

JULKAISU

Lasse Oulasvirta

**KUNTIEN VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ
FISKAALIN OIKEUDENMUKAISUUDEN
NÄKÖKULMASTA**

**KUNTIEN VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ
FISKAALIN OIKEUDENMUKAISUUDEN
NÄKÖKULMASTA**

Lasse Oulasvirta

**Kuntien valtionapujärjestelmä fiskaalin
oikeudenmukaisuuden näkökulmasta**

**KAKS – Kunnallisalan
kehittämissäätiö**

Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 67 (2025)

ISBN 978-952-349-148-9
ISSN 2489-9631

Sisällys

1 Yhteenveto	6
2 Johdanto	8
3 Normatiivinen julkistaloustiede	9
4 Valtionapujen tarve ja tavoitteet	10
4.1 Valtionapujen tavoitteet.....	10
4.2 Valtionapujen eri lajit	10
4.3 Tehtäväkohtainen vs. yleinen valtionapu	12
5 Valtionapujärjestelmä ja kuntien välinen fiskaali oikeudenmukaisuus	16
5.1 Fiskaali oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus	16
5.2 Verotuspohjan tasaus	18
5.3 Menotarpeiden tasaus.....	19
5.4 Tasausjärjestelmän vaihtoehdot	20
5.5 Fiskaali eriarvoisuus ja talouskasvu	22
5.6 Fiskaalia oikeudenmukaisuutta toteuttavan valtionapu- ja tasoitusjärjestelmän kriteerit .	25
5.7 Regressioanalyysi menotarpeiden mittaamisessa	26
6 Suomen valtionosuusjärjestelmä	29
6.1 Taustaa kehitykselle	29
6.2 Verorahoitus ja valtionosuusjärjestelmän rakenne Suomessa ennen vuotta 1993	29
6.3 Valtionosuusjärjestelmä vuoden 1993 uudistuksen jälkeen	30
6.4 Valtionosuudet ja tasoituksen valinnat Suomessa	32
7 Järjestelmän uudistamismalli, joka täyttää selkeyden ja fiskaalin oikeudenmukaisuuden vaatimukset	36
7.1 Yhteenveto perusperiaatteista	36
7.2 Kaksi mallivaihtoehtoa	37
7.3 Minkä tuloksen kunnille antaisi sovellettu rakenteellisen jäämän malli?	39
7.3.1 Kokeilu suomalaisella kuntadatala	39
7.3.2 Mallin antamat rakenteelliset jäämät kunnissa (vuoden 2023 data)	40
7.3.3 Regressiomenetelmä tasoituksen apuvälineenä – esimerkkinä perusopetuksen oppilaskohtaiset menot.....	48
8 Keskustelu.....	52
Lähteet.....	55
Liitteet.....	60

1 Yhteenvedo

Tämän tutkimusraportin tarkoituksena on tarkastella peruskuntien valtionosuusjärjestelmän teoreettisia lähtökohtia fiskaalin oikeudenmukaisuuden ja kuntien yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Niiden suhteen tulisi ottaa johdonmukaisesti kantaa erilaisissa valtionosuusjärjestelmien uudistamishankkeissa.

Kuntien fiskaalilla yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että kunnilla on samanlaiset mahdollisuudet järjestää lakisääteiset palvelut saman tasoisella verorasituksella. Valtion kunnille kohdistamalla tulonsiirroilla on muitakin tavoitteita, mutta kuntien lähtökohtien tasoittaminen on koko kunnallishallinnon perustamisen alusta asti ollut tärkeä tavoite. Tätä selittää se, että Suomessa kuntien välillä on varsin suuria eroja niiden taloudellisessa kantokyvyssä järjestää hyvinvointivaltion edellyttämiä palveluja asukkailleen. Nämä erot ovat olleet viime aikoina pikemminkin kasvamassa kuin vähentymässä.

Valtio voi edistää kuntien fiskaalia yhdenvertaisuutta porrastamalla valtionosuuksia kunnille. Kunnille, joilla on vähäinen kyky kerätä omia tuloja (verotuloja), asukkailla keskimääräistä suuremmat palvelutarpeet (esimerkiksi paljon lapsia ja nuoria) tai epädullinen palvelutuotannon kustannusrakenne (esimerkiksi maantieteestä ja hajanaisesta asutusrakenteesta johtuva tarve pitää pieniä palveluyksiköjä) annetaan enemmän valtionosuuksia kuin mainittujen tekijöiden suhteen hyvät lähtökohdat omaaville kunnille.

Tasointa voidaan järjestää myös suoraan kuntien välillä ja kuntien rahoittamana (ns. ”Robin Hood” -järjestely). Se voidaan järjestää myös yhdistelmänä kuntien rahoitusta ja valtion rahoitusta. Fiskaalin yhdenvertaisuuden näkökulmasta tasointitekniikka ei ole niin tärkeää kuin saavutettu lopputulos: Periaatteen mukaan jokaisella kunnalla tulee olla samanlaiset lähtökohdat järjestää valtion määräämät lakisääteiset palvelut yhtenäisellä verorasituksella.

Lisäksi tasointa ei ole irrallinen kysymys julkissektorin organisointiin, tehtävien jakoon ja tehtävien rahoitukseen liittyvistä ratkaisuksista. Mitä enemmän on kysymys sellaisesta valtion kunnille lailla antamasta tehtävästä, johon liittyvä intressi on voimakkaasti valtakunnallinen ja jossa yhteiskunta ei halua antaa toteutukselle paikallista itsehallinnollista liikkumavaraa, sitä suurempi tulee olla valtion rahoitusosuuden.

Jos kyse on puhtaasti valtion kunnille antamasta toimeksiantotehtävästä, valtion rahoitusvastuun voidaan edellyttää olevan täysimääräisen. Mitä enemmän on kyse tehtävästä, jossa kunnille annetaan itsehallinnollista liikkumavaraa, sitä enemmän tulee kuntien veronmaksajilla olla omaa talousvastuuta rahoituksessa.

Rahoitusperiaate on tärkeä periaate fiskaalin yhdenvertaisuuden käsitteen rinnalla. Kuntien näkökulmasta rahoitusperiaatteen tarkoitus on estää riskiä siitä, että valtion rahoitusosuus kunnille säädettyjen pakollisten tehtävien menoista pienenee ajan kuluessa. Kun valtio uusilla laeilla laajentaa kuntien jo hoitamia lakisääteisiä tehtäviä tai antaa kunnille kokonaan uusia tehtäviä, valtion kuuluu täysimääräisesti rahoittaa niistä johtuvat menot kunnille. Valtiolle kuuluva rahoitusosuus voidaan järjestää valtionosuuksilla ja verojenjakojärjestelyllä, josta yhteisövero on hyvä esimerkki.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa valtionapujen tasoinnin voimakkuutta rajoittavina tekijöinä pidetään sellaisia vaikutuksia, jotka estävät tuotannon tekijöiden liikkumista ja vaikeuttavat niiden spatiaalista sijoittumista tuottavuutta edistävällä tavalla. Vakuuttavaa akateemista tutkimuksellista näyttöä ei kuitenkaan ole siitä, että kuntien välinen tasointa valtionavulla aiheuttaisi yhteiskuntataloudessa tuottavuus- ja tehokkuustappiota.

Yleisavustukset, joiden suuruus ei riipu kuntien omista menopäätöksistä, ja jotka ovat yleiskatteisesti käytettävissä kuntien itsensä päättämiin menoihin, kannustavat kuntia omassa taloudessaan (oman organisaationsa toiminnassa) taloudellisuuteen. Kunta kohtaa omista menopäätöksistään täydet rajakustannukset. Kunnan lisätessä vaikkapa peruskoulumenojaan palkkaamalla yhden uuden opettajan, tästä aiheutuva kustannusten lisäys (rajakustannus) on kunnan rahoitettava täysimääräisesti.

Tasoituksen laajuus- ja tasoalinnat ovat viimekädessä poliittisia. Kuntien välisellä tasoitusjärjestelmällä on oltava riittävä hyväksyntä ja legitimitetti yhteiskunnassa. On ratkaistava, mitkä kuntien verotulot otetaan mukaan tasattaviin tuloihin ja kuinka voimakasta tasaus on. Kustannusten tasoituksessa päädytään useimmiten osittaiseen, lähinnä pakollisia ja lakisääteisiä tehtäviä kattavaan tasoitukseen. Fiskaalin oikeudenmukaisuuden vastaisena ei pidetä sitä, että kuntien omaa syytä olevat palvelutuotannon tehokkuustappiot ja vapaaehtoiset päätökset pitää standardin ylittävää palvelutasoa saavat heijastua kunnan veroprosentteihin ja maksuihin.

Teoriassa yhtenäisen kompensatioasteen sijasta parempi voi olla sellainen verotuloihin perustuva tasausmalli, jossa kompensatio- ja maksuasteita differentioidaan eri kuntaryhmissä sen mukaan, missä määrin niissä voidaan vaikuttaa omin toimin verotuspohjan kehitykseen. Käytännössä on vaikea saada näyttöä eri kuntaryhmien välisistä eroista tässä suhteessa, mikä puolustaa pikemminkin yhtenäisiä tasoitusasteita kuin kynnnyksiä luovia monipolvisia differentioituja asteita.

Laskennallisten menotarpeiden määrittelyssä käytettävä regressioanalyysi voidaan tehdä kuntien aggregoiduille menoille tai tehtäväkohtaisille menoille. Disaggregoinnilla saadaan tarkempia estimointituloksia. Regressioanalyysin tietyn mallin suora soveltaminen ilman harkintaa ja oikaisuja voi johtaa kuitenkin virheisiin laskennallisten menojen määrittelyssä ja tasoituksessa. Menotarpeita koskevat analyysit ja valtionosuuksien jakosäännöt pitäisi uusia ajoittain kuntien lakisääteisten tehtävien ja kuntien toimintaympäristön muuttuessa.

Tämän raportin lopussa esitellään valtionosuuksien kuntakohtaisen allokaation kaksi vaihtoehtoista jakokaavaa, jotka lähtökohtaisesti täyttävät fiskaalin oikeudenmukaisuuden periaatteet. Näistä esitellään tarkemmin rakenteellisen jäämän malli, joka on sovellutus nk. ”Tanskan mallista”. Mallissa on etuja. Se on selkeä, ja siinä kuntien välinen tasoitus voidaan kunnallistaa ja yleinen valtionosuus perustaa yksinkertaiseen jakoon euro per asukas. Malli voi olla toimiva kuntien näkökulmasta, mikäli se toteutetaan yhtä aikaa oikeudenmukaiseksi koetun rahoitusperiaatteen kanssa.

Esimerkkianalyysissa havainnollistetaan tasoituksen toisen elementin eli kuntien menotarpeiden laskemista regressioanalyysin avulla. Lineaarista pienemmän neliösumman regressiomenetelmällä estimoidaan kuntien vuoden 2023 perusopetuksen oppilaskohtaisia menoja. Perusopetuksen menot ovat noin puolet kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen oikeuttavista menoista. Tarkoituksena on tuoda esille menetelmään liittyvät haasteet silloin, kun sitä käytetään kuntien välisen tasoituksen ja allokaation välineenä.

2 Johdanto

Tässä tutkimuksessa keskitytään fiskaalin oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin kuntien valtionapu- ja tasoitusjärjestelmien kehittämisessä. Näkökulma on normatiivinen, ja se perustuu lähinnä julkistalousteorian ja fiskaaliin federalismikirjallisuuteen. Verojenjakoa, tehtävien jakoa ja valtionapujen jakoa koskeva oppi on ollut erittäin runsaan tutkimuksen ja kirjoittelun kohde aina 1950-luvulta tähän päivää asti.

Tämä julkaisu ei sisällä kaiken kattavaa kirjallisuuskatsausta. Julkaisuun on silti kerätty jonkin verran klassisia alan teoksia ja muita kansainvälisiä sekä pohjoismaisia lähteitä. Kotimainen aihetta käsittelevä kirjallisuus on koottu kattavasti lähdeluetteloon (kaikkiin ei ole viitattu leipätekstissä).

Lähteenä ovat olleet kirjoittajan omat lähdeluetteloon merkityt tutkimukset ja Ernst Jonssonin fiskaalia oikeudenmukaisuutta (fiskal rättvisa) analysoineet tutkimukset (Jonsson 1986, 1989a, 1989b, 1992, 1993, 1994, 1998, 1999a, 1999b, 2000a, 2000b, 2000c ja 2003). Jonsson oli omana aikanaan yksi johtavia valtionapututkijoita Ruotsissa.¹

Pohjoismaisilla kuntien rahoituksen ja valtionapujärjestelmien tutkimuksilla ja vertailuilla on myös pitkä perinne. Niitä sisältyy valtionapujärjestelmien uudistamista selvittäneisiin pohjoismaisiin komiteamietintöihin ja hallitusten lakiesityksiin. Muutamia vertailevia tutkimuslähteitä ovat mm. Gibson ja Batley 1993, Kurri ja Loikkanen 1998, Loikkanen, Moisio ja Oulasvirta 2000, Moisio (toim.) 2010, Oulasvirta 1990, 1991, 1995 ja 2000.

Positivistista valtionapututkimusta (empiirinen tutkimus, jossa tutkitaan valtionapujen havaittuja vaikutuksia kuntien käyttäytymiseen, mm. menokäyttäytymiseen ja veropolitiikkaan), on tehty kotimaassa (ks. Moisio 1994) ja kansainvälisesti runsaasti (ks. viitteet Oulasvirta 1998, Lyytikäinen ja kumpp. 2024). Suomessa sitä on tehnyt erityisesti Valtiontalouden tutkimuskeskus (VATT) taloustieteellisin menetelmin (Parviainen 1996; VATT-työryhmä 2015; Lehtonen ja kumpp. 2008a ja 2008b; Lyytikäinen ja Siikanen 2024; Lyytikäinen ja kumpp. 2024).

Valtionosuuskriteerejä on selvitelty lukuisissa ministeriöiden selvitysryhmissä, mm. sisäministeriössä, valtiovarainministeriössä ja STM:ssä (ks. lähdeluettelo). Kuntaliiton toimesta on tehty lukuisia selvityksiä, muistioita ja kannanottoja esillä olleista uudistusehdotuksista. THL:ssä ja sen edeltäjässä Stakesissa on tutkittu sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksien kriteereitä. Uudistusten yhteydessä on ministeriöiden lainvalmisteluissa esitetty perusteluja muutoksilla ja tehty mm. pohjoismaisten valtionapujärjestelmien vertailuja (ks. yhdestä viimeisimmistä pohjoismaisista vertailuista HE 38/2014 vp.).

Muissa Pohjoismaissa on hyllymetreittäin komiteamietintöjä ja selvityksiä valtionapujärjestelmistä. Ruotsin SOU-sarjassa (Sveriges offentliga utredningar) on useita erinomaisia julkaisuja, joiden liitteinä on ollut tutkijoiden selvityksiä (ks. SOU 2024:50). Kansainvälistä vertailevaa tutkimusta tehdään OECD:ssä fiskaalista federalismista ja valtionaputasoituksesta (Sean Dougherty and Kass Forman 2021).

Tämän raportin ulkopuolelle on rajattu kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden rahoituskysymykset.

¹ Professori Ernst Jonsson ja kunnallistalouden tutkimusinstituutti (IKE eli Institutet för kommunal ekonomi) Tukholman yliopistossa olivat paljon yhteistyössä Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen tutkijoiden kanssa 1980-luvun lopulta aina 2000-luvun alkuun asti.

3 Normatiivinen julkistaloustiede

Mistä löytyvät valtionapujärjestelmän teoreettiset lähtökohdat? Ne löytyvät julkistaloustieteestä (public finance) ja siihen kuuluvasta fiskaalista federalismista, joissa on kehitelty jako-oppia siitä, miten tehtävät ja verot jaetaan eri hallinnon tasojen välillä (keskusvaltio, osavaltiot tai maakunnat, paikallisen tason peruskunnat).

Fiskaalilla federalismilla tarkoitetaan taloustieteessä hallinnon desentralisaatiota alaspäin. Sen vastakohtana on sentralisoitu hallintojärjestelmä. Kyse ei ole valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vain liittovaltiomuotoisesta hallintojärjestelmästä USA:n tai Saksan liittotasavallan tyyliin. Pohjoismaiden vahvaan alueelliseen itsehallintoon perustuvissa demokratioissa on juurikin kyse fiskaalin federalismin tilanteesta. Voidaan myös huomauttaa, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Suomen valtio on sopijapuolena hyväksynyt vuonna 1991, korostaa desentralisaatiota, jossa itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja riittävillä omilla voimavaroilla ja rahoituksella.

Julkistaloustieteen ja fiskaalin federalismin kirjallisuudessa on esitetty normatiiviset opit tarkoituksenmukaiselle rahoituksen ja tehtävien jaolle julkissektorilla. Esillä ovat olleet niin kannustus-, tehokkuus- ja tulonjakovaikutukset. Tehtävien ja rahoituksen jaossa on yleisesti lähdetty siitä, että herkästi liikkuvat verokohteet sopivat paremmin keskusvaltion kuin paikallishallinnon verotettaviksi. Progressiivinen henkilöiden tuloverotus, yritysten voittoverot ja liikevaihtoverot kuuluvat pikemminkin valtiolle kuin kunnille tai maakunnille. Vähemmän liikkuvat verokohteet sopivat kunnille, kuten kiinteistöjen verotus. Tästä lähtökohtaopista poiketen henkilöiden suhteellinen tuloverotus voi olla kunnilla, ja näin on asianlaita nimenomaan Pohjoismaissa.

Useimmiten jako-opin käytännön sovellutukset johtavat siihen, että kunnilla on enemmän tehtäviä kuin omia tuloja, mikä tilanne johtaa fiskaaliin tasapainottomuutteen paikallistasolla ja valtionapujen tarpeeseen, eli siihen että keskusvaltio, joka kerää tuottoisimmat verot, siirtää osan verotuloistaan kunnille paikkaamaan niiden rahoitusvajetta. Tämä voi tapahtua verojenjakojärjestelyillä (esim. niin että valtio kerää yhteisöverot ja siirtää osan yhteisöverotuotosta kunnille tietyllä jakosäännöllä) ja valtionavuilla (valtionosuuksilla) eli sillä, että valtio siirtää budjettimomenteiltaan valtionapuja kunnille tietyillä jakosäännöillä.

Fiskaaliin federalismiin kiinteästi liittyen on analysoitu paljon sitä, miten ja millaisilla valtionavuilla voidaan täydentää alempien tasojen rahoitusvajetta niille määrättyjen tehtävien hoitamisessa. Tässä valtionapuja koskevan tutkimuksen haarassa on huomio sekä valtionapujen jaon oikeudenmukaisuuden että tehokkuuden kriteereissä.

Kun valtionavuilla pyritään tasoittamaan kuntien lähtökohtia järjestää tietyn laajuiset ja tasoiset palvelut riittävän yhdenmukaisella verorasituksella, huomio on erityisesti oikeudenmukaisuudessa ja käsitteissä fiskaali oikeudenmukaisuus ja kuntien yhdenvertaisuus palvelujen järjestämisessä. Tämä koskee niin verojenjakojärjestelyitä kuin varsinaisia valtionapujen järjestelyitä.

4 Valtionapujen tarve ja tavoitteet

4.1 Valtionapujen tavoitteet

Valtionavuille asetettavat tavoitteet voidaan yleisessä mielessä jakaa karkeasti neljään päätavoitteeseen:

- 1) Kuntien omien tulojen riittämättömyydestä johtuva rahoitusvajeen kompensointi valtionavulla. Kuntien tulolähteisiin vaikuttaa myös verojen jako (revenue sharing) eli, se miten valtakunnallisesti kerätty verotuotto jaetaan valtion ja kuntien kesken. Valtio säättää säännöt verotuoton jaosta kunnille.
- 2) Kuntien keskinäisten lähtökohtaerojen tasoittaminen porrastamalla valtionapuja niiden kuntien hyväksi, joilla on muita epäedullisemmat olosuhteet (suuret palvelutarpeet, korkeat kustannukset, heikko verotuspohja).
- 3) Kuntien ohjaus ja kannustaminen valtion intressien mukaiseen palvelutoimintaan.
- 4) Kuntien talouden valvonta ja yhteensovittaminen valtion finanssi- ja budjettipolitiikkaan (makrotaloudellinen ja suhdannepoliittinen sääntely).

Tyypillinen lähtökohta Pohjoismaissa on ollut se, että vaikka kunnilla on verotusoikeus ja tuottoisia tuloveroja ja kiinteistö- ym. veroja ja osuuksia valtakunnallisista veroista (yhteisövero Suomessa), niin kuntasektorilla (peruskunnat ja aluetason kunnat, maakunnat yms.) on samanaikaisesti säädetty pakollisiksi raskas osa julkisista hyvinvointipalveluista. Lakisääteisten sosiaali- terveydenhuolto- ja sivistys- ja koulupalveluiden ym. menoihin eivät kuntien omat tulot riitä. Toisin sanoen, valtaosalla kuntiamme on vähemmän verotuloja ja muita omia tuloja kuin kunnille säädettyjen tehtävien täysi rahoitus edellyttää. Tämän rahoitusvajeen paikkaamiseksi valtio siirtää tulojaan valtionosuuksilla kuntasektorille.

Ohjaus- ja valvontafunktion lisäksi valtionavulla tasoitetaan kuntien omien resurssien ja palvelutarpeiden eroista johtuvia raskautuksia. Tasointi toteutetaan tavallisesti niin, että valtionavut on porrastettu sekä kuntien verotuspohjaerojen että kuntalaisten palvelutarpeiden ja palvelujen tuotanto-olosuhteiden erojen mukaisesti. Tasointi voidaan tehdä myös valtion kannalta kustannusneutraalisti siten, että rikkaat ja hyvien palvelutuotannon olosuhteiden kunnilta siirretään suoraan köyhille ja huonojen olosuhteiden kunnille varoja. Tasoinnin tavoite on saattaa kunnat "samalle lähtöviivalle" tai lähelle samoja lähtökohtia järjestää lakisääteiset hyvinvointipalvelut. Valtionavulla halutaan edistää kansalaisten yhdenvertaisuutta eri osissa maata.

Valtiolla on myös tarve säädellä valtion ja kuntien tuloverotuksen painoja verotuksessa. Valtionosuusrahoitus vähentää esimerkiksi Suomessa painetta kuntien suhteellisiin tuloveroihin ja siirtää vastuuta valtion progressiivisimmalle verotukselle.

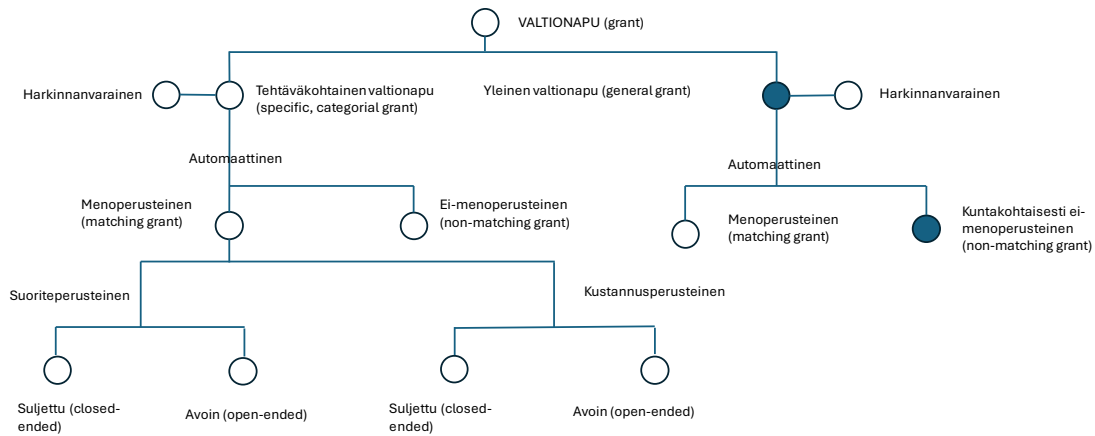
4.2 Valtionapujen eri lajit

Valtionavulla on asetettavissa erilaisia tavoitteita ja painottaa tiettyjä tavoitteita muita enemmän. Jos poliittinen päätöksentekijä rakentaa järjestelmää johdonmukaisella tavalla, silloin valitaan sellaisia valtionapujen lajeja, jotka ovat parhaita keinoja suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Valtionapujen eri lajityyppien perusluokittelu (Musgrave ja Musgrave 1980, 532–538, Oulasvirta 1996, 23) tehdään tehtäväkohtaisiin (specific, categorical grants) ja yleisiin

valtionapuihin (general grants, block grants) ja toisaalta menoperusteisiin ja ei-menoperusteisiin valtionapuihin (matching, non-matching grants). Menoperusteiset valtionavut voivat olla joko suljettuja tai avoimia (avoin tarkoittaa sitä, että antaja, valtio, ei ole rajoittanut ao. valtionosuuskustannuksille ylärajaa).

Kuvio 1. Valtionapujen tyypittely



Lähde: Oulasvirta 1996, 23, Asetelma 1, muokattu

Kuviossa yksi on kansainvälisestä valtionapukirjallisuudesta johdettu luokittelu. Valtionapu (grant, grant-in-aid) on yläkäsite, jonka alalajeja kaikki muut valtionapulajit ovat, myös harkinnanvaraiset valtionavustukset. Tehtäväkohtainen valtionapu on ehdollinen, koska se on käytettävä tiettyyn rajattuun tehtävään tai toimintoon.

Suomessa käytetty termi valtionosuus kuvaa paremmin kuin termi valtionapu tilannetta, jossa valtio osallistuu omalla lakisääteisellä osuudellaan myös valtion vastuulla järjestettävien peruspalveluiden rahoitukseen.

Valtionosuudella tarkoitetaan yleiskatteista ja vapaasti käytettävää valtionrahoitusta perustuen kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin (618/2021) ja lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1705/2009). Valtionavustuslain (688/2001) ensimmäisen pykälän mukaan valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionapuviranomainen tekee hakemukseen perusteella valtionavustusta koskevan päätöksen. Valtionosuus vastaa kuvion tyypittelyssä yleistä valtionapua, joka on automaattinen (kunnalla lakiin perustuva oikeus saada valtionosuus) ja ei-menoperusteinen. Valtionavustus taas on viranomaisen harkinnalla myönnettävä eli harkinnanvarainen valtionapu.

Kuntien välistä tasoitusta voidaan sisällyttää kaikkiin kuvion 1 mukaisiin erilaisiin valtionaputyyppeihin erilaisilla kriteerillä ja porrastuksilla. Usein kuntien välinen tasoitus järjestetään kuitenkin yleisten valtionapujen avulla, vaikka myös tehtäväkohtaiset valtionavut voidaan porrastaa tavalla, joka huomioi saajien verotuskapasiteetin ja palvelutuotannon olosuhteet.² Näin tehtiin ennen vuoden 1993 valtionpureformia, kun tehtäväkohtaisia valtionosuuksia opetus- ja kulttuuritoimessa sekä sosiaali- ja

² Euroopassa on 1990-luvulta alkaen pääpaino ollut yleisissä valtionavuissa, joiden kautta myös tasoitus järjestetään (Steering Committee on Local and Regional Democracy 1998). Pohjoismaissa siirryttiin tehtäväkohtaisista yleisavustuspainotteisiin järjestelmiin 1980-luvulla Tanskassa ja Norjassa sekä 1990-luvun alussa Ruotsissa ja Suomessa (Oulasvirta 1987 ja 1991 b).

terveydenhuollossa porrastettiin kuntien kantokykyluokkien perusteella (kantokykyluokkia oli 10 kappaletta).

Valtionapu voi olla harkinnanvarainen tai automaattinen tulonsiirto kaikille kunnille, jotka täyttävät etukäteen asetetut ehdot. Valtaosa valtionavuista on yleensä automaattisia ja vain pieni osa harkinnanvaraisia. Automaattisissa valtionavuissa viranomaisen ei voi käyttää myöntämisessä harkintaa, jos ehdot täyttyvät. Suomen valtion budjetissa kyse on silloin lakisääteisistä siirtomenoista kunnille.

Suomen nykyinen järjestely perustuu pääosin yleiseen automaattiseen valtionosuuteen ja kuntakohtaiseen ei-menoperusteisuuteen eli siihen, että kunta ei voi suoraan toteutuneilla menoillaan vaikuttaa saamaansa valtionosuuteen. Tätä on havainnollistettu kuvion 1 taksonomiassa mustatuilla ympyröillä. Suomen järjestelmässä kuntien kokonaismenot vaikuttavat aggregaattitasolla, koska ensin lasketusta ja mm. kuntien kustannusmuutosten perusteella tarkistetulta summatasolta jyvitetään laskennallisilla kriteereillä kullekin kunnalle sille kuuluva valtionosuus.

Huomattakoon, että Suomessa hyvinvointialueiden valtion rahoituksen jakoon liittyy tietyllä tavalla suorite- ja kustannusperusteisuutta, johon kukin hyvinvointialue voi itse vaikuttaa. Tämä koskee THL:n tutkimusten perusteella määräytymistekijöiksi valittuja eri sairauksien diagnooseja, joiden määrät laskennallisine yksikköhintoineen vaikuttavat suoraan hyvinvointialueen saamaan valtionosuuteen. Voidaan nimittäin tulkita niin, että kukin lääkärin tekemä diagnoosi käynnistää hoitotoimenpiteen tai useampia hoitotoimenpiteitä eli suoritteita, jotka aiheuttavat menoja ja kustannuksia. Diagnoosikriteeristön vaikutus on koko hyvinvointialueetasolla nollasummapeli ja siinä mielessä valtionosuuden luonne on tässä suljettu.³

4.3 Tehtäväkohtainen vs. yleinen valtionapu

Jos ajatellaan usein esiintyviä peruskategorioita, yleinen ja tehtäväkohtainen valtionapu, niissä painotetaan seuraavia ominaisuuksia tai tavoitteita:

1. Yleinen ei-ehdollinen

- Kuntien yleiskatteinen rahoitus ja kuntien välinen tasoitus
- Avun käyttö halutaan jättää saajan eli kunnan preferenssien mukaiseksi.
- Kuntien talouden omavastuisuuden korostaminen (yleinen valtionapu ei vähennä kunnan menopäätöksistä aiheutuvia rajakustannuksia).

2. Tehtäväkohtainen ja ehdollinen

- Kuntien kannustaminen, tukeminen ja ohjaaminen tietyn tehtävän/palvelun järjestämiseen/laajentamiseen
- Avun käytössä painotetaan antajan eli valtion (ja valtion edustaman koko yhteiskunnan) intressejä
- Kuntien yhdenvertaisuus tietyn palvelun tarjonnassa ja kuntalaisten yhdenvertaisuus kyseessä olevan palvelun saatavuudessa

³ Tämän kappaleen huomautus koskee hyvinvointialueiden rahoituslain mukaista rahoitusta vuosina 2023 - 2026. Tätä kirjoittaessa (kevät 2025) ei tiedetä, tullaanko hyvinvointialueiden valtionapujärjestelmää uudistamaan Petteri Orpon hallituksen toimesta.

Riippuen siitä painotetaanko antajan (so. valtion) vai saajien (so. kuntien) näkökulmaa ja intressejä, voidaan listata seuraavia piirteitä:

Yleiset ja laskennalliset valtionavut

1. Laskennalliset avut kannustavat säästäväisyyteen
2. Kunnat voivat vapaasti käyttää tarkoituksiinsa omien preferenssiensä mukaisesti - voimistavat kuntien itsehallintoa
3. Valtionaputarpeen mittareiden manipuloimattomuus saajien taholta
4. Eivät edellytä yksityiskohtaista haku- tai valvontamenettelyä
5. Hallinnollisesti yksinkertaisia
6. Valtion helpompi suunnitella ja sopeuttaa valtionavut valtiontaloudellisiin ja makrotalouden sääntelyn intresseihin.

