



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittäminen

8.11.2018

Paasitorni, Helsinki



# Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittäminen 8.11.



- 9.00      Avaus  
*Kunta- ja uudistusministeri **Anu Vehviläinen***
- 9.15      Valtionosuusjärjestelmän rakenne ja muutospaineet  
*Finanssineuvos **Tanja Rantanen**, valtiovarainministeriö*
- 9.30      Valtionosuusjärjestelmän rooli kuntien toiminnan ja talouden ohjauksessa  
*Budjettipäällikkö **Hannu Mäkinen**, valtiovarainministeriö*
- 9.45      Kansainvälisiä näkökulmia paikallishallinnon rahoitukseen  
*Economist, policy analyst **Antti Moisio**, OECD*
- 10.10     Kysymyksiä ja keskustelua
- 10.20     Tauko
- 10.30     Kuntaliiton evästyksen kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämiselle  
*Varatoimitusjohtaja **Timo Reina**, Suomen Kuntaliitto*
- 10.50     Paneelikeskustelu
- 11.50     Miten tästä eteenpäin?  
*Osastopäällikkö, ylijohdaja **Jani Pitkäniemi**, valtiovarainministeriö*



# 6

**näkökohtaa  
lähivuosien  
kunta-  
politiikkaan**

**1** Kansalaisten  
yhden-  
vertaisuus

**2** Demokratia  
ja asukkaiden  
osallisuus

**3** Vakaa  
kunta-  
talous

**4** Maailman  
muutos: *tieto,  
digi & tekoäly*

**5** Sotesta  
laajempaan  
hyvinvointi-  
näkökulmaan

**6** Joustava  
itse-  
hallinto



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kuntien valtionosuusjärjestelmän rakenne ja muutospaineet

8.11.2018

Finanssineuvos Tanja Rantanen



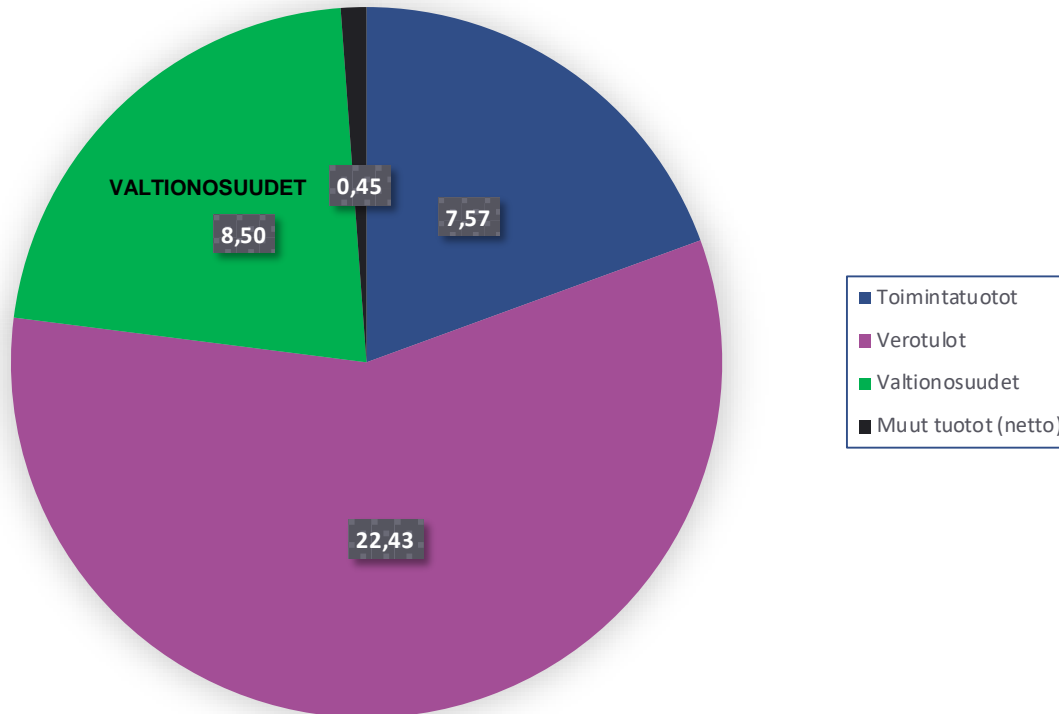
# Peruspalvelujen valtionosuudet – nykyjärjestelmän tausta

- Nykymuotoiseen laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään siirryttiin v. 1997.
- Vuonna 2010 muodostettiin ns. yhden putken valtionosuudet. Laskentaperusteisiin tehtiin vain vähäisiä muutoksia.
- Vuoden 2015 uudistuksessa määräytymistekijöitä vähennettiin ja niiden keskinäisiä päällekkäisyyksiä poistettiin. Samalla luovuttiin tehtäväkohtaisista määräytymisperusteista. Järjestelmän painopistettä muutettiin hieman kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen.
- Lähitulevaisuuden suurin muutos liittyy meneillään olevaan maakunta- ja sote-uudistukseen. Sen myötä noin 70 prosenttia laskennallisesta valtionosuudesta siirtyy maakuntien rahoitukseen.



# Valtionosuudet ovat runsas viidennes kuntien käyttötuloista

## Kuntien käyttötulojen jakauma TP2017 (39 mrd.€)



Käyttötulojen jakauma vaihtelee kunnittain merkittävästi

Valtionosuuksien osuus käyttötuloista:

Maksimi 58 % (Ranua)

Minimi 0 % (Kauniainen)

# Valtionosuuksien nykyrakenne (2018)



## Maksetaan kunnalle

PERUSPALVELUJEN VALTIONOSUUDET  
8,58 mrd. €,  
VM hallinnoi



1) TARVE-EROJEN (kustannusten)  
TASAUS 7,8 mrd. €

=

Peruspalvelujen (vos-tehtävien)  
laskennalliset valt.osuudet 6,7 mrd.

+

Valtionosuuksien lisäosat  
0,32 mrd. €

+

Määräaikaiset ja pysyvät lisäykset  
ja vähennykset,  
nettona 0,79 mrd. €  
(verokompensaatiot 1,7 mrd. €)

