



Viekö valtionosuusuudistus kunnat perikatoon?

Peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmä on uudistettu viimeksi vuonna 2015. Tämän jälkeen demografiset muutokset ovat jyllänneet kuntia ja niiden tehtävät ovat muuttuneet niin paljon, että vuoden 2024 kunta ei ole enää sama kuin vuonna 2015. Muutosta kasvattaa vielä tuleva TE-uudistus. Muutos jakaa kunnat vähintäänkin kahtia; kasvaviin, ikärakenteeltaan nuoriin kuntiin sekä väestöltään taantuviin, ikääntyneisiin kuntiin. Nykyisen uudistuksen on määrä päätyä eduskunnan käsittelyyn keväällä 2025.

Uudistuksen eri osapuolten vaatimat tavoitteet asettavat selvityshenkilöt pirullisen ongelman eteen: järjestelmää on yksinkertaistettava, päällekkäisyydet on poistettava. Sen lisäksi järjestelmä saatettava vastaamaan sitä, miksi valtionosuusjärjestelmä on tarkoitettu: valtion määraämien peruspalveluiden rahoitustehtävää keventäväksi järjestelmäksi. Järjestelmästä olisi poistettava ne elementit, joilla ei ole yhteyttä palveluiden kustannuksiin. Hallitusohjelman toimeksianto tiukentaa osaltaan tätä tavoitetta: on etsittävä mekanismi, jolla tuetaan kasvavien kuntien käyttötaloutta ja investointien rahoitusta, ja samalla tuetaan asukasluvultaan taantuvien kuntien kykyä rahoittaa valtionosuuspalveluita. Tämä on saavutettava kustannusneutraalisti. Lisäksi on tarkasteltava korkeakoulukaupunkien väestönkasvun ja valtionosuuden suhteen epätasapainoa ja sosiaalista kestävyyttä niin ikään kustannusneutraalisti.

Työssä luotetaan Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) uuteen tutkimukseen, missä selvitetään palveluiden ikäryhmäkohtainen kustannus. Samalla Tilastokeskuksen kanssa tarkasteltiin saavutettavuuskriteerien osuvuutta niiden alkuperäiseen tarkoitukseen: osallistua kuntien palveluiden rahoitukseen. Ikäryhmäkohtaisessa tarkastelussa havaittiin esimerkiksi, että yli 16-vuotiaiden nykytaso 60 euroa/asukas on osoittautunut liian pieneksi.

Yksi esimerkki koko maan kuntia rahoittaneesta kriteeristä on asukastiheys. Sen ja palvelukustannusten välillä ei ole juuri lainkaan riippuvuutta, vaikka sen perusteella on rahoitettu kuntia jo kauan. Kriteeri on menettänyt merkitystään siksi, että palvelut kunnissa ovat keskittyneet. Myös syrjäisyyskriteeri muuttaa rahoitusta.

Kuntien tavoitteet ovat hyvin ristiriitaiset: jokainen kunta on sitä mieltä, että uudistuksen yhteydessä on poistettava kytkentä sote-uudistusta edeltäneeseen kuntaan ja siirrettävä kunta nykyisyyteen samalla, kun uudistuksen olisi saatava kuntatalous tasapainoon.

Ensimmäisen kohdan toteutuminen tarkoittaisi isoja tulonsiirtoja niiltä kunnilta, joilta uudistuksen yhteydessä siirrettiin hyviin verotuloihin perustuen liian suuri tuloerä rahoittamaan hyvinvointialueita. Tämä sopisi hyvin niille kunnille, joilta tulonsiirto ei riittänyt kattamaan siirrettyjä menoja. Jälkiviisaana voi kuitenkin todeta, että säädetyllä veroprosentilla tulonvähennyksen tekeminen johti nykytilanteeseen ja sementoi moititun nykytilan, kun vaihtoehtona olisi ollut veroprosenttien päästäminen liikkumaan vapaasti. Tämä olisi johtanut kuntien kesken isoon veroprosenttihajontaan perustuslakivaliokunnan linjauksenkin vastaisesti. Tämä toteutunee kuitenkin jollakin aikajaksolla, jollei kuntien tehtäviä muuteta tai ymmärretä jo nyt kasvanut rahoitustarve. **Kuntien veroprosentit ovat kasvussa ja lopultakin päädyttäneen nykyistään suurempaan hajontaan kunnan tuloveroprosenteissa.**

Tavoite kuntatalouden tasapainosta on mahdollon ilman lisärahoitusta tai tehtävien vähentämistä taikka sitä, että harvoilta taloudellisesti vahvoilta kunnilta siirrettäisiin verorahoitusta taloudellisesti heikommille kunnille – tämä voisi heikentää näiden kuntien kykyä rahoittaa palveluitaan ja on myös poliittisesti vaikeaa. Kokonaistalouden tasapainottaminen on siksikin mahdollonta, ettei peruspalveluiden valtionosuusrahoitus kata kaikkia palveluita, ainoastaan suurimmat, erityisesti lapsille ja nuorille suunnatut palvelut – ei kuitenkaan esimerkiksi lukiota, liikuntapalveluita tai nuorisotoimintaa. Iso osa kuntien järjestämistä palveluista jääkin erityisesti isojen kuntien omalle rahoitusvastuulle. Valtionosuustehtävistäkin kunnan peruspalvelujen valtionosuus kattaa vain noin viidenneksen. Positiivisesti toteutuessaan valtionosuusuudistus voi keventää joidenkin kuntien taloutta.

