



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:51



Kunta-asiat

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:51

Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa

Unna Heimberg

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-033-4

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Syyskuu 2019	
Tekijät	Unna Heimberg		
Julkaisun nimi	Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:51		
Diaari/hankenumero		Teema	Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-367-033-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-033-4		
Sivumäärä	63	Kieli	Suomi
Asiasanat	Kunta-asiat, valtionosuusjärjestelmät, kunnat, valtionosuudet, Pohjoismaat		
Tiivistelmä	<p>Valtiovarainministeriö julkaisi maaliskuussa 2019 esiselvityksen kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeista (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18). Esiselvityksessä nostettiin esiin Suomen valtionosuusjärjestelmän lisäksi huomioita myös Ruotsin järjestelmästä. Työn aikana kuitenkin todettiin, että valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa olisi tarpeellista perehtyä vielä tarkemmin muiden maiden valtionosuusjärjestelmiin.</p> <p>Raportin tarkoituksena on ollut selvittää Ruotsin, Tanskan ja Norjan valtionosuusjärjestelmien rakenteita sekä näissä maissa valtionosuusjärjestelmiin jo tehtyjä tai mahdollisesti suunnitteilla olevia uudistuksia. Tämän lisäksi jokaisesta tarkasteltavasta maasta on selvitetty julkishallinnon yleiskuva sekä kuntien ja alueiden tulorakenteet.</p> <p>Raportissa esitellään, ja yleispiirteisesti vertaillaan, Pohjoismaiden valtionosuusjärjestelmien osia ja erityispiirteitä sekä julkishallinnon rakenteita.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	September 2019	
Författare	Unna Heimberg		
Publikationens titel	Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa (Kommunernas statsandelssystem i de nordiska länderna)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:51		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-033-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-033-4		
Sidantal	63	Språk	Finska
Nyckelord	Kommunärenden, statsandelssystem, kommuner, statsandelar, Nordiska länderna		
Referat	<p>Finansministeriet publicerade i mars 2019 en förstudie om utvecklingsbehoven i anslutning till kommunernas statsandelssystem (Finansministeriets publikation – 2019/18, på finska). Förstudien behandlade förutom det finländska statsandelssystemet även observationer om det svenska systemet. Det blev under arbetets gång uppenbart att man bör studera även andra länders statsandelssystem ännu noggrannare under den fortsatta reformeringens gång.</p> <p>Målet med rapporten har varit att utreda strukturerna hos statsandelssystemen i Sverige, Danmark och Norge, liksom även eventuella reformeringar av systemen som antingen genomförts eller planeras i dessa länder. Dessutom har man skilt för vart lands del utrett den offentliga förvaltningen på allmän plan samt kommunernas och regionernas inkomststrukturer.</p> <p>Rapporten presenterar och jämför på allmän plan delarna i och särdragen hos de nordiska statsandelssystemen samt strukturerna inom den offentliga förvaltningen i respektive land.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	September 2019	
Authors	Unna Heimberg		
Title of publication	Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa (Municipalities' systems of central government transfers to local government in Nordic countries)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:51		
Register number		Subject	Local government affairs
ISBN PDF	978-952-367-033-4	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-033-4		
Pages	63	Language	Finnish
Keywords	local government affairs, systems of central government transfers to local government, municipalities, central government transfers to local government, Nordic countries		
<p>Abstract</p> <p>In March 2019, the Ministry of Finance published a preliminary study on the development needs of the system of central government grants to local government (Ministry of Finance publications 2019: 18). In addition to the Finnish system of central government grants to local government, the preliminary study also highlighted issues on the system in Sweden. However, it was found during the work that when reforming the system of central government grants to local government, it would be necessary to learn more about the systems of central government transfers in other countries.</p> <p>The aim of the report was to investigate the structures of the systems of central government grants to local government in Sweden, Denmark and Norway and the reforms already done or possibly planned to the systems. In addition to this, the general picture of public administration was examined in each country as well as the income structures of municipalities and regions.</p> <p>The report presents, and briefly compares, the components and special features of the Nordic systems of central government transfers and public administration structures.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

ESIPUHE

Valtiovarainministeriö julkaisi maaliskuussa 2019 esiselvityksen kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeista (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:18). Esiselvityksessä nostettiin esiin Suomen valtionosuusjärjestelmän lisäksi huomioita myös Ruotsin järjestelmästä. Työn aikana kuitenkin todettiin, että valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa olisi tarpeellista perehtyä vielä tarkemmin muiden maiden valtionosuusjärjestelmiin.