Tehtäväkohtaisia valtionapuja kutsutaan usein korvamerkityiksi valtionavuiksi. Niillä voidaan täydentää tehtävän sisältöä ja toimeenpanoa koskevien valtion antamien normien ohjaavaa vaikutusta. Ne ovat tehokas keino silloin, kun on olemassa valtakunnallinen intressi hoitaa tietty tehtävä kunnissa yhtenäisellä tavalla. Ne ovat hyvä keino myös kunnan rajat ylittävissä positiivisten ulkoisvaikutusten palveluissa (esim. sivistys-, kulttuuri- ja liikuntapalvelut), joista hyötyvät ulkokuntalaiset ja joiden tarjonta jäisi ilman kohdennettua valtionapua liian pieneksi. (Musgrave ja Musgrave 1980, 535–536, King 1984, 132–134).

Tehtäväkohtaisia valtionapuja on toisaalta paljon kritisoitu, koska niillä on havaittu olevan seuraavia haittoja sekä valtionapujen antajien että saajien näkökulmasta:

1. Menoperusteisina eivät kannusta kuntia taloudellisuuteen - valtionosuusmenojen kasvu nähdään haittana ennen muuta valtion näkökulmasta.
2. Vääristivät kuntien päätöksentekoa niiden omasta (saajan) näkökulmasta
3. Tuovat mukanaan liikaa valtion valvontaa (erityisesti saajan näkökulma)
4. Hallinnollisesti työläitä (sekä saajan että antajan näkökulmasta).

Jos tehtäväkohtainen ja ehdollinen valtionosuus annetaan menoperusteisesti siten, että valtionosuus lasketaan saajakunnan valtionosuuskelpoisista toteutuneista menoista prosenttiosuutena (englanninkielisessä tutkimuksessa käsite matching grant), saajakunnan rajakustannukset asianomaisten menojen lisäyksistä eivät koidu kunnan veronmaksajille täysimääräisesti. Mitä korkeampi valtionosuusprosentti, sitä vähäisempi on rajakustannus kunnalle.⁴

Tehtäväkohtainen, ehdollinen ja menoperusteinen valtionosuus voidaan antaa rajoittamattomana tai rajoitettuna (closed tai open-ended matching grant). Rajoittamattomana annettu menoperusteinen valtionapu (open-ended matching grant) voi neutralisoida yleisen valtionavun tasoituspyrkimystä, koska sitä voivat parhaiten hyödyntää (menovolyymiään kasvattamalla) korkean verotuskapasiteetin ja tulopohjan omaavat kunnat (Jonsson 1989b).

Rajoitettu tarkoittaa sitä, että tietyn valtionapusäännöissä määrätyn rajan ylittävistä menoista kunta ei saa valtion rahoitusosuutta. Valtionosuus määräytyy vain niistä ao. menoista, jotka ovat hyväksyttävissä valtionosuuskelpoisiksi menoiksi. Rajoitetussa

⁴ Suomen valtionosuusjärjestelmässä ennen vuoden 1993 uudistusta peruskoulutoimessa oli korkein valtionosuusprosentti ensimmäisen kantokäylyluokan kunnissa (86 %), mikä saattoi merkitä sitä, että yhdestä lisää palkatusta peruskouluopettajasta rajakustannus oli negatiivinen, kun otettiin huomioon valtionosuuden lisäksi opettajan palkasta kuntaan saadut kunnallisverotulot.

menoperusteisessa tehtäväkohtaisessa valtionosuudessa rajoituksen tiukkuus vaikuttaa kunnalle koituviin menolisäysten rajakustannuksiin. (Oulasvirta 1996.)

Jos rahamäärä perustuu kunnan menojen mukaan määräytyvään valtionosuuteen, saaja tekee valtionosuuskelpoisista menoista tilityksen (usein maksatushakemuksen liitteeksi vaaditaan tilintarkastajan tai muun auktorisoidun varmentajan lausunto), jonka hyväksymisen jälkeen antaja (valtio ja sen ao. viranomainen) vahvistaa osuutensa maksatuksen saajalle. Menettelyyn liittyy tietty byrokratia, jolla on oma kustannuksensa.

Toisaalta rationaalisen päätöksenteon kannalta järjestelmän rakenteen tulisi määräytyä sille asetettujen tavoitteiden suhteen tarkoituksenmukaiseksi. Kun järjestelmälle päätöksenteossa ja lainsäädännössä asetetut tavoitteet muuttuvat, silloin myös itse järjestelmän rakenteen tulisi muuttua. Tavoitteiden osalta on aina kaksi näkökulmaa: antajan (valtion) ja saajien (kuntien ja alueiden). Suomessa tehtäväkohtaisten valtionosuuksien merkitys on vähentynyt aina 1980-luvun lopulta alkaen, kun päätöksenteossa alettiin painottamaan muita kuin niihin liittyviä tavoitteita (ks. Oulasvirta 1999).

Samalla on pidettävä mielessä, että valtiolla ja sen eri ministeriöillä on sellaisiakin tavoitteita, joihin korvamerkityt valtionosuudet ovat edelleen käyttökelpoisia. Mitä enemmän on kysymys sellaisesta valtion kunnille lailla antamasta tehtävästä, johon liittyvä intressi on voimakkaasti valtakunnallinen ja jossa yhteiskunta ei halua antaa toteutukselle paikallista itsehallinnollista liikkumavaraa, sitä perustellumpaa on antaa valtionosuus isolla rahoitusosuudella tehtävään sidottuna. Jos kyse on puhtaasti valtion kunnille antamasta toimeksiantotehtävästä, valtion rahoitusvastuun voidaan edellyttää olevan täysimääräisen (ks. Oulasvirta ja Turala 2009).

Korvamerkittyä valtionosuutta voidaan antaa tiettyyn tehtävään ja toimintaan kiinteänä etukäteen myönnettynä määränä siten, että sen suuruus ei määräydy jälkikäteen kunnan ao. toiminnan kustannuspaikoilla toteutuneiden ja tilitettyjen menojen suhteessa (esim. prosenttiperusteisena valtionosuutena). Valtionosuuden ehtona on kuitenkin se, että se asianomainen tehtävä on hoidettu kunnassa.

Tilapäisestä tehtäväkohtaisiin menoihin tarkoitettusta valtionavusta on esimerkkinä koronapandemian aikana kuntasektorille suunnattu rahatuki pandemian aiheuttamiin terveydenhuollon lisäkustannuksiin.

Tärkeä ulottuvuus on juuri tehtäväkohtaisen korvamerkityn valtionavun ajallinen ulottuvuus. Se voidaan antaa seuraavilla tavoilla.⁵

1. Tilapäisenä siten, että tietyn ajan jälkeen avustus lakkaa ja jatkopanostus jää saajan, kunnan, rahoitettavaksi.
2. Tilapäisenä siten, että tietyn ajan jälkeen se yhdistetään yleiseen ei-ehdolliseen valtionosuuteen korottamalla sitä vastaavalla summalla ja lisäämällä yleisen valtionosuussysteemin kriteereihin jokin uusi sopiva kriteeri tai lisäämällä jo käytössä olleen kriteerin painoa kuvastamaan asianomaista korvamerkittyä tarvetta.
3. Se voidaan tehdä pysyväksi omaksi osaksi valtionapujärjestelmää. Näin varsinkin, kun kyseessä on kuntien lakisäateinen tehtävä, jossa valtio haluaa ylläpitää rahan

⁵ Ruotsissa käytetään nykyään ilmaisua riktade statsbidrag. Tasoituksen uudistamista tutkineen komitean mukaan (SOU 2024, 185) tehtäväkohtaisesti suunnattuja valtionapuja voidaan käyttää kustannusten korvauksen luonteisina ja sellaisissa erityisissä tehtävissä, jotka koskevat kuntia hyvin vaihtelevalla intensiteetillä kuten koronapandemian aikana, tai silloin kun vallitsee yhteinen näkemys valtion ja kuntien välillä tietystä suunnatusta tuesta. Tästä esimerkkinä on Ruotsissa aloite tuesta tiettyjen saamelaisalueiden terveydenhuollon erityistarpeisiin. Suunnattua apua voidaan käyttää myös, kun on erityinen tarve stimuloida tiettyjä palvelua mm. positiivisten ulkoisvaikutusten ja yhteiskuntataloudellisten etujen saamiseksi.

kohdentamista juuri tiettyyn tehtävään ja toimintaan pysyvällä ja rajatulla korvamerkityllä tavalla.

Jos kysymyksessä on lakisääteisestä tehtävästä, jonka hoito kuuluu vain joillekin kunnille, ei ole tarkoituksenmukaista antaa tähän tarkoitettua rahoitusta kaikille kunnille automaattisesti jaettavien yleisten valtionosuuksien muodossa ja kriteereillä, jotka eivät kuvasta asianomaista rajattua vain osalle kuntia kuuluvaa toimintoa.

On tärkeä huomata, että valtionavun mitoituskriteeri voi määräytyä spesifiin, tarkkarajaiseen tehtävään ja toimintoon liittyen, mutta kun itse valtionapujako kunnille on tehty ao. jakokriteereillä, saadun rahamäärän käyttö voi olla korvamerkitsemätöntä ja yleiskatteista ja se voi käyttäytyä yleisen (ei-ehdollisen) valtionosuuden tyyppisesti (kuviossa 1 yleinen ja ei-menoperusteinen valtionapu).

Yleiseen valtionapusysteemiin voidaan sisällyttää esimerkiksi kunnan teattereita varten laskennallisesti henkilötyövuosien perusteella määräytyvä valtionosuus. Jos se on korvamerkitsemätön käytön suhteen, merkitsee se kuitenkin sitä, että kunta on vapaa käyttämään yleiskatteellisena saamansa rahoituksen omien prioriteettiensa mukaisesti mihin tahansa menokohteisiin. Jos valtionosuuden saamisen ehtona on teatteritoiminnan harjoittaminen, teatterin lakkauttaminen kuitenkin merkitsee sitä, että teatterin aiempi ylläpitäjä-/rahoittajakuntakunta ei saa enää Suomen järjestelmässä laskennallisia henkilötyövuosia osakseen eikä niin ollen myöskään niiden perusteella määräytyvää valtionosuutta (kuviossa 1 yleinen valtionapu, ei-menoperusteinen valtionapu, joka ei ole täysin ei-ehdollinen).

Rahoitusperiaate on tärkeä periaate, joka täydentää fiskaalin yhdenvertaisuuden periaatetta. Kun valtio uusilla laeilla laajentaa kuntien jo hoitamia lakisääteisiä tehtäviä tai antaa kunnille kokonaan uusia tehtäviä, valtion kuuluu täysimääräisesti rahoittaa niistä johtuvat menot kunnille. Rahoitusperiaatteen tarkoitus on kuntien näkökulmasta estää riskiä siitä, että valtion rahoitusosuus ajan kuluessa pienenee kunnille säädettyjen pakollisten tehtävien menoista.

5 Valtionapujärjestelmä ja kuntien välinen fiskaali oikeudenmukaisuus

1990-luvulta eteenpäin toteutetut valtionosuusleikkaukset ja kunnallisia palveluja koskevien normien karsimiset ovat jatkuvasti nostaneet keskusteluun eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaisuuden. Tämä on luonut paineita kuntien rahoituksen ja siihen liittyen valtionosuuksien kohdentumisen tarkasteluun koskien niin kuntia kuin uusia hyvinvointialueita. Tässä luvussa käsittelemme tarkemmin nimenomaan valtionapujen jakoon ja määräytymiseen liittyviä kriteerejä valtionapujen saajien, tasauksen kompensatiomaksujen, fiskaalin yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista unohtamatta toisaalta jakoon liittyviä kannustin- ja tehokkuusseikkoja.

Kun pyritään vähentämään kuntien eriarvoistumista keskeisten ja lakisääteisten hyvinvointipalveluiden tarjonnassa, pyrkimys liittyy samalla kunnissa asuvien ihmisten yhdenvertaisuuteen, joka on keskeinen Suomen perustuslaissa ilmaistu arvo. Yhdenvertaisuuden edistämisen voimakkuus ja keinovalinnat ovat kuitenkin lopulta poliittista päätöksentekoa kompromisseineen. Tämä koskee myös kuntien välistä tasoitusta.

5.1 Fiskaali oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus

Valtionapututkimuksessa esiintyy usein käsite fiskaalinen oikeudenmukaisuus (fiscal justice, fiskal rättvisa). Mitä tarkoitetaan kuntien fiskaalilla oikeudenmukaisuudella ja yhdenvertaisuudella?

Fiskaalisen oikeudenmukaisuuden tavoittelussa pyritään siihen, että kuntien verotuspohjaeroista sekä palvelutarpeiden ja palvelutuotannon olosuhde-eroista johtuvia verotus- ja kustannuseroja tasoitetaan siltä osin kuin kunnat eivät voi niihin itse suoraan vaikuttaa. Tavoitteena on siis kuntien fiskaali yhdenvertaisuus niin, että kaikilla kunnilla on mahdollisuus järjestää palvelut asetetun standardin mukaisesti yhtäläisellä verorasituksella.

Fiskaali oikeudenmukaisuus sisältää sekä yksilökohtaisen ulottuvuuden että ihmisten yhdenvertaisen kohtelun asuinkunnan riippumatta (ihmisten geografinen eli maantieteellinen yhdenvertaisuus) (Bennett 1980, Foster ja kumpp. 1980, King 1984).

Ihmisten yhdenvertaisuudella tarkoitetaan sitä, että ihmisiä, joilla on erilaiset tarpeet tai kyvyt, tulee tämä huomioiden kohdella eri tavalla (vertikaali oikeudenmukaisuus), ja toisaalta ihmisiä samanlaisissa olosuhteissa tulee kohdella samalla (horisontaali oikeudenmukaisuus) (Bennett 1980, King 1984, Jonsson 1998). Vertikaali oikeudenmukaisuus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että erilaisen veronmaksukyvyyn omaavia ihmisiä verotetaan eri tavalla, ja horisontaali oikeudenmukaisuus taas edellyttää sitä, että samanlaisen veronmaksukyvyyn omaavia verotetaan yhtäläisesti.⁶

Pelkistetysti ihmisten maantieteellinen yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että kuntien asukkailla on keskimäärin samanlaiset mahdollisuudet saada standardin mukaiset palvelut yhtäläisellä verorasituksella. Edistäessään yhdenvertaisuutta valtio asettaa

⁶ Kunnissa esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevien samanlaisen tarpeen omaavien lasten mahdollisuus saada pätevien erityisopettajien antamaa erityisopetusta varhaisopetuksessa ja perusopetuksessa saattavat erota. Sosiaalipoliittisissa tulonsiirroissa voidaan taas kysyä, että kohtelevatko etuussäännöt ihmisiä yhdenvertaisesti. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on asetettu kyseenalaiseksi, onko oikein, että lukiolaiset saavat helpommin toimeentulotukea kuin samassa tilanteessa olevat ammatilliset opiskelijat (Anni Oikarinen ja Jalmari Salaterä: Aamulehti 15.8.2024, A 12 Kela: toimeentulotuen etuusohjeistusta ei muutettu).

palvelustandardit tavallisesti kattamaan kunnille valtion määräämät pakolliset ja lakisääteiset palvelut ja niille normitetut sisältövaatimukset.

Mikäli tällaisen tasoitukseen tulevan kuntien tehtäväpiiriä ei haluta rajoittaa, silloin tasoitukseen otettaisiin mukaan myös kuntien itsenäisesti päättämät vapaaehtoiset palvelut. Jos tasoitus kattaa sekä pakolliset että vapaaehtoiset palvelut, voidaan käyttää käsitettä täydellinen tasoitus. Jos se kattaa pakolliset, mutta ei vapaaehtoisia palveluita, voidaan puhua osittaisesta tasoituksesta (Oulasvirta 1996).

Jos valtio ei tee mitään, ei ole mitään taetta siitä, että horisontaali ja vertikaali oikeudenmukaisuus voisi toteutua kuntien palvelutarjonnassa. Valtio edistää tasoittavilla valtionavuilla eri kunnissa asuvien ihmisten *mahdollisuuksia* saada standardin mukaiset palvelut yhtäläisellä verorasituksella. Tässä yhteydessä on huomattava, että *kunta- ja aluetason tasoitus* täydentää valtion henkilöille ja kotitalouksille suoraan kohdistamia *sosiaalietuja ja progressiivista verotusta*.

Tulojen jakautuminen *sosiaalipolitiikan* kysymyksenä liittyy niiden jakautumiseen yksilöiden kesken yhteisöissä ja yhteisöjen välillä, mutta ei keskimääräisten tulojen jakautumiseen yhteisöjen välillä. Oikea valtion politiikkaväline on siksi suora ja kansallisesti koordinoitu tulonsiirtojärjestelmä korkeatuloisilta matalatuloisille yksilöille, eikä siirto yhteisöjen kuten kuntien välillä. Yhteisöjen välinen uudelleenjakso voi vahvistaa matalatuloisten yhteisöjen kykyä myöntää lisätukea matalatuloisille asukkailleen, mutta tämä on vain toiseksi paras ratkaisu. (Musgrave ja Musgrave 1980, 525.)

Tilastokeskuksen tilaston (Asuntokuntien tulot ja tulojen rakenne) mukaan asuntokuntakohtaisista bruttotuloista saadut tulonsiirtotulot olivat vuonna 2023 koko maassa 27,5 %. *Huomattava osa tulonsiirtotuloista on veronalaisia kuten eläkkeet, työttömyysedut, sairauspäivärahat ja vanhempainpäivärahat*. Näin ollen henkilö- ja asuntokuntaperusteinen sosiaalietuuksien jakautuminen vaikuttaa myös kuntien verotuloihin.

Luodakseen yhdenvertaiset edellytykset voi valtio antaa verotulotäydennystä kunnille, joilla on heikko verotuskapasiteetti (verotuspohja per capita), suuret palvelutarpeet tai korkeat palvelujen tuotantokustannukset. Siinä huomioidaan se, että kunnilla on verotettavissa tuloissa ja muissa verotuskohteissa (esimerkiksi kiinteistöjen verotusarvoissa) suuria eroja. Sama koskee palvelutarve-eroja sekä palvelutuotannon kustannuseroja. Mikäli näitä eroja ei huomioida, samanlaisen standardin mukaisen palvelujen laajuuden ja laadun tarjonnassa kunnissa veroprosentit erilaistuvat. Tämä tilanne ei ole kuntien fiskaalin yhdenvertaisuuden mukaista, ja se heikentää myös kuntalaisten horisontaalia yhdenvertaisuutta.

Tasoittavilla valtionavuilla pyritään huomioimaan tavallisesti vain ne tekijät, jotka ovat kuntien näkökulmasta ei-vaikutettavia. Kun tasoitus kohdistuu näihin kuntien kontrollin ulkopuolella oleviin tasoitustarpeen tekijöihin, voidaan fiskaali oikeudenmukaisuus saavuttaa. Fiskaali oikeudenmukaisuuden vallitessa jokaisella kunnalla on muihin kuntiin verrattuna sama mahdollisuus järjestää standardin mukainen palvelu samalla verorasituksella. Hyödyntääkö tietty kunta tämän mahdollisuuden käytännössä on jokaisen itsehallinnollisen kunnan oma asia. Fiskaali oikeudenmukaisuus ei siis edellytä sitä, että verotus, palvelutaso tai palvelukustannukset ovat samat kunnasta toiseen. Joidenkin kuntien asukkaat voivat olla valmiit maksamaan korkeampia veroja saadakseen korkeamman palvelutason kuin muissa kunnissa. Jotkut kunnat voivat olla vähemmän kustannustehokkaita toiminnassaan kuin toiset kunnat (Jonsson 1998).

Fiskaalin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta on oikein, että kunnan veroprosentti voi olla korkeampi siitä syystä, että kunta omaehtoisesti päättää a) ylläpitää valtionaputasoituksen kohteena olevaa standardin mukaista palvelutasoa korkeampaa palvelulaatua ja laajuutta, b) tai kunta toimii kustannustehottomasti standardin mukaisessa tai standardin ylittävässä palvelutason järjestämisessä.

Fiskaali oikeudenmukaisuus ei myöskään edellytä sitä, että kunnan vapaaehtoisesti ottamia tehtäviä otetaan tasoitukseen. Tämä ei poissulje sitä, että valtio päättää muista syistä kannustaa ja tukea kuntia esimerkiksi edistämään sellaisia toimia, jotka ovat vapaaehtoisia mutta hyödyllisiä ehkäisemään myöhemmin mahdollisesti syntyviä lakisääteisiä menoja ja jotka ovat valtionapu- ja tasotusjärjestelmässä mukana. Tai valtio haluaa tukea kuntien vapaaehtoista yritysneuvontaa ja -valmennustoimintaa sekä innovatiivisia työvoimapalveluja, jotka vaikuttavat positiivisesti yritys- ja työpaikkakehitykseen edistämällä työn tarjonnan ja kysynnän kohtaamista, mikä edistää työllisyyttä ja tuottavuutta koko alue- ja kansantalouden tasolla.

5.2 Verotuspohjan taseaus

Miten verotuspohjan taseaus tulee suorittaa johdonmukaisesti fiskaalin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta?

Kuntien välillä on suuria eroja verotuskapasiteetissa (tax-raising capacity), siinä paljonko kunta kykenee keräämään verotuloja tietystä verolähteestä. Verolainsäädännön määrittämällä tavalla kunnan asukkaiden verotettavat tulot, kunnassa sijaitsevien kiinteistöjen verotusarvot sekä yhteisöjen verotettavat tulot muodostavat kunnassa *verotuspohjan*, joka suhteutetaan asukasmäärään (asukasta kohti, per capita).

Verotuspohjan tasotustarpeen mittaamisessa on helpohkoa laskea eri verolajeissa verotuspohjat per capita ja niiden kunnittaiset erot. Sen sijaan ei ole ollenkaan yksiselitteisesti mitattavissa, missä määrin kunta voi vaikuttaa verotuspohjansa kehitykseen ja missä määrin verotuspohjaan liittyvät tekijät ovat enemmän suhdanteista ja koko kansantalouden muuttujista riippuvia kuin kunnan omista toimenpiteistä.

Jos ajatellaan, että supistuvan väestön ja talouden kunnissa oma vaikutusmahdollisuus verotuspohjaan on vain 5 %, tulisi kompensaaion olla 95 %. Jos kunnan oma verotuspohja on alle keskimääräisen verotuspohjan per asukas (tasotusraja 100 %), ja jos kun kunnan oma verotuspohja laskee vielä alemmaksi, sille kompensoidaan tämä lasku 95 %:sti. Jos taas verotuspohja kasvaa aiempaa suuremmaksi, se ei menetä koko kasvuhyötyä vaan siitä jää 5 %. Kannustavaa marginaalivaikutusta jäisi teoriassa hoitaa hyvin elinkeinotoimi näissäkin tilanteissa.

Jos voidaan olettaa, että tasotusrajan yläpuolella olevilla kunnilla on paremmat vaikutusmahdollisuudet työpaikka- ja verotuspohjakehitykseensä kuin alarajan alapuolella olevilla kunnilla (proaktiivisilla omilla innovatiivisilla yritys- ja työvoimapalveluilla, maankäyttöpolitiikalla jne.), taseusmaksuaste olisi alle 95 %. Jos kasvukeskuksissa kunnan omien toimenpiteiden vaikuttavuus verotuspohjaan arvioitaisiin vaikkapa 40 prosentiksi ja vastaavasti 60 prosenttia olisi ulkoa päin määräytyvää, taseusvähennys olisi 60 % keskimääräisen ylittävistä verotuspohjasta. Kunnan ei-vaikutettavaa eikä omaa ansiota olevat tekijät liittyvät pysyvämpään valtakunnalliseen työpaikka- ja elinkeinorakenteeseen ja kansantalouden kilpailukykyyn, jotka muuttuvat pikemminkin pitkällä tähtäimellä kuin lyhyellä tähtäimellä. Kun edellä mainitun esimerkkikunnan verotuspohja kasvaa aiemmasta, se maksaa kasvusta tasauksena 60 % eikä 95 %.

Tällaiselle epäsymmetriselle ratkaisulle tuodaan usein perusteluna esille tuottavuuteen liittyviä tehokkuusnäkökohtia. Kaupungit voivat toimia kasvukeskuksina, jossa agglomeraatio- ja kulttuuriedut houkuttelevat korkeasti koulutettuja, synnyttävät luovaa yritystoimintaa, mahdollistavat korkean tuottavuuden ja edistävät talouden vientikykyä. Tarjolla on kuitenkin vähän näyttöä siitä, että tasoituksen marginaalisilla muutoksilla olisi kasvukeskuksien tuottavuuteen vaikutusta (SOU 2024:50).

Tehokkuuteen perustuvat argumentit voisivat johtaa tasausvähennykseen, jonka taso on pienempi kuin vastaava kompensatioaste tasoitusrajan alapuolisilla kunnilla. Tasaussisän kunnille taas olisi *teoriassa* otettava huomioon tason differointi sen mukaan, mikä on kunnan paikka valtakunnallisessa asutus- työpaikka- ja elinkeinorakenteessa. Kunnille, jotka ovat juuttuneet pysyväisluonteisesti supistuvaan työllisyyteen ja näivettyvään talouteen ja joilla on minimaaliset vaikutusmahdollisuudet kehitykseensä, tasaussisän taso voisi olla 95 %. Muilla tasaussisän kunnilla se olisi alle 95 %, esimerkiksi tasoa 80–85 %.

Käytännössä valtiot ovat usein valtionapujärjestelmissään poissulkeneet negatiiviset valtionavut – tämä voi koskea sekä verotuspohjan että menotarpeiden tasoitusta. Esimerkiksi tasoitusrajan verotuspohjallaan ylittävät kunnat eivät maksa kompensatiota, mutta alapuoliset kunnat nostetaan tasoitusrajalle tai lähelle sitä. Tällöin valtionapuihin liittyy tasoitusfunktion lisäksi vahva rahoituksenjakofunktio eli valtion osallistumistehtävä kuntien tehtävien rahoitukseen (King 1984, 165).

5.3 Menotarpeiden tasaus

Mistä syntyy kuntien välisten menotarpeiden tasoituksen tarve? Mitä tulee tasoittaa ja mitä ei tule tasoittaa?

Kuntien välillä syntyviä palvelutarve- ja palvelujen tuotanto-olosuhde-eroja voidaan kutsua kuntien *menotarpeiden eroiksi*. *Menotarve* (spending need) tarkoittaa sitä menojen määrää, joka kunnalle syntyy sen tarjotessa palvelun kunnille määritellyn standardin mukaisena (Foster ja kumppanit 1980, 259). Fiskaaliin oikeudenmukaisuuteen kuuluu se, että tasoitetaan lähinnä kunnista itsestä riippumattomia ja kuntien oman kontrollin ulottumattomissa olevia palvelutarpeen ja palvelukustannusten eroja.

Tasoitus kohdistuu asetetun standardin mukaisiin laskennallisiin kustannuksiin, ei siis kunnan tilinpäätöksen mukaisiin toteutuneisiin kustannuksiin. Veropohjan tasoituksessa lasketaan mukaan laskennalliset verotulot, laskettuna kunnan omien veroasteiden sijasta jollakin standardin mukaisella veroasteella. Näin kunta ei voi vaikuttaa tasoituksen rahamääriin omilla meno- ja veropäätöksillään. *Nämä periaatteet on helppo ymmärtää, mutta menotarpeiden mittaaminen objektiivisesti on käytännössä paljon vaikeampaa kuin verotulojen tasaustarpeen mittaaminen.*

Mittaamisessa pyritään löytämään objektiivisia menotarpeen kriteerejä, joita avun saajat eivät voi manipuloida omaksi edukseen. Menotarpeiden mittaamisessa⁷ on mahdollisia selittäviä muuttujia runsaasti. Menotarpeen muuttujat voidaan jakaa palvelutarpeiden eroja kuvaaviin muuttujiin ja toisaalta palvelutuotannon erilaisia olosuhteita ja kustannusrakenteita kuvaaviin muuttujiin. Mittaus kohdistuu toisaalta palveluja tarvitsevien ja käyttävien ihmisten tarpeisiin (kysyntäpuoli) ja toisaalta siihen, miten tarjonnassa kustannukset muodostuvat palvelusuoritteita kohden ja palvelujen käyttäjiä tai asukkaita kohden (tarjontapuoli).

⁷ Paikoitellen tässä paperissa käytetään synonyyminä termille menotarpeiden tasoitus termiä kustannusten tasoitus.

Palvelutarve-eroihin vaikuttavat eri ikäryhmien kokotekijät, ihmisten sairastavuus, erot terveydenhoitopalveluiden tarpeissa, ihmisten ja perheiden sosiaaliset ongelmatekijät jne. Palvelujen tuotanto-olosuhde-erot taas riippuvat sellaisista tekijöistä kuin kunnan asutusrakenne, haja-asutuksen määrä, pitkät välimatkat, saaristaisuus, vuoristoisuus, mahdollisuus hyödyntää skaalaetuja, tuotannontekijöiden kalleus, esimerkiksi palkka- ja hintatasoerot kuntien välillä jne.

Edellä lueteltujen kaltaisten muuttujien vaikutusta tutkittaessa on kontrolloitava sellaisten tekijöiden vaikutus, jotka ovat kuntien vaikutettavissa. Kuntien vaikutettavissa olevia tekijöitä ei tulisi tasoittaa. Näitä ovat seuraavat tekijät:

- Palvelupolitiikkaerot, kunta pitää esimerkiksi vapaaehtoisesti standardia ja normia korkeampaa palvelujen tarjontaa (laajuus) ja palvelujen laatua.
- Palvelujen järjestämisen tehokkuuserot, kunnassa epätarkoituksenmukaisesti järjestetty tehoton palvelutuotanto, huono johtaminen, yliorganisointi jne.

Keskimääräistä tehokkaammin omasta ansiostaan palvelunsa järjestäneiden kuntien veronmaksajien ei pidä subventoida niitä kuntia, jotka ovat omasta syystään muita kuntia tehottomammin järjestäneet palvelunsa. Jos näin tapahtuu, toimitaan vastoin fiskaalia oikeudenmukaisuutta.

Menotarpeiden tasauksen laajuuden ja verontasauksen synkronointi

Jos tasoitusrajan (Suomessa tätä kirjoitettaessa 100 prosenttia keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta per asukas) alapuolella sijaitsevan kuntaryhmän oletetaan voivan itse vaikuttaa 10 %:sti veropohjaansa ja sen kehitykseen, silloin fiskaalin yhdenvertaisuuteen tähtäävä veropohjan kompensatioaste on 90 %.

Jos kustannusten tasausten piirissä ovat lähinnä lakisääteiset ja pakolliset tehtävät, joiden osuus kuntien menoista olisi arvioitu olevan 90 % kuntien tehtävien kokonaismenoista, silloin taseus koskee vain näiden taseitukseen valittujen tehtävien rahoittamista (Jonsson 1999, 9–10). Tällöin kompensatioasteeksi saadaan:

$$0,90 \times 0,90 = 82 \, \%$$

Fiskaali yhdenvertaisuus toteutuu tässä vain taseituksen ja valtionapujen piiriin kuuluvissa tehtävissä. Fiskaali yhdenvertaisuus edellyttää siis 90 prosentin kompensatioasteen sijasta 82 prosentin kompensatioastetta tälle kuntaryhmälle.

5.4 Taseusjärjestelmän vaihtoehdot

Kuinka kuntien välisen taseus tulisi järjestää ottaen huomioon johdonmukaisesti fiskaalin oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kriteerit?

Kuntien itsensä vai valtion rahoittama taseitus?