## Maksetaan ylläpitäjälle (kunnallinen tai yksityinen)

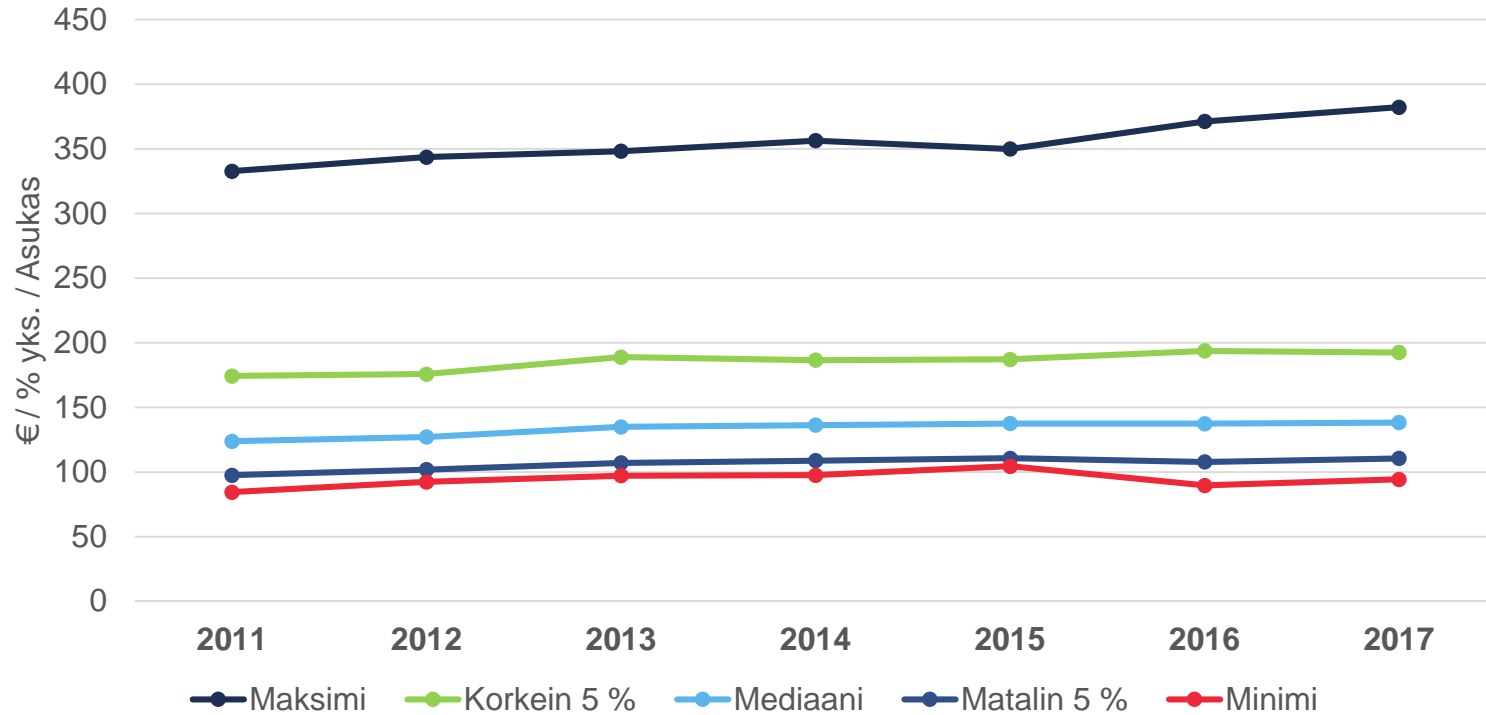
Opetus- ja kulttuuritoimen  
rahoitus  
-85 milj. €, OKM hallinnoi



2) TULOPOHJAN EROJEN TASAUS  
(verotuloihin perustuva  
valtionosuuksien tasaus) 0,74 mrd. €

Kotikuntakorvaukset (ei  
valtionosuutta)

# Veroprosentin tuotossa kuntien välillä suuret erot





# Sote-uudistuksessa tuloja ja kustannuksia siirtyy yhtä paljon

Siirtyvät kustannukset 17,6 mrd. euroa (2018)

Kuntien taloudesta poistuvat nopeasti kasvavat ikääntymismenot.

## Siirrettävät valtionosuudet:

6,0 mrd. euroa eli noin 1/3  
siirrettävistä tuloista

## Siirrettävät verotulot

11,65 mrd. euroa

- Kunnallisvero -11,58 %-yks.
- Yhteisöverosta 0,6 mrd. euroa.

Siirto on koko maan tasolla kustannusneutraali, mutta kuntakohtaisesti siirtyvien tulojen ja kustannusten erot ovat suuret

# Näin valtionosuuksia muutetaan

Lähtökohtana edelleen ns. yhden putken valtionosuus

Valtionosuuksien volyymi pienenee

Kriteerit muuttuvat hieman, mutta perusta edelleen ikärakenteessa. Uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kriteeri.

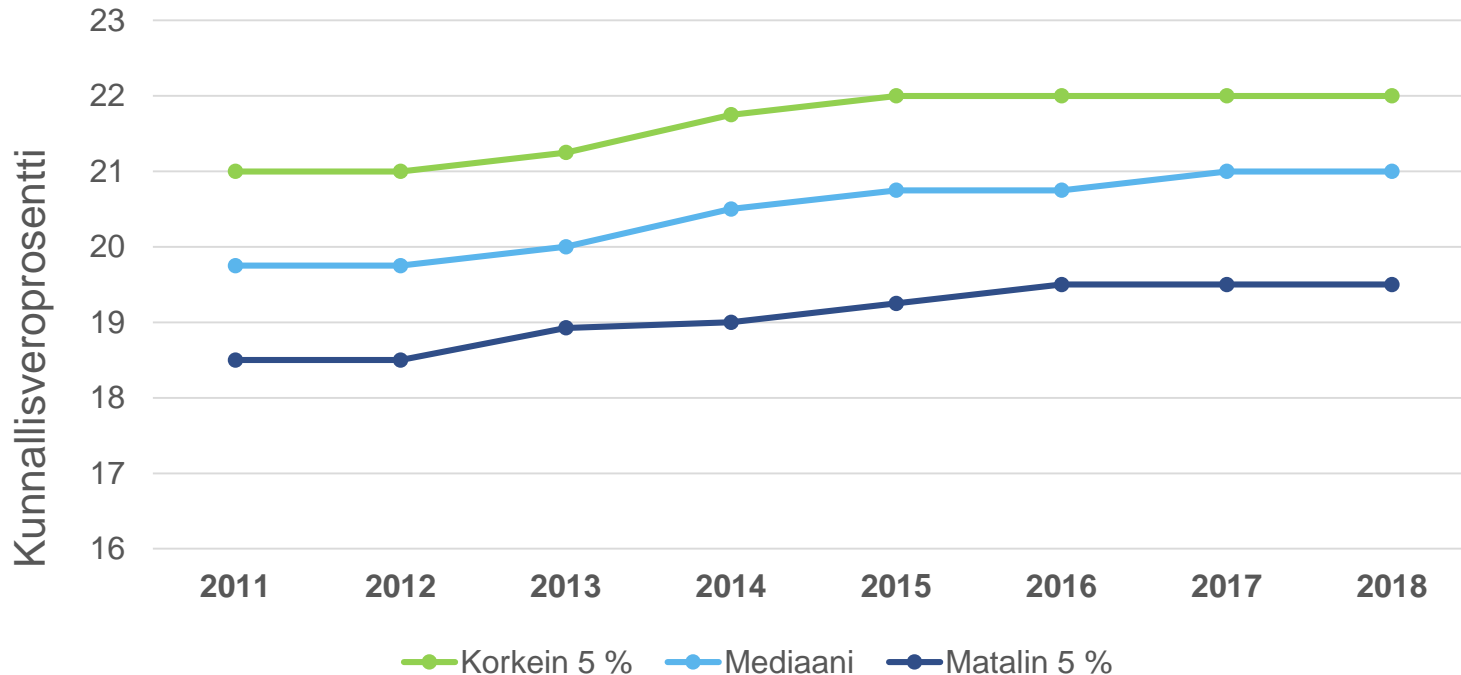
Verotuloihin perustuvan tasausjärjestelmän tasausrajoja muutetaan ja kattavuutta lisätään

Järjestelmään sisällytetään sote-siirron muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus

Siirtymäkaudella muutoksia rajataan porrastetusti kohti +/- 100 euroon/asukas (pysyvä)

# Korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin välillä on 6 %-yksikön ero. Sote-uudistus ei muuta tätä.

Keskimääräinen kunnallisveroprosentti on 19,86 v. 2018.



# Kunnan tehtävät maakuntauudistuksen jälkeen



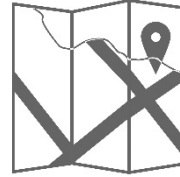
## Osaamisen ja kulttuurin edistäminen

- Varhaiskasvatus
- Esi- ja perusopetus
- Toiseen asteen koulutus
- Kulttuuripalvelut
- Kirjastopalvelut
- Liikuntapalvelut
- Nuorisopalvelut
- Vapaa sivistystyö



## Elinvoiman edistäminen

- Elinkeinopolitiikka ja yritystoiminnan edistäminen
- Kunnan vetovoimaisuuden lisääminen
- Kotouttaminen



## Elinympäristön kehittäminen

- Alueiden kehittäminen
- Alueiden käytön suunnittelu ja kaavoitus
- Rakennusvalvonta
- Ympäristönsuojelu
- Asuntotoimi
- Liikenne ja kadunpito
- Vesi- ja jätehuolto
- Turvallisuudesta huolehtiminen



## Demokratian ja osallisuuden edistäminen

- Asukkaiden osallisuuden ja monipuolisten vaikuttamisen mahdollisuuksien edistäminen
- Vaalit ja edustuksellinen demokratia
- Viestintä

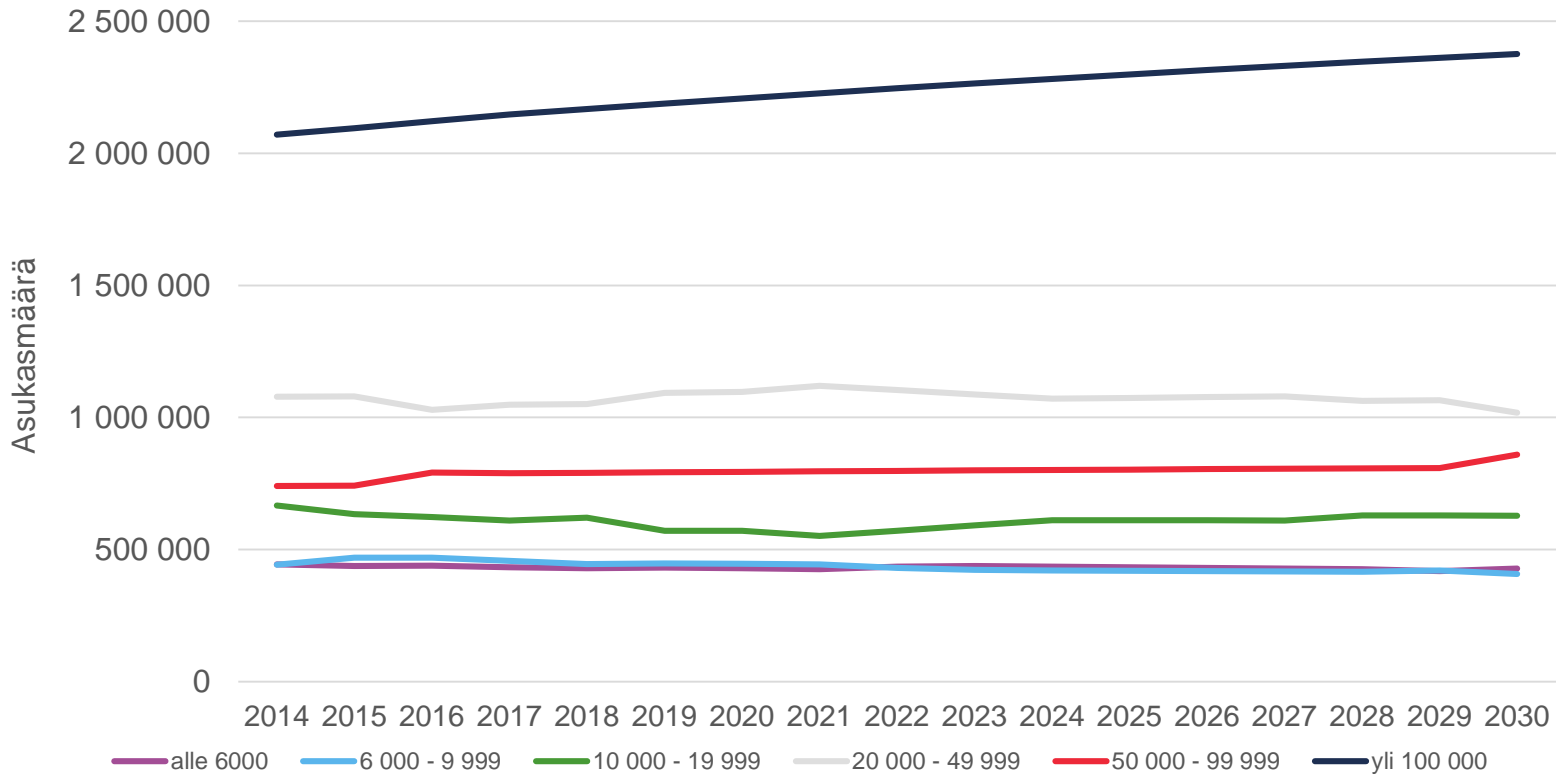
## Asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen

# Väestökehitys on lähivuosinakin merkittävin kuntatalouteen vaikuttava muutosvoima

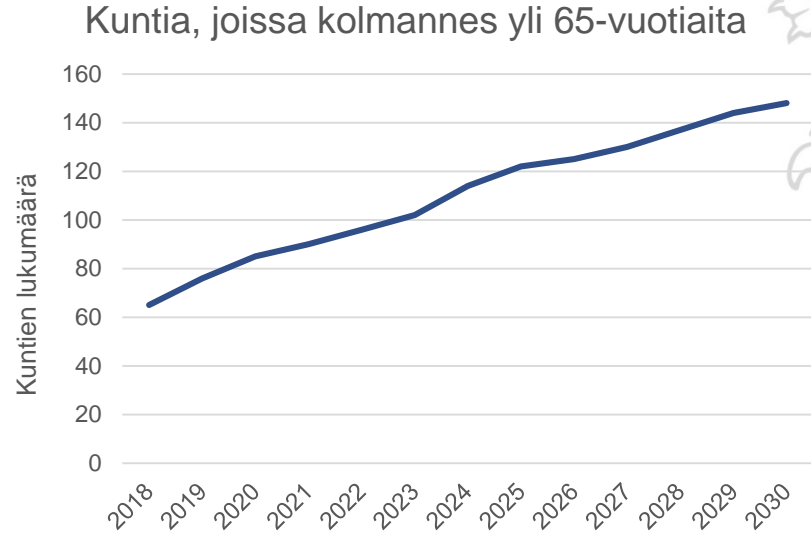
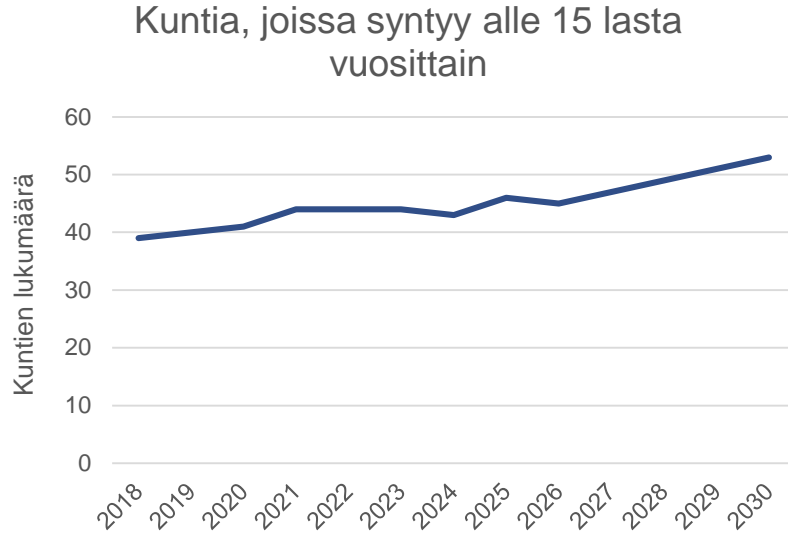
- Viimeisen kymmenen vuoden väkiluku on vähentynyt kahdessa kolmasosassa kuntia.
- Väestön määrä on alentunut keskimäärin yli prosentilla kolmanneksessa kuntia. Näissä asuu 8 % väestöstä.
- Väkiluku on samalla ajanjaksolla kasvanut yli prosentilla vain 23 kunnassa. Näissä on 38 % väestöstä.
- Sote-uudistuksen myötä kunnilta poistuvat ikääntymismenot
- Demografinen muutos vaikuttaa myös kunnallisveron veropohjaan.



# Väestön keskittyminen suuriin kaupunkeihin jatkuu



# Väestökehitys muuttaa kuntia





# VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tanja Rantanen

Finanssineuvos

Puh. 0295 16001 (vaihde)

Lisätieto: [etunimi.sukunimi@vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi@vm.fi)

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

Valtiovarainministeriön viestintä

[vm-viestinta@vm.fi](mailto:vm-viestinta@vm.fi)

Mediapalvelunumero (arkisin 8–16) 02955 30500







VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Valtionosuusjärjestelmän rooli kuntien toiminnan ja talouden ohjauksessa

8.11.2018

Budjettipäällikkö Hannu Mäkinen

Budjettiosasto



# Miksi ja miten valtion tulisi ohjata kuntia tehokkuuteen?



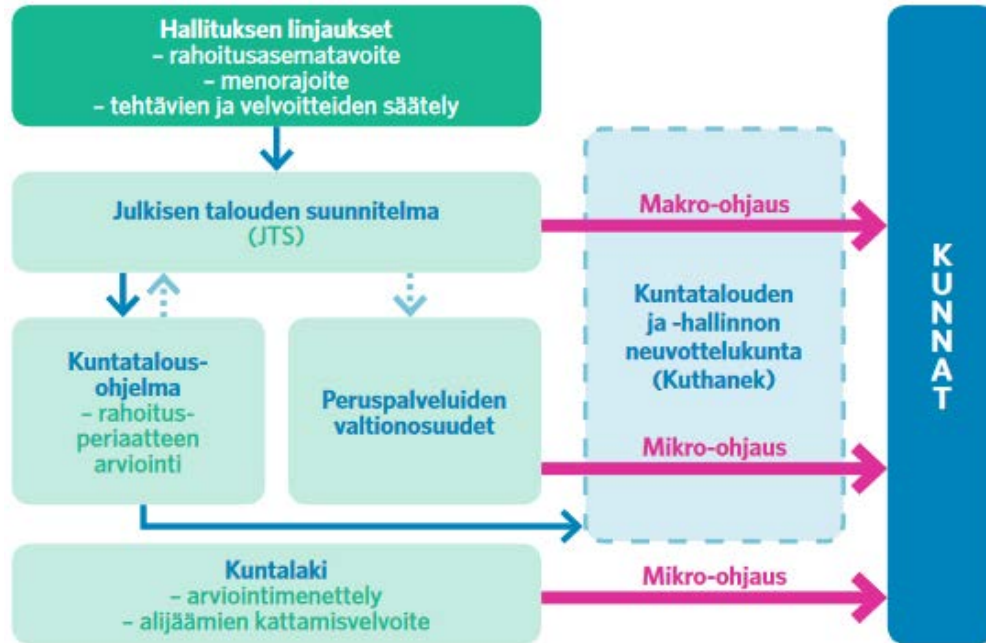
## – **Miksi?**

- Valtio voi edistää kuntien toiminnan taloudellisuutta ohjausmekanismien avulla
  - Valtion rooli on kokonaisedun valvonta ja tulevien sukupolvien edunvalvonta

## – **Miten?**

- **Informaatio-ohjaus:** Valtion erityispiirre ohjauksen tarjoajana on mahdollisuus kuntien välisiin vertailuihin (mm. kuntatalousohjelma, kuntatieto-ohjelma (avoin data)), parempi pääsy kansantalouden ja julkisen talouden tiedon lähteille
- **Normiohjaus:** kuntalaissa olevat veloitteet heikossa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä
- **Taloudellinen ohjaus:**
  - Julkisen talouden suunnitelma
    - **Valtionosuusjärjestelmä** ja valtionavustukset
    - Rahoitusasematavoite ja menorajoite
    - Kuntatalousohjelma (ml. rahoitusperiaatteen toteutuminen)
  - Hallituksen esityksissä määritellyt kuntien menoihin ja tuloihin vaikuttavat tehtävämuutokset
  - Tuloksellisuusrahoitus

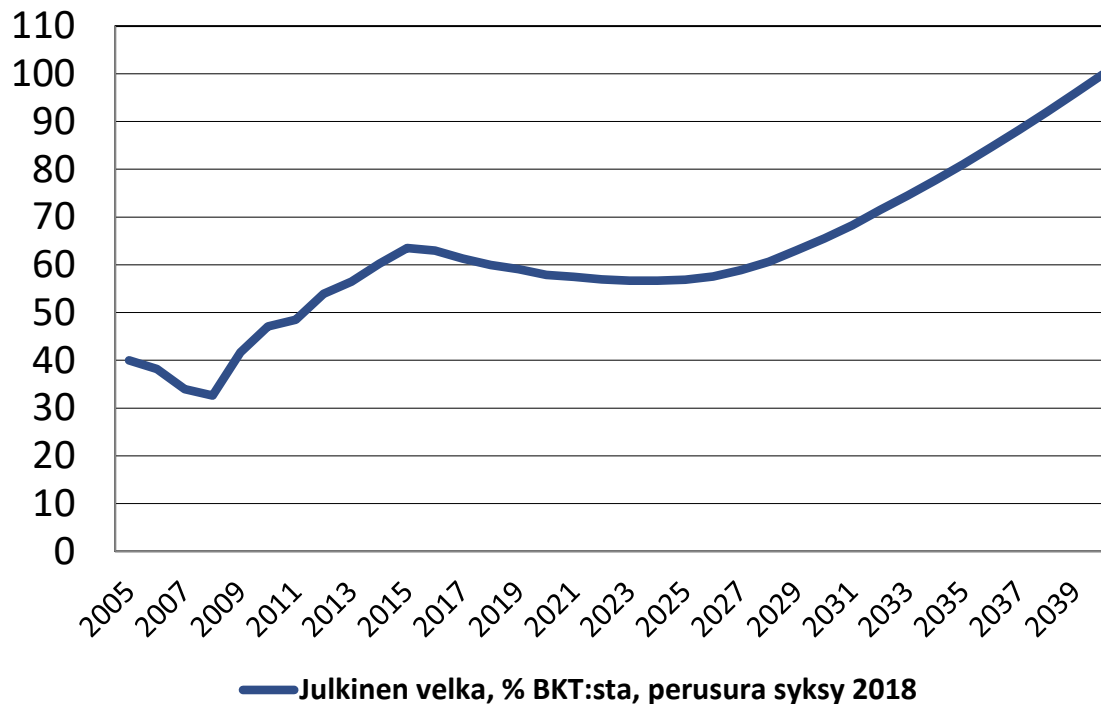
# Kuntatalouden ohjausjärjestelmä



Kuvio 1: Kuntatalouden ohjausjärjestelmä (Lähde: VTV)