Tämän raportin tarkoituksena on ollut selvittää Ruotsin, Tanskan ja Norjan valtionosuusjärjestelmien rakenteita sekä näissä maissa valtionosuusjärjestelmiin jo tehtyjä tai mahdollisesti suunnitteilla olevia uudistuksia. Valtionosuusjärjestelmän rakenteen lisäksi jokaisesta tarkasteltavasta maasta selvitettiin julkishallinnon yleiskuva sekä kuntien ja alueiden tulorakenteet. Raportin loppuosassa tehty vertailu nostaa esille järjestelmissä havaittuja eroavaisuuksia.

Tietolähteinä raportissa on käytetty pääsääntöisesti maiden viranomaisten julkaisuja ja selvityksiä sekä tilastotietoja.

Tehtävä on suoritettu kolmen kuukauden harjoittelujakson aikana, joka mahdollisti Ruotsin, Tanskan ja Norjan järjestelmiin perehtymisen.

Harjoitteluni ohjaajina ovat toimineet finanssineuvos Markku Nissinen ja neuvotteleva virkamies Ville Salonen. Asiantuntevaa apua olen saanut myös yksikön päälliköltä, finanssineuvos Tanja Rantaselta. Iso kiitos teille, ja koko Kunta- ja aluehallinto-osastolle.

Unna Heimberg
Korkeakouluharjoittelija
Kunta- ja aluehallinto-osasto
Valtiovarainministeriö

Sisältö

Esipuhe	6
1 Lyhyesti Suomen järjestelmästä	8
2 Ruotsi	12
2.1 Julkisen hallinnon rakenne ja tehtävienjako.....	12
2.1.1 Kuntien ja alueiden tulorakenne	14
2.2 Valtionapujärjestelmä	17
2.2.1 Viime vuosien kehitys	18
2.2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenne.....	19
2.2.3 Valtionavustukset	24
2.3 Valtionapujärjestelmän muutostarpeet	25
2.3.1 Valtionapujärjestelmän uudistukset.....	26
3 Tanska	27
3.1 Julkisen hallinnon rakenne ja tehtävienjako.....	27
3.1.1 Kuntien ja alueiden tulorakenne	29
3.2 Valtionapujärjestelmä	34
3.2.1 Viime vuosien kehitys	34
3.2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenne	35
3.2.3 Muita tuki- ja tasausjärjestelmiä.....	39
3.3 Valtionapujärjestelmän muutostarpeet.....	41
4 Norja	42
4.1 Julkisen hallinnon rakenne ja tehtävienjako.....	42
4.1.1 Kuntien ja maakuntien tulorakenne	44
4.2 Valtionapujärjestelmä	46
4.2.1 Viime vuosien kehitys	46
4.2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenne	47
4.2.3 Muita tuki- ja tasausjärjestelmiä.....	52
4.3 Valtionapujärjestelmän muutostarpeet ja tulevat uudistukset.....	52
5 Julkishallinnon ja valtionosuusjärjestelmien vertailua	53
6 Johtopäätöksiä ja lopetussanat	60

1 Lyhyesti Suomen järjestelmästä

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä sairastavuudeltaan, väestörakenteeltaan ja tulopohjaltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Vuonna 2017 noin 19,2 % kuntien tuloista muodostui käyttötalouden valtionosuuksista.

Valtio osallistuu kuntien tehtävien ja toiminnan rahoitukseen sekä valtionosuuksilla että valtionavustuksilla. Valtionosuuksilla tarkoitetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukaista valtionosuutta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaista rahoitusta. Vuonna 2019 kuntien valtionavut ovat noin 10,5 mrd. €, josta laskennalliset valtionosuudet ovat yhteensä noin 9,53 mrd. € ja muut valtionavut noin 0,97 mrd. €. Laskennallisista valtionosuuksista peruspalvelujen valtionosuus on 8,49 mrd. €.

Valtionosuudet ovat luonteeltaan yleiskatteellisia, joten kunnat voivat itse päättää niiden kohdentamisesta. Pääosa valtion rahoituksesta kohdennetaan kunnille ja muille opetuksen järjestäjille valtionosuuksien kautta.