Usein taseitus on hoidettu valtionapujen porrastamisella, mutta vaihtoehtona on suora ns. Robin Hood -systeemi, joka ottaa rikkailta kunnilta rahaa ja antaa ne köyhille kunnille. Tällaisessa järjestelmässä yleinen valtionapu (ei-ehdollinen) voidaan tehdä neutraaliksi, samaksi rahamääräksi esimerkiksi per asukas. Seuraus näin järjestetystä Robin Hood -systeemistä on, että taseitus ei enää riipu valtionaputasosta vaan kuntien omien tulojen uudelleenjaosta.

Huomattakoon, että jos valtio koko ajan leikkaa omaa rahoitusosuuttaan Suomen nykyisessä valtionosuusmallissa, silloin kuntien omarahoitusosuudet koko ajan nousevat. Tällöin se

merkitsee myös tasoituksen heikentymistä. Kunnat maksavat suhteellisesti ja absoluuttisesti aiempaa enemmän standardin mukaisista palvelukustannuksistaan itse.

Robin Hood -malli voidaan järjestää siten, että laskennallisista menotarpeista vähennetään laskennalliset verotulot. Tuloksena saadaan kunnan rakenteellinen jäämä (alijäämä/ylijäämä), jonka kunta saa/maksaa tasoitusrahana. Jos laskennalliset menotarpeet ovat suuremmat kuin laskennalliset verotulot, kunta saa tasauslisän. Päinvastaisessa tilanteessa kunta maksaa tasausmaksua. Jos tasausmaksut laskennallisesti ylittävät tasauslisätarpeet, tasausmaksuaste voi olla vastaavasti pienempi siten, että edullisten olosuhteiden kunnat maksavat vain osan laskennallisesta ylijäämästään alijäämäisille kunnille.

Jos järjestelmä on symmetrinen, ylijäämäisten kuntien (fiskaali residuaali positiivinen) maksut kattavat alijäämäisten kuntien kompensaatiot eikä valtion rahoituspanosta tarvita. Kun valtio leikkaa tai lisää valtionapuja (per capita), se ei vaikuta tasoitukseen, jos se on puhtaasti kuntien välinen symmetrinen redistribuutiojärjestely.

Suomen nykymalli ei ole symmetrinen vaan enemmän tai vähemmän epäsymmetrinen. Vuodesta 2023 eteenpäin keskimääräiseltä verotuspohjaltaan rikkaammat kunnat maksavat ylimenevästä osasta 10 %. Aiemmin ennen vuotta 2023 rikkaiden kuntien tasausvähennys oli 30 % -38 % ylimenevästä osasta. Tasausmaksut eivät riitä tasauslisien rahoittamiseen.

Rahoitusperiaate

Symmetrinen kuntien itsensä rahoittama tasoitus merkitsee sitä, että valtion yksipuolisesti päättämät kuntien valtionapujen leikkaukset eivät enää heikennä kuntien välistä tasoitusta. Toisaalta riskinä pysyvät itse valtionapuleikkaukset ja valtion vetäytyminen aiemmin sovitusta rahoitusosuudesta. Tämän riskin huomioi *rahoitusperiaate*, joka on myös sisällytetty Suomessa kuntia koskevaan lainsäädäntöön.

Rahoitusperiaate on tärkeä periaate fiskaalin yhdenvertaisuuden periaatteen rinnalla. Kun valtio uusilla laeilla laajentaa kuntien jo hoitamia lakisääteisiä tehtäviä tai antaa kunnille kokonaan uusia tehtäviä, valtion kuuluu täysimääräisesti rahoittaa niistä johtuvat menot kunnille. Rahoitusperiaatteen tarkoitus on kuntien näkökulmasta estää riskiä siitä, että valtion rahoitusosuus pakollisten tehtävien menoista pienenee ajan kuluessa.

Täydellisen tai osittaisen tasoituksen malli

Pitäisikö tasoituksen piiriin ottaa mukaan kaikki kuntien tehtävät, myös vapaaehtoiset, vai lähinnä vain pakolliset lakisääteiset tehtävät?

Jos niin pakolliset kuin vapaaehtoiset palvelut sisällytetään tasoitukseen vieläpä käyttäen standardiveroasteiden sijasta kuntien omia veroasteita, voidaan päästä niin kutsuttuun yhtenäiseen vero-/palvelutasosuhteeseen (Oulasvirta 1996). Sillä tarkoitetaan sitä, että veroaste suhteessa indeksillä mitattuun palvelutasoon on sama kaikissa kunnissa. Jos malli toteutuisi käytännössä, sama palvelutaso aiheuttaisi aina samanlaisen veroasteen riippumatta siitä, kuinka paljon kunnassa on rikkaita veronmaksajia, palvelutarvetta tai epäedullisia kustannusrakenteellisia tekijöitä.

Täydellisen tasoituksen malli eroaa osittaisesta tasoituksesta siinä, että sen piiriin voidaan laskea kaikki palvelut, myös kunnan vapaaehtoiset palvelut. Lisäksi siinä voidaan käyttää äärimmilleen vietyä verotulojen täydennystä tai maksuja laskettaessa kunnan omaa veroastetta, ja menotarpeiden laskemisessa kunnan todellisia palvelumenoja sen sijaan, että käytettäisiin keskimääräisiä tai muita standardin mukaisia palvelumenoja. Tällainen tasoitus voi johtaa kunnissa menoja ruokkivaan käyttäytymiseen ja paikallisen talousvastuun rapautumiseen. (Oulasvirta 1996.)

Osittaisen tasoituksen mallissa ei lasketa kaikkia kunnan palveluita mukaan vaan lähinnä lakisääteiset ja pakolliset tehtävät. Lisäksi verotulojen täydennystä laskettaessa käytetään keskimääräistä tai jotain muuta standardin mukaista veroastetta eikä siis kunnan omaa veroastetta, ja kun lasketaan kustannusten tasoitusta, käytetään keskimääräistä tai jotain muuta normin mukaista palvelutasoa. (Oulasvirta 1996.)

Kuntien maksupolitiikan vaikutus tasoituksessa

Tulisiko kuntien valtionapujen ja tasoituksen laskennassa huomioida kuntien palvelujen bruttomenot vai nettomenot?

Vastaus voidaan taas perustaa fiskaalin oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Kuntien kontrolloitavissa olevat tekijät jätetään tasoituksen ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa sitä, että menotarpeita kuvastavien laskennallisten standardin mukaisten menojen laskennassa lähdetään bruttomenoista, ei nettomenoista. Kunnat voivat omilla päätöksillään määrätä palvelujen maksujen taksoista (usein tietyissä rajoissa) ja vaikuttaa nettomenoihinsa. Kunnilla olisi insentiivi pitää alhaista maksutasoa, jotta tasoitukseen mukaan otettavat laskennalliset nettomenot eivät vähenisi. Nettomenoperusteisuus rankaisisi kuntien, joissa maksut olisivat keskimääräistä korkeammat.

5.5 Fiskaali eriarvoisuus ja talouskasvu

Onko meidän talouskasvun edistämisen nimissä hyväksyttävä tietty määrä fiskaalia epätasa-arvoa?

Tämä on vanha keskustelun ja tutkimuksen kohde taloustieteessä. Pitkälle menevä redistribuutio voi olla tekijä, joka vaikuttaa alueiden väliseen muuttoliikkeeseen ja tuotannontekijöiden halukkuuteen siirtyä tietyille tuetuille alueille tai pysyä tuetuilla alueilla.⁸ Näistä syistä on tarkoituksenmukaista fiskaalia tasa-arvoa edistävissä valtionapu- ja tasoitusjärjestelmissä ottaa huomioon kansantalouteen liittyvät taloudelliset kannustin- ja tehokkuusvaikutukset.

Taloustieteen neoklassisen mallin mukaan tuotannontekijöiden alueelliset hintaerot häviävät pitkällä tähtäimellä, jos tuotannontekijät liikkuvat vapaasti ja kustannuksettomasti. Scott esitti (1950), että alueellisia tuotannontekijämarkkinoita ei pitäisi häiritä valtionavuilla. Tulonsiirrot korkean tulotason alueilta matalan tulotason alueille estävät toivottua resurssien siirtymistä tuottavimmille alueille. Näin ollen tasoittavat fiskaalia tasa-arvoa tavoittelevat valtionavut estäisivät tuotannontekijöiden spatiaalisen tasapainon syntymistä (Scott 1950, viitattu lähteessä Oulasvirta 1996). Valtionavut ovat vahingollisia, jos ne vähentävät muuttoliikettä alueille, joissa on lähtöaluetta korkeampi tuottavuus, alhaisemmat

⁸ Lyytikäisen, Ramboerin ja Toikan tutkimus (2024) suomalaisella aineistolla viittaa tämän rajoittavan tekijän vähäiseen merkitykseen. Tutkimuksen mukaan kuntien korkeammat valtionosuudet johtivat alempiin kunnallisveroihin ja maksuihin, korkeampiin julkisiin menoihin ja yksityisen sektorin työpaikkojen lisääntymiseen paikallisesti. Vaikutus muuttoliikkeeseen näytti olevan vähäinen, mikä viittasi tutkijoiden mukaan siihen, että avustukset tuovat paikallisia hyötyjä vaikuttamatta merkittävästi kotitalouksien muuttoliikkeeseen. Toisaalta VATT-työryhmän tutkimuksessa (2015) on todettu, että empiiristen tulosten mukaan valtion verotus ja alueperustaiset valtion-osuuserät kannustavat asumaan alhaisen tuottavuuden alueilla ja vähentävät näin ihmisten liikkuvuutta sinne, missä he ovat tuottavimpia. VATT-työryhmä oli hyvin kriittinen vuoden 2015 voimassa olleeseen valtionapujärjestelmään. Työryhmä päätyi siihen, että hyvän järjestelmän teoreettiset vaatimukset eivät toteudu, koska alueperustaiset valtionosuuserät suosivat asumista matalan tuottavuuden alueilla ja vähentävät ihmisten liikkuvuutta sinne, missä he ovat tuottavampia (2015, 25).

kustannukset tai vähemmän tungostumisen ja ruuhkautumisen aiheuttamia kustannuksia (Bramley 1990).

Tungostumisen ja ruuhkautumisen kustannukset voivat ilmetä lisääntyneenä liikenteenä, korkeampina elinkustannuksina ja ympäristön kuormituksena, mikä vaikuttaa elämänlaatuun ja taloudelliseen tuottavuuteen. Maaseutualueet, jotka usein kamppailevat resurssien vajaakäytön ja taloudellisen pysähtyneisyyden haasteiden kanssa, hyötyvät puolestaan tuesta. Uudelleenjako auttaa harvemmin asuttujen alueiden taloudellista kehitystä, keventäen kaupunkien infrastruktuurikuormitusta ja voi edistää alueellista talouskasvua (Dougherty ja kumpp. 2024, 15).

Tuotannontekijöiden muutto kehitysalueille, joita halutaan kehittää ja joissa on vajaakäyttöistä kapasiteettia ja kehityspotentiaalia, voi aikaansaada alue- ja kansantaloudellisesti hyödyllistä työpaikkakasvua (King 1984, 155–162).⁹

Redistributio- eli uudelleenjakotarkoituksissa annetut valtionavut voivat vähentää tehotonta muuttoliikettä, joka ei perustu tuotannontekijöiden tehokkaaseen sijoittumiseen (Ladd 1993). Jos asukkaat muuttuvat puhtaasti fiskaalein perustein, tuloksena voi olla spatiaalinen rikkaiden piiloutumis- ja köyhien etsintäprosessi. Korkean tulotason ja hyvien palveluiden kunnissa asukkailla on fiskaalinen insentiivi sulkea pois matalatuloiset ja paljon sosiaalipalveluja tarvitsevat. Köyhillä on taas insentiivi muuttaa korkean tulotason kuntiin, jossa voi saada muiden paremmasta veronmaksukyvyistä etua, joka heijastuu veroasteeseen ja veroilla saataviin palveluihin. Valtionavuilla ja tasoituksella voidaan vähentää tällaista tehotonta muuttoliikettä vähentämällä veropalvelutaso -suhteen kunnittaisia eroja (Oulasvirta 1996, 46–48).

Kaikki kansallinen kasvu tapahtuu yhdessä tai useammassa kunnassa, mutta kaikki kunnassa tapahtuva kasvu ei muutu kansalliseksi kasvuksi. Kunnat luovat edellytyksiä eri toimijoille muun muassa kaavoituksella ja tonttien tarjonnalla, mutta luotujen edellytysten käyttöön pitää olla kysyntää. Lisäksi kuntien välinen kilpailu työpaikoista voi johtaa nollasummapieliin, jossa yhden kunnan uusi työpaikka on siirto pois jostain toisesta kunnasta. Kuntien tulisi pyrkiä alueelliseen strategiseen yhteistyöhön vain kunnan omaa etua alueen sisällä painottavan politiikan sijasta (Henning 2000)

Ruotsissa valtionapujärjestelmän uudistamista selvittänyt komitea teetti laajan katsauksen siihen, missä määrin tasoitus voi heikentää talouskasvua.¹⁰ Se ei löytänyt vakuuttavaa evidenssiä, että korkeakaan tasoitus heikentäisi talouskasvua. Tätä selostetaan alla tarkemmin, koska tulokset ovat tärkeitä tasoituksen marginaalisten tehokkuusvaikutusten arvioinnissa.

Tasoitus ja tehokkuus (lähteenä SOU 2024: 50, Del 1 ja Del 2).

Makrotaloustieteen teorian mukaan tulontasauksella voi olla tehokkuuden näkökulmasta sekä hyvinvointia heikentäviä että lisääviä vaikutuksia. Järjestelmä heikentää hyvinvointia, jos tuottavuutta lisäävien toimien kannustimet kunnissa heikkenevät, tai jos verojen tehokkuustappiot (valtakunnallisen tasoituksen hyvittäessä mahdollisen taloudellisen aktiviteetin laskun siitä, että kunta nostaa veroasteitaan) johtavat liian korkeisiin verokantoihin.

⁹ Maaseutukunnassa voi olla esimerkiksi muunneltavissa olevia tiloja vajaakäytössä sekä ammattitaitoista työvoimaa tarjolla.

¹⁰ Hallitusten talouspoliittiseen vastuuseen kuuluu suhdannepolitiikan lisäksi koko kansantaloutta koskeva kasvu- ja rakennepolitiikka

Jos tasausta vähennetään, kannustimet korkean veronmaksukyvyn edistämiseen vahvistuvat. Tämä on positiivista kansallisesta näkökulmasta, *mikäli* kunnat investoivat enemmän tuottavuutta edistäviin toimenpiteisiin.

Kunnassa veronmaksukyvyn kasvu voi tapahtua myös korkeatuloisten muuttamisen seurauksena, mutta lisääntynyt kilpailu korkeatuloisista ei ole yksiselitteisesti hyvinvointia lisäävää. Kunnat voivat ilman tasausta kilpailla houkuttelevista asukkaista tavalla, joka johtaa liian mataliin verokantoihin. (SOU 2024: 50, Del 1 s.255–259 ja Del 2, 972–973.) Komitean johtopäätös oli, että on vaikeata arvioida järjestelmän kokonaisvaltaisia hyvinvointivaikutuksia tehokkuuden näkökulmasta. Komitea tuli siihen tulokseen, että ei ole empiiristä näyttöä siitä, että kuntien tulontasauksella olisi kasvua hidastava vaikutus. (SOU 2024: 50, Del 1 s.255–259 ja Del 2, 972–973.)

Kunnan näkökulmasta tuottavuutta lisääviin toimiin kuten koulutukseen tehtävät investoinnit eivät takaa kunnalle varmaa tuottoa veronmaksukyvyn kasvuna, koska yksilöt valitseva usein koulutuksen päätyttyä asuinpaikakseen toisen kunnan. Kasvupolitiikan suuntaaminen siten, että veronmaksukyky hyödyttää enemmän yksittäisiä kuntia, jättää huomiotta sen, että kuntien tuottavuutta edistävät toimet ovat suurelta osin toisiaan täydentäviä. Taloudellinen kasvu syntyy paikallisilla työmarkkinaseuduilla, joissa ydin- ja kehyskunnat elävät symbioosissa. Vähentynyt tasaus vahvistaa kannustimia lisätä kunnan yöasukkaiden (vakituisesti asuvien), ei päiväasukkaiden (muualta kunnassa töissä käyvien tai muuten kunnassa asioivien), tuloja, mikä ei välttämättä ole kunnan paikallisen elinkeinopolitiikankaan intressin mukaista (päivisin kunnassa käyvät ihmiset hyödyttävät kuntaa mm. ostoillaan, millä on positiivisia kerrannaisvaikutuksia kunnan sisällä). (SOU 2024: 50, Del 1 s.255–259 ja Del 2, 972–973.)

Kunnallinen työmarkkinapolitiikka on esimerkki kunnallisesta kasvupolitiikasta, joka on hyödyllinen sekä paikallisesta että kansallisesta näkökulmasta, koska se lisää tuottavuutta. Komitean tekemä empiirinen tutkimus osoitti, että kunnat, joissa on korkeampi työttömyys tai suurempi avustusten saajien määrä, osoittivat korkeampia työmarkkinapolitiikan kustannuksia. *Kuntien välisen tulontasauksen muutosten marginaalivaikutukset eivät kuitenkaan näyttäneet vaikuttavan kuntien työmarkkinapolitiikan kustannuksiin.*

Tämä viittaa siihen, että kunnat vastaavat työmarkkinatoimenpiteiden tarpeisiin pikemmin kuin tasauksen marginaalivaikutuksiin. Veronmaksukyvyn taso korreloi elinkeinorakenteen ja kunnan väestön koulutustason kanssa. Ruotsissa rahoituksen, kulttuurin ja valmistuksen toimialoilla työskentelevien osuus korreloi positiivisesti veronmaksukyvyn kanssa. Yleensä monet toimialat hyötyvät agglomeraatioeduista. Lisäksi paikallisen tason elinkeinorakenne määräytyy usein yhteiskunnallisten trendien mukaan, joihin kuntien on vaikea vaikuttaa, kuten teknologiakehitykseen tai lisääntyvään kansainväliseen kauppaan. Veronmaksukyvyn tasoa hyödyttää myös korkeampi työllisyysaste ja suuri osuus korkea-asteen koulutuksen saaneista. Kymmenen vuoden aikana edellä mainitut kolme elinkeinokategoriaa (rahoitus-, kulttuuri- ja valmistustoimialat) korreloivat Ruotsissa positiivisesti veronmaksukyvyn muutoksen kanssa. Myös koulutustason nousu vaikuttaa positiivisesti veronmaksukyvyn kymmenen vuoden aikajänteellä. (SOU 2024: 50, Del 1 s.255–259 ja Del 2, 972–973.)

Komitean johtopäätös oli tasoituksen näkökulmasta tärkeä: Ei ole näyttöä siitä, että tasoitus aiheuttaisi tehokkuuden kannalta negatiivisia marginaalivaikutuksia kunnissa. Tästä taas voidaan vetää johtopäätös, että tasoituksen kompensatio- ja maksuasteet voitaisiin perustaa pääasiallisesti fiskaalin yhdenvertaisuuden kriteerille. Kompensatioaste saajille ja tasoitusmaksuaste maksaville kunnille voivat olla korkeita ja symmetrisiä.¹¹

¹¹ Ruotsin komitean teettämän tutkimusraportin mukaan lähes 90 % kuntien verotusvoiman (skattekraft) eroista voitiin selittää muuttujilla, joihin kunnan on vaikea vaikuttaa omin toimin (SOU 2024:50, 256).

5.6 Fiskaalia oikeudenmukaisuutta toteuttavan valtionapu- ja tasoitusjärjestelmän kriteerit

Seuraavassa on koottu yhteen edellisiin lukuihin perustuen periaatteet, jotka tulee ottaa huomioon rakennettaessa kuntien fiskaalin yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteille rakentuvaa järjestelmää.

Fiskaali yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että kaikilla kunnilla on samat mahdollisuudet järjestää standardin mukaiset palvelut yhtäläisellä verorasituksella. Tasoituksessa huomioidaan sekä kuntien verotuspohjan erot että palveluista aiheutuvien menotarpeiden erot, jotka aiheutuvat kuntien ei-vaikutettavista ja kontrolloimattomista tekijöistä. Tasoittavien valtionapujen ja kompensatioiden kriteereiden tulee olla sellaisia, että kunnat eivät voi niihin suoraan omilla meno- ja veropäätöksillään vaikuttaa saadakseen itselleen lisää valtionapuja. Osittaisen tasoituksen malli, joka saa todennäköisesti helpommin poliittisen hyväksynnän, koskee lähinnä pakollisia ja lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntien omien toteutuneiden menojen ja kerättyjen verotulojen sijasta käytetään kuntakohtaisesti laskettuja laskennallisia menoja ja laskennallisia verotuloja (jotta ei-vaikutettavuuden kriteeri täyttyy). Kun lasketaan menotarpeissa laskennallisia menoja asukasta tai ikäryhmän edustajaa kohden käytetään keskimääristä tai jotain muuta normin mukaista palvelutasoa edustavia standardimenoja eikä kunnan toteutuneita menoja. Laskennalliset verotulot saadaan kertomalla asianomaisen verolajin verotuspohja per asukas kunnan asukasmäärällä ja keskimääräisellä (painotetulla) veroasteella, ei siis kunnan omalla veroasteella. Standardin mukaiset tasoituksessa huomioitavat menot tulee laskea hyväksikäyttäen kuntien tehtävien bruttomenoja, ei nettomenoja.

Fiskaali oikeudenmukaisuus ei edellytä sitä, että jokaisessa kunnassa veroaste, palvelutaso tai palvelukustannukset ovat samat. Joidenkin kuntien asukkaat voivat olla valmiit maksamaan korkeampia veroja saadakseen korkeamman palvelutason kuin muissa kunnissa. Jotkut kunnat voivat olla vähemmän kustannustehokkaita toiminnassaan kuin toiset kunnat. Jotkut kunnat taas ovat muita tehokkaampia palvelutuotannossaan.

Kuntien palvelutuotannon tehokkuustappiot (epätarkoituksenmukaisesti järjestetty palvelutuotanto, huono johtaminen ja turha byrokratia jne., jotka olisivat vältettävissä omin toimin) sekä omat vapaaehtoiset päätökset pitää standardin ylittävää palvelujen tasoa ja laatua saavat heijastua kunnan veroprosentteihin ja maksuihin. Muissa kunnissa asuvien ei kuulu maksaa näille kunnille niiden omaa syytä olevia tehottomuuskustannuksia tai standardin ylittää palvelutarjontaa.

Symmetrisessä tasauksessa asukaskohtaisen laskennallisten verotulojen tasoitusrajan (yleensä keskimääräinen taso) yläpuolelta olevilta kunnilta otetaan tasausvähennyksenä siinä määrin tasoitusmaksuja rajan ylittävästä laskennallisista verotuloista kuin rajan alapuolella olevat kunnat tarvitsevat tasauslisää rajan alittaville laskennallisille verotuloilleen.

Fiskaalin yhdenvertaisuutta rajoittavina tekijöinä pidetään vaikutuksia, jotka estävät toivottavaa muuttoliikettä vähemmän tuottavilta alueilta tuottaville alueille ja kasvukeskuksiin (agglomeraatioedut), tai jotka suuntaavat muuttoliikettä liiallisesti keskuksiin (tungostumisen haitat eli agglomeraatiohaitat) ja voimistavat sosiaalisia ongelmia (kasvavien kaupunkien segregatio, syrjäytyminen, asunnottomuus, huumausaineongelmat, koulupudokkuus, jengi- ja katuväkivalta, järjestäytynyt rikollisuus jne.). Akateemisen tutkimuksen puolelta ei ole olemassa vakuuttavaa näyttöä tasauksen vähentämisen positiivisista marginaalivaikutuksista tehokkuuteen (SOU 2025:50).

5.7 Regressioanalyysi menotarpeiden mittaamisessa

Usein käytetään laskennallisten menotarpeiden määrittelyssä regressioanalyysiä. Sen avulla tutkija sisällyttää malliinsa muuttujia (X_i), joiden oletetaan vaikuttavan selitettävän (riippuvan) muuttujan (Y) saamiin arvoihin. Riippuva muuttuja Y on funktio riippumattomista muuttujista X_i . Referenssinä olevasta teoriasta voidaan johtaa oletukset riippumattomien muuttujien regressiokertoimien ($\beta_i X_i$), β_i , etumerkeille (+ tai -). Regressiokerroin mittaa kunkin malliin otetun yhden riippumattoman muuttujan yhden yksikön muutoksen vaikutusta riippuvaan Y -muuttujaan riippumatta siitä, mitä arvoja kaikki muut mallin riippumattomat muuttujat saavat (kaikki muut riippumattomat muuttujat vakioidaan) (Berry 1993, 3–5).

Regressioanalyysi sopii siis hyvin selvittämään, miten riippumaton muuttuja, kuntien (hyvinvointialueiden) menotarpeet laskennallisina menoina ilmaistuina, riippuvat erilaisista rakennetekijöistä, kuten kunnan asukasluvusta, asukastiheydestä, haja-asutuksesta, ikärakenteesta, kuntalaisten sosio-ekonomisista tekijöistä, sairastavuudesta, vieraskielisten määrästä, kunnan verotuspohjasta asukasta kohden jne. Malliin pitää saada mukaan sellaiset asukkaiden palvelutarvetekijät ja palvelujen kustannusrakenteen tekijät, jotka ovat yhteydessä niihin palveluihin, joiden laskennallisia menoja halutaan selittää.

Regressioanalyysit voidaan tehdä joko tehtäväalueen aggregoiduilla menoilla (opetus- ja sivistystoimi, sosiaali- ja terveydenhuolto jne.) tai sitten detaljimaisemmin kussakin palvelussa erikseen (lasten päivähoito, lastensuojelu, varhaiskasvatus, peruskoulu, lukiot, ammatilliset oppilaitokset, kulttuuritoimi, joukkoliikenne jne.). Eri palveluissa regressioyhtälöillä saadut tulokset yhdistetään kunnan laskennallisten menojen kokonaislaskennassa. Näin on menetelty mm. Ruotsissa (SOU 1993 ja 1994), Tanskassa (Indenrigsministeriet 1984) ja Englannissa (Audit Commission 1993). VATT:n tutkimuksessa Lehtonen ja kumpp. (2008b) laskettiin regressiomenetelmällä kuusi erilaista tehtäväkohtaista osamallia. Menettelytavalla voidaan tarkemmin spesifioida malleja ja ehkä välttää paremmin joitakin regressioanalyysin tunnettuja sudenkuoppia.¹²

Oikeaoppisen pienemmän neliösumman estimointimenetelmän (PNS, tai englanniksi Ordinary Least Squares, OLS), jota yleensä käytetään valtionapuihin liittyvässä menotarpeiden selvittämisessä, ehtojen tulee tulla riittävässä määrin täytettyjä, jotta regressioanalyysin johtopäätökset ovat harhattomia ja riittävän luotettavia (ks. esim. Berry 1993). Ekonometrian ja tilastollisten menetelmien oppikirjoissa on selostettu seikkaperäisesti, mitä vaaditaan regressioanalyysin oikealta soveltamiselta.

Yksi tärkeä seikka valtionapujen jakoa ajatellen koskee regressiomenetelmässä selittämättömäksi jäävän osuuden problematiikkaa. Tähän liittyy se, miten saadaan erotettua niiden muuttujien vaikutus, jotka eivät ole tasoituksen kohteena (näitä olivat kuntien omaa syytä oleva tehottomuus ja omat politiikkapäätökset mm. standardin ylittävän palvelutason tarjonnasta), niiden muuttujien vaikutuksesta, joiden avulla halutaan laskea laskennalliset menot kunnille.

Meillä ei ole luotettavia dataa, jotka paljastavat suoraan jonkin kunnan tehottomuusaspektit tai politiikkatekijän vaikutukset. Lakisääteisen ja tasoituksen piiriin otetun palvelun kustannuksista ei ole helppo eristää kunnan politiikkapäätösten ja kunnan omaa syytä olevan

¹² Englannissa menotarpeiden laskenta uudistettiin vuonna 1990 SSA-systeemillä (Standard Spending Assessment), joka perustui palvelukohtaisiin regressioanalyysiin (Audit Commission 1993a ja 1993b). SSA sai kirvelevää kritiikkiä tutkijoilta mallien spesifiointivirheiden ja menotarpeita selittävien muuttujien valintaperusteiden vuoksi. Tutkijat havaitsivat myös epä johdonmukaisuuksia ja vääristymiä kuntakohtaisissa jakotuloksissa (Flowerdew, Francis ja Lucas 1994, Goldstein 1994, Senior 1994, Bailey 2000).

tehottomuuden osuutta. Tavallisesti näitä muuttujia ei saada regressioyhtälöön, ja niiden vaikutus voi jäädä residuaaliin ja siten Y-muuttujan vaihtelun selittämättömään osuuteen.

Jäännöstermien (residuaalien) jakaumien tarkastelu tuo esille eroja kuntien havaittujen menojen ja regressiomallin ennustamien (laskennallisten) menojen välillä. Jäännöstermi kuvastaa mallin avulla selittämättä jäänyttä vaihtelua. Se sisältää malliin kuulumattomien muuttujien vaikutuksen, mittaus- tai tallennusvirheet ja satunnaisvaihtelun. Sen avulla voidaan selvittää, kuinka hyvin valittu malli kuvaa kuntien havaintoaineistoa. Jos jäännöstermissä esiintyy säännönmukaisuutta ja trendiä eikä se ole tasaisesti jakautunut, malli ei sovi hyvin kuntien menokäyttäytymisen selittämiseen. Myös erityisen poikkeavat havainnot (outlierit) voivat vaikuttaa huomattavasti regressioanalyysin tuloksiin. (Holopainen ja Pulkkinen 2012, 282–288.)

Kun regressioanalyysissä käytetään kuntien historiallisia menotilastoja, on huomattava, että ne koostuvat kuntien tilinpäätösten mukaisista toteutuneista menoista. Ne eivät kuvaa suoraan palvelutarvetta. Palvelujen taustalla olevat palvelutarpeet muuntuvat eri tavoin tosiasialliseksi palvelujen käytöksi ja palvelumenoiksi. Vaikuttavia tekijöitä voivat olla palvelujen tarjontatekijät, mm. mahdolliset käyttäjämaksujen suuruus, palvelujen käyttöön oikeutettujen tietoisuus palveluista (tiedotus ja valistus tarjolla olevista palveluista) ja saavutettavuustekijät, mm. välimatkat palveluihin (matkakustannukset voivat olla köyhillä este hakeutua hoitajalle/lääkärille).

Näin osa tarpeista jää tyydyttämättä, latenteiksi. Esimerkiksi tyydyttämätön hoidontarve ei näy hoitopalvelujen käyttötilastoissa. Ja edelleen voi olla potilasdiagnoosien tekemisessä ja kirjaamisessa eroja eri palvelujen tuottajien välillä jne.

VATT:n tutkimuksessa otettiin regressioyhtälöön kontrollimuuttujia, joiden vaikutusta ei haluttu ottaa huomioon laskennallisissa menoissa. Kontrollimuuttujille asetettiin kuntien niillä saamat keskiarvot (regressiokerroin β kertoo kontrollimuuttujalle X_i asetettu kuntien keskiarvo, ei siis tietyn kunnan oma arvo muuttujalle X_i) (Lyytikäinen ja Siikainen 2024, 11–12).¹³ Kysymys on ei-kompensoitavien tekijöiden neutralisoinnista käytetyssä yhtälössä.¹⁴

Regressioanalyysissä on välttämätöntä tehdä herkkyysanalyysiä, jossa muuttujia lisätään ja poistetaan pitämällä kuitenkin yleensä tietyt ydinmuuttujat malleissa mukana (katso tarkemmin, miten VATT:n tutkimuksessa tämä on tehty, Lyytikäinen ja Siikainen 2024). Koska kuntaympäristö ja kuntien velvoitteet muuttuvat, tulee regressioanalyysinkin uusia ajoittain.