Järjestelmäperusteisesti yksi eniten puhuttanut kokonaisuus liittyy siihen, mitä verotuloja kuuluu verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaukseen: kuinka suhtaudutaan vihreään siirtymään tulon tasauksessa. Nythän kiinteistöverotuloista ja ydinvoimalaitoksista puolet kuuluu tasauksen piiriin, mutta muut voimalaitokset – kuten tuuli- ja vesivoima – eivät kuulu. Rahoitusjärjestelmän perusteisiin kuuluu kiistatta se, että kaikkia kuntien perimiä verotuloja olisi kohdeltava tasapuolisesti. Siksi muidenkin voimalaitosten tulopohja kuuluisi rahoitusperiaatteen mukaisesti tulon tasaukseen. Tällä hetkellä järjestelmä ei vaikuta oikeidenmukaiselta kuntien kesken – on joitakin kuntia, jotka saavat tulon tasausta siitä huolimatta, että niiden verotulot voimalaitokset mukaan lukien nostavat niiden laskennalliset verotulot huomattavasti keskimääräistä paremmalle tasolle. Itä-Suomi ei saa tuulivoimaa puolustusvoimien reunaehtoisten vuosiksi. Osa tuulivoimakunnista on tehnyt päätökset maisemaa rumentavista laitoksista luottaen, että laitosten kiinteistöverotulot jäävät kokonaisuudessaan kunnan hyödyksi. Poliittiseen harkintaan lopultakin kuuluu, mitkä verotulot ja missä määrin ne otetaan huomioon tulon tasauksessa. Keskustelua tulee varmuudella myös saaristoisuudesta osana valtionosuusjärjestelmää.

Työn edetessä on selvinnyt, että isot, kasvussa olevat kunnat järjestävät palvelut asukasluvultaan taantuvia kuntia edullisemmin ja tarkoituksenmukaisemmin. Palveluntuotanto on jopa niin edullista, että niiden yksikkökohtaiset nettokäyttökustannukset ovat muita edullisempia, sisältäen jopa maahanmuuton ja vieraskielisyyden kustannukset. Vieraskielisyys toki kasvattaa absoluuttisesti menoja varsinkin suurten kasvukaupunkien palvelurakenteesta. Lisäksi isojen ja kasvavien kuntien investointitarve kiihtyy kasvua nopeammin – kunnat investoivat yleensä paljon varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen palveluihin, mutta varsinkin suuret kaupungit ja kasvavat kehyskunnat investoivat infraan. Investointeja rahoitetaan lainalla, mutta leasing-rahoituskin on kasvanut paljon. Isoilla kaupungeilla ja nopeimmin kasvavilla kehyskunnilla rahoitustaakkaa on helpottanut niiden kyky rahoittaa kasvua omaisuuden myynnillä ja kehyskunnat erityisesti maan myynnillä.

Kunnat ovat keskimäärin olleet tyytyväisyyden tilassa neljä edellistä vuotta. Kunnille on näyttänyt siltä, että palveluiden rahoitus on kunnossa. Edellinen on ollut osin harhaa ja perustunut kuntien valtionosuusrahoitukseen (valtion velalla). Nyt olisi varmistettava, että uudistus ei heikennä joidenkin kuntien kokonaistaloutta, vaikka rahoitusperiaate toteutuisikin. Rahoitusperiaate tarkoittaa sitä, että peruspalveluiden valtionosuuden lisättynä laskennallisella verotulolla on katettava valtionosuusperusteiset palvelut niin, että menojen ja tulojen erotuksen on oltava positiivinen. Uudistus voi johtaa siihen, että rahoitusperiaate toteutuu edellä mainitusti, mutta joidenkin kuntien kokonaistalous menee entistä suurempaan epätasapainoon. Tämän vuoksi oltaisiin kuntarakenteeseen vaikuttavassa tilanteessa tai vaatimuksessa isojen kuntajoukkojen rahoittamisessa harkinnanvaraisella valtionosuuden korotuksella. Nähtäväksi jää, kuinka uudistuksessa onnistutaan, mutta kun tulevaisuudessa kehitetään kuntien rahoitusjärjestelmää, olisi hyvä pystyä tarkastelemaan kuntien rahoituksen kokonaisuutta, kuntataloutta myös ”viivan alle” jäävästä osasta.

Eero Laesterä

HTT, kuntatalouden asiantuntija, Valtionosuusuudistuksen selvityshenkilö