskennallinen verotulo olisi kaikissa kunnissa asukasta kohden sama ja jos laskennalliset kustannukset vastaisivat tarkalleen toteutuneita, tasoittaisi valtionosuusjärjestelmä kaikkien kuntien tulot niiden palvelutarpeen tasolle ja mahdollistaisi siten niiden tasavertaisen suoriutumisen kunta-kohtaisesti vaihtelevista peruspalveluvelvoitteistaan.

Koska valtionosuudet myönnetään ja maksetaan hallinnonaloittain, joudutaan samaa jakoa soveltamaan myös verotulojen tasaukseen ja kunnan rahoitusosuuteen. Sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että opetustoimen valtionosuus asukasta kohden on siten kunnan laskennallisen kustannuksen ja asukasta kohden kiinteän omarahoitusosuuden erotus korjattuna verotuloihin perustuvalla, hallinnonaloittain jaetulla valtionosuuksien tasauksella. Järjestelmä on vaikeaselkoinen.

Valtionosuusjärjestelmän perusajatus jää tehtäväkohtaisen luokittelun varjoon. Valtionosuuksien perustehtävät ovat peruspalveluiden rahoittaminen kuntatalouden omien tulojen ohella, verotulojen tasaus sekä eri palvelujen laskennallisten kustannusten kuntakohtaisten erojen huomioon ottaminen. Nykyisestä järjestelmästä ei ilmene suoraan, missä suhteessa valtio osallistuu palvelujen rahoittamiseen eli mikä on yleisen rahoitustuen osuus eri palvelujen yhteenlasketuista laskennallisista käyttömenoista. Suoraan ei liioin käy ilmi, mikä on kunnan omien verotulojen suhde sen valtionosuuksissa verotulojensa perusteella saamiin tasauslisiin tai -vähennyksiin, ei myöskään se, mitkä ovat kunnan laskennalliset kustannukset ja paljonko niitä valtionosuuksissa tasataan. Kaikki nämä valtionosuusperusteiden kannalta tärkeät tiedot ovat kyllä laskettavissa, mutta ne eivät ilmene valtion-

osuustilityksistä suoraan.

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon ylläpitäminen on hallinnollisesti hankalaa. Valtion ja kuntien taloussuhteissa tapahtuu tavan takaa muutoksia, jotka edellyttävät kustannusneutraliteetin säilyttämiseksi muutoksia valtion rahoitusosuudessa. Jotta tarvittavat muutokset voidaan tehdä, joudutaan nykyisessä järjestelmässä käytännössä muuttamaan eri hallinnonalojen valtionosuuslakeja siten, että tarvittava markkamääräinen muutos mainitaan niissä erikseen. Tämä on monimutkaista.

Kunnan omarahoitusosuus on vaikeasti tulkittava. Se on asukasta kohden mitattu kaikkien kuntien laskennallisten kustannusten ja valtionosuuksien erotus. Kunnan rahoitusosuus on siis asukasta kohden lasketun valtion rahoitustuen yli jäävä laskennallisten kustannusten erä. Se on tavallaan yleisen rahoitustuen peilikuva, joka osoittaa valtion ja kuntien kustannusten jaon. Tällaiseksi koko valtionosuusjärjestelmän yhteen sitovaksi elementiksi sitä ei kuitenkaan osata läheskään aina tulkita vaan sitä pidetään erillisenä, itse tehtäväkohtaisiin rahoitusjärjestelmiin kytkeytyvänä elementtinä. Esimerkiksi opetustoimessa maksetaan laskennallisia kustannuksia vastaavat yksikköhinnat valtionosuuksina oppilaitosten ylläpitäjille. Kunnan rahoitusosuus, joka määräytyy opetustoimessa sovellettavan kustannusten jaon perusteella, kohdistetaan puolestaan asukasta kohden markkamääräisenä vakiosummana kaikille kunnille riippumatta siitä kuinka suuri osuus kuntalaisista opiskelee kunnan omissa tai muissa oppilaitoksissa. Kunta saa itse täyden yksikköhintakorvauksen sen omissa oppilaitoksissa opiskelevista. Jos kunnan väestö on vanhusvaltaista ja sillä on vaikka vain ala-asteen oppilaitos, voi käydä niin, että kunnan opetustoimen valtionosuuden laskennallinen peruste on pienempi kuin sen oma rahoitusosuus. Erotus peritään valtiolle. Tämä voi tuntua kyseessä olevien kuntien kannalta nurinkuriselta. Ne ovatkin tavan takaa vaatineet omarahoitusosuuden porrastamista kunnan väestörakenteen mukaan. Tämä kuitenkin vääristäisi koko järjestelmän.

Toinen esimerkki nykyisen järjestelmän vaikeaselkoisuudesta on muuttoliikkeen vaikutus valtionosuuksiin. On valitettu, että opiskelijoiden muutto opiskelupaikkakunnalle voi alentaa kunnan valtionosuuksia verotuloja toisaalta lisäämättä. Näin nykyisessä järjestelmässä voi hyvin käydä. Valtio maksaa yksikköhintakorvauksen suoraan nuoren kuntaan muuttajan opetuksen järjestäjälle, joka voi olla muu kuin muuttokunta. Nuoren henkilön aiheuttama laskennallisen kustannuksen lisäys on sosiaali- ja terveystoimen osalta paljon keskimääräistä pienempi. Siten sosiaali- ja terveystoimen laskennalliset kustannukset asukasta kohden alenevat muuton seurauksena. Kun muuttaja toisaalta lisää täysimääräisesti kunnan omarahoitusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että opetuksen osalta, kunnan saamat valtionosuudet voivat todellakin alentua. Mutta kysymys on pohjimmiltaan vain siitä, että suoraan kunnalle aiheutuvat peruspalvelujen laskennalliset kustannukset supistuvat asukasta kohden. Valtio ei suinkaan vähennä kunnalle asukaskohtaisesti maksamaansa yleistä rahoitustukea. Myös nuori muuttaja tuo mukanaan tämän valtion maksaman vakioerän. Sekaannus johtuu siitä, että nykyinen valtionosuusjärjestelmä on rakennettu, ei yleisen

rahoitustuen, vaan sen peilikuvan, omarahoitusosuuden, varaan. Siinä valtionosuus on avaamatta jätetty yhdistelmä yleistä rahoitustukea ja laskennallisten kustannusten korjausta.

Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon säätely sekä kuntien väliset tasoitukset voivat sekoittaa nykyisessä järjestelmässä keskenään. Valtionosuuksien leikkauksia on esimerkiksi 1990-luvulla toteutettu eri tavoin: alentamalla yksikköhintoja, leikkaamalla yleisiä ja tehtäväkohtaisia valtionosuuksia, korottamalla kuntien omarahoitusosuutta taikka säätämällä erikseen tehtäväkohtaisista valtionosuuksista vähennettävä markkamäärä. On syntynyt epätietoisuutta siitä, ovatko nämä leikkaukset kohdelleet valtionosuuksista eri tavalla riippuvaisia kuntia – ja epäsuorasti myös eri palveluita – samalla tavalla. Tutkimusten valossa näyttää siltä, että näin ei ole välttämättä käynyt.¹

Myös sisäasiainministeriön hallinnoimaan ns. yleiseen valtionosuuteen sisältyy korjaustekijöitä harvan asutuksen, saaristoisuuden, kaksikielisyyden tai taajamien joukkoliikenteen ylläpidon aiheuttamien lisäkustannusten huomioon ottamiseksi. Näiden, yleisen valtionosuuden tasoon suhteutettujen korjaustekijöiden paino on alentunut sitä mukaa kun yleisen valtionosuuden markkamäärä on supistunut. Olosuhdetekijöitä ei siten oteta nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä johdonmukaisella tavalla huomioon.

Hallinnonaloittain eriytetyt valtionosuudet antavat harhaanjohtavan kuvan nykyisen valtionosuusjärjestelmän ohjausmahdollisuuksista kuntien päätöksenteossa. Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuudet samoin kuin suoraan kunnille maksettavat opetustoimen valtionosuudetkin ovat kuntien näkökulmasta jo nykyisellään yleistä rahoitustukea, jonka käyttö eri hallinnonalojen menoihin on niiden itsensä päätettävissä. On mahdollista, ja opetusala käy tästä paljolti esimerkiksi, että toiminnan järjestämisestä säädetään laissa varsin kattavasti, ja toiminnasta aiheutuneet kustannukset otetaan laskennallisissa kustannuksissa. Kunnat eivät silti ole omassa toiminnassaan sidottuja näihin yksikköhintoihin. Ne voivat pystyä täyttämään lakisääteisen tason yksikköhintoja halvemmalla tai olla toisaalta halukkaita panostamaan opetukseen vaadittua vähimmäistasoa enemmän.

Palvelujärjestelmän ohjaus, esimerkiksi ennakoiva varautuminen palvelutarpeiden muutoksiin, on tärkeä kysymys. Se ei kuitenkaan ratkea, jos poliittisessa keskustelussa pannaan toivo näennäisiin ohjauselementteihin, joilla ei enää ole reaalista pohjaa. Kysymykseen yleisen rahoitustuen piirissä oleviin palveluihin soveltuvasta informaatio-ohjauksesta palataan lyhyesti seuraavassa luvussa.

Valtionapujen osuus palvelujen yhteenlasketuista laskennallisista käyttömenoista on eri-

¹ Vrt. Karhu, Veli – Pasi Rentola ja Matti Soronen: Kunnat puun ja kuoren välissä. Tutkimus kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumisesta ja niihin sopeutumisesta 1993–1996. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisuja 1999/2.

lainen opetustoimessa (57 %) kuin sosiaali- ja terveystoimessa (24,2 %). Tämä laissa säädetty, vuoden 1997 tilanteen mukainen kustannusten jako heijastaa osaksi sitä historiallista taustaa, että opetuspalvelut ovat vanhempia kuin sosiaali- ja terveyspalvelut, ja niille on tämän takia jäänyt korkeampi valtionapuprosentti. Kysymys voi olla osaksi myös siitä, että korkeammalla valtionosuusprosentilla halutaan tukea kansalaisten yhtäläisiä koulutusmahdollisuuksia kokonaisuudessaan maksuttomaan opetukseen.

Tällainen valtionapujen tehtäväkohtainen porrastus on ongelmallinen. Sillä ei ole merkitystä kuntien välisten kustannuserojen kannalta, koska kunnan eri peruspalvelujen osalta yhteenlaskettu omarahoitusosuus on asukasta kohden vakio ja koska tarve- ja kustannuskorjaus tasoittaa laskennallisten kustannusten väliset erot kuntien kesken. Jos porrastuksella halutaan vaikuttaa kuntien päätöksiin, valtionapujen tulisi olla järjestettyjä muulla tavoin kuin yleisenä rahoitustukena.

Porrastus voi sen sijaan vääristää valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa yleisen rahoitustuen piiriin kuuluvien tehtävien osalta. Kun maan väestön ikääntyminen lisää sosiaali- ja terveystoimen menoja opetukseen verrattuna, kohoo kuntien kustannusosuus peruspalveluiden käyttömenoista automaattisesti, jos sosiaali- ja terveyspalvelujen valtionosuusprosentit pidetään alhaisempina kuin opetuspalvelujen. Tätä ei voi pitää perusteltuina. Etukäteen selvää ei liioin ole se, että porrastus olisi oikea asetettaessa kunnille uusia velvoitteita. Asia on ratkaistava uusista velvoitteista aiheutuneiden kustannusten ja kuntatalouden kantokyvyn perusteella.

Kaikki edellä luetellut tulkinnalliset ongelmat juontuvat nykyisen laskennallisen valtionosuusjärjestelmän aiempien valtionapujen perintönä saamasta piirteestä, jonka mukaan valtionosuuksien rakenteessa huomio kiinnittyy tehtäväkohtaiseen jaotteluun. Yleisen rahoitustuen keskeinen piirre, valtion markkamääräisen tuen riippuvuus kuntatalouden kantokyvystä suhteesta velvoitteiden kokonaiskustannuksiin, jää siinä taka-alalle.

Valtionosuusjärjestelmän tulisi olla rakenteeltaan sellainen, että valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa voidaan muuttaa, kun peruspalveluvelvoitteiden määrä, niiden yksikköhinnat, kuntien tulot, niiden muut tehtävät tai kansantalouden kasvunäkymät muuttuvat. Kuntien tulojen epävakaus, jota edellisessä luvussa tehdyillä ehdotuksillakaan ei pystytä kokonaan korjaamaan, tekee tämän valtionosuusjärjestelmän joustavuudesta entistä tärkeämmäksi. Kustannustenjaon säätely olisi lisäksi syytä olla hallinnollisesti helppo toteuttaa silloin, kun yleisen rahoitustuen avulla pyritään korjaamaan jokin muualla, esimerkiksi veroperusteissa, tapahtunut, valtion ja kuntien kustannustenjakoon vaikuttanut muutos. Kustannustenjaon muutosten eivät liioin saisi merkitä puuttumista eri kuntien tai eri palvelujen suhteelliseen asemaan.

Seuraavaksi tehdään ehdotus tällaiseksi nykyistä joustavammaksi ja paremmin hallittavaksi valtionosuusjärjestelmäksi.

Ehdotus yleiseen rahoitustukeen perustuvan valtionosuusjärjestelmän rakenteeksi

Peruspalvelujen rahoittamisessa yleisellä rahoitustuella on siis kolme tehtävää: kuntien oman rahoituksen täydentäminen, niiden verotuloissa esiintyvien erojen tasoittaminen sekä kunnan omasta päätöksenteosta riippumattomien palvelutarve- ja palvelukustannuserojen huomioon ottaminen. Järjestelmän selkiyttämiseksi ja valtionosuusjärjestelmän hallittavuuden parantamiseksi on tarpeen tarkistaa järjestelmän nykyistä rakennetta. Läh-
tökohtana on, että yleisen rahoitustuen piiriin kootaan sellaiset kuntien lakisääteiset tehtävät, joiden järjestämis- ja organisoimisvastuu on kunnilla mutta joiden rahoittamiseen valtio osallistuu. Yleisen rahoitustuen piirissä olevia tehtäviä voidaan myöhemmin muuttaa. Niiden ei liioin tarvitse rajautua juuri sosiaali- ja terveysministeriön eikä opetusministeriön lohkoille. Yleisen rahoitustuen piiriin voidaan tarvittaessa sisällyttää muitakin peruspalveluiksi katsottuja tehtäviä.

Toisaalta yleinen rahoitustuki, toisaalta kuntien väliset palvelutarve-, kustannusero- ja verotulotasaukset pidetään selvästi erillään, ja ne ovat aina muutettavissa toisistaan riippumattomasti. Koko maan tasolla yleinen rahoitustuki määrää suoraan valtion maksaman osuuden peruspalveluiden rahoituksesta. Sen taso määritellään erityisellä päätöksentekomenettelyllä, jota käsitellään seuraavassa luvussa erikseen.

Yleinen rahoitustuki on asukasta kohden yhtä suuri kaikissa kunnissa. Se saadaan jakamalla valtionosuuksien yhteismäärä maan asukasluvulla. Valtionosuudet puolestaan määrätään vähentämällä yleisen rahoitustuen piirissä olevien palvelujen laskennallisista kustannuksista kuntien rahoitusosuus. Kuntakohtaisten, lähinnä palveluiden tarpeeseen ja olosuhteisiin liittyvien yleisen rahoitustuen korjauserien vaikutuksesta yksittäisen kunnan saama valtionosuus asukasta kohden kuitenkin vaihtelee kunnasta toiseen. Kuntakohtaiset tasoitukset ovat (erillistä verotulojen täydennystä lukuunottamatta) valtionosuuksien keskenään tasapainottuvia korjauseriä. Ne eivät vaikuta yleisen rahoitustuen kokonaistasoon. Tällä menettelyllä turvataan se, että tasoitukset toimivat aina erillään ja riippumattomasti yleisen rahoitustuen tasosta sekä valtion ja kuntien kustannustenjaosta. Tasausten esittäminen kuntien kesken tapahtuvaksi on näkökulman muutoksena perusteltua myös siksi, että peruspalvelujen rahoitus perustuu nykyisin suurimmaksi osaksi kuntien tuloihin. Se ei kuitenkaan merkitse asiallisesti ottaen muutosta nykyiseen järjestelmään: molemmissa tapauksissa kuntien väliset laskennalliset kustannuserot otetaan korjauksissa täysmääräisesti huomioon.

Yleinen rahoitustuki esitetään hallinnoitavaksi ja budjetoitavaksi yhtenä eränä. Yhdelle ministeriölle osoitetaan valtionosuuksiin liittyvät valtionosuustehtävät. Näihin kuuluu ylei-

sen rahoitustuen hallinnoinnin ja budjetoinnin ohella peruspalveluiden kokonaisrahoitustarvetta koskevien tietojen yhteen kokoaminen, kuntatalouden seuranta, yleistä rahoitustukea koskevan päätöksen esittely sekä valtion ja kuntien välisten, peruspalvelujen rahoitusta koskevien neuvottelujen koordinointi. Valtionosuuksia hoitava ministeriö on läheisessä yhteistyössä palvelujen eri osa-alueiden kehittämisestä vastuussa olevien sektoriministeriöiden kanssa. Tätä päätöksentekomenettelyä käsitellään myöhemmin.

Keskeinen perustelu yleisen rahoitustuen kokoamiselle yhden ministeriön toimialaan kuuluvaksi on se, että kuntatalous ja kuntien tehtävät tulevat otetuksi kokonaisvaltaisesti ja riittävällä painolla huomioon yleisen rahoitustuen mitoittamista sekä valtion ja kuntien kustannusten jakoa koskevissa päätöksissä. Tämäkin näkökohta tulee esille myöhemmin.

Tietyn kunnan A valtionosuus asukasta kohden määräytyy edellä esitettyjen periaatteiden mukaan seuraavasti (ks. myös liite 3)

kunnan A valtionosuus = yleinen rahoitustuki

+ mahdollinen verotulon täydennys
+/- kunnan eri peruspalvelutehtävien laskennallisten kustannusten ja kaikkien kuntien keskimääräisten kustannusten erotus

Laskennalliset kustannukset voidaan määritellä periaatteessa samalla tavoin kuin nykyisin määritellään sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja perusopetuksen yksikköhinnat. Ne voidaan siirtää yleiseen rahoitustukeen perustuvaan valtionosuusjärjestelmään periaatteessa niin, että lopputulos on kaikkien kuntien kannalta sama. Tarve- ja olosuhdekriteerejä arvioidaan myöhemmin erikseen, samoin esitetään joitakin suuntaviivoja niiden tarkistamiseksi.

Ehdotetussa järjestelmässä kuntakohtaiset erot eri peruspalveluiden asukaskohtaisissa laskennallisissa kustannuksissa otetaan huomioon korjaamalla yleistä rahoitustukea kunkin kunnan osalta sen oman laskennallisen kustannuksen ja kuntien keskimääräisen kustannuksen erotuksen verran. Tämä ei poikkea lopputulokseltaan nykyisestä, asukaskohtaiseen omarahoitusosuuteen perustuvasta menettelystä. Yleinen rahoitustuki on kaikissa kunnissa samansuuruinen vakioerä. Kunnan maksettavaksi jäävä osuus tasoitetaan valtionosuuden tehtäväkohtaisella korjauserällä kaikissa kunnissa asukasta kohden saman omarahoituksen mukaiselle vakiotasolle. Laskennallisten kustannuserojen korjaus on täysin samantyyppinen aivan samalla tavalla kuin nykyäänkin.

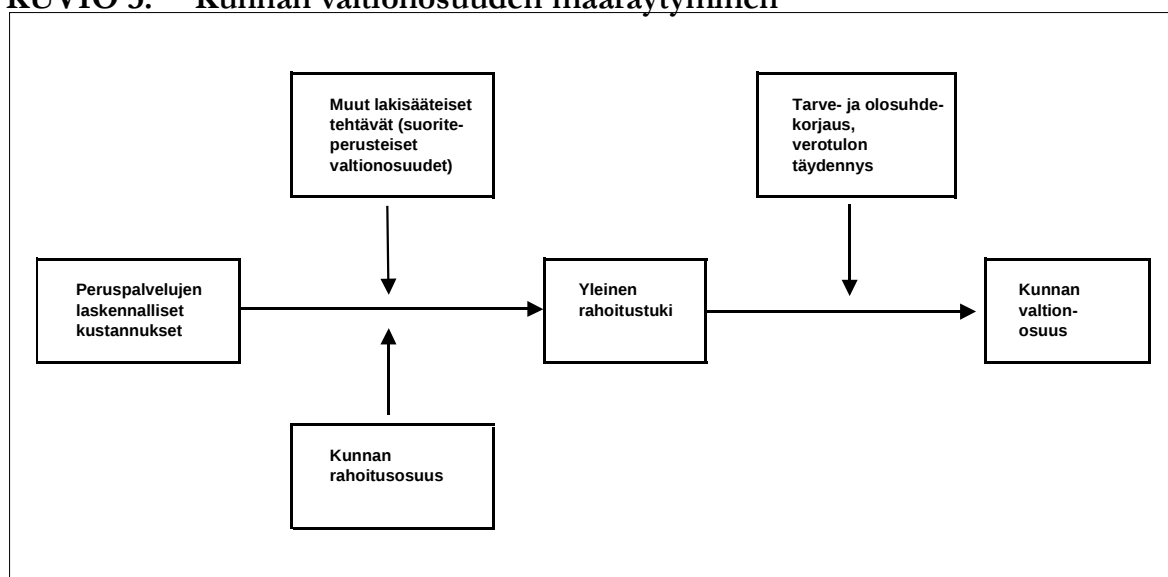
Nykyään kuntien itsensä maksettavaksi jäävät kustannukset tasataan niiden oman rahoitusosuuden mukaiselle vakiotasolle, jonka rahoitus turvataan kunnalle verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Näin on ehdotetussakin mallissa. Siinäkin tasa-

taan kuntien itsensä maksettavaksi jäävät laskennalliset menot, niiden omarahoitusosuus, kuntien keskimääräiselle menotasolle asukasta kohden. Omarahoitusosuutensa kattamiseen kunnalla on käytettävissään tasattu verotulo. Jos verotulojen taseaus on riittävä ja kunta toimii keskimääräisen tehokkaasti, kattaa kunnan käytettävissä oleva rahoitus (sen tasattu verotulo + yleinen rahoitustuki + tehtäväkohtainen kustannuskorjaus) sen peruspalvelukustannukset.

Verotulojen tasausta koskeva ehdotus on esitelty edellisessä luvussa. Taseausjärjestelmä jakautuu siinä kahteen osaan. Toinen osa on puhtaasti kuntien kesken tapahtuva, toiminnallisesti valtionosuusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuva taseaus. Tämä yksinkertaistaa valtionosuusjärjestelmää. Negatiivisia valtionosuuksia tuskin enää esiintyy, kun korkean laskennallisen verotulon kuntien valtionosuutta vähentävä verotulojen taseaus jää pois. Ehdotettu, kunnan oman laskennallisen verotulon ja kuntien keskimääräisen verotulon erotukseen suhteutettu 50 %:n taseaus tehdään suoraan verontilitysten yhteydessä. Kuntien verotuloerojen taseaus on hieman voimakkaampaa kuin nykyisessä järjestelmässä. Alhaisen verotulon kunnille kuntien välisen taseauksen lisäksi maksettava erillinen verotulon täydennys sen sijaan sisältyy kunnan saamaan valtionosuuteen sen korjauseränä.

Kustannuskorjausten perustana ovat kuntien tehtäväkohtaiset laskennalliset kustannukset voivat toimia informaatio-ohjauksen välineenä. Kunnat voivat laskennallisten kustannusten avulla vertailla palvelutuotantonsa rakennetta ja yksikkökustannuksia suhteessa maan keskiarvoon. On myös mahdollista, että peruspalveluiden tasoa ja sisältöä muutetaan tavoitteellisesti. Kuntien järjestöt voivat yhteistyössä sektoriministeriöiden kanssa välittää kuntiin informaatiota tavoitteena olevasta palvelurakenteen muutoksesta. Tällainen neuvottelumenettely valtion ja kuntien välillä on käytännössä mm. Tanskassa. Seuraavassa luvussa kehitellään Suomen oloihin soveltuvaa, peruspalveluiden rahoitusta koskevaa neuvottelu- ja päätöksentekomenettelyä.

KUVIO 3. Kunnan valtionosuuden määräytyminen



Kuten seuraavassa luvussa tarkemmin esitetään, yleinen rahoitustuki toimii valtion ja kuntien kustannustenjaon säätelyvälineenä. Tällä tavoin se lisää valtionosuusjärjestelmän joustavuutta. Yleistä rahoitustukea säätelämällä voidaan kompensoida eri kuntiin ja eri peruspalveluihin nähden neutraalilla tavalla erilaiset, kustannustenjakoa heiluttavat muutokset. Tällaisia muutoksia voi tapahtua esimerkiksi yleisen rahoitustuen piirissä olevien palveluiden laskennallisissa kustannuksissa, kuntien suorite- tai kustannusperusteisesti tuettujen tehtävien kustannuksissa tai kuntien taloudellisessa kantokyvyssä (kuvio 3). Seuraavassa luvussa esitetään tarkemmin, miten tällainen yleisellä rahoitustuella operoiva päätöksentekomenettely toimii.

Palvelujen rahoituksen jakaminen erityyppisiin valtionosuuksiin

Valtionavut on jaettu edellä yleiseen rahoitustukeen, suoriteperusteisiin valtionosuuksiin sekä kustannusperusteisiin valtionapuihin. Peruspalvelujen osalta nykyisin käytössä olevat valtionosuudet jakautuvat näihin kaikkiin eri tyyppeihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttömenojen valtionosuudet edustavat muodoltaan yleistä rahoitustukea. Opetustoimen vastaava valtionosuusjärjestelmä puolestaan vastaa lähinnä suoriteperusteisia, suoraan koulutuksen järjestäjälle maksettuja, laskennallisiin yksikköhintoihin sidottuja valtionosuuksia. Siinä tapauksessa että koulutuksen järjestäjä on kunta, sulautuvat myös opetustoimen valtionosuudet käytännössä yleiseksi rahoitustueksi. Perustamishankkeiden valtionosuudet puolestaan ovat kummallakin hallinnonalalla edelleen, vanhan valtionosuusjärjestelmän perintönä, eräänlaisia sekamuotoja, joissa valtionapujen eri lajit limittyvät. Myös kustannusperusteisia valtionapuja on edelleen käytössä, enemmän kuitenkin muilla hallinnonaloilla kuin varsinaisista peruspalveluista vastaavissa sosiaali- ja terveysministeriössä sekä opetusministeriössä.

Seuraavaksi tehdään ehdotus nykyisin käytössä olevien valtionosuuksien luokitteluksi yleiseen rahoitustukeen sekä suorite- ja kustannusperusteisiin valtionosuuksiin.

Yleinen rahoitustuki

Yleisen rahoitustuen piiriin ehdotetaan seuraavia toimintoja:

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttömenojen valtionosuudet sisältyvät eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta yleiseen rahoitustukeen. Laskennallisten kustannusten määrittäminen voi periaatteessa noudattaa sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuslaissa nykyisin säädettyä menettelyä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksissa otetaan lisäksi huomioon eräät sellaiset tehtävät, joita säätelee osittain muiden ministeriöiden toimialaan kuuluva lainsäädäntö.

Tällaisia säädöksiä ovat kemikaalilaki 61 § (KTM), elintarvikelaki 46 § (KTM), laki eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta 54 § (MMM), eläinlääkintähuoltolaki 15 § (MMM), tuoteturvallisuuslaki 21 § (KTM) sekä laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta 8 § (YM). Näiden ministeriöiden asema neuvottelujärjestelmässä on ratkaistava myöhemmin erikseen. Lähtökohtana on, että näiden erien osalta jatketaan nykymenttelyä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuksien ulkopuolella on erillisiä valtionosuuseriä. Terveystenhuollon tutkimuksen ja koulutuksen erityisvaltionosuus (EVO) on esimerkki näistä, samoin lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä. Näiden osalta ei esitetä muutoksia.

Opetustoimen valtionosuuksista perusopetuksen käyttömenoihin osoitetut valtionosuudet sekä taiteen perusopetus sisällytetään yleiseen rahoitustukeen. Taiteen perusopetuksen valtionosuudet ovat jo nyt asukaskohtaisia laskennallisia korvauksia. Koska peruskoulu puolestaan on valtaosin kotikunnan ylläpitämää palvelua ja siihen liittyvät valtionosuudet maksetaan siten kunnille, muutoksen merkitys olisi käytännössä pieni. Muutoksella olisi jonkin verran merkitystä, jos esimerkiksi yläasteen opetus tapahtuu toisessa kunnassa tai jos kysymyksessä on yksityinen peruskoulu. Jotta kotikunnan ja koulun ylläpitäjän välistä laskutusta ei tarvittaisi, ehdotetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että laskennallinen valtionosuus perusopetuksen järjestämisestä määriteltäisiin kunnan peruskoulun todellisten opiskelijamäärien perusteella. Opiskelijamäärissä tulisi tällä tavalla otetuksi suoraan huomioon muualla kuin kunnan omassa peruskoulussa opiskelevien määrä ja kuntien välistä laskutusta ei tarvittaisi.

Yksityisten peruskoulujen suhteen on tarjolla kaksi vaihtoehtoista menetelmää. Nämä voidaan pitää nykyisen, opetusministeriön maksaman yksikköhintarahoituksen piirissä tai yksityiset koulut voivat laskuttaa oppilaitoksen sijaintikuntaa, joka saa kunnan alueella koulua käyvien oppilaiden määrään perustuvan valtionosuuden. Rahoitusjärjestelmän selkeyden kannalta olisi luontevaa, että koko peruskoulu on saman valtionosuusjärjestelmän piirissä. Tällä perusteella ehdotetaan jälkimmäistä tapaa, yksityisen peruskoulun oppilaiden huomioon ottamista sijaintikunnan valtionosuudessa. Harvat valtion oppilaitokset sen sijaan voidaan sisällyttää suoraan budjettirahoitukseen valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelle.

Kirjastoja ja kuntien kulttuuritoimintaa, liikuntatoimintaa ja nuorisotyötä varten myönnettäviä valtionosuuksia, jotka sinänsä ovat jo nykyisellään laskennallisia ja asukaskohtaisia, ei ainakaan toistaiseksi ole perusteltua sisällyttää yleisen rahoitustuen piiriin. Käytännön perustelu ratkaisulle on se, että nämä valtionosuudet rahoitetaan nykyisin veikkausvoittovaroista. Tämä menettely edellyttää veikkauksen erityisaseman takia muusta järjestelmästä erillistä käsittelyä. Menettelyn jatkaminen on osaltaan riippuvainen veikkausvoittovarojen kehityksestä. Jos näiden toimintojen rahoituk-

sen irrottaminen veikkausvoittovaroista osoittautuu perustelluksi, on samassa yhteydessä paikallaan siirtää ne myös yleisen rahoitustuen piiriin.

Suoriteperusteiset valtionosuudet

Suoriteperusteisia valtionosuuksia ehdotetaan seuraaville toiminnoille:

Pääosa opetustoimen valtionosuuksia muun kuin peruskoulun osalta sisällytetään suoriteperusteisiin valtionosuuksiin. Ehdotus vastaa lähtökohdiltaan tältä osin nykyistä ns. ylläpitäjämallia. Ylläpitäjämallin kaltainen opetusministeriön maksama, yksikköhintoja vastaava rahoitus ehdotetaan säilytettäväksi periaatteessa nykyisellään ammattikorkeakoulujen osalta. Ehdotusta voi perustella sillä, että ammattikorkeakoulut palvelevat laajojen aluekokonaisuuksien koulutustarpeita. Ne saavat oppilaansa monista eri kunnista, ja myös oppilaiden kotikunta on nykyisen kotikuntalain oloissa herkästi muuttuva. Yksikkö hinnat eri ammattikorkeakoulujen välillä vaihtelevat. Tähän liittyvää kustannusriskiä ei ole perusteltua säilyttää kunnille. Kuntien osallistuminen ammattikorkeakoulujen kustannuksiin voidaan ottaa huomioon yleisen rahoitustuen mitoituksessa seuraavassa luvussa täsmennettävällä tavalla.

Ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin säilyttäminen perusteiltaan nykyisellään ei sulje pois sitä, että nykyistä mallia asteittain kehitetään esimerkiksi vähentämällä puhtaan oppilaskohtaisen rahoituksen merkitystä ja ottamalla suoriteperustaisuuden ohella mukaan myös opetuksen tuloksellisuuteen liittyviä tekijöitä.

Toisen asteen koulutusta on puolestaan parasta käsitellä rahoitusjärjestelmän suhteen yhtenä kokonaisuutena. Lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijat koostuvat pääosin samoista ikäryhmistä, ja koulutusmuotojen opetushaarojen välinen toiminnallinen integraatio on lisääntymässä. Lukio on toisaalta useimmiten kotikunnan tarjoamaa koulutusta, kun taas vain harvat kunnat järjestävät ammatillista koulutusta. Ammatillisia oppilaitoksia käyvien osuus ikäluokasta vaihtelee lisäksi paljon kunnittain, samoin opiskelijakohtainen yksikköhinta, kunkin alueen hallitsevasta koulutuslinjasta riippuen. Näistä syistä lukiot sopisivat sinänsä luontevasti asukaskohtaisen, ikärakenteelle korjatun yleisen rahoitustuen piiriin, ammatilliset oppilaitokset eivät niinkään.

Näiden näkökohtien yhdistämiseksi ehdotetaan toisen asteen koulutuksen rahoitukseen yhdistelmämallia, jossa oppilaskohtaisen yksikköhintakorvauksen suorittavat osittain kotikunnat, osittain valtio. Periaate on, että kotikunnalla on toisen asteen oppilaitoksissa opiskelevista omavastuu, joka vastaa suurin piirtein alinta lukiokoulutuksen yksikköhintaa. Tämän yli menevän yksikköhinnan osalta laskennallisen kustannuksen suorittaa puolestaan valtio suoraan oppilaitoksen ylläpitäjälle. Valtio käytännössä vähentää yksikköhintarahoituksesta kuntien oppilaskohtaisen omavas-

tuun, jonka oppilaitos puolestaan perii kotikunnilta. Kuntien omavastuu otetaan huomioon valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaossa yleisen rahoitustuen tasossa. Tämän lisäksi on yleisen rahoitustuen kuntakohtaisissa korjauserissä tarpeen ottaa huomioon toisen asteen koulutusvaiheessa olevan ikäluokan suhteellinen koko.

Ehdotettu järjestely on hallinnollisesti mutkikkaampi kuin nykyinen. Se merkitsee toisaalta tiettyjä toiminnallisia etuja. Kunnissa toisen asteen koulutuksen kustannustietoisuus paranee, samoin kunnalle aiheutuvien kustannusten verrattavuus suhteessa peruskouluun. Kunnilla on tietoa siitä, missä laajuudessa ja minkälaiseen toisen asteen koulutukseen sen asukkaat osallistuvat. Opiskelijakohtainen omavastuu on myös nykyistä asukaskohtaista omavastuuta ymmärrettävämpi tapa ottaa huomioon kunnan kustannusvastuu opiskelevista asukkaistaan. Jäljelle jäävältä osalta valtion ja kuntien välinen kustannustenjakotulisi otetuksi huomioon yleisen rahoitustuen tasossa.

Alustavien arvioiden mukaan toisen asteen koulutuksesta kotikunnan maksettavaksi tuleva osuus voisi olla 19 000 markkaa oppilaalta. Tämä vastaa suurin piirtein lukiokoulutuksen alinta yksikköhintaa. Kuntien osuus toisen asteen koulutuksen laskennallisista kustannuksista (yhteensä n. 10 miljardia markkaa vuonna 2000) kohoaa tällöin hieman suuremmaksi kuin kuntien nykyisen asukaskohtainen rahoitusosuus (5,7 miljardia markkaa vuonna 2000). Erotus (166 markkaa asukkaalta) voidaan ottaa huomioon yleisen rahoitustuen kasvuna.

Valtion rahoitus kompensoi ammatillisen koulutuksen eri haarojen väliset, useissa tapauksissa suuret yksikköhintaerot. Kunnilla ei aiheudu riskiä siitä, millaiseen ammatilliseen koulutukseen sen väestö osallistuu. Suurten yksikköhintaerojen takia tämä onkin perusteltua. Opiskelijoiden vapaa hakeutuminen ei vaarannu.

Ammatillinen lisäkoulutus, kansalaisopistot sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden rahoitus voi säilyä nykyisellään, lähinnä suoriteperusteisen valtionosuusjärjestelmän piirissä.

Suoriteperusteista valtionosuusmallia on ehdotettu myös terveydenhuoltoon. Nykyinen kunnallinen rahoitusmalli on vaikeuksissa pienten terveyskeskusten pahenevan henkilöstöpulan, erikoissairaanhoidon nopeasti kasvavien kustannusten sekä pienten kuntien terveydenhoitomenojen suuren vaihtelun takia. Sen tilalle voisivat ajatella suoriteperusteista mallia, jossa sairaanhoitopiirit vastaisivat koko terveydenhoidosta terveyskeskuksista erikoissairaanhoidon. Sairaanhoitopiirit voisivat saada laskennallisten tarvearvion mukaisen korvauksen valtiolta. Sairaanhoitopiirit olisivat riittävän suuria terveydenhoidon kustannusten vaihtelun tasoittamiseksi, ja tarvekriteereiden määrittäminen olisi niiden osalta tarkempaa kuin kooltaan hyvin erilaisissa kunnissa. Kuntien omarahoitusosuus voitaisiin järjestää eri tavoin. Se voidaan ottaa huomioon yleisessä rahoitustuessa. Myös vakioitu, potilaskohtainen omavastuu on mahdollinen.

Yleisen rahoitustuen piiriin kuuluvien tehtävien supistamista sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan perustella sillä, että juuri terveydenhuollon tarve ja kustannukset vaihtelevat erityisesti kunnan palvelurakenteesta johtuvista syistä. Laskennallinen malli edellyttää suhteellisen suurta väestöpohjaa ollakseen riittävän tarkka. Terveydenhuollon palvelut on sitä paitsi mahdollista järjestää järkipäisemmin, kun väestöpohja on riittävän laaja.

On toisaalta otettava huomioon, että terveydenhuoltoketju on monimutkainen kokonaisuus. Palvelut voidaan järjestää eri kunnissa eri tavoin. Tämä voi tehdä suoriteperustaisen rahoituksen terveydenhuollossa tietyiltä osin ongelmalliseksi. Vaikka sairaanhoitopiiri vastaisikin koko terveydenhoitoketjusta terveystieteistä erikoissairaanhoidon, on esimerkiksi vanhusten hoitoon usein valittavissa joko terveydenhoidon tai sosiaalihuollon palvelut.

Kustannusperusteiset valtionosuudet

Kustannusperusteiset valtionosuudet muodostavat erinäisistä pienistä, vain joitakin kuntia koskevista tai kunnittain hyvin epätasaisesti jakautuvista erityispalveluista, joita ei käytännön syistä voida sisällyttää laskennallisten järjestelmien, sen kummemmin kuntien yleisen rahoitustuen kuin suoriteperusteisten valtionosuuksienkaan ryhmään. Joitakin ehdotuksia kustannusperusteisiksi valtionosuuseriksi tehdään viimeisessä luvussa.

Eri valtionosuussalkkuja ei saa sekoittaa keskenään

Peruspalvelujen jakautumisen erityyppisten valtionosuuksien kesken on oltava perusteellista selkeä. Yleisen rahoitustuen piiriin kuuluvat kuntien keskeiset palvelut, jotka kaikkien kuntien on jollakin tavalla järjestettävä, joiden osalta kuntien järjestämisvastuu on yksiselitteinen ja jotka voidaan kohtuullisen tarkasti sisällyttää laskennallisiin, asukaskohtaisiin valtionosuuksiin. Suoriteperusteiset valtionosuudet ovat taas luonteva ratkaisu niissä tapauksissa, joissa palvelu, esimerkiksi ammatillinen koulutus, käsittää laajan väestöpohjan, ja palvelun järjestäjä on esimerkiksi kuntayhtymä. Mutta tämän lisäksi suoriteperusteisen valtiollisen rahoituksen edellytyksenä on mm. se, että palvelu on erotettavissa selkeästi kuntien itsensä järjestämisestä palveluista ja että kunnille itselleen kuuluvien palvelujen työntämistä suoriteperusteisesti rahoitettujen – ja kalliimpien – palvelujen piiriin ei esiinny. Tällainen palveluvastuun siirtäminen merkitsisi kustannusten kohoamista ja tehottomuutta.

Eri valtionosuusjärjestelmien välisten rajojen selkeys on tärkeää myös poliittisen päätöksentekojärjestelmän sisäisiä paineita ajatellen. Poliittisessa päätöksenteossa, joka itsessään on tapauskohtaisesti reagoivaa luonteeltaan, on sisäänrakennettu taipumus ”korvamerkintään”. Tämä koskee myös valtion kunnille suunta-

maa rahoitusta. Paine yleisen rahoitustuen piirissä olevien palvelujen määrän rajoittamiseen on alituinen. Jotta tämä paine ei pääsisi purkautumaan kuntien itsehallinnollista asemaa ja viime kädessä myös palvelujärjestelmän tehokkuutta vaarantavaksi vyöryksi, on eri valtionosuusjärjestelmät pidettävä selvästi erossa toisistaan. Samoin on tarkoin säädeltävä tehtävien siirtoa ”valtionosuussalkusta” toiseen.

Selvitystyö on keskittynyt lähinnä yleisen rahoitustuen piirissä olevien peruspalvelujen rahoitusta koskeviin tarkistusehdotuksiin. Seuraavaksi käsitellään yksityiskohtaisemmin sitä päätöksenteko- ja neuvottelumenetelmää, joka liittyy näiden peruspalvelujen rahoitustarpeen sekä valtion ja kuntien välisen kustannusten jaon arviointiin. Tarkasteltavana on siis yleisen rahoitustuen piirissä oleva peruspalvelujärjestelmä yhtenä kokonaisuutena.

5. PERUSPALVELUJEN RAHOITUSTA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO SEKÄ VALTION JA KUNTIEN VÄLINEN NEUVOTTELUMENETTELY

Nykyisen lainsäädännön perusajatus: kiinteä kustannustenjako

Nykyisen valtionosuuslainsäädännön ja neuvottelumenettelyn kokoava periaate on peruspalveluvelvoitteiden kiinteä kustannustenjako valtion ja kuntien kesken. Valtio osallistuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen käyttökustannuksiin erikseen määriteltäjä, kuntien omarahoitusvastuuseen sisällytettyjä valtionosuusleikkauksia lukuun ottamatta samassa suhteessa kuin vuonna 1997. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä valtion kustannusosuudeksi käyttömenoista on määriteltä vuodesta 1998 lähtien 24,2 %, opetustoimen tehtävissä vastaavasti 57 %. Kustannustenjako tarkistetaan neljän vuoden välein. Viimeisin määrävuositarkistus sisältyy valtion vuoden 2001 talousarvioon. Budjettiesitykseen sisältyi kustannustenjaon tarkistuksen aiheuttamien valtionosuuksien lisäyksen jakaminen kolmelle vuodelle 2001–2003 (vast. 50 %, 25 % ja 25 %). Sitten tulopoliittisen kokonaisratkaisun yhteydessä sovittiin, että kunnat saavat budjettiesityksessä vuodelle 2003 lykätyn neljänneksen kustannustarkistuksesta jo vuonna 2002.

Kustannustenjaon määrävuositarkistusten ohella nykyinen valtionosuuslainsäädäntö velvoittaa ottamaan huomioon vuosittain valtionosuustehtävien laajuudessa ja laadussa sekä kustannustasossa tapahtuneet muutokset. Kustannustason muutosten huomioon ottamisesta todetaan erikseen, että kaksi kolmasosaa määräytyy kunnan ansiotason ja kuntien palkkasidonnaisten maksujen muutoksista, yksi kolmasosa yleisen hintatason muutoksesta. Näin määritellyt kustannustason muutokset otetaan huomioon arvioidusta vähintään puoleen, enintään täyteen määrään.

Tällä tavalla päätöksentekomenettely kunnioittaa kuntien itsehallintoa jättämällä huomiotta kuntien tulot niiden oman kustannusvastuun ylittävältä osalta. Laki jättää toisaalta auki sen, miten toteuttaa valtion ja kuntien yhteisvastuu peruspalvelujen turvaamisesta, jos

peruspalvelujen rahoitustarve, kansantalouden tila sekä valtion ja kuntien rahoitustasapaino muuttuvat niin, että kiinteä kustannusten jako joutuu ristiriitaan valtion tai kuntien oman taloudellisen tilanteen – niiden verotulojen, muiden velvoitteiden tai rahoitustasapainon – kanssa. Valtiontalouden tasapainottamiseksi 1990-luvun puolivälissä tehdyt leikkaukset on toteutettu lisäämällä kuntien omarahoitusosuutta. Vuodesta 1993 lähtien voimassa olleesta kiinteästä kustannusten jaosta on siten tosiasiallisesti poikettu.

Nykyisen lainsäädännön ongelmia niinkään on, että se jättää taka-alalle peruspalvelujärjestelmän yhteenlasketut kustannukset ja niissä tapahtuvat muutokset. Palvelujen tarvetta ja kustannusten arviointia koskeva päätöksentekomenettely on määritelty vain hyvin yleisellä tasolla. Päätöksenteolla on taipumus hajautua kokonaisuudesta osiin ja muodostua yhteisvastuullisen peruspalveluista huolehtimisen sijasta osapuolten väliseksi kiistelyksi. Näin käy erityisesti silloin, jos nykyisen lainsäädännön ahtaat raamit uhkaavat asettaa palveluvelvoitteet ja kustannusten jaon ristiriitaan suhteessa julkisen talouden kokonaisresursseihin sekä resurssien jakautumiseen valtion ja kuntien välillä. Valtio ja kunnat ovat käytännössä päätyneet vääntämään kättä esimerkiksi uusien velvoitteiden aiheuttamista kustannuksista.

Peruspalvelujen laadussa ja koostumuksessa tapahtuvat muutokset sekä näiden vaikutus kustannuksiin eivät tule nykyisessä päätöksentekomenettelyssä systemaattisesti huomioon otetuksi. Tämä koskee erityisesti palveluiden tasolle ja koostumukselle asetettavia tavoitteita, jotka voivat liittyä esimerkiksi väestön ikärakenteen muutoksiin. Kun palvelujen määrän ja laatuvaatimusten, niiden kustannusten sekä kustannusten jakautumisen välillä on ristiriitaa, resurssien ja velvoitteiden yhteen törmäyksestä käytännön päätöksenteossa kärsii viime kädessä palvelujen laatu.

Palvelujärjestelmän resurssisuunnittelua heikentää se, etteivät hallitus ja eduskunta ota kokoavasti kantaa peruspalvelujen kehittämiseen yhtenä kokonaisuutena. Peruspalvelujärjestelmän hahmottomuus valtakunnallisessa päätöksenteossa myötävaikuttaa siihen, että palvelut jäävät päätöksenteossa alakynteen verrattuna esimerkiksi kotitalouksille maksettuihin suoriin tulonsiirtoihin. Tulonsiirtoja koskevien ratkaisujen vaikutukset ovat päätöksentekotilanteessa välittömästi esillä, ja yksittäisellä tulonsiirtoerällä on yleensä takanaan oma painostusjärjestönsä. Kuntien vastuulle jäävät peruspalvelut eivät nouse esiin yhtä konkreettisesti. Poliittinen päätöksenteko voi vääristyä tavalla, joka ei ole pidemmän päälle hyväksi hyvinvointiyhteiskunnan oikeudenmukaisuuden ja kestävyyskannalta.

Kaiken kaikkiaan voi väittää, että nykyinen, valtion ja kuntien kiinteään kustannusten jakoon perustuva peruspalveluiden rahoitusjärjestelmä ei ole kestäväällä pohjalla peruspalvelujen rakenteen ja kustannusten muuttuessa sekä koko kansantalouden, valtion ja kuntien taloudellisen tilanteen vaihdellessa. Tässä luvussa hahmotellaan malli peruspalveluja koskevaksi valtakunnalliseksi päätöksenteko- ja neuvottelujärjestelmäksi, jonka lähtökoh-

tana on palvelujärjestelmän kokonaisuus ja joka kokoaa tasapuolisella tavalla yhteen palvelujen sisältöä, kustannuksia sekä kuntien itsehallintoa ja kuntataloutta koskevat näkökohdat.

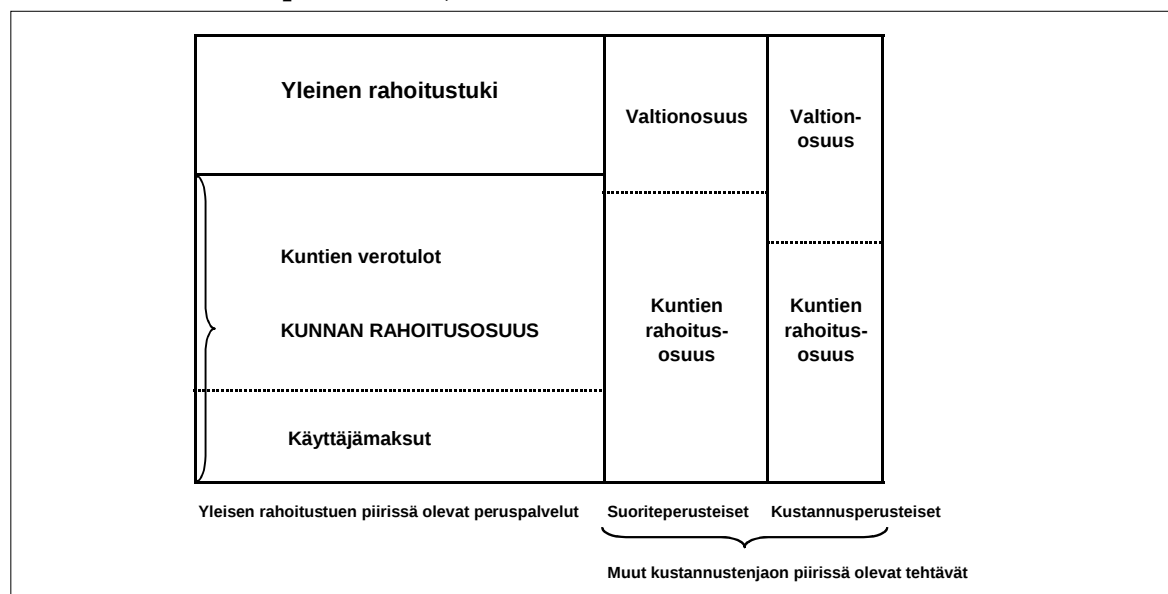
Peruspalvelubudjetti

Edellä on esitetty, että valtionosuusjärjestelmän keskeiseksi lohkoksi muodostuu yhtenä eränä hallinnoitu ja budjetoitu yleinen rahoitustuki. Sen välityksellä valtio osallistuu sellaisten peruspalvelujen rahoitukseen, joita koskevat toiminnalliset ratkaisut – järjestämistapa, keskinäinen priorisointi, laadunvalvonta jne. – kuuluvat ensisijaisesti kunnille, mutta joiden rahoittamiseen valtio osallistuu. Keskeinen tavoite yleisen rahoitustuen kokoamiselle yhteen onkin juuri sen piiriin kuuluvien peruspalveluiden rahoitusta koskevan päätöksenteon selventäminen.

Peruspalvelujen rahoitusta arvioidaan tässä luvussa palvelujärjestelmän kokonaisuuden tasolla. Kuntien välisiä eroja korjaavat järjestelmät otetaan erikseen käsiteltäviksi seuraavassa luvussa. Tämän luvun tarkistusehdotukset koskevat siis koko peruspalvelujärjestelmän rahoitusta koskevaa päätöksentekojärjestelmää sekä valtion ja kuntatalouden välistä suhdetta. Edellisessä luvussa tehty ehdotus yleisen rahoitustuen rakenteen muuttamiseksi siten, että valtion rahoitustuen kokonaismäärä määräytyy kuntien välisistä korjauseristä riippumattomasti, selventää osaltaan tätä erottelua.

Tämän luvun tarkistusehdotuksissa tähdennetään kautta linjan peruspalveluiden rahoitustarpeen kokonaisuutta. Tätä varten otetaan käyttöön peruspalvelubudjetin käsite (ks. kuvio 4). Peruspalvelubudjetti sitoo kunkin vuoden osalta valtakunnallisina ko-

KUVIO 4. Peruspalvelubudjetti



konaissuureina yhteen toisaalta lainsäädännön, väestön ikärakenteen ja muiden tekijöiden määräämän palveluvolyymien sekä toisaalta kunkin palvelun yksikkö hinnat. Näiden tulona määräytyy koko peruspalvelujärjestelmän vuotuinen kustannusrasitus (laatikon pinta-ala kuviossa).

Peruspalvelubudjettiin sisällytetään, kuten jatkossa käy tarkemmin ilmi, käytännössä ne sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetuksen ja kulttuuritoimen piiriin kuuluvat kuntien tehtävät, joiden järjestäminen kuuluu kunnille, mutta jotka otetaan valtionosuuksia mitoitettaessa huomioon. Ne ovat myös lakisääteisesti määrätyn valtion ja kuntien välisen nykyisen kustannustenjaon piirissä. Peruspalvelubudjetti jäsentää kaksi eri kysymysryhmää:

- Mikä on palvelujen yhteenlaskettu rahoitustarve ja miten siihen vaikuttavat väestörakenteen, palvelutuotannon kustannusten ja lainsäädännön muutokset? Peruspalvelubudjetissa nämä kysymykset koskevat toisaalta palveluvolyymissa, toisaalta niiden yksikkökustannuksissa tapahtuvia muutoksia (kuvion 4 pinta-ala).
- Miten rahoitus jaetaan kansalaisten palvelumaksujen, kuntien rahoitusosuuden ja valtion yleisen rahoitustuen kesken (rahoitustarvetta kuvaavan laatikon jakautuminen vastaaviin osiin kuviossa 4)?

Tässä luvussa tehdään tarkistusehdotuksia myös rahoitukseen liittyvään päätöksentekojärjestelmään:

- Mikä on eri ministeriöiden välinen työnjako, kun arvioidaan peruspalveluiden rahoitustarvetta sekä rahoituksen jakamista valtionosuuksien, kuntien rahoitusosuuden ja palvelumaksujen kesken sekä valmistellaan näitä koskevia poliittisia päätöksiä? Kysymys on ennen kaikkea yleistä rahoitustukea koordinoivan, valtionosuustehtävistä vastaavan ministeriön ja eri peruspalveluista hallinnonaloittain vastaavien ministeriöiden, lähinnä sosiaali- ja terveysministeriön sekä opetusministeriön, vastuusuhteista.
- Miten hallitus ja eduskunta osallistuvat peruspalvelujärjestelmää ja sen rahoittamista koskevaan päätöksentekoon? Miten peruspalvelubudjetti liittyy valtion kehysbudjetointiin sekä vuotuisen talousarvion sekä millaisia tarkistuksia peruspalvelubudjetin näkökulma edellyttää valtionosuuslainsäädäntöön?

Peruspalvelubudjettiin liittyy myös kysymys siitä, miten palvelujen rahoittamiseen osallistuvat valtion (ja käyttäjämaksuista vastaavien kansalaisten) ohella kunnat, jotka myös vastaavat palvelujen järjestämisestä. Kunnat ovat itsehallinnollisia julkisyhteisöjä, joilla on oma verotusoikeus. Tämä nostaa esiin kysymykset:

- Miten peruspalveluiden rahoituksen jakautuminen valtion ja kuntien kesken määräytyy? Millä periaatteella jaetaan peruspalveluvolyymien muutoksesta aiheutuva rahoitustarpeen muutos? Miten näissä päätöksissä otetaan huomioon kuntien itsehallinnollinen asema ja oma verotusoikeus?

- Miten kunnat osallistuvat peruspalveluiden rahoitusta koskevan päätöksenteon valmisteluun? Millaiset järjestelyt ovat tarpeen erityisesti valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä?

Peruspalvelubudjetin rakenne ja rahoitusperiaate

Kuntien tehtävät voi valtion rahoitusvastuun näkökulmasta jakaa lakisääteisiin ja vapaaehtoiisiin. Vaikka jako on periaatteessa selvä, voi käytännössä aiheutua vaikeuksia esimerkiksi siitä, mikä on peruspalvelujen lakisääteinen tai yleisesti hyväksytty tavoitetaso ja miltei osin on taas kysymys kunnan vapaaehtoisesti tarjoamasta, säädettyä korkeatasoisemmasta palvelusta. Jako on varsin tulkinnanvarainen esimerkiksi terveydenhuollon osalta. Palveluiden tavoitetason määrittämiseen ja vastaavien yksikkökustannusten arvioinnin täsmentämiseen on tarpeen kiinnittää huomiota peruspalvelubudjetin kehittämisessä.

Lakisääteisten ja vapaaehtoisten tehtävien erotteluun liittyy Euroopan Neuvoston paikallishallinnon peruskirjassa esitetty rahoitusperiaate. Sen mukaan valtio on kunnille velvoitteita sääätessään vastuussa siitä, että kunnilla on riittävä rahoitus näistä suoriutumiseen. Myös perustuslakivaliokunta on vahvistanut tämän velvollisuuden varmistaa rahoituksen riittävyys lainsäätämisen yhteydessä perusoikeusuudistuksesta laatimassaan mietinnössä (PeVM 25/1994). Siinä todetaan, että ”...kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla. Tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille. Perusoikeussäädökset eivät siten itsessään voi määrittää sitä, miten kustannusten jako valtion ja kuntien välillä toteutetaan.”

Miten rahoitusperiaate olisi sovellettavissa Suomen oloihin? Kun otetaan huomioon kunnallinen itsehallinto ja kunnan verotusoikeus sen osana, seuraa rahoitusperiaatteesta, että valtion kunnille säättämien velvoitteiden muutos ei saa periaatteessa aiheuttaa muutosta kunnalliseen veroasteeseen. Muutos kunnallisessa veroasteessa liittyy siis kuntien vapaaehtoisesti päättämiin palvelusuoritteisiin. Jos näin on, paikallisella demokratialla on selkeä taloudellinen perusta.¹

Tämä rahoitusperiaatteen sovellutus käy hyvin kunnallisveroon ja kiinteistöveroon, joiden osalta veroprosentti on kuntien itsensä päätettävissä. Yhteisöveron tulkinta

¹ Vastaavasti tulisi periaatteessa edellyttää, että kuntakohtaiset erot veroprosentissa heijastavat eroja kuntien itselleen vapaaehtoisesti ottamissa velvoitteissa. Ei voi väittää, että Suomessa asian laita olisi tällä hetkellä näin. Pikemminkin lienee niin, että niissä kunnissa, joissa veroprosentti on keskimääräistä alhaisempi, myös palvelujen taso on usein keskimääräistä korkeampi. Tämä osoittaa, paitsi sitä, että joissakin kunnissa asiat on ehkä hoidettu keskimääräistä paremmin, myös sitä että valtionosuusjärjestelmässä toteutettavat, kuntien väliset palvelutarve- ja verotuloerot huomioon ottavat korjaukset ovat vajavaisia.

on hankalampi. Yhteisöveroprosentista ja sen tuoton jakamisesta veronsaajien kesken säädetään lailla. Kysymystä yhteisöveron tuoton vaihteluista samoin kuin yhteisöveron suhteellista merkitystä kuntataloudessa joudutaan pohtimaan erikseen. Valtion – koko kansantalouden vakauteen sekä erikseen peruspalvelubudjetin tasapainoon perustuvaa – intressiä kuntien yhteisöverotuottojen vaihteluiden tasoittamiseen ei voida kiistää.

Rahoitusperiaate koskee myös niitä toimia, joilla valtio vaikuttaa kuntien tuloihin. Jos valtio muuttaa kunnallisverotuksessa verotettavaa tuloa esimerkiksi muuttamalla ansiotulovähennystä tai muita vähennyksiä, on tämä otettava huomioon peruspalveluiden rahoituksen riittävyttä arvioitaessa. Rahoitusperiaatteen soveltamista peruspalvelubudjetin kustannustenjakoon valtion ja kuntien kesken tarkennetaan myöhemmin. Sitä ennen on vielä täsmennettävä, mitkä tehtävät peruspalvelubudjettiin on syytä sisällyttää.

Peruspalvelubudjettiin sisällytetään ensiksikin yleisen rahoitustuen piiriin kuuluvat tehtävät. Näitä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto kokonaisuudessaan eräitä myöhemmin erikseen esille otettavia erityistehtäviä lukuun ottamatta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitustarve on vuoden 2000 tasossa kokonaisuudessaan n. 60 miljardia markkaa. Opetustoimesta yleiseen rahoitustukeen sisällytettiin puolestaan perusopetus (n. 13,5 miljardia markkaa) sekä taiteen perusopetus. Myös kuntien kirjastoihin, kulttuuritoimintaan, liikuntatoimintaan ja nuorisotyöhön myönnetään asukaskohtaisia laskennallisia valtionosuuksia. Ne on kuitenkin syytä pitää erillään yleisestä rahoitustuesta niin kauan kuin niiden rahoitus perustuu veikkausvoittovaroihin. Tämä veikkauksen juridiseen asemaan perustuva muotoseikka tai se, että eräät näistä palveluista eivät ole nykyisin kustannustenjaon piirissä, ei estä sisällyttämistä kokonaisuudessaan peruspalvelubudjettiin kaikkia näitä tehtäviä, joiden kokonaiskustannukset ovat n. 1,4 miljardia markkaa.

Peruspalvelubudjettiin sisältyvät myös suoriteperusteisten valtionosuuksien piirissä olevat peruspalvelut. Näitä ovat lähinnä opetustoimen tehtävät perusopetusta lukuun ottamatta, siis ammattikorkeakoulut, ammatillinen koulutus ja lukiot (yhteensä n. 10 miljardia markkaa), oppisopimuskoulutus, ammatillinen lisäkoulutus, kansalaisopistot sekä museoiden, teattereiden ja orkestereiden rahoitus (yhteensä n. 3,7 miljardia markkaa). Näistä tosin ammatillinen lisäkoulutus, museot, teatterit ja orkesterit eivät nykyisellään kuulu valtion ja kuntien kustannustenjaon piiriin. Ne on kuitenkin johdonmukaista sisällyttää peruspalvelubudjettiin. Samoin kuuluvat peruspalvelubudjettiin ne kustannusperusteisten valtionosuuksien piirissä olevat toimeksiantotehtävät, joista varsinaisesti vastaa valtio ja joiden sisältö voi ajan myötä muuttua.

Oma ryhmänsä ovat ne kuntien lakisääteiset tehtävät, jotka eivät kuulu kustannustenjaon piiriin mutta joita valtionosuuslain tai ao. tehtävälajeissa pidetään nykyisen yleisen valtionosuuden perusteena. Nämä tehtävät kuuluvat yleensä muun kuin opetusministeriön tai sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan. Ne ovat palo- ja pelastustoimen, kuluttajaneuvonnan, rakennustarkastuksen ja maaseutuasiamiehen kaltaisia eri-

tyistehtäviä (yhteinen kustannuspohja n. 2 miljardia markkaa). Koska näihin tehtäviin ei sovelleta systemaattista kustannustenjakoa, niitä ei voi pitää nykyisellään varsinaisina peruspalveluina valtion ja kuntien välisen rahoitusvastuun näkökulmasta. Ne eivät siis kuulu suoraan peruspalvelubudjettiin. Mutta kuntien lakisääteisinä velvoitteina on niiden kustannuspohjassa tapahtuvia muutoksia silti seurattava peruspalvelubudjetin yhteydessä systemaattisesti. Merkittävät kustannusmuutokset on niidenkin osalta syytä ottaa huomioon. Mikään ei estä sitä, että tulevaisuudessa näiden tehtävien kustannusseurantaa kehitetään ja ne sisällytetään joko rahoitustuen, suoriteperustaisten valtionosuuksien tai kustannusperustaisten toimeksiantotehtävien muodossa itse peruspalvelubudjettiin.

Kuntien vapaaehtoiset tai väljemmin säädellyt tehtävät jätetään peruspalvelubudjetin koaman neuvottelu- ja päätöksentekomenettelyn ulkopuolelle. Näiden yleishallinto-, liikenne-, infrastruktuuri- ja suunnittelutehtävien arvioitu kustannuspohja on n. 12,5 miljardia markkaa vuonna 2000. Niiden jättäminen peruspalvelubudjetin ulkopuolelle ei sulje pois sitä, että osapuolet seuraavat myös peruspalvelubudjetin ulkopuolisten tehtävien kustannuksia ja niiden rahoituksen riittävyyttä. Niihin ei kuitenkaan suoraan sovelleta rahoitusperiaatetta.

Varsinaisten peruspalvelujen ulkopuolisten tehtävien osalta on kuntatalouden rahoituksen riittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, että osa kuntien omasta rahoituksesta käytetään näiden lakisääteisten tai muuten välttämättömien tehtävien hoitamiseen.

Ministeriöiden työnjako

Peruspalvelubudjetti kokoa yhteiden useiden eri ministeriöiden tehtäviä. Ministeriöiden välinen vastuunjako palautuu lähtökohdiltaan peruspalvelubudjetin rakenteeseen. Ministeriöt, jotka vastaavat omalle hallinnonalalleen kuuluvien palvelujen kehittämisestä ja valmistelevat tähän liittyvän lainsäädännön, tekevät esityksen näiden peruspalvelujen sisällöstä, tavoitetasosta sekä niiden rahoitustarpeesta. Valtionosuuksia hoitava ministeriö puolestaan koordinoi rahoituksen jakautumisen valtion ja kuntien kesken.

Tämä työnjako merkitsee itse valtionosuuspäätösten osalta käytännössä sitä, että ministeriöt ensiksikin arvioivat ja ennakoivat peruspalveluiden volyymissa ja rakenteessa tapahtuvia muutoksia esimerkiksi väestörakenteen muuttuessa sekä valmistelevat asiaan liittyvää lainsäädäntöä. Tämän ohella ne määrittävät eri palvelujen laskennalliset kustannukset ja vastaavat niiden määrittämisestä säätelevästä lainsäädännöstä. Näin ne määrittävät yleisen rahoitustuen kuntakohtaiset, palvelujen tarve- tai olosuhdetekijöihin liittyvät korjauserät. Ministeriöt budjetoivat ja hallinnoivat suorite- tai kustannusperusteisia valtionosuuksia. Tehtävien kustannukset ja niihin liittyvät valtionosuudet on puolestaan sovitettava valtion ja kuntien kustannustenjakoon osana peruspalvelubudjetin kokonaisuutta. Palvelujen yksikköhinnat ja kuntien omarahoitusvastuu vaikuttavat suorite- ja kus-

tannusperusteisten valtionosuuksien osalta valtion rahoitusosuuden tasoon yleisen rahoitustuen piirissä olevien tehtävien tavoin. Jos taas on kysymys yleisen rahoitustuen piiriin kuuluvista tehtävistä, rajoittuu ministeriöiden vastuu yksikköhintojen tason sekä palveluvelvoitteiden sisällön määrittämiseen.

Palveluvelvoitteiden muutoksia merkitsevän uuden lainsäädännön valmistelussa on käytännössä luontevinta, että ministeriöt voisivat käydä kuntia koskevat neuvottelut hallituksen antamaan neuvotteluvaltuutukseen sisältyvän kokonaiskustannusarvion ja kustannusten jaon perusteella. Valmistelujärjestelmä on rakennettava niin, että täsmennettävät ehdotukset palveluvelvoitteiden muutoksesta on yleisellä tasolla sovitettu etukäteen peruspalvelubudjetin yleisiin kustannusraameihin. Neuvotteluvaltuutus korvaisi tässä suhteessa tavallaan ministeriöiden budjettikehyksen nykyisen roolin.

Valtionosuuksista vastaava ministeriö koordinoi palvelujärjestelmän rahoituksen seurantaa sekä tekee esityksen peruspalveluiden rahoituksen jakautumisesta valtion ja kuntien kesken. Se kokoaa tätä varten yhteen muiden ministeriöiden arviot eri palvelujen rahoitustarpeesta. Jos kokonaiskustannusrasitus osoittautuu sellaiseksi, että sitä on kansantalouden tai julkisen talouden tilaan liittyvin syin syytä muuttaa, valtionosuusministeriö palauttaa peruspalveluiden yhteenlaskettuja kustannuksia koskevat arviot uusine raameineen ministeriöille, jotka päättävät raamien edellyttämien menojen muutosten kohdentamisesta.

Valtionosuuksista vastaavan ministeriön toinen keskeinen tehtävä ministeriöiden valmistelun koordinoinnin ohella on kuntataloutta koskevan arvion laatiminen. Ministeriö laatii tätä varten ennusteen kuntatalouden kehityksestä. Kuntataloutta koskeva arvio puolestaan muodostaa lähtökohdan rahoitusperiaatteen soveltamiselle valtion ja kuntien kustannustenjaossa. Tätä varten arvioidaan vallitsevin kunnallisveroastein toteutuvat kuntien tulot, muiden lakisääteisten tehtävien kuin peruspalveluiden kunnille aiheuttamien menojen muutos sekä kuntien rahoitustasapaino. Näiden tietojen nojalla tehdään arvio peruspalvelumenoihin osoitettavassa olevasta kuntien rahoitusosuudesta. Kuntataloutta koskevan arvion sekä peruspalveluiden koko rahoitustarpeen perusteella ministeriö tämän jälkeen määrittää yleisen rahoitustuen tason ja varmistaa suoriteperustaisten valtionosuuksien yhteensopivuuden peruspalvelubudjetin kustannustenjaon kanssa. Yleinen rahoitustuki toimii siis peruspalvelubudjetin tasapainottavana eränä, joka säätelee valtion ja kuntien kustannustenjakoa ja pitää peruspalveluiden rahoituksen säädettyjen velvoitteiden edellyttämällä tasolla.

Yleisestä rahoitustuesta tulee järjestelmässä peruspalvelubudjetin rahoitustasapainoon sekä valtion ja kuntien kustannustenjakoon vaikuttava instrumentti. Sitä säätelemällä otetaan huomioon myös muissa kuin yleisen rahoitustuen piiriin kuuluvissa valtionosuustehtävissä sekä kuntien muissa lakisääteisissä velvoitteissa tapahtuvat muutokset. Yleistä rahoitustukea koskevissa päätöksissä on otettava huomioon, rahoitusperiaatteen mukaisesti,

kuntien tulot ja kuntatalouden tila. Koska yleinen rahoitustuki on tällainen kuntatalouden ja peruspalvelubudjetin kokonaistasapainon säätelyväline, on tärkeää, että sen piiriin kuuluvien valtionosuuksien nykyinen ministeriökohtainen hallinnointi puretaan.

Palvelujen tuotantokustannusten muutokset otetaan valtionosuuspäätöksissä nykyään huomioon ansiotason muutosten ja kuluttajahintojen muutosten painotettuna keskiarvona. Peruspalvelubudjetin yhteydessä palvelujen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä on mahdollista arvioida joustavammin. Kun lisäksi valtionosuudet päätetään peruspalvelubudjetin tasapainoeränä koko peruspalvelubudjetin rahoitustarvetta ja kuntataloutta koskevan kokonaisarvion perusteella, ei ole tarpeen, että valtionosuuksien indeksitarkistuksiin jätetään nykyiseen tapaan harkinnanvara 50 %:sista täysimääräisiin korotuksiin. Tämän harkinnanvaran tarkoituksena nykyisessä päätöksentekomenettelyssä lienee ollut antaa mahdollisuus kuntatalouden kokonaistilan huomioon ottamiseen. Uudessa, kuntataloutta ja peruspalveluiden rahoitustarvetta koskevaan kokonaisarvioon perustuvassa päätöksentekomenettelyssä ei tällaista takaporttia tarvita.

Peruspalvelujen rahoituspohjaan kuuluvat myös käyttäjämaksut. Ne eivät ole kuuluneet tämän selvitystyön painopistealueisiin. Huomattava reaalin tasokorotus käyttäjämaksuissa, jotka enimmältään kohdistuvat terveyden- ja sosiaalihuollon palveluihin, ei liene mahdollista ilman sosiaaliturvan perusteellisempaa uudelleen järjestelyä. Sen sijaan on paikallaan todeta, että päätöksentekomenettely, jolla säilytetään käyttäjämaksujen nykyinen osuus peruspalveluiden rahoituksesta ja jolla ylläpidetään näiden maksujen reaalin taso, tulisi saada nykyistä systemaattisemmaksi. Käyttäjämaksujen indeksitarkistustarpeen arvioinnin kuuluu olla säännönmukainen osa peruspalvelubudjetin seuranta.

Kun peruspalvelubudjetista johdettu kustannustenjakotetaan käyttöön, on luonnollisesti päätettävä se kuntien peruspalvelumenojen lähtötaso, joka määrää kustannustenjaon ja johon myöhemmät, rahoitusperiaatteen nojalla määräytyvät tarkistukset kohdistuvat. Luontevaa on, että sen jälkeen kun aiemmin esitetyt, kuntien tulopohjaa vakauttavat tarkistukset on toteutettu, kustannusten jako määräytyy uutta järjestelmää käyttöön otettaessa vallitsevan tilanteen perusteella.

Mille ministeriölle valtionosuuksien koordinointi tehtävät tulisi osoittaa? Selvää on, että tällä ministeriöllä kuuluu olla auktoriteetti kuntatalouden arviointiin ja sen päätösten tulee nojautua johdonmukaisella tavalla hallituksen talouspolitiikan perustana oleviin, kansantaloutta ja valtiontaloutta koskeviin arvioihin. Vastuuministeriön yleinen talouspoliittinen mandaatti on tärkeää myös muiden ministeriöiden asemaa ajatellen. Ministeriö kokoaa yhteen muiden ministeriöiden arviot peruspalveluiden kustannusrakenteesta ja sopii niiden kanssa suorite- ja kustannusperusteisiin valtionosuuksiin sovellettavan kustannusten jaon sekä velvoitteiden muutoksiin liittyvät valtiontaloudelliset neuvotteluvaltuudet. Valtionosuuksia hoitava ministeriö ei siten ole pelkkä ministeriöiden esitysten yhteen kokoaja, vaan se varmistaa niiden yhteensopivuuden esimerkiksi hallituksen kehyspäätösten ja

sen talouspoliittisen kokonaislinjan kanssa. Peruspalvelubudjetin yhteydessä tehtävien arvioiden on kaikilta osin pidettävä yhtä muussa talouspoliittisessa päätöksenteossa sovellettavien, kansantaloutta ja julkista taloutta koskevien arvioiden kanssa.

Siihen, mille ministeriölle valtionosuuksia koskevat tehtävät osoitetaan, vaikuttaa osaltaan osoitettujen tehtävien laajuus. Laaja vaihtoehto on kokonaisuus, johon kuntatalouden seurannan ja valtionosuuksien lisäksi kuuluvat myös tämän selvityksen ulkopuolelle jääneet kuntahallinto, kuten kuntahallintoa koskevan yleisen lainsäädännön sekä kunnallisen demokratian ja paikallishallinnon kehittäminen. Suppea vaihtoehto taas merkitsee tehtävien rajaamista kuntatalouden seurantaan sekä peruspalvelubudjetin koordinointiin.

Myös valmisteltavana olevalla keskushallinnon uudistuksella on vaikutusta ministeriön osoitteen valintaan. Jos tässä yhteydessä päädytään ratkaisuun, että jokin ministeriö saa vastuulleen ministeriöiden toimivaltarajojen yli menevien hankkeiden koordinoinnin sekä julkisten resurssien hallinnonaloittaista uudelleen suuntaamista merkitsevien hankkeiden valmistelun, voisivat myös valtionosuudet luontevasti kuulua tälle ministeriölle.

Siitä riippuen, millaista tehtäväkokonaisuutta valtionosuuksista vastaavalle ministeriölle suunnitellaan ja millaiseksi ministeriöiden välinen työnjako muodostuu, voivat tehtävien hoitajana tulla kysymykseen lähinnä valtiovarainministeriö, sisäasiainministeriö tai valtioneuvoston kanslia. Asiaan ei ole syytä ottaa tässä vaiheessa kantaa. Korostettakoon kuitenkin, että kaikissa vaihtoehdoissa on tärkeää yleisten kansantaloutta ja julkista taloutta koskevien reunaehtojen yhtäpitävyys toisaalta peruspalveluvelvoitteita, kuntataloutta ja valtionosuuksia, toisaalta yleistä talouspolitiikkaa koskevissa päätösehdotuksissa. Ministerin, jonka toimivaltaan yleinen rahoitustuki kuuluu, tulisi joka tapauksessa kuulua talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan. Ellei johdonmukaisen päätöksenteon kannalta keskeistä koordinaatiota muun talouspolitiikan kanssa varmisteta, epämääräisyys peruspalveluvelvoitteiden kokonaiskustannusten sekä palveluvelvoitteiden ja resurssien vastaavuuden suhteen jatkuu.

Peruspalveluita ja kuntataloutta koskevan päätöksenteon parantamiseksi on pohdittava vielä erikseen sitä, miten siinä voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon julkisen hallinnon eri tahojen näkökohdat sekä vahvistaa näiden sitoutumista peruspalvelubudjetin arvioihin ja siinä linjattuihin tavoitteisiin. Tämä julkishallinnon sisäinen koheesio on entistä tärkeämpää, koska edellä hahmoteltu, peruspalvelubudjettiin liittyvä päätöksentekomenettely merkitsee sitä, että kiinteä kustannustenjako peruspalveluiden rahoittamisessa korvataan harkinnanvaraisella menettelyllä, jossa kuntien velvoitteiden yhteensopivuutta niiden taloudellisen kantokyvyn kanssa arvioidaan vuosittain. Menettely on toisaalta joustavampi ja sopeutumiskykyisempi muuttuviin olosuhteisiin kuin nykyinen. Toisaalta kunnat menettävät sen valtion päätösten ennakoitavuutta ainakin muodollisesti lisäävän selkänöjan, jota kiinteä kustannustenjako merkitsee. Päätöksentekojärjestelmän ennakoitavuuteen kuntien kannalta on siis kiinnitettävä erityistä huo-

miota. Tästä näkökulmasta tehdään seuraavaksi tarkistusehdotuksia ensiksi peruspalvelujärjestelmän poliittiseen seurantaan ja tavoitteenasetteluun. Tämän jälkeen haetaan parannuksia valtion ja kuntien väliseen neuvottelumenettelyyn.

Hallituksen peruspalveluohjelma tiedonantona

Valtion päätökset kuntien järjestämien peruspalveluiden rahoituksen osalta perustuvat nykyään kiinteään kustannustenjakoon sekä valtiontalouden kehysbudjetointiin ja vuosittaisiin talousarvioihin. Hallinnonalakohtaiset valtionosuudet sisältyvät ministeriöiden kehyksiin sekä niiden hallinnoimiin budjettimomentteihin. Ministeriöt valmistelevat näiden määrärahasuunnitelmien pohjalta uudet kehittämishankkeet. On väitetty, että oma budjettikehys painaa niiden päätöksenteossa uusien velvoitteiden aiheuttamia kokonaiskustannuksia enemmän ja kehyksissä pysymiseksi niiden taholta esitetään uusia velvoitteita alimoitetuin kustannuksin.

Jotta huomio peruspalvelujen rahoitusta koskevassa päätöksenteossa keskittyisi nykyistä selvemmin palvelujärjestelmän yhteenlaskettuihin kustannuksiin, ehdotettiin edellä kuntien järjestämiä peruspalvelua koskevien talousarvio-osioiden käsittelemistä erillisen peruspalvelubudjetin rahoituserinä. Peruspalvelubudjetti kokoa yhteen peruspalveluiden sisällön ja rakenteen sekä käyttäjämaksut, valtionosuudet ja kuntien rahoitusosuuden sen rahoituserinä. Valtionosuuksien kuntataloudellisten vaikutusten arvioinnin koordinoimiseksi ehdotettiin niinikään, että yleinen rahoitustuki, joka muodostaa valtaosan valtion rahoitusosuudesta peruspalvelubudjetissa, hallinnoidaan ja budjetoidaan yhtenä eränä. Peruspalvelubudjetin yhteyteen kuuluvat tämän ohella myös suoriteperusteiset valtionosuudet, lähinnä toisen ja korkean asteen koulutuksen valtionrahoitus, sekä erilaiset kustannusperusteiset valtionosuudet. Yleisen rahoitustuen mitoituksessa on lisäksi otettava huomioon myös muissa kuntien velvoitteissa tapahtuva kustannusten muutos.

Jotta peruspalveluiden rahoitus pysyisi tasapainossa palveluiden rahoitustarpeessa tai kuntataloudessa tapahtuvista muutoksista huolimatta, on edellä korostettu yleisen rahoitustuen roolia peruspalvelubudjetin tasapainotuseränä. Rahoitustasapainon turvaaminen edellyttää – sitä korostetummin mitä epävakaaammalla pohjalla kuntatalous on – vuorostaan kiinteästä kustannustenjaosta luopumista.

Peruspalvelujärjestelmän johdonmukaisen kehittämisen kannalta on peruspalvelujen rahoituksen vuotuisen tasapainon turvaamisen ohella tärkeää, että sekä valtion että kuntien sitoutuminen palvelujärjestelmän kehittämiseen on pitkäjänteistä ja että kumpikin osapuoli varautuu tähän kehittämiseen myös omassa taloussuunnittelussaan. Yleisen rahoitustuen käyttö peruspalvelubudjetin vuotuisena tasapainotuseränä ei saa liioin johtaa siihen, että siitä tulee vain valtion oman taloudenpidon varaventiili.

Peruspalvelujen rahoituksen vakauden sekä valtion rahoituksellisen sitoutumisen vahvistamiseksi ehdotetaan, että hallitus antaa eduskunnalle määräajoin erityisen tiedonannon useampivuotisesta peruspalveluohjelmasta. Peruspalveluohjelmaa tarkistetaan vuosittain. Sen linjauksiin nojaava peruspalvelujen rahoitus-suunnitelma täsmennetään puolestaan vuosittain valtion budjettikehysten sekä tulo- ja menoarvioesityksen yhteydessä.

Peruspalveluohjelmaa koskevan tiedonannon tarkoituksena on aikaansaada poliittinen vahvistus kuntien peruspalveluvelvoitteiden määrää, sisältöä sekä valtionosuuksia, erityisesti yleistä rahoitustukea sekä valtion ja kuntien kustannustenjakoa, koskevalle keskipitkän ajan linjaukselle. Tiedonanto on lisäksi omiaan vahvistamaan valtion ja kuntien yhteistyöstä riippuvaisen peruspalvelujärjestelmän asemaa ja näkyvyyttä poliittisessa päätöksenteossa. Luontevinta on, että uusi hallitus esittää toimikautensa alussa peruspalvelu- ja sekä kuntataloutta koskevat arvionsa ja tavoitteensa, samoin näihin perustuvan linjauksen valtionosuuksien kehityksestä vaalikauden aikana. Jotta myös eduskunta sitoutuisi näihin arvioihin ja linjauksiin mahdollisimman yksiselitteisesti, on paikallaan, että hallituksen peruspalvelu- ja kuntatalousohjelma esitetään nimenomaan tiedonantona, jonka käsitte-lyn lopuksi eduskunta äänestää myös hallituksen luottamuksesta.

Peruspalveluohjelman, samoin kuin myöhemmin esiteltävän valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn, tarkoituksena on lisätä suunnitelmallisuutta palvelujärjestelmän kehittämisessä. Ohjelma sisältää ne keskeiset linjaukset, joihin valtiontalouden oma vuotuinen taloussuunnittelu samoin kuin sen kuntien kanssa käymät neuvottelut perustuvat. Palveluiden sisältöä ja kustannuksia koskevien arvioiden ei peruspalveluohjelmassa tarvitse perustua passiivisesti pelkästään toteutuneeseen tilanteeseen, vaan siihen voi sisältyä rakenteellisia muutoksia koskevia tavoitteita. Ohjelma ja sen vuotuinen tarkistaminen myötävaikuttaisivat osaltaan myös siihen, että informaation vaihto valtion ja kuntien välillä sekä niiden keskinäinen neuvottelumenettely voi toimia nykyistä etupainotteisemmin eikä olisi siinä määrin reaktiivista, valmiisiin esityksiin kantaa ottavaa, niin kuin asian laita nykyään usein on.

Peruspalveluohjelma nojaa hallitusohjelmaan. Sillä on kuitenkin eräänlaisena valtion ja kuntien yhteistyöasiakirjana suurempi jatkuvuus kuin hallitusohjelmalla. Koska sen valmistelu on lisäksi erilaista kuin hallitusohjelman, jonka laatimistapa, sisältö ja painotukset sitä paitsi saattavat suurestikin vaihdella, on paikallaan, että tiedonanto esitetään erillään hallitusohjelmasta. Luonteva ajankohta tiedonannon jättämiselle olisi muutama kuukausi itse hallitusohjelman eduskuntakäsittelyn jälkeen – mikäli mahdollista, jo samassa yhteydessä, kun uusi hallitus esittää eduskunnalle ensimmäistä kertaa tarkistettut budjettikehykset. Peruspalvelutiedonannon valmisteluun osallistuvat sekä valtionosuuksista vastaava ministeriö että muut ministeriöt ja siitä neuvotellaan valmistelun eri vaiheissa myös kunta-osapuolen kanssa seuraavassa jaksossa tarkemmin esitettävällä tavalla. On niinikään luontevaa, että peruspalveluohjelman toteutumista seurataan omana osionaan myös hallituksen kertomuksessa eduskunnalle. Ohjelman vuotuista tarkistamista selvitetään tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Peruspalveluohjelman keskeisen sisällön muodostaa kuntien järjestämien lakisääteisten peruspalvelujen kehittämisohjelma. Tämän ohella siinä otetaan huomioon kuntien muiden lakisääteisten velvoitteiden rahoitustarve. Ohjelmaan sisältyy arvio kuntatalouden näkymistä, joihin yhdessä peruspalveluiden rahoitustarvearvion kanssa hallituksen valtiosuuslinjaus perustuu. Tiedonantona esitettävä peruspalveluohjelma voisi olla esimerkiksi seuraavankaltainen:

- Kansantaloutta ja julkista taloutta koskeva kokonaisarvio, joka on sopusoinnussa hallituksen yleisten talouspoliittisten linjausten kanssa.
- Peruspalveluiden sisällöllinen kehittäminen ja rahoitustarve.
 - Lähtökohtina ovat toisaalta kansantalouden ja julkisen talouden näkymiin sekä hallituksen poliittisiin linjauksiin perustuva peruspalveluiden kokonaisresurssointi, toisaalta arvio siitä, millaisia palveluvelvoitteita olemassa oleva sekä suunnitteilla oleva uusi lainsäädäntö asettaa palvelujärjestelmälle, kun otetaan huomioon demografinen muutos ja muut peruspalvelujen tarpeeseen vaikuttavat tekijät. Kunkin palveluryhmän osalta suoritetaan arvio tuottavuuden kehittämisedellytyksistä, samoin tuottavuus- ja panoskustannusennusteisiin perustuva arvio palvelujen yksikkökustannusten muutoksesta. Ohjelmaan kuuluu myös suunnitelma palvelujen sisällöllisestä kehittämistarpeesta; palvelujen tasosta ja saatavuudesta, samoin palvelujärjestelmän kehittämisen edellyttämistä resursseista. Ohjelmaan voi sisältyä yleinen linjaus esimerkiksi henkilöstö- ja koulutustarpeista. Ohjelmassa on mahdollista linjata palvelujen uudelleen kohdentamista ja uusien palvelujen tarvetta sekä ottaa huomioon näiden edellyttämä rahoitus.
 - Eri palvelujen määrällistä muutosta sekä niiden yksikkökustannuksia koskevien arvioiden perusteella peruspalveluohjelmassa laaditaan laskelma peruspalvelujen rahoitustarpeesta sekä arvioidaan tämän rahoitustarpeeseen yhteensopivuus kokonaistaloudellisten kehitysnäkymien sekä julkisen talouden yleisten raamien kanssa.
- Kuntatalous ja kuntien rahoitusosuus
 - arvio kuntien muiden, varsinaisiin peruspalveluihin kuulumattomien lakisääteisten velvoitteiden kuntataloudelle aiheuttamasta rasituksesta
 - hallituksen vero- ja maksupoliittisen linjauksen mukainen arvio kuntien verotulojen ja muiden tulojen kehityksestä
 - kuntatalouden rahoitustasapaino
 - em. reunaehdoista johdettu arvio kuntien osuudesta peruspalvelujen rahoitukseen
 - yleiskatsaus kuntien välisiin taloudellisiin eroihin; mahdolliset linjaukset verotulojen tasauksen sekä peruspalvelujen tarve- ja olosuhdekorjausten muuttamiseksi.
- Velvoitteiden muutokset
 - uudet tehtävät
 - tehtävien tasomuutokset

- muut velvoitteet
- erikseen maininta siitä, mitkä lakimuutokset edellyttävät kuntien kanssa käytäviä neuvotteluja kustannusten jaosta.
- Valtionosuudet
 - linjaus peruspalvelubudjetin kustannusten jaosta (peruspalveluiden rahoitustarve – kuntien rahoitusosuus)
 - yleinen rahoitustuki: sen piirissä olevat tehtävät ja yleisen rahoitustuen taso
 - suoriteperusteiset valtionosuudet ja niissä toteutettavan kustannusten jaon aiheuttama korjaus yleiseen rahoitustukeen
 - kustannusperusteiset toimeksiantotehtävät ja niiden rahoitus.

Valtion ja kuntien neuvottelumenettely

Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn kehittäminen tuo valtionosuuksia koskevaan päätöksentekoon kuntien kannalta tärkeää jatkuvuutta ja ennakoitavuutta. Valtion ja kuntien välinen neuvotteluyhteys on tiivistä. Erilaisia neuvottelukuntia on arvioitu olevan yli kolme sataa.² Niitä toimii paljon erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön, sisäasiainministeriön, opetusministeriön ja ympäristöministeriön hallinnonaloilla. Neuvottelujärjestelmän perustaa on lisäksi vahvistettu sekä juridisesti että poliittisesti. Keskeinen valtion ja kuntien välinen neuvotteluelin Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek) on lakisääteinen. Lipposen II hallituksen ohjelmaan perustuen käynnistyi lisäksi korkean tason poliittinen yhteydenpitoelin, valtio–kunta-neuvotteluryhmä.

Nykyistä neuvottelumenettelyä on pidetty ongelmallisena. Paitsi että sitä pidetään hajanaisena ja puutteellisesti koordinoituna, on sen keskeisinä heikkouksina pidetty erityisesti kahta asiaa. Lähinnä kuntien taholta on arvosteltu neuvottelumenettelyn reaktiivisuutta ja jälkijättöisyyttä. Asiat ovat tulleet yhteisiin neuvotteluelimiin vasta siinä vaiheessa, kun ne ovat jo sisäisesti pitkälle valmisteltuja ja neuvottelutilanne siten on jo ahdas. Myös valtion talousarvion valmistelussa voi ilmestyä varsin myöhäisessä vaiheessa, vielä budjettiriihesäkin, merkittäviä kuntatalouteen vaikuttavia esityksiä.

Neuvottelumenettelyn toinen ongelma, jota korostetaan erityisesti valtion taholla, on sen heikko sitovuus ja edustavuus. Kuntia neuvotteluissa edustava Kuntaliitto on koettu sisäisesti hajanaiseksi ja mandaatiltaan heikoksi. Valtion ja kuntien edustajien välillä on vielä neuvottelujen jälkeenkin toisistaan poikkeavia käsi-

² Ks. Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka ja Lasse Oulasvirta (toim.): *Tuleeko neuvottelemalla tulosta?* Tampere University Press, 2000.

tyksiä esimerkiksi uusien hankkeiden kustannuksista ja muista vaikutuksista kuntien toimintaan. Myös lainvalmistelussa on kustannusvaikutusten arvioinnin kannalta ilmeisiä puutteita.

Edellä hahmoteltu valtionhallinnon päätöksentekomenettely tarjoaa mahdollisuuden korjata näitä puutteita peruspalvelujärjestelmän kehittämisen ja tämän kunnallistaloudellisten vaikutusten huomioon ottamisen osalta. Valtionosuuksista vastaavan ministeriön tehtäviin kuuluisi luontevasti neuvottelumenettelyn koordinointi ja sen sisäisen informaationvälityksen parantaminen. Neuvottelujärjestelmän selkeyttämiseksi on paikallaan, että erotetaan toisistaan toisaalta neuvottelujen valmisteleva taso, toisaalta varsinaiseen päätöksentekoon liittyvä konsultointimenettely. Myös virkamies- ja asiantuntijatasolla käytävät valmistelevat neuvottelut on erotettava poliittisen tason neuvotteluista. Päätöksentekoa edeltävät, ratkaisevat neuvottelut käydään poliittisella tasolla, joka myös vahvistaa päätösten pohjana olevat perusarvot. Poliittinen taso palauttaa tarpeen vaatiessa asiat uuteen valmisteluun asiantuntijatasolle.

Neuvottelumenettelyn hajanaisuus ja reaktiivinen luonne vähenevät, jos valtion ja kuntien yhteydenpito kytketään kaikissa vaiheissa aikataulullisesti ja asiallisesti yhteen hallituksen tiedonantona esitettävän peruspalveluohjelman, tämän tarkistusten sekä vuotuisen peruspalvelubudjetin valmisteluun. Tämä merkitsee sitä, että kuntien edustajat voivat esittää käsityksensä peruspalvelu-suunnitelmista jo niiden valmisteluvaiheessa ja että asioiden lopullisessa päätösvaiheessa ei tule enää yllätyksenä esille uusia, kuntataloudellisesti merkittäviä asioita.

Peruspalveluohjelman sisältävää tiedonantoa on luontevaa käsitellä valtio–kunta-neuvotteluryhmässä. Tavoitteena tulisi olla, että neuvotteluryhmässä muodostuu yhteinen käsitys linjausten perusteista ennen ohjelman esittämistä eduskunnalle. Vuotuisen peruspalvelubudjetin valmisteluun liittyvät keskustelut kuntien kanssa näiden toiminnan ja talouden kannalta merkittävistä asioista. Peruspalvelubudjetin valmistelu ja siihen liittyvät neuvottelut kulkevat aikataulullisesti rinnan hallituksen vuotuisen budjettivalmistelun kanssa budjettikehysten valmistelusta talousarvioesityksen jättämiseen saakka. Samassa yhteydessä voidaan arvioida myös peruspalveluohjelman toteutumista ja sen tarkistamisen tarvetta.

Vuotuinen neuvottelumenettely on nykyisin jo laein ja asetuksin säädetty. Kukin ministeriö neuvottelee erikseen Kuntaliiton kanssa valtiosuuslain 6 §:n ja 14 §:n mukaisesti kustannustenjaon kehityksestä sekä talousarvioon liittyvien valtiosuuksien perusteista. Tämä laskennallisten kustannusten seuranta kuuluu uudessa järjestelmässä edelleen ao. palvelujen osalta toimivaltaiselle ministeriöille, ja ne myös sopivat seurannasta kuntien kanssa. Kuntien valtiosuusasetuksen 5 §:ssä säädetään puolestaan yhteensovitusmenettelystä, joka toimitetaan sisäasiainministeriön johdolla ja johon kutsutaan mukaan myös valtiovarainministeriön edustaja. Tähän järjestelmään ei tarvitse tehdä sinänsä suuria muutoksia. Keskustelut valtiosuusperusteista ja laskennallisista kustannuksista voidaan edelleen käydä hallinnonaloittain asianomai-

sen ministeriön vetämänä. Yhteensovitusmenettelystä vastaa ja sitä koordinoi valtionosuuksista vastaava ministeriö. Se myös laatii ja esittää vuotuisen peruspalvelubudjetin ja tähän perustuvan valtion yleisen rahoitustuen tason sekä sopii arvion perusteista kuntien kanssa.

Ministeriökohtaisiin erityishankkeisiin liittyvät neuvottelut koordinoi vastaava ministeriö. Neuvottelumenettelystä on näiden osalta säädetty valtionosuuslaissa ja eri lakien säännöksissä, joilla puolestaan on kytkentä hallinnonalan valtionosuuslakiin. Erityishankkeista, samoin kuin niistä palveluista, jotka ovat suorite- tai kustannusperusteisen valtionosuuden kautta suoraan valtion rahoituksen piirissä, tulee käydä hankkeiden sisältöä, laskentaperusteita ja kustannuksia koskevat neuvottelut riittävän varhaisessa vaiheessa. Seuraavan vuoden talousarvioon sisältyvien hankkeiden osalta neuvottelut tulee saattaa loppuun edeltävän kevään tai, poikkeustapauksissa, viimeistään alkusyksyn aikana. Näin laskelmat voidaan sisällyttää peruspalvelubudjettiin ja ottaa ne huomioon sen kustannuspohjissa ja kustannusten jaossa samoin kuin valtion talousarvioon sisältyvän yleisen rahoitustuen mitoituksessa.

Hankkeiden valmistelun kanssa synkronoitu neuvottelumenettely on jo sinänsä omiaan kehittämään myös lainvalmistelua uusien hankkeiden kunnallistaloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta. On luontevaa, että hallitus jo peruspalvelutiedonannossa tai peruspalveluohjelman myöhemmissä tarkistuksissa osoittaa ne uudet lainsäädäntöhankkeet, joilla on merkittäviä kunnallistaloudellisia vaikutuksia ja jotka siten edellyttävät neuvotteluja kuntien kanssa. Sama, neuvottelukohteen ennakoon tapahtuva täsmentäminen on tarpeen myös vuotuisen talousarvioon välittömästi liittyvissä lakihankkeissa. Neuvottelut tulisi käynnistää ennen hankkeiden sisällyttämistä menokehyksiin.

Kuntien rahoitusosuus on mitoitettava niin, että kuntien muut lakisääteiset velvoitteet huomioon ottaen se ei aiheuta painetta kunnallisverotuksen tasoon. Samaa periaatetta on sovellettava myös suorite- tai kustannusperusteisten valtionosuuksien piirissä olevien tehtävien kustannusten jakoon. Yleisen rahoitustuen kokoon vaikuttava kokonaisarvio peruspalvelubudjetin rahoitusvastuun jakamisesta voidaan siten tehdä vasta yleisestä rahoitustuesta vastaavan ministeriön koordinoimissa yhteensovitus-neuvotteluissa valtion ja kuntien edustajien kesken. Kustannustenjakoa on syytä käsitellä myös valtio–kunta-neuvotteluryhmässä ennen yleisen rahoitustuen sisällyttämistä talousarvioesitykseen.

Neuvottelun pohjana olevista kansantaloutta, valtiontaloutta ja kuntataloutta koskevista analyysistä ja ennusteista vastaa valtionosuuksia koordinoiva ministeriö. Ne voidaan käsitellä nykyiseen tapaan, kehyspäättösten sekä budjettiesityksen aikatauluun kytkettyinä, Kuthanekin talousjaostossa. Niitä koskevat erimielisyydet käsittelee Kuthanek. Kehyspäättösten, peruspalvelubudjetin sekä talousarvioesityksen pohjana olevat ennusteet saatetaan myös valtio–kunta-neuvotteluryhmän käsiteltäväksi. Tavoitteena tulee olla, että kaikki osapuolet ja neuvottelutasot ovat yhtä mieltä tilannearviosta ja eri toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia koskevista laskelmista.

Myös peruspalveluohjelman linjausten ja erillisten hankkeiden toteutumisen seuranta kuuluu neuvottelumenettelyn piiriin. Peruspalveluohjelman seurantaan koskevat neuvottelut käydään valtionosuuksista vastaavan ministeriön johdolla peruspalvelubudjetin valmisteluun liittyvien neuvottelujen yhteydessä. Tavoitteena tulee olla, että sellaiset seurannasta tehdyt johtopäätökset, joilla on vaikutuksia seuraavan vuoden budjettiin, voitaisiin tehdä jo kehysneuvottelujen yhteydessä, ja ne voidaan siten ottaa kehyspäätöksissä tarvittavin osin huomioon. Rahoitusperiaatteen mukainen valtion viimekätinen rahoitusvastuu koskee myös suunnitellusta poikkeavien kustannusten tai palvelusuoritteiden rahoitusta. On luonnollista, että ennen kustannusten muutosten kompensoinnista tehtävää päätöstä selvitetään syyt siihen, miksi ohjelma ei ole toteutunut suunnitellulla tavalla. Myös seuranta kuuluu valtionosuuksista vastaavan ministeriön koordinoida, ja Kuthanek voi toimia valtion ja kuntien kesken käytyjen keskustelujen foorumina.

Neuvottelumenettelyn tausta-analyyseja rikastuttaisivat myös perusteellisemmat arviot kuntien peruspalvelujärjestelmän toimivuudesta ja peruspalveluohjelman toteutumisesta kokonaisuutena. Tällä peruspalvelujärjestelmän rahoitusjärjestelmään liitetillä arviomenettelyllä tulee olla yhtymäkohdat myös niihin arviointihankkeisiin, joita esimerkiksi sisäasiainministeriössä ja Kuntaliitossa kehitellään.

Neuvottelujen aikaistaminen ja niiden käyminen nykyistä enemmän jo asioiden valmisteluvaiheessa olisi omiaan lisäämään myös neuvottelumenettelyn sitovuutta. Tähän myötävaikuttaa osaltaan se, että päätösten pohjana olevat tausta-analyysit ovat eri neuvotteluosapuolten yhdessä käsittelemiä sekä niiden yhteiseen tilannearvioon perustuvia ja että niillä on mahdollisuus esittää käsityksensä uusista hankkeista jo niiden suunnitteluvaiheessa.

Sitoutumisen edellytyksiä kuntien kannalta parantaa se, että ehdotetussa, yleiseen rahoitustukeen ja peruspalvelubudjettiin nojaavassa päätöksentekomenettelyssä kuntatalous ja valtionosuuksia hoitavan ministeriön kuntaosapuolen kanssa käymät keskustelut saavat eri neuvotteluvaiheissa nykyistä näkyvämmän, itsenäisen aseman. Esimerkiksi uuden lainsäädännön kuntataloudelliset vaikutukset eivät olisi ministeriöiden ja kuntien käymissä keskusteluissa enää sellainen budjettikehyselle ja ennalta kiinnitetylle kustannustenjaolle alisteinen kiistanaihe kuin usein tähän asti.

Neuvottelumenettelyn sitovuus on silti ongelma, jonka korjaamiseen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Ongelmaa on omiaan lieventämään pyrkimys osapuolten väliseen yksimielisyyteen niin peruspalveluohjelman ja sen tarkistusten kuin budjettikehysten ja talousarvion kuntataloudellisten aspektien osalta. Osapuolten yhteisen edun mukaista on välttää sitä, että neuvottelutulosten tulkinnasta käydään julkista riitaa. Yhteisen tilannearvion muodostumiselle ja osapuolten näkökantojen lähenymiselle on annettava neuvotteluissa riittävästi aikaa. Yksimielisyyden tavoitteen kuuluu olla koko neuvottelumenettelyn läpäisevänä periaatteena. Sen tärkeyttä korostaa se, että neuvottelumenettelyllä ei ole juridista sitovuutta.

Eräs ongelma neuvottelumenettelyn sitovuudessa on se, että kuntien itsehallinto asettaa tietysti rajat Kuntaliiton mahdollisuuksille toimia kuntien edusmiehenä. Olisi kuitenkin pyrittävä siihen, että kuntaosapuoli valmistelisi omia kannanottojaan nykyistä systemaattisemmin ja etupainotteisemmin. Peruspalveluohjelman, peruspalvelubudjetin ja kustannusten jakoa koskevien päätösten ja niihin liittyvien neuvottelujen suuri merkitys kuntien kannalta on omiaan kuitenkin lisäämään kuntien halukkuutta ennalta orientoitumiseen. On niinikään paikallaan, että neuvottelutulokset käsitellään aikanaan Kuntaliiton päättävissä elimissä.

Kuntaliiton asemaa neuvotteluosapuolena voisi ajan myötä vahvistaa se, että liitolla olisi nykyistä vahvempi rooli peruspalveluita koskevan informaatio-ohjauksen toteuttajana. Esimerkkinä voi mainita peruspalveluohjelman linjausten toteuttamisen. Hallituskauden yli ulottuva peruspalvelulinjaus merkitsee yhdeltä osaltaan sitä, että palvelurakenteen rahoittaminen muodostuu nykyistä tavoitteellisemmaksi. Peruspalvelujen kokonaiskustannusarvio ei välttämättä perustu vain toteutuneeseen palvelurakenteeseen tai siitä johdettuihin trendeihin, vaan peruspalvelujen rahoituslaskennassa voidaan varautua myös voimavarojen kehittämiseen ja niiden uudelleen kohdentamiseen. Toiminnallisten päätösten toteuttaminen jää kuitenkin edelleen kuntien vastuulle. Peruspalveluohjelman valmistelussa mukana olleena osapuolena Kuntaliitto voisi välittää kunnille informaatiota ohjelman tavoitteista. Se voisi kerätä myös tietoja siitä, miten valtakunnan tason tavoitteenasettelut on otettu kunnissa huomioon. Tällaisesta valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn liitetystä yhteistoiminnasta on rohkaisevia esimerkkejä esimerkiksi Tanskassa.

Ehdotusten toteuttamisaikataulu

Valmistelut peruspalvelujärjestelmää ja valtionosuuksia koskevan päätöksentekojärjestelmän sekä valtion ja kuntien neuvottelumenettelyn uudistamiseksi on syytä aloittaa mahdollisimman pian. Tavoitteena tulisi olla myös niitä koskevien ratkaisujen sisällyttäminen seuraavien vaalien jälkeen aloittavan hallituksen ohjelmaan. Jotta uudistusten jatkovalmistelu tulisi turvatuksi, siitä tulisi sopia pikaisesti. Jatkovalmistelu, mahdollisesti sen aikataulutuskin, voitaisiin sisällyttää esimerkiksi uudistettavana olevaan yhteistyöasiakirjaan.

6. TEHTÄVÄKOHTAISET TARVE- JA OLOSUHDEKRITÉERIT

Taustaa

Nykyisten tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrittämiseksi määritellään kunkin palvelumuodon osalta kunnan laskennalliset kustannukset. Kustannuskriteereiksi valitaan sellaisia tekijöitä, jotka kuvaavat kuntatasolla eri palvelujen tarvetta tai niiden järjestämisedellytyksiin vaikuttavia olosuhdetekijöitä ja joihin kunta ei itse voi omalla toiminnallaan vaikuttaa. Tämän jälkeen määritellään annetun kustannustenjaon perusteella kunnan oma rahoitusosuus asukasta kohden. Valtionosuus määräytyy laskennallisen kustannuksen ja omarahoitusosuuden erotuksena. Valtionosuudet mitoitetaan toisin sanoen niin, että kunnan rahoitusosuuden ja sen saaman valtionosuuden summa vastaa kunnan laskennallisia kustannuksia. Menettely on tältä yleisperiaatteeltaan sama kummassakin tehtäväkohtaisten valtionosuuksien ryhmässä, sekä sosiaali- ja terveydenhoidon että opetus- ja sivistystoimen osalta.

Ns. yleisen valtionosuuden kohdalla menettely on erilainen. Yleiseen valtionosuuteen sisältyy nykyisessä järjestelmässä eräitä palvelujen järjestämisen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, jotka on kytketty järjestelmään tehtäväkohtaisista valtionosuuksista poikkeavasti. Näitä ovat yleisen valtionosuuden saaristolisiä, syrjäisyyslisä, liikenteen taajamalisä ja kielilisiä. Ne kaikki on määritelty yleisen valtionosuuden erisuuruisina prosenttikorotuksina, ja niillä ei ole suoraa kytkentää varsinaisiin laskennallisiin kustannuksiin. Näiden kustannuslisien suuruus vaihtelee yleisen valtionosuuden markkamäärän mukana. Kun yleisen valtionosuuden taso on alentunut, on näitten erityisten kustannustekijöiden vaikutus samalla vähentynyt.

Laskennallisten kustannusten käyttöönotto vuonna 1993 merkitsi ratkaisevaa askelta valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa. Toisin kuin aiemmat, kustannusperusteiset valtionosuudet, eivät laskennallisia kustannuseroja tasoittavat valtionosuudet vaikuta kunnan kannalta eri toimintavaihtoehtojen edullisuuteen. Jos kunta toimii keskimääräistä tehok-

kaammin, se saa lukea kustannussäästön omaksi hyödykseen. Tämä on nykyisen valtionosuusjärjestelmän keskeinen, kuntaa tehokkaaseen toimintaan kannustava tekijä.

Valtionosuuskriteerit ovat pysyneet vuodesta 1993 lähtien periaatteessa samalla kannalla. Kriteerejä kuitenkin uudistettiin varsin perusteellisesti vuoden 1997 tarkistuksen yhteydessä. Laskentaperusteisiin ei ole tehty sen jälkeen muutoksia eräitä opetustoimen yksikköhintojen porrastuksia lukuun ottamatta. Muutoksia on kyllä vaadittu erityisesti kuntien taholta. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekriteereihin on vaadittu muutoksia eritoten terveydenhuollon tarpeen arviointiin vaikuttavan sairastavuuskriteerin sekä päivähoidon tarpeeseen vaikuttavan työssäkäynti-kriteerin osalta. Kuntien vaatimukset ovat tosin olleet esimerkiksi päivähoidon tarpeen huomioon ottamisen osalta ristikkäisiä. Opetuksen valtionosuuksia on puolestaan pidetty vaikeaselkoisina.

Laskennallisten kustannusten kriteereiden laadinta ja ylläpito kuuluu viime kädessä sille ministeriölle, jonka toimialaan kyseinen palvelu kuuluu. On erityisesti korostettava, että kriteereiden tulee perustua huolelliseen valmisteluun. Niiden harhattomuuteen ja vakauuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Näissä suhteissa tyydyttävien kriteereiden muodostaminen on ongelmallista erityisesti juuri Suomen tapauksessa kuntakoon sekä kuntien väestörakenteen suurten erojen takia.

Sosiaali- ja terveysministeriö on teettänyt Stakesilla tutkimuksen oman hallinnonalansa valtionosuuskriteereiden tarkistamista varten. Tämä tutkimus perustuu Stakesin aiempaan, vuoden 1997 uudistuksen pohjaksi tekemään tutkimukseen. Siinä määritellään ensiksi ikä- ja sukupuolitekijöiden vaikutus eri palvelujen tarpeeseen. Tämän ohella tutkimuksessa arvioidaan muita tekijöitä, jotka tulisi sosiaali- ja terveysten palvelujen tarpeessa ottaa huomioon, ikä- ja sukupuolitekijät vakioituina. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole vielä päättänyt, esittääkö se tämän tutkimuksen nojalla muutoksia nykyisiin kriteereihin. Palvelujen tarpeesta suurimman osan selittävät ikäluokkakertoimien painoarvoa on tosin selvitetty vuosittain mutta merkittäviä tarkistuksia ei niissäkään ole toistaiseksi pidetty tarpeellisina. Opetusministeriö ei ole käynnistänyt vastaavanlaista taustaselvitystä. Sen toimesta tosin tarkistetaan opetustoimen yksikköhintoja, kustannuksia ja porrastustekijöitä yksikköhintojen laskentatietojen perusteella jatkuvasti.

Laskennallisten kustannuskriteereiden tarkistus ei ole ollut selvitystehtävän painopistealueita. Käytettävissä ei ole ollut riittävästi resursseja niihin taustaselvityksiin, joita kriteerejä koskevat konkreettiset tarkistusehdotukset olisivat edellyttäneet. Suositukset jäävät kustannuskriteereiden osalta siten yleisemmiksi ja luonteeltaan enemmän suuntaa antaviksi kuin aiemmissa luvuissa.

Sosiaali- ja terveydenhuolto

Sosiaali- ja terveystoimen laskennalliset kustannukset perustuvat pääosin ikäryhmittäin arvioituun palvelujen tarpeeseen. Sosiaalihuollon laskennallisista kustannuksista kohdennetaan 93 % ikärakenteen mukaan. Ikäryhmittäisiä osuuksia korjataan lisäksi, päivähoidon tarpeen arvioimiseksi, kunnan palvelualoilla ja jalostuksessa toimivan väestön osuudella. Ikäryhmä-tekijän ohella otetaan 7 %:n painolla huomioon kunnan työttömyysaste ja työttömien määrä sosiaalipalvelujen tarvetta lisäävänä tekijänä. Terveysdenhuollon laskennallisista kustannuksista puolestaan kohdennetaan 76 % ikäryhmittäin arvioidun tarpeen perusteella, loput 24 % puolestaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevien suhteellisen määrän perusteella arvioidun sairastavuuden perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteenlaskettuja laskennallisia kustannuksia korotetaan vielä eräiden kuntien kunnan maksamiin syrjäseutulisiin sekä kunnan saaristoisuuteen perustuvalla syrjäisyyskertoimella, joka saa kunnan syrjäisyydestä riippuen arvot 1,05 tai 1,15.

Tällä tavalla määrätyt sosiaali- ja terveystoimen laskennalliset kustannukset asukasta kohden vaihtelevat maan kunnissa koko maan keskiarvon (11 213 markkaa) ympärillä Kirkkonummen 9 644 markasta (= 86,0 % keskiarvosta) Iniön 14 060 markkaan (125,4 % keskiarvosta) vuonna 2000. Keskimääräistä korkeampia ovat vanhusvaltaisten kuntien laskennalliset kustannukset.

Stakesin uudessa, sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöitä käsittelevässä tutkimuksessa on useita parannusehdotuksia vuoden 1997 uudistuksen pohjana olleeseen tutkimukseen verrattuna. Sosiaali- ja terveyspalvelut on jaettu 11 ryhmään. Terveysdenhuollon osalta on paremman aineiston ansiosta pystytty löytämään ikä- ja sukupuolirakenteen lisäksi merkitsevät palvelujen tarvetta selittävät kriteerit somaattisen erikoissairaanhoidon ja psykiatrian lisäksi myös vanhustenhuollolle ja terveyskeskusten avosairaanhoidolle. Aineiston informaatiota lisää se, että suuret kaupungit on jaettu siinä pienempiin osa-alueisiin. Palvelujen käyttöä selitettäessä on pyritty vakioimaan palvelujen kunnasta toiseen vaihtelevan tarjonnan vaikutus.

Palvelutarpeen herkkyyttä kriteerin muutoksille on monessa tapauksessa voitu vähentää soveltamalla yhtälöihin logaritminuotoa. Esimerkiksi sairastavuustekijänä käytetyn työkyvyttömyysasteen lisääntyminen 10 %:lla kasvattaa nykyisin käytössä olevin valtionosuuskriteerein terveydenhuollon palvelujen laskennallista tarvetta 10 %. Uusien tulosten mukaan sama 10 %:n suhteellinen muutos esimerkiksi terveyskeskusten avohoitopalveluiden tarvekriteerissä, alle 65-vuotiaiden ikä- ja sukupuolivakioidussa kuolleisuudessa, lisää palvelujen tarvetta kunnan avosairaanhoidossa vain 1 %:lla.

Eri palvelujen muuttunutta tarvetta selittää se, että uudessa tutkimuksessa muuttujina alle 65-vuotiaiden kuolleisuuden ohella on mukana suurempi joukko muuttujia edelliseen tutkimukseen verrattuna:

- tulotaso (terveyskeskusten avosairaanhoidossa joustolla $-0,73^1$)
- kaikkien ikäluokkien kuolleisuus (jousto 0,48) ja ahtaasti asuvien osuus (jousto 0,38) vanhustenhuollossa ja terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa
- alle 55-vuotiaiden työkyvyttömyysaste (jousto 0,20) ja muuttoliike (jousto $-5,9$) somaattisessa erikoissairaanhoidossa ja lyhytaikaisessa vuodeosastohoidossa
- tulotaso (jousto $-0,59$) ja yksinään asuvien osuus (jousto 0,53) psykiatrisessa hoidossa
- ammatissa toimivien 20–44-vuotiaiden naisten osuus (kerroin 0,44²) ja keski- ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden määrä (kerroin 0,49) lasten päivähoidossa
- Työttömyysprosentti (kerroin 10,9), väkiluvun muutos (kerroin 44,5) sekä alle 7-vuotiaiden lasten yksinhuoltajien määrä (kerroin 44,5) toimeentulotuessa ja lastensuojelussa

Muuttujien selitysasteet ovat yleensä ottaen kohtuullisen korkeita, kun ottaa huomioon, että niillä selitetään ikä- ja sukupuolivakioitua palvelujen tarvetta. Stakesin uusi tutkimus osoittaa kaiken kaikkiaan useita eri suuntia, joihin sosiaali- ja terveydenhoidon tarvekriteerejä voidaan kehittää. Palvelut voidaan ryhmitellä nykyistä useampaan eri ryhmään, joille kullekin arvioidaan omat tarvekriteerinsä. Ryhmiä voidaan myös yhdistää osakokonaisuuksiksi niiden kustannuspainoja hyväksi käyttäen. Palvelujen tarkempi ryhmittely helpottaa peruspalvelubudjetin laadintaa ja sen rakenteen muutosten aiheuttamien laskennallisten kustannusten arviointia. Ryhmittely mahdollistaa myös sen, että palvelujen tarvetta voidaan arvioida usein eri kriteerein ja vähentää siten entisestään laskennallisten kustannusten herkkyyttä jonkin yksittäisen tarvekriteerin vaihtelulle. Toisaalta on otettava huomioon se, että laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden tulisi olla hallinnollisesti riittävän yksinkertaisia.

Stakesin tutkimuksen aineisto käsittää vain yhden vuoden. Laskettujen kertoimien vakautta pitäisi vielä koetella arvioimalla ne useamman vuoden aineistosta. Tällainen tutkimus on huomattavan työläs. Kriteereiden herkkyyteen liittyvän riskin vähentämiseksi on paikallaan harkita, kuten tutkijat itsekkin toteavat, tarvekriteereiden arvioimista pieniä kuntia suurempien aluekokonaisuuksien perusteella. Kun tällaiset lisätutkimukset on tehty, on hyvät mahdollisuudet tarkentaa sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisiä tarvekriteerejä huomattavasti. Tehtäväpohjaista luokittelua tihentämällä voidaan samalla lisätä laskennallisten kustannusten informaationsisältöä esimerkiksi juuri peruspalvelubudjetin suunnittelun apuna. Peruspalvelubudjetin näkökulmasta on luontevaa, että tiettyjen palvelujen tarvetta teknisesti määrittävät kriteerit erotetaan siitä pohjimmiltaan suuressa määrin terveyspoliittisesta kysymyksestä, miten resurssit kohdennetaan eri palveluihin.

¹ Kerroin $-0,73$ tarkoittaa sitä että 10 %:n nousu keskimääräisessä tulotasossa vähentää avosairaanhoidon palvelujen tarvetta n. 7 %.

² Sosiaalipalvelujen tarvetta selittävissä yhtälöissä on kyseessä lineaarinen malli, joka on muutettu suhteelliseksi. Kertoimia ei siten voi tulkita joustoiksi. Esimerkiksi toimeentulotuen osalta on kerroin 10,9 kuitenkin tulkittavissa siten, että yhden prosenttiyksikön lisäys yksinhuoltajien osuudessa lisää vuotuista toimeentulotuen tarvetta 10,90 markkaa asukasta kohden.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekriteereiden tarkistamisessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota sairastavuuskertoimeen sekä työssäkäyntikertoimeen, joita on eniten kritisoitu. Sairastavuuskertoimen osalta on tarpeen arvioida muita muuttujia työkyvyttömyyseläkkeellä olevan työikäisen väestön suhteellisen osuuden lisäksi sekä pyrkiä kertoimen herkkyyden vähentämiseen muuttamalla mallisovitetta (esimerkiksi logaritmiseksi) ja siirtymällä suuremman väestöpohjan perusteella laskettuihin kertoimiin. Päivähoidon osalta taas on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, miten työssäkäyntikerrointa voidaan parhaiten mitata ja kuinka merkitsevä ja vakaa päivähoidon tarpeen selittäjä se ylipäänsä on. Tämän jälkeen voidaan ehkä paremmin arvioida, miten vahvat ovat ylipäänsä perusteet työssäkäyntikertoimen käyttämiseksi päivähoidon tarpeen selittäjänä puhtaana ikäluokkakorjauksen lisäksi

Ikäluokkakertoimien erillisen tarkistuksen välityksellä myös eri palvelujen tarve tulee arvioiduksi epäsuorasti uudelleen. Tällainen erillinen ikäluokka-kertoimien korjaus sivuuttaa kysymyksen, miten eri palvelujen tarvepainot, ja niissä tapahtuvat muutokset, selittyvät juuri ikärakenteen muutoksin. Sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisen järjestelmän johdonmukaisuuden kannalta onkin ongelmallista, että ennalta osoitettu määräosuus laskennallisista kustannuksista kohdennetaan ikärakenteen mukaan, loppuosa toisaalta työttömyyden, toisaalta sairastavuuden perusteella. Tämä voi vääristää laskennallisia kustannuksia. Johdonmukaista olisi, että ikärakenne otetaan huomioon selitettäessä eri palvelujen tarvetta ja sen merkitys laskennallisille kustannuksille voi siten vaihdella palveluittain.

Tilastopohjan puutteet vaikeuttavat sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tarvekriteereiden arviointia. Palveluja ei voida ryhmitellä kaikilta osin riittävän tarkasti. Sosiaalihuollon osalta erän ”muut palvelut” keskeinen ryhmä on vammaispalvelut. Kysymyksessä on julkisista palveluista poikkeuksellisen suuressa määrin riippuvainen erityisryhmä, jonka palvelutarpeet ovat hyvin erilaisia, joka jakautuu eri kuntiin eri tavalla ja jää kaikissa kunnissa erityispalveluja tarvitseväksi vähemmistöksi. Laskennallisten kustannusten tietopohjaa on pyrittävä kehittämään, jotta näiden erityispalvelujen tarpeet voidaan ottaa paremmin huomioon.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tilastopohjan kehittäminen parantaisi omalta osaltaan laskennallisten kustannusten arviointia. Kustannustieto on nykyisellään puutteellista ja aggregatiivista. Tilastointia voitaisiin kehittää seuraaviin suuntiin:

- Palvelu- ja kuntakohtaisia tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon menoista on tarpeen ajankäytöstä esimerkiksi vammaispalveluiden ja vanhustenhuollon osalta. Vanhustenhuollon osalta on nykyään saatavilla vain laitoshoidon menot, kun tärkeää olisi tietoa myös avohoidon menoista.
- Tiedon saatavuuteen ja kustannuksiin liittyvät esteet tulisi poistaa. Tällä hetkellä on vaikea saada käyttöön edes valtakunnan tason päätöksenteon tueksi tarvittavia tutkimuksellisia tietoja, usein tietosuojan tulkintaan liittyvin syin. Vaikka tietoa olisi saatavillakin, sen hinnoittelu on tutkimuskäyttöön usein liian kallista.

- Olemassa olevia, usein hallinnollisia rekistereitä tulisi aikaa myöten kehittää niin, että niitä voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä ja kustannuksia koskevaan arviointiin. Tavoitteena tulisi olla tietojärjestelmä, jonka avulla voitaisiin nykyistä paremmin arvioida esimerkiksi terveydenhuollon osalta asiakaskohtaisesti koko hoitoketjun palvelujen käyttöä, kustannuksia ja vaikuttavuutta. Ajantasaisten perustietojen pohjalta rakennettavissa oleva tietokanta tarjoaisi nykyistä paljon paremmat mahdollisuudet arvioida terveydenhuollon palveluiden tarvetta. Se palvelisi tehokkaasti myös alan suunnittelua.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen laskennallisten kustannusten systemaattinen arviointi perustuu kokonaan tarvetekijöihin. Kustannuksiin vaikuttavat olosuhdetekijät otetaan tiettyjen kuntien osalta huomioon erillisellä syrjäisyysharjoituksella, joka merkitsee 5 % tai 15 %:n korostusta laskennallisiin kustannuksiin.

Jotta palvelujen tarvetta ja olosuhteista johtuvia kustannuseroja koskeva arviointi voitaisiin tehdä nykyistä symmetrisemmäksi, on Stakes tehnyt sisäasiainministeriön tilauksesta selvitysmiehen käyttöön erillisen, tilastotietoihin ja kyselyyn perustuvan tutkimuksen sosiaali- ja terveydenhuollon olosuhdetekijöistä.³ Tämän, kohtapuoliin julkaistavan tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ensiksikin terveydenhuollon osalta ovat:

- Kunnan syrjäisyys ei sellaisenaan näyttäisi tarkasteluna kokonaisuutena selittävän kuntien välisiä eroja terveydenhuollon kokonaismenoissa.⁴ Se lisää kyllä selvästi perusterveydenhuollon menoja. Mutta tulokset viittaavat siihen, että syrjäisyydellä on päinvastoin vähentävä vaikutus erikoissairaanhoidon menoihin. Tämä viittaa siihen, että syrjäisyydellä on kyllä merkitystä, mutta tämä kohdistuu lähinnä terveydenhuollon rakenteeseen. Syrjäisyys ja siihen liittyvät taloudelliset reunaehdot näyttävät johtavan kuntia hoidon järjestämisen ja rakenteen kannalta omintakeisiin, perusterveydenhuoltoa painottaviin ratkaisuihin.
- Taajama-aste on merkittävä terveydenhuoltomenojen selittäjä, mutta sen vaikutus on erisuuntainen toisaalta eteläisen Suomen ja länsirannikon, toisaalta pohjoisen ja keski-Suomen kunnissa. Etelä-Suomessa ja länsirannikolla taajama-aste lisää menoja, muualla taajama-asteen kasvu pikemminkin vähentää niitä. Ero viittaa ehkä siihen, että pohjoisemman ja itäisemmän Suomen syrjäiseuduilla pienempi taajama-aste merkitsee pienempiä terveydenhuollon mittakaavaetuja ja siten korkeampia kustannuksia. Ylipäänsä tiheämmin asutun eteläisen ja läntisen Suomen osalta taajama-asteen menoja lisäävä vaikutus voi puolestaan kieliä joistakin esimerkiksi kaupungistumiseen liittyvistä terveydenhuollon menopaineista.

³ Klavus, Jan – Juha Laine: Tutkimus kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menoista ja olosuhdetekijöistä. Käsikirjoitus, joka julkaistaan myöhemmin.

⁴ Kunnan syrjäisyys mittaa väestöpotentiaalain keskimääräistä etäisyyttä kunnan keskustaajamasta. Taajama-aste puolestaan mittaa taajamissa asuvan väestön suhteellista osuutta.

- Ruotsinkielisen väestön osuus lisää, muiden tekijöiden pysyessä ennallaan, terveydenhuollon menoja. Saaristoisuuden osalta vastaavaa vaikutusta ei sen sijaan tullut tutkimuksessa esille.

Nämä terveydenhuollon olosuhdetekijöiden vaikutusta koskevat alustavat havainnot viittaavat siihen, että kuntien olosuhdetekijöitä tulisi arvioida alueellisesti erillisinä kokonaisuuksina. Esimerkiksi taajama-asteen ylisummainen käyttö olosuhdetekijänä voi johtaa alueittain harhaiseen laskennallisten kustannusten painotukseen. Toinen, väistämätön tulkinta tutkimuksen tuloksista on se, että nykyiset olosuhdetekijät, jotka terveydenhuollon osalta liittyvät syrjäisyyteen ja saaristo-olosuhteisiin, eivät näyttäisi olevan sellaisenaan kohdallaan. Olosuhdetekijöiden vaikutus on monisyisempi. On myös ilmeistä, että resursseilla sekä palvelutuotannon tehokkuudella ja organisoinnilla on menotasoon olosuh-teita merkittävämpi vaikutus.

Sosiaalipalveluiden olosuhdetekijöiden osalta tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia siltä osin, että nykyiset kriteerit eivät ole kohdallaan⁵ ja olosuhteiden vaikutusta palvelujen järjestämisen kustannuksiin tulisi arvioida nykyistä eriytetymmin. Olosuhdetekijöiden vaikutusta saattaisi olla perusteltua arvioida alueellisesti erillisinä kokonaisuuksina myös sosiaalipalvelujen osalta:

- Kaikista olosuhdetekijöistä on taajama-asteen yhteys menoihin on tutkimuksen perusteella systemaattisin. Päivähoidon, vammaispalvelujen ja kotipalvelun kustannukset vähenevät jonkin verran taajama-asteen kasvaessa. Sen sijaan taajama-aste, sinänsä odotetusti, kasvattaa toimeentulotuen menoja.
- Syrjäisyys tai saaristo-olosuhteet ovat tilastollisesti merkittävä menojen selittäjä ainoastaan vammaispalveluissa ja kotipalveluissa. Tulos viittaa siihen, että nykyinen syrjäisyysskorotus ei ota hyvin huomioon syrjäisestä sijainnista kunnille aiheutuvia sosiaalipalveluiden lisäkuluja; se on toisaalta ali- toisaalta ylikompensoiva.
- Kaksikielisyys vähentää toimeentulotuen ja vammaispalvelujen menoja. Kysymys voi kuitenkin olla näennäiskorrelaatiosta: kaksikielisissä kunnissa on erilainen, ei kieleen sinänsä liittyvä sosiaalinen rakenne, joka peittää alleen kaksikielisyyden mahdollisen yhteyden palvelukustannuksiin.

Nämä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat tutkimustulokset ovat hyvin alustavia. Niistä ei sellaisenaan voi tehdä suoraan laskennallisten kustannusten tarkistamista koskevia johtopäätöksiä. Ne kuitenkin kyseenalaistavat nykyisen kompensatiojärjestelmän oikeudenmukaisuuden. Tulokset viittaavat niinikään siihen, että eri palveluille on tarpeen laatia omat olosuhdekriteerinsä. Tarvekriteereiden kohdaltahan aiemmin tehdyn, edellä käsitellyn tutkimuksen johtopäätös oli samansuuntainen. Kehittämistyössä on toisaalta huolehdittava luonnollisesti siitä, että laskennallisten kustannusten järjestelmä kokonaisuudessaan pysyy hallinnollisesti riittävän yksinkertaisena.

⁵ Nykyisiä kriteerejä arvosteltiin myös tutkimuksen yhteydessä tehdyssä, kuntiin suunnatussa kyselyssä.

Perusopetus

Opetuksen osalta laskennallisten kustannusten kriteereiden arviointi rajoitetaan tässä perusopetukseen, joka edellä on ehdotettu siirrettäväksi yleisen rahoitustuen piiriin. Ylläpitäjärahoituksen piirissä säilyvien toisen asteen koulutuksen sekä ammattikorkeakoulujen laskennalliset kustannukset edellyttävät omaa arviointiaan esimerkiksi kiinteiden kustannusten, mahdollisesti myös opetustulosten, huomioon ottamiseksi. Nämä kysymykset eivät kuitenkaan kuulu tähän selvitystyöhön.

Toisin kuin sosiaali- terveydenhuollon, perusopetuksen osalta ei palvelun tarve sinänsä ole ongelmallinen laskennallisten kustannusten eroihin vaikuttava tekijä. Opetuspalvelun tarve, tai velvollisuus sen vastaanottoon, liittyy tiettyyn ikäryhmään, jonka suhteellinen koko osoittaa sellaisenaan palvelun tarpeen kunnassa. Laskennallisten kustannusten ongelmat liittyvät lähes kokonaan olosuhdetekijöihin, ennen kaikkea kunnan asutusrakenteen määäämiin kouluverkon ylläpitokustannuksiin.

Opetuksen osalta kustannuksia koskevat tiedot ovat systemaattisempia ja kattavampia kuin sosiaali- ja terveydenhuollon. Yksikköhinnat lasketaan toteutuneiden kustannusten perusteella joka toinen vuosi. Kustannuksia kuitenkin seurataan vuositasolla. Kustannustiedot ovat oppilaskohtaisia. Ne ovat muutettavissa ehdotetun, uuden järjestelmän mukaisiksi, asukaskohtaisiksi laskennallisiksi kustannuksiksi jakamalla kunnassa koulua käyvien oppilaiden määrän ja oppilaskohtaisen yksikköhinnan tulo kunnan asukasmäärällä.

Peruskoulun valtionosuusjärjestelmää on arvioitu Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, Vattin sisäasiainministeriön tilauksesta selvitystyötä varten tekemässä tutkimuksessa.⁶ Nykyisin peruskoulun käyttömenoja oppilasta kohden (yksikköhintoja) mitataan painotettuna keskiarvona ns. asukastiheyshinnasta (paino 0,6) ja tunnuslukuhinnasta (paino 0,4). Näin saatua yksikköhintaa voi vielä korottaa ruotsinkielisten oppilaiden, saaristokuntien oppilaiden sekä vammaisten oppilaiden määrä; myös harkinnanvarainen, esimerkiksi erityisen koulutustehtävän perusteella annettava korotus on mahdollinen.

Asukastiheyshinta kuvaa kuntien (maaneliökilometriä kohden lasketun, viiteen eri luokkaan jaetun) asukastiheyden ja oppilaskohtaisten kustannusten valtakunnallista riippuvuutta. Tunnusluvun mukainen yksikköhinta määräytyy oppilaskohtaisten kustannusten sekä oppilaiden määrän, koulujen koon ja erityisoppilaiden määrän välillä vallitsevasta valtakunnallisesta riippuvuudesta. Kunnan pieni asukastiheys (alle 5 asukasta neliökilometrillä) korottaa vielä erikseen tunnuslukuhintaa. Tämän kahden eri yksikköhinnan painotettuna keskiarvona laskettu peruskoulun laskennallinen, oppilaskohtainen

⁶ Häkkinen, Iida – Antti Moisio: Perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä ja kuntien olosuhdetekijät, Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisuja 4/2000.

yksikköhinta vaihtelee vuoden 1998 luvuin Utsjoelle arvioidusta 47 135 markasta oppilasta kohden 17 139 markkaan Vahdossa.

Vattin tutkimuksessa kiinnitetään huomiota maaneliökilometriä kohden lasketun asukastiheyden puutteellisuuteen peruskoulun saavutettavuuden indikaattorina. Vaikka yksikköhintojen nykyinen laskentajärjestelmä pidetään muuten ennallaan, mutta siinä oleva kunnan asukastiheyshinta korvataan taajama-asteeseen sekä syrjäisyyteen perustuvalla yksikköhinnalla, selittää malli nykyistä paremmin toteutuneita oppilaskohtaisia kustannuksia.⁷

Maaneliökilometriä kohden laskettu asukastiheys on puutteellinen peruskoulun saavutettavuuden mittari erityisesti silloin, kun pinta-alaltaan laajan ja keskimäärin harvaan asutun kunnan väestö keskittyy muutamaaan taajamaan. Tilanne voi olla tällainen esimerkiksi kaupunkia ympäröivässä, pinta-alaltaan laajassa kunnassa, jonka asutus keskittyy välittömästi naapurikaupungin ympärille. Opetuksen valtionosuudet voivat tällöin jopa vaikeuttaa kaupunkikunnan ja ympäryskunnan kuntaliitosta. Taajama-asteen käyttö yksikköhinnan selittäjänä korjaa tällaista vääristymää. Nykyisen yksikköhinnan asukastiheys-muuttuja ei ota lukuun myöskään saaristoisuuden peruskoulun saavutettavuudelle asettamaa estettä muissa kuin varsinaisissa saaristokunnissa, ei siis esimerkiksi ns. saaristo-osakunnissa.

Yksikköhintojen määräytymisessä on myös laskennalliselle valtionosuusjärjestelmälle vieras ohjauselementti. Tunnusluku ottaa huomioon pienet kouluyksiköt ja koulujen lukumäärän. Pitämällä tiheää kouluverkkoa kunta voi itse vaikuttaa laskennallisiin kustannuksiin. Tämä, koulutuksen tasavertaisuuden näkökulmasta sinänsä perusteltu ohjauselementti rikkoo sitä nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä muuten noudatettua periaatetta, että kunta ei saisi pystyä vaikuttamaan saamaansa valtionosuuteen omalla toiminnallaan. Myös yksikköhinnan harkinnanvarainen korotus sisältää taloudellisen ohjauksen elementtejä.

Tämäntyyppinen taloudellinen ohjaus ei sovi yhteen muilta osiltaan laskennallisen järjestelmän kanssa. Voi käydä niin, että kunta ohjaa resursseja esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluista tiheimmän kouluverkon ylläpitoon. Kouluverkon tapauksessa kunta voi laskennallisen järjestelmän vaistaisesti, vaikuttaa itse valtionapunsa määrään. Jotta tällaisilta ristiriidoilta vältyttäisiin, on parasta pitäytyä johdonmukaisesti valtionosuusjärjestelmään, joka ei vääristä eri palvelujen kustannuksia kuntien päätöksenteossa. Myös kouluverkko kuuluu siten kunnan itsensä päätettäväksi.⁸ Sitä ei saisi rangaista pienemmin valtionosuuksiin pelkästään harvempaan kouluverkkoon nojaavan peruskoulu-mallin valinnasta.⁹ Pienten koulujen tukemista on perusteltu aluepoliittisin näkökohdin. Nämä

7 Mitä korkeampi on taajama-aste, sitä halvemmaksi kouluverkon ylläpito siten tulee. Syrjäisyys mittaa puolestaan väestöpotentiaalin keskimääräistä etäisyyttä kunnan keskustaajamasta ja liittyy siten esimerkiksi peruskoulun yläasteen oppilaiden kuljetuskustannuksiin.

8 ja 9 jatkuvat sivulla 100.

ovat sinänsä kiistattomia. On kuitenkin eri asia, onko aluepoliittinen tuki tarpeen kohdistua niin ohjaavasti juuri kouluverkkoon kuin nyt on laita. Sen sijasta voitaisiin harkita asutuksen hajanaisuudelle peruskoulun kustannustekijänä sinänsä annettavaa painoa. Ajateltavissa on, ainakin hyvin harvaan asuttujen kuntien osalta, myös yleinen, harvan asutuksen perusteella annettava yleisen rahoitustuen korjaus (ks. luku 7).

Perusopetuksen yksikköhintojen nykyinen laskentajärjestelmä on monimutkainen. Kuntien on sen perusteella käytännössä mahdotonta laskea ainakaan tarkkaan omia yksikköhintojaan. Vattin tutkimuksessa esitetään yksinkertaisempaa vaihtoehtona malli, jossa tunnusluku hinta on kokonaan poistettu. Kun yksikköhinta perustuu pelkästään taajama-asteeseen ja syrjäisyyteen, malli ymmärrettävästi selittää toteutuneita kustannuksia huommon kuin kouluverkon tiheyden huomioon ottava malli. Tätä tulosta arvioitaessa on otettava huomioon, että nykyinen tunnusluku on luultavasti ylläpitänyt tiheämpää kouluverkkoa kuin ilman tätä tukimuotoa olisi ollut asian laita.

Peruskoulun laskennallisten yksikköhintojen laskentatapaan on syytä harkita myös perusteellisempia, sen ymmärrettävyyttä parantavia muutoksia. Tähän viittaa Vattin tutkimukseen sisältyvä, erityisellä peruskoulun kustannusindeksillä tehty koe. Siinä peruskoulun oppilaskohtaisia käyttömenoja kohottaviksi (+) tai vähentäviksi (-) tekijöiksi on koottu kunnan taajama-aste (-), syrjäisyys (+), kalleusluokka (+), saaristoisuus (+), muiden kuin suomenkielisten oppilaiden osuus (+), oppilaiden määrän kasvu (-). Lisäksi on kokeiltu peruskoulupalvelujen tarjonnan tasoon osaltaan vaikuttavien kunnan resurssien vakiointia asukaskohtaisen tasatun verotulon avulla.

Kustannusindeksi on läpinäkyvä ja ymmärrettävä tapa koota yhteen peruskoulun ylläpito-kustannuksiin vaikuttavat olosuhdetekijät. Esimerkiksi sellaiset erityistekijät kuin kaksikielisen opetuksen järjestämistarve ja saaristoisuus tulevat kustannusindeksissä hyvin esille. Nykyisissä yksikköhinnoissa esimerkiksi kaksikielisyys otetaan huomioon vain epäsuorasti.¹⁰

Vattin tutkimus on vasta alustava. Sen aineisto koskee vain yhtä vuotta, eikä tulosten yleistettävyydestä ole paljoa tietoa. Myös tarjontatekijöiden, kunnan käytettävissä olevien resurssien ja kouluverkon väliseen yhteyteen on kiinnitet-

8 Eri asia on, jos kouluverkon tiheydelle asetetaan jokin lakisääteinen alaraja, määriteltynä esimerkiksi pisimpänä sallittuna oppilaan koulumatkaan kuluva aika. Tällainen sitova alaraja, joka ei jätä kunnalle vallinnan varaa, voidaan ottaa laskennallisissa kustannuksissa periaatteessa huomioon. Perusopetuslaissa itse asiassa säädetään, että päivittäinen koulumatka odotuksineen saa kestää enintään kaksi ja puoli tuntia, 13 vuotta täyttäneen tai erityisopetusta saavan oppilaan osalta kolme tuntia. Ellei näitä aikarajoja voida noudattaa, on oppilaalle tarjottava maksuton majoitus ja täysihoito.

9 Esimerkiksi pedagogit eivät sitä paitsi suinkaan pidä pieniä kouluja yksiselitteisesti parempina.

¹⁰ Asukastiheys lasketaan nykyisessä yksikkö hinnassa suomenkieliselle ja ruotsinkieliselle väestölle erikseen.

tävä enemmän huomiota. Yksityiskohtaiset yksikköhintojen määräytymistä koskevat tarkistusehdotukset on mahdollista tehdä vasta nykyistä olennaisesti laajamittaisemman tutkimuksen perusteella. Ensi tulokset viittaavat joka tapauksessa siihen, että laskennallisten kustannusten järjestelmää voidaan myös peruskoulun osalta kehittää nykyistä paremmaksi ja samalla läpinäkyvämmäksi.

Yleinen valtionosuus

Yleiseen valtionosuuteen sisältyy korjauksia saaristo-olosuhteiden, syrjäisyyden sekä kaksikielisyyden ja saamelaisuuden aiheuttamasta kustannusten noususta. Nämä korjaukset otetaan huomioon yleiseen valtionosuuteen suhteutettuina korotuskertoimina. Näillä perusteilla tapahtuvan valtionosuuksien korjauksen suuruus riippuu siis osaltaan yleisen valtionosuuden tasosta. Kun yleisen valtionosuuden suhde sekä valtionosuuksien yhteismäärään että peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin on alentunut, on tämä merkinnyt erityistekijöiden painon vähenemistä laskennallisissa kustannuksissa. Korjauskertoimien suhde taustalla olevien erityisolosuhteiden aiheuttamaan todelliseen kustannusten lisään lienee ollut alun pitäenkin summittainen.

Nykyisessä erityisolosuhteiden aiheuttamien kustannusten korjausjärjestelmässä aiheuttaa epäjohtonmukaisuutta myös korjausten päällekkäisyys. Yleisen valtionosuuden korotusperusteina olevat erityisolosuhteet otetaan osaksi huomioon myös tehtäväkohtaisten valtionosuuksien laskentaperusteissa. Asukastiheys vaikuttaa huomattavasti peruskoulun yksikköhintaan. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia kustannuksia korotetaan kunnan maksamiin syrjäseutulisiin ja saaristoisuuteen perustuvilla syrjäisyyshkertoimilla, joiden laskentaperusteet syrjäseutulisien osalta ovat tosin vanhentuneet.

Laskennallisten kustannusten järjestelmä kaipaa näiltä osin yhdenmukaistamista. Selvintä olisi, että yleinen valtionosuus puretaan siihen sisältyvistä erityiskorotuksista, ja näiden taustalla olevat tekijät otetaan asianmukaisella painolla huomioon tehtäväkohtaisissa valtionosuusperusteissa. Koska tämä uudelleenjärjestely on edellytyksenä myös esitetyn, yleiseen rahoitustukeen perustuvan valtionosuusjärjestelmän käyttöön ottamiselle, siihen tähtäävät valmistelut on tarpeen aloittaa pikaisesti. Valmistelujen nopeaa käynnistämistä tähdentää myös se, että kieliolojen ja saaristo-olosuhteiden aiheuttamien lisäkustannusten arvioimiseksi tarvitaan todennäköisesti koko joukko erityistutkimuksia.

Tällaisessa järjestelmän yhteen kokoamisessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että eri olosuhdetekijöiden tehtäväryhmittäin kanavoitu yhteisvaikutus on mitoitettu oikein. Päällekkäisyyksistä johtuvaa olosuhdelisin kertautumista on vältettävä mutta samalla on pidettävä huolta myös siitä, että eri olosuhdetekijöiden kokonaisvaikutus tulee otetuksi huomioon asianmukaisella tavalla. Erityistä huomiota on kiinnitettävä olosuhdetekijöiden vaikutukseen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisiin kustannuksiin, jotka ovat jääneet

nykyisessä järjestelmässä taka-alalle. Edellä esiteltyt alustavat tutkimustulokset viittaavat siihen, että olosuhdetekijöiden vaikutus on sosiaali- ja terveydenhuollossa erilainen eri palveluissa. Tämä näkökohta tulisi ottaa jatkotyössä huomioon.

Nopea sosiaalinen muutos asettaa julkisille palveluille uusia haasteita. Nämä on tärkeää ottaa huomioon myös valtionosuuskriteereiden tarkistamisessa ja uudelleen ryhmittämisessä. Esimerkkinä voi mainita ne palvelutarpeet, joita monikulttuurinen väestö merkitsee erityisesti suurten kaupunkikeskusten koulu- ja sosiaalipalveluille. Uudet palvelutarpeet eivät ole vielä merkitykseltään suuria. Mutta koska ne kasvavat nopeasti ja jakautuvat epätasaisesti eri kuntien kesken, ei niiden merkitystä laskennallisten kustannusten arvioinnissa pidä väheksyä. Kysymykseen paneutumisen tekee vielä tärkeämmäksi se, että laskennallisten kustannusten määrittämiseen tarvittava tietopohja on tällaisten palvelujen osalta puutteellinen.

Kohti yhtenäisempää laskennallisten kustannusten järjestelmää

Suosituksien merkitys toteutuessaan tehtäväkohtaisten valtionosuuskriteereiden laske-
misperusteiden keskinäistä lähentymistä. Yleiseen valtionosuuteen sisältyvien olosuhde-
korjausten purkaminen ja niiden huomioon ottaminen tehtäväkohtaisissa laskennallisissa
kustannuksissa samoin kuin sosiaali- ja terveystieteiden olosuhdetekijöiden arviointi vä-
hentävät valtionosuuskriteereiden nykyistä epäsymmetriaa. Opetuksen yksikköhinnat pe-
rustuvat, sinänsä ymmärrettävästi, kuntakohtaisiin olosuhdetekijöihin, kun taas opetuk-
sen tarve on mitattu suoraan toteutunein oppilasmääriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon
kriteereissä on puolestaan tähän saakka keskitytty arvioimaan kunnan ikärakennetta ja
muuta palvelujen tarpeeseen vaikuttavia tekijöitä. Tämäkin on ollut ihan ymmärrettävää.
Mutta sen ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että erityiset olosuhdetekijät jätetään huoi-
miotta. Maantieteellä ja kielioloilla, joille kunnat eivät mitään mahda, on oma vaikutuk-
sensa myös sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksiin.

7. ERILLISKYSYMYKSIÄ

Sosiaali- ja terveydenhuollon erilliskysymykset

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla nykyisen käyttökustannusten valtionosuuden ulkopuolelle jää eräitä valtion tuen muotoja, jotka on erikseen kohdennettu määrättyyn tarkoitukseen. Tällaisia tukia ovat esimerkiksi:

- perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmä
- terveydenhuollon tutkimuksen ja koulutuksen erityisvaltionosuus (EVO)
- lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä
- lasten psykiatrisen hoidon tuki.

Näistä terveydenhuollon tutkimuksen erityisvaltionosuus, lastensuojelun suurten kustannusten tasausjärjestelmä ja – mikäli sitä halutaan edelleen soveltaa – lasten psykiatrisen hoidon tuki on syytä ainakin toistaiseksi säilyttää erillisinä. Sosiaali- ja terveysministeriön toimesta on kuitenkin tarpeen arvioida, onko perusteita tukijärjestelmien säilyttämiselle pysyvästi.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on valtionosuusjärjestelmän eri uudistusvaiheissa ollut esillä myös pieniä erilliskysymyksiä, joihin ei ole löydetty eri osapuolia tyydyttävää ratkaisua. Tässä jaksossa arvioitavia erilliskysymyksiä ovat:

- ulkomaalaisten terveydenhuollosta aiheutuvat kustannukset
- eräiden potilaiden hoito valtion mielisairaaloissa
- vakuutusten täyskorvausperiaate.

Ulkomailla kotipaikan omaavien terveyden- ja sosiaalihuollosta aiheutuvat kustannukset jäävät nykyisellään kuntien rahoitettavaksi. Kun nykyinen laskennallinen valtionosuusjärjestelmä ei ota näitä kustannuksia huomioon, ne jäävät yksinomaan kuntien rahoitettavaksi.

Ulkomaalaisten sairaanhoidosta aiheutuneet kustannukset ovat toistaiseksi olleet koko sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen verrattuna pienet. Niiden määrä on arviolta noin 70 miljoonaa markkaa vuodessa. On kuitenkin odotettavissa, että määrä valtion sol-

mimien kansainvälisten sosiaaliturva-sopimusten perusteella kasvaa. Sopimuksia on parhaillaan valmisteilla mm. EU:n jäsenyyttä hakeneiden maiden kanssa.

Koska kysymyksessä on laskennalliseen asukaskohtaiseen valtionosuusjärjestelmään huonosti sopiva elementti, on sen rahoituksen suhteen etsittävä muita ratkaisuja kuin nykyinen. Eräs mahdollisuus on ulkomaalaisten hoidon korvausmenettelyn siirtäminen Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Järjestelmän muuttaminen edellyttäisi sairausvakuutuslain muuttamista siten, että hoidon antajalle korvataan ulkomailla asuvalle potilaalle annettun hoidon kustannukset, jos hoito on annettu asetuksen, sosiaaliturvasopimuksen tai sairaanhoitosopimuksen perusteella. Korvausperusteiden muutos voidaan ottaa huomioon valtion ja kuntien suhteen kustannusneutraalilla tavalla yleisessä rahoitustuessa. Toinen vaihtoehto on suoriteperusteinen valtionrahoitus, joka valtion ja kuntien kustannustenjaon osalta niinkään otettaisiin huomioon yleisessä rahoitustuessa.

Rikoksesta tuomitsematta jätetyn hoidon kustannukset valtion mielisairaaloissa ovat toinen avoin erilliskysymys. Päätöksen rikoksesta syytetyn tai mielentilan vuoksi rangaistukseen tuomitsematta jätetyn ottamisesta valtion mielisairaalaan tekee Terveystieteiden tutkimuskeskus. Näiden potilaiden hoidon kustannuksista vastaa rangaistun kotikunta. Tuoreimpien tietojen mukaan kunnilta perittävien kustannusten määrä on yli 150 miljoonaa markkaa. Kustannukset Niuvanniemen sairaalassa kohoavat 114 miljoonaan markkaa ja Vanhan Vaasan sairaalassa 42 miljoonaan markkaan.

Valtion mielisairaaloissa hoidettavien potilaiden kohdalla on kyse paitsi hoidosta, myös vaarallisen henkilön eristämisestä. Potilaiden hoidossa korostuu siten yhteiskunnan suojaamisen sekä valvonnan tarve. Oikeusturva-, järjestys- ja turvallisuustehtäviä on perinteisesti pidetty valtiolle kuuluvina. Tehtävän luonteesta johtuen tällaisten potilaiden hoidon kustannusvastuun tulisi siten periaatteessa olla valtiolla. Toisena mahdollisuutena on arvioida uudelleen valtion ja kuntien välinen kustannustenjako ja rahoituspohja, mikä otettaisiin huomioon valtionosuusjärjestelmän perusteissa. Tämän luonteisten laskennallisten kustannusten huomioon ottaminen kuntakohtaisesti ei ole kuitenkaan helposti tehtävissä olletikin, kun tapausten esiintyminen kunnittain vaihtelee suuresti ja kustannusrasitus kuntakohtaisesti paljon riippuu myös kunnan koosta. Luonteva ratkaisu saattaisikin olla järjestelmän siirtäminen suorite- tai kustannusperusteisen valtion rahoituksen piiriin. Valtion ja kuntien kustannustenjako voidaan ottaa huomioon yleisessä rahoitustuessa.

Kolmas sosiaali- ja terveydenhuoltoalan erityiskysymys on vakuutusten täyskorvausperiaate. Vakuutusyhtiöiden kollektiivinen kustannusvastuu terveydenhuollolle työ- ja liikennetapaturmien sairaanhoidosta aiheutuvista kustannuksista on toteutettu tilapäisellä lainsäädännöllä ns. "laastariverona" vuodesta 1993 alkaen. Nämä korvaukset maksetaan valtiolle ja ne ohjataan Kansaneläkelaitokselle. Tämä vakuutusyhtiöiltä perittävä, valtiolle tuleva maksu on tätä nykyä yhteensä hieman yli 300 miljoonaa markkaa.

Kysymys oli viimeksi esillä eduskunnassa lokakuussa 2000, kun käsiteltiin nykyisen käytännön jatkamista. Tuolloin esitettiin, että vakuutuskorvaussumma olisi noin 307 miljoonaa markkaa. Summa on pysynyt samana vuodesta 1997 lukien. Hallituksen esityksessä ei tarkemmin selvitetty sen enempää työ- tai liikennetapaturmien määrän kuin henkilövahinkojen muutoksen osalta, millä perustein tähän arvioon oli päädytty. Tilastoista saatavan tiedon mukaan henkilövahinkojen määrä näyttäisi olevan kasvussa.

Vakuutusyhtiöiden maksamien korvausten ohjaaminen pelkästään valtion tuloksi perustui aikanaan lähinnä valtiontalouden lamanaikaiseen syvään kriisiin. Tällaista tarvetta nykyisen korvausjärjestelmän säilyttämiseen ei nyt ole. Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä (VaVM 20/2000 vp – HE 117 /2000) todetaan: ”Valiokunta toteaa, että esityksessä tarkoitettu tilapäisjärjestely on ollut voimassa vuodesta 1993 alkaen. Valiokunta on asiaa koskevista vuosittain annetuista lakiesityksistä antamissaan mietinnöissä toistuvasti ilmaissut käsityksensä, että järjestelmä olisi saatettava lainsäädännöllisesti pysyväksi kannalle. Valiokunta kiirehtii sosiaali- ja terveysministeriötä ryhtymään asiassa tarvittaviin toimiin”.

Vahingon aiheuttaman sairaanhoidon kustannuksista vahingoittuneella on oikeus saada vakuutusyhtiöltä korvaus niistä rahallisista menetyksistä, joita hänelle vahingosta aiheutuu. Asiakas saa maksamansa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut takaisin vakuutusyhtiöiltä. Vakuutusyhtiöt eivät kuitenkaan korvaa kunnallisille palvelutuottajille sairaanhoidosta aiheutuneita todellisia kustannuksia. Palvelun tuottaja voi periä potilaalta vain asetuksella säädetyt asiakasmaksut. Sen sijaan yksityisille terveydenhuollon palvelutuottajille vakuutusyhtiöt korvaavat sairaanhoitokustannukset täysimääräisinä. Käytäntöä on perusteltu sillä, että yksityisessä terveydenhuollossa asiakkaalta peritään hoidosta todelliset kustannukset asiakasmaksuina. Kunnallisessa terveydenhuollossa asiakasmaksut ovat vahvasti subventoituja. Ne kattavat arviolta 5–7 % todellisista kustannuksista.

Koska vakuutusyhtiöt eivät korvaa todellisia sairaanhoitokustannuksia kunnalliselle terveydenhuollossa, on menettelyä pidetty kilpailua vääristävänä ja kunnallista terveydenhuoltoa liiaksi rasittavana. Asiaa arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös vakuutusmarkkinoiden avautuminen ulkomaisille yhtiöille.

Kuntien kannalta katsottuna olisi perusteltua, että vakuutusyhtiöiden korvauskäytäntö sekä kunnallisessa että yksityisessä terveydenhuollossa olisi sama. Toisaalta myönnetään, että nykyjärjestelmästä luopuminen aiheuttaa valtion puolella vaateen vähentää kuntien valtionosuuksia. Jos järjestelmä muutettaisiin kuntien toivomalla tavalla, ei vakuutusyhtiöiden suorittamaa korvaussummaa voisi kuitenkaan vähentää täysimääräisenä kuntien yleisestä rahoitustuesta. Aiemman valtionosuusuudistuksen yhteydessä nimittäin kumottiin sairaaloiden oikeus periä suoraan vakuutusyhtiöltä suurempia asiakasmaksuja kuin itse potilaalta.

Lopullisen ratkaisuehdotuksen esittäminen ei ole tässä yhteydessä mahdollista. Asiaa tulee selvittää jatkossa enemmän jo senkin vuoksi, että se on ollut tilapäisen lainsäädännön varassa vuosikausia. Asiaan vaikuttanee myös Schengenin sopimuksen voimaantulo. Siinä määrätään, että kolmansista maista tulevat joutuvat rajalla ottamaan vakuutuksen, jonka nojalla heitä kohdellaan samoin perustein kuin EU-alueella asuvia.

Perustamishankkeiden valtionosuudet

Opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankkeisiin suoritetaan kunnalle tai kuntayhtymälle valtionosuutta 25–50 % hankkeen kustannuksista. Valtionosuusprosentti määräytyy kunnan tasatun, asukasta kohti lasketun verotulon perusteella. Kunta saa valtionosuutta 50 %, jos sen tasattu verotulo on tasausrajalla. Tasausrajan ylittävä, vähintään yhden prosentin suuruinen kasvu laskennallisessa verotulossa vähentää valtionosuutta yhdellä prosenttiyksiköllä siihen saakka, kunnes valtionosuus on alentunut 25 %:iin.

Valtion tuki perustamishankkeisiin on viimeisten viiden vuoden aikana vaihdellut 1 191 miljoonasta markasta 769 miljoonaan markkaan (taulukko1). Opetustoimen hankkeisiin on tänä aikana vuosittain suunnattu 501–770 miljoona markkaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hankkeisiin 225–421 miljoona markkaa.

TAULUKKO 1. Perustamishankkeisiin myönnetyn rahoituksen ja valtuuksien kehitys (Rahoitus, (suluissa valtuudet)

	Vuonna 1996	Vuonna 1997*	Vuonna 1998	Vuonna 1999	Vuonna 2000	Muutos v:sta 1997
OPM: hallinnonala						
– perusopetus, ammattillinen koulutus	466 (255)	666 (585)	551 (450)	485 (270)	430 (270)	-236(-315)
– kirjasto	35 (55)	38 (64)	42 (50)	36 (35)	36 (35)	-2 (-29)
– liikuntap.	-	66 (-)	70 (-)	83 (83)	78 (78)	+12(+78)
Yhteensä	501 (310)	770 (649)	663 (500)	604 (388)	544 (383)	-226(-266)
STM:n hallinnonala						
	400 (700)	421(1070)	385 (710)	260 (520)	225 (710)	-196(-360)
Yhteensä	901(1010)	1191(1719)	1048(1210)	864 (908)	769(1093)	-422(-626)

LÄHDE: Valtion talousarvioesitys eri vuosina

* Vuonna 1997 tuli peruskorjausrahoitus, joka lisäsi rahoitusta poikkeuksellisesti.

Opetusministeriön hallinnonalalla voidaan kunnille myöntää myös ylimääräistä valtionavustusta toiminnan kehittämiseen ja kokeilutoimintaan. Näitä varoja voitaisiin periaatteessa kohdistaa myös perustamishankkeisiin. Tukea on kuitenkin käytännössä mahdollista myöntää lähinnä tietoverkkojen rakentamiseen ja viestintätekniikan hyväksikäytön edistämiseen

Perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmä on uudistettavana. Kysymystä selvittävät ministeriöissä erilliset työryhmät. Molemmilla hallinnonaloilla perimmäisenä tavoitteena on luopua nykyisenlaisesta kohderahoituksesta pääosin. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on jo hyväksytty lainmuutos, joka asteittain alentaa hankkeisiin myönnettävän valtionosuuden 25 %:iin. Jatkossa rahoitusta on tarkoitus ohjata alan toiminnan kehittämistä tukeviin, toimintatapoja kehittäviin projekteihin. Pelkkä rakentamishankkeiden tukeminen olisi poikkeuksellista ja kohdistuisi erityisen heikossa taloudellisessa asemassa olevien kuntien investointeihin. Opetusministeriön työryhmä esittää, että erillinen perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmä säilyisi edelleen perusopetuksen ja kirjastojen osalta. Sen sijaan lukion ja ammatillisen koulutuksen sekä ammattikorkeakoulujen osalta investointien rahoitus ehdotetaan yhdistettäväksi nykyiseen käyttömenojen yksikköhintarahoitukseen.

Ministeriöissä tehtävän valmistelun keskeneräisyyden vuoksi ei selvitysmiehellä ole ollut mahdollisuutta arvioida yksityiskohtaisesti siellä valmisteltavana olevia perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmän muutoksia. Näyttää kuitenkin siltä, että kaavaillut järjestelmät poikkeavat toisistaan. Koko valtionosuusjärjestelmän yhtenäisyyden kannalta järjestelmien tulisi myös perustamiskustannusten osalta perustua yhdenmukaisille periaatteille. Investointimenojen perusteella erikseen myönnettävät valtionavut olivat ehkä paikallaan aiemman, kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän aikana, jolloin nykyisiä palvelujärjestelmiä rakennettiin. Itse laskennallisten kustannusten periaatteen kannalta tulisi käyttömenoja ja pääomamenoja käsitellä samalla tavoin. Erillinen perustamishankkeiden valtionosuusjärjestelmä ehdollistaa kuntien investointipäätökset, käyttömenoihin sovelletun laskennallisen asukaskohtaisen järjestelmän periaatteiden vastaisesti, valtion harkinnalle. Näin käy etenkin niissä, voimavaroiltaan vähäisissä kunnissa, joissa investointien toteuttamista ilman valtion tukea ei pidetä mahdollisena.

Valtion tuki perustamishankkeisiin on ajan myötä pienentynyt. Sen merkitys kuntatalouden kokonaisuudessa ei enää ole mainittava. Samalla on todettava, että yksittäisen kunnan kannalta suoraa hanketukea voidaan joissakin olosuhteissa pitää perusteltuna. Sen tarvetta voi esiintyä toisaalta voimakkaasti kasvavissa kunnissa investointihuippujen tasaamiseksi, toisaalta sellaisissa kunnissa, joiden taloudellinen tilanne tai pysyvästi niukat voimavarat eivät anna mahdollisuuksia edes välttämättömien ylläpitoinvestointien toteuttamiseen. Tuki pitäisi pystyä rajaamaan tällaisiin tarkoituksiin.

Perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmää tulisi kehittää siten, että nykyisestä, erillisestä ja hankekohtaisesta valtion tuesta pääsääntöisesti luovutaan. Johdonmukaista on silti säilyttää valtion rahoitusosuus myös peruspalvelujen edellyttämien investointien rahoituksessa. Tämä voidaan tehdä sisällyttämällä pääomakustannukset käyttökustannusten valtionosuusperusteisiin. Näihin sisällytettävät pääomakustannukset on perusteltua suhteuttaa ylläpitoinvestointien tarpeeseen. Tätä kuvaavat kuntien tilinpidossa poistot.

Tämän perusrahoituksen lisäksi voisi opetusministeriöllä sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä olla käytössään kehittämisraha, jota voitaisiin harkinnanvaraisesti kohdistaa myös edellä kuvattujen, perustellun tuen tarpeessa olevien yksittäisten perustamishankkeiden tukemiseen.

Kuntien ja kuntayhtymien poistot ovat vuoden 2000 tasolla noin 8 miljardi markkaa. Tilastokeskuksen rakennus- ja huoneistorekisterin mukaan kuntien toimitiloista noin 2/3 on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tiloja. Opetustoimen tilat ovat noin kaksinkertaiset sosiaali- ja terveydenhuoltoon verrattuna. Karkeasti laskettuna opetuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tilojen osuus poistoista on hieman vajaat 5 miljardia markkaa.

Kaavailtujen periaatteiden mukaisen järjestelmän taloudellisten vaikutusten arvioinnin lähtökohdaksi voidaan ottaa, kustannusneutraliteetin perusteella, nykytason mukainen lähes 1 miljardin markan määräinen valtion tuki. Jos käyttökustannuksien valtionosuuksiin mukaan laskettava valtionosuus pääomakustannuksiin olisi tätä suuruusluokkaa, olisi perustamiskustannusten valtionosuus lähtökohtatilanteessa noin viidennes. Tämä merkitsisi vajaan 5 %:n nousua nykyisissä, pelkästään käyttötalouden perusteella määritetyissä valtionosuuksissa.

Jos lähtökohtana on muuttumaton kustannustenjakojen ja valtion rahoitusosuutta perustamishankkeisiin pidetään lähtökohtaisesti annettuna, on ns. ”kehittämisraha” otettava huomioon pääomamenot sisältävän yleisen rahoitustuen vastaavana vähennyksenä.

Siirtyminen edellä hahmotetuille perusteille rakentuvaan järjestelmään voidaan sinänsä toteuttaa minä tahansa haluttuna ajankohtana. Valtion tuki ennen siirtymävuotta pääte-tyille rakennushankkeille suoritettaisiin tehtyjen päätösten mukaisesti. Siirtymävuoden alusta lukien kaikille kunnille alettaisiin maksaa käyttökustannuksiin sisällytettyä pääomakustannusten laskennallisten kustannusten perusteella määrättyä yleistä rahoitustukea.

Vuoden 1997 valtionosuusuudistuksen siirtymäjärjestelyt

Vuoden 1997 alusta toteutetun valtionosuusuudistuksen aiheuttamat kuntakohtaiset muutokset on rajattu niin, että järjestelmämuudistuksen aiheuttama muutos kunnan valtion-

osuuksiin oli enintään 200 markkaa asukkaalta vuonna 1997, vuonna 1998 vastaavasti enintään 400 markkaa, vuonna 1999 enintään 700 markkaa, vuonna 2000 1 050 markkaa ja 1 400 markkaa vuonna 2001.

Valtaosassa maan kuntia uudistuksen aiheuttamat kuntakohtaiset ongelmat on voitu hoitaa siirtymätasauksen avulla. Asteittain pienentyneiden tasausten myöntäminen ja periminen päättyi vuonna 2001. Siirtymäkauden loppuessa on kuitenkin 28 kuntaa, joille siirtymätasauksen myöntämisen päättymisen merkitsee valtionosuuden kertakaikkista alenemista. Tämän taloudellinen vaikutus on eräiden kuntien kohdalla huomattava ja vaikeuttaa olennaisesti kunnan taloudenpitoa. Esimerkiksi Utsjoella vaikutus on 2506 markkaa, Velkualla 2 215 markkaa ja Savukoskella 1 107 markkaa asukasta kohti.

Vuoden 1997 valtionosuusuudistusta valmistelleen selvitysmies Heikki Kosken ehdotus oli, että kuntakohtaiset valtionosuudet vakiinnutettaisiin tasolla, jolla ne siirtymäkauden päättyessä ovat. Uudistusta koskevassa lainvalmistelussa ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu. Vuoden 2001 talousarvion yhteydessä on päätetty, että muutoksia pehmennetään harkinnanvaraisen rahoitustuen avulla kuten jo vuonna 2000 oli meneteltykin.

Siirtymätasausten päättymisestä kärsivien kuntien ongelmat olisi ratkaistava pysyvästi. Ei voida pitää kohtuullisena, että yksittäinen, huomattavia taloudellisia menetyksiä kärsivä kunta jää taloudenhoidossa ratkaisevasti riippuvaiseksi harkinnanvaraisesta tuesta. Koko kunnallistalouden kannalta ongelma ei ole taloudellisesti merkittävä. Ellei harkinnanvaraista rahoitusavustusta katsota tarkoituksenmukaiseksi, eräs mahdollisuus on siirtymätasauksen voimassaoloajan jatkaminen. Se vaatisi, toteuttamistavasta ja -ajasta riippuen, vuoden 2002 hintatasossa noin 44–70 miljoonaa markkaan rahoituksen vuosittain. Kustannustenjaon säilyttämiseksi tämä summa voitaisiin vähentää esimerkiksi yleisestä rahoitustuesta.

Siirtymätasausten voimassaolon jatkaminen tekisi mahdolliseksi ratkaista ongelma kaikkien tämän vuoksi valtionosuutta menettävien kuntien osalta yhtäläisin perustein. Muitakin, kuntien erilaisen aseman huomioon ottavia vaihtoehtoja on tarjolla. Lapin laaja-alaisen, erittäin harvaan asuttujen kuntien kohdalla vaihtoehtona voisi tulla kysymykseen asukastiheyteen (esimerkiksi vähemmän 0,6 as/km²) perustuva yleisen rahoitustuen korotus. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan toisi lievitystä muualla maassa sijaitseville kunnille. Ratkaisumallia haettaessa on toisaalta otettava huomioon esimerkiksi ne parannukset, joita ehdotettu verotulojen tasaus ja kiinteistöveron irrottaminen sen piiristä merkitsee voimailaitoskuntien ja saaristoisten kuntien tasatussa verotulossa. Asiaa on tarpeen selvittää tarkemmin.

Myös vuonna 1999 toteutettu, yhteisöveron kuntakohtaisten jakoperusteiden uudistus aiheutti tuntuvia vähennyksiä monien kuntien saamien yhteisöverotuloihin. Vuoteen 2001 saakka ulottuvista siirtymäkauden järjestelyistä huolimatta muutokset aiheuttavat lähivuo-

sina osalle kunnista yhä vaikeuksia taloutensa tasapainottamisessa. Ehdotettu, reaaliaikainen verotulojen tasaus tosin parantaa tilannetta niiden kannalta vuoden 2002 jälkeen olennaisesti. Tilannetta on silti syytä seurata ja harkita, onko tarpeellista joiltakin osin jatkaa verotilityslain 30 §:n tarkoittamaa siirtymäjärjestelyä tai osoittaa tarkoitukseen harkinnanvaraista rahoitusavustusta.

Kuntien arvonlisäveropalautusten takaisinperintä

Kunnille palautetaan arvonlisävero, joka sisältyy niiden yksityisiltä arvonlisäverollisilta tekemiin hankintoihin. Tämä järjestely on tarpeen kilpailuneutraliteetin säilyttämiseksi. ALV-palautus on esimerkiksi yksityisen urakoimia rakennushankkeita toteuttavalle kunnalle veroneutraliteetin toteutumisen kannalta välttämätön, jotta oman tuotannon ja ulkopuolisten hankintojen tasavertainen kohtelu toteutuisi. Valtion ja kuntien välisen kustannustensaon muuttumattomuus edellyttää toisaalta, että kuntasektorin hankintoihin sisältyvä arvonlisäveron palautus peritään siltä takaisin.

Kilpailuneutraliteetin ja kustannusneutraliteetin yhteensovittaminen on osoittautunut viisaiseksi pulmaksi. Asiaa on vaikeuttanut osaltaan Suomen nykyinen valtionosuusjärjestelmä, jossa ei ole tarjolla eri kuntien suhteen neutraalia ja hallinnollisesti kätevää tapaa toteuttaa valtionosuuksiin sovitun kustannustensaon ylläpitäviä korjauksia. Arvonlisäveropalautusten takaisinperintä on järjestetty erillisellä, asukasmäärän perustuvalla laskutuksella. Takaisinperinnän määrä kohoaa nykyisellään vuositasolla n. 5 miljardiin markkaan, eli noin 1 000 markkaan kunnan asukasta kohden.

Menettely on herättänyt kunnissa arvostelua. On kiinnitetty huomiota siihen, että palautusten vieno ja investointeihin kykeneviä korkean tulotason kuntia suosiva jakautuminen on hyvin erilainen kuin takaisinperinnän muodossa tapahtuva, kaikkia kuntia asukaskohdaisesti yhtä raskaasti kohteleva takaisinperintä. Asukaskohtainen takaisinperintä lisää kuntien menoja tavalla, joka niiden on vaikea hyväksyä.

Arvonlisäveron takaisinperinnän uudistamista pohtii parhaillaan työryhmä. Sen työ on kesken. Tämän selvitystyön korostaman, peruspalvelujen rahoituksen vakauden sekä valtion ja kuntien välisen kustannustensaon kokonaishallittavuuden näkökulmasta olisi ratkaisumallissa syytä ottaa huomioon seuraavat näkökohdat:

- Ehdotetun valtionosuusjärjestelmän yleinen rahoitustuki tekee valtion ja kuntien kustannustensaon kontrollin kuntien kannalta neutraalilla tavalla olennaisesti nykyistä yksinkertaisemmaksi. Erillisestä arvonlisäveron takaisinperinnästä olisi nykyistä helpompi luopua ja tehdä sen muutosten edellyttämä korjaus suoraan yleiseen rahoitustukeen.
- Selvitystyön yhteydessä ei osoittautunut mahdolliseksi muodostaa erillistä kuntien yhteisöverokertymän suhdannetasausjärjestelmää. Ellei ratkaisua kuntien yhteisöverotulojen suhdannetasaukseen muutenkaan löydetä, kuntatalous koko-

naisuudessaan pysyy haavoittuvaisena yhteisöveron vaihteluille. Tämä on riskitilassa vakautta korostavien peruspalvelujen rahoitusjärjestelmän perusehtojen kanssa. Muiden vaihtoehtojen puuttuessa on pyrittävä siihen, että kuntatalouden yhteisöveroriippuvuutta vähennetään.

Näiden näkökohtien valossa olisi perusteltu seuraava, nykymuotoisen takaisinperinnän lopettamista merkitsevä vaihtoehto:

- Ainakin osa kuntasektorille maksetuista arvonnäpälautuksista otetaan nykyisen tasoisina huomioon alentamalla kuntaryhmän jako-osuutta yhteisöverosta niin, että kuntien yhteisöverotuotto alenee vastaavalla markkamäärällä. Jako-osuuden alennus on pysyvä ja sen perusteena käytetään yhteisöveron nykyistä tuottoa. Jako-osuuden alennus vähentäisi kuntatalouden riippuvuutta yhteisöveron vaihteluista ja muuttaisi samalla osaltaan arvonnäpälautusten ja takaisinperinnän kuntakohtaisen kohdentumisen välistä eroa.
- Edellä esitetyn kertajärjestelyn jälkeiset muutokset arvonnäpälautuksissa otetaan jatkossa huomioon yleisen rahoitustuen vastaavansuuruisina korjauksina. Tällainen, yleiseen rahoitustukeen upotettu arvonnäpälautusten vaihtelun aiheuttaman kustannustenjaon muutoksen korjaus ei muodostaisi valtion ja kuntien neuvottelusuhdetta rasittavaa erilliskysymystä. Nykyisen takaisinperinnän kuntakohtaisen kohdentumisen vääristymä olisi puolestaan tullut osittain korjatuksi ensiksi mainitulla, yhteisöveron jako-osuuden pysyvällä pienentämisellä.
- Arvonnäpäveropälautusten kustannustenjako-korjaus olisi kaikissa vaihtoehtoissa hoidettava niin, että se ei vaaranna edellä kuntien verorahoituksen vakauttamisen suhteen esitettyjä, pidemmän päälle merkityksellisempiä korjauksia.

Liite 1. Kuntien verotulotasauksen ajantasaistaminen ja yhteisöveron ennakoitavuuden parantaminen

1. VEROTULOTASAUKSEN AJANTASAISTAMINEN

Verotulotasauksen nykytilanne

Kuntien verotulojen tasaus on osa kuntien valtionosuusjärjestelmää. Tasaus lasketaan verotulojen perusteella, mutta tasaukset toteutetaan valtionosuuksien lisäyksinä tai vähennyksinä. Asukasta kohden laskettavana tasausrajana on 90 % keskimääräisistä verotuloista. Kunnat, joiden verotulot alittavat tasausrajan saavat tasauslisän, joka vastaa tasausrajan ja kunnan verotulojen erotusta. Näin ollen tasaus tasausrajaan on täysimääräinen. Tasausrajan alapuolelle jää valtaosa kunnista, noin 4/5. Pääsäännön mukaan tasausrajan yläpuolella oleville kunnille tehdään valtionosuuksiin tasausvähennys, joka on 40 % määrästä, jolla tasausraja ylittyy. Tasaukselle on säädetty yläraja: tasaus ei saa ylittää 15 % kunnan omista laskennallisista verotuloista. Viimeksi toteutetussa vuoden 2001 tasauksessa (perusteena verovuosi 1999) ”kattosääntöä” sovellettiin 4 kuntaan. Kun tasausvähennykset tehdään kunnan valtionosuuksista, muodostuvat valtionosuudet joissakin tapauksissa negatiivisiksi.

Tasauksessa otetaan huomioon laskennallinen kunnallisvero, laskennallinen kiinteistövero sekä kunnan yhteisövero. Laskennallisuus tarkoittaa sitä, että se perustuu kunnan äyrimäärään ja kiinteistöjen verotusarvoihin sekä keskimääräisiin veroprosentteihin, jolloin kunnan oma veroprosentti ei suoranaisesti vaikuta tasaukseen. Kuvatussa muodossaan tasaus tuli voimaan vuonna 1997 ja ilman 15 %:n tasauskattoa jo vuonna 1996. Tasausliisien ja tasausvähennysten määrä vaihtelee vuosittain. Tasausten nettomäärä on muuttunut useita satoja miljoonia.

Ennen vuotta 1996 kuntien välinen voimavarojen ja rahoituksen tasaus perustui kantokykylokitukseen sekä erilliseen verotulotäydennykseen. Suoraan verotulojen tasoon perustuvia vähennyksiä ei valtionosuuksiin tai verotuloihin tehty, oli ainoastaan verotulotäydennyksenä maksettavia lisiä. Verotulotäydennys maksettiin valtion varoista eikä se ollut kustannustenjaon piirissä.

Tasaus lasketaan valmistuneen verotuksen tietojen perusteella. Tasauksen sitominen valmistuneeseen verotukseen on johtanut siihen, että tasauksen ja verovuoden välillä on kahden vuoden viive. Varainhoitovuoden 2001 tasaus perustuu verovuoden 1999 verotietoihin. Vuosina 1996–2000 viive oli kolme vuotta. Tasausviive on ollut yhtenä syynä viime vuosina tapahtuneeseen kuntatalouksien eriytymiskehitykseen.

Verojen kertymät ja tilitysjärjestelmä

Kuukausittain kertyvä kunnallisvero, kuntien yhteisövero ja kiinteistövero tilitetään siten, että koko maassa kertynyt määrä jaetaan kunnille seuraavana kuukautena ennakoina arvioidujen jako-osuuksien perusteella.

Yhteen verovuoteen kuuluvat verot kertyvät kuntien kassaan käytännössä usean vuoden aikana. Kuviossa 1 on esitetty, miten verovuoden 1998 veroja on tilitetty kuntaryhmälle. Kuvassa esitetty kertymäprofiili on viime vuosina pysynyt suhteellisen vakaana. Muutokset tulorakenteissa ja verosäädöksissä ovat kuitenkin ajoittain vaikuttaneet paljon kertymäprofiiliin. Kunnittain profiilit vaihtelevat paljon riippuen siitä, onko kunta voittaja vai häviöjä verokehityksessä.

Ennakoiden tilitysjärjestelmä tähtää siihen, että veronsaajaryhmän jako-osuus vastaa mahdollisimman hyvin lopullista maksuunpano-osuutta.

Kunnallisveron ja yhteisöveron eri vuosina sovellettavat alustavat jako-osuudet perustuvat aina viimeiseen ”toteutettuun” verotukseen ja ne tarkistetaan, kun seuraavan verovuoden verotus valmistuu. Siten varainhoitovuonna 2000 sovellettavat alustavat jako-osuudet perustuvat verovuoden 1998 maksuunpanoon. Jako-osuudet tarkistetaan, kun verovuoden 1999 verotus on valmistunut vuoden 2000 lokakuussa. Verovuoden 2000 ”lopullinen”, maksuunpanoon perustuva jako saadaan käyttöön, kun verovuoden 2000 verotus on vuoden 2001 lokakuun lopussa valmistunut. Uudet jako-osuudet saataneen siten käyttöön aikaisintaan marraskuun 2001 tilityksissä. Kuviossa 2 on esitetty esimerkki jako-osuuksien muuttamisaikataulusta.

Kun kunnan jako-osuus tarkistetaan, uutta jako-osuutta sovelletaan takautuvasti verovuodelta jo aiemmin tilitettyyn määrään ja myös seuraavan vuoden tilityksiin. Kun vuoden 2000 alussa tarkistettiin verovuoden 1999 kunnallisveron jako-osuuksia, niin verovuodelta jo tilitettyjen määrien muutos oli yli 5 % 17 kunnassa. 12 kunnassa perittiin yli 5 % viime vuonna tilitetyistä ennakoista takaisin. Viisi kuntaa sai lisäyksenä korjauserän, joka oli suurempi kuin 5 % viime vuodelta tilitetystä määrästä. Yhteisöveron osalta jako-osuuksien muutokset ovat vieläkin suurempia ja lopulliset jako-osuudet saadaan vielä hieman suuremmalla viiveellä.

Tasausjärjestelmän ajantasaistaminen

Verotilitysten suuret vaihtelut ja tasausviive aiheuttavat huomattavia muutoksia kuntien tulovirtaan ja huomattavia ongelmia maksuvalmiuden hoidossa ja taloussuunnittelussa. Viime vuosina kuntien veropohjassa on tapahtunut useita muutoksia ja samalla veroperusteita on muutettu valtion toimesta. Osa verotuksen muutoksista on aiheuttanut sen,

että verovuoden maksuunpantavien verojen ja verovuodelta ennakoon tilitettyjen verojen ero on monessa kunnassa kasvanut huomattavasti. Tämän johdosta verotulotasausjärjestelmässä oleva viive on muodostunut hyvin merkittäväksi kuntien tulokehityksen kannalta. Joissakin tapauksissa verotulotasaus voi jopa kärjistää kuntakohtaisia muutoksia. Ennakoihin sovellettavien jako-osuuksien muutoksista johtuviin heilahteluihin tasausjärjestelmä ei reagoi lainkaan.

Jäljempänä on hahmoteltu ”reaaliaikaista” tasausjärjestelmää, joka mahdollisimman hyvin vastaisi kuntien verotulojen tilityksiä. Ehdotus poikkeaa nykyisestä järjestelmästä mm. siten, että:

- 1) se kytketään verontilitysjärjestelmään,
- 2) tasausrajana on maan keskimääräinen verotulo,
- 3) tasaukset ovat 50 % tasausrajan molemmin puolin,
- 4) kiinteistövero jätetään tasauksen ulkopuolelle.

Ajantasaistamisen edellytyksenä on se, että tasausjärjestelmä siirretään valtionosuusjärjestelmästä verontilitysjärjestelmän yhteyteen. Tasausslisät maksettaisiin ja tasausvähennykset perittäisiin verotilitysten yhteydessä. Jotta valtio ei joutuisi toimimaan pankkina suuntaan tai toiseen tasauksen pitäisi olla ”nollasummapeliä”. Tämä toteutuisi ”symmetrisellä” tasauksella, jossa tasausrajana olisi verotulojen keskiarvo ja tasausprosentti olisi sama tasausrajan molemmin puolin. Tällöin tasausslisät sekä -vähennykset olisivat täsmälleen yhtä suuret.

Verotulojen jako-osuuksien määrittämisen ja verotulojen tasauksen laskennassa käytetään pääasiassa samoja laskentatekijöitä: Kunnan äyrimäärä tai maksuunpantu vero, kunnan tuloveroprosentti, koko maassa maksuunpantu vero ja veroprosenttien painotetut keskiarvot. Kunnan osuus kuluvan vuoden kunnallisverosta arvioidaan lisäksi asukasluvun muutoksen ja kuntien veroprosenttien muutosten perusteella. Taulukossa 1 on esitetty jako-osuuksien laskentakaavat

Uudessa järjestelmässä lähdetään siitä, että verotulotasauksen ennakot on mahdollista laskea samassa yhteydessä kuin varsinaiset ennakolliset verotilitykset. Jotta verotulotasaus toimisi reaaliaikaisesti, tulisi tasausslisät ja -vähennykset laskea aina uudestaan kun verotilityksissä sovellettavia jako-osuuksia muutetaan.

Jotta tasausslisät ja vähennykset olisivat tilityksissä jatkuvasti yhtä suuret, pitäisi kunnallisveron ja yhteisöveron tasaukset laskea erikseen.

Tasaukset voidaan ottaa huomioon suoraan kuntakohtaisissa jako-osuuksissa tai erikseen esimerkiksi verotulo- ja verovuosikohtaisina tasaukertoimina tai prosentteina.

Jos tasausprosentti on 50 lasketaan verovuosisikohtaiset tasauskertoimet seuraavasti:

Kunnan tasaus mk/as = $\frac{1}{2} * (\text{tasausraja mk/as} - \text{kunnan laskennallinen verotulo mk/as})$

$$\text{Kunnan tasauskerroin} = \frac{\text{Kunnan tasaus mk/as}}{\text{Kunnan verotulo mk/as}}$$

Verotilityksissä olisi jokaisen verovuoden kohdalla ilmoitettava erikseen kunnallisvero ja yhteisövero sekä niiden ”kuittausosat”.

Kunnan tasaus = Kunnan tasauskerroin * kertynyt vero

Taulukko 2 ja 3 sisältävät kuntakohtaiset esimerkkilaskelmat verovuoden 2000 osalta.

Tämä tapa eritellä tasaukset kuukausittain olisi selkeä. Toisaalta uudistus ei aiheuttaisi muutoksia tilityslomakkeisiin jos tasaukset otetaan huomioon jo jako-osuuksia laskettaessa.

2. KUNTIEN YHTEISÖVERON ENNAKOITAVUUDEN PARANTAMINEN

Yksittäisen kunnan tulo yhteisöverosta määräytyy kaavasta:

Koko maan yhteisövero * Kuntaryhmän osuus * Kunnan jako-osuus

Kaavan osatekijät vaihtelevat eri syistä. Koko maan yhteisövero muuttuu suhdanteiden ja pääomaverojen tuloveroprosentin mukaan. Kuntaryhmän osuutta on viime vuosina muutettu lainsäädännöllä eri perustein. Yksittäisen kunnan jako-osuus riippuu pääosin kunnassa toimivien yhteisöjen maksamista veroista ja työpaikkojen määrästä.

Osatekijöistä yksittäisen kunnan jako-osuus vaihtelee suhteellisesti eniten. Näin on varsinkin kunnissa, joissa jako-osuus pääosin riippuu yhden tai muutaman yhteisön maksamista veroista. Yhteisöjen tuloverot voivat vaihdella paitsi tulosten johdosta, myös maksettujen osinkojen ja yhtiöveron hyvitysten johdosta.

Verovuosien 1998 ja 1999 perusteella lasketut ”puhtaat” jako-osuudet antavat suuntaa kuntakohtaisista muutoksista. Vuoden 1999 perusteella laskettu jako-osuus poikkesi vuoden 1998 perusteella lasketusta jako-osuudesta seuraavasti:

Muutos	Kuntien lukumäärä
> 20 %	202
10–20 %	134
< 10 %	100

Muutos ylitti 18 % joka toisessa kunnassa. Kun yhteisöveron osuus kuntien verotuloista on keskimäärin noin 20 %, on kuntakohtaisesta jako-osuudesta johtuva muutos useimmissa kunnissa huomattava myös kokonaisverotuloihin nähden. Nämä heilahtelut toteutuvat täydellä painolla verovuodesta 2002 alkaen.

Jako-osuuksien laskenta- ja määräytymistapa kärjistää vielä ylläselostettuja muutoksia.

Verovuoden alussa vahvistetaan alustavat jako-osuudet, jotka perustuvat viimeiseen valmistuneeseen verotukseen. Jako-osuudet tarkistetaan uusien verotustietojen valmistuttua. Verovuoden verotuksen valmistuttua vahvistetaan lopulliset jako-osuudet. Täten vuoden 1999 alussa vahvistettiin verovuodelle 1999 alustavat jako-osuudet, jotka perustuivat vuoden 1997 verotukseen. Jako-osuudet tarkistettiin helmikuussa 2000 vuoden 1998 verotustietojen perusteella. Lopullinen jako-osuus vuodelle 1999 vahvistetaan tammi–helmikuussa 2001 vuoden 1999 verotustietojen valmistuttua. Tällöin oikaistaan sekä vuonna 1999 että vuonna 2000 tilitetyt ennakot vastaamaan verovuoden 1999 lopullista jako-osuutta.

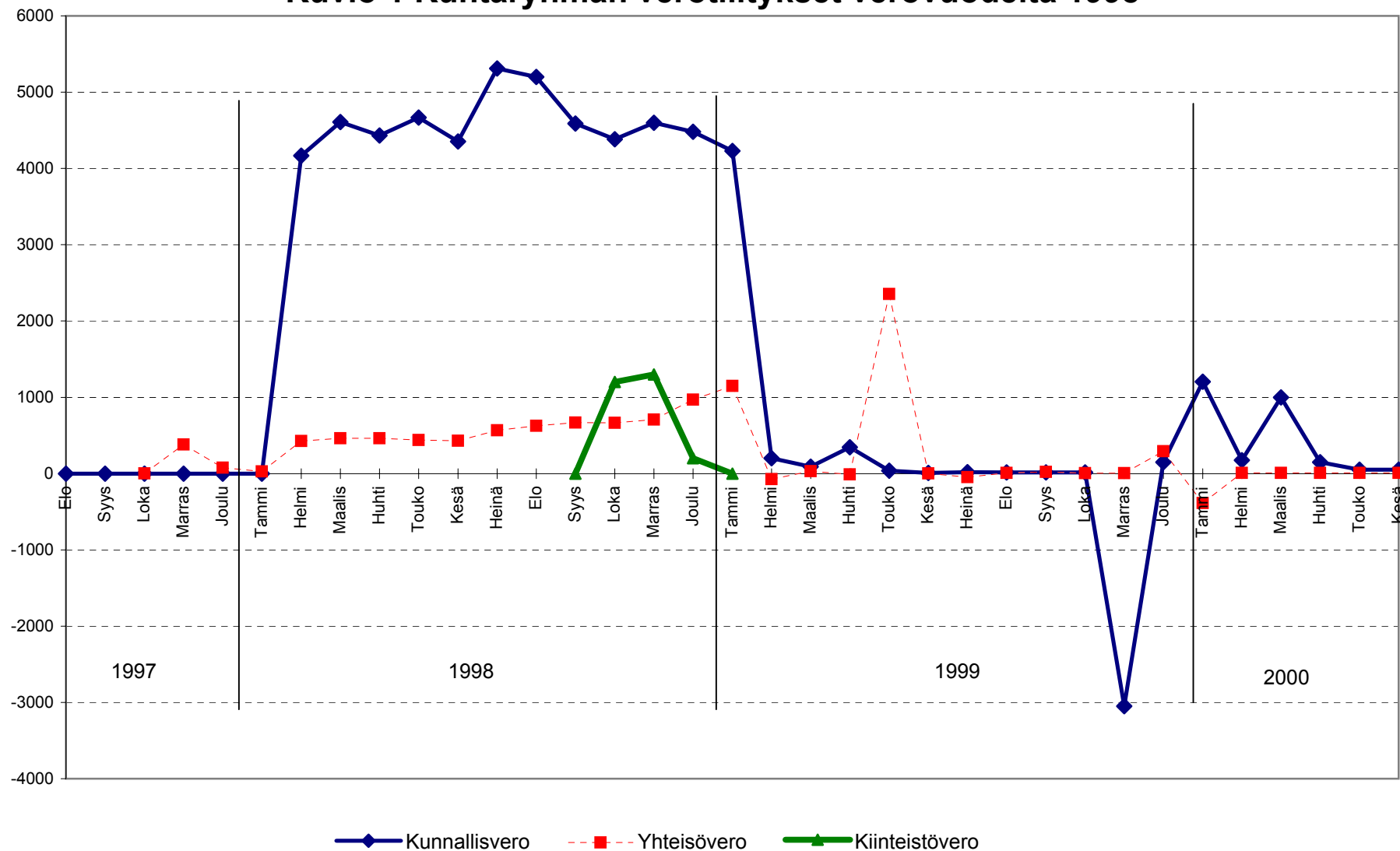
Jako-osuuksien oikaisumenettely johtaa siihen, että kassavaikutteiset oikaisut kohdistuvat markkamäärään, joka on paljon suurempi kuin yhden vuoden yhteisövero (Kuvio 3). Siksi voidaan olettaa, että kunnan yhteisöveron jako-osuudesta ja oikaisuista johtuva muutos vuositasona on suurempi kuin 5 % kunnan verotuloista joka toisessa kunnassa kun siirtymäsäännökset eivät enää vaikuta.

Oikaisuista johtuvia vaihteluita voisi lieventää siten, että ennakoon määrätyt jako-osuudet olisivat myös lopullisia. Esimerkiksi verovuoden 2000 yhteisöverot jaettaisiin kuntakohtaisesti sekä ennakoina että lopullisesti verovuodelta 1998 määräytyvien jako-osuuksien perusteella, vuoden 2001 verot verovuoden 1999 jako-osuuksien perusteella jne. Viivettä kuntakohtaisissa jako-osuuksissa voisi myös perustella esimerkiksi sillä, että kunnan toimenpiteet elinkeinoelämän edistämiseksi vaikuttavat aikaviiveellä.

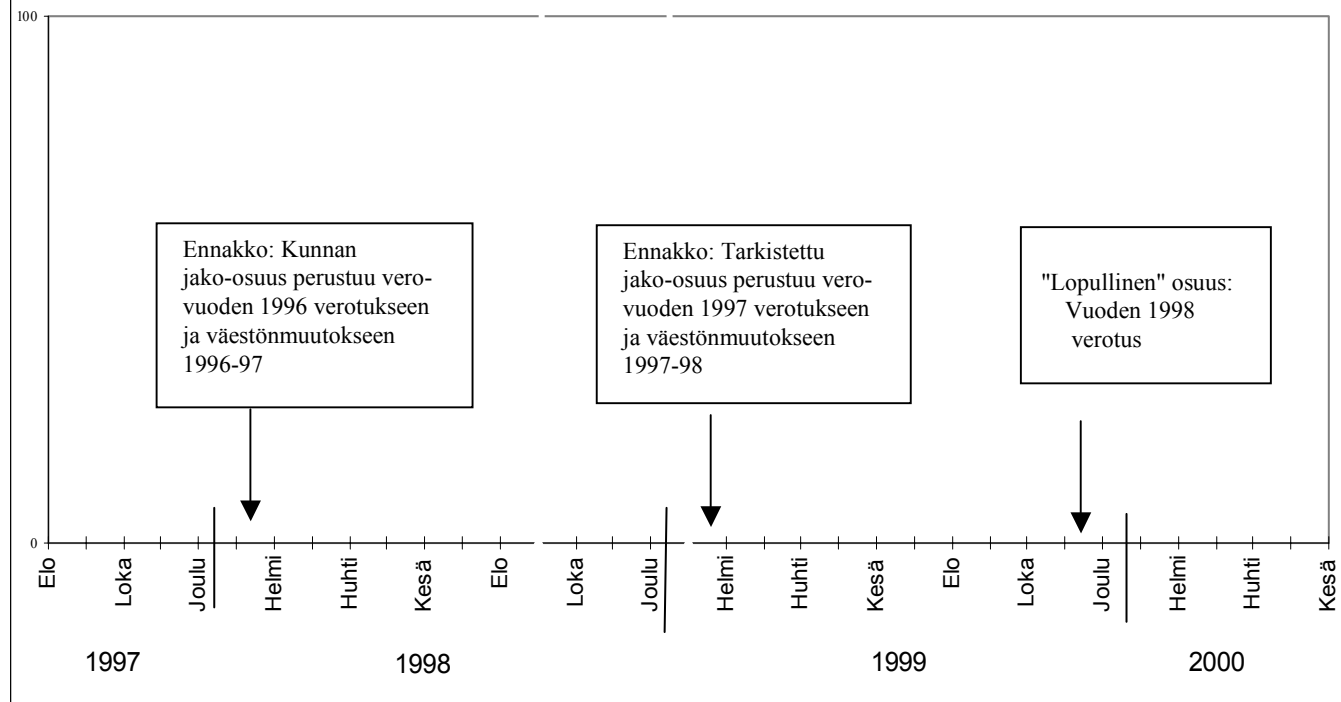
Kuntakohtaisien jako-osuuksien muutoksista johtuvia vaihteluita voidaan vielä lieventää käyttämällä kahden tai useamman vuoden keskiarvoja osuuksia määrittäessä. Siten vuoden 2000 yhteisöverot jaettaisiin kuntakohtaisella jako-osuudella, joka olisi verovuosien 1997 ja 1998 keskiarvo, vuoden 2001 jaettaisiin osuudella joka olisi verovuosien 1998 ja 1999 keskiarvo jne. Nämä jako-osuudet olisivat myös lopullisia.

Milj.mk

Kuvio 1 Kuntaryhmän verotilitykset verovuodelta 1998



Kuvio 2 Kunnallisveron tilitykset verovuodelta 1998



TAULUKKO 1.

YKSITTÄISEN KUNNAN VEROVUODEN ENNAKKOPERINNÄN JAKO-OSUUKSIEN LASKENTAKAAVAT

Vuoden t alusta alkaen	Vuoden t lopussa tai t+1 alussa tarkistettu jako-osuus
$\frac{As.luku_{t-2}}{As.luku_{t-3}} * Ansioäyrit_{t-2} * Tuloveroprosentti_t$	$\frac{As.luku_{t-1}}{As.luku_{t-2}} * Ansioäyrit_{t-1} * Tuloveroprosentti_t$
$\Sigma \text{ Kaikkien kuntien vastaavasti laskettu osuus}$	$\Sigma \text{ Kaikkien kuntien vastaavasti laskettu osuus}$

Selityksiä:

$As.luku_t$	= kunnan asukasluku vuoden t lopussa
$Ansioäyrit_t$	= kunnan äyrit ansiotuloista vuonna t
$Tuloveroprosentti_t$	= kunnan tuloveroprosentti vuonna t

Taulukko 2: Kunnallisveron tasaus kertoimella ja markkoina

Nro -Kunta - Nr Kommun 19961996		Maa- kunta - 1.9.1997	As-luku Tulo- 31.12. vero % 1998 2000		KVjaos2000 0001- F	Arvioitu verotulo 61 600	Arvioitu lask. verotulo 17,6751425	Lask.vero- tulo/asukas 11 944	Kunnan asaus mk/as J	Kunnan tasaus mk K	Kunnan tasauskerroin L
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
KAAVA			F * 61 600 milj 17,675/E * G H/D (11 944 - I)/2 D * J K/G								
4	Alahärmä	14	5 062	19,00	0,00077975	48 032 508	44 683 233	8 827	1 559	7 889 514	0,16425364
5	Alajärvi	14	9 541	18,50	0,00126184	77 729 114	74 263 414	7 784	2 080	19 848 779	0,25535836
6	Alastaro	2	3 155	17,50	0,00043387	26 726 136	26 993 615	8 556	1 694	5 345 393	0,20000619
9	Alavieska	17	3 029	18,75	0,00038473	23 699 186	22 340 613	7 376	2 284	6 919 400	0,29196784
10	Alavus	14	10 104	18,75	0,00144519	89 023 918	83 920 556	8 306	1 819	18 382 540	0,20648990
14	Anttola	10	1 868	18,00	0,00026461	16 299 741	16 005 570	8 568	1 688	3 153 231	0,19345283
15	Artjärvi	7	1 634	18,50	0,00021075	12 982 030	12 403 202	7 591	2 177	3 556 927	0,27398851
16	Asikkala	7	8 609	17,50	0,00141218	86 990 393	87 861 006	10 206	869	7 483 919	0,08603156
17	Askainen	2	905	18,50	0,00014134	8 706 534	8 318 336	9 192	1 376	1 245 647	0,14307035
18	Askola	20	4 314	17,75	0,00073519	45 287 867	45 096 874	10 454	745	3 215 510	0,07100157
19	Aura	2	3 291	18,00	0,00058212	35 858 428	35 211 268	10 699	623	2 048 782	0,05713529
40	Dragsfjärd	2	3 613	19,00	0,00067721	41 716 046	38 807 214	10 741	602	2 173 848	0,05211059
44	Elimäki	8	8 609	18,00	0,00141862	87 386 945	85 809 817	9 967	988	8 509 514	0,09737740
45	Eno	12	7 200	18,25	0,00111536	68 706 229	66 542 049	9 242	1 351	9 728 609	0,14159718
46	Enonkoski	10	1 938	17,50	0,00023216	14 301 054	14 444 181	7 453	2 246	4 351 977	0,30431165
47	Enontekiö	19	2 324	19,25	0,00033835	20 842 603	19 137 454	8 235	1 855	4 310 599	0,20681674
49	Espoo - Esbo	1	204 962	17,00	0,05593417	3 445 544 651	3 582 381 913	17 478	-2 767	-567 122 794	-0,16459598
50	Eura	4	9 589	18,00	0,00183135	112 811 235	110 775 258	11 552	196	1 879 521	0,01666076
51	Eurajoki	4	6 028	16,75	0,00098616	60 747 265	64 102 481	10 634	655	3 949 008	0,06500717
52	Evijärvi	14	3 153	18,50	0,00042187	25 987 313	24 828 620	7 875	2 035	6 415 946	0,24688763
61	Forssa	5	18 857	18,75	0,00357184	220 025 360	207 412 244	10 999	473	8 911 111	0,04050038
69	Haapajärvi	17	8 429	18,50	0,00117205	72 197 997	68 978 912	8 184	1 880	15 849 975	0,21953484
71	Haapavesi	17	8 166	18,50	0,00110478	68 054 696	65 020 349	7 962	1 991	16 258 576	0,23890454
72	Hailuoto	17	974	18,00	0,00015629	9 627 250	9 453 501	9 706	1 119	1 090 144	0,11323528
73	Halikko	2	8 752	17,50	0,00170128	104 799 088	105 847 932	12 094	-75	-655 523	-0,00625505
74	Halsua	16	1 592	19,25	0,00020643	12 715 833	11 675 540	7 334	2 305	3 669 926	0,28861079
75	Hamina	8	9 928	17,75	0,00210434	129 627 539	129 080 857	13 002	-529	-5 248 713	-0,04049072
77	Hankasalmi	13	5 879	18,50	0,00079900	49 218 495	47 023 995	7 999	1 973	11 598 397	0,23565119

Kunnallisveron tasaus jako-osuuksill

Nro - Kunta -		Maa-	As-luku Tulo-	KVjaos2000	Osuus manner-	Painotettu	Laskennallinen	Laskennallinen	Kunnan tasaus	Kunnan	Kunnan uusi	
Nr	Kommun	kunta -	31.12. vero %	0001-	suomen verosta	tulovero%	jako-osuus	jako-osuus-	yksikkö/asukas	tasausosuus	jako-osuus	
1996	1996	1.9.1997	1998 2000			17,675142		yksikkö/asukas	0,0000001939			
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
KAAVA			F / 0,99549			E*G	F*17,675/E	I / D	(K3-J) / 2	D*K	F+L	
4	Alahärmä	14	5 062	19,00	0,00077975	0,00078328	0,00004123	0,00072538	0,00000014	0,00000003	0,00012808	0,00090783
5	Alajärvi	14	9 541	18,50	0,00126184	0,00126755	0,00006852	0,00120557	0,00000013	0,00000003	0,00032222	0,00158406
6	Alastaro	2	3 155	17,50	0,00043387	0,00043583	0,00002490	0,00043821	0,00000014	0,00000003	0,00008678	0,00052064
9	Alavieska	17	3 029	18,75	0,00038473	0,00038647	0,00002061	0,00036267	0,00000012	0,00000004	0,00011233	0,00049705
10	Alavus	14	10 104	18,75	0,00144519	0,00145173	0,00007743	0,00136235	0,00000013	0,00000003	0,00029842	0,00174361
14	Anttola	10	1 868	18,00	0,00026461	0,00026580	0,00001477	0,00025983	0,00000014	0,00000003	0,00005119	0,00031580
15	Artjärvi	7	1 634	18,50	0,00021075	0,00021170	0,00001144	0,00020135	0,00000012	0,00000004	0,00005774	0,00026849
16	Asikkala	7	8 609	17,50	0,00141218	0,00141857	0,00008106	0,00142632	0,00000017	0,00000001	0,00012149	0,00153367
17	Askainen	2	905	18,50	0,00014134	0,00014198	0,00000767	0,00013504	0,00000015	0,00000002	0,00002022	0,00016156
18	Askola	20	4 314	17,75	0,00073519	0,00073852	0,00004161	0,00073209	0,00000017	0,00000001	0,00005220	0,00078739
19	Aura	2	3 291	18,00	0,00058212	0,00058475	0,00003249	0,00057161	0,00000017	0,00000001	0,00003326	0,00061538
40	Dragsfjärd	2	3 613	19,00	0,00067721	0,00068027	0,00003580	0,00062999	0,00000017	0,00000001	0,00003529	0,00071250
44	Elimäki	8	8 609	18,00	0,00141862	0,00142504	0,00007917	0,00139302	0,00000016	0,00000002	0,00013814	0,00155676
45	Eno	12	7 200	18,25	0,00111536	0,00112041	0,00006139	0,00108023	0,00000015	0,00000002	0,00015793	0,00127329
46	Enonkoski	10	1 938	17,50	0,00023216	0,00023321	0,00001333	0,00023448	0,00000012	0,00000004	0,00007065	0,00030281
47	Enontekiö	19	2 324	19,25	0,00033835	0,00033989	0,00001766	0,00031067	0,00000013	0,00000003	0,00006998	0,00040833
49	Espoo - Esbo	1	204 962	17,00	0,05593417	0,05618728	0,00330513	0,05815555	0,00000028	-0,00000004	-0,00920654	0,04672763
50	Eura	4	9 589	18,00	0,00183135	0,00183964	0,00010220	0,00179830	0,00000019	0,00000000	0,00003051	0,00186186
51	Eurajoki	4	6 028	16,75	0,00098616	0,00099062	0,00005914	0,00104062	0,00000017	0,00000001	0,00006411	0,00105026
52	Evijärvi	14	3 153	18,50	0,00042187	0,00042378	0,00002291	0,00040306	0,00000013	0,00000003	0,00010415	0,00052603
61	Forssa	5	18 857	18,75	0,00357184	0,00358800	0,00019136	0,00336708	0,00000018	0,00000001	0,00014466	0,00371650
69	Haapajärvi	17	8 429	18,50	0,00117205	0,00117735	0,00006364	0,00111979	0,00000013	0,00000003	0,00025730	0,00142935
71	Haapavesi	17	8 166	18,50	0,00110478	0,00110978	0,00005999	0,00105553	0,00000013	0,00000003	0,00026394	0,00136872
72	Hailuoto	17	974	18,00	0,00015629	0,00015699	0,00000872	0,00015347	0,00000016	0,00000002	0,00001770	0,00017398
73	Halikko	2	8 752	17,50	0,00170128	0,00170898	0,00009766	0,00171831	0,00000020	0,00000000	-0,00001064	0,00169064
74	Halsua	16	1 592	19,25	0,00020643	0,00020736	0,00001077	0,00018954	0,00000012	0,00000004	0,00005958	0,00026600
75	Hamina	8	9 928	17,75	0,00210434	0,00211387	0,00011909	0,00209547	0,00000021	-0,00000001	-0,00008521	0,00201914
77	Hankasalmi	13	5 879	18,50	0,00079900	0,00080262	0,00004338	0,00076338	0,00000013	0,00000003	0,00018829	0,00098729

TAULUKKO 3. Yhteisöveron tasaus kertoimella ja markkoina

Nro -Kunta - Nr Kommun		Maa- kunta - 1.9.1997	As-luku YVjaos2000 31.12. 0001- 1 998		Arvioitu vero- verotulo milj 13 800	Arvioitu vero- tulo/asukas 2 688	Kunnan tasaus mk/as	Kunnan tasaus mk	Kunnan tasauskerroin
A	B	C	D	E	F E * 13 800 milj	G F/D	H (2 688 - G)/2	I D * H	J I/F
4	Alahärmä	14	5 062	0,00050623	6 985 974	1 380	654	3 310 219	0,47383780
5	Alajärvi	14	9 541	0,00101352	13 986 576	1 466	611	5 829 585	0,41679859
6	Alastaro	2	3 155	0,00040099	5 533 662	1 754	467	1 473 413	0,26626358
9	Alavieska	17	3 029	0,00019639	2 710 182	895	897	2 715 812	1,00207724
10	Alavus	14	10 104	0,00100866	13 919 508	1 378	655	6 619 778	0,47557554
14	Anttola	10	1 868	0,00035708	4 927 704	2 638	25	46 695	0,00947598
15	Artjärvi	7	1 634	0,00025261	3 486 018	2 133	277	453 047	0,12996131
16	Asikkala	7	8 609	0,00132292	18 256 296	2 121	284	2 442 140	0,13376972
17	Askainen	2	905	0,00007003	966 414	1 068	810	733 091	0,75856838
18	Askola	20	4 314	0,00049074	6 772 212	1 570	559	2 411 806	0,35613262
19	Aura	2	3 291	0,00035020	4 832 760	1 468	610	2 006 644	0,41521705
40	Dragsfjärd	2	3 613	0,00043184	5 959 392	1 649	519	1 876 089	0,31481208
44	Elimäki	8	8 609	0,00076495	10 556 310	1 226	731	6 292 133	0,59605418
45	Eno	12	7 200	0,00176525	24 360 450	3 383	-348	-2 503 599	-0,10277311
46	Enonkoski	10	1 938	0,00041305	5 700 090	2 941	-127	-245 420	-0,04305544
47	Enontekiö	19	2 324	0,00010729	1 480 602	637	1 025	2 383 099	1,60954718
49	Espoo - Esbo	1	204 962	0,07480663	1 032 331 494	5 037	-1 174	-240 701 778	-0,23316326
50	Eura	4	9 589	0,00122242	16 869 396	1 759	464	4 452 686	0,26395053
51	Eurajoki	4	6 028	0,00046064	6 356 832	1 055	817	4 923 070	0,77445340
52	Evijärvi	14	3 153	0,00041561	5 735 418	1 819	434	1 369 847	0,23883991
61	Forssa	5	18 857	0,00295955	40 841 790	2 166	261	4 922 457	0,12052500
69	Haapajärvi	17	8 429	0,00085004	11 730 552	1 392	648	5 463 096	0,46571517
71	Haapavesi	17	8 166	0,00076158	10 509 804	1 287	700	5 720 004	0,54425415
72	Hailuoto	17	974	0,00011927	1 645 926	1 690	499	486 069	0,29531670
73	Halikko	2	8 752	0,00057062	7 874 556	900	894	7 825 198	0,99373199
74	Halsua	16	1 592	0,00015705	2 167 290	1 361	663	1 055 964	0,48722805
75	Hamina	8	9 928	0,00254325	35 096 850	3 535	-424	-4 205 433	-0,11982367
77	Hankasalmi	13	5 879	0,00127692	17 621 496	2 997	-155	-909 514	-0,05161391
78	Hanko - Hangö	1	10 267	0,00240735	33 221 430	3 236	-274	-2 812 115	-0,08464763
79	Harjavalta	4	8 053	0,00095768	13 215 984	1 641	523	4 215 045	0,31893540
81	Hartola	7	3 925	0,00090294	12 460 572	3 175	-243	-955 181	-0,07665627
82	Hattula	5	9 051	0,00059363	8 192 094	905	891	8 068 278	0,98488592
83	Hauho	5	4 013	0,00053421	7 372 098	1 837	425	1 707 326	0,23159295
84	Haukipudas	17	15 256	0,00116470	16 072 860	1 054	817	12 467 265	0,77567184
85	Haukivuori	10	2 534	0,00047252	6 520 776	2 573	57	145 247	0,02227445
86	Hausjärvi	5	8 115	0,00092680	12 789 840	1 576	556	4 511 444	0,35273652
90	Heinävesi	10	4 777	0,00154053	21 259 314	4 450	-881	-4 209 485	-0,19800660
91	Helsinki - Helsingfo	1	546 317	0,25000428	3 450 059 064	6 315	-1 814	-990 792 703	-0,28718137
92	Vantaa - Vanda	1	173 860	0,03895375	537 561 750	3 092	-202	-35 117 242	-0,06532690
95	Himanka	16	3 321	0,00020504	2 829 552	852	918	3 048 568	1,07740294
97	Hirvensalmi	10	2 673	0,00064456	8 894 928	3 328	-320	-855 017	-0,09612407
98	Hollola	7	20 223	0,00212455	29 318 790	1 450	619	12 519 828	0,42702402
99	Honkajoki	4	2 227	0,00038379	5 296 302	2 378	155	344 883	0,06511772
101	Houtskari - Houtsk	2	722	0,00004840	667 920	925	881	636 391	0,95279454
102	Huittinen	4	9 291	0,00112884	15 577 992	1 677	506	4 697 883	0,30157181
103	Humppila	5	2 593	0,00035307	4 872 366	1 879	404	1 048 746	0,21524374
105	Hyrynsalmi	18	3 663	0,00047948	6 616 824	1 806	441	1 614 571	0,24401002

Yhteisöveron tasaus jako-osuuksilla

Nro - Kunta -		Maa-	As-luku YVjaos2000		Jako-osuus-	Kunnan tasaus	Kunnan	Kunnan uusi
Nr	Kommun	kunta -	31.12. 0001-		yksikkö/asukas	yksikkö/asukas	tasaussuus	jako-osuus
1996	1996	1.9.1997	1 998			0,0000001948		
A	B	C	D	E	F	G	H	I
					E/D	(keskiarvo-F)/2	D*G	E+H
4	Alahärmä	14	5 062	0,00050623	0,00000010	0,0000000474	0,0002398709	0,00074610
5	Alajärvi	14	9 541	0,00101352	0,00000011	0,0000000443	0,0004224337	0,00143595
6	Alastaro	2	3 155	0,00040099	0,00000013	0,0000000338	0,0001067690	0,00050776
9	Alavieska	17	3 029	0,00019639	0,00000006	0,0000000650	0,0001967979	0,00039319
10	Alavus	14	10 104	0,00100866	0,00000010	0,0000000475	0,0004796940	0,00148835
14	Anttola	10	1 868	0,00035708	0,00000019	0,0000000018	0,0000033837	0,00036046
15	Artjärvi	7	1 634	0,00025261	0,00000015	0,0000000201	0,0000328295	0,00028544
16	Asikkala	7	8 609	0,00132292	0,00000015	0,0000000206	0,0001769666	0,00149989
17	Askainen	2	905	0,00007003	0,00000008	0,0000000587	0,0000531225	0,00012315
18	Askola	20	4 314	0,00049074	0,00000011	0,0000000405	0,0001747685	0,00066551
19	Aura	2	3 291	0,00035020	0,00000011	0,0000000442	0,0001454090	0,00049561
40	Dragsfjärd	2	3 613	0,00043184	0,00000012	0,0000000376	0,0001359484	0,00056779
44	Elimäki	8	8 609	0,00076495	0,00000009	0,0000000530	0,0004559516	0,00122090
45	Eno	12	7 200	0,00176525	0,00000025	-0,0000000252	-0,0001814202	0,00158383
46	Enonkoski	10	1 938	0,00041305	0,00000021	-0,0000000092	-0,0000177841	0,00039527
47	Enontekiö	19	2 324	0,00010729	0,00000005	0,0000000743	0,0001726883	0,00027998
49	Espoo - Esbo	1	204 962	0,07480663	0,00000036	-0,0000000851	-0,0174421578	0,05736447
50	Eura	4	9 589	0,00122242	0,00000013	0,0000000336	0,0003226584	0,00154508
51	Eurajoki	4	6 028	0,00046064	0,00000008	0,0000000592	0,0003567442	0,00081738
52	Evijärvi	14	3 153	0,00041561	0,00000013	0,0000000315	0,0000992643	0,00051487
61	Forssa	5	18 857	0,00295955	0,00000016	0,0000000189	0,0003566998	0,00331625
69	Haapajärvi	17	8 429	0,00085004	0,00000010	0,0000000470	0,0003958765	0,00124592
71	Haapavesi	17	8 166	0,00076158	0,00000009	0,0000000508	0,0004144931	0,00117607
72	Hailuoto	17	974	0,00011927	0,00000012	0,0000000362	0,0000352224	0,00015449
73	Halikko	2	8 752	0,00057062	0,00000007	0,0000000648	0,0005670434	0,00113766
74	Halsua	16	1 592	0,00015705	0,00000010	0,0000000481	0,0000765192	0,00023357
75	Hamina	8	9 928	0,00254325	0,00000026	-0,0000000307	-0,0003047415	0,00223851
77	Hankasalmi	13	5 879	0,00127692	0,00000022	-0,0000000112	-0,0000659068	0,00121101
78	Hanko - Hangö	1	10 267	0,00240735	0,00000023	-0,0000000198	-0,0002037765	0,00220357
79	Harjavalta	4	8 053	0,00095768	0,00000012	0,0000000379	0,0003054381	0,00126312
81	Hartola	7	3 925	0,00090294	0,00000023	-0,0000000176	-0,0000692160	0,00083372
82	Hattula	5	9 051	0,00059363	0,00000007	0,0000000646	0,0005846578	0,00117829
83	Hauho	5	4 013	0,00053421	0,00000013	0,0000000308	0,0001237193	0,00065793
84	Haukipudas	17	15 256	0,00116470	0,00000008	0,0000000592	0,0009034250	0,00206812
85	Haukivuori	10	2 534	0,00047252	0,00000019	0,0000000042	0,0000105251	0,00048305
86	Hausjärvi	5	8 115	0,00092680	0,00000011	0,0000000403	0,0003269162	0,00125372
90	Heinävesi	10	4 777	0,00154053	0,00000032	-0,0000000639	-0,0003050351	0,00123549
91	Helsinki - Helsing	1	546 317	0,25000428	0,00000046	-0,0000001314	-0,0717965727	0,17820771
92	Vantaa - Vanda	1	173 860	0,03895375	0,00000022	-0,0000000146	-0,0025447277	0,03640902
95	Himanka	16	3 321	0,00020504	0,00000006	0,0000000665	0,0002209107	0,00042595
97	Hirvensalmi	10	2 673	0,00064456	0,00000024	-0,0000000232	-0,0000619577	0,00058260
98	Hollola	7	20 223	0,00212455	0,00000011	0,0000000449	0,0009072339	0,00303178
99	Honkajoki	4	2 227	0,00038379	0,00000017	0,0000000112	0,0000249915	0,00040878
101	Houtskari - Houts	2	722	0,00004840	0,00000007	0,0000000639	0,0000461153	0,00009452
102	Huittinen	4	9 291	0,00112884	0,00000012	0,0000000366	0,0003404263	0,00146927
103	Humppila	5	2 593	0,00035307	0,00000014	0,0000000293	0,0000759961	0,00042907
105	Hyrynsalmi	18	3 663	0,00047948	0,00000013	0,0000000319	0,0001169979	0,00059648

**Liite 2. Verotulojen taseaus, nykyperusteet ja selvitysmiehen
malli**

2a Kunnittaiset luvut

2b Maakunnittaiset ja kuntakoon mukaiset luvut

Liite 2. Verotulojen taseaus, nykyperusteet ja selvitysmiehen malli

Tässä liitteessä esitetään kuntakohtaisia laskelmia selvityksessä esitetyn verotulotaseaus- ja täydennysjärjestelmän vaikutuksista. Laskelmat perustuvat seuraaviin oletuksiin:

Laskentaperusteet

Nykyinen taseausjärjestelmä

- laskennan pohjana vuoden 1999 verotiedot
- laskennallinen kunnallisvero: sama kuin vuoden 2001 verotulotaseauksessa
- laskennallinen kiinteistövero: sama kuin vuoden 2001 verotulotaseauksessa
- yhteisövero: vuoden 1999 maksuunpantu yhteisövero, mutta jaettuna täysimääräisten jako-osuuksien mukaan (vuoden 2001 jako-osuudet)
- laskelma nykyisten perusteiden mukaan; taseausraja 90 %, taseausvähennys ylimenevältä osalta 40 %, mutta korkeintaan kuitenkin 15 % laskennallisesta verotulosta, taseauslisä taseausrajan ja oman verotulon erotuksena

Selvitysmiehen malli

- laskennan pohjana vuoden 1999 verotiedot
- laskennallinen kunnallisvero: sama kuin vuoden 2001 verotulotaseauksessa
- laskennallinen kiinteistövero: sama kuin vuoden 2001 verotulotaseauksessa
- yhteisövero: vuoden 1999 maksuunpantu yhteisövero, mutta jaettuna täysimääräisten jako-osuuksien mukaan (vuoden 2001 jako-osuudet)
- laskelma ehdotetun mallin mukaan:
 1. verotulojen taseaus; taseausraja 100 %, taseausvähennys 50 % ylimenevältä osalta, taseauslisä 50 % alittavalta osalta, laskennalliset verotulot ilman kiinteistöveroa;
 2. verotulotäydennys; täydennysraja 90 % laskennallisten tasattujen verotulojen ja laskennallisen kiinteistöveron summasta, täydennys taseausrajan alittavalta osalta taseausrajan ja oman verotulon erotuksena, ylittävältä osalta ei täydennystä

Tulosten tulkinnasta

Laskelman kahdessa ensimmäisessä sarakkeessa esitetään nykyperusteiden mukainen, kunnan verotuloihin perustuva valtionosuuksien taseaus kokonaissummana ja asukasta kohden laskettuna. Kahdessa seuraavassa sarakkeessa ilmoitetaan vastaavasti selvitysmiehen ehdotuksen mukaisen verotulojen taseauksen ja täydennyksen vaikutus. Kaksi viimeistä saraketta osoittavat selvitysmiehen ehdotuksen ja nykyisen taseauksen erotuksen. Positiivinen etumerkki osoittaa esitetystä mallista seuraavan tasatun verotulon kasvun nykyiseen verrattuna. Laskelmassa ei ole otettu huomioon taseauksen viiveen poistamisen vai-

kutusta. Tämän takia laskelma ei osoita täydennystä saavien kuntien kohdalla lainkaan muutosta. Tosiasiassa nekin hyötyvät viiveen poistamisesta. Molempia tasausvaihtoehtoja sovelletaan samoihin, vuoden 1999 verotustietoihin perustuviin lukuihin.

Laskelman ensimmäinen rivi kuvaa nykyisen järjestelmän osalta valtionosuuksien tasaushyvitysten ja -vähennysten erotusta (786 miljoonaa markkaa), selvitysmiehen esityksen osalta vastaavasti verotulotäydennyksen rahoitustarvetta (1,45 miljardia markkaa). Eri rahoitustapojen vaikutusta ei ole otettu kuntakohtaisissa laskelmissa huomioon. Tästä syystä kuntakohtaiset laskelmat eivät kuvaa järjestelmän lopullisia vaikutuksia. Kuntien väliset vaikutukset käyvät sen sijaan laskelmista ilmi.

Laskelma on keinotekoinen. Yhteisöverot on arvioitu siinä vuoden 1999 tasolla täysimääräisesti uusien jakoperusteiden mukaisena. Näin tehdään todellisuudessa ensimmäisen kerran vasta tänä vuonna. Vertailulaskelma on perusteltua tehdä uusien jakoperusteiden, koska ne ovat voimassa silloin, kun ehdotettu järjestelmä otettaisiin käyttöön. On kuitenkin huomattava, että laskelma ei kuvaa minkään reaali vuoden tilannetta eikä taulukossa esiintyviä tasaussummia tulla koskaan sellaisenaan suorittamaan.

LIITE 2a Verotulojen taseaus, nykyperusteet ja selvitysmiehen malli
Maakunnittain ja kuntakoon mukaan

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
Uusimaa	-3 187 886 906	-2 470	-3 549 527 236	-2 750	-361 640 330	-280
Itä-Uusimaa	-29 998 733	-337	6 055 711	68	36 054 444	405
Varsinais-Suomi	-45 322 277	-102	23 929 656	54	69 251 933	155
Satakunta	225 599 336	943	323 469 102	1 351	97 869 766	409
Kanta-Häme	142 118 822	860	201 507 450	1 220	59 388 628	360
Pirkanmaa	73 046 735	164	211 749 737	477	138 703 002	312
Päijät-Häme	110 916 865	562	201 586 440	1 021	90 669 575	459
Kymenlaakso	-1 236 819	-7	71 893 874	381	73 130 693	388
Etelä-Karjala	-204 150	-1	49 647 282	361	49 851 432	363
Etelä-Savo	346 972 321	2 056	361 265 562	2 141	14 293 241	85
Pohjois-Savo	460 483 685	1 814	529 484 611	2 086	69 000 926	272
Pohjois-Karjala	419 006 458	2 428	453 775 154	2 630	34 768 696	201
Keski-Suomi	300 452 742	1 141	372 168 489	1 413	71 715 747	272
Etelä-Pohjanmaa	599 310 484	3 045	619 336 050	3 147	20 025 566	102
Pohjanmaa	210 883 749	1 215	250 349 922	1 443	39 466 173	227
Keski-Pohjanmaa	176 198 807	2 459	196 245 002	2 739	20 046 195	280
Pohjois-Pohjanmaa	502 894 457	1 388	564 039 336	1 556	61 144 879	169
Kainuu	179 701 840	1 973	205 487 438	2 256	25 785 598	283
Lappi	302 862 050	1 558	357 930 242	1 842	55 068 192	283
Koko maa	785 799 466	153	1 450 393 822	282	664 594 356	129

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
alle 2 000	336 069 419	3 265	343 316 208	3 335	7 246 789	70
2 000 - 6 000	2 231 461 885	3 327	2 269 533 085	3 384	38 071 200	57
6 000 - 15 000	2 067 024 514	1 995	2 181 703 414	2 106	114 678 900	111
15 000 - 40 000	-139 633 416	-119	212 894 766	181	352 528 182	299
40 000 - 100 000	-183 846 807	-249	243 068 390	329	426 915 197	579
yli 100 000	-3 525 276 129	-2 482	-3 800 122 041	-2 676	-274 845 912	-194
Koko maa	785 799 466	153	1 450 393 822	282	664 594 356	129

LIITE 2b Verotulojen taseaus, nykyperusteet ja selvitysmiehen malli

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
Alahärmä	19 204 333	3 794	19 204 850	3 794	517	0
Alajärvi	40 231 105	4 217	40 232 080	4 217	975	0
Alastaro	12 533 956	3 973	12 534 279	3 973	323	0
Alavieska	16 834 906	5 558	16 835 216	5 558	310	0
Alavus	41 902 598	4 147	41 903 630	4 147	1 032	0
Anjalankoski	-23 373 851	-1 310	-17 067 215	-957	6 306 636	353
Artjärvi	7 775 625	4 759	7 775 792	4 759	167	0
Asikkala	16 106 833	1 871	16 107 712	1 871	879	0
Askainen	3 171 646	3 505	3 171 739	3 505	93	0
Askola	7 125 718	1 652	7 126 158	1 652	440	0
Aura	5 742 085	1 745	5 742 421	1 745	336	0
Dragsfjärd	4 334 943	1 200	5 363 921	1 485	1 028 978	285
Elimäki	26 704 902	3 102	26 705 781	3 102	879	0
Eno	9 833 316	1 366	10 814 871	1 502	981 555	136
Enonkoski	8 193 759	4 228	8 193 957	4 228	198	0
Enontekiö	11 055 082	4 757	11 055 319	4 757	237	0
Espoo	-758 854 545	-3 702	-991 188 672	-4 836	-232 334 127	-1 134
Eura	2 495 651	260	7 339 478	765	4 843 827	505
Eurajoki	-1 726 554	-286	11 121 509	1 845	12 848 063	2 131
Evijärvi	15 451 091	4 900	15 451 413	4 901	322	0
Forssa	6 979 011	370	16 836 010	893	9 856 999	523
Haapajärvi	35 646 226	4 229	35 647 088	4 229	862	0
Haapavesi	37 400 680	4 580	37 401 515	4 580	835	0
Hailuoto	3 260 401	3 347	3 260 500	3 348	99	0
Halikko	-7 808 406	-892	-4 433 270	-507	3 375 136	386
Halsua	8 635 990	5 425	8 636 152	5 425	162	0
Hamina	-13 959 306	-1 406	-9 841 993	-991	4 117 313	415
Hankasalmi	24 241 388	4 123	24 241 988	4 123	600	0
Hanko	-8 419 985	-820	-3 344 205	-326	5 075 780	494
Harjavalta	-1 021 421	-127	4 815 252	598	5 836 673	725
Hartola	12 918 588	3 291	12 918 989	3 291	401	0
Hattula	13 524 237	1 494	13 525 161	1 494	924	0
Hauho	13 117 682	3 269	13 118 092	3 269	410	0
Haukipudas	-5 843 772	-383	1 505 879	99	7 349 651	482
Haukivuori	11 366 332	4 486	11 366 590	4 486	258	0
Hausjärvi	15 764 105	1 943	15 764 934	1 943	829	0
Heinola	-9 807 252	-455	2 854 645	132	12 661 897	587
Heinävesi	12 745 962	2 668	12 746 450	2 668	488	0
Helsinki	-1 901 240 146	-3 480	-2 214 512 975	-4 054	-313 272 829	-573
Himanka	15 731 463	4 737	15 731 803	4 737	340	0
Hirvensalmi	10 081 234	3 772	10 081 507	3 772	273	0
Hollola	11 061 799	547	18 274 551	904	7 212 752	357
Honkajoki	8 789 227	3 947	8 789 454	3 947	227	0
Houtskari	2 306 261	3 194	2 306 334	3 194	73	0
Huittinen	22 969 552	2 472	22 970 501	2 472	949	0
Humppila	9 420 532	3 633	9 420 796	3 633	264	0
Hyrynsalmi	16 689 764	4 556	16 690 138	4 556	374	0
Hyvinkää	-19 193 245	-457	3 774 352	90	22 967 597	547
Hämeenkoski	8 697 877	3 881	8 698 106	3 881	229	0
Hämeenkyrö	18 603 534	1 883	18 604 544	1 883	1 010	0
Hämeenlinna	-14 886 628	-327	14 344 148	315	29 230 776	642
Ii	22 688 680	3 635	22 689 318	3 635	638	0
Iisalmi	39 603 756	1 677	39 606 168	1 677	2 412	0

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
litti	16 784 028	2 212	16 784 803	2 212	775	0
Ikaalinen	15 779 379	2 012	15 780 180	2 012	801	0
Ilmajoki	44 024 952	3 729	44 026 158	3 729	1 206	0
Ilomantsi	29 725 378	3 967	29 726 144	3 967	766	0
Imatra	-57 653 596	-1 845	-50 213 553	-1 607	7 440 043	238
Inari	17 606 050	2 330	17 606 822	2 330	772	0
Iniö	681 156	2 815	686 556	2 837	5 400	22
Inkoo	-3 935 572	-812	-612 910	-127	3 322 662	686
Isojoki	14 509 027	5 185	14 509 313	5 186	286	0
Isokyrö	17 829 867	3 408	17 830 401	3 408	534	0
Jaala	3 996 918	1 975	4 151 543	2 051	154 625	76
Jalasjärvi	36 622 729	4 000	36 623 664	4 000	935	0
Janakkala	12 277 671	799	16 053 781	1 045	3 776 110	246
Joensuu	5 867 028	115	39 642 385	776	33 775 357	661
Jokioinen	9 406 606	1 641	9 407 192	1 641	586	0
Joroinen	17 003 161	2 825	17 003 776	2 825	615	0
Joutsa	16 240 091	3 662	16 240 544	3 662	453	0
Joutseno	-176 168	-16	7 257 518	645	7 433 686	660
Juankoski	16 851 869	2 789	16 852 486	2 789	617	0
Jurva	19 774 005	4 036	19 774 506	4 036	501	0
Juuka	25 153 414	3 719	25 154 105	3 719	691	0
Juupajoki	3 684 920	1 543	3 685 164	1 543	244	0
Juva	26 395 394	3 362	26 396 197	3 362	803	0
Jyväskylä	-42 574 931	-553	6 047 481	79	48 622 412	632
Jyväskylän mlk	24 638 277	784	31 258 334	995	6 620 057	211
Jämijärvi	11 415 056	4 839	11 415 297	4 839	241	0
Jämsä	-11 007 816	-695	-2 552 533	-161	8 455 283	534
Jämsänkoski	-14 580 530	-1 874	-12 531 451	-1 611	2 049 079	263
Jäppilä	7 732 116	4 578	7 732 288	4 578	172	0
Järvenpää	-21 145 204	-602	-2 995 811	-85	18 149 393	517
Kaarina	-12 287 198	-631	-2 299 924	-118	9 987 274	513
Kaavi	15 818 182	4 023	15 818 584	4 023	402	0
Kajaani	-1 092 609	-30	24 687 320	675	25 779 929	705
Kalajoki	37 014 153	4 034	37 015 090	4 034	937	0
Kalvola	7 442 811	2 200	7 443 157	2 200	346	0
Kangasala	15 298 882	703	22 025 910	1 012	6 727 028	309
Kangaslampi	4 831 352	2 854	4 831 525	2 854	173	0
Kangasniemi	23 905 126	3 474	23 905 829	3 474	703	0
Kankaanpää	34 363 374	2 591	34 364 729	2 591	1 355	0
Kannonkoski	7 613 471	4 270	7 613 653	4 270	182	0
Kannus	22 293 642	3 576	22 294 279	3 576	637	0
Karjajoki	9 477 557	5 151	9 477 745	5 151	188	0
Karinainen	7 486 328	3 134	7 486 572	3 134	244	0
Karjaa	7 275 913	829	9 716 033	1 107	2 440 120	278
Karjalohja	2 301 683	1 668	2 701 227	1 957	399 544	290
Karkkila	10 836 702	1 251	11 255 345	1 300	418 643	48
Karstula	20 049 211	3 781	20 049 753	3 782	542	0
Karttula	14 877 357	4 236	14 877 716	4 236	359	0
Karvia	16 682 991	5 366	16 683 309	5 366	318	0
Kaskinen	-4 835 340	-3 152	-4 793 579	-3 125	41 761	27
Kauhajoki	61 183 049	4 053	61 184 591	4 053	1 542	0
Kauhava	26 772 271	3 158	26 773 138	3 158	867	0
Kauniainen	-36 988 512	-4 336	-59 432 435	-6 967	-22 443 923	-2 631
Kaustinen	21 196 062	4 702	21 196 523	4 702	461	0
Keitele	9 828 228	3 229	9 828 539	3 229	311	0
Kemi	-12 271 179	-509	2 434 887	101	14 706 066	610
Kemijärvi	-14 645 005	-1 327	-7 894 221	-715	6 750 784	612

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
Keminmaa	9 792 077	1 064	13 025 997	1 416	3 233 920	352
Kemiö	9 969 480	2 997	9 969 820	2 997	340	0
Kempele	-2 353 878	-202	4 504 584	386	6 858 462	588
Kerava	-43 155 327	-1 443	-33 563 837	-1 122	9 591 490	321
Kerimäki	21 763 177	3 475	21 763 817	3 475	640	0
Kestilä	9 729 177	5 217	9 729 367	5 217	190	0
Kesälahti	10 642 438	3 632	10 642 737	3 632	299	0
Keuruu	24 120 396	1 991	24 121 634	1 991	1 238	0
Kihniö	9 931 708	3 976	9 931 963	3 976	255	0
Kiihtelysvaara	10 207 801	3 758	10 208 079	3 758	278	0
Kiikala	5 398 984	2 870	5 399 176	2 870	192	0
Kiikoinen	6 857 798	5 080	6 857 936	5 080	138	0
Kiiminki	19 469 892	1 995	19 470 889	1 995	997	0
Kinnula	12 284 301	5 514	12 284 529	5 514	228	0
Kirkkonummi	-43 397 311	-1 504	-32 935 307	-1 142	10 462 004	363
Kisko	6 537 994	3 343	6 538 194	3 343	200	0
Kitee	19 833 843	1 854	19 834 936	1 854	1 093	0
Kittilä	17 789 839	2 968	17 790 451	2 968	612	0
Kiukainen	10 330 332	2 847	10 330 703	2 847	371	0
Kiuruvesi	51 436 036	4 855	51 437 119	4 855	1 083	0
Kivijärvi	7 645 484	4 639	7 645 653	4 639	169	0
Kodisjoki	1 545 230	2 943	1 545 284	2 943	54	0
Kokemäki	20 913 478	2 348	20 914 388	2 348	910	0
Kokkola	9 324 735	263	29 367 192	827	20 042 457	564
Kolari	14 427 887	3 504	14 428 308	3 504	421	0
Konnevesi	12 423 897	3 779	12 424 232	3 779	335	0
Kontiolahti	29 794 587	2 654	29 795 734	2 654	1 147	0
Korpilahti	18 546 051	3 633	18 546 572	3 633	521	0
Korppoo	1 185 425	1 168	1 803 453	1 777	618 028	609
Korsnäs	8 426 144	3 717	8 426 375	3 717	231	0
Kortesjärvi	13 246 656	5 058	13 246 924	5 058	268	0
Koski Tl	8 108 809	3 119	8 109 075	3 119	266	0
Kotka	-16 690 570	-300	14 867 928	268	31 558 498	568
Kouvola	-12 997 624	-408	5 546 809	174	18 544 433	583
Kristiinankaupunki	20 717 142	2 482	20 717 995	2 482	853	0
Kruunupyä	21 584 037	3 134	21 584 741	3 134	704	0
Kuhmalahti	3 972 553	3 553	3 972 667	3 553	114	0
Kuhmo	40 985 992	3 541	40 987 174	3 541	1 182	0
Kuhmoinen	6 423 285	2 104	6 423 597	2 104	312	0
Kuivaniemi	11 750 064	5 229	11 750 293	5 229	229	0
Kullaa	4 930 288	2 933	4 930 460	2 933	172	0
Kuopio	-3 919 688	-45	53 145 987	617	57 065 675	662
Kuortane	18 182 260	3 979	18 182 727	3 979	467	0
Kurikka	36 313 113	3 329	36 314 227	3 329	1 114	0
Kuru	10 397 846	3 577	10 398 143	3 577	297	0
Kustavi	1 134 039	1 112	2 387 442	2 341	1 253 403	1 229
Kuusamo	60 733 618	3 338	60 735 477	3 338	1 859	0
Kuusankoski	-34 532 768	-1 645	-28 622 673	-1 364	5 910 095	282
Kuusjoki	4 985 592	2 711	4 985 780	2 711	188	0
Kylmäkoski	9 392 464	3 544	9 392 735	3 544	271	0
Kyyjärvi	6 172 752	3 301	6 172 943	3 301	191	0
Kälviä	17 981 479	3 914	17 981 948	3 914	469	0
Kärkölä	8 899 073	1 763	8 899 588	1 763	515	0
Kärsämäki	17 624 029	5 273	17 624 370	5 274	341	0
Köyliö	9 063 337	2 953	9 063 651	2 953	314	0
Lahti	-17 026 493	-177	48 661 699	506	65 688 192	683
Laihia	19 364 408	2 595	19 365 171	2 595	763	0

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
Laitila	13 450 668	1 512	13 451 576	1 512	908	0
Lammi	14 257 590	2 498	14 258 173	2 498	583	0
Lapinjärvi	11 463 023	3 729	11 463 337	3 729	314	0
Lapinlahti	27 116 643	3 422	27 117 453	3 422	810	0
Lappajärvi	19 653 110	4 680	19 653 539	4 681	429	0
Lappeenranta	-30 539 357	-532	1 232 153	21	31 771 510	554
Lappi	9 921 817	2 992	9 922 156	2 992	339	0
Lapua	42 638 862	2 987	42 640 321	2 987	1 459	0
Laukaa	45 031 511	2 722	45 033 201	2 722	1 690	0
Lavia	11 846 369	4 802	11 846 621	4 802	252	0
Lehtimäki	12 277 960	5 635	12 278 183	5 635	223	0
Leivonmäki	2 067 200	1 651	2 067 328	1 651	128	0
Lemi	11 691 802	3 716	11 692 124	3 717	322	0
Lempäälä	12 995 916	828	16 586 206	1 056	3 590 290	229
Lemu	2 589 177	1 857	2 589 319	1 857	142	0
Leppävirta	31 799 480	2 818	31 800 633	2 818	1 153	0
Lestijärvi	5 519 781	5 193	5 519 890	5 193	109	0
Lieksa	31 347 075	1 981	31 348 692	1 981	1 617	0
Lieto	-1 187 307	-88	6 759 631	503	7 946 938	592
Liljendal	991 364	671	1 372 478	929	381 114	258
Liminka	20 676 906	3 702	20 677 477	3 702	571	0
Liperi	47 318 916	4 096	47 320 096	4 096	1 180	0
Lohja	-35 527 991	-1 032	-19 345 257	-562	16 182 734	470
Lohtaja	15 156 468	4 987	15 156 779	4 987	311	0
Loimaa	1 067 012	151	6 013 705	849	4 946 693	698
Loimaan kunta	19 161 042	3 089	19 161 676	3 089	634	0
Loppi	20 990 982	2 778	20 991 754	2 778	772	0
Loviisa	-12 185 668	-1 589	-2 721 285	-355	9 464 383	1 234
Luhanka	3 866 119	4 015	3 866 217	4 015	98	0
Lumijoki	8 784 204	5 195	8 784 377	5 195	173	0
Luopioinen	8 611 185	3 563	8 611 432	3 563	247	0
Luoto	16 524 387	4 105	16 524 798	4 106	411	0
Luumäki	9 596 284	1 778	9 596 835	1 778	551	0
Luvia	7 362 575	2 201	7 362 917	2 201	342	0
Längelmäki	4 811 937	2 651	4 812 122	2 651	185	0
Maalahti	21 164 660	3 681	21 165 247	3 681	587	0
Maaninka	17 921 582	4 519	17 921 987	4 519	405	0
Maksamaa	5 156 661	4 551	5 156 777	4 551	116	0
Marttila	8 169 559	3 810	8 169 778	3 811	219	0
Masku	-381 424	-74	2 835 463	549	3 216 887	623
Mellilä	4 409 265	3 374	4 409 399	3 374	134	0
Merijärvi	9 382 255	6 640	9 382 399	6 640	144	0
Merikarvia	11 528 545	2 919	11 528 949	2 919	404	0
Merimasku	1 073 867	797	1 673 888	1 242	600 021	445
Miehikkälä	12 104 049	4 646	12 104 315	4 647	266	0
Mietoinen	5 305 696	3 079	5 305 872	3 079	176	0
Mikkeli	53 800 207	1 152	59 248 233	1 269	5 448 026	117
Mouhijärvi	10 499 496	3 643	10 499 790	3 643	294	0
Muhos	18 231 274	2 327	18 232 074	2 327	800	0
Multia	8 282 688	3 787	8 282 911	3 787	223	0
Muonio	4 629 912	1 792	4 630 176	1 792	264	0
Mustasaari	28 956 061	1 752	28 957 749	1 752	1 688	0
Muurame	9 125 031	1 163	9 448 329	1 205	323 298	41
Muurla	-1 112 135	-780	-467 717	-328	644 418	452
Mynämäki	18 089 424	2 944	18 090 051	2 944	627	0
Myrskylä	7 301 161	3 611	7 301 368	3 611	207	0
Mäntsälä	29 672 401	1 856	29 674 034	1 856	1 633	0

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
Mänttä	-3 196 777	-445	1 091 527	152	4 288 304	597
Mäntyharju	16 999 821	2 329	17 000 566	2 329	745	0
Naantali	-17 091 052	-1 317	-11 615 519	-895	5 475 533	422
Nakkila	10 398 187	1 689	10 398 816	1 689	629	0
Nastola	9 633 032	653	14 735 202	999	5 102 170	346
Nauvo	2 712 043	1 907	3 215 996	2 262	503 953	354
Nilsjä	28 641 374	4 074	28 642 093	4 074	719	0
Nivala	51 877 700	4 618	51 878 847	4 618	1 147	0
Nokia	-7 383 840	-279	8 742 293	330	16 126 133	609
Noormarkku	14 734 746	2 340	14 735 389	2 340	643	0
Nousiainen	9 446 633	2 295	9 447 053	2 295	420	0
Nummi-Pusula	15 200 824	2 594	15 201 422	2 594	598	0
Nurmes	38 808 875	3 839	38 809 907	3 840	1 032	0
Nurmijärvi	-23 741 592	-753	-7 900 179	-250	15 841 413	502
Nurmo	14 283 370	1 339	14 284 460	1 340	1 090	0
Närpiö	28 420 897	2 856	28 421 913	2 856	1 016	0
Oravainen	6 524 429	2 785	6 524 669	2 785	240	0
Orimattila	35 707 285	2 532	35 708 726	2 532	1 441	0
Oripää	3 636 655	2 706	3 636 792	2 706	137	0
Orivesi	24 398 329	2 726	24 399 243	2 726	914	0
Oulainen	23 471 312	2 829	23 472 159	2 829	847	0
Oulu	-204 673 758	-1 772	-170 874 094	-1 480	33 799 664	293
Oulunsalo	2 706 144	358	5 754 541	760	3 048 397	403
Outokumpu	30 639 711	3 581	30 640 585	3 581	874	0
Padasjoki	10 112 845	2 511	10 113 256	2 511	411	0
Paimio	-3 610 825	-371	1 708 316	176	5 319 141	547
Paltamo	18 924 841	4 114	18 925 311	4 114	470	0
Parainen	-2 806 786	-234	5 133 087	428	7 939 873	661
Parikkala	16 711 159	3 536	16 711 642	3 536	483	0
Parkano	13 999 507	1 753	14 000 323	1 753	816	0
Pattijoki	12 134 156	1 992	12 134 779	1 992	623	0
Pedersören kunta	34 651 176	3 399	34 652 218	3 399	1 042	0
Pelkosenniemi	-916 820	-700	1 154 405	881	2 071 225	1 581
Pello	19 427 125	3 799	19 427 648	3 799	523	0
Perho	19 193 978	5 850	19 194 313	5 850	335	0
Pernaja	7 453 129	1 961	7 453 518	1 961	389	0
Perniö	12 822 097	2 057	12 822 733	2 058	636	0
Pertteli	6 857 993	1 865	6 858 369	1 865	376	0
Pertunmaa	8 571 057	3 899	8 571 281	3 900	224	0
Peräseinäjoki	15 664 028	4 016	15 664 426	4 017	398	0
Petäjävesi	13 265 123	3 500	13 265 510	3 500	387	0
Pieksämäen mlk	16 743 978	2 607	16 744 634	2 607	656	0
Pieksämäki	24 410 892	1 840	24 412 247	1 840	1 355	0
Pielavesi	29 920 225	4 849	29 920 855	4 849	630	0
Pietarsaari	-22 751 101	-1 148	-14 900 715	-752	7 850 386	396
Pihtipudas	23 428 105	4 383	23 428 651	4 383	546	0
Piikkiö	9 467 393	1 464	9 468 054	1 464	661	0
Piippola	7 139 505	4 934	7 139 653	4 934	148	0
Pirkkala	-890 499	-74	6 453 013	535	7 343 512	609
Pohja	-5 590 730	-1 130	-3 769 457	-762	1 821 273	368
Polvijärvi	31 187 933	5 670	31 188 495	5 670	562	0
Pomarkku	10 229 875	3 765	10 230 152	3 765	277	0
Pori	-5 159 011	-68	47 711 415	625	52 870 426	692
Pornainen	11 360 107	2 860	11 360 513	2 860	406	0
Porvoo	-56 212 085	-1 273	-39 859 560	-903	16 352 525	370
Posio	21 901 781	4 435	21 902 286	4 435	505	0
Pudasjärvi	49 232 563	4 684	49 233 636	4 684	1 073	0

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
Pukkila	7 975 312	4 202	7 975 506	4 202	194	0
Pulkila	5 866 351	3 190	5 866 539	3 190	188	0
Punkaharju	7 932 106	1 800	7 932 556	1 800	450	0
Punkalaidun	17 274 326	4 535	17 274 715	4 535	389	0
Puolanka	17 305 476	4 293	17 305 888	4 293	412	0
Puumala	9 518 492	3 028	9 518 813	3 028	321	0
Pyhtää	9 530 698	1 785	9 531 244	1 785	546	0
Pyhäjoki	14 078 201	3 803	14 078 579	3 803	378	0
Pyhäjärvi	28 407 458	4 025	28 408 179	4 025	721	0
Pyhäntä	7 014 103	3 579	7 014 304	3 579	201	0
Pyhärinta	3 078 704	1 322	3 124 600	1 342	45 896	20
Pyhäselkä	31 883 525	4 452	31 884 257	4 452	732	0
Pylkönmäki	6 159 305	5 273	6 159 425	5 273	120	0
Pälkäne	11 756 762	2 795	11 757 192	2 795	430	0
Pöytyä	12 366 661	3 284	12 367 046	3 284	385	0
Raahe	-6 623 826	-380	3 445 129	197	10 068 955	577
Raisio	-10 678 256	-465	1 888 724	82	12 566 980	548
Rantasalmi	18 383 433	3 874	18 383 918	3 874	485	0
Rantsila	11 721 867	5 316	11 722 092	5 316	225	0
Ranua	29 781 144	5 596	29 781 688	5 596	544	0
Rauma	-40 029 644	-1 063	-23 382 835	-621	16 646 809	442
Rautalampi	18 337 118	4 577	18 337 528	4 578	410	0
Rautavaara	13 411 546	5 243	13 411 807	5 243	261	0
Rautjärvi	1 346 802	279	3 648 171	756	2 301 369	477
Reisjärvi	18 580 561	5 475	18 580 908	5 475	347	0
Renko	6 346 827	2 700	6 347 067	2 700	240	0
Riihimäki	-5 960 934	-230	10 557 764	407	16 518 698	636
Ristiina	-3 872 439	-745	-733 059	-141	3 139 380	604
Ristijärvi	7 418 407	3 959	7 418 598	3 959	191	0
Rovaniemen mlk	38 402 561	1 753	43 764 386	1 998	5 361 825	245
Rovaniemi	6 720 307	188	29 655 141	830	22 934 834	642
Ruokolahti	9 269 704	1 469	9 270 349	1 469	645	0
Ruotsinpyhtää	3 652 404	1 187	3 840 959	1 249	188 555	61
Ruovesi	12 851 926	2 211	12 852 520	2 211	594	0
Rusko	1 319 413	413	2 635 760	826	1 316 347	412
Ruukki	20 794 931	4 321	20 795 422	4 321	491	0
Rymättylä	3 598 709	1 878	3 904 229	2 038	305 520	159
Rääkkylä	16 805 142	5 204	16 805 472	5 205	330	0
Saari	8 594 669	5 412	8 594 831	5 412	162	0
Saarijärvi	35 662 711	3 347	35 663 800	3 347	1 089	0
Sahalahti	2 553 413	1 135	2 938 663	1 306	385 250	171
Salla	23 721 711	4 343	23 722 269	4 343	558	0
Salo	-115 736 782	-4 838	-210 216 784	-8 788	-94 480 002	-3 950
Sammatti	2 692 408	2 264	2 692 530	2 265	122	0
Sauvo	11 128 133	3 941	11 128 422	3 941	289	0
Savitaipale	13 754 411	3 073	13 754 869	3 073	458	0
Savonlinna	28 490 899	1 001	34 187 543	1 202	5 696 644	200
Savonranta	4 495 299	3 239	4 495 440	3 239	141	0
Savukoski	3 175 247	2 058	3 175 404	2 058	157	0
Seinäjoki	-14 719 168	-495	4 959 183	167	19 678 351	662
Sievi	11 936 747	2 386	11 937 258	2 386	511	0
Siikainen	8 931 987	4 349	8 932 197	4 349	210	0
Siikajoki	7 209 747	4 885	7 209 898	4 885	151	0
Siilinjärvi	23 985 732	1 224	24 337 684	1 242	351 952	18
Simo	11 628 079	2 906	11 628 488	2 906	409	0
Sipoo	-7 563 091	-453	2 103 232	126	9 666 323	579
Siuntio	-131 063	-28	3 188 453	685	3 319 516	713

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
Sodankylä	25 645 165	2 494	25 646 215	2 494	1 050	0
Soini	14 930 292	5 294	14 930 580	5 295	288	0
Somero	27 378 721	2 800	27 379 720	2 800	999	0
Sonkajärvi	25 377 664	4 616	25 378 225	4 616	561	0
Sotkamo	34 297 905	3 038	34 299 058	3 038	1 153	0
Sulkava	12 217 438	3 430	12 217 802	3 430	364	0
Sumiainen	5 328 661	3 921	5 328 800	3 921	139	0
Suodenniemi	7 103 736	4 803	7 103 887	4 803	151	0
Suolahti	6 728 344	1 159	7 038 496	1 212	310 152	53
Suomenniemi	52 417	61	953 915	1 102	901 498	1 041
Suomusjärvi	4 064 586	3 004	4 064 724	3 004	138	0
Suomussalmi	24 267 516	2 127	24 268 681	2 127	1 165	0
Suonenjoki	29 463 521	3 551	29 464 369	3 551	848	0
Sysmä	16 837 653	3 307	16 838 174	3 307	521	0
Säkylä	396 826	75	4 104 279	781	3 707 453	705
Särkisalo	-2 908 792	-3 744	-3 652 054	-4 700	-743 262	-957
Taipalsaari	8 876 516	1 885	8 876 997	1 886	481	0
Taivalkoski	25 900 059	4 871	25 900 602	4 871	543	0
Taivassalo	7 465 546	4 057	7 465 734	4 057	188	0
Tammela	16 957 876	2 677	16 958 523	2 677	647	0
Tammisaari	-10 893 796	-746	-1 427 963	-98	9 465 833	648
Tampere	-213 876 513	-1 118	-130 380 087	-682	83 496 426	437
Tarvasjoki	4 776 900	2 464	4 777 098	2 464	198	0
Tervo	10 472 445	5 074	10 472 656	5 074	211	0
Tervola	11 843 960	2 937	11 844 371	2 938	411	0
Teuva	28 053 971	4 137	28 054 664	4 137	693	0
Tohmajärvi	24 128 243	4 489	24 128 792	4 489	549	0
Toholampi	16 776 352	4 295	16 776 751	4 295	399	0
Toijala	12 060 135	1 499	12 060 957	1 499	822	0
Toivakka	9 595 841	3 954	9 596 088	3 954	247	0
Tornio	32 552 762	1 423	32 555 100	1 423	2 338	0
Turku	-125 334 174	-733	-30 432 915	-178	94 901 259	555
Tuulos	5 059 134	3 239	5 059 294	3 239	160	0
Tuupovaara	6 263 430	2 622	6 263 674	2 622	244	0
Tuusniemi	13 258 745	4 008	13 259 083	4 008	338	0
Tuusula	-21 075 602	-693	-5 598 409	-184	15 477 193	509
Tyrnävä	20 835 237	4 273	20 835 735	4 273	498	0
Töysä	12 014 043	3 760	12 014 369	3 760	326	0
Ullava	6 965 773	6 175	6 965 888	6 175	115	0
Ulvila	12 724 893	1 013	13 832 690	1 101	1 107 797	88
Urkala	16 336 904	2 835	16 337 493	2 835	589	0
Utajärvi	9 872 332	2 865	9 872 684	2 865	352	0
Utsjoki	4 970 395	3 411	4 970 544	3 411	149	0
Uukuniemi	2 990 022	5 008	2 990 083	5 009	61	0
Uurainen	13 374 852	4 330	13 375 167	4 330	315	0
Uusikaarlepyy	19 965 579	2 643	19 966 350	2 643	771	0
Uusikaupunki	-38 199 703	-2 185	-35 833 260	-2 050	2 366 443	135
Vaala	12 935 333	3 059	12 935 765	3 060	432	0
Vaasa	-37 312 034	-659	-5 747 831	-102	31 564 203	558
Vahto	4 464 418	2 495	4 464 601	2 496	183	0
Valkeakoski	-33 754 870	-1 628	-27 992 591	-1 350	5 762 279	278
Valkeala	10 827 498	955	13 461 251	1 188	2 633 753	232
Valtimo	16 688 624	5 320	16 688 944	5 320	320	0
Vammala	34 297 109	2 215	34 298 691	2 215	1 582	0
Vampula	7 829 506	4 359	7 829 690	4 360	184	0
Vantaa	-321 296 993	-1 848	-262 733 298	-1 511	58 563 695	337
Varkaus	-13 808 564	-583	-2 238 117	-95	11 570 447	489

	Nyky- perusteet mk	Nyky- perusteet mk/as	Selvitysmiehen malli mk	Selvitysmiehen malli mk/as	Muutos mk	Muutos mk/as
	785 799 466	153	1 450 393 822	283	664 594 356	129
Varpaisjärvi	16 763 689	5 083	16 764 026	5 083	337	0
Vehkalahti	7 306 498	599	11 208 967	918	3 902 469	320
Vehmaa	10 640 024	4 118	10 640 288	4 118	264	0
Vehmersalmi	9 157 476	4 238	9 157 697	4 238	221	0
Velkua	525 534	2 085	626 331	2 485	100 797	400
Vesanto	14 907 038	5 050	14 907 340	5 050	302	0
Vesilahti	12 047 305	3 631	12 047 644	3 631	339	0
Veteli	17 423 084	4 442	17 423 484	4 442	400	0
Vieremä	19 262 231	4 267	19 262 693	4 267	462	0
Vihanti	16 066 809	4 418	16 067 181	4 418	372	0
Vihti	-12 639 330	-540	269 570	12	12 908 900	552
Viala	9 720 005	1 883	9 720 532	1 883	527	0
Viitasaari	22 221 074	2 760	22 221 896	2 760	822	0
Viljakkala	6 431 410	3 235	6 431 613	3 235	203	0
Vilppula	6 722 890	1 135	7 449 940	1 258	727 050	123
Vimpeli	8 803 304	2 426	8 803 675	2 426	371	0
Virolahti	13 062 709	3 289	13 063 114	3 289	405	0
Virrat	19 743 498	2 301	19 744 375	2 301	877	0
Virtasalmi	5 263 525	4 235	5 263 652	4 235	127	0
Vuolijoki	7 969 215	2 805	7 969 505	2 805	290	0
Vähäkyrö	15 182 664	3 127	15 183 160	3 127	496	0
Värtsilä	2 877 179	4 206	2 877 249	4 207	70	0
Västana fjärd	2 674 042	3 297	2 674 125	3 297	83	0
Vöyri	11 314 112	3 117	11 314 483	3 117	371	0
Ylihärmä	3 503 090	1 105	3 833 465	1 210	330 375	104
Yli-li	9 574 461	3 948	9 574 709	3 948	248	0
Ylikiminki	18 425 872	5 447	18 426 218	5 447	346	0
Ylistaro	24 611 855	4 274	24 612 443	4 274	588	0
Ylitornio	25 623 970	4 455	25 624 558	4 455	588	0
Ylivieska	20 317 110	1 532	20 318 465	1 532	1 355	0
Ylämaa	5 281 185	3 324	5 281 348	3 324	163	0
Yläne	8 503 950	3 829	8 504 177	3 829	227	0
Ylöjärvi	5 573 253	280	15 817 890	794	10 244 637	515
Ypäjä	11 421 320	4 108	11 421 604	4 108	284	0
Äetsä	12 573 232	2 423	12 573 763	2 423	531	0
Ähtäri	20 701 021	2 800	20 701 776	2 800	755	0
Äänekoski	-15 919 150	-1 153	-10 594 259	-767	5 324 891	386

Liite 3. Kuntakohtaisen rahoitustuen määräytyminen

Yleiseen rahoitustukeen perustuva valtionosuus v^a määräytyy tietyllä kunnalle a seuraavan yleisen periaatteen mukaan:

$$v^a = v + 0,5(vt^k - vt^a) + vl^a + \sum_1^n (lk_j^a - lk_j^k)$$

jossa

v^a = kunnan a saama yleinen rahoitustuki

v = valtion yleinen rahoitustuki (kaikissa kunnissa asukaskohtaisesti sama)

vt^a = kunnan a laskennallinen verotulo per cap.

vt^k = kuntien keskim. laskennallinen verotulo

vl^a = verotulon täydennys per cap. kunnalle a

lk_j^a = peruspalvelun j laskennallinen kust. per cap. kunnalle a

lk_j^k = peruspalv. j keskim. laskennallinen kust.

Selvityksessä on ehdotettu, että kuntien keskinäinen verotulon tasaus (kaavan toinen termi) siirretään verontilityksen yhteyteen. Periaatteelliselta kannalta sitä on silti aiheellista käsitellä tässä yhtenä yleisen rahoitustuen kuntakohtaisena korjauseränä.

Kunnan a ja kaikkien kuntien laskennallisten kustannusten erotus voidaan määritellä kullekin palvelulle seuraavasti:

$$\text{kust. korjaus palvelulle } j \text{ kunnassa } a = t_j^a k_j^a$$

jossa t_j^a on palvelun j suhteellinen *tarve* kunnassa a ja vastaavasti k_j^a saman palvelun suhteellinen yksikkökustannus (kaikkien kuntien keskiarvo = 1).

Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon, toisaalta opetuksen kustannuskorjaus on toistaiseksi suoritettu erikseen ja vähän eri periaatteiden mukaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten tasaus perustuu pääsääntöisesti suhteellisen palvelutarpeen arviointiin. Eri-tyisiä, kuntakohtaisia kustannustekijöitä otetaan huomioon vain erityisen syrjäisyyskertoimen avulla. Valtioneuvosto päättää ne kunnat, jotka saavat tätä syrjäisyyskorotusta joko kertoimen 1,05 tai 1,15 mukaan. Saaristokunnat voivat saada lisäksi kertoimen 1,10 mukaisen korotuksen. Tämä poikkeuksellisista kustannustekijöistä aiheutuva korotus on huomattavaa luokkaa varsinaisten tarvetekijöiden aiheuttamaan vaihteluun verrattuna. Se ei kuitenkaan perustu mihinkään systemaattiseen ja kattavaan arviointiin erityisolosuhteiden

den aiheuttamista poikkeuksellisista kustannuksista. Stakes suorittaakin selvitysmiehen tilauksesta kuluva syksyn aikana tutkimuksen, jossa olosuhdetekijöiden aiheuttamaa sosiaali- ja terveystoimen kustannusten vaihtelua pyritään arvioimaan tarkemmin.

Opetustoimen laskennallisten kustannusten arvioinnissa painotus on ollut, sinänsä ymmärrettävistä syistä, ristikkäinen sosiaali- ja terveydenhuoltoon nähden. Opetuksen valtionosuudet on suoritettu suoraan oppilasmäärällä kerrottuina laskennallisina, opiskelija-kohtaisina yksikköhintoina. Toisin kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa on palvelun tarpeen arviointi ollut tässä ns. ylläpitäjämallissa sivuroolissa. Jos oppilaitoksen ylläpitäjänä toimii peruskunta, se saa yksikköhintojen ja oppilasmäärien mukaisen korvauksen. Tarveindeksi kunnan ylläpitämän oppilaitoksen tapauksessa arvon 1. Jos taas oppilaitoksen ylläpitäjänä on muu kuin peruskunta – kuntayhtymä, valtio tai yksityinen – maksetaan yksikköhintakorvaus suoraan ao. oppilaitokselle ja kunnan tarveindeksi = 0.

Tarveindeksin täsmentämisen sijasta kiinnittyy opetustoimen laskennallisten kustannusten määrittämisessä päähuomio olosuhteiden, ennen kaikkea koulun saavutettavuuden ja opetustoimen henkilöstö- ja materiaalitarpeiden säätelyyn kustannustekijöihin.

Tehdyssä ehdotuksessa perusopetus sisältyisi yleisen rahoitustuen piiriin. Yleisen rahoitustuen kuntakohtaisessa korjauserässä otetaan suoraan huomioon kunnan peruskoulun todelliset oppilasmäärät. Nämä muutetaan laskennallisten kustannusten avulla kunnan peruskoulun laskennallisiksi kustannuksiksi, jotka puolestaan muodostavat kunnan asukasmäärällä jaettuna peruskoulun laskennallisen asukaskohtaisen kustannuksen. Yleisen rahoitustuen korjauseränä on asukaskohtaisen laskennallisen kustannuksen erotus kaikkien kuntien keskiarvosta.

Toisen asteen koulutuksessa on puolestaan ehdotettu otettavaksi käyttöön oppilaan kotikunnan omavastuu. Tämä on opiskelijaa kohden vakio, oppilaitoksesta ja koulutusalaista riippumaton. Kotikuntakorvaukset olisi puolestaan syytä ottaa huomioon kuntien välisessä kustannusten tasoittamisessa ikäryhmäperustaisella toisen asteen koulutuksen tarveindeksillä t_i^a :

$$t_i^a = ((\sum_{j=16}^{18} n_j^a) / n^a) / ((\sum_{j=16}^{18} n_j^k) / n^k) \quad (\text{toisen asteen koulutusiässä olevien väestöosuus}$$

kunnassa a koko maahan suhteutettuna).

TIIVISTELMÄ: Kuntien peruspalvelujen rahoitus

Selvitys keskittyy kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen rahoitukseen. Tavoitteena on esittää nykyiseen valtionosuusjärjestelmään sekä kuntien omien tulojen rakenteeseen sellaisia tarkistusehdotuksia, jotka parantaisivat peruspalveluvelvoitteiden ja niihin käytössä olevan rahoituksen vastaavuutta sekä kokonaisuuden että yksittäisten kuntien tasolla, tukisivat rahoitusjärjestelmän hallittavuutta, lisäisivät rahoituksen vakautta ja ennustettavuutta, parantaisivat valtionosuusjärjestelmän ymmärrettävyyttä sekä lisäisivät sen kannustavuutta. Tarkistusesitysten kohteina ovat kuntien omat verotulot, kuntien välinen verotulojen tase ja valtionosuusjärjestelmän rakenne samoin kuin valtionosuuksia koskeva päätöksenteko sekä valtion ja kuntien neuvottelujärjestelmä.

Peruspalvelujen rahoitukseen liittyvä valtionosuusjärjestelmä on uudistettu meillä 1990-luvulla perin pohjin. Järjestelmään sisältyvää taloudellista ohjausta on purettu siirtymällä kustannusperusteisista, korvamerkityistä valtionavusta suurelta osin laskennallisiin, asukaskohtaisiin valtionosuuksiin. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksen ohella toinen muutos on kuntien omien verotulojen merkityksen kasvu peruspalvelujen rahoituksessa. Samalla kuntien verotulojen rakenne on muuttunut yhteisöverotulojen voimakkaan kasvun myötä. Tämä on lisännyt eroja yhteisöveron tuoton suhteen eri asemassa olevien kuntien välillä ja heikentänyt samalla peruspalvelujen rahoituspohjan vakautta ja ennustettavuutta.

Kuntien omien verotulojen osalta tarkistusesitysten tavoitteena on kuntien verokertymän vakauden ja ennustettavuuden parantaminen. Verotukseen sinänsä ei esitetä muutoksia. Selvityksen lähtökohtana on, että kuntien yhteisövero-osuus ja yhteisöveron kuntakohtaisten jako-osuuksien määräytyminen pysyvät ennallaan. Sen sijaan tehdään tarkistusesityksiä, jotka toteutuessaan lisäisivät kunnan verokertymien vakautta ja ennakoitavuutta:

- Selvityksessä esitetään siirtymistä viimeksi valmistuneen verotuksen tietojen pohjalla määriteltäviin, kerralla lopullisiin yhteisöveron kuntakohtaisiin jako-osuuksiin. Tämä parantaisi yhteisöverotilitysten ennakoitavuutta kunnissa. Kuntien maksuvalmiuden hallinta helpottuisi. Nykyinen, vuoden 1999 yhteisövero-uudistuksen myötä käyttöön otettu menettely aiheuttaa jo tilitettyjen määrien oikaisuja.
- Verotulojen tasauksen osalta perusjärjestelmäksi esitetään verotulojen tasausta, joka toteutetaan verontilitysten yhteydessä. Järjestelmä mahdollistaisi sen, että kuntakohtai-

sia tasaushyvityksiä ja -vähennyksiä voidaan tarkistaa aina samanaikaisesti, kun muutetaan verotilityksissä sovellettavia kuntakohtaisia jako-osuuksia. Nykyisin valtionosuuksiin tehdään kunnan verotuloihin perustuva tasaus, joka perustuu kaksi vuotta aiemmin toimitettuun verotukseen. Viive aiheuttaa epävakautta kunnan tulokertymään, kun kunnan verotulot vaihtelevat esimerkiksi yhteisöverotuottojen epävakauden takia.

- Esitetyn, verotilityksen yhteydessä toimitettavan ja reaaliaikaisen verotulojen tasauksen edellytyksenä on, että tasaus menee aina kuntien kesken tasan. Tasauksen on oltava tasapainossa niin että toisten kuntien maksamat tasausvähennykset vastaavat aina toisten kuntien saamia tasaushyvityksiä. Tämän takia ehdotetaan tasausrajaksi kuntien verotulojen keskiarvoa nykyisen 90 %:n sijasta. Jotta kuntien välillä tapahtuva verotulojen tasaus olisi samaa suuruusluokkaa kuin nykyään, esitetään, että tasausrajan ylittävään laskennallisen verotulon osaan sovellettava tasausvähennys korotetaan samalla nykyisestä 40 %:sta 50 %:iin. Poistettavaksi esitetään myös ”tasausleikkuri” eli yläraja, jonka mukaan tasausvähennys voi olla korkeintaan 15 % kunnan laskennallisesta verotulosta. Esitykset merkitsevät muutoksia tasausvähennyksen jakautumisessa kuntien kesken. Tasausleikkurin piirissä olevien kuntien tasattu verotulo alenisi jonkin verran nykyiseen verrattuna, kun taas tasattu verotulo kohoasi niissä kunnissa, lähinnä alueellisissa ja maakunnallisissa keskuksissa, joiden laskennallinen verotulo asettuu välille 80–140 % kuntien asukaskohtaisen verotulon keskiarvosta.
- 15 %:n leikkurin poistamisen vaikutuksia lieventää osaltaan se, että kiinteistövero esitetään poistettavaksi verotulojen tasauksen piiristä. Niillä pääkaupunkiseudun kunnilla, joita leikkurin poistaminen koskee, on keskimääräistä korkeampi laskennallinen kiinteistövero, jonka ne siis saisivat pitää kokonaan itse.
- Keskiarvoon suhteutettu 50 %:n tasaus merkitsisi tasatun verotulon alenemista nykyiseen verrattuna niissä kunnissa, joiden laskennallinen verotulo asukasta kohden on alle 80 % maan kuntien keskiarvosta. Koska heikennys vaarantaisi alhaisten verotulojen kuntien mahdollisuudet suoriutua kaikille kunnille asukaskohtaisesti samasta peruspalvelujen omarahoitusosuudesta, esitetään, että valtionosuuksissa otetaan käyttöön erillinen verotulon täydennys. Täydennystä maksetaan erikseen asetetun laskennallisen verotulon täydennysrajan ja kunnan verotilityksen yhteydessä tasatun laskennallisen verotulon erotuksen verran. Esitys on, että täydennysraja vastaisi nykyistä laskennallisen verotulon tasausrajaa, 90 % kuntien keskimääräisestä asukaskohtaisesta verotulosta. Täydennys perustuu viimeisiin verotusta koskeviin tietoihin sekä ennusteeseen kuntien verotulojen kehityksestä ja se tarkistetaan myöhemmin. Tämä menettely turvaisi täydennyksen piirissä oleville kunnille vähintään nykyisen suuruiset tasatut verotulot. Ennakollisen täydennyksen avulla ne pääsisivät myös nopeammin osallisiksi kuntien keskimääräisten verotulojen kasvusta. Täydennysrajan määrittämisessä esitetään huomioon otettavaksi myös kuntien laskennallinen kiinteistövero.
- Erillisen harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen tarvetta tulisi arvioida uudelleen esitetyistä, kuntatalouden vakautta parantavista toimista saadun kokemuksen valossa. Uudistuksen tavoitteena on, että harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen tarve vähenee ja säästyvät varat voitaisiin käyttää verotulojen täydennyksen rahoittamiseen.

Selvityksessä lähdetään siitä, että edellä esitetyt, kuntien verokertymää vakauttavat ja sen ennakoitavuutta parantavat toimet valmistellaan siten, että uudistukset voidaan toteuttaa jo vuoden 2002 alusta lukien.

Toisena asiakokonaisuutena kuntien omarahoituksen ohella selvityksessä on keskitytty valtionosuusjärjestelmän rakenteeseen sekä koko peruspalvelujärjestelmän rahoitusta koskevan päätöksentekojärjestelmään. Tähän liittyen on käsitelty myös valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Tämän asiakokonaisuuden osalta tehdään seuraavat tarkistusesitykset:

- Pääosa nykyisistä valtionosuuksista yhdistetään yleiseksi rahoitustueksi, jonka hallinnointi ja budjetointi keskitetään yhteen, valtionosuuksia hoitavaan ministeriöön. Yleiseen rahoitustukeen sisällytetään nykyisistä valtionavuuksista yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta sekä opetustoimen valtionosuudet perusopetuksen osalta.
- Eri palveluihin liittyvät tarve- ja olosuhdekorjaukset sekä mahdollinen erillinen verotulon täydennys muodostavat yleisen rahoitustuen kuntakohtaiset korjauserät, jotka tasapainottuvat kuntien kesken. Tämä menettely ei sinänsä edellytä ns. tehtäväkohtaisten valtionosuuskriteereiden muuttamista nykyisestä.
- Opetustoimen osalta ammattikorkeakoulujen rahoitus pysyy ennallaan. Kuntien kustannusosuus otetaan huomioon yleisessä rahoitustuessa. Toisen asteen koulutuksessa otetaan käyttöön opiskelijan kotikunnan oppilaskohtainen, tasasuuruinen korvaus, joka otetaan kuntien välisten demograafisten erojen osalta huomioon yleisen rahoitustuen korjauserässä. Valtio vastaa tasasuuruisen korvauksen ylittävästä osuudesta.
- Kiinteästä kustannustenjaosta valtionosuuslainsäädännön yhteensitovana periaatteena luovutaan. Tilalle esitetään menettelyä, jossa valtion ja kuntien kustannustenjaon määräävä yleisen rahoitustuen taso sovitetaan peruspalvelujen koko rahoitustarpeen sekä kuntatalouden tasapainon vaatimusten mukaisesti. Yleistä rahoitustukea mitoittaessa noudatetaan lähtökohtaisesti rahoitusperiaatetta, jonka mukaisesti valtion säättämien velvoitteiden muutos ei saa aiheuttaa muutosta kunnallisverotuksen tasossa.
- Kustannustenjaon piirissä olevat kuntien tehtävät kootaan erityiseen peruspalvelubudjettiin. Sen avulla seurataan peruspalvelujen kokonaisrahoitustarvetta. Yleistä rahoitustukea koskeva päätös pohjautuu peruspalvelubudjettiin. Peruspalvelubudjettia ylläpitää valtionosuuksia koordinoiva ministeriö yhteistyössä eri palveluista vastaavien sektoriministeriöiden kanssa.
- Hallitus antaa toimikautensa alussa eduskunnalle tiedonannon muodossa erityisen peruspalvelujen kehittämistä koskevan ohjelman. Tässä peruspalveluohjelmassa arvioidaan hallituskauden osalta olemassa olevien palveluvelvoitteet, niiden rakenteessa ja määrässä tapahtuvat muutokset sekä peruspalvelujärjestelmän kokonaiskustannukset. Ohjelmassa otetaan esille suunnitteilla olevat velvoitteiden muutokset. Siinä esitetään alustava arvio niiden kuntataloudellisista seurauksista sekä analysoidaan kuntatalouden näkymät. Tältä pohjalta peruspalveluohjelmassa esitetään linjaus valtionosuuksien kehityksestä ja kustannustenjaosta vaalikauden aikana. Peruspalveluohjelman linjausten toteutumista ja tarkistamistarvetta arvioidaan säännöllisesti.

- Peruspalveluiden kustannustason muutos, rahoitustarve ja kustannustenjako arvioidaan vuosittain. Arviointi kytketään aikataulullisesti yhteen valtiontalouden kehysbudjetoinnin ja talousarvion valmistelun kanssa.
- Peruspalveluohjelman, sen tarkistusten sekä talousarvioon sisältyvien, kuntatalouden kannalta merkittävien asioiden valmisteluun liittyy neuvottelumenettely kuntien kanssa. Neuvottelujen tavoitteena tulisi olla peruspalvelujärjestelmän kuntataloudellisten seuraamusten käsittely jo asioiden valmisteluvaiheessa. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä osapuolten väliseen yksimielisyyteen.
- Uudet lainsäädäntöhankkeet edellyttävät lain mukaan neuvotteluja kustannustenjaosta kuntien kanssa. Neuvottelut tapahtuvat ao. palvelusta vastaavan ministeriön johdolla. Kustannustenjako määräytyy lopullisesti yleistä rahoitustukea koskevalla päätöksellä.
- Neuvottelumenettelyn yhteydessä kehitetään valtion ja kuntaosapuolen yhteistyötä peruspalveluohjelman mukaista palvelujen tasoa, rakennetta ja sisältöä koskevien linjausten toteuttamisessa.

Näiden valtionosuusjärjestelmän rakenteeseen ja hallinnointiin sekä tähän kytkeytyvään neuvottelumenettelyyn liittyvien tarkistusehdotusten osalta esitetään yksityiskohtaisen valmistelun käynnistämistä välittömästi. Valmistelussa on otettava huomioon myös keskushallinnon uudistushanke. Tavoitteena tulisi olla, että yksityiskohtaiset ratkaisuesitykset ovat päätettävissä seuraavan hallitusohjelman yhteydessä.

Selvitystyössä on esitetty näkökohtia myös nykyisten valtionosuuskriteereiden tarkistamistarpeesta. Eri palvelujen laskennallisten kustannusten määrittämistavan suhteen ei tehdä kuitenkaan yksityiskohtaisia tarkistusesityksiä. Eräitä yleisluonteisia suosituksia järjestelmän kehittämiseksi on kuitenkin tuotu esille:

- Terveydenhuollon osalta tulisi vähentää laskennallisten kustannusten herkkyyttä sairastavuuskertoimen vaihtelulle. Asteikon tarkistamisessa on eri vaihtoehtoja. On otettava huomioon, että sairastavuuskertoimen muutoksella on eräissä tapauksissa todennäköisesti suuria kuntakohtaisia vaikutuksia. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä tulisi kehittää.
- Perusopetuksen yksikköhintojen laskentajärjestelmää voidaan kehittää nykyistä selkeämmäksi ja ymmärrettävämmäksi erityisesti asukastiheyden osalta.
- Yleiseen rahoitustukeen perustuvassa järjestelmässä on paikallaan, että ns. yleiseen valtionosuuteen nykyisin sisältyvät olosuhdelisät siirretään asianmukaisin painoin palvelukohtaisiin laskennallisiin kustannuksiin.

Selvityksen yhteydessä on tarkasteltu myös eräitä valtionosuusjärjestelmän erilliskysymyksiä:

- Selvityksessä kiirehditään toimenpiteitä ulkomaalaisten terveydenhuollosta sekä valtion mielisairaaloissa tapahtuvan potilaiden hoidon aiheuttamien kustannusten rahoitusjärjestelmän korjaamiseksi. Myös työ- ja liikennetapaturmista terveydenhuollolle aiheutuvien kustannusten arviointiperusteet samoin kuin näiden kustannusten jakamista valtion ja kuntien kesken sekä vakuutusyhtiöiden suorittamien korvausten perusteita

- koskevat säädökset edellyttävät korjauksia
- Perustamishankkeiden valtionosuuksien osalta korostetaan järjestelmän yhtenäistämistarvetta. Tämä tulisi ottaa huomioon sosiaali- ja terveysministeriössä sekä opetusministeriössä valmisteltavana olevissa ehdotuksissa järjestelmän uudistamiseksi. Käyttömenojen ja pääomamenojen erilliselle käsittelylle valtionosuusjärjestelmässä ei ole perusteita nykyisessä laajuudessa. Selvityksessä esitetään, että erillisestä perustamiskustannusten valtionosuusjärjestelmästä pääsääntöisesti luovutaan ja pääomakustannukset lisätään kustannusneutraalilla tavalla nykyisiin käyttökustannusten valtionosuusperusteisiin. Tämän lisäksi voisi opetusministeriöllä sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä olla käytössään erillinen kehittämisraha, jota voitaisiin harkinnanvaraisesti käyttää perustellun tuen tarpeessa olevien yksittäisten perustamishankkeiden tukemiseen.
 - Vuoden 1997 valtionosuusuudistuksen siirtymäjärjestelyjen osalta todetaan kokonaisarvion tarve. Arvion perusteella on ratkaistavissa, onko asia hoidettavissa harkinnanvaraisella avustuksella, kuten vuoden 2001 talousarvion yhteydessä on päätetty. Vaihtoehtoja tälle järjestelylle ovat esimerkiksi siirtymäaikojen pidentäminen tai kysymyksen ratkaiseminen Ylä-Lapin kuntien osalta erillisellä, harvaan asutukseen perustuvalla valtionosuuksien korjauksella.
 - Selvityksessä todetaan perustelluksi luopua erillisestä kuntien arvonnlisäveropalausten takaisinperinnästä. Järjestelmää muutettaessa arvonnlisäveropalaudet voitaisiin ainakin osaksi ottaa huomioon kustannusneutraalilla tavalla alentamalla kuntaryhmän jako-osuutta yhteisöverosta. Myöhemmät, arvonnlisäveropalausten tason muutosten edellyttämät tarkistukset voitaisiin ottaa huomioon yleisessä rahoitustuessa.

SAMMANDRAG: FINANSIERINGEN AV KOMMUNERNAS BASSERVICE

Utredningen fokuseras på finansieringen av den basservice som kommunerna ansvarar för. Syftet är att lägga fram förslag till en översyn av det nuvarande statsandelssystemet och kommunernas inkomststruktur för att målen med basservicen och de tillgängliga medlen bättre skall stämma överens dels sett i ett helhetsperspektiv, dels i de enskilda kommunerna, den finansiella mekanismen vara lättare att kontrollera, finansieringen bli stabilare och bättre förutsebar och för att statsandelssystemet skall vara överskådligare och mer främja kommunernas intressen. Förbättringsförslagen gäller kommunernas skatteinkomster, utjämningen av skatteinkomsterna mellan kommunerna och uppbyggnaden av statsandelarna, men också beslutsprocessen i samband med statsandelarna och förhandlingsmekanismen i stat och kommuner.

På 1990-talet genomgick statsandelarna för finansiering av basservicen en stor reform. Den inbyggda ekonomiska styrningen avvecklades, vilket innebär att de kostnadsbaserade öronmärkta statsunderstöden till största delen ersattes med kalkylerade statsandelar baserade på kommunernas invånarantal. Vid sidan av statsandelsreformen har kommunernas egna skatteinkomster fått en allt större betydelse för finansieringen av basservice. Samtidigt har skatteinkomsternas struktur förändrats i och med att inkomsterna från samfundsskatten har ökat kraftigt. Därmed har skillnaderna mellan olika typer av kommuner ökat i fråga intäkterna av samfundsskatten samtidigt som den finansiella basen förlorat något av sin stabilitet och inte längre är lika lätt förutse.

När det gäller kommunernas skatteinkomster avser förslagen att ge kommunerna ett stabilare och bättre förutsebart skatteuttag. Däremot föreslås inga ändringar i beskattningen. Utredningen utgår från att kommunernas andel av samfundsskatten och utdelningen av samfundsskatten till de enskilda kommunerna inte ändras. Däremot läggs en del förslag fram som avser att ge kommunerna ett stabilare och bättre förutsebart skatteuttag:

- Utdelningen av samfundsskatten till kommunerna skall basera sig på uppgifter från den senast fastställda beskattningen och med en gång vara slutgiltig för de enskilda kommunerna. På så sätt kan kommunerna bättre förutse redovisningen av samfundsskatten. Dessutom får kommunerna bättre kontroll över sin likviditet. Det nuvarande förfarandet som infördes vid en reform 1999 leder till att redan redovisade belopp måste rättas till.

- När det gäller utjämningen av skatteinkomster föreslår utredningen att den skall göras i samband med skatteredovisningen. Då skulle de enskilda kommunernas gottskrivningar och avdrag alltid kunna ses över samtidigt som utdelningsreglerna för skatteredovisningen till de enskilda kommunerna ändras. I nuläget jämnas statsandelarna ut på grundval av kommunernas skatteinkomster och utjämningen bygger på beskattningen två år tidigare. Dröjsmålet leder till instabilitet i kommunernas skatteuttag, skatteinkomsterna kan variera exempelvis till följd av instabilitet i avkastningen från samfundsskatten.

- En förutsättning för att skatteinkomsterna skall kunna jämnas ut i realtid och i samband med skatteredovisningen på det sätt som föreslås ovan är att utjämningen alltid går jämnt ut

mellan kommunerna. Detta innebär att de utjämningsavdrag som en del kommuner betalar måste vara lika stora som gottskrivningarna till andra kommuner. Därför föreslås det i utredningen att medeltalet av kommunernas skatteinkomster skall vara utjämningsgräns och inte 90 procent som för närvarande. För att skatteutjämningen skall ligga på ungefär samma nivå som nu föreslås det vidare att det utjämningsavdrag som tillämpas på den del av de kalkylerade skatteinkomsterna som överstiger utjämningsgränsen samtidigt höjs från 40 till 50 procent. Därtill föreslås att "utjämningsjusteringen" undanröjs, alltså den övre gräns som betyder att utjämningsavdraget kan vara högst 15 procent av kommunens kalkylerade skatteinkomster. Därmed omstruktureras fördelningen av utjämningsavdragen mellan kommunerna. De kommuner som för närvarande omfattas av den övre gränsen får då något lägre utjämnad skatteinkomst, medan de utjämnade skatteinkomsterna stiger i kommuner, företrädesvis regionala centralorter och landskapscentra, med en kalkylerad skatteinkomst på 80 - 140 procent av medeltalet för kommunernas skatteinkomster per invånare.

- De negativa konsekvenserna av att den övre gränsen på 15 procent undanröjs tonas ner av att det samtidigt föreslås att fastighetsskatten inte längre skall ingå i utjämningen av skatteinkomsterna. De kommuner i huvudstadsregionen som berörs av minskningen har som regel en högre kalkylerad fastighetsskatt, som de således efter reformen helt och hållet får ta hand om själva.

- När utjämningen på 50 procent avvägs i relation till medeltalet sjunker den utjämnade skatteinkomsten i kommuner med en kalkylerad skatteinkomst per invånare som är lägre än 80 procent av genomsnittet i alla kommuner i hela landet. Detta skulle ge kommuner med låga skatteinkomster sämre möjligheter att klara av självfinansieringsgraden för basservice som är lika stor per invånare för alla kommuner. Därför föreslås det att statsandelarna får ett särskilt komplement till skatteinkomsterna. Tillägget skall enligt förslaget betalas ut enligt skillnaden mellan en särskilt fastlagd gräns för de kalkylerade skatteinkomsterna och de utjämnade kalkylerade skatteinkomsterna vid skatteredovisningen. Förslaget går ut på att kompletteringsgränsen skall motsvara den nuvarande utjämningsgränsen för de kalkylerade skatteinkomsterna, 90 procent av kommunernas genomsnittliga skatteinkomst per invånare. Kompletteringen skall grunda sig på de senaste skatteuppgifterna och på en prognos om skatteutvecklingen i kommunerna. Meningen är att den ses över senare. Tack vare förfarandet får de kommuner som omfattas av kompletteringen åtminstone lika stora utjämnade skatteinkomster som nu. Om kompletteringen görs i förväg kan de snabbare dra nytta av den genomsnittliga ökningen av skatteinkomsterna i kommunerna. Enligt utredningen bör också kommunernas kalkylerade fastighetsskatt beaktas när kompletteringsgränsen läggs fast.

- Behovet av ett särskilt finansieringsunderstöd enligt prövning bör omprövas utifrån de erfarenheter som kommunerna får av insatserna för att stabilisera den kommunala ekonomin. Reformen avser att minska behovet av finansieringsunderstöd enligt prövning och tanken är att de inbesparade medlen skall kunna användas till att finansiera kompletteringen av skatteinkomsterna.

Utredningen utgår från att de ovan relaterade insatserna för att göra kommunernas skatteuttag stabilare och bättre förutsebart bereds med siktet inställt på att reformen kan införas redan från och med den 1 januari 2002.

Det andra temat i utredningen vid sidan om kommunernas självfinansiering är statsandelarnas struktur och beslutsfattandet kring finansieringen av basservicen. I samma sammanhang behandlas också förhandlingsförfarandet i stat och kommun. På dessa punkter föreslås följande justeringar:

- Merparten av de befintliga statsandelarna slås ihop till ett generellt finansieringsstöd och ett enda statsandelsansvarigt ministerium har hand om administrationen och budgeteringen. Av de nuvarande statsunderstöden skall den allmänna statsandelen, statsandelarna till social- och hälsovården på några få undantag när och statsandelarna till grundläggande utbildning ingå i det generella finansieringsstödet.
- Justeringar enligt behov och befintliga förhållanden och den föreslagna kompletteringen av skatteinkomster skall utgöra rättelseposter för enskilda kommuner till det allmänna finansieringsstödet. Posterna balanseras upp mellan kommunerna. Förfarandet kräver inte nödvändigtvis att de så kallade uppgiftsbestämda statsandelskriterierna ändras.
- Vad gäller undervisningsverksamheten skall finansieringen av yrkeshögskolorna vara oförändrad. Kommunernas andel av finansieringen beaktas i det generella finansieringsstödet. Inom utbildningen på andra stadiet införs en ersättning som de studerandes hemkommuner skall betala per studerande. Den skall vara lika stor för alla. Ersättningen vägs in i rättelseposterna till det generella finansieringsstödet när det gäller de demografiska skillnaderna mellan kommunerna. Staten står för den del som är större än ersättningen till lika belopp.
- Den sammanhållande principen om en fast kostnadsfördelning inom statsandelslagstiftningen avskaffas. I stället föreslås ett förfarande som går ut på att den nivå på det generella finansieringsstödet som är utslagsgivande för fördelningen av kostnaderna mellan stat och kommun anpassas dels efter det samlade behovet av finansiering av basservice, dels efter kraven på större balans i den kommunala ekonomin. Det generella finansieringsstödet skall först och främst dimensioneras med utgångspunkt i principen att staten inte får införa förpliktelser som kräver ändringar i de kommunala skatterna.
- De kommunala åtaganden som omfattas av kostnadsfördelningen samlas i en särskild budget för basservice. Med hjälp av den kan det samlade behovet av finansiering av basservice följas upp. Besluten om det generella finansieringsstödet skall vara förankrade i budgeten. För budgeten svarar det ministerium som samordnar statsandelarna, i samråd med de sektoransvariga ministerierna.
- I början av sin mandatperiod skall regeringen lägga fram ett program för utveckling av basservicen i form av ett meddelande. Programmet skall presentera en bedömning av målen för basservicen under mandatperioden, deras struktur, kvantitativa förändringar och de totala kostnaderna. Programmet skall också ta upp planerade omstruktureringar i förpliktelserna. Vidare förväntas regeringen lägga fram en preliminär bedömning av konsekvenserna för kommunernas ekonomi och en analys av den kommunala ekonomin. Utifrån detta skall regeringen lägga fram riktlinjer för utvecklingen av statsandelarna och kostnadsfördelningen under valperioden. Vidare är det viktigt att det regelbundet görs en utvärdering av hur riktlinjerna utfallit och vilka ändringar som behövs.

- Förändringarna i kostnaderna för basservice, det finansiella behovet och kostnadsfördelningen skall utvärderas årligen. Utvärderingen skall tidsmässigt sammanfalla med rambudgeteringen för statsfinanserna och uppläggningsen av statsbudgeten.
- Programmet för basservicen, justeringarna av det och viktiga saker i statsbudgeten med kopplingar till den kommunala ekonomin skall åtföljas av förhandlingar med kommunerna. Målet bör vara att konsekvenserna av basservicen för kommunernas ekonomi behandlas redan när frågorna bereds. Parterna förväntas eftersträva enhällighet vid förhandlingarna.
- Enligt lag skall staten förhandla med kommunerna om kostnadsfördelningen när nya lagstiftningsprojekt är aktuella. Förhandlingarna förs under ledning av det ministerium som ansvarar för servicen. Kostnadsfördelningen bestäms slutgiltigt utifrån ett beslut om ett generellt finansieringsstöd.
- I samband med förhandlingsförfarandet tas former fram för samarbetet mellan stat och kommun samt för genomförandet av riktlinjerna för nivån på, uppbyggnaden av och innehållet i servicen i programmet för basservicen.

När det gäller översynen av uppbyggnaden och administrationen av statsandelssystemet och det anknyttande förhandlingsförfarandet föreslås det i utredningen att ingående förberedelser skall komma i gång så snart som möjligt. I detta sammanhang är det viktigt att ta hänsyn till reformen av centralförvaltningen. Målet bör vara att ingående förslag kan läggas fram i samband med nästa regeringsprogram.

Utredningen går också in på behovet att se över de gällande kriterierna för statsandelarna. Men det läggs inte fram några närmare förslag till översyn av reglerna för de kalkylerade kostnaderna för olika typer av service. Däremot föreslås vissa allmänna rekommendationer för en översyn av systemet:

- När det gäller hälso- och sjukvården bör de kalkylerade kostnaderna bli mindre känsliga för variationer i sjukfrekvenskoefficienten. Det finns olika sätt att se över skalan. Det är viktigt att det beaktas att förändringar i sjukfrekvenskoefficienten i viss fall sannolikt har stora konsekvenser för en del kommuner. Därtill behöver datasystemen för social- och hälsovården förbättras.
- Uträkningen av priserna per enhet för den grundläggande utbildningen kan göras tydligare och överskådligare, särskilt när det gäller invånarantalet.
- När ett generellt finansieringsstöd införs är det angeläget att tilläggen för ogynnsamma förhållanden inom den allmänna statsandelen förs över med behöriga prioriteringar på de kalkylerade kostnaderna för olika serviceformer.

Avslutningsvis går utredningen också in på en del specifika frågor kring statsandelarna:

- Utredningen vill skynda på omstruktureringar i finansieringen av kostnaderna för hälso- och sjukvård för utlänningar och vård av patienter på statens sinnessjukhus. Dessutom behövs nya kriterier för utvärdering av kostnaderna inom hälso- och sjukvården för arbets-

och trafikolyckor samt nya regler för fördelningen av kostnaderna för olyckorna mellan stat och kommun och för försäkringsbolagens ersättningskriterier.

- När det gäller statsandelarna för anläggningsprojekt understryker utredningen att systemet måste samordnas. Detta bör vägas in i de reformförslag som social- och hälsovårdsministeriet och undervisningsministeriet håller på att utarbeta. Det finns ingen orsak att längre skilja mellan driftutgifter och kapitalutgifter i den omfattning som det gällande statsandelssystemet kräver. Utredningen föreslår att statsandelssystemet för anläggningskostnader som regel avskaffas och att kapitalkostnaderna på ett kostnadsneutralt sätt införlivas i de gällande statsandelskriterierna för driftskostnader. Därutöver kunde social- och hälsovårdsministeriet och undervisningsministeriet ha tillgång till en särskild utvecklingspeng. Den skall enligt prövning kan användas till enskilda anläggningsprojekt som på goda grunder behöver stöd.

- Beträffande statsandelsreformen 1997 framhåller utredningen att det behövs en samlad bedömning av övergångsförfarandet. Utifrån en utvärdering bör det avgöras om frågan kan klaras av med hjälp av ett understöd enligt prövning så som det bestämdes i samband med budgeten för 2001. Andra alternativ är till exempel att övergångsperioderna förlängs eller att frågan när det gäller kommunerna i övre Lappland avgörs med hjälp av en särskild glesbygdskorrigerings av statsandelarna.

- Utredningen slår fast att det är motiverat att undanröja återkrav av mervärdesskatteåterbäring hos kommunerna. När systemet ses över kan momsåterbäringarna åtminstone delvis beaktas på ett kostnadsneutralt sätt genom att utdelningen av samfundsskatten sänks i den aktuella kommungruppen. Senare justeringar på grund av förändringar i momsåterbäringarna kan vägas in i det generella finansieringsstödet.