Mallin huolellinen spesifiointi, herkkyysanalyysi ja jäännöstermien analysointi ovat siis peruslähtökohtia. Lisäksi voidaan tarkentavien tapaustutkimusten ja muun evidenssin avulla korjata regressioyhtälön soveltamista niin, että fiskaali oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus paranee siitä, mikä olisi saavutettavissa regressioyhtälön suoran soveltamisen avulla.

¹³ ”Kontrollimuuttujina käytetään kunnan laskennallista veropohjaa asukasta kohden, väkilukua ja väkiluvun toisen asteen termiä sekä kaksivuotisen esikoulun kokeiluun osallistuneiden lasten väestöosuutta vuonna 2022. Veropohjan avulla pyritään vakioimaan kuntalaisten tulotason ja vaurauden vaikutus palvelutasoon. Väkiluvun kontrolloinnilla puolestaan pyritään ottamaan huomioon skaalaedut palvelutuotannossa. Esikoulukokeiluun osallistuneiden osuus kontrolloidaan sillä esikoulukokeilusta vuonna 2022 aiheutui lisämenoja, jotka eivät kuuluu normaaliin peruspalvelujen kustannuspohjaan.” (Suora lainaus Lyytikäinen ja Siikainen 2024, 11.)

¹⁴ THL:n terveydenhuollon tarvevakioidussa mallinnuksessa pyritään erottamaan toteutuneesta palvelukäytöstä tarvetekijöistä aiheutunut osuus muista palvelukäyttöön vaikuttavista ei-kompensoitavista tekijöistä. THL:n mallinnus perustuu lineaariseen regressiomalliin. Ei-kompensoitava tekijä sisällytetään malliin (regressioyhtälöön) kontrollitekijäksi, jos se korreloi tarvetekijöiden kanssa, ja sen vaikutus neutralisoidaan asettamalla se koko maan keskiarvoonsa (Holster ja kumpp. 2022).

Lyytikäinen ja Siikanen toteavat tutkimuksessaan (2024), että regressioanalyysiin liittyy usein tilastollista epävarmuutta ja että tulokset eivät välttämättä anna luotettavaa kuvaa kuntien menojen ja kuntien ominaisuuksien välisestä syy-seuraussuhteesta. Malliin otettujen muuttujien kautta voi tulla malliin ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksia. He varoittavat, että tuloksia ei ole syytä hyödyntää suoraan valtiosuusjärjestelmän uudistamisessa ilman harkintaa. Kerroinestimaatit kuvaavat kuitenkin selittävien muuttujien keskimääristä yhteyttä palveluiden kustannuksiin. Niiden avulla voidaan arvioida tarkasteluperiodilla käytössä olleen järjestelmän kertoimia, jotka perustuvat vanhentuneisiin selvityksiin sekä asiantuntijoiden ja poliitikkojen näkemyksiin. (Lyytikäinen ja Siikanen 2024, 28–29.)

Poliitikkojen intresseihin on havaittu liittyvän haluja priorisoida kuntakohtaista jakoa esimerkiksi omien äänestysalueiden tai tiettyjen kuntaryhmien eduksi (vaikkapa ulottuvuudella urbaanit kaupungit versus maaseutukunnat) (Bailey 2000). Bailey tähdentää, että jos regressioanalyysissä joudutaan käyttämään laadullisesti heikkoa tai virheellistä dataa ja regressiomallin muuttujavalinnat ovat huonoja, tuloksena voi olla horisontaalin oikeudenmukaisuuden sijasta horisontaali epätasa-arvo kuntien välillä (Bailey 2000, 12–14, 31.). Jos mallin perustana olevaa regressioyhtälöä voidaan korjata ja vähentää residuaalien heteroskedastisuusongelmaa, kuntakohtainen jakotulos muuttuu oikeammaksi (Mangan 1995, 11–13).

Tärkeä analyysin jatkamistapa voi olla tutkia samanlaisten olosuhteiden tyyppiluokkiin kuuluvissa kunnissa asukas- ja ikäryhmäsidonnaisissa palveluissa asukasta tai ikäryhmää kohden toteutuneita menojen keskiarvoja ja vaihteluvälejä. Tapaustutkimuksilla tyyppiluokissa voidaan paljastaa menotarpeiden ja tuotanto-olosuhteiden kustannusvaikutuseroja kuntien välillä. Näitä tuloksia voidaan käyttää, kun oikaistaan tavalla tai toisella laskettuja laskennallisia asukas- ja ikäryhmäkohtaisia palvelujen yksikköhintoja.

6 Suomen valtionosuusjärjestelmä

6.1 Taustaa kehitykselle

Valtio on hyvinvointivaltion rakennuskaudella 1970- ja 80-luvuilla erityisesti korkeilla tehtäväkohtaisilla valtionosuusprosentteilla kannustanut kuntia lisäämään ja laajentamaan palvelujaan. Valtionapumenojen kasvu kanavoitui ensin erityisesti opetustoimeen ja terveydenhuoltoon, sittemmin myös sosiaalitoimen palveluihin kunnissa. Valtionapujen taloudellisen merkityksen kasvu johti taas siihen, että valtiolle syntyi valvonnan tarve sen suhteen, että saajat noudattavat valtionapuehtoja ja että valtionapumenot pysyvät hallinnassa.

Kansainväliset vertailututkimukset viittaavat siihen, että valtiontalouden joutuessa vaikeuksiin seurauksena ovat valtion leikkaukset valtionapuihin. Valtiolla on ajoittaan kasvavia tarpeita tasapainottaa budjettiaan kuntien valtionapuja vähentämällä, mikä on siis vastakkainen tavoite kuntien kannustamiselle uusiin ja parannettuihin palveluihin lupaamalla niihin valtionosuuksilla huomattavaa rahoitusta. 1980-luvun lopulta alkaen on Suomessa korostettu tehtäväkohtaisen ohjauksen sijasta kuntien kannustamista taloudellisuuteen ja kustannusvastuuseen, mikä on heijastunut järjestelmän rakenteen uudistamiseen. Valtionosuusmenoissa säästämistavoite vahvistui etenkin 1990-luvun laman seurauksena. (Oulasvirta 1996, 1999.)

Valtio tähtää usein kustannusneutraalisuuteen uudistaessaan valtionapusysteemejä, eli siihen että valtionapujen kokonaispottia ei haluta kasvattaa uudistuksissa. Tämä johtaa nollasummapeliin, jossa yhden kuntaryhmän voittaessa toisen ryhmän on hävittävä, jotta valtion menot eivät kasva.

Valtionosuuslainsäädäntöömme on sisällytetty kustannusten jaon muuttumattomuuden periaate, joka tarkoittaa sitä, että valtion säätäessä kunnille uusia menoja, valtion tulisi myös vastata uusista menoista täysimääräisesti. Tätä periaatetta kutsutaan rahoitusperiaatteeksi (Ruotsissa käytetään vastaavasti käsitettä finansieringsprincip), jota nimenomaan kunnat ovat ajaneet. Valtio rahoittakoon kokonaan uudet kunnille annetut pakolliset tehtävät ja vanhojen lakisääteisten tehtävien laajennetut velvoitteet. Rahoitusperiaatteen noudattaminen johtaa siihen, että kunnan veroprosentin nousu tai lasku heijastaa kunnan omia uusia päätöksiä eikä valtion kuntia velvoittavia uusia päätöksiä.¹⁵

6.2 Verorahoitus ja valtionosuusjärjestelmän rakenne Suomessa ennen vuotta 1993

Ennen vuotta 1993 tulot, joista kunnat saivat kunnallisverotuloa, jaettiin kiinteistötuloihin, liike- ja ammattituloihin sekä henkilökohtaisiin tuloihin. Maksettava vero oli suhteellinen ja perustui aina verotuksessa vahvistettuun äyrimäärään ja kuntakohtaiseen äyriin hintaan, jonka kunnat saivat itse päättää itsehallintoonsa kuuluen. Niin luonnolliset henkilöt kuin yhteisöt (osakeyhtiöt, osuuskunnat, säätiöt, yhdistykset) maksoivat kunnallis- ja kirkollisveroa äyrimäärän ja äyrinhinnan mukaan.

¹⁵ Rahoitusperiaatteen muuttaminen euromääriseksi on usein vaikeata. Valtion antamien uusien velvoitteiden kuntatalousvaikutuksien euromäärät eivät ole helposti tai riidattomasti laskettavissa.

Valtionavut perustuivat valtaosin tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin, jotka jaettiin kunnille perustuen kussakin tehtävässä tilinpäätöksen mukaisiin valtionosuuskelpoisiin menoihin. Kunnat ja kuntainliitot tekivät tilitykset, joiden perusteella valtio maksoi valtionosuudet. Kunnat oli jaettu kymmeneen kantokykyluokkaan niin, että luokassa 10 olevilla kunnilla oli pienimmät valtionosuusprosentit ja luokassa 1 olevilla kunnilla korkeimmat valtionosuusprosentit. Kantokykyluokitus oli järjestelmässä se keskeinen tasoitusmekanismi, jonka avulla kantokyvyltään heikommät kunnat saivat hyvitystä muita korkeampina valtionosuuksina. Järjestelmään kuului vielä se, että kantokykyluokittain porrastetut osuudet vaihtelivat eri kuntien valtionosuustehtävissä kuten esimerkiksi koulutoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen välillä. (Ks. Oulasvirta 1996.)

6.3 Valtionosuusjärjestelmä vuoden 1993 uudistuksen jälkeen

Vuoden 1993 verouudistuksen jälkeen luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien tulot jaettiin pääomatuloihin ja ansiotuloihin uuden eriytetyn verojärjestelmän mukaisesti. Uudistuksen jälkeen pääomatuloista maksettiin verot vain valtiolle eivät kunnat saaneet enää verotuloja esimerkiksi vuokrasta, osingoista, myyntivoitoista tai puunmyyntituloista. Ansiotulojen kunnallisvero määräytyi kuten aiemminkin äyrimäärän ja kuntakohtaisen tuloveroprosentin (aiemmin äyrinhinnan) mukaan. Pääomatuloista verot maksetaan yksinomaan valtiolle. Yhtenäisellä verokannalla kootusta valtakunnallisesta yritysverosta Verohallinto maksaa kunnille jako-osan. Kuntien jako-osuuden mukaisesta kokonaispotista jyvitetään kullekin kunnalle sille kuuluva osuus kuntakohtaisella yhteisövero-osuuden laskentakaavalla.

Vuonna 1998 säädetyin verontilityslain (532/1998) 13 pykälän mukaan kunkin kunnan jako-osuus kokonaispotista määräytyy yritystoimintaerän ja metsäerän summan suhteellisenä osuutena koko maan vastaavasta luvusta. Metsäerän osuus yhteisöverosta on hyvin pieni. Yritystoimintaerä kuvaa yritystoiminnan sijoittumista ja laajuutta kussakin kunnassa. Yritystoimintaerä muodostetaan jakamalla viimeksi yhteisöille maksuunpannut verot kuhunkin kuntaan yhteisön ja sen henkilöstön sijoittumisen perusteella. Yhteisöveron jakotapa kannustaa kuntia yritysystävälliseen politiikkaan, jotta ne saisivat työpaikkojen ja työllisyyden kohenemisen lisäksi myös yhteisöveroja yritysten tuloksista.¹⁶

Uusi kiinteistöverolaki tuli voimaan 1.8.1992. Kiinteistövero korvasi aiemman kuntien katumaksun, asuntotuloveron ja manttaalimaksun. Kunnanvaltuustot saivat määrätä kiinteistöveroprosentit tiettyjen raja-arvojen sisällä, jotka vaihtelivat vakinaiseen asumiseen käytettyjen rakennusten ja kesämökkien sekä yleisen kiinteistöveroprosentin kohteena olevien rakennusten välillä. Myöhemmin kiinteistöverolakia on muutettu useaan otteeseen, mm. siten, että kunnille annettiin mahdollisuus määrätä rakentamattomille rakennuspaikoille korkeampi veroprosentti.

Valtionosuusjärjestelmän merkittävä rakenteen muutos toteutui vuonna 1993 uuden valtionosuuslainsäädännön tullessa voimaan. Kokonaisuudistuksessa olennaista oli siirtyminen tehtäväkohtaisesta ja menoperusteisesta järjestelmästä yleisiin ja laskennallisiin valtionosuuksiin perustuvaan järjestelmään (ks. kuvio 1). Muutoksen tarkoituksena oli kannustaa kuntia taloudellisuuteen ja estää valtionosuusmenojen kasvu. Merkittävä tekijä oli myös se, että valtionosuudet myönnettiin uudistuksen jälkeen suoraan kunnille myös niiden palvelujen osalta, joiden osalta avut ennen maksettiin kuntainliitoille (kuntayhtymille).

¹⁶ Yritysten voittoveron sopivuutta kunnille voidaan kritisoida paitsi veron suhdanneherkkyyden vuoksi niin myös siksi, että se voi johtaa epäterveeseen kilpailuun kuntien välillä ja koko seutukunnan yhteisen edun riittämättömään huomioimiseen.

Valtionosuusuudistuksen yhteydessä kuntien hallintoa ja palveluja koskevia normeja purettiin kuntia koskevia erityislakeja ja asetuksia uudistamalla (Oulasvirta 1999).

Vuoden 1993 reformin perusrakenne on edelleen voimassa, vaikkakin järjestelmään on tehty useita rakenteellisia muutoksia. Järjestelmä koostuu karkeasti kuvaten kahdesta pääosasta. Ensinnäkin tehtäväkohtaisesti laskennallisilla tekijöillä määräytyvistä, mutta käytön osalta yleisluonteisista (ei-korvamerkityistä) valtionosuuksista, joissa otetaan huomioon erilaiset palvelujen tarpeet ja palvelutuotannon olosuhteet kunnissa. Toiseksi verotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta (kunnan laskennallisiin verotuloihin perustuva tasaus, joka kohdistuu kunnan valtionosuuteen vähentävästi tai kasvattavasti).

Laskennallisten kriteereiden käyttö tarkoittaa sitä, että kunnan omat menot eivät enää suoraan vaikuta valtionosuuden määrän. Laskennalliset menot määräytyivät mm. ikäryhmien koon, kunnan asukastiheyden, kieliolosuhteiden, työttömyysasteen ja sairastavuuden perusteella. Näin saaduista kunkin kunnan laskennallisista menoista kukin kunta vastaa itse omarahoitusosuudellaan, joka on kaikissa kunnissa sama määrä asukasta kohti.

Verotuloihin perustuva tasaus tasaus turvasi uudistuksessa kaikille kunnille 90 % kaikkien keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta asukasta kohden. Tasausrajan alle jääneiden kuntien saama kompensatio oli täydellinen eli 100 %. Tasausrajan ylittävät kunnat maksoivat kompensatiota 40 % laskennallisista verotuloistaan raja-arvojen 90 %:n ja 144 %:n välillä. Kynnysarvon 144 % ylittävältä osalta maksettava kompensatio oli maksimissaan 15 %:iin kunnan laskennallisista verotuloista. Maksettavat kompensatiot olivat osittain regressiivisiä tasoitusrajan 90 % ylittäviltä kunnilta. Tämä hyödytti mm. Helsinkiä. Vastaavaa regressiivistä sääntöä ei ole ollut käytössä muissa Pohjoismaissa (Oulasvirta 2000, 15–16). Edellä mainitut kompensatiot ja vähennykset kohdistettiin valtionosuuksiin vastaavan suuruksina lisäyksinä tai vähennyksinä.

Valtion kannalta järjestelmä tuli hallittavammaksi kuin järjestelmä ennen vuotta 1993, koska yksittäisten kuntien menopäätökset eivät enää suoraan vaikuttaneet valtionosuusmenoihin. Sen sijaan koko kuntasektorin menokäyttäytyminen vaikuttaa, koska laskennalliset menot lasketaan ensin valtakunnan tasolla ja sen jälkeen tapahtuu jyvitys kullekin kunnalle laskennallisten menojen ja omarahoitusosuuden määräytymiskriteereillä.

Siirtyminen yleisaputyypin valtionosuusjärjestelmään merkitsi sitäkin, että valtion mahdollisuus tehtäväkohtaisilla valtionosuuksilla ohjata ja valvoa kuntien toimintaa pienentyi olennaisella tavalla. Toisaalta valvontatarve muuntui nyt siihen, että kunnat ilmoittavat oikein laskennallisten valtionosuuksien laskennan perusteena olevat tiedot. Kuntalain (410/2015) 123 §:n mukaan tilintarkastajan on tarkastettava, että valtionosuuksien perusteista annetut tiedot ovat oikeita.

Vuoden 1997 alusta astui voimaan järjestelmän tarkistus, jossa laskennallisia perusteita uusittiin. Samalla opetustoimessa siirryttiin ns. ylläpitäjämalliin eli valtionosuudet maksetaan laitoksen ylläpitäjäyhteisölle. Uudistuksessa otettiin käyttöön ns. kuntien omarahoitusosuus -käsite. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen laskennalliset valtionosuudet tasoittavat kokonaan kuntien laskennallisten menojen erot siten, että jokaisen kunnan omarahoitus €/asukas on sama (laskennalliset menot - valtionosuus = omarahoitus €/as). Tämä järjestely on periaatteessa edelleen voimassa (2025).

Sen sijaan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen eri tekijöitä on muutettu useasti. Tämä koskee sekä kompensatioasteita ja sitä, mitkä kiinteistöverotuspohjat ja missä määrin otetaan mukaan tasaukseen. Välillä kiinteistöverot ovat olleet kokonaisuudessaan mukana, välillä vain osa niistä mukana ja osa ei lainkaan jne. Fiskaalin yhdenvertaisuuden ja

oikeudenmukaisuuden näkökulmasta niiden tulee olla kokonaisuudessaan ja täysimääräisenä mukana kuten kunnallinen tuloverokin.

Itse valtionosuusjärjestelmä kehittyi teknisessä mielessä vaikeasti ymmärrettäväksi lukuisine kriteereineen ja erilaisine lisäosineen. Niin lainvalmistelun esitöissä kuin itse laeissa ja asetuksissa ymmärrettävyyttä heikensivät erilaiset epäselvyydet ja ristiviittaukset. Kunnissa oli vaikea saada selvyttä oman valtionosuuden yksityiskohtaisesta määräytymisestä (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2009). Nämä ongelmat eivät ole poistuneet kuntien peruspalveluiden valtionosuuslain myötä, joka tuli voimaan vuonna 2010.¹⁷

Läpinäkyvyys ja ymmärrettävyys entisestään heikkeni vielä vuonna 2023 sote-palveluiden ja pelastustoimen palveluiden siirryttyä hyvinvointialueille ja tämän uudistuksen erilaisten tasauselementtien laskennan vuoksi (ns. siirtymäkauden muutosrajoitin ja järjestelmämuutoksen tasaus).

6.4 Valtionosuudet ja tasoituksen valinnat Suomessa

Jos tasointu on symmetrinen, vastaavat kompensatiota maksavien kuntien maksut kompensatiota saavien kuntien saamaa rahamäärää. Näin ollen valtionrahoitus kunnille voidaan jakaa yleisenä valtionosuutena, "könttärähana" samana rahamääränä per asukas kaikille kunnille (block grant per capita). Tämä on niin kutsuttu "Robin Hood" -malli.

Toisaalta vaihtoehto on myös se, että tasointu ei ole valtion kannalta kustannusneutraali. Esimerkiksi niin, että tasointumaksut kattavat vain osittaiset kompensatiot. Jos epäsymmetrisessä järjestelyssä jää rahoitukseen vajuusta (tasointu ei ole kokonaan kuntien keskinäinen järjestely), valtio voi ottaa tältä osin rahoitusvastuun.

Suomen mallissa vuodesta 2023 eteenpäin keskimääräiseltä verotuspohjaltaan rikkaammat kunnat maksavat ylimenevästä osasta 10 %. Aiemmin ennen 2023 muutosta rikkaiden kuntien tasointuvähennys oli 30 % -38 % keskimääräisiin laskennallisiin verotulojen nähden ylimenevästä osasta. Tasointumaksut eivät nykyisin kata tasointuslisien määrää.

On myös mahdollista, että vaje peritään esimerkiksi tasointumääränä per asukas kaikilta kunnilta. Verotulojen tasointu on Suomessa epäsymmetrisyydestä ("rikkaiden" kuntien maksut eivät vastaa "köyhien" kuntien saanteja) huolimatta valtion kannalta kustannusneutraali, koska tasointuvähennysten vaje tasointuslisiin nähden maksetetaan kunnilla vähentämällä kaikilta kunnilta sama euromäärä asukasta kohti.

Suomen tasointujärjestelmässä uudelleenjako kuntien välillä sekä valtionrahoituksen siirto keskushallinnolta kunnille ovat kietoutuneet yhteen. Suomen systeemi merkitsee sitä, että kun valtio leikkaa valtionosuuksia nostamalla kuntien omarahoitusosuuksia, kuntien välinen tasointu heikkenee.

Alla olevassa taulukossa 1 on koottu yhteen kolme ulottuvuutta tasointuksessa: Suora kuntien välinen tasointu tai epäsuora tasointu valtionapujen kautta, symmetrisyyden aste (missä määrin tasointumaksut kattavat tasointuslisät).

Malli A1 merkitsee täysin kunnallistettua eli kuntien itsensä rahoittamaa mallia. Mallissa B tasointu pyritään järjestämään valtion rahoittamien valtionapujen avulla.

¹⁷ Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1709/2009) uudisti myös valtionosuushallinnon. Sektorikohtaisesti määrättyneet valtionosuudet yhdistettiin SM:stä, STM:stä ja OKM:stä VM:n hallintoon.

Taulukko 1. Tasoituksen eri mallivaihtoehdot

Tasotusmalli A		Tasotusmalli B	
A1. Suora ja symmetrinen tasotus (täysin kuntien itsensä rahoittama)	A2. Suora, mutta epäsymmetrinen tasotus, jossa kuntien tasotusmaksut eivät kata saajien kompensatioita.	B1. Epäsuora symmetrinen tasotus valtionapujen avulla (tasotusmaksut ja tasotuslisät ovat vähennyksiä ja lisäyksiä valtionapuihin).	B2. Epäsuora ja epäsymmetrinen tasotus valtionapujen avulla
	Vaje katetaan valtionavulla, tai se katetaan kaikilta kunnilta yhtäläisesti (€/asukas) tasotuksellisesti neutraalilla tavalla.	Valtionapujen vähennykset kattavat valtionapujen lisäykset	Valtionapujen vähennykset eivät kata valtionapujen lisäyksiä ¹⁸

Ovatko tasotusrajat ja kompensatio-/tasotusmaksuasteet oikein, perusteltuja ottaen huomioon niin fiskaalin oikeudenmukaisuuskriteerin kuin tehokkuusseikoista tulevat rajoitteet?

Veropohjan tasotuksessa (verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasotus) oli alussa 90 %:n tasotusraja, välillä 91,86 % ja sitten 100 % maan kuntien keskimääräisistä laskennallisista verotuloista per asukas. Toisaalta on huomattava, että vuoden 2012 muutoksen jälkeen kiinteistövero ei kuulunut käytännöllisesti katsoen lainkaan tasotuksen piiriin, vain kahden ydinvoimalakunnan ydinvoimaloiden kiinteistöverotusarvosta 50 %. Tätä ratkaisua kiinteistöveron osalta ei voi perustella tasotuksen fiskaalin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Ennen vuotta 2012 tapahtunutta uudistusta kiinteistövero oli kokonaan tasotuksen piirissä.

Vuodesta 2023 eteenpäin kiinteistövero on tuotu takaisin 50-prosenttisesti tasotuksen piiriin, myös ydinvoimaloiden kiinteistöverotuspohjasta otetaan 50 % huomioon, mutta muut voimallitokset eivät ole mukana (tuulivoimalat, aurinkovoimalat jne.) tasotuksessa.

Vuonna 2022 voimassa ollut tasotuslisäastetta 80 % ja tasotusmaksuastetta 30 % + logaritmilisä muutettiin niin, että vuodesta 2023 tasotuslisä onkin 90 % ja tasotusvähennys 10 % suhteessa keskimääräisen laskennallisten verotulojen määrään per asukas. Fiskaalin oikeudenmukaisuuden lisäksi on huomioitava tehokkuus- ja kannustusvaikutukset. Näitä mainittuja lisiä tai vähennyksiä ja niiden muutoksia ei ole kuitenkaan perusteltu teoreettisesti läpinäkyvästi saatikka empiirisillä tuloksilla kannustinvaikutuksista.

VM:n järjestelmäuudistuksen selvitysmiesten ehdotus jättää keskimääräisiltä laskennallisilta verotuloiltaan rikkaammat kunnat tasotusmaksujen ulkopuolelle. Epäsymmetrinen ratkaisu ei toteuta koko kuntajoukossa fiskaalia yhdenvertaisuutta. Ehdotus toteuttaa kuitenkin fiskaalia oikeudenmukaisuutta siinä mielessä, että köyhemmät kunnat nostetaan tasotusrajalle hyvittämällä niille laskennallisten verotulojen vaje. Ehdotettu epäsymmetria paremman veropohjan kuntien hyväksi voi olla tarkoituksenmukaista mahdollisten kaupunkiin kohdistuvien kasvukannusteiden maksimoimiseksi.

¹⁸ Kuntien valtionosuuslainsäädännön aikana tasotusmaksut ovat välillä alittaneet ja välillä ylittäneet tasotuslisät.

Taulukko 2. Suomen verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausasteita

Laskennalliset verotulot/asukas suhteessa keskimääräiseen (100 %)	Tasausraja	Tasauslisä- tai -maksuaste tasoitusrajaan nähden	Sääntöjen lähde
Alle 90 %	90 %	100 %	Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996) 7 § Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksista markkamäärä, joka on 40 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta, kuitenkin enintään 15 prosenttia kunnan laskennallisesta verotulosta (<i>tasausvähennys</i>). ¹⁹
90–144 %	90 %	40 %	
Yli 144 %	Kunnan lask. verotulo	Maksu enintään 15 % kunnan lask. verotulosta	
Alle 91,86 %	91,86	100 %	Kuntien valtionosuuslaki (1147/1996)
Yli 91,86	91,86	37 %	(29.12.2005/1219)
Alle 100 %	100 %	80 %	Peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki (<u>1704/2009</u>)
Yli 100 %	100 %	30–38 %	
Alle 100 %	100 %	90 %	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (618/2021)
Yli 100 %	100 %	10 %	
Alle 100 %	100 %	100 %	Valtiovarainministeriön selvitysmiesten (Laesterä ja Sulonen) ehdotus joulukuussa 2024
Yli 100 %	100 %	0 %	

Yksittäisen kunnan, esimerkiksi pienen Merijärven tasauslisän aste (90 % tai 100 %) vaikuttaa oikeasuuntaiselta fiskaalin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta, koska voidaan arvioida, että Merijärven kunnalla on pienet mahdollisuudet vaikuttaa verotuspohjaansa ja taloudelliseen elinvoimaansa puhtaasti omilla toimenpiteillään.²⁰

Kunnan laskennalliset verotulot perustuvat kuntien itsensä päättämän veroasteen sijasta keskimääräiseen veroasteeseen maassa, mikä menettely on oikein fiskaalin yhdenvertaisuuden kannalta. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa tasausmaksujen ja tasauslisien tempoilevat muutokset ja kiinteistöveropohjista osien jättäminen tasauksen ulkopuolelle eivät vaikuta johdonmukaiselta politiikalta.

Laskentakaavassa tulisi ottaa huomioon myös tasauksen piiriin tulevien tehtävien menojen osuus kaikista menoista. Jos valtionosuuksien ja tasauksen piiriin laskettavat menot ovat 90 % kaikista menoista, silloin Merijärven tasauslisän aste ei ole esimerkiksi 90 %, vaan se kuuluu laskea seuraavasti: $90 \% \cdot 90 \% = 82 \%$.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain (618/2021) 21 pykälän mukaan laskennalliset kustannukset jakautuvat siten, että kuntien valtionosuus on 25,02 prosenttia (valtionosuusprosentti) ja kuntien omarahoitusosuus on 74,98 prosenttia (30.12.2024/1071). Kustannusten tasoitus koskee laskennallisia kustannuksia, ei kuntien todellisia tilinpäätösten mukaisia menoja.

¹⁹ Jos kunnan laskennalliset verotulot asukasta kohti olivat keskimääräiseen nähden 150 %, kunnan tasausmaksu oli 22,5 % ($0,15 \cdot 150 = 22,5$), eikä siis 24 % ($0,4 \cdot (150 - 90) = 24$)

²⁰ Harvaan asutussa ja väestöennusteissa supistuvassakin kunnassakin voidaan ”vastustaa” ennusteita luomalla edellytyksiä yritystoiminnalla ja työntekijöiden perheiden muuttolalle mm. panostamalla laadukkaaseen lasten päivähoitoon ja koulupalveluihin. Uuden aktiiviväestön onnistunut houkuttelu kuntaan edellyttäneen usein ainakin toisella vanhemmalle työpaikkaa, lapsille päivähoitoa ja peruskoulupalveluita kohtuullisella etäisyydellä asuinpaikasta. Pelkästään etätyömahdollisuus tai työmatkapendelöinti ei riittäne kehityskulun kääntämiseksi.

Kunnalla voi olla omat tilinpäätöksen mukaiset menot alle, samat tai yli sille laskettujen laskennallisten kustannusten. Jos kunnan toteutuneet kustannukset ovat alle laskennallisten kustannusten, kunta saa pitää erotuksen valtionosuuslaskennassa. Laskennallisten kustannusten käyttö on johdonmukaista, se kannustaa taloudellisuuteen eikä ole vastoin fiskaalin oikeudenmukaisuuden kriteeriä.

Kustannuserot kuntien välillä tasataan laskennallisiin kustannuksiin nähden Suomen järjestelmässä tavallaan täysimääräisesti, koska kaikilla kunnilla sama omarahoitusosuus €/asukas. Ongelma tulee siitä, että valtion leikatessa valtionosuuksia, kuntien omarahoitusosuus nousee tehden tyhjäksi tasoitusta. Tämä on tullut varsin ilmeiseksi valtionosuuksiin leikkausten ja sote-uudistuksen toteutustavan takia. Useiden arvioiden mukaan nykyiset kuntien valtionosuusjärjestelmän kuntakohtaiset tulokset eivät vaikuta perustelluilta, ja koko järjestelmä kaipaa sote-uudistuksen jälkeen perusteellista korjausta (Laesterä ja Sulonen 2024).

7 Järjestelmän uudistamismalli, joka täyttää selkeyden ja fiskaalin oikeudenmukaisuuden vaatimukset

7.1 Yhteenveto peruseriaatteista

Aiemmasta on tähän koottu vielä yhteen keskeiset periaatteet, joiden tulisi toteutua valtionapujärjestelmän uudistamisessa.