Valtionavustukset ovat korvamerkittyä rahoitusta tiettyyn toimintaan tai hankkeeseen ja niihin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001), ellei toisin säädetä. Valtionapujen kokonaisuudessa niiden merkitys on selvästi valtionosuuksia pienempi, mutta yksittäisen kunnan kannalta avustuksilla voi olla suuri merkitys, esimerkkinä perustamishankkeisiin myönnetty avustus. Vuonna 2019 kunnille myönnettävien valtionavustusten osuus on noin 10 prosenttia kunnille myönnettävien valtionapujen kokonaismäärästä.

1 Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:18.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

Hallinnollisesti kaksiosaisen valtionosuusjärjestelmän (katso kuva 1) euromääräisesti merkittävämpi osa, valtiovarainministeriön hallinnoima kunnan peruspalvelujen valtionosuus, muodostaa pääosan kuntien valtionosuusrahoituksesta. Vuonna 2019 sen määrä on yhteensä noin 8,491 mrd. €.

Rakenteellisesti peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on kaksiosainen. Peruspalvelujen valtionosuus koostuu tarve- ja olosuhde-erojen ja kuntien välisten tulopohjan erojen tasauksista. Lisäksi peruspalvelujen valtionosuuteen kuuluvat erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamen kotiseutualueen lisäosat sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset.

Tarve- ja kustannuserojen tasaus koskee lakisääteisiin valtionosuustehtäviin tarkoitettuja valtionosuuksia. Valtionosuustehtäviä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kirjastotoimi, yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus. Niiden yhteenlasketut laskennalliset kustannukset muodostavat niin sanotun kustannuspohjan, josta valtio rahoittaa valtionosuusprosentin mukaisen osuuden, 25,37 prosenttia vuonna 2019. Loppuosa laskennallisesta kustannuksesta, 74,63 prosenttia vuonna 2019, on kuntien itse rahoittamaa (omarahoitusosuus). Kun kustannuspohja kerrotaan valtionosuusprosentilla, saadaan koko maan valtionosuuden määrä. Laskennallisen kustannuksen ja valtionosuuden erotuksena puolestaan saadaan kuntien omarahoitusosuus. Vuosittaisessa kustannustenjaon tarkistuksessa laskennalliset kustannukset tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Tarkistus tehdään koko maan tasolla, ei kuntakohtaisesti. Tarveperusteiset kriteerit koostuvat pääosin ikäryhmähinnoista ja sairastavuudesta sekä osin kunnan olosuhteita kuvaavista tekijöistä.

Kuntien tuloja tasataan valtionosuusjärjestelmään sisältyvällä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella. Nimensä mukaisesti tulopohjan tasaus tasaa kunnan valtionosuuden määrää sen perusteella, miten kunnan laskennallisten verotulojen määrä poikkeaa maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Maan keskimääräisestä verotulosta käytetään termiä tasausraja. Tasauksessa huomioon otettaviin verotuloihin lasketaan kunnallisvero, kuntien osuus yhteisöverosta ja kiinteistövero ydinvoimalaitosten osalta. Tasauksessa verotulot määritetään laskennallisesti, mikä tarkoittaa sitä, että sekä kunnallisvero että kiinteistövero lasketaan maan keskimääräisten veroprosenttien mukaan. Tämä takaa sen, että yksittäisen kunnan veroprosentin muutos ei vaikuta sen tasauksen määrään. Kunta saa tasauslisää, mikäli sen laskennalliset verotulot ovat pienemmät kuin tasausraja. Tasauslisän määrä on 80 prosenttia kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Kunnan valtionosuuksiin tehdään tasausvähennys, mikäli sen laskennalliset verotulot ovat suuremmat kuin tasausraja. Tasausvähennys on lievästi progressiivinen, ja se on vähintään 30 prosenttia tasausrajan ylittävältä osalta.

Valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset voivat olla pysyviä tai määräaikaista rahoituseriä, jotka liittyvät valtion ja kuntien välisiin rahoitusjärjestelyihin. Ne ovat yleensä luonteeltaan valtio-kunta -rahoitussuhteessa kustannusneutraaleja. Selvästi merkittävin tällainen erä on verovähennyksiin liittyvät verotulomenetysten kompensaatiot, joiden kokonaismäärä on vuonna 2019 yhteensä noin 2 mrd. €. Valtion vuoden 2020 talousarviovalmisteluna verotulomenetysten kompensaatiot ehdotetaan siirrettäväksi omalle määrärahamomentille. Merkittäviä vähennyseriä ovat taas muun muassa perustoimeentulotuen kuntien rahoitusosuuteen ja kilpailukykysovimukseen liittyvät vähennykset. Valtionosuuteen tehtäviä vähennyksiä ja lisäyksiä on kritisoitu