



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Selvityshenkilöiden työn yhteenveto

Eero Laesterä & Arto Sulonen
Selvityshenkilöt
13.12.2024

Rahoitettavat palvelut

- Peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän uudistus kattaa toimeksiantonsa mukaisesti kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulle kuuluvat palvelut, joista säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021). Lain soveltamisalaan kuuluvat palvelut ovat karkeasti **varhaiskasvatus, esiopetus, perusopetus, kirjastot, kuntien kulttuuritoimi, asukaskohtaisesti rahoitettava taiteen perusopetus, työvoimapalvelut (vuoden 2025 alusta) ja ympäristöterveydenhuolto**. Näihin palveluihin myönnettävä valtionosuus vastaa noin 13 prosenttia kuntien kokonaismenoista.
- Uudistuksen ulkopuolelle jäävät esimerkiksi lukio, nuorisotoimi, liikuntapalvelut sekä useat muut vapaa-ajan palvelut – teatterit, musiikki, yleishallinto, tukipalvelut ja tekninen palvelukokonaisuus.

Uudistuksen reunaehdot

- Ehdotuksia valmisteltaessa on pyritty mahdollisimman hyvin ottamaan huomioon Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa uudistukselle asetetut tavoitteet ja uudistuksen organisoinnin toimeksianto.
- Valtionosuusjärjestelmän tehtävänä on turvata jokaisen kunnan edellytykset järjestää ja rahoittaa kunnille lailla säädettyt tehtävät kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Uudistuksen oikeudellisena reunaehtona on, että se on perustuslain edellyttämällä tavalla hyväksyttävissä rahoitusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Tässä kuvatun uudistuksen arvioidaan toteuttavan perustuslain rahoitusperiaatteen ja yhdenvertaisuuden toteutumiselle asettamat reunaehdot.
- Ehdotus on hallitusohjelman mukaisesti kustannusneutraali. Ehdotukset eivät lisää kustannuksia eivätkä koko maan tasolla muuta valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne

- Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän perusrakenne ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään.
- Järjestelmä koostuisi jatkossakin tarve- ja olosuhdetekijöistä aiheutuvien kustannuserojen tasauksesta (laskennallisiin kustannuksiin ja lisäosiin perustuva valtionosuus) sekä tulopohjan tasauksesta (verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus/täydennys).
- Järjestelmään sisältyisi edelleenkin eräitä peruspalveluiden rahoituksen ulkopuolisia eriä. Näitä olisivat korvaukset kunnille työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentumisesta ja korvaukset kunnille vaalikauden aikana tehdyistä veropoliittisista ratkaisuista aiheutuneista verotulojen menetyksistä.
- Ehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos laskuttaisi jatkossa kunnilta niiden osuudet perustoimeentulotukimenoista mahdollisimman reaaliaikaisesti. Nykyisestä menettelystä, jossa kuntien maksuosuudet toteutetaan vähentämällä ne kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta kahden vuoden viipeellä, ehdotetaan siten luovuttavaksi. Kysymys on vain teknisestä muutoksesta maksumenettelyyn. Tällä ei ole vaikutusta kuntien ja valtion talouteen.

... valtionosuusjärjestelmän perusrakenne, jatkoa

- Veropoliittisista ratkaisuksista aiheutuneista verotulomenetyksistä valtionosuuden yhteydessä kunnille maksetut korvaukset ehdotetaan sulautettavaksi osaksi peruspalveluiden rahoitusta korottamalla valtionosuusprosenttia.
- Vaalikauden aikana toteutetuista veroratkaisuista aiheutuneet verotulojen menetykset korvattaisiin kunnille jatkossakin valtionosuuden maksatuksen yhteydessä erikseen vaalikauden loppuun.

Järjestelmän rakenne kuntien peruspalvelujen valtionosuudessa

Kustannuserojen taseus ja lisäosat

- Kustannustenjaon tarkistuksen piirissä olevat palvelut
- Lisäosat

Tulopohjan taseus

- Verotuloihin perustuva valtionosuuden täydennys

Valtionosuusjärjestelmän "ulkopuoliset" erät

- Korvaus kunnille työttömyysetuksien rahoitusvastuun laajennuksesta
- Verotulomenetysten korvaukset kunnille vaalikauden aikana, (vaalikauden vaihtuessa sulautetaan valtionosuusperusteisiin)

Siirtymäkausi

- Tasaa järjestelmän uudistamisesta aiheutuvia kuntakohtaisia muutoksia
- Yksi kuntakohtainen taseusmekanismi, joka huomioi kaikki uudistuksessa tehtävät muutokset