# Julkisen velan ennustetaan kääntyvän kasvuun uudelleen ensi vuosikymmenen lopulla



Lähde: Valtiovarainministeriö

# Mitä tapahtuu kuntien velalle MAKU-SOTE-uudistuksen jälkeen?

- Kun ikäsidonnaiset menot suurelta osin poistuvat kunnilta MAKU-SOTE-uudistuksen myötä, suurin tekijä velkaantumiseen poistuu kunnilta
- Järjestelmässä tulee olla kannustimia kunnille jäävien tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen
  - Valtionosuuksien laskennallisuus
  - Pääperiaatteena valtionosuuksien yleiskatteellisuus, mutta korvamerkityt valtionosuudet perusteltuja esim. tehokkuutta edistäviin toimiin (mm. digitalisaatio)
- Samalla kuitenkin varmistettava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä velvoitteistaan



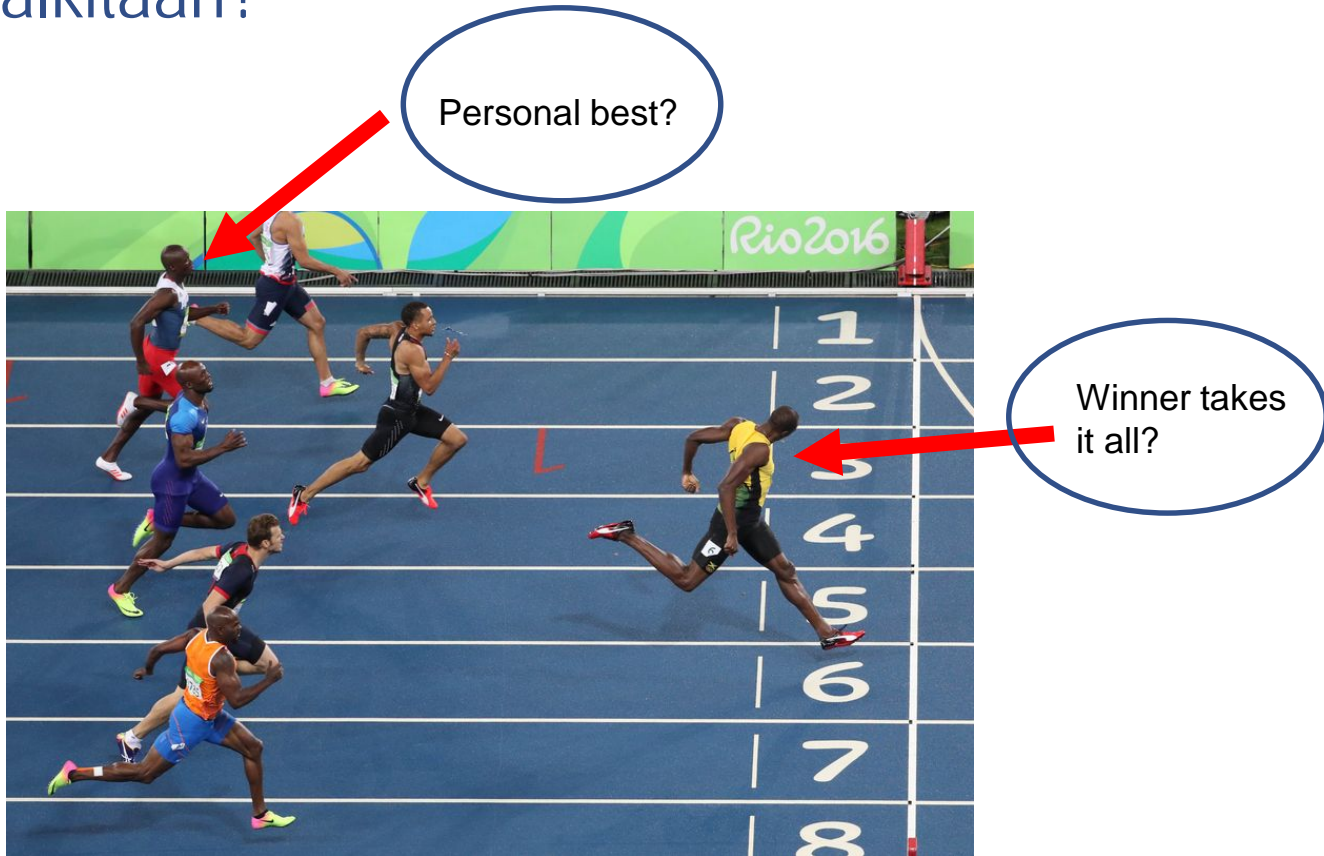
# Mitä tehokkaampaa kuntien toiminta on, sitä enemmän hyvinvointia on mahdollisuus tarjota

- Valtionosuuksien tarveperusteiset määräytymistekijät kannustavat tehokkaaseen varainkäyttöön
- Toteutuneiden kustannusten käyttö perusteena vaikuttaa toiseen suuntaan
- Valtionapuperusteissa voisi olla myös nimenomaisia tehokkuuskriteereitä
  - keskusteluissa olleet kannustinpalkkiot jäisivät tarpeettomiksi
- Samanlainen tehokkuus voi tuottaa eri tuloksen eri ympäristöissä
- Mittarit saatava reagoimaan olosuhteiden vaihteluihin
- Tehokkuus ei saa johtaa laadun polkemiseen
  - riittävä palveluiden saatavuus ja laatu varmistettava (mm. valvonnalla ja kantelu-/valitusmenettelyillä)

*→ Jos sama tuotos tehdään tehokkaammin, resursseja riittää enempään ja hyvinvointi nousee*



# Mistä palkitaan?





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

[www.tutkibudjettia.fi](http://www.tutkibudjettia.fi)

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







# Insights on subnational government financing and transfer systems

The launching seminar for reforming the  
Finnish municipal financing system

Thursday 8 November 2018  
Paasitorni, Helsinki

Antti Moisio

[Antti.Moisio@oecd.org](mailto:Antti.Moisio@oecd.org)

Economist/Policy Analyst

Decentralisation, Public Investment and Subnational Finance

Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities

OECD



## Outline

---

1. Trends in subnational government finance in the OECD countries
2. OECD guidelines for reforming intergovernmental transfer systems



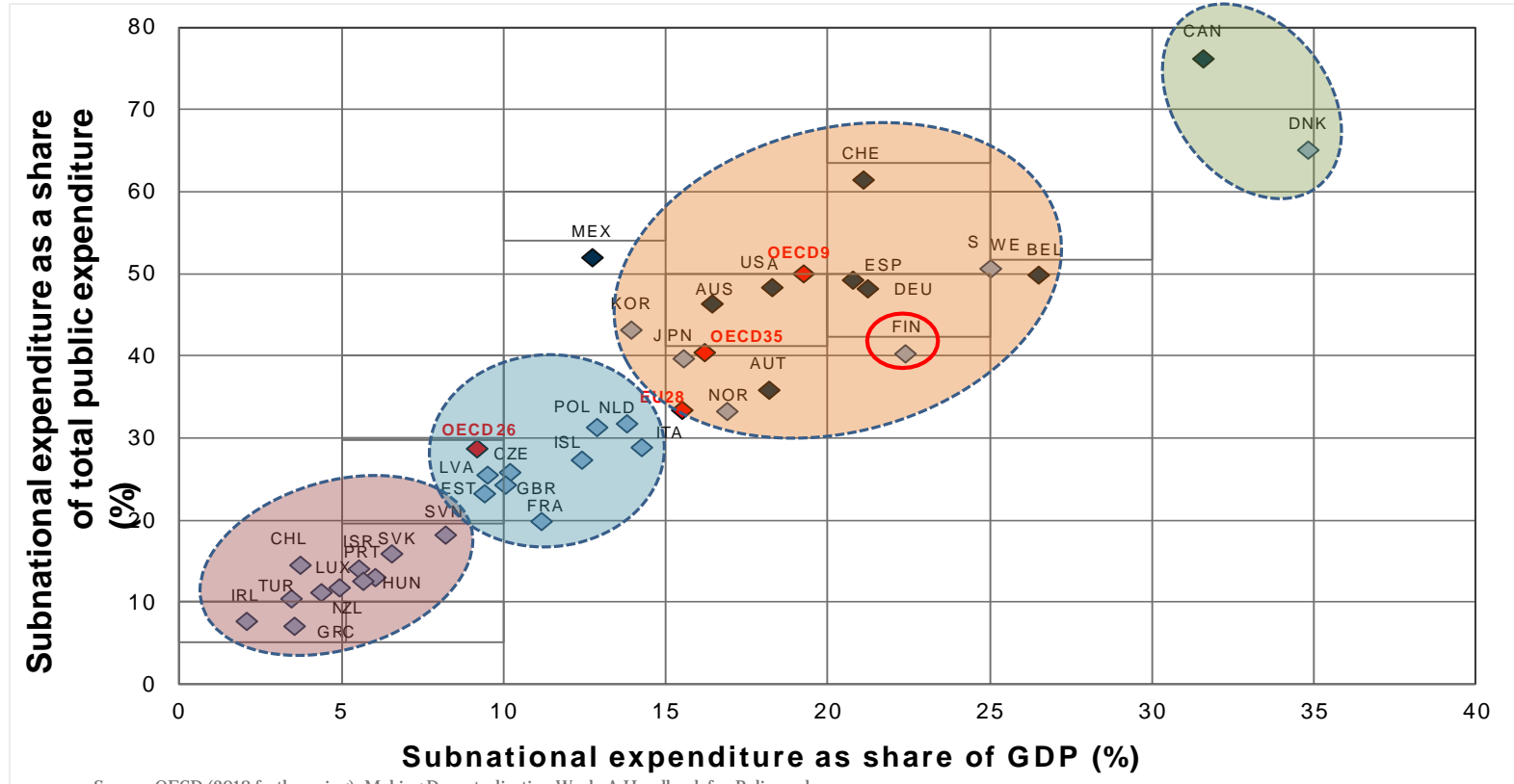
# **Trends in subnational government finance in the OECD countries**





# Subnational governments are key policy actors across OECD

SNG expenditure as a % of GDP and public expenditure (2016)

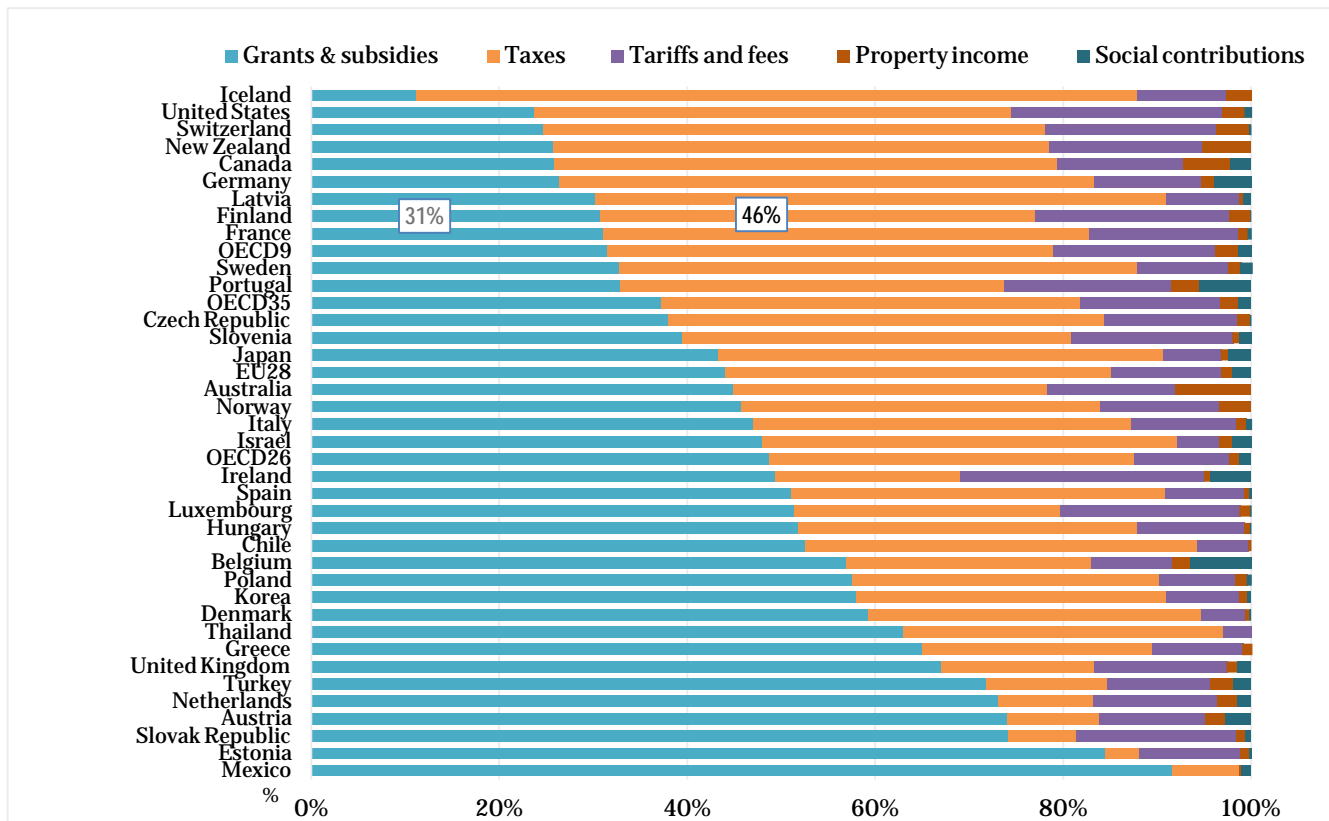


Source: OECD (2018 forthcoming): Making Decentralisation Work: A Handbook for Policymakers



# The structure of subnational government revenue varies greatly across OECD countries

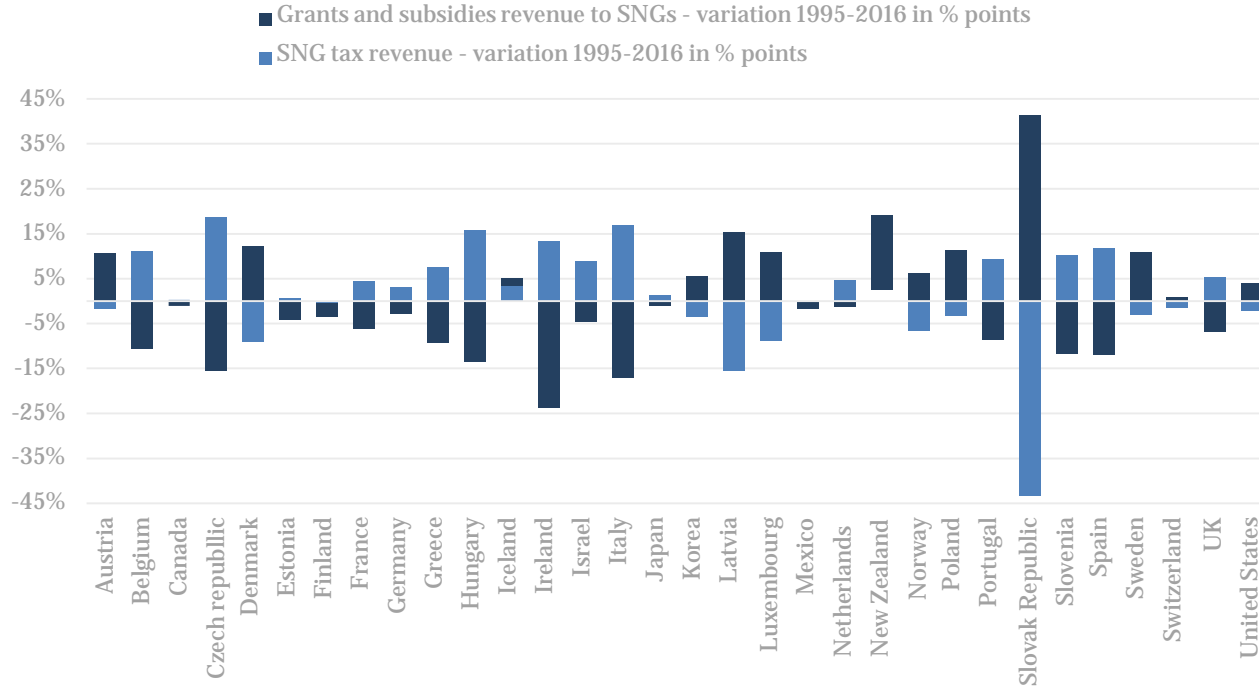
Main revenue types, % of subnational government revenues, 2016





# Tax revenue is growing at the expense of transfers over time in the OECD countries

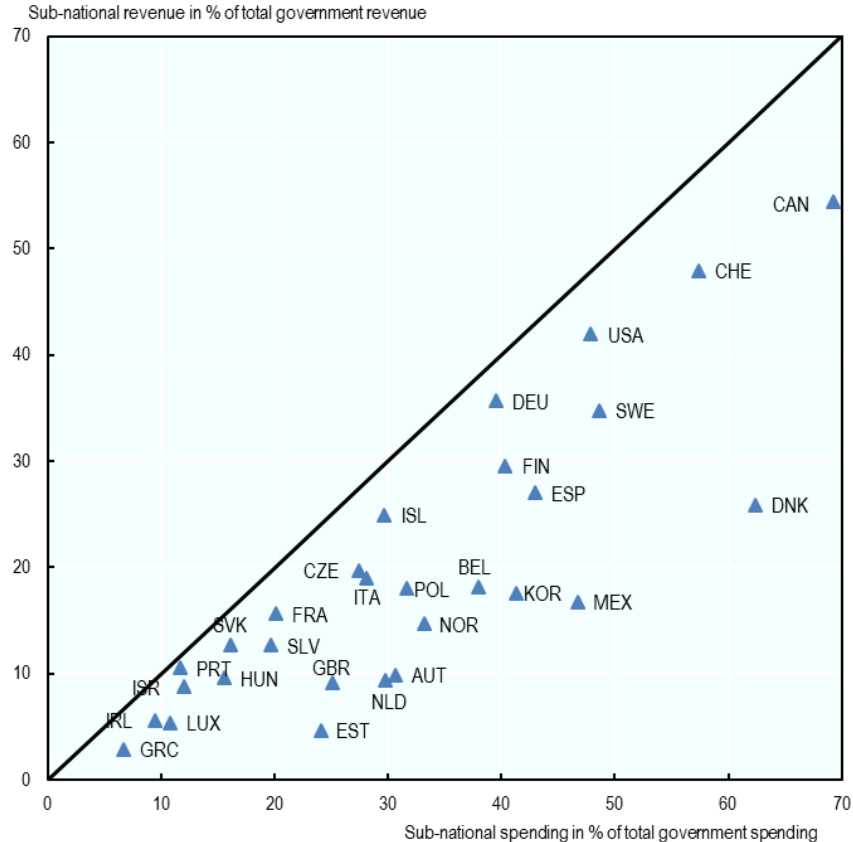
Changes in revenue composition in % points between 1995-2016



Source: OECD (2018 forthcoming): Making Decentralisation Work: A Handbook for Policymakers



# Spending is usually more decentralised than revenue





# Categories of fiscal decentralisation by subnational expenditure and tax revenue

Spending decentralisation (as % of GDP and % of total public expenditure)	
High decentralised spending	Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, Germany, Japan, Spain, Sweden, Switzerland, United States
Medium decentralised spending	Austria, Colombia, Czech Republic, Estonia, France, Iceland, Italy, Korea, Latvia, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Slovenia, UK
Low decentralised spending	Chile, Greece, Hungary, Ireland, Israel, Luxembourg, New Zealand, Portugal, Slovakia, Turkey

Tax revenue decentralisation (as % of GDP and % of total public tax revenue)	
High tax revenues (as a % of GDP and public tax revenue)	Canada, Denmark, Finland, Germany, Iceland, Japan, Spain, Sweden, Switzerland, United States,
Medium tax revenues (as a % of GDP and public tax revenue)	Australia, Belgium, Colombia, Czech Republic, France, Italy, Korea, Latvia, Norway, Poland, Slovenia
Low tax revenues (as a % of GDP and public tax revenue)	Austria, Chile, Estonia, Greece, Hungary, Ireland, Israel, Luxembourg, Mexico, New Zealand, Netherlands, Portugal, Slovakia, Turkey, UK

Source: OECD (2018 forthcoming): Making Decentralisation Work: A Handbook for Policymakers





---

# **OECD Guidelines for developing transfer systems**

Source: OECD (2018 forthcoming): Making  
Decentralisation Work: A Handbook for Policymakers

A blue triangle graphic in the bottom-right corner of the slide.



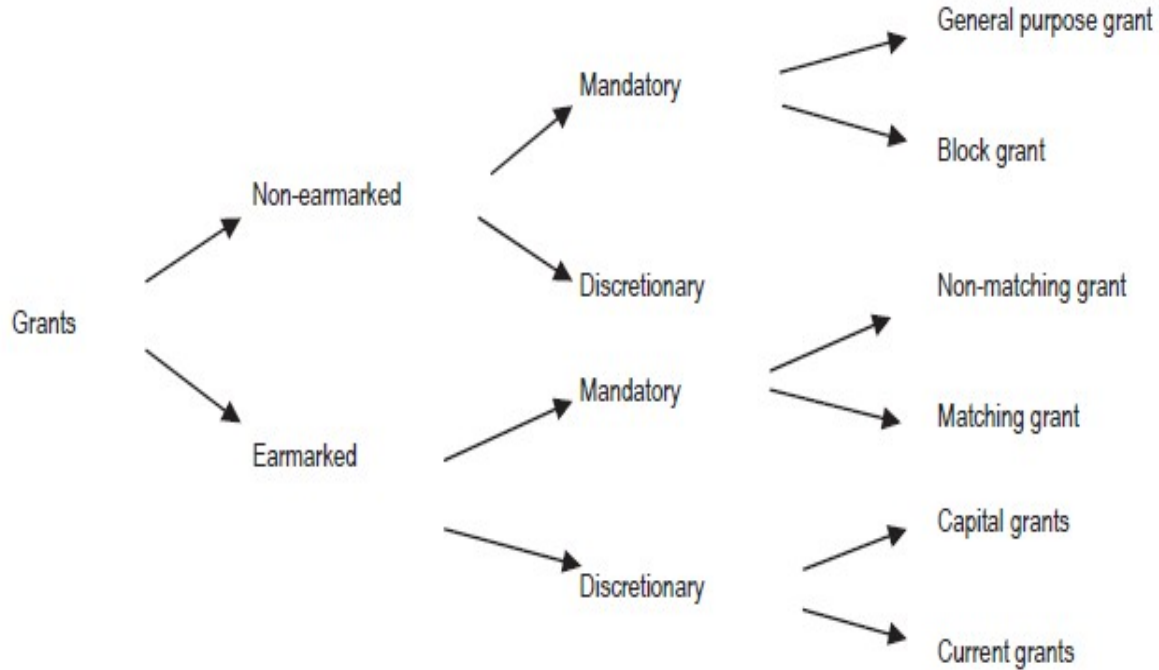
## Intergovernmental transfers: definition

---

- Equalisation transfers are used to reduce fiscal disparities:
  - between central government and subnational government (**vertical fiscal gap**), and
  - between subnational governments (**horizontal fiscal gap**).
- The purpose of fiscal equalisation is to enable subnational levels of government to provide approximately comparable levels of public services at comparable tax burdens.
- Often, the system is financed by central government.
- Under a “Robin Hood” horizontal equalisation program, central government collects the funding from richer jurisdictions and distributes to the poorer jurisdictions.



# OECD taxonomy of grants





## What are the key trends of equalisation from international perspective?

---

- Fiscal equalisation is practised in most countries of the world using various mechanisms and yardsticks.
  - In a handful of countries only, an explicit equalisation standard determines both the pool and individual allocations.
  - Most countries use arbitrary pool and ad hoc fiscal capacity and need factors in determining allocations.
- Fiscal need calculations are data intensive and especially difficult to do. Countries have adopted second best approaches to expenditure need determination.
- Experience has shown that complexity in methodology does not necessarily result in greater fiscal equity.
- Vertical fiscal equalisation programs have grown in popularity in recent decades and are now practiced in a large number of countries.
- Horizontal fiscal equalisation is used in only a handful of Western European nations most notably in Germany, Nordic countries and Poland.



## Rationale and benefits of transfer systems

---

- Fiscal equalisation transfers are advocated to deal with regional fiscal equity and fiscal efficiency concerns. Transfers are justified on various political and economic considerations:
  - Supporting national objectives in fiscal policy and service provision,
  - Strengthening a sense of national citizenship among residents of diverse localities,
  - Facilitating decentralised public decision making and local autonomy and enabling local governments to deliver menu of public services consistent with local preferences.
- If properly designed, transfer systems can enhance **fiscal equity** (citizens are treated equally by the public sector regardless of their place of residence) and **fiscal efficiency** (by discouraging fiscally induced migration - mobility of factors in response to differential net fiscal benefits across the nation).



## Good practices

---

- For the sustainability of the program, there must be broad political and societal consensus on the degree of equalisation and the means to finance these transfers.
- Simplicity, transparency, objectivity and predictability of design should take precedence over precision and sophistication or academic excellence.
- An explicit equalisation standard must determine both the total pool of funds allocated and the allocation of transfers.
  - Formula based total pool of resources and allocation.



## What are the pitfalls to avoid/risks?

---

- Avoid very generous equalisation schemes. Too open-handed system may create disincentives for local economic development.
- Beware of lobbying, inefficiencies and disincentives for improving tax base and amalgamation.
- Transfers can create false prices for local public goods. At worst, fiscal equalisation can become a development trap for poorer jurisdictions and even increase long term disparities.
- Equalisation systems that weaken incentives for interregional migration may induce inefficiency in the inter-regional allocation of resources. This happens if the grants discourage the outmigration of labor to high income regions where it would be more productive.
- Avoid situation where the transfer system distorts the dependence of own revenues and spending. If transfer system is allowed to separate taxing and spending decisions, they may also undermine local government accountability to own residents.
- Avoid overly complex transfer systems. Complex equalisation systems may have unintended negative consequences.



## Recommendations (1/2)

---

- Keep it simple. In the design of fiscal equalisation transfers, rough justice is better than precise or full justice.
- Focus on a single objective in a grant program and make the design consistent with that objective.
- Introduce ceilings on equalisation grant funds.
- Introduce sunset and stability clauses.
- Use formulas to determine both the total pool of resources used and for transfers and allocations.
- Equalise per capita fiscal capacity to a specified standard.
- Reach a national consensus on this standard of equalisation.
- The equalisation program must not be looked at in isolation from the broader fiscal system, especially conditional transfers.



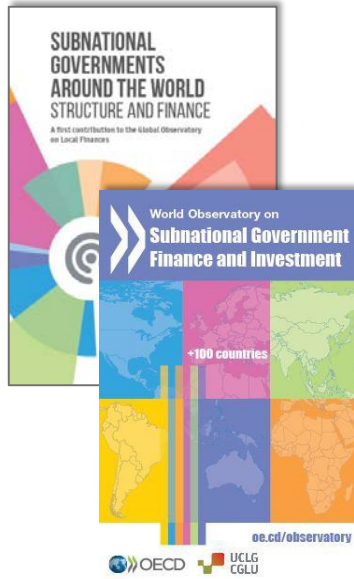


## Recommendations (2/2)

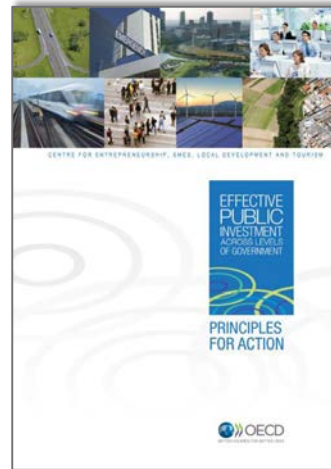
---

- Ensure that all recipient governments receive at least what they received as general-purpose transfers in the pre-reform period. Over time, as the economy grows, such a provision would not delay the phase-in of the full package of reforms.
- Politics must be internalised in the institutional arrangements.
- Equalisation arrangements need to be carefully designed to promote tax and development effort of subnational governments.
- Fiscal equalisation policies need in particular to be accompanied by pro-active regional development policies to offset the potential negative incentives of such systems.

# OECD studies on multi-level governance and subnational public investment based on international experiences



Subnational government finance and investment (101 countries)



OECD Council Recommendation on effective public investment across levels of government



Subnational governments in OECD countries: key data

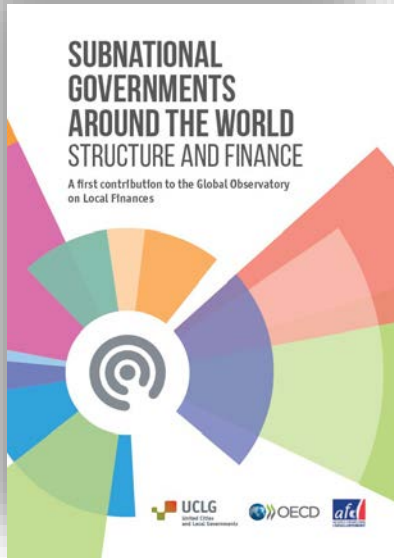


Multi-level governance reforms: overview of OECD countries



# Subnational Government Finance and Investment—data source for international comparison

A comparative synthesis + 101 country profiles





## Other relevant literature

---

- OECD (2018, forthcoming): Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers,
- OECD (2017): OECD Territorial Reviews: Sweden 2017. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy. (Chapter 3)



---

**Thank you for your attention!**



# Miten tästä eteenpäin?

Sihteeristö: VM, OKM, STM ja Kuntaliitto