1. Fiskaali yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että kaikilla kunnilla on samat mahdollisuudet järjestää standardin mukaiset palvelut yhtäläisellä verorasituksella.
2. Tasoituksessa huomioidaan sekä kuntien verotuspohjan erot että palveluista aiheutuvien menotarpeiden erot, jotka aiheutuvat kuntien ei-vaikutettavista ja kontrolloimattomista tekijöistä.
3. Tasoittavien valtionapujen ja kompensatioiden kriteereiden tulee olla sellaisia, että kunnat eivät voi niihin suoraan omilla meno- ja veropäätöksillään vaikuttaa tarkoituksella saada itselleen lisää valtionapuja.
4. Osittaisen tasoituksen malli koskee lähinnä pakollisia ja lakisääteisiä tehtäviä.
5. Kuntien omien toteutuneiden menojen ja saatujen verotulojen sijasta käytetään kuntakohtaisesti laskettuja laskennallisia menoja ja laskennallisia verotuloja (jotta ei-vaikutettavuuden kriteeri täyttyy).
6. Standardin mukaiset tasoituksessa huomioitavat menot tulee laskea hyväksikäyttäen kuntien tehtävien bruttomenoja, ei nettomenoja.
7. Fiskaali oikeudenmukaisuus ei edellytä sitä, että jokaisessa itsehallinnon omaavassa kunnassa veroaste, palvelutaso tai palvelukustannukset ovat samat.
8. Kuntien palvelutuotannon omaa syytä olevat tehokkuustappiot sekä omat vapaaehtoiset päätökset pitää standardin ylittävää palvelutasoa saavat heijastua kunnan veroprosentteihin ja maksuihin.
9. Teoriassa kompensatioasteita tulisi differentioida eri kuntaryhmissä sen mukaan, missä määrin niissä voidaan vaikuttaa omin toimin verotuspohjan kehitykseen. Käytännössä tätä yhteyttä eri kuntaryhmissä on vaikea saada selville. Siksi on parempi pitäytyä pikemminkin enemmän yhtenäisissä kompensatioasteissa kuin differentioida niitä. Samalla vältetään kynnysten mukanaan tuomat joustamattomuudet.
10. Fiskaalin yhdenvertaisuuden rajoittavina tekijöinä pidetään valtionapujen sellaisia vaikutuksia, jotka estävät tuotannontekijöiden optimaalista spatiaalista sijoittumista.
11. Laskennallisten menotarpeiden määrittelyssä käytettävä regressioanalyysi voidaan tehdä kuntien aggregoiduille menoille tai tarkemmin tehtäväkohtaisille menoille. Regressioanalyysin tietyn valitun mallin suora soveltaminen ilman harkintaa ja oikaisuja johtaa helposti virheisiin laskennallisten menojen määrittelyssä ja tasoitusrahojen allokointiossa.
12. Menotarpeita koskevat analyysit ja valtionosuuksien jakosäännöt pitäisi uusia ajoittain kuntien lakisääteisten tehtävien muuttuessa ja kuntien toimintaympäristön muuttuessa.

7.2 Kaksi mallivaihtoehtoa

Selkeyden ja fiskaalin oikeudenmukaisuuden periaatteita toteuttava malli voidaan hahmottaa seuraavasti.

Kullekin kunnalle saadaan tasoitustulos seuraavalla kaavalla.

C_i = asukasta kohti laskettu tasoitustulos

t' = Kuntien keskimääräinen veroaste. Kunnallinen tulovero, kiinteistövero ja yhteisövero kukin kokonaisuudessaan sisällytettynä, ei siis poikkeuksia kiinteistöverossa niin kuin nykyisin.

Kaava 1.

$$C_i = t'(Y' - Y_i) + (P_i - P')$$

Y' = kuntien keskimääräinen verotettava tulo/asukas(painotettu)

Y_i = verotettava tulo/asukas kunnassa i

P_i = laskennallinen menotarve (standardin mukaiset normaalimenot) asukasta kohden kunnassa i. Nämä koostuvat kuntien ei-vaikutettavista olevista menoista, jotka aiheutuvat kuntien pakollisista ja lakisääteisistä tehtävistä.

P' = kaikkien kuntien keskimääräinen laskennallinen menotarve asukasta kohti

C_i voi olla negatiivinen tai positiivinen. Kaava toteutettuna voi johtaa sellaiseen symmetriseen malliin, jossa tasausmaksuilla rahoitetaan tasauslisät. Silloin valtion rahoittama valtionosuus voidaan pitää tasoituksellisesti neutraalina eli kaikille kunnille samana euromääränä/asukas.

Yleisessä valtionavussa voidaan myös ottaa huomioon muitakin tekijöitä kuin asukasluku, mutta silloin syntyy usein päällekkäisyyttä varsinaisen tasoitusjärjestelmän kriteerien kanssa. Ennen vuoden 2010 valtionosuusuudistusta järjestelmään kuului sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien sekä verotulotasauksen lisäksi yleinen valtionosuus, joka määräytyi paitsi kunnan asukasmäärän niin myös muutamien tarve- ja olosuhdekriteerien perusteella. Vuoden 2010 uudistuksessa (Peruspalvelujen valtionosuudesta annettu laki, 1704/2009) tästä SM:n hallinnoimasta yleisestä valtionosuudesta luovuttiin.²¹

Yhtä yhtenäistä kompensatioastetta parempi on periaatteessa sellainen malli, jossa kompensatioasteita ja tasausmaksuasteita differentioidaan eri kuntaryhmissä. Differentiointi on toivottavaa siitä syystä, että fiskaali oikeudenmukaisuus edellyttää sen huomioimisen, missä määrin kunnat voivat vaikuttaa omilla toimillaan verotuspohjaansa. Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että tasauksen piiriin otetaan vain pakollisista ja lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvat laskennalliset menot (P_i)

Kaava 2.

$$C_i = \alpha_{ik} t'(Y' - Y_i) + (P_i - P')$$

Alfa kuvaa kunnan i kuulumista tiettyyn kuntaryhmään k, jossa kompensatioaste tai tasausmaksuaste vaihtelevat verotulojen tasauksessa. Laskentakaavassa otetaan huomioon

²¹ Yleinen avustusten jakaminen väestön kesken voitaisiin painottaa esimerkiksi käänteisesti asukaskohtaisen tulon mukaan. Hallituksen budjettiin varaamasta rahoituksen kokonaismäärästä tietyn kunnan i osuutta siitä nostaisi sellainen asukaskohtaisen tulon käänteinen arvo (P_i/Y_i , jossa P on asukasmäärä ja Y on ansiotulo per asukas), joka on keskimääräistä suurempi (Musgrave ja Musgrave 1980, 561).

α_{ik} tekijässä verotuspohjasta se osa, joka ei ole kunnan itsensä vaikutettavissa, ja toisaalta huomioidaan myös tasauksen piiriin tulevien tehtävien menojen osuus kaikista menoista. Kunnalla, joka kuuluu tasausrajan alla olevaan ryhmään, jossa oma vaikutusmahdollisuus on pienin ja jossa tasoituksen piiriin tulevien tehtävien osuus kaikista menoista on esimerkiksi 80 %, kaavassa saa α_{ik} tekijä arvon 0,72 (0,8*0,9).

$$C_i = (0,72)t'(Y' - Y_i) + (P_i - P')$$

Malli ei ole symmetrinen (täysin kunnallisesti rahoitettu), jos tasausrajan yläpuolella olevien kuntien maksut ovat vähemmän kuin saajien saamat kompensaatiot. Erotuksen voi silloin rahoittaa valtio (katso taulukko 1). Mallissa valtion rahoitusosuus voidaan pitää kuitenkin erillään varsinaisesta yleisestä valtionavusta, joka voitaisiin näin ollen jakaa neutraalisti kunnille (€/asukas).

Yleinen neutraali valtionapu voi toimia rahoitusperiaatetta vastaavan säätelyn kohteena ja siihen voidaan sisällyttää myös valtion päättämä valtionapujen makrotaloudellinen säätely (usein valtionapujen leikkaukset) ja veromuutosten aiheuttamat kompensaatiot. Tämä säätely voidaan toteuttaa euroa per asukas -perustalta.²²

Yllä olevasta kaavasta on huomattava, että se sisältää toisistaan erillisinä kuntien verotulojen tasoituksen ja kuntien kustannusten tasauksen. Mallissa voidaan erikseen harkita tasausasteet kustannusten ja verotulojen suhteen. Kyse ei siis ole sellaisesta mallista, jossa lasketaan suoraan vain yksi yhdistetty tuki. Tällaista mallia kuvaa seuraava kaava.

Kaava 3.

$$R_i = \beta_{ik} ((t'x Y_i - (P_i))$$

R_i on rakenteellinen ali- tai ylijäämä asukasta kohti, joka on kompensaation kohteena.

β_{ik} on sovitustermi, $0 < \beta_{ik} \leq 1$. Beta voi saada mallissa arvon enemmän nolla ja vähemmän kuin arvon yksi. Jos esimerkiksi päätetään, että 60 prosenttia rakenteellisesta ali- tai ylijäämästä tasataan kaikille, kaikkien kuntien kompensaatiotasoa β leikataan sekä kohteena olevien verotulojen että kustannusten osalta 40 prosentilla. Huomattakoon siis, että tasausaste on sama sekä kustannusten että verotulojen tasauksessa.

Tanskan mallissa vähennys vaihteli eri kuntaryhmissä (ks aiempi Tanskan mallin esittely). Kaavan (3) mukaisessa mallissa kompensaatiotasoa voidaan säädellä siten, että ylijäämäisten kuntien tasausmaksut vastaavat alijäämäisten kuntien tasauslisien yhteismäärää.²³

Edellä esitetyissä malleissa voidaan toteuttaa johdonmukaisella tavalla sekä fiskaali oikeudenmukaisuus, että valtionapujen ja uudelleenjaon sovittaminen niitä rajoittaviin tekijöihin, kuten ennen kaikkea talousvastuuseen ja tuotannontekijöiden tehokkaaseen sijoittumiseen.

²² Kuntien verotuksen muutosten aiheuttamat kompensaatiot ovat ongelmallinen erä. Laesterä ja Sulonen (2024, 192–193) ehdottavat, että peruspalvelujen valtionosuusuudistuksessa korvaukset siirrettäisiin osaksi peruspalvelujen valtionosuutta korottamalla valtionosuusprosenttia. Perusteena ehdotukselle on mm. se, että nykyinen (vuonna 2024 voimassa ollut) menettely, joka perustuu poikkileikkaustilanteen mukaisiin kuntakohtaisiin menetysten korvaamiseen pysyvällä tavalla, ei ota huomioon kuntalaisten asuinkunnan vaihtoa, vaikka kompensaatiotarve on verovelvollista koskeva, ei kuntakohtainen.

²³ Tanskan on vuoden 2021 alusta siirrytty takaisin disaggregoituun (kustannusten ja verotulojen tasaus erikseen) tasoitusyhteisiin.

7.3 Minkä tuloksen kunnille antaisi sovellettu rakenteellisen jäämän malli?

7.3.1 Kokeilu suomalaisella kuntatallalla

Tässä luvussa on lyhyt kokeilu rakenteellisen jäämän mallista ("Tanskan mallista") sovellettuna.²⁴ Laskelma tehdänä kaavan (3) mukaisesti. Mallin mukaiset laskelmat on tehty vuosien 2024 ja 2023 kuntatallalla käyttäen valtiovarainministeriön peruspalvelujen valtionosuustiedostoa. Tarkemmin on käytetty vuoden 2023 dataa, jonka perusteella on muodostettu liitetiedostojen mukaiset kuntakohtaiset laskelmat.

Laskelmat on tehty vain kuntien peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluvien palvelun menoille, joten opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaiset kuntien tehtävät eivät ole mukana. Rakenteellisen jäämänmallin tekniikka saadaan esille typistetyimmälläkin aineistolla. Sen analysoinnin yhteydessä voidaan myös keskustella fiskaalista yhdenvertaisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta.

Laskennallisten verotulot ja laskennalliset menot on otettu suoraan vallalla olleen (2023–2025) valtionosuusjärjestelmän laskelmista VM:n kunta- ja alueosaston julkaisemista valtionosuuslaskelmista. Mallikokeilu pohjautuu siis laskennallisten verotulojen ja laskennallisten menojen laskennassa nykyisin käytettyihin sääntöihin. Niin kutsuttuja sote-siirtolaskelmia, verokompensatioita, kotikuntakorvauksia jne. ei ole mukana laskelmissa, vaan ainoastaan laskennalliset verotulot ja laskennalliset kustannukset niin kuin ne ovat VM:n valtionosuuslaskelmien Excel-taulukoissa.

Liitetaulukoissa on laskettu vuoden 2023 ja 2024 kuntien peruspalvelujen valtionosuustiedostojen perusteella rakenteelliset jäämät. Laskelmassa on sovellettu "Tanskan mallia" (structural deficit/surplus -malli). Excel -muotoinen valtionosuustiedosto on poimittu valtiovarainministeriön kunta- ja alueosasto verkkosivuilta (<https://vm.fi/valtionosuuslaskelmia>). Kuntadataa on täydennetty Kuntaliitosta saaduilla tiedoilla.

Laskennallisten verotulojen yhteismäärä oli vuonna 2024 lähes miljardi euroa suurempi kuin peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä lasketut laskennalliset menot. Tätä selittää se, että valtionosuusperusteisten laskennallisten menojen taustalla olevien kuntien menojen lisäksi kuntien pitää rahoittaa muitakin menoja, mm. kaikki vapaaehtoiset menot. Edelleen on muistettava, että laskennalliset verotulot on laskettu verotuspohjasta, joka on tasoituksessa mukana ja jossa on käytetty kunnan omien veroasteiden sijasta keskimääräisiä veroasteita.

Liitetaulukosta nähdään, että "Tanskan mallia" soveltavassa mallissa (kaava 3.) rakenteellisten ylijäämien määrä oli yhteensä 1 424 miljoonaa euroa ja rakenteellisten alijäämien määrä 465 miljoonaa euroa. Rakenteellisten ylijäämien suuri määrä johtuu siitä, että kolmelle suurelle kaupungille (Helsinki, Espoo ja Tampere) on laskennalliset verotulot laskettu keskimääräisellä veroasteilla²⁵ eikä niiden omilla veroasteilla, jotka ovat selvästi alle keskimääräisten veroasteiden. Mainitun kolmen kaupungin laskennallinen ylijäämä oli yhteensä 907 milj. euroa.

²⁴ Käytämme ilmaisua Tanskan malli, vaikka sinänsä malli on ollut laajemmin käytössä kuin vain yhdessä maassa, esimerkiksi Englannissa (Bailey 2000).

²⁵ Ministeri Anu Vehviläisen käynnistämässä valtionosuusjärjestelmän uudistamistarpeen selvityksen seminaareissa ja työpajoissa ehdotettiin, että verotarkastelussa tulisi olla muodollisen veroasteen sijasta tarkastelussa kunnan efektiivinen veroprosentti, joka saadaan, kun huomioidaan vähennykset verotuksessa (VM, kunta- ja aluehallinto-osasto 2019).

Tämä tarkoittaa sitä, että tasoitusmaksuasteeksi olisi riittänyt 32,66 %, koska edellä mainittu prosenttiosuus ylijäämämäärästä on 465 miljoonaa euroa ($0,326572 \cdot 1\,424\,498\,335 = 465\,200\,657$), joka määrä vastaa alijäämäisten kuntien tarvitsemaa tasaustarvetta. Jos laskelmassa olisivat mukana myös muut opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain piirissä olevat kuntien lakisääteiset palvelut, tasoitusmaksuaste olisi luonnollisesti korkeampi.

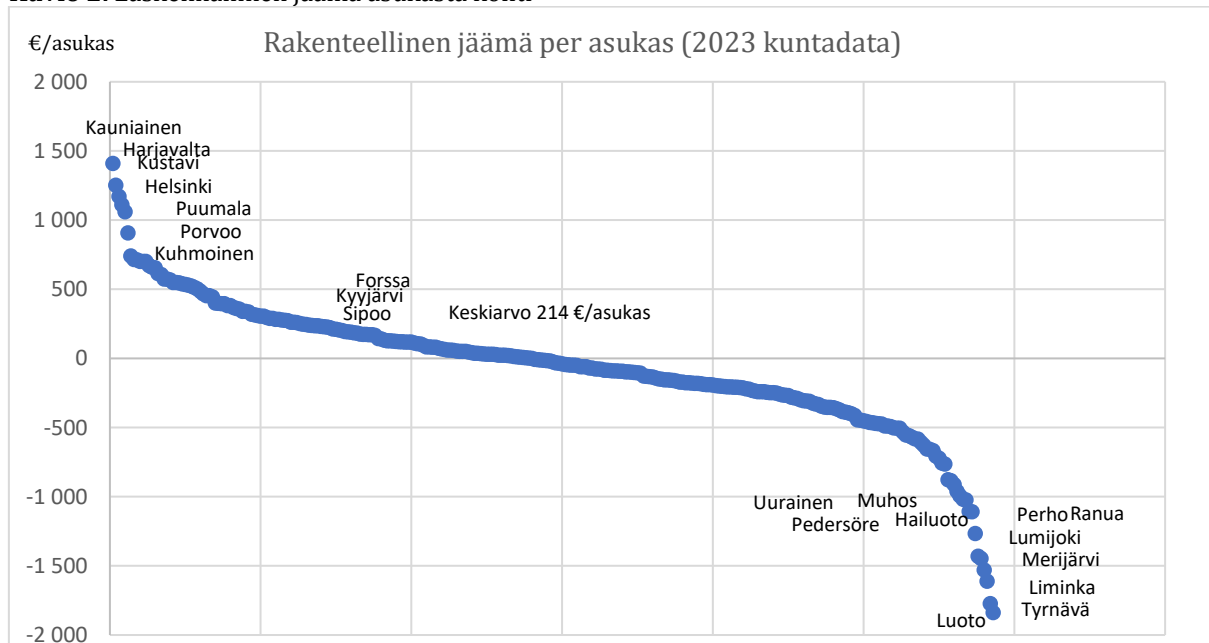
Mallin mukaan kaikkien rakenteellisten alijäämien kuntien tasaustarvetta nostaisivat ne tasapainorajalle. Sen sijaan hyvän verotuskapasiteetin ja edullisten palvelutuotannon olosuhteiden ylijäämäiset kunnat joutuisivat maksamaan tasoitusmaksua noin 32,7 % ylijäämästään. Ylijäämäisten kuntien tasoitusmaksuaste jättäisi selvästi kannustimet elinkeinojen ja työpaikkojen kehittämiseen.

Mallin idea on se, että valtionosuus voitaisiin antaa kunnille pääosin yleisenä valtionosuutena samana rahamääränä per asukas kaikille kunnille. Riittävän iso yleinen valtionosuus (€/asukas) kunnille siirtää painetta suhteellisemmasta kuntaverotuksesta progressiivisemmalle valtionverotukselle. Vuoden 2023 – 2024 tilanteessa kuntien valtionosuudet olivat noin 3,4 miljardia euroa, tämä summa jaettaisiin lähtökohtaisesti kunnille yksinkertaisesti kaikille samana euromääränä per asukas.

7.3.2 Mallin antamat rakenteelliset jäämät kunnissa (vuoden 2023 data)

Tässä luvussa tarkastellaan vuoden 2023 kuntadatalta tehtyjä laskelmia. Vuoden 2023 kuntatiedot antoivat laskennalliseksi rakenteelliseksi alijäämäksi yhteensä 431 milj. euroa. Tasoituslisä olisi ollut asukasta kohden rakenteellisen alijäämän kunnissa keskimäärin 229 euroa/asukas. Vuoden 2023 datalla saadaan seuraava kuvio rakenteellisesta (laskennallisen) jäämästä kunnille (292 kuntaa).

Kuvio 2. Laskennallinen jäämä asukasta kohti



Lähde: 2023 kuntadatan lähteinä VM:n kunta- ja alueosasto sekä Kuntaliitto, tilastodata tekijän osittain muokkaama

Ylijäämäisiä ja siksi tasausmaksua maksavia kuntia olisi ollut yhteensä 139 kpl. Jäämän keskiarvon sai Forssan kaupunki (214 €/asukas). Kaupungilla olisi jäänyt 214 euroa per

asukas käytettäväksi laskennallista jäämää (laskennallista verotuloa) muihin kustannuksiin kuin peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin.

Tasotusmaksuksi olisi ollut ylijäämäisille kunnille 26,8 %, myös edellä mainitulle Forssan kaupungille. Tämä on vähemmän kuin vuoden 2024 luvuilla, mikä johtuneet verotulopohjien vuosittaisista vaihteluista.

Alijäämäisiä tasaustasaa saavia kuntia oli yhteensä 154 kpl. Luodon alijäämä asukasta kohden oli suurin (-1837 €/asukas). Kunnan laskennalliset verotulot eivät siis läheskään riittäneet laskennallisiin kustannuksiin, ja siksi tasaustasaa (tulo) olisi ollut kunnalle suhteellisesti suurin.

Eniten asukasta kohti tasaustasaa olivat saaneet seuraavat kunnat (taulukko 3).

Taulukko 3. Eniten laskennallista rakenteellista tasaustasaa laskelmassa saaneet kunnat (vuoden 2023 kuntadata)

Kunta	Asukasluku	Tasaustasaa/asukas	Tuloveroprosentti vuonna 2021 1)
Liminka	10218	1612	21,50
Lumijoki	2018	1446	21,00
Luoto	5662	1837	20,00
Merijärvi	1076	1529	22,50
Perho	2676	1431	21,50
Ranua	3670	1264	19,75
Tyrnävä	6593	1773	22,00

1) Verotulojen tasaus vuonna 2023 perustuu laskennallisiin verotuloihin, joka perustuu kuntien vuoden 2021 veroasteisiin, josta on vähennetty kaikille kunnille yhteinen leikkuri sote-palveluiden järjestämisuudistukseen liittyen, 12,64 %. Taulukossa ovat veroprosentit ilman leikkuria.

Eniten kompensatiota saaneet kunnat olisivat olleet pääosin pieniä kuntia, joiden veroaste oli keskimääräistä suurempi (painotettu koko maan keskiarvo oli vuonna 2021 20,02 %).

Yhteensä 139 kuntaa olisi maksanut kompensatiota. Seuraavat kunnat olisivat maksaneet ylijäämästään eniten kompensatiota (tasotusmaksuaste 26,8 %) asukasta kohti.

Taulukko 4. Suurimman asukaskohtaisen rakenteellisen ylijäämän laskelmassa saaneet kunnat (vuoden 2023 kuntadata)

Kunta	Asukasluku	Ylijäämä/asukas	Tuloveroprosentti vuonna 2021 1)
Harjavalta	6785	1253	21,50
Helsinki	658457	1112	18,00
Kauniainen	10936	1409	17,00
Kuhmoinen	2158	741	21,75
Kustavi	971	1172	18,25
Puumala	2117	1060	19,50
Porvoo	51149	908	19,75

1) Verotulojen tasaus vuonna 2023 perustuu laskennallisiin verotuloihin, joka perustuu kuntien vuoden 2021 veroasteisiin, josta on vähennetty kaikille kunnille yhteinen leikkuri sote-palveluiden järjestämisuudistukseen liittyen, 12,64 %. Taulukossa ovat veroprosentit ilman leikkuria.

Suurimmat absoluuttiset kompensatiomaksut tulivat selvästi Espoolle, Helsingille, Tampereelle ja Turulle. Niistä vain Helsinki oli seitsemän kunnan kärkiryhmässä, kun tarkastellaan tasotusmaksua asukasta kohti. Eniten kompensatiota asukasta kohti maksaneet kunnat olisivat olleet asukasmäärältään vaihtelevan kokoisia, haarukka on pääkaupungista alle tuhannen asukkaan Kustaviin.

Taulukon 4 kuntien veroaste oli Harjavaltaa ja Kuhmoista lukuun ottamatta pienempi kuin kuntien painotettu keskiarvo.

Ensisilmäyksellä ihmetystä voi herättää maksavista kunnista Kustavi ja Kuhmoinen. Vuoden 2023 valtionosuuslaskelmissa laskennallinen verotulo oli maassa keskimäärin 1964 €/asukas ja laskennalliset kustannukset keskimäärin 1746 €/asukas.

Tulokset selittyvät sillä, että Kustavissa laskennallinen verotulo oli 2673 €/asukas, selvästi yli keskiarvon, ja laskennalliset menot 1476 €/asukas, selvästi alle keskiarvon. Kuhmoisissa laskennallinen verotulo oli 1954 €/asukas, hivenen alle keskiarvon, mutta laskennalliset kustannukset 1216 €/asukas, selvästi alle keskiarvon.

Rakenteellisten jäämien oikeellisuuden ja kohtuullisuuden arvioinnissa on huomattava, että laskelmat perustuvat vuonna 2023 voimassa olleeseen tapaan laskea valtionosuuslaskelmissa verotulojen täydennys ja laskennalliset kustannukset.

Taulukkoon 6 on laskettu kuntien toteutuneiden peruspalvelujen valtionosuuden piiriin kuuluneiden tehtävien (netto)menot ja verrattu niitä peruspalveluiden valtionosuuslain mukaan laskettuihin laskennallisiin (brutto)kustannuksiin. Indeksisarake kuvaa taulukon kuntien toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten suhteellista eroa ((toteutuneet kustannukset/laskennalliset kustannukset) * 100). Taulukossa kuusi ovat vielä mukana edellä mainitut seitsemän eniten suhteellisesti kompensatiota asukasta kohti maksaneet ja saaneet kunnat. Lisäksi on otettu mukaan taulukkoon Helsingin lisäksi muut isot kaupungit ja pienistä kunnista Kyyjärvi.

Nettokäyttökustannukset tilasto vuodelta 2023 on saatu Kuntaliitosta talousosastolta. Alla olevasta asetelmassa (taulukko 5) on ensimmäisessä sarakkeessa ne nettokäyttökustannukset, jotka ovat mukana tarkastelussa. Toteutuneista menoista on vähennetty maksutulot, joita kunnat saavat peruspalveluissa lähinnä päivähoitosta. Perusopetus on kunnallisissa kouluissa maksutonta.

Peruspalveluiden laskennallisissa kustannuksissa otetaan huomioon kunnan omien oppilaiden määrä kerrottuna yksikköhinnoilla. Vertailukohteena ovat toteutuneet peruspalveluiden nettokäyttökustannukset, joissa muista kunnista tullee oppilaille saadut kotikuntakorvaukset on vähennetty kustannuksista. Saadut kotikuntakorvaukset on vähennettävä, jotta toteutuneet kustannukset vastaavat paremmin kunnan oman oppilasväestön palvelukäytön kustannuksia.²⁶

Kaikkia kuntia kokonaisuudessaan koskeva tilasto on liitetaulukossa 2. Mukana tarkastelun nettokustannuksissa ovat esiopetus, kirjastot, perusopetus ja varhaiskasvatus.

Kompensatiota maksavilla kunnilla laskennallinen tulo ylittää laskennallisen menotason. Kompensatiota maksavista (taulukko 6) oli seitsemällä kunnalla vertailuindeksi yli keskiarvon 112. Kuhmoisen toteutuneet menot ylittivät selvästi kunnan laskennalliset kustannukset (49 % yli keskiarvon, $(167,7/112,7) * 100$). Kunnan toteutuneet menot perustuvat todelliseen veroasteeseen, mikä esimerkiksi Kuhmoisissa oli yli maan painotetun keskiarvon.

Absoluuttisesti eniten kompensatiota maksanut Helsinki taas saa indeksiluvun 104,6, joka on alle keskiarvon 112,7. Helsingin kaupungilla olisi rakenteellisen ylijäämän perusteella mahdollisuus panostaa enemmän peruspalveluihin. *Lisäksi on huomattava, että Helsingin kaupungin kunnallisveroaste oli alle maan keskiarvon, mikä lisää kaupungin pelivaraa sen suhteen.*

²⁶ Näin on tehty myös VAT:n tutkimuksessa, jossa kuntien toteutuneita peruspalvelukustannuksia selitetään regressiomenetelmällä (Lyytikäinen ja Siikainen 2024, 31). Oletetaan, että kunnalla on peruskouluoppilaita yhteensä 100, joista 20 on muista kunnista. Kunnan tilinpäätökseen perustuvista 100 oppilaan kustannuksista vähennetään 20 oppilaasta saadut kotikuntakorvaukset. Näin saadut nettokustannukset vastaavat paremmin kunnan omien 80 oppilaan kustannuksia. Jos kotikuntakorvaukset, jotka määräytyvät laskennallisesti, eivät täysin kata kunnan kustannuksia, kunnalle jää tästä syystä kustannuksia yli laskennallisten kustannusten.

Taulukko 5. Peruspalveluiden nettokustannusten tarkasteluun otetut kustannukset

Peruspalveluiden nettokäyttökustannukset, jotka mukana tarkastelussa	Muut opetus- ja kulttuuritoimen palvelut (eivät mukana tarkastelussa)
	Sivistys ja kulttuuri
	Ammatillinen koulutus
Esiopetus	
	Kansalaisopistot
Kirjastot	
	Liikunta ja ulkoilu
	Lukiokoulutus
	Museo- ja näyttelytoiminta
	Musiikkitoiminta
	Muu kulttuuritoiminta
	Muu opetustoiminta
	Nuorisotoiminta
Perusopetus	
	Taiteen perusopetus
	Teatteri-, tanssi- ja sirkustoiminta
Varhaiskasvatus	
	Visuaalinen taide

Taulukko 6. Taulukon 3 ja 4 kunnat, isot kaupungit ja Kyyjärvi toteutuneiden peruspalveluiden ja laskennallisten kustannusten indeksivertailussa.

Pertunmaa ei mukana (588)	Rahamäärät taulukossa 1000 euroja								
	Toteutuneet	Toteutuneet miinus	Toteutuneet/	Laskennalliset	Laskennallinen	Erotus		Tasoi-	Alijäämä =
	nettokäyttökulut (10 lask.kustannukset	lask.kustannukset	laskennalliset	kust. yht.	verotulo yht.	(rakent. alij./yli.)	Ylijäämä	maksu	Tasoi-
Kunta	10 855 085	1 223 548	112,7	9 631 538	10 809 774		1 178 236		Tasoi-
291 Kuhmoinen	4 401	1 777	167,7	2 624	4 223	1 599	1 599	429	
79 Harjavalta	12 866	3 054	131,1	9 812	18 315	8 502	8 502	2279	
235 Kauniainen	28 104	6 630	130,9	21 474	36 123	14 649	14 649	3926	
297 Kuopio	232 774	46 555	125,0	186 218	207 491	21 273	21 273	5702	
312 Kyyjärvi	2 875	677	130,8	2 199	2 460	261	261	70	
483 Merijärvi	3 374	674	125,0	2 700	1 054	-1 645			-1645
564 Oulu	460 674	84 164	122,4	376 510	361 900	-14 610			-14610
179 Jyväskylä	270 537	37 672	116,2	232 865	237 208	4 343	4 343	1164	
638 Porvoo	112 158	14 472	114,8	97 687	144 146	46 460	46 460	12453	
436 Lumijoki	5 872	613	111,7	5 259	2 342	-2 918			-2918
584 Perho	7 952	794	111,1	7 158	3 329	-3 828			-3828
49 Espoo	717 571	65 477	110,0	652 094	810 967	158 873	158 873	42584	
837 Tampere	394 350	34 469	109,6	359 881	468 445	108 564	108 564	29099	
623 Puumala	3 361	274	108,9	3 087	5 332	2 245	2 245	602	
853 Turku	326 739	25 406	108,4	301 332	408 661	107 329	107 329	28768	
91 Helsinki	1 218 347	53 051	104,6	1 165 296	1 897 700	732 404	732 404	196311	
425 Liminka	31 050	738	102,4	30 312	13 845	-16 466			-16466
304 Kustavi	1 443	10	100,7	1 433	2 571	1 138	1 138	305	
683 Ranua	9 133	-50	99,5	9 184	4 543	-4 640			-4640
440 Luoto	17 028	-582	96,7	17 611	7 283	-10 328			-10328
92 Vantaa	483 977	-24 039	95,3	508 016	503 924	-4 093			-4093
859 Tyrvävä	17 472	-1 823	90,6	19 295	7 607	-11 688			-11688

Seitsemästä eniten kompensatiota asukasta kohti saaneesta kunnasta (taulukko 3) kaikki paitsi yksi (Merijärvi) saivat indeksiluvun, joka oli alle 112,7. Kaikki em. seitsemän kuntaa eivät olisi pystyneet kattamaan toteutuneita nettokustannuksiaan peruspalveluissa laskennallisilla verotuloillaan. Tyrvävällä oma kunnallisveroaste oli selvästi yli keskiarvon (22,00 %), joten pelivara todellisen veron noston suhteen on pieni.