Kustannuserojen tasaus ja lisäosat

Kustannustenjaon tarkastuksen piiriin kuuluvat valtionosuusperusteet

- Valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen piiriin kuuluvat, ikäryhmiin perustuvat, valtionosuuden laskennalliset perusteet ehdotetaan eräin poikkeuksin tarkistettavaksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) tekemän tutkimuksen mukaisiksi.
- Mainitusta tutkimuksesta poiketen ikäryhmän ”16-vuotiaat ja sitä vanhemmat” painoarvoa ehdotetaan kasvatettavaksi merkittävästi nykyisestä, mutta huomattavasti vähemmän kuin VATT:n tutkimus sellaisenaan olisi osoittanut. Myös VATT piti tältä osin tutkimuksista poikkeamista perusteltuna.
- Ikäryhmiin perustuvien laskennallisten kustannusten painoarvo järjestelmässä kasvaisi merkittävästi nykyisestä.

Kustannuserojen tasaus, jatkoa...

- VATT:n tutkimustulosten mukaisesti **työttömyysasteesta, koulutustaustasta ja asukastiheydestä** valtionosuuden laskennallisiin kustannuksiin perustuvina valtionosuusperusteina **ehdotetaan luovuttavaksi**, koska niillä ei tutkimuksen mukaan ole vaikutusta järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien palveluiden kustannuksiin.
- Työttömyysaste olisi myös päällekkäinen TE-palveluiden valtionosuusperusteiden kanssa vuoden 2025 alusta.
- Syrjäisyys ehdotetaan siirrettäväksi lisäosista laskennallisiin kustannuksiin ja kustannustenjaon tarkastuksen piiriin kuuluvaksi valtionosuusperusteeksi.
- VATT:n tutkimuksen mukaisesti kaksikielisyyden perusteella myönnettävässä valtionosuuden korotuksessa ehdotetaan otettavaksi huomioon vähemmistökielisten (suomi tai ruotsi) määrä kunnassa nykyisen ruotsinkielisten määrän sijasta.
- VATT:n tutkimuksen mukaisesti nykyisin vieraskielisyyden (jatkossa ulkomaalaistaustaisuuden) perusteella myönnettävää valtionosuutta myönnettäisiin, jos henkilön molemmat vanhemmat tai hänen ainoa tiedossa oleva vanhempansa on syntynyt ulkomailla. Henkilön oma ilmoitus kielistatuksesta ei siten enää riittäisi. VATT:n tutkimuksesta poiketen ulkomaalaistaustaisuuden painoarvo järjestelmässä ehdotetaan säilytettäväksi nykyisellään (tutkimuksen mukaan painoarvo olisi pienentynyt). **Ulkomaalaistaustaisuuden vaikutuksista palveluiden kustannuksiin tarvitaan tarkempaa tutkimuksiin perustuvaa tietoa.**
- Maa- ja metsätalousministeriössä valmistellaan saaristolain ja saaristoisen kunnan määritelmän uudistamista. Saaristoisuuden uusi määrittely vaikuttaisi siihen, mitkä kunnat olisivat oikeutettuja saaristolisään. Valmistelu maa- ja metsätalousministeriössä on yhä kesken.

Lisäosat

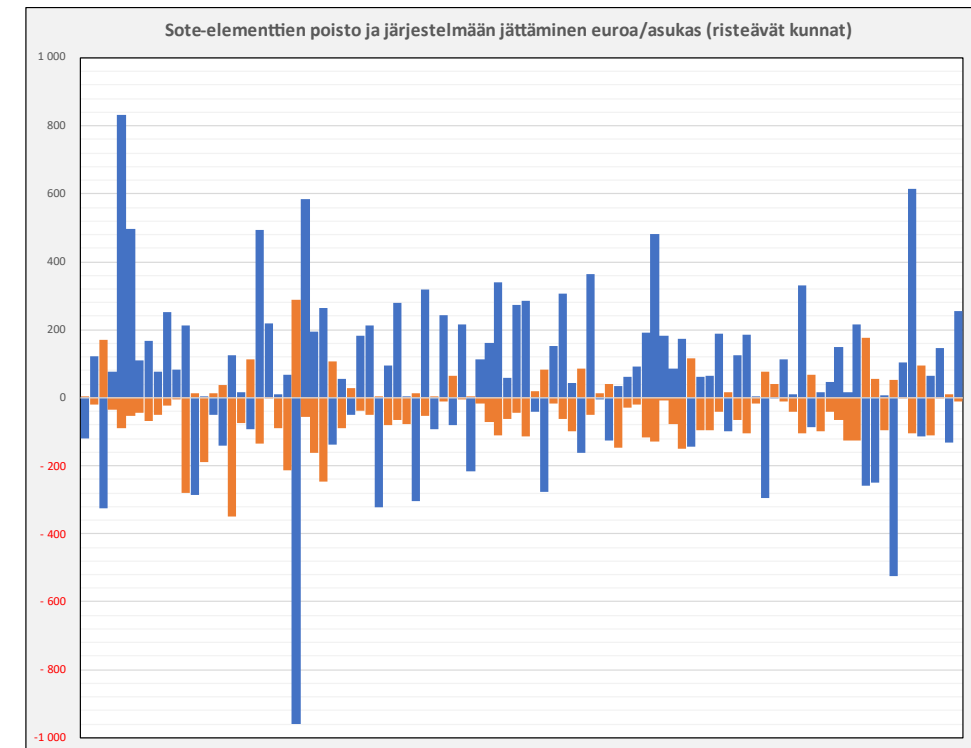
- **Työpaikkaomavaraisuuden lisäosasta** ehdotetaan mm. VATT:n tutkimukseen perustuen **luovuttavaksi**, koska työpaikkaomavaraisuudella **ei ole** osoitettu olevan vaikutusta järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien palveluiden kustannuksiin. Syrjäisyyden lisäosa ehdotetaan edellä todetusti siirrettäväksi laskennallisiin kustannuksiin perustuvaksi valtionosuusperusteeksi.
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte) lisäosaan ei ehdoteta muutoksia.
- Saamen kotiseutualueen kunnille myönnettävään lisäosaan ei ehdoteta muutoksia, koska saamelaisuudesta aiheutuvia kustannuksia ei ollut tässä yhteydessä mahdollista luotettavasti selvittää.
- VATT:n tutkimuksesta poiketen asukasmäärän kasvun lisäosaa ehdotetaan kasvatettavaksi nykyisestä. Ehdotus perustuu tältä osin hallitusohjelman kirjaukseen kasvussa olevien kuntien investointien tukemisesta. Tuen perusteena on alle 16-vuotiaiden määrä kunnassa. Tämän vuoksi tuki auttaa niitä kuntia, joiden asukasluku on kasvussa ja joissa on paljon lapsia.
- Järjestelmään ehdotetaan lisättäväksi uusi väestöään menettävän kunnan lisäosa. Ehdotus perustuu tältä osin hallitusohjelman kirjaukseen muuttotappiokuntien tarpeiden huomioon ottamisesta. Asukaslukuaan menettävän kunnan lisäosa perustuu maapinta-alaan ja kasvukuntien tapaan alle 16-vuotiaiden määrään, koska kuntien järjestämistä palveluista valtaosa perustuu juuri tähän ikäryhmään annettaviin palveluihin.

Tulopohjan tasaus

- Tulopohjan tasauksessa ehdotetaan siirryttäväksi nykyisestä verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta verotulojen täydennysjärjestelmään. Siinä jokaiselle kunnalle turvattaisiin maan keskimääräinen laskennallinen verotulo asukasta kohden (täydennysraja). Laskennalliselta verotuloltaan täydennysrajan ylittävien kuntien valtionosuuksiin ei tehtäisi vähennyksiä (vrt. nykyinen tasausvähennys).
- Tulopohjan tasauksessa otettaisiin nykyisellä tavalla huomioon kunnan tulovero ja kunnan osuus yhteisöveron tuotosta. Kiinteistöverosta huomioon otettaisiin, kuten nykyisinkin, 50 prosenttia.
- Nykyisestä poiketen voimalaitosten kiinteistövero otettaisiin huomioon kaikkien voimalaitosmuotojen osalta vastaavalla osuudella. Esitys perustuu vain kuntien rahoitukseen, mahdollinen vihreän siirtymän huomioon ottaminen on poliittinen päätös.

Sote-uudistukseen liittyvät siirtoerät

- Vuoden 2023 alusta toteutettuun sote-uudistukseen liittyvät siirtoerät (järjestelmämuutoksen tasaus ja muutosrajoitin) ehdotetaan poistettavaksi itsenäisinä valtionosuusperusteinaan, jotta valtionosuus kohdentuisi selkeämmin kuntien vastuulla nykyisin olevien palveluiden rahoitukseen.
- Tämä aiheuttaa valtionosuuden jakautumiseen kuntien välillä suuria muutoksia, joita ehdotetaan tasattavaksi valtionosuusuudistukseen sisältyvällä järjestelmämuutoksen tasauksella yhdessä muiden uudistuksen aiheuttamien muutosten kanssa.
- Viereinen kuva osoittaa, että soten poistaminen tai poistamatta jättäminen on isolle kuntajoukolle erittäin suuri asia: se, poistetaanko vai jätetäänkö sote-uudistuksen siirtoerät poistamatta, vaikuttaa noin sataan kuntaan niin, että uudistuksen vaikutuksen etumerkki vaihtuu miinuksesta plussaksi tai plussasta miinukseksi.