Jos siirrytään vertaamaan Vantaata ja Kuhmoista toisiinsa (taulukko 7), havaitaan, että Kuhmoisissa ruokailun ja muun oppilashuollon kustannukset ovat suuremmat oppilasta kohden kuin Vantaalla. Tämä johtunee paitsi pienemmän volyymin kasvattamista yksikkökustannuksista niin ehkä myös Vantaata paremman laadun tarjonnasta oppilaille. Keskimääräistä tai lakisääteistä normia paremman laadun tarjoaminen (esimerkiksi aterioissa ja oppilashuollossa) kunnan omaan politiikkaan perustuvana on fiskaalin oikeudenmukaisuuden kannalta tekijä, joka saakin jäädä kunnan itsensä kustantamaksi eikä muiden maksettavaksi (ks. taulukko 8).

Taulukko 7. Kuhmoisten kunnan ja Vantaa kaupungin perusopetustietoja vuodelta 2023 (lähde: Opetushallituksen tilastoja, rahoitusraportit)

Kunta	Perusopetuksen menot €/oppilas	€/opetustunti	Majoitus- ja kuljetuskustannukset €/majoituksen ja kuljetuksen oppilaat
Kuhmoinen	18 377	174	5 186
Vantaa	10 465	165	1 137

Vantaalla indeksiluku on 95,3, alle vertailuarvon 100 tai vielä selvemmin alle keskimääräisen indeksiluvun 112,7 (taulukko 6). Kaupungilla on laskennallista rakenteellista alijäämää jonkin verran, 4 miljoonaa euroa. Perusopetuksessa kaupungilla on lukuisia alakouluja, yläkouluja ja yhtenäiskouluja, yli 40 kpl ([Peruskoulut | Vantaa](#), käytetty 16.4.2025). Ensisilmäyksellä tämä vaikuttaisi hyvinkin myös laadulta, koska lähikouluja on paljon, toisaalta lähikoulutkaan eivät Vantaalla ole pieniä (vaikutus skaalaetuihin). Toisaalta laadun puutetta voi olla Vantaalla oppilasruokailussa ja oppilashuollossa verrattuna Kuhmoisten kuntaan (taulukko 8).

Taulukko 8. Vantaan kaupungin ja Kuhmoisten kunnan vertailu (lähde: OPH:n tilasto, rahoitusraportit)

VARSINAISEN TOIMINNAN MENOT		Vantaa		Kuhmoinen	
		Menon osuus (%) kaikista varsinaisen toiminnan menoista	Menot *) yhteensä (€/oppilas)	Menon osuus (%)	Menot *) yhteensä (€/oppilas)
10	Opetus	51,5	5635	51,7	9841
20	Majoitus ja kuljetus	0,5	51	13,5	2570
31	Ruokailu	3,5	385	4,2	804
39	Muu oppilashuolto	3,2	347	7,0	1330
61	Sisäinen hallinto	9,5	1038	9,4	1788
	Kiinteistöjen ylläpito				
120	Sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset	12,6	1381	8,8	1681
62	Muut kiinteistökustannukset	12,0	1318	0,7	136
90	Pienet hankkeet	2,9	321	0,0	0
	Yhteensä	95,7	10475	95,4	18149
40	Sairaalaopetus (kunnallinen)			0,0	
70	Vaik. kehitysvammaisten opetus	0,8	19445	2,3	0
50	Muu pidennettyjen opetus	2,1	26293	0,0	0
81	TUVA	0,1	0	0,0	0
82	Perusopet. valmistava opetus	1,0	4388	2,3	12502
83	Aikuisten perusopetus	0,3	4199	0,0	0
100	Yhteensä	100,0	10465	100,0	18377

Tarkempi tilaston tutkiminen paljastaa (ks. liite 3), että Vantaalla on vaikeasti kehitysvammaisia oppilaita ja aikuisia perusopetuksessa, kun taas mainittuja oppilasryhmiä ei ollut lainkaan Kuhmoisissa tarkasteluvuonna.

Palveluissa voi skaalaetuja, mutta toisaalta laadussa voi olla aukkoja perusopetustarpeisiin nähden. Kaupungissa lienee paljon valmistavan, pidennetyn ja tuetun opetuksen tarvetta. Ilman tarkempaa tapaustutkimusta ei voida kuitenkaan sanoa, millainen perusopetustarjonnan laatu, taso ja kustannustehokkuus on todellisuudessa (tapaustutkimuksessa voitaisiin edetä tutkimalla ja vertaamalla kuntien toimintakertomus- ja talousarviotietoja opetustoimesta, muulla täydentävällä kuntien dokumenttiaineistolla, haastatteluilla jne.). Alla oleva vertailu (ks. myös liite 3.) osoittaa, että lähes kaikissa perusopetuksen menolajeissa Kuhmoisen kustannukset ovat suuremmat kuin Vantaan.

Jos kaupunki, kuten esimerkiksi Oulu, saa selvästi yli vertailuindeksin 100 olevan indeksin (taulukko 6), voidaan herättää kysymys siitä, ovatko laskennallisten kustannusten kriteerit ottaneet huomioon riittävästi muuttoliikettä vastaan ottavan kaupungin kustannus- ja palvelutarverakenteen (mm. sosiaaliset ongelmat, vieraskielisten määrä varhaiskasvatuksessa ja kouluissa, peruspalveluiden työvoiman ja muiden panostekijöiden kalleus jne.). Kyse olisi silloin edellä mainitun kohdan *kaksi* mukaisesta tilanteesta ja ongelmasta kuntien välisen fiskaalissa yhdenvertaisuudessa.

Tässä kohtaa on taas hyvä huomata, että liitteessä esiintyvää kuntakohtaista vaihtelua toteutuneiden kustannusten ja laskennallisten kustannusten välillä ei voi sinänsä suoraan pitää laskentamenettelyn heikkoutena.

Laskennallisia kustannuksia käytetään siksi, että kunta ei voi suoraan omilla menopäätöksillään vaikuttaa kompensatiomaksuihinsa. Tämä oli yksi fiskaalin oikeudenmukaisuuden periaate. Toisaalta liitetaulukossa esiintyvä suuri kunnittainen vaihtelu vaikuttaa joidenkin kuntien kohdalla vaikealta ymmärtää, mikä viittaisi siihen, että peruspalveluiden laskennalliset kustannukset on osittain laskettu tavalla, joka ei kuvaa oikeasuhteisesti tiettyjen kuntatyyppien menotarpeita. *Silloin laskentapa joko vähättelee tai liioittelee joidenkin kuntien oikeita menotarpeita ja vastaavasti alikompensoi tai ylikompensoi näitä kuntia.*

Kysymys on siitä, että *mahdollistaako tasoitusjärjestelmä horisontaalin tasa-arvon niin, että samanlaisia palvelun tarvitsijoita on mahdollista kohdella samalla tavalla erilaisissa kunnissa.*²⁷ Tässä mielessä voisi esimerkiksi ryhtyä analysoimaan tarkemmin tapaustutkimustyyppisesti, miten taulukossa Merijärven, Kyyjärven ja Lumijoen kuntien toteutuneet palvelutasot eroavat tai ovat samanlaisia toisiinsa verrattuna ja vaikuttavatko laskennalliset kustannusten erot kuntien välillä analysoinnin perusteella oikeasuhteisilta.

Korrelaatiotaulukon (taulukko 9) mukaan mitä suuremmasta kunnasta on kysymys, sitä suurempi on myös rakenteellinen jäämä (kunnan peruspalvelujen valtionosuusmenettelyssä lasketut laskennalliset verotulot miinus laskennalliset menot). Tämä ei ole yllättävää, koska suurien kuntien verotuspohja on keskimääräistä parempi (tässä on vielä huomattava, että laskennalliset verotulot lasketaan keskimääräisillä veroasteilla eikä kunnan omilla veroasteilla ja että kiinteistöveropohja ei ollut mukana tasoituksessa ydinvoimalaitoksia lukuun ottamatta).

²⁷ Vaikka tämä *mahdollisuuksien yhdenvertaisuus* voidaan taata alueellisesti ja kunnallisesti, tämä ei luonnollisestikaan poissulje kunnallisen itsehallinnon mukaista päätöksentekoa ja erilaisia palvelupoliittisia ratkaisuja. Kunnittain mahdollistettu standardin mukaisen palvelutuotannon yhdenvertaisuus samanlaisella verorasituksella ei takaa sitä, että samanlaisten palvelutarpeiden henkilöiden X ja Y *tarpeet (hyöty) tulevat identtisesti toteutuneiksi kahdessa eri kunnassa, joissa priorisoidaan erilaisia asioita.* Kunnassa A voidaan painottaa suurta koulukokoa ja suuria opetusryhmiä, samankokoisessa kunnassa B taas on budjetoitu lukuisten lähikoulujen ylläpito ja pienet opetusryhmät jne.

Taulukko 9. Korrelaatiot (Pearsonin korrelaatio, N = 292 Manner-Suomen kuntaa. Mäntyläharjuun liitetty Pertunmaan kunta ei ole mukana) kunnan asukasluvun, rakenteellisen jäämän ja kunnan toteutuneiden peruspalveluiden nettokäyttökulujen ja laskennallisia menojen suhdetta kuvaavan indeksin välillä.

Korrelaatiot		Asukasluku 31.12.2021	Rakenteellinen jäämä asukasta kohti	Indeksi toteutuneet/ laskennalliset
Rakenteellinen jäämä asukasta kohti	korrelaatio	,213**		
	Tilastollinen merkitsevyys	<,001		
Indeksi toteutuneet/laskennalliset	korrelaatio	-,118*	,278**	
	Tilastollinen merkitsevyys	.044	<,001	
Laskennallinen vero asukasta kohti	korrelaatio	,358**	,710**	,064
	Tilastollinen merkitsevyys	<,001	<,001	,279

Sen sijaan on mielenkiintoista, että kunnan asukasluvulla mitatun suuruuden kasvaessa indeksiluvulla on jonkin verran taipumus pienentyä. Tämä tarkoittaa sitä, että suuremmilla kunnilla olisi pieniä useammin pelivaraa omissa menoissaan suhteessa laskennalliseen menotasoon. Toteutuneet menot olivat pienillä kunnilla suuria kuntia useammin suurempia kuin laskennalliset menot. Tämä yhteys ei ole kuitenkaan kovin lineaarinen, ja asukasluvun vaihtelu kussakin indeksin luokassa on suurta (taulukko 10).

Taulukko 10. Asukasluku (31.12.2021) ja indeksi (toteut. nettokulut/laskennalliset kust.) eri luokissa

Luokiteltu luindeksi	Asukasluvun keskiarvo	N	Keskihajonta	Minimi	Maksimi
88-100	18864	20	52525	950	239206
100,01-105	41088	23	135831	703	658457
105,01-112	25142	50	58374	1581	297132
112,01-120	16635,	89	24785	1083	144473
120,01-128	17843	68	31495	1076	209551
128,01-170	5785	42	4938	719	20695
Total	18891	292	51367	703	658457

Suurimpien indeksien luokassa (128,01-170) oli 42 kuntaa, jotka olivat keskimäärin pienehköjä (asukasluvun keskiarvo oli 5785, minimi 719 ja maksimi 20695 asukasta). Tarkastelemamme Kuhmoinen kuului tähän luokkaan. Vantaa taas kuului luokan suurimpana kuntana ensimmäiseen luokkaan, jossa indeksi on alle 100 eli toteutuneet menot alle laskennalliset menot.

Suuri vaihtelu indekseissä vahvistaa sen, että kuntien laskennallisten menojen yksikköhinnat antavat kunnille niiden toteutuneista menoista eroavat tulokset. *Tämä ei sinänsä ole lähtökohtaisesti väärin, koska fiskaali oikeudenmukaisuus perustuu juuri sille, että kunnat eivät omilla menopäätöksillään saa suoraan vaikuttaa omiin valtionosuksiinsa.*

7.3.3 Regressiomenetelmä tasoituksen apuvälineenä – esimerkkinä perusopetuksen oppilaskohtaiset menot

Edellisissä luvuissa tarkasteltiin ”Tanskan mallia” ja kuntien rakenteellisia laskennallisia jäämiä sekä lisäksi kuntien toteutuneiden ja laskennallisten kustannusten erojen yhteyksiä.

Tässä luvussa analyysiä jatketaan ottamalla tarkasteluun regressioanalyysin käytön mahdollisuuksia ja ongelmia. Tätä varten tehdään malliharjoitelma, jossa pyritään selittämään kuntien vuoden 2023 perusopetuksen oppilaskohtaisten menojen vaihtelua. Kuntien peruspalveluiden aggregoitujen menojen regressioanalyysiä tehokkaampi tapa on tehdä regressioanalyysit tehtäväkohtaisesti. Peruspalveluiden kohdalla tämä tarkoittaa juuri regressioanalyysin tekemistä perusopetukselle ja erikseen muille peruspalveluille (varhaiskasvatus, lasten päivähoito ja kirjastotoimi).

Perusopetus on hyvä kohde, koska se on ylivoimaisesti suurin peruspalveluihin kuuluva tehtävä. Lisäksi perusopetuslain (731/1999) 6 § kieltää syrjinnän ja edellyttää kaikkien yksilöiden yhdenvertaista kohtelua. Kuntaliiton selvityksen mukaan perusopetuksessa on suuria kustannusvaihteluita oppilasta kohden. Osa johtuu olosuhdetekijöistä, mutta osa on sellaisia, joihin kunta voi vaikuttaa. Kuntaliiton mukaan kunnan ratkaistavissa olevia tekijöitä ovat koulujen sijainnit, opetustuntien määrä, opetusmateriaalit, opetusryhmien muodostaminen sekä palveluverkkopäätöksistä koulujen perustamiset ja lakkauttamiset.²⁸

Kuntien, jotka ovat olleet perusopetuksen suhteen kontrolloitavissa seikoissa keskimäärin muita kuntia kustannustehokkaampia, ei pitäisi joutua subventoimaan samanlaisissa olosuhteissa (taajama-aste, pinta-ala, vaikeakulkuisuus, saaristoisuus, oppilasmäärät, oppiaineiden vähimmäistuntimäärät ja opetussuunnitelmien perusteet) toimivia keskimäärin tehottomampien kuntien tehottomuuskustannuksia. Tehokas kunta saa tasoituksessa etua siitä, jo se voi toimia standardin mukaan laskettuja laskennallisia kustannuksiaan edullisemmin.

Ne kunnat, joiden perusopetuspolitiikkana on nimenomaan pitää asetetun standardin ylittävää palvelutarjontaa (esimerkiksi tarjota valinnaisia oppiaineita ja tunteja, pitää pieniä opetusryhmiä, antaa tuki- ja erityisopetusta kaikille tarvitseville, ylläpitää pieniä lähikouluja, jotka ovat lapsiperheiden saavutettavissa jne.) ja joilla on siitä syystä korkeammat menot kuin standardin mukaiset laskennalliset menonsa, niillä ei standardin ylittäviä menoja pidä huomioida tasoituksessa.

Kokeilumielessä laskettiin perusopetuksen oppilaskohtaisille menoille lineaarinen regressioanalyysi pienimmän neliösumman menetelmällä (PNS). Kuntakohtainen aineisto saatiin Kuntaliitosta koskien vuotta 2023. Tilasto-ohjelmana käytettiin SPSS-ohjelmaa.

Jos tätä estimointia käytettäisiin tasoituksen ja valtionosuuksien jaossa, kontrollimuuttujat tulisi asettaa keskiarvoonsa (jotta ne eivät vaikuttaisi kuntakohtaiseen jakotulokseen). Asia koskisi tässä kaavassa ainakin verotuspohjaa asukasta kohden. Malli olisi hyvä, jos voisimme olettaa, että residuaaliin jäävä selittämätön osuus sisältäisi kuntien tehokkuus- ja politiikkamuuttujien vaikutuksen. Niiden vaikutustahan ei pidä ottaa mukaan tasoituksen tuottamaan allokaatioon kunnille.

²⁸ Miksi perusopetukseen kuluu aiempaa enemmän rahaa kunnissa? Perusopetuksen kustannuskehitys vuosina 2015–2023 Mari Sjöström, Kuntaliitto. Verkkolähde (käytetty 10.4.2025): [Perusopetuksen kustannukset kasvussa – oppilaskohtaiset kulut nousseet merkittävästi | Kuntaliitto.fi](#)

Asetelmaa voidaan havainnollistaa seuraavasti. Regressioyhtälön estimoidut kertoimet kertovat, kuinka yhden yksikön lisäykset mallin selittävässä muuttujissa vaikuttavat kunnan perusopetuksen oppilaskohtaisiin menoihin (vrt. Lyytikäinen ja Siikanen 2024, 12).

Taulukko 11. Regressioyhtälön asetelma tasoitusta varten

Selittävänä (riippuvana) muuttujana kuntien menotarpeet	Additiivinen malli, joka tuottaa kunnalle ennustetun oppilaskohtaisen menon
Selittävät muuttujat X_i	Vakio (constant) + $\sum$ (Regressiokerroin (B_i) * selittävä muuttuja X_i) Selittävät muuttujat, joiden vaikutusta ei neutralisoida
Kontrollimuuttujat Z_i	Selittäviä muuttujia, jotka asetetaan keskiarvoonsa, jotta niiden vaikutus voidaan neutralisoida kuntakohtaisesti ennustettuun arvoon (€/oppilas)
Residuaalit R_i	Niiden pitäisi jakautua tasaisesti (homoskedastisesti) ja normaalijakauman omaisesti. Koska tehokkuus- ja politiikkatekijöistä ei ole saatavilla luotettavia tilastoja Z_i muuttujiksi, niiden vaikutus jää selittämättömään osuuteen (R)

Taulukossa 12. on mallin kertoimet. Estimoinnissa käytettävä yhtälö perustuu standardoimattomiin B-regressiokertoimiin. Emme tarvitse siis standardoituja kertoimia taulukosta 12.

Kertoimen hyvyyttä testataan t-testillä. Mikäli B-kertoimen t-arvo on 2 tai korkeampi (itseisarvoltaan) ja sitä vastaava p-arvo on 0.05 tai pienempi, se osoittautuu luotettavaksi selittäjäksi. Metsämuuronen huomauttaa, että tämä ei vielä tarkoita, että ko. muuttuja selittäisi paljoakaan selitettävän muuttujan vaihtelusta (ks. Metsämuuronen 2006, 649).

Kaikki taulukon kertoimet (B) ovat tilastollisesti merkitseviä, toisin sanoen nollasta hyvin suurella todennäköisyydellä poikkeavia. <.001 tarkoittaa, että on alle tuhannesosan todennäköisyys, että kerroin ei ole nollasta poikkeava.

Selittävien muuttujien hyvyyttä mittavat vielä toleranssi ja VIF taulukossa. Toleranssin pieni arvo ja VIF:n suuri arvo viittaisivat siihen, että kyseisen muuttujan suhteen voi esiintyä haitallista multikollinearisuutta. Toleranssi ei ole lähellä nollaa ja VIF-arvot ovat melko pieniä. Selittävien tekijöiden välillä on korrelaatiota mutta ei liian voimakasta korrelaatiota.

Kollinearisuuteen liittyvä SPSS:n diagnostiikka vahvistaa sen, että vakavaa multikollinearisuusongelmaa ei ole (ks. liite 1., jossa on lisää SPSS-tilasto-ohjelman regressioanalyysin tuloksia). Kollinearisuusdiagnostiikka (Collinearity Diagnostics) taulukossa ominaisarvot (Eigenvalue) ovat eri muuttujille suuremmat kuin nolla ja kuntoisuusindeksi (Condition Index) alle 15 yhtä muuttujaa lukuun ottamatta. Metsämuuronen mukaan vakavia ongelmia multikollinearisuuden suhteen ei ole, jos ominaisarvo ei ole nolla tai lähellä nollaa tai kuntoisuusindeksi ei ole yli 30 (Metsämuuronen 2006, 666).

Erilaisten mallikokeilun jälkeen parhaaksi malliksi oppilaskohtaisten menojen vaihtelulle tuli seuraava yhtälö:

*Kunnan €/oppilas = 12 332 + (-68 * taajama-aste %) + (155 * vieraskielisten osuus oppilaista) + (46 * harva maaseutualue %) + (-1,8 * väestötiheys/neliökilometri) + (0,208 * kunnallisveron ja yhteisöveron verotuspohja per asukas) + residuaali.*

Taulukko 12. Regressioanalyysi perusopetuksen oppilaskohtaisille menoille vuodelta 2023 (oppilaskohtainen kustannusdata saatu Kuntaliitolta), SPSS tilasto-ohjelman tulostus.

Malli	Standardoimaton kerroin		Standardoitu kerroin Beta	t-arvo	Tilastollinen merkitsevyys	Kolinearisuus	
	B	Keskivirhe				Toleranssi	VIF
(Vakio)	12331,540	912,988		13,507	<,001		
Vieraskielisten osuus 2023	155,077	48,883	,174	3,172	,002	,559	1,790
Väestötiheys/neliökm 2023 tilasto	-1,806	,677	-,148	-2,667	,008	,545	1,836
Verotuspohja/asukas (ei kiinteistövero)	,208	,058	,216	3,586	<,001	,464	2,156
Taajama-aste, % 2023	-68,277	9,344	-,429	-7,307	<,001	,489	2,045
Harva maaseutualue	45,666	4,089	,533	11,167	<,001	,740	1,352

Mallin selitysaste (R^2) on 53 %. Selitysaste kertoo, kuinka monta prosenttia malli pystyy selittämään selitettävän muuttujan vaihtelusta (ks. tarkemmin esim. Metsämuuronen 2006, 652–653).

Jos mallia haluttaisiin käyttää tasoituksessa, sitä pitäisi vielä analysoida lisää mm. tutkimalla tuloksia erilaisissa kuntaryhmissä. Kolme mallin viidestä selittävästä muuttujasta ei noudata hyvin normaalijakaumaolettamusta (asukastiheys, harvan maaseutualueen osuus ja vieraskielisten osuus väestöstä). Lisäksi poikkeavien havaintojen poistaminen (outlierit) voisi parantaa mallia. Helsingille malli ei ennustanut hyvin oppilaskohtaisia menoja.

Mallista voi helposti jäädä puuttumaan jokin tärkeä selittävä tekijä. Kunnan peruskoulujen oppilasmäärällä on selkeä teoreettinen perustelu, koska se liittyy peruskoulupalvelujen tuottamisen skaalaetuihin. Viiden valitun muuttujan lisäksi peruskoulun oppilaiden lukumäärän lisääminen malliin antoi Helsingille oikeammalta vaikuttavan ennusteen, mutta muuttujalisäys ei kuitenkaan parantanut mallin selityskykyä kuin mitättömästi ja aiheutti multikollineaarisuusongelmaa.

Monimuuttujamenetelmissä tulee olla riittävä määrä havaintoja muuttujien lukumäärään nähden. Yksi nyrkkisääntö regressiomenetelmässä on, että jokaista selittävää muuttujaa kohden on vähintään neljäkymmentä havaintoa (Metsämuuronen 2006, 645). Sen mukaan 7 muuttujaa olisi tässä mallinnuskokeilussa muuttujien enimmäismäärä (kuntien lkm/40). VATT:n tutkimuksissa on käytetty kunta-aineistoja useammalta vuodelta. Lyytikäisen ja Siikaisen tutkimuksessa (2024) kuntien menotiedot olivat vuosilta 2018–2022, kunnista oli havaintoja yhteensä 1460 kappaletta (292 havaintoja per vuosi). Tämä mahdollistaa suuremman selittävien muuttujien määrän kuin vain yhden vuoden poikkileikkausaineisto.

Lopuksi on huomattava ongelma, joka voi esiintyä multikollineaarisuuden lisäksi. *Perusoletushan oli, että mallin selittämättä jäänyt osuus eli residuaalit ovat normaalisti jakautuneita ja niiden hajonnan tulisi olla tasainen eli homoskedastinen.*

Aiemmin tarkasteltiin mahdollisia syitä siihen, miksi kunnan toteutuneet kustannukset eroavat laskennallisista menoista. Syynä voi olla se, että asianomaisessa kunnassa standardin mukaiset menot on ylitetty tai alitettu keskimääräistä tehottomamman toiminnan ansiosta. Tai sitten kunta pitää päätöspäätöksistä standardista eroavaa palvelutasoa ja sen mukaista menotasoa.

Mallin toimivuuden kannalta olisi tärkeää, että näiden kuntien tehokkuus- ja politiikkamuuttujien jäädessä residuaaleihin (selittämättömään osuuteen), niiden yhteydet mallissa selitettävän muuttujan vaihteluun olisivat satunnaisia. Mikä ne eivät jakaudu

satunnaisesti, kyse on *systemaattisesta virheestä, mikä voi vääristää regressioyhtälön käyttöä kuntien laskennallisten kustannusten määrittelyssä (Audit Commission 1993b).*

Vaikka malli on kohtuullisen hyvä selittämään selitettävän muuttujan (€/oppilas) vaihtelua kunnissa, syntyy ongelma residuaaleista. SPSS-tulostuksesta havaitaan (liite 1), että residuaalit eivät jakaudu normaalisti (Normal P-P Plot). Residuaalit eivät kulje kovinkaan suorasti kulmasta kulmaan, mikä tarkoittaa sitä, että regressioanalyysin yksi ehto ei täyty hyvin (Metsämuuronen 2006, 668–669). Myöskään homoskedastisuus ei riittävästi täyttynyt (katso liite 1).

Systemaattinen virhe voi johtaa siihen, että perusopetuksen laskennalliset kustannukset on laskettu tavalla, joka ei kuvaa oikein kuntien menotarpeita. Silloin laskentapa vähättelee tai liioittelee joidenkin kuntien menotarpeita (Audit Commission 1993b, 23–40).

Mallin estimointitulosten vakuuttavuutta tulisi tutkia erityyppisissä kuntaryhmissä ja yksittäisissä kunnissa (ks. SOU 2024:50, jossa on tehty näin), ja näissä jatkotutkimuksissa saatuja tuloksia tulisi käyttää regressioyhtälän soveltamisen oikaisemisessa vastaamaan paremmin kuntien kohtelua tasoituksessa fiskaalin yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla.

Tällainen tutkiminen menee tämän raportin rajauksen ulkopuolelle. Valtionosuusjärjestelmän uudistamishankkeissa tällainen olisi kuitenkin välttämätöntä.

8 Keskustelu

Tässä raportissa on esitetty keskeiset teoreettiset lähtökohdat ja periaatteet valtionapujärjestelmien arvioinnille fiskaalin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Fiskaalin yhdenvertaisuuden periaate tarjoaa kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamiselle johdonmukaisen perustan.

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantumisen sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistuksen lähtökohdaksi otetaan tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa, uudistuksen tulee huomioida muuttotappiokuntien tarpeet ja eri alueiden demografinen kehitys sekä vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytykset investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia ([Hallitusohjelma - Valtioneuvosto](#)).

Nämä tavoitteet sopivat kuntien fiskaalille yhdenvertaisuuden edistämiseksi, mutta ne on asetettu yleisellä tasolla ilman tarkempaa keinoihin ulottuvaa operationalisointia. Tässä raportissa on esitetty, miten osittaisen tasoituksen mallissa pitäisi periaatteessa toteuttaa niin kustannusten tasaus kuin verotulojen täydentämiseen perustuva tasaus.

Hallitusohjelman mukaan uudistuksessa pitäisi huomioida eri alueiden demografinen kehitys. Demografinen kehitys tulee huomioitua kuntien välisessä laskennallisten kustannusten tasauksessa. Tähänastisetkin järjestelmät ovat olleet vahvasti ikäryhmäpainotteisia, joten tässä mielessä ei pitäisi tapahtua periaatteellista muutosta tasoituspolitiikassa.

Tavoite vahvistaa kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia vaatii tarkempaa tarkastelua. Tavoite vahvistaa kasvua liittyy valtion stabilisaatiotehtävään, kasvun ja työllisyyden edistämistehtäviin. Kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun on tavoite, jossa pitää tarkemmin määritellä, missä määrin se kuuluu tasoituksen ja valtionosuussysteemin piiriin ja missä määrin se kuuluu muille hallituksen keinoille. Näitä muita keinoja ovat hallituksen elinkeinopolitiikka, yritysten vihreän siirtymän investointien tukeminen, positiivisen rakennemuutoksen edistäminen, tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoitus, EU:n kaupunkikehittämissuunnitelmien hyödyntäminen, Ely-keskusten alueelliset palvelut jne. Tutkimustiedolla ei ole osoitettavissa evidenssiä siitä, että kuntien välisellä tasoituksella olisi erityistä negatiivista vaikutusta kansantalouden tuottavuuteen ja kasvuun. Elinkeino- ja aluepolitiikka ovat omia politiikkalohkoja, joita ei pitäisi sekoittaa valtionosuus- ja tasoitusjärjestelmän kanssa.

Kaupunkien kyky hoitaa sosiaalisia ongelmia liittyy selvästi kuntien väliseen tasoitusproblematiikkaan. Kasvavissa keskuksissa on agglomeraatiohaittoja, jotka liittyvät tungostumiseen ja sosiaalisten ongelmien kasautumiseen. Kuntien vastuuseen kuuluvissa peruspalveluissa pitäisi tasoituskriteereissä huomioida mm. lasten ja nuorten tukiovetuksen, erityisen tehostetun tuen, kielen opetuksen ja valmistavan opetuksen ja oppilashuollon tarpeiden aiheuttamat kustannuserot.²⁹

Käynnissä olevan uudistushankkeen tehtäväksi on asetettu arvioida verotuloihin perustuvan tasauksen piirissä olevien verojen laajuutta ja tasauksen tasoa. Fiskaalin yhdenvertaisuuden näkökulmasta on selvää, että kaikkien kuntien verot tulee sisällyttää täysimääräisesti tasoitukseen, myös koko kiinteistöveropohja ilman poikkeuksia. Näin ollen tulisi voimalat

²⁹ Oppilashuoltoon sisältyvä terveydenhuolto kuuluu nykyisin hyvinvointialueille.

kokonaisuudessaan (tuulivoimat, aurinkovoimat jne.) sisällyttää kiinteistöverotuspohjaan verotulojen tasauksessa.

Hankkeelle on asetettu periaate, että kuntien alueella syntyvästä verotulosta mahdollisimman suuren osan tulee jäädä kuntien omaan käyttöön, kuitenkin kaikkien kuntien elinvoima ja kuntien välinen rahoituksen tasapainoisuus huomioiden. Tämä tavoite viittaa ehkä siihen, että verotuspohjaltaan tasoitusrajan yläpuoliset kunnat halutaan jättää kompensatiovelvoitteen ulkopuolelle (vrt. Laesterä ja Sulonen 2024). Seuraako tästä fiskaalia yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta vai epätasa-arvoa ratkeaa vasta järjestelmän kokonaisuudesta, eikä tästä yhdestä valinnasta.³⁰

Hallitusohjelman mukainen uudistus tulisi toteuttaa vielä kustannusneutraalisti siten, että se ei lisää julkisia menoja, vaan vahvistaa kasvua ja julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Kustannusneutraalisuus on hankala rajaehto uudistukselle, koska nollasummamelissä yhden kuntaryhmän voitto on vastaavasti toisen kuntaryhmän tappio (Laesterä ja Sulonen 2024). Kuntien epäonneksi hallitus linjasi kevään 2025 kehysriihessä, että valtionosuuksiin tehdään pysyvä 75 miljoonan euron lisäleikkaus. Tämä merkitsisi sitä, että valtionosuusuudistusta ei tehdä kukaan täysin kustannusneutraalisti.

Käytännön sovellutuksena edellä esiteltiin ”Tanskan mallin” mukainen rakenteellisen jämän tasoitusmalli. Sen etuna on tasoitusmallin selkeys ja se, että symmetrisenä kuntien välisenä tasauksena se ei välttämättä vaadi valtion rahoitusta. Nykymalliin verrattuna etu on se, että valtion tekemät valtionosuusleikkaukset eivät vähennä tasoituksen tasoa. Toisaalta se, että valtio vetäytyy tasoituksen rahoituksesta, voidaan kunnissa nähdä riskinä. Siksi tasoituksen kunnallistamisen vastapainona tulisi valtion noudattaa rahoitusperiaatetta. Valtion tulee vastata kunnilla säädettyjen uusien ja aiempien lakisääteisten tehtävien laajentamisen kustannuksista täysimääräisesti. Kunnille tulee myös korvata verolainsäädännön muutoksista johtuvat verotuottomenetykset.

Esitellyssä mallissa varsinaiset yleiskatteelliset valtionosuudet voidaan jakaa kunnille samana euromääränä asukasta kohti. Hallituksen ”saksiessa” yleistä valtionosuutta kuntien kyky selvittää lakisääteisistä palveluista heikkenee. Tämä heikennys välittyy kuntiin asukasluokaperusteisesti. Kunnissa veroasteet todennäköisesti nousevat ja/tai palvelut heikkenevät, mutta toisaalta kuntien välinen tasointa tasaa edelleen kuntien keskinäisiä lähtökohtaeroja uudessa, kuntien kannalta huonommassa tilanteessa.

Valtiontaloudelliset paineet kohdistuvat nykyisin erityisesti hyvinvointialueisiin, joiden rahoitus perustuu lähes kokonaisuudessaan valtion budjettiin. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuksilla on valtiontalouden tasapainossa nykyisin pienempi merkitys verrattuna hyvinvointialueiden rahoitukseen. Kuntien valtioapujen leikkaaminen voi edistää jonkin verran valtiontalouden tasapainoa, mutta toisaalta se voi heikentää kuntien peruspalveluita ja talouden tasapainoa.

Edellä havainnollistettiin laskennallisten menojen laskemista regressioanalyysin avulla. Selitettävänä muuttujana oli kuntien perusopetuksen menot oppilasta kohden. Regressioanalyysin avulla saadaan estimoitua kunnille laskennalliset menot, jotka ovat tasoituksen kohteena. Menetelmän haittana on vaikeaselkoisuus. Se avautuu lähinnä tilastollisten monimuuttujamenetelmien ja ekonometrian ammattilaisille. Menetelmän käyttökelpoisuus on riippuvainen teoreettisesti oikeista muuttujavalinnoista, syötetyn datan virheettömyydestä ja parhaan mahdollisen selityskyvyn omaavan mallin onnistuneesta spesifioinnista. Menetelmässä on usein ongelmia mm. liittyen muuttujien väliseen

³⁰ Uudistus muodostaa monitavoitteisen päätösongelman, jossa tavoitteet ovat osittain keskenään ristiriitaisia. Uudistusehdotusta valmistelleet selvitysmiehet ovat kuvanneet annettua toimeksiantoa, jossa eri osapuolien kaikki intressit tulee huomioida, pirullisena ongelmana (Laesterä 2024).

multikollineaarisuuteen ja residuaalien jakautumiseen tavalla, joka rikkoo regressioanalyysin sääntöjä.

Regressionanalyysissä voi tulla tuloksia, jotka eivät vaikuta fiskaalin yhdenvertaisuuden näkökulmasta oikeasuhteisilta ja vaativat siksi muilla tiedoilla ja harkinnalla tehtyjä oikaisuja. Toisaalta regressioanalyysin tuloksia saatetaan päätöksentekovaiheessa tarkoituksellisesti soveltaa tavalla, joka on tietylle kuntaryhmälle eduksi vastoin kuntien välistä fiskaalia tasa-arvoa.

Lähteet

- Audit Commission (1993a). *Passing the Bucks: The Impact of Standard Assessments on Economy, Efficiency and Effectiveness. Volume 1. Audit Commission, Local Government Report 5, 1993.* London: HMSO.
- Audit Commission (1993b). *Passing the Bucks: The Impact of Standard Assessments on Economy, Efficiency and Effectiveness. Volume 2. Appendices. Audit Commission, Local Government Report 5, 1993.* London: HMSO.
- Bailey, S. J. (2000). *System för finansiell utjämning mellan kommuner. En rapport till Stockholms regionala expertgrupp för granskning av utjämningsystemet för kommuner och landsting.* Stockholms stad, USK.
- Bennett, R.J. (1980). *The Geography of Public Finance. Welfare Fiscal Federalism and Local Government Finance.* London and New York: Methuen.
- Berry, W. D. (1993). *Understanding Regression Assumptions.* Sage University Paper 92. Newbury Park: Sage Publications.
- Bramley, G. (1990). *Equalization of Grants and Local Expenditure Needs.* Avebury, Aldershot.
- Dougherty, S. & Forman, K. (2021). *Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance.* OECD WORKING PAPERS ON FISCAL FEDERALISM May 2021 No. 36. OECD Publishing.
- Dougherty, S., Nebreda, A. M., and Mota, T. (2024). *Adapting intergovernmental fiscal transfers for the future: Emerging trends and innovative approaches* OECD WORKING PAPERS ON FISCAL FEDERALISM July 2024 No. 49. OECD Publishing.
- Flowerdew, R., Francis, B., Lucas, S. (1994) *The Standard Spending Assessment as a measure of spending needs in nonmetropolitan districts.* *Environment and Planning C: Government and Policy* 1994, volume 12, pages 11 -13.
- Foster, C.D., Jackman, R. ja Perlman, M. (1980). *Local Government Finance in a Unitary State.* George Allen and Unwin: London.
- Gibson, J. & Richard B. (eds) (1993). *Financing European Local Governments.* Frank Cass London.
- Goldstein, H. (1994) *The use of regression analysis for resource allocation by central government.* *Environment and Planning C: Government and Policy* 1994, volume 12, pages 15-21.
- Hallituksen esitys (HE 38/2014 vp). *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.*
- Henning, Roger (2000). *Incitament för regional tillväxt? En rapport från Utjämningsutredningen – Stockholmsregionala expertgrupp för granskning av utjämningsystemet för kommuner aco landsting.* Stockholms stad, USK.
- Holopainen, Martti ja Pulkkinen, Pekka (2012). *Tilastolliset menetelmät.* Helsinki: Sanoma Pro Oy.
- Häkkinen, U., Holster, T., Haula, T., Kapiainen, S., Kokko, P., Korajoki, M., Nguyen, L., Mäklin, S., Puroharju, T. ja Peltola, M. (2020). *SOTE-rahoituksen tarvevakiointi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 6/2020.*
- Holster T., Haula T. ja Korajoki M. (2022). *Sote-rahoituksen tarvevakiointi. Päivitys 2022. THL, Työpaperi 26/2022.*
- Indenrigsministeriet (1984). *Kommunal udligning og tilskud til kommuner. Redegørelse fra det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedrørende kommunernes finansiering. Bilag 4 til beænkning nr. 963. København 1984.*

- Jonsson, E. (1986). Effekter av statsbidrag till kommuner. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Finansdepartementet. Stockholm.
- Jonsson, E. (1989a). Varför har storstäder särskilt höga kommunala kostnader? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (1989b). Distributional effects of open-ended matching grants. *Environment and Planning C: Government and Policy*, volume 7, pages 93-96.
- Jonsson, E. (1992). Statsbidrag till kommuner – teori och verklighet? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (1993). Hur bör kommunal skatteutjämning utformas? Några råd baserade på teori och verklighet. IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (1994). Hur kan kommunernas inkomster utjämnas? En granskning av ett framlagt förslag? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (1998). Principen om likvärdig service – vad innebär den och hur kan den tillämpas? Med en särskild kommentar om den kommunala likställighetsprincipens innebörd av Alf Bohlin. IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (1999). Den föreslagna kostnadsutjämningen - när den sitt syfte? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (1999). Hur bör kostnader och inkomster utjämnas mellan kommuner och landsting - en granskning av utjämningsutredningens förslag? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (2000). Kommun- eller bostadsakutens bidrag – är de förenliga med fiskal rättvisa? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (2000). Fördelningseffekter av statsbidrag och skatteutjämning – en jämförelse av läget före och efter omläggningen under 1990-talet. IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (2000). Inkomstutjämnings pomperipossaeffekter - myt eller verklighet? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- Jonsson, E. (2003). Skatteutjämningskommitténs förslag till förändrad inkomstutjämning mellan kommuner – bidrar det till att skapa fiskal rättvisa? IKE (Institutet för kommunal ekonomi), Stockholms universitet, Stockholm.
- King, D. (1984). *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen & Unwin.
- Kleemola, M. ja Parviainen, S (1996). Valtionapujärjestelmien talousteoreettinen tarkastelu. Keskustelualoitteita 129. VATT, Helsinki.
- Komiteamietintö 1976:24: Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen, järjestelmän yleiset periaatteet. Helsinki.
- Komiteamietintö 1982:66: Kuntien valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän kehittäminen. 2. ehdotus valtionosuus- ja -avustusjärjestelmän uudistamiseksi. Helsinki.
- Koski, H. (1996). Valtion ja kuntien tehtävienjako ja valtionosuusjärjestelmä. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 6/1996.
- Kuljukka, P., Lappalainen, V., Nissinen, M. (1996). valtionosuusjärjestelmän kokonaisuudistuksen vaikutuksia – kysely ns. pienten valtionosuuksien tehtävistä ja uudistuksen yleisistä vaikutuksista. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 1/1996.

- Kurri, S. ja Loikkanen, Heikki A. (1998). Kuntien rahoitus. Periaatteita ja kansainvälinen vertailu. VATT, Keskustelualoitteita 177, Helsinki.
- Ladd, Helen F. (1994). Spatially Targeted Economic Development Strategies: Do They Work? *Cityscape: A journal of Policy Development and Research*, 1 (1), August 1994, 193-218. Julkaistu myös teoksessa *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments. The Selected Essays of Helen F. Ladd. Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance*. General Editor: Wallace E. Oates. Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, USA.
- Ladd, Helen F. (1994). The Case for Equalizing Aid, with John Yinger. *National Tax Journal*, XLVII (1), March 1994, 211-224.
- Ladd, Helen F. (1994). Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments, in *Fiscal Equalization for State and Local government Finance*, John E. Anderson (ed.). Greenwood Publishing Group, 21-53.
- Laesterä, E. (2024). Viekö valtionosuusuudistus kunnat perikatoon? *Focuc Localis*, 52 vuosikerta, 3/2024, 7-8.
- Laesterä, E. ja Sulonen, A. (2024). Valtionosuusuudistus 2027 – taustoitusta. Selvityshenkilöt Eero Laesterä ja Arto Sulonen 2024–2026. VM, 16.12.2024.
- Lehtonen, S., Lyytikäinen, T. ja Moisio, A. (2008a). Kuntien valtionosuuskriteerit tarkastelussa: esiopetus ja perusopetus, päivähoito, kirjastot ja kulttuuri. VATT keskustelualoitteita 451.
- Lehtonen, S., Lyytikäinen, T. ja Moisio, A. (2008b). Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT tutkimuksia 141.
- Loikkanen, Heikki A., Moisio, A. & Oulasvirta, L. (2000): Intergovernmental fiscal relations and grant reforms in Finland. A paper prepared for the Seminar on Intergovernmental Fiscal Relations, Especially Grant Systems. Helsinki.
- Luoma, K., Järviö M.-L., Kleemola, M., Mäki, T. ja Parviainen, S. (1996). Valtionapujärjestelmien taloudellisten vaikutusten arviointi. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 5/1996.
- Lyytikäinen, T. ja Siikanen, M. (2024). Kuntien palvelutuotannon menot ja valtionosuuksien määräytymistekijät. VATT TUTKIMUKSET 195.
- Lyytikäinen, T., Ramboer, S. ja Toikka M. (2024). Fiscal transfers to local governments and the distribution of economic activity. VATT WORKING PAPERS 171.
- Mangan, J. (1995). Standard Spending Assessments: A Critique of the Estimates used in determining Local Authority Grants in England. Stafford University, Division of Economics, Working paper Number 95.12.
- Metsämuuronen, J. (2006). Tutkimuksen perusteet ihistieteissä. Helsinki: International Methelp Ky ja Jari Metsämuuronen.
- Moisio, A. (1994), Valtionapuaautomaatista kustannusvastuuseen. Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja 28. Helsinki.
- Moisio, Antti (ed) (2010). Local public sector in transition: A Nordic perspective. Government Institute for Economic Research, publication 56. Helsinki.
- Moisio, A, Loikkanen, Heikki A & Oulasvirta, L. (2020). Public services at the local level – The Finnish way, Government Institute for Economic Research, Policy reports, Helsinki.
- Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. (1980), *Public Finance in Theory and Practice* (Third Edition). McGraw-Hill Kogakusha, LTD, Tokyo.
- Oates, Wallace E (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc, New York.

- Oulasvirta, L. (red.) (1987). *Kommunernas statsbidragssystem och dess utvecklande i Finland. En rapport om statsbidragsseminaret 8.5.1987.* Tammerfors universitet, Kommunalvetenskapliga institutionen, publikationsserie 5/1987. Tampere.
- Oulasvirta, L. (1991a): *Valtionapupolitiikka Pohjoismaissa. Vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtionapujärjestelmistä ja valtio-kunta -suhteista.* Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 5, 1990. Julkaistu myös Suomen Kaupunkiliiton Acta -sarjassa, nro 6. 1991.
- Oulasvirta, L. (1991a): *Valtionapupolitiikka Pohjoismaissa. Vertaileva tutkimus Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan valtionapujärjestelmistä ja valtio-kunta -suhteista.* Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 5, 1990. Julkaistu myös Suomen Kaupunkiliiton Acta -sarjassa, nro 6. 1991.
- Oulasvirta, L. (1991b). *Statsbidragspolitiken i Norden. En jämförande undersökning om Finland, Sveriges, Norges och Danmarks statsbidragssystem och stat-kommun -relationer.* Stockholms Universitet, Företagsekonomiska institutionen, IKE 1991:24. Stockholm, januari 1991.
- Oulasvirta, L. (1995): *Valtionavut kuntien maksettaviksi? Kestävä ja oikeudenmukainen valtionapu- ja tasoitusjärjestelmä pohjoismaisen vertailun valossa.* Suomen Kuntaliitto, Acta-sarja, nro 46.
- Oulasvirta, L. (1995). *Valtionapuhjauksen vaikutus kunnan käyttäytymiseen. Esimerkkeinä elinkeinoasiamiesten, pakolaisten vastaanoton, kirjastojen, kansalais- ja työväenopistojen ja investointien valtionavut.* Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 2/1995.
- Oulasvirta, L. (1996): *Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä.* Acta Universitatis Tamperensis, ser. A vol. 494, Tampere, 1996.
- Oulasvirta, L. (1997). *Real and perceived effects of changing the grant system from specific to general grants.* Public Choice, 91: 397–416.
- Oulasvirta, L. (1998). *Kuntien fiskaali käyttäytyminen ja valtionavut.* Teoksessa Niemelä H, Saari J. ja K. Salminen (toim.), *Sosiaalipolitiikan teoreettisia lähtökohtia - Sosiaalitaloudellinen näkökulma*, Helsinki, s. 208–227.
- Oulasvirta, L. (1999). *Suomen kuntien valtionapujärjestelmän kehitys - historia ja tulkinta lyhyesti.* Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 5/1999.
- Oulasvirta, L. (2000). *Kommunernas inkomst- och kostnadsutjämningsystem i Sverige, Finland, Norge och Danmark. En rapport till Stockholms regionala expertgrupp för granskning av utjämningsystemet för kommuner och landsting.* Stockholms stad, USK.
- Oulasvirta, L. (2000). *Kuntien taloudelliset erot ja valtionapu - antaako julkisen valinnan teoria vastauksia.* Teoksessa (toim. Juho Saari), *Instituutiot ja sosiaalipolitiikka.* Johdatus institutionaalisen muutoksen tutkimukseen. Sosiaali- ja terveysturvan Keskusliitto, Helsinki.
- Oulasvirta, L., ja Turala, M. (2009). *Financial Autonomy and Consistency of Central Government Policy Towards Local Governments.* International Review of Administrative Sciences 75 (2): 311-332.
- Parviainen, S. (1996). *Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa.* Keskustelualoitteita 123, VATT, Helsinki, 1996.
- Pyy, I. (1996). *Syrjäisyys ja etäisyydet kuntien valtionosuuksien kriteeinä.* Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 2/1996.
- Senior, M.L. (1994) *The English Standard Spending Assessment system: an assessment of the methodology.* Environment and Planning C: Government and Policy 1994, volume 12, pages 23 -51.
- Scott, A.D. (1950). *A Note on Grants in Federal Countries.* Economica, vol. XVII, 1950.

- SM (1995). Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen – tutkijaseminaari syyskuussa 1995. Valtionosuusseminaari. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 7/1995.
- SM (1999). Selvitys uudistetun valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 6/1999.
- SM (2003). Arviointia ja laskelmia kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämiseksi. Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta. Valtionosuusjaosto. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 1/2003.
- Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) (1998). Limitations of local taxation, financial equalization and methods for calculating general grants. Prepared with the collaboration of Mr. Jörgen Lotz. Local and regional authorities in Europe, No. 65. Council of Europe Publishing
- SOU (1993). Kostnadsutjämning mellan kommunerna. Strukturkostnadsutredningen, Statens Offentliga Utredningar, SOU 1993:53. Stockholm.
- SOU (1994). Utjämning av kostnader och intäkter i kommuner och landsting. Betänkande från beredningen för statsbidrag och utjämning i kommunsektorn. Statens Offentliga Utredningar, SOU 1994:144. Stockholm.
- SOU (2000). Förenklad kommunal utjämning. Betänkande av Expertgruppen för förenklad kommunal utjämning. Statens Offentliga Utredningar, SOU 2000:120. Stockholm.
- SOU (2024). Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Betänkande av Utjämningskommittén. Del 1 oc Del 2. Statens Offentliga Utredningar, SOU 2024:50. Stockholm.
- Valtionen, H. (1996). Tutkimus kuntien sosiaalihuollon valtionosuuksien perusteista. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu nro 4/1996.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009). Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastruskertomukset 181/2009. Helsinki.
- VATT-työryhmä (2015). Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet. Valtiontalouden tutkimuskeskus, VATT Analyysi 70, Helsinki.
- VM, kunta- ja aluehallinto-osasto (2019). Valtionosuusselvityksen seminaarien muistiot, Tampere 17. – 18.1.2019.

Liitteet

Liite 1. Perusopetuksen e/oppilas vaihtelua selittävä regressiomalli (PNS) vuoden 2023 perusopetuksen nettokäyttökustannustiedoilla.

Regressioanalyysin SPSS tulostusta mallille

Mallin yhteenveto						
Malli	R	R ²	Korjattu R ²	Estimaatin keskivirhe	PRESS	Durbin-Watson
1	,724 ^a	,523	,515	2170,520	1427287200,763	2,071

a. Ennustemuuttujat: (Vakio), Harva maaseutualue, väestötiheys/neliökm 2023 tilasto, Taajama-aste, % 2023, Vieraskielisten osuus 2023, Verotuspohja/asukas (ei kiinteistövero)

b. Riippuva muuttuja: e/oppilas toteutunut

c. R² on mulippelikorrelaatiokertoimen neliö, joka kertoo mallin selityssasteen

d. Korjattu R² on otoskoolla ja selittäjien määrällä korjattu R²

Kollineaarisuuden diagnostikka (Collinearity Diagnostics)

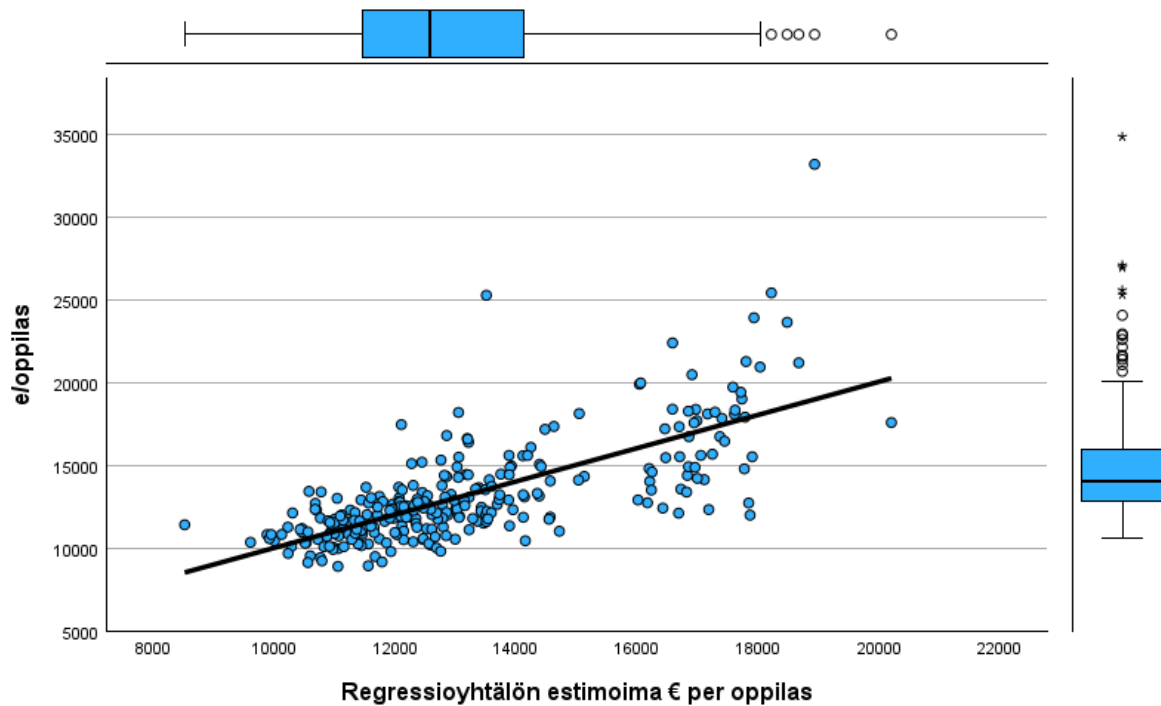
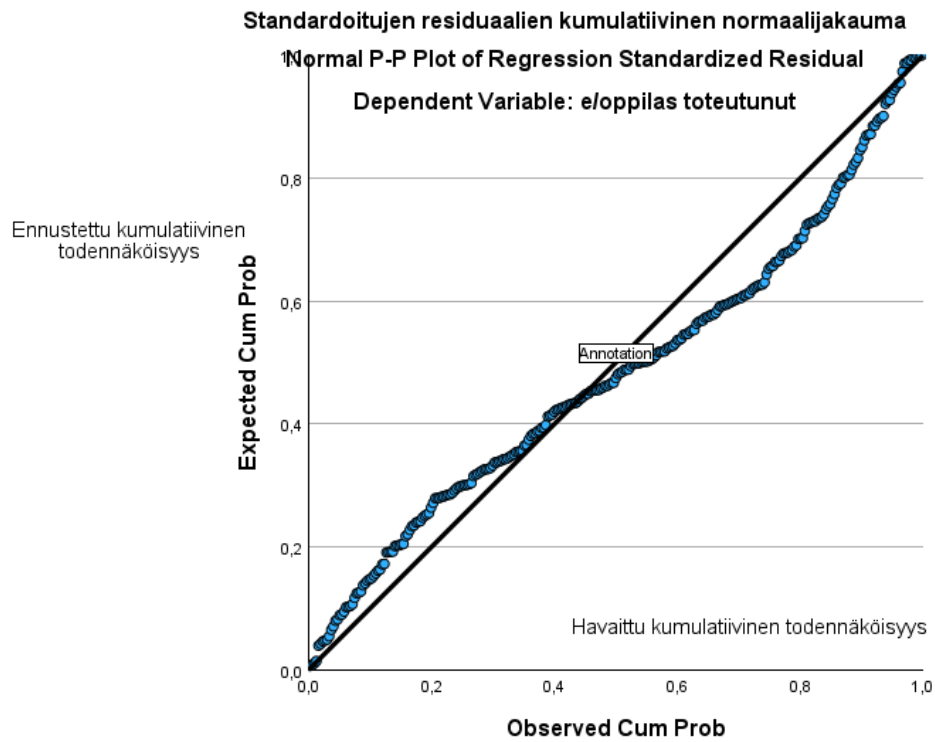
Dimensio	Ominaisarvo (Eigenvalue)	Kuntoisuusindeksi (Condition Index)	(Vakio)	Vieraskielisten osuus 2023	väestötiheys /neliökm 2023 tilasto	Verotuspohja/asukas (ei kiinteistövero)	Taajama-aste, % 2023	Harva maaseutualue
1	14,083	1,000	,00	,01	,01	,00	,00	,01
	21,095	1,931	,00	,01	,25	,00	,00	,18
	3,623	2,559	,00	,00	,27	,00	,00	,47
	4,161	5,035	,01	,96	,28	,01	,01	,05
	5,029	11,947	,18	,01	,01	,05	,91	,27
	6,009	20,789	,81	,01	,18	,95	,07	,03

a. Dependent Variable: e/oppilas toteutunut

Residuaalien statistiikka^a

	Minimi	Maksimi	Keskiarvo	Keskihajonta	N
Ennustettu arvo	8948,06	20633,17	13191,35	2255,202	289
Residuaali	-5417,570	14209,244	,000	2151,597	289
Std. Ennustettu arvo	-1,882	3,300	,000	1,000	289
Std. Residuaali	-2,496	6,546	,000	,991	289

a. Riippuva muuttuja: e/oppilas toteutunut



Liite 2. Kuntien toteutuneet peruspalveluiden nettokäyttökulut verrattuna peruspalveluiden valtionosuuslain mukaan laskettuihin laskennallisiin kustannuksiin vuonna 2023 (lähde: Valtiovarainministeriö, Kunta- ja alueosasto, VM/KAO 24.11.2023, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023, Kuntaliitto, talousosastolta saatu nettokäyttökustannustilasto).

Pertunmaa ei mukana (588)

292 kuntaa	Toteutuneet	Ero	Toteutuneet/	Laskennalliset	Laskennallinen	Erotus		Tasotus-	Alijäämä =
	nettokäyttökulut (1000 €)	lask.kustannuksiin	laskennalliset	kust. yht.	verotulo yht.	(rakent. alij./yli.)	Ylijäämä	maksu	Tasoitussisä
Kunta	10 855 085	1 223 548	112,7	9 631 538	10 809 774	1 178 236			
Kuhmoinen	4 401	1 777	167,7	2 624	4 223	1 599	1 599	429	
Vesanto	3 700	1 390	160,2	2 310	2 801	491	491	132	
Eurajoki	26 283	9 803	159,5	16 480	20 178	3 697	3 697	991	
Keitele	4 058	1 377	151,3	2 681	3 791	1 110	1 110	297	
Mäntyharju	11 083	3 630	148,7	7 453	10 688	3 235	3 235	867	
Taivassalo	3 712	1 169	146,0	2 543	2 823	280	280	75	
Lestijärvi	2 102	652	145,0	1 450	1 321	-129			-129
Heinävesi	6 262	1 923	144,3	4 339	6 393	2 054	2 054	551	
Karjajoki	2 095	636	143,6	1 459	1 681	222	222	59	
Savitaipale	6 226	1 888	143,5	4 338	5 587	1 249	1 249	335	
Rautjärvi	5 004	1 477	141,9	3 527	5 696	2 169	2 169	581	
Tammela	13 234	3 844	140,9	9 389	10 112	722	722	194	
Kaskinen	2 788	802	140,4	1 985	2 891	906	906	243	
Siikainen	2 724	773	139,6	1 952	2 200	249	249	67	
Jämijärvi	3 654	1 012	138,3	2 642	2 292	-350			-350
Jokioinen	10 759	2 928	137,4	7 830	8 398	568	568	152	
Nurmes	18 693	4 971	136,2	13 722	14 110	388	388	104	
Luumäki	8 631	2 276	135,8	6 355	8 008	1 653	1 653	443	
Pyhäranta	4 261	1 093	134,5	3 168	3 260	93	93	25	
Inkoo	12 870	3 214	133,3	9 656	11 128	1 472	1 472	395	
Somero	16 735	4 173	133,2	12 562	12 339	-223			-223
Laitila	20 013	4 897	132,4	15 116	13 267	-1 849			-1849
Pelkosenniemi	2 302	554	131,7	1 748	1 866	119	119	32	
Juupajoki	3 465	834	131,7	2 631	3 597	966	966	259	
Kristiinankaupunki	12 836	3 086	131,6	9 750	10 142	392	392	105	
Harjavalta	12 866	3 054	131,1	9 812	18 315	8 502	8 502	2279	
Nousiainen	11 852	2 811	131,1	9 041	6 924	-2 117			-2117
Sotkamo	23 396	5 525	130,9	17 871	18 642	771	771	207	

Kauniainen	28 104	6 630	130,9	21 474	36 123	14 649	14 649	3926
Kyyjärvi	2 875	677	130,8	2 199	2 460	261	261	70
Hartola	4 165	976	130,6	3 189	4 919	1 730	1 730	464
Vesilahti	11 362	2 655	130,5	8 707	7 057	-1 650		-1650
Loppi	17 205	4 015	130,4	13 189	12 830	-359		-359
Ylivieska	40 839	9 497	130,3	31 342	22 798	-8 543		-8543
Valkeakoski	43 226	9 960	129,9	33 266	35 901	2 635	2 635	706
Karvia	4 438	1 012	129,5	3 427	3 121	-305		-305
Loviisa	31 462	7 116	129,2	24 346	26 847	2 501	2 501	670
Masku	24 248	5 425	128,8	18 823	17 474	-1 349		-1349
Kurikka	40 130	8 977	128,8	31 153	27 963	-3 191		-3191
Viitasaari	10 880	2 396	128,2	8 484	9 922	1 438	1 438	385
Virrat	11 603	2 541	128,0	9 062	10 940	1 878	1 878	503
Evijärvi	5 487	1 201	128,0	4 286	3 439	-847		-847
Petäjävesi	9 092	1 983	127,9	7 109	5 978	-1 131		-1131
Tervo	2 258	491	127,8	1 767	2 221	454	454	122
Ilmajoki	30 078	6 356	126,8	23 723	17 686	-6 037		-6037
Oripää	3 107	656	126,8	2 451	2 123	-328		-328
Multia	3 245	684	126,7	2 561	3 067	506	506	136
Hämeenkyrö	22 356	4 626	126,1	17 730	15 338	-2 392		-2392
Jämsä	34 876	7 142	125,8	27 733	39 754	12 021	12 021	3222
Teuva	9 490	1 929	125,5	7 561	6 534	-1 027		-1027
Hamina	35 964	7 286	125,4	28 679	40 753	12 075	12 075	3236
Kangasniemi	9 007	1 822	125,4	7 185	9 637	2 452	2 452	657
Asikkala	15 132	3 045	125,2	12 087	13 246	1 159	1 159	311
Suonenjoki	12 348	2 475	125,1	9 872	10 231	359	359	96
Kuopio	232 774	46 555	125,0	186 218	207 491	21 273	21 273	5702
Merijärvi	3 374	674	125,0	2 700	1 054	-1 645		-1645
Lapinjärvi	5 889	1 167	124,7	4 722	3 807	-915		-915
Keuruu	17 200	3 395	124,6	13 805	15 441	1 636	1 636	439
Hausjärvi	17 837	3 475	124,2	14 363	12 869	-1 494		-1494
Kouvola	143 279	27 845	124,1	115 434	144 577	29 143	29 143	7811
Varkaus	32 778	6 317	123,9	26 460	32 658	6 198	6 198	1661
Rantasalmi	5 665	1 092	123,9	4 574	5 446	872	872	234
Oulainen	15 871	3 059	123,9	12 813	10 242	-2 571		-2571
Konnevesi	4 795	924	123,9	3 871	3 906	35	35	9

Korsnäs	4 931	943	123,7	3 988	3 077	-911		-911
Pello	5 731	1 089	123,5	4 642	5 043	401	401	107
Pirkkala	48 755	9 238	123,4	39 517	41 146	1 629	1 629	437
Hollola	49 780	9 420	123,3	40 361	38 246	-2 114		-2114
Kuortane	6 714	1 268	123,3	5 446	4 920	-526		-526
Humppila	4 193	785	123,0	3 408	3 039	-370		-370
Parainen	39 705	7 399	122,9	32 306	28 700	-3 607		-3607
Pyhäjoki	7 165	1 332	122,8	5 833	5 260	-573		-573
Ristijärvi	2 320	427	122,6	1 893	2 046	153	153	41
Toholampi	7 034	1 287	122,4	5 746	4 120	-1 626		-1626
Oulu	460 674	84 164	122,4	376 510	361 900	-14 610		-14610
Säkylä	11 391	2 059	122,1	9 331	11 127	1 796	1 796	481
Kempele	52 764	9 481	121,9	43 283	32 201	-11 083		-11083
Rovaniemi	137 287	24 541	121,8	112 746	103 307	-9 440		-9440
Lemi	6 197	1 107	121,8	5 089	4 359	-730		-730
Punkalaidun	4 783	853	121,7	3 930	3 580	-350		-350
Vieremä	7 211	1 281	121,6	5 931	8 274	2 343	2 343	628
Sauvo	5 738	1 017	121,5	4 721	4 759	38	38	10
Seinäjoki	134 094	23 655	121,4	110 439	112 784	2 345	2 345	629
Nivala	27 367	4 800	121,3	22 568	13 105	-9 463		-9463
Pyhäjärvi	10 051	1 760	121,2	8 290	10 274	1 984	1 984	532
Kankaanpää	23 883	4 173	121,2	19 710	19 304	-406		-406
Uusikaupunki	28 308	4 943	121,2	23 365	28 570	5 206	5 206	1395
Parikkala	6 719	1 171	121,1	5 548	7 181	1 633	1 633	438
Äänekoski	36 033	6 272	121,1	29 761	33 556	3 795	3 795	1017
Rauma	74 477	12 921	121,0	61 557	81 559	20 002	20 002	5361
Rusko	15 096	2 614	120,9	12 483	11 204	-1 279		-1279
Kaarina	80 874	13 965	120,9	66 909	66 428	-481		-481
Sysmä	4 846	836	120,9	4 010	6 529	2 519	2 519	675
Utsjoki	3 159	544	120,8	2 615	1 846	-769		-769
Kangasala	73 950	12 724	120,8	61 225	56 149	-5 076		-5076
Raasepori	59 477	10 220	120,7	49 257	45 011	-4 246		-4246
Siilinjärvi	48 795	8 377	120,7	40 418	36 592	-3 827		-3827
Lohja	95 630	16 366	120,6	79 264	82 520	3 257	3 257	873
Alavieska	5 956	1 019	120,6	4 937	3 055	-1 882		-1882
Ylöjärvi	82 576	14 088	120,6	68 487	58 130	-10 357		-10357
Ypäjä	3 807	647	120,5	3 161	3 245	84	84	23
Kalajoki	27 878	4 724	120,4	23 154	17 389	-5 765		-5765

Aura	8 997	1 524	120,4	7 473	5 918	-1 555		-1555
Myrskylä	3 610	611	120,4	2 999	2 819	-180		-180
Kajaani	72 830	12 311	120,3	60 520	57 283	-3 236		-3236
Kuusamo	32 119	5 420	120,3	26 699	25 127	-1 572		-1572
Ruovesi	6 519	1 100	120,3	5 419	7 308	1 888	1 888	506
Karstula	6 741	1 129	120,1	5 612	5 931	319	319	85
Uurainen	10 701	1 786	120,0	8 914	4 892	-4 022		-4022
Kitee	16 693	2 784	120,0	13 909	13 907	-2		-2
Juva	9 860	1 642	120,0	8 218	9 881	1 664	1 664	446
Ii	27 017	4 468	119,8	22 550	13 041	-9 509		-9509
Marttila	3 901	642	119,7	3 259	2 853	-407		-407
Mustasaari	50 425	8 279	119,6	42 145	33 129	-9 016		-9016
Lapua	30 533	5 004	119,6	25 529	20 632	-4 898		-4898
Mikkeli	93 962	15 361	119,5	78 601	92 293	13 692	13 692	3670
Paltamo	5 769	940	119,5	4 830	4 558	-272		-272
Virolahti	5 223	850	119,4	4 373	5 067	694	694	186
Kannonkoski	2 440	391	119,1	2 048	2 185	137	137	37
Mäntsälä	48 653	7 776	119,0	40 877	36 578	-4 299		-4299
Askola	10 821	1 720	118,9	9 101	8 176	-925		-925
Kärsämäki	5 993	949	118,8	5 044	3 382	-1 663		-1663
Polvijärvi	7 469	1 180	118,8	6 289	5 502	-787		-787
Kihniö	2 959	465	118,7	2 494	2 806	312	312	84
Enontekiö	4 500	705	118,6	3 795	2 843	-952		-952
Kaavi	4 527	708	118,5	3 819	4 379	560	560	150
Tuusula	89 519	13 948	118,5	75 571	83 208	7 637	7 637	2047
Rautalampi	5 151	798	118,3	4 352	4 530	178	178	48
Isojoki	3 270	503	118,2	2 767	3 102	335	335	90
Kontiolahti	36 985	5 631	118,0	31 354	22 593	-8 761		-8761
Ulvila	24 996	3 802	117,9	21 194	20 247	-947		-947
Kärkölä	7 284	1 105	117,9	6 179	6 456	278	278	74
Haapavesi	16 216	2 429	117,6	13 788	8 735	-5 053		-5053
Liperi	25 960	3 883	117,6	22 076	16 441	-5 635		-5635
Sipoo	51 773	7 741	117,6	44 032	48 997	4 966	4 966	1331
Lempäälä	61 395	9 107	117,4	52 288	43 819	-8 469		-8469
Pielavesi	7 944	1 169	117,3	6 775	6 405	-370		-370
Hankasalmi	8 588	1 256	117,1	7 332	6 400	-932		-932
Iisalmi	38 107	5 520	116,9	32 588	33 162	574	574	154
Eura	21 406	3 082	116,8	18 324	18 600	275	275	74

Veteli	5 970	855	116,7	5 115	4 220	-895		-895
Pälkäne	11 880	1 701	116,7	10 179	10 110	-69		-69
Huittinen	17 459	2 498	116,7	14 960	14 896	-64		-64
Halsua	2 194	312	116,6	1 882	1 652	-230		-230
Paimio	23 904	3 382	116,5	20 522	17 605	-2 917		-2917
Pomarkku	3 672	514	116,3	3 158	3 040	-118		-118
Jyväskylä	270 537	37 672	116,2	232 865	237 208	4 343	4 343	1164
Toivakka	5 291	734	116,1	4 557	3 791	-766		-766
Juuka	7 216	976	115,6	6 240	6 866	625	625	168
Joensuu	132 212	17 849	115,6	114 363	123 468	9 105	9 105	2440
Mynämäki	13 926	1 871	115,5	12 055	11 412	-643		-643
Naantali	36 449	4 880	115,5	31 568	45 539	13 970	13 970	3745
Hanko	13 607	1 817	115,4	11 790	16 327	4 537	4 537	1216
Nokia	73 446	9 710	115,2	63 735	62 036	-1 699		-1699
Hirvensalmi	3 701	487	115,2	3 214	4 070	856	856	229
Karkkila	16 682	2 191	115,1	14 491	12 962	-1 529		-1529
Iitti	11 517	1 508	115,1	10 009	10 228	219	219	59
Taipalsaari	9 351	1 220	115,0	8 131	8 164	32	32	9
Ikaalinen	11 886	1 547	115,0	10 339	10 695	356	356	95
Kittilä	17 783	2 311	114,9	15 472	14 031	-1 441		-1441
Loimaa	27 015	3 509	114,9	23 505	23 988	483	483	130
Utajärvi	6 007	775	114,8	5 232	4 022	-1 210		-1210
Porvoo	112 158	14 472	114,8	97 687	144 146	46 460	46 460	12453
Joroinen	7 954	1 025	114,8	6 929	7 811	882	882	236
Koski Tl	3 959	510	114,8	3 450	3 429	-21		-21
Pöytyä	17 349	2 233	114,8	15 116	13 171	-1 946		-1946
Laukaa	46 349	5 836	114,4	40 513	27 981	-12 532		-12532
Kiuruvesi	14 339	1 793	114,3	12 547	10 675	-1 872		-1872
Padasjoki	4 020	502	114,3	3 518	5 065	1 547	1 547	415
Kotka	88 526	11 024	114,2	77 502	89 242	11 740	11 740	3147
Urkala	7 848	977	114,2	6 872	6 455	-417		-417
Leppävirta	15 708	1 951	114,2	13 757	15 904	2 147	2 147	575
Ruokolahti	8 274	1 021	114,1	7 253	9 728	2 474	2 474	663
Vaala	4 794	588	114,0	4 206	4 101	-105		-105
Lahti	220 966	26 985	113,9	193 982	208 315	14 333	14 333	3842
Hattula	18 696	2 256	113,7	16 441	15 882	-559		-559
Savonlinna	50 938	6 129	113,7	44 809	55 233	10 424	10 424	2794

Salo	91 376	10 951	113,6	80 424	83 115	2 691	2 691	721
Miehikkälä	2 769	328	113,4	2 441	2 876	435	435	117
Reisjärvi	5 975	706	113,4	5 269	3 328	-1 941		-1941
Soini	3 931	464	113,4	3 467	2 902	-565		-565
Joutsa	6 558	764	113,2	5 794	6 838	1 044	1 044	280
Kannus	11 148	1 298	113,2	9 850	7 628	-2 222		-2222
Kokemäki	11 361	1 318	113,1	10 043	10 250	207	207	55
Orimattila	31 077	3 566	113,0	27 511	24 187	-3 324		-3324
Vaasa	131 759	15 113	113,0	116 646	129 781	13 135	13 135	3521
Vöyri	15 225	1 726	112,8	13 499	10 297	-3 202		-3202
Nurmijärvi	101 212	11 394	112,7	89 818	85 572	-4 247		-4247
Merikarvia	5 480	610	112,5	4 870	6 258	1 389	1 389	372
Suomussalmi	13 959	1 546	112,5	12 412	12 090	-322		-322
Pukkila	3 445	382	112,5	3 064	2 735	-329		-329
Siikalatva	10 640	1 175	112,4	9 465	7 130	-2 335		-2335
Sastamala	41 036	4 517	112,4	36 519	36 124	-395		-395
Tuusniemi	3 504	383	112,3	3 121	3 699	578	578	155
Mänttä-Vilppula	14 012	1 526	112,2	12 486	17 974	5 487	5 487	1471
Forssa	25 570	2 768	112,1	22 802	26 343	3 541	3 541	949
Pori	140 589	15 215	112,1	125 374	136 341	10 967	10 967	2939
Kirkkonummi	94 602	10 230	112,1	84 372	85 341	969	969	260
Vihti	62 813	6 791	112,1	56 021	53 167	-2 854		-2854
Raisio	47 719	5 092	111,9	42 626	45 308	2 682	2 682	719
Vehmaa	3 972	415	111,7	3 557	3 682	125	125	33
Lumijoki	5 872	613	111,7	5 259	2 342	-2 918		-2918
Janakkala	31 014	3 159	111,3	27 856	26 366	-1 489		-1489
Heinola	25 700	2 606	111,3	23 094	30 110	7 017	7 017	1881
Imatra	39 702	3 979	111,1	35 723	42 076	6 353	6 353	1703
Perho	7 952	794	111,1	7 158	3 329	-3 828		-3828
Raahe	49 798	4 971	111,1	44 827	39 903	-4 923		-4923
Pieksämäki	25 376	2 529	111,1	22 847	27 860	5 014	5 014	1344
Närpiö	22 964	2 254	110,9	20 710	15 273	-5 437		-5437
Siuntio	13 467	1 321	110,9	12 145	11 936	-209		-209
Kauhava	27 595	2 705	110,9	24 891	22 370	-2 521		-2521
Siikajoki	12 512	1 223	110,8	11 290	6 887	-4 402		-4402
Vimpeli	4 493	428	110,5	4 065	4 079	14	14	4
Akaa	30 875	2 903	110,4	27 973	23 769	-4 204		-4204

Alajärvi	18 713	1 724	110,1	16 989	12 444	-4 545		-4545
Haapajärvi	14 141	1 300	110,1	12 841	9 414	-3 428		-3428
Inari	16 476	1 508	110,1	14 968	13 856	-1 112		-1112
Pyhtää	9 877	901	110,0	8 976	8 735	-241		-241
Espoo	717 571	65 477	110,0	652 094	810 967	158 873	158 873	42584
Alavus	21 437	1 937	109,9	19 500	15 144	-4 356		-4356
Kauhajoki	22 818	2 026	109,7	20 792	19 781	-1 011		-1011
Tornio	40 783	3 578	109,6	37 205	34 940	-2 265		-2265
Tampere	394 350	34 469	109,6	359 881	468 445	108 564	108 564	29099
Outokumpu	10 885	951	109,6	9 935	8 661	-1 274		-1274
Lappajärvi	4 965	429	109,5	4 537	4 049	-488		-488
Laihia	16 583	1 426	109,4	15 157	12 125	-3 032		-3032
Puumala	3 361	274	108,9	3 087	5 332	2 245	2 245	602
Taivalkoski	8 553	694	108,8	7 859	6 112	-1 747		-1747
Hämeenlinna	115 852	9 399	108,8	106 453	125 446	18 994	18 994	5091
Pihtipudas	7 047	554	108,5	6 494	6 202	-292		-292
Turku	326 739	25 406	108,4	301 332	408 661	107 329	107 329	28768
Tohmajärvi	7 364	566	108,3	6 798	5 752	-1 046		-1046
Sulkava	4 103	312	108,2	3 791	4 477	686	686	184
Kinnula	3 388	257	108,2	3 131	2 351	-780		-780
Lieto	42 073	3 167	108,1	38 906	36 257	-2 649		-2649
Saarijärvi	15 270	1 118	107,9	14 152	13 005	-1 147		-1147
Pedersören kunta	30 706	2 093	107,3	28 613	16 236	-12 377		-12377
Simo	5 533	376	107,3	5 157	4 342	-814		-814
Ylitornio	6 235	418	107,2	5 816	5 431	-385		-385
Nakkila	8 551	574	107,2	7 978	7 625	-352		-352
Kemiönsaari	14 045	935	107,1	13 109	10 760	-2 349		-2349
Muurame	23 292	1 515	107,0	21 777	18 346	-3 431		-3431
Lapinlahti	16 023	997	106,6	15 026	12 808	-2 217		-2217
Kokkola	98 652	6 068	106,6	92 584	84 207	-8 378		-8378
Parkano	10 293	612	106,3	9 681	10 187	506	506	136
Keminmaa	14 307	791	105,9	13 516	13 817	301	301	81
Isokyrö	8 011	405	105,3	7 606	6 243	-1 363		-1363
Maalahti	13 164	665	105,3	12 499	8 634	-3 865		-3865
Sonkajärvi	6 212	308	105,2	5 905	7 095	1 190	1 190	319
Riihimäki	48 826	2 277	104,9	46 549	53 939	7 391	7 391	1981

Hyvinkää	81 321	3 760	104,8	77 560	93 502	15 942	15 942	4273
Ähtäri	8 772	399	104,8	8 373	8 701	327	327	88
Pietarsaari	37 892	1 687	104,7	36 204	36 566	362	362	97
Kruunupyy	13 661	605	104,6	13 057	10 484	-2 573		-2573
Ilomantsi	7 262	317	104,6	6 945	8 786	1 841	1 841	493
Helsinki	1 218 347	53 051	104,6	1 165 296	1 897 700	732 404	732 404	19631 1
Lappeenranta	115 961	5 036	104,5	110 925	132 491	21 565	21 565	5780
Sodankylä	18 487	794	104,5	17 692	17 278	-414		-414
Luhanka	905	38	104,4	867	1 371	504	504	135
Puolanka	4 569	139	103,1	4 429	4 283	-147		-147
Muonio	5 276	145	102,8	5 131	4 460	-671		-671
Hyrynsalmi	3 319	91	102,8	3 228	3 430	202	202	54
Järvenpää	81 884	2 194	102,8	79 690	83 512	3 821	3 821	1024
Tervola	5 883	153	102,7	5 729	4 275	-1 455		-1455
Kaustinen	7 960	207	102,7	7 753	5 767	-1 986		-1986
Sievi	12 488	298	102,4	12 190	7 964	-4 226		-4226
Liminka	31 050	738	102,4	30 312	13 845	-16 466		-16466
Orivesi	14 170	319	102,3	13 850	14 070	220	220	59
Kemijärvi	10 493	145	101,4	10 349	11 222	873	873	234
Kivijärvi	2 024	16	100,8	2 008	2 010	2	2	1
Kustavi	1 443	10	100,7	1 433	2 571	1 138	1 138	305
Pyhäntä	4 179	24	100,6	4 156	2 536	-1 619		-1619
Enonkoski	2 504	-5	99,8	2 509	2 249	-259		-259
Savukoski	1 939	-5	99,8	1 944	2 472	528	528	142
Uusikaarlepyy	16 738	-41	99,8	16 779	12 240	-4 539		-4539
Rääkkylä	2 435	-12	99,5	2 447	2 689	242	242	65
Ranua	9 133	-50	99,5	9 184	4 543	-4 640		-4640
Kolari	8 283	-46	99,4	8 329	7 339	-989		-989
Lieksa	14 761	-95	99,4	14 856	18 094	3 239	3 239	868
Kerava	69 394	-609	99,1	70 003	70 822	819	819	220
Kemi	30 174	-492	98,4	30 666	35 496	4 830	4 830	1295
Pudasjärvi	16 007	-522	96,8	16 530	11 708	-4 821		-4821
Kuhmo	12 637	-423	96,8	13 060	13 133	73	73	20
Luoto	17 028	-582	96,7	17 611	7 283	-10 328		-10328
Muhos	19 882	-737	96,4	20 619	11 506	-9 113		-9113
Vantaa	483 977	-24 039	95,3	508 016	503 924	-4 093		-4093
Posio	4 695	-454	91,2	5 149	4 328	-821		-821

Hailuoto	2 275	-237	90,6	2 512	1 545	-966	-966
Tyrnävä	17 472	-1 823	90,6	19 295	7 607	-11 688	-11688
Pornainen	9 081	-1 003	90,0	10 084	8 401	-1 684	-1684
Salla	5 583	-707	88,8	6 290	5 382	-908	-908
Rautavaara	2 254	-297	88,4	2 551	3 379	828	828 222

Liite 3. Kuhmoisten kunnan ja Vantaan kaupungin tilastotietoja perusopetuksesta (lähde OPH:n tilastot, rahoitusraportit)

KUSTANNUSSOVELLUS 2023 *** PERUSOPETUS *** LOPULLINEN RAPORTOINTI *** PVM: 25.09.2024 ***
 *** RAPORTTI: K05K75 ***

-----taulu 1/ 151

002913 Kuhmoisten kunta 3 Kunta

	20.9.2022 (6 kk)	20.9.2023 (6 kk)	Vuosiarvo
Kokonaisoppilasmäärä, josta	114	120	117,0
- 9-vuotisen perusopetuksen oppivelv.ikäiset oppilaat	108	118	113,0
- vaikeasti kehitysvammaiset oppilaat	0	0	0,0
- muut pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat	0	0	0,0
- TUVa-opiskelijat	0	0	0
- valmistavan opetuksen oppilaat	6	2	4,0
- aikuisten perusopetuksen oppilaat (ei lisäopetus)	0	0	0,0

VARSINAISEN TOIMINNAN MENOT

	01 Palkkaukset	02 Muut menot	03 Arvonlisävero	04 Alv%	Menot yhteensä euroa	Menot *) yhteensä e/oppilas
010 Opetus	980.168	131.813			1.111.981	9.841
020 Majoitus ja kuljetus	0	290.395			290.395	2.570
031 Ruokailu	0	90.859			90.859	804
039 Muu oppilashuolto	130.428	19.911			150.339	1.330
061 Sisäinen hallinto	145.167	56.825			201.992	1.788
120 Kiinteistöjen ylläpito						
Sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset		189.960			189.960	1.681
062 Muut kiinteistöskustannukset	0	15.327			15.327	136
090 Pienet hankkeet		0	0	0,0	0	0
Yhteensä	1.255.763	795.090			2.050.853	18.149
040 Sairaalaopetus (kunnallinen)	0	131			131	
070 Vaik. kehitysvammaisten opetus	8.785	40.327			49.112	0
050 Muu pidennettyjen opetus	0	0			0	0
082 Perusopet. valmistava opetus	46.926	3.082			50.008	12.502
100 Yhteensä	1.311.474	838.630			2.150.104	18.377

Varsinaisen toiminnan opetustuntien lukumäärä	12.329	Menot yhteensä euroa/tunti	174
- josta tukiopetustuntien lukumäärä	74		
Muun toiminnan opetustuntien lukumäärä	0		
Sairaalaopetuksen hoitopäivien lkm (kunnallinen)	0	Sairaalaopetus euroa/hoitopäivä	0

Vuosiluokat 1-9:	20.9.2022	20.9.2023	Vuosiarvo		
Kuljetettavia oppilaita	55	57	56,0		
Majoitettavia oppilaita	0	0	0,0	Majoitus ja kuljetus euroa/ majoitus- ja kuljetus oppilas	5.186
Yhteensä			56,0		

Kunnallisan kehittämissäatiön Julkaisut-sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala
KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso
KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto
MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö
OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen
TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo
IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)
FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen
VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen
KUMPPANUUDELLA KUNTOON-KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki
NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen
PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas
AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)

15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)

16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom & Reima
Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)

17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)

18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)

19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari & Hanna
Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ (2018)

20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)

21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTUMISTA
PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)

22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYKSEEN (2019)

23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)

24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu &
Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAI SOPISTON MERKITYS KUNNALLE
JA ALUEELLE (2019)

25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)

26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SOSIAALI-
JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)

28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSERNEISSA
(2019)

29 Erkki Vauramo
SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULEVAISUUS
(2019)

30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä
DIGITAALISET PORTFOLIOT SUOMALAI SESSA VARHAISKASVATUKSESSA (2020)

31 Pekka Kettunen
KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA VAI HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ (2020)

32 Anne Kallio
KUNTIEN TYÖLLISTYMISPALVELUT – ELINVOIMAN VAHVISTAMISTA VAI
SOSIAALIPALVELUA? (2020)

33 Arto Haveri
TULEVAISUUDEN KUNTAJOHTAMINEN (2020)

34 Taina Peltonen
KOULUTUSVIENTI – KUNTIEN UUSI PALVELUTUOTE? (2020)

35 Olli-Pekka Ryytänen, Erkki Vauramo, Teemu Malmi & Ville Koikkalainen
SOTE JA IKÄÄNTYMISEN ONGELMAT – SELVIÄMISPOLUN ETSINTÄÄ (2020)

36 Marja Keväjärvä, Maria Lindholm & Arto Reiman
ETTÄ JOKU NÄKEE MUT – OMAISHOITAJAN HYVINVOINTI JA TARPEET
(2020)

37 Antti Mykkänen
KUNTADEMOKRATIA – VALTUUTETTUKYSELY 2020 (2021)

38 Fredrika Jakola & Eeva-Liisa Prokkola
VOIDAANKO RAKENNERAHASTOILLA VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄKÖKULMA
(2021)

39 Toni Ryytänen, Torsti Hyyryläinen & Ryo Umeda
DIGITAALISET ALUSTA EKOSYSTEEMIT JA KUNTIEN ELINVOIMA –
TAPAUSTUTKIMUS JAPANISTA (2021)

40 Riikka Lämsä, Mia Niemi & Marjaana Seppänen
KOTI SAIRAALANA – ONNISTUNEEN KOTISAIRAALATOIMINNAN
EDELLYTYKSET (2021)

41 Juha Hämäläinen
SOSIAALISESTI KESTÄVÄ YHTEISKUNTA – LÄHTÖKOHTIA, SUUNTAVIIVOJA,
REUNA EHTOJA (2021)

42 Tiina Mäkelä & Marja Kankaanranta
COVID-19-PANDEMIAN VAIKUTUKSET TULEVAISUUDEN
OPPIMISYMPÄRISTÖIHIN (2021)

43 Tuomas Zacheus, Mira Kalalahti, Janne Varjo & Samira Harjula
YHTEISTYÖ NUORTEN OPINTO- JA URAOHJAUKSESSA (2021)

44 Hanna Wass, Timo M. Kauppinen, Paula Saikkonen & Heikki Hiilamo
KENEN HYVINVOINNISTA PUOLUEET VÄLITTÄVÄT? (2021)

45 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo,
Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.)
SOTE-SOPAN KEITTOKIRJA – SOTE-UUDISTUKSEN TAUSTATEKIJÄT JA
KÄÄNNNEKOHDAT (2021)

46 Ilmo Parvinen, Olli-Pekka Ryynänen & Erkki Vauramo
TEESEJÄ SOTEKESKUSTELUUN (2021)

47 Ilmo Parvinen
SUOMEN TERVEYDENHUOLTO 2036 kansalaiskeskeisenä ja valtiovastuisena
(2021)

48 Mari Kangasniemi, Helena-Leino-Kilpi, Tanja Moilanen, Oili
Papinaho, Helena Siipi, Sakari Suominen & Riitta Suhonen
HOIDON LAIMINLYÖNNIT IKÄÄNTYNEIDEN YMPÄRIVUOROKAUTISESSA PALVELUSSA –
itsemääräämisoikeus ja ihmisarvoinen hoito (2021)

49 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU - SOTEN
UUSI ALKU, OSA III (2021)

50 Anna-Maija Pyykönen, Johanna Lammintakanen & Aini Pehkonen
SYRJIIKÖ DIGITALISOINTI IHMISIÄ SOSIAALIPALVELUISSA? (2022)

51 Satu Ojala, Markku Sippola & Paul Jonker-Hoffrén
JULKISALOJEN PALKKANEUVOTTELUT MÄÄRITTÄVÄT KOKO PALVELUJÄRJESTELMÄN
TULEVAISUUTTA
(2022)

52 Antti Mykkänen
SUOMALAISEN KUNTAJOHTAMISEN TILA JA TULEVAISUUS 2022 (2022)

53 Samuli Aho & Jari Kaivo-oja
KUNTASUKU-PROJEKTI: SUOMEN KUNTIEN LAPSI-, VANHUS- JA VÄESTÖLLISEN
HUOLTOSUHTEE TARKASTELUA MAAKUNTATASOLLA KÄYTTÖTALouden
NÄKÖKULMASTA AJANJAKSOLLA 2015–2019 (2022)

54 Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen
KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET –TUTKIMUS
NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN JA VAMMAISNEUVOSTOJEN
VAIKUTUSVALLASTA (2022)

55 Marita Rautiainen ja Suvi Konsti-Laakso
TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI: STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA (2022)

56 Leena Forma, Mari Aaltonen, Pia Teräväinen ja Jutta Pulkki
MIKÄ MAKSAA JA KUKA MAKSAA? IKÄÄNTYNEIDEN HOIDON KUSTANNUKSET JA
RAHOITUS -PILOTTITUTKIMUS
(2023)

57 Lotta-Maria Sinervo, Meri Pulkkinen, Katri Yrjölä ja Harri Laihonen
KESTÄVÄ KUNTATALOUS: RAPORTOINNISTA KESTÄVYYDEN JOHTAMISEEN
(2023)

58 Raimo Ikonen, Timo Kietäväinen, Markku Lehto ja Rauno Lämsä
RAKENTEET KUNTOON – EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNO REMONTTIIN
(2023)

59 Olli-Pekka Ryynänen & Erkki Vauramo
HYVINVOINTIALUEIDEN SEURAAVA ASKEL
(2023)

60 Sami Borg
MAAKUNNAT VERTAILUSSA - TAUSTARAPORTTI MAAKUNTIEN RAKENNETEKIJÖISTÄ JA
KAKSIN MAAKUNTAPUNTAREISTA
(2023)

61 Ira Verma: SOTE-TILOJEN KÄYTTÖTARKOITUKSEN MUUTOS – KÄYTÖSTÄ
POISTUVIEN TILOJEN KEHITTÄMINEN RESURSSIVIISAASTI (2023)

62 Akseli Tiensuu & Anni Jäntti: HYVINVOINTIALUEIDEN
VAIKUTTAMISTOIMIELIMET KANSALAISSOALLISTUMISEN KANAVINA (2023)

63 Timo Aro, Rasmus Aro, Tuomas Hanhela ja Eero Laesterä: ALUEIDEN VÄLISET
ELINVOIMA-, VETOVOIMA- JA PITOVOIMAEROT (2023)

64 Sami Borg: KUNTAJOHTAJAT KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN
YHTEISTYÖSTÄ (2023)

65 Hannes Manninen & Tapani Tölli: TOTTA VAI TARUA – SOTEUUDISTUKSEN
HIMMELI-, BYROKRATIA- JA KUSTANNUSTEN KASVUVÄITTEET LUKUJEN
VALOSSA – MITÄ PITÄISI TEHDÄ? (2023)

66 Ossi Kotavaara, Pauliina Björk, Martti Saarela ja Matti Muhos:
ALUETILASTOLLINEN KATSAUS MIKROYRITYSTEN SEKÄ PIENTEN JA
KESKISUURTEN YRITYSTEN ALUEELLISEEN KEHITYSKUVAAN (2024)

67 Lasse Oulasvirta. KUNTIEN VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ FISKAALIN
OIKEUDENMUKAISUUDEN NÄKÖKULMASTA (2025)

Lasse Oulasvirta

KUNTIEN VALTIONAPUJÄRJESTELMÄ FISKAALIN OIKEUDENMUKAISUUDEN NÄKÖKULMASTA

Petteri Orpon hallitus pyrkii uudistamaan kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän siten, että ne vastaavat kuntien uutta roolia sote-uudistuksen sekä TE-uudistuksen jälkeen. Hallitus pyrkii varmistamaan kaikkien kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut ottaen huomioon muuttotappiokuntien tarpeet ja alueiden erilainen demografinen kehitys. Samalla uudistus pyrkii vahvistamaan kasvavien kuntien ja kaupunkien edellytyksiä investoida kasvuun ja hoitaa sosiaalisia ongelmia.

Edellä mainitut tavoitteet ilmaisevat hallituksen halun edistää kuntien fiskaalia yhdenvertaisuutta. Ongelmana on se, että ne on asetettu yleisellä tasolla ilman tarkempaa keinojen yksilöintiä. Hallituksen muotoilu tavoitteista ja ehto siitä, että uudistus on kustannusneutraali, muodostavat monitavoitteisen päätöksenteko-ongelman, jota on vaikea ratkaista valtionosuusjärjestelmän uudistamisesityksellä.

Professori Lasse Oulasvirran tuore tutkimusraportti arvioi, millaisia tasoituskriteereitä valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa pitäisi soveltaa, jotta järjestelmää korjattaisiin oikeudenmukaisesti.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