TE-palveluiden rahoitus ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentuminen

- Vuoden 2025 alusta kuntien vastuulle siirtyvien TE-palveluiden valtionosuuden laskentaperusteisiin ei tässä vaiheessa ehdoteta merkittäviä muutoksia. Ikäluokkien päällekkäisyydet muiden valtionosuusperusteiden kanssa kuitenkin poistettaisiin ja vieraskielisyyden (ulkomaalaistaustaisuuden) painoarvoa nostettaisiin kymmeneen prosenttiin.
- Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentumisen vuoksi kunnille maksettavien korvausten jakoperusteissa ehdotetaan otettavaksi huomioon työikäisen väestön määrän suhteellinen muutos kunnissa.

Poistot ja sisäiset vuokrat

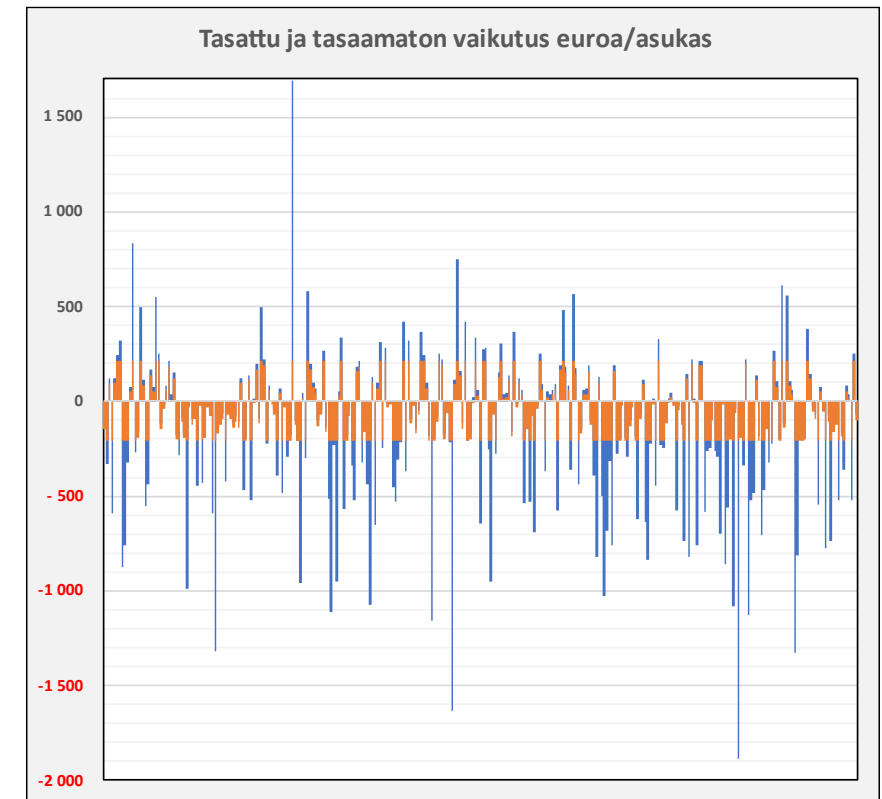
- Investoinneista kirjattavat poistot ja sisäiset vuokrat ehdotetaan nykyisestä poiketen otettavaksi huomioon valtionosuuden perushinnoissa tarkistettaessa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Investointien pääomakustannuksia sekä sisäisiä ja ulkoisia vuokria kohdeltaisiin jatkossa samalla tavalla riippumatta siitä, miten valtionosuustehtävät järjestetään ja millä tavalla palveluiden tuotannontekijät rahoitetaan (investoinnit omaan taseeseen, ostopalvelut, leasing-rahoitus ja pitkäaikaiset vuokrasopimukset).

Uudistuksen muutosvaikutusten tasaaminen

- Uudistuksella olisi suuria vaikutuksia yksittäisten kuntien valtionosuuden määrään. Suurimmat muutosvaikutukset aiheutuisivat sote-uudistuksen tasauselementtien poistamisesta, verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentatavan muuttamisesta, asukastiheyden perusteella maksettavan valtionosuuden poistamisesta ja kaskikielisyysperusteella maksettavan valtionosuuden laskentatavan muutoksesta. Saaristolain uudistamista koskevat ehdotukset toteutuessaan myös merkitsisivät varsin suuria muutoksia monen kunnan valtionosuuksiin.
- Uudistuksen aiheuttamia muutoksia on välttämätöntä tasata valtionosuusuudistukseen sisältyvällä yhdellä kaikkien muutostekijöiden yhteisvaikutuksia tasaavalla järjestelmämuutoksen tasauksella. Tasauserät olisivat useissa kunnissa suuria ja pysyviä.
- Ehdotuksen mukaisessa tasausjärjestelmässä suurin hyväksytty valtionosuuden vähennys kolmen vuoden siirtymäkauden jälkeen olisi 180 euroa asukasta kohden. Suurin hyväksytty valtionosuuden lisäys vastaavana siirtymä kautena olisi 240 euroa asukasta kohden. Näihin maksimimuutoksiin siirryttäisiin asteittain siirtymäkauden aikana ja rajat ylittävät muutokset tasattaisiin pysyvällä tasauserällä.

...tasausjärjestelmästä, jatkoa...

- Tasausjärjestelmää viritettäessä on otettu huomioon perustuslain suojaa nauttivat rahoitusperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate. Uudistuksessa on lähdetty siitä, että rahoitusperiaatteen on toteuduttava kaikissa kunnissa ja kuntien väliset veroprosenttierot saisivat kasvaa nykyisestä enimmillään 1,5 prosenttiyksiköllä. Nämä edellytykset näyttäisivät täyttyvän tässä ehdotuksessa varsin hyvin.
- Arvioinnit ovat erittäin herkkiä olosuhteissa ja laskennassa tapahtuville muutoksille. Rahoitusperiaatteen toteutuminen olisi tarvittaessa otettava huomioon myönnettäessä kunnille harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta.
- Tavoitteena uudistuksessa on myös ollut ns. negatiivisten valtionosuuksien maksatuserien poistaminen. Negatiiviset maksuerät eivät tässä esityksessä kokonaan poistuisi. Niille olisi kuitenkin järjestelmästä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä johdettavat hyväksyttävät syyt (sote-siirtoerät, toisen asteen koulutuksen omarahoitusosuudet ja kotikuntakorvaukset perusopetuksessa).
- Viereinen kuva osoittaa kuntakohtaisesti, kuinka suuria joidenkin kuntien ”voitot” ja joidenkin ”tappiot” olisivat euroa/asukas laskettuna ilman tasausta.



Kuinka kuntatalous saadaan tervehtymään?

- Kuntatalous ei tervehdy ilman, että kuntien tulot ja menot saadaan tasapainoon kokonaistaloudelliseen tarkasteluun perustuvalla uudistuksella. Kokonaisuuteen kuuluu kuntien oma verorahoitus, maksu- ja myyntitulot sekä peruspalveluiden valtionosuuden lisäksi OKM:n hallinnonalan valtionosuus. Valtion tasolla on päätettävä, mitä kunnilta edellytetään. Kunnat eivät useinkaan voi kehittää elinvoiman kasvattamisen nimissä palveluita, jotka eivät ole valtionosuusjärjestelmän määrittelemiä peruspalveluita. Suuri osa kunnista ei pysty rahoittamaan palveluissa ylimenevää laatua tai kasvattamaan palveluiden laajuutta. Iso osa näistä ongelmista on seurausta myös siitä, että kunnat kilpailevat asukkaista: kilpailu maksaa kunnissa asuville kuntalaisille.
- Pienet, lähes poikkeuksetta ikääntyneet ja asukasluvultaan taantuneet ja edelleen taantuvat kunnat ovat suurimmissa ongelmissa. Ne ovat usein sopeuttaneet palvelurakenteensa niin, että palveluita on vain ydinkeskustassa ja sielläkin palvelut täyttävät korkeintaan lain säättämän minimin: yhtä päiväkotia tai alakoulua vähempää ei voi olla. Niiden viranhaltijahallinto on supistunut vaarallisen pieneksi ja harvat jäljelle jääneet viranhaltijat hoitavat useita virkoja ja toimia. Kunnat eivät saa veroprosenttiaan korottamalla kerätyksi sellaisia uusia tulovirtoja, joilla epätasapaino palveluissa saataisiin kurottua vähemmän verottavien kasvukuntien tasolle.
- Tätä ”pirullista” ongelmakokonaisuutta ei saada korjattua nykyisellä kuntien rahoituksella, ei tällä palveluvalikoimalla – eikä välttämättä nykyisellä kuntarakenteella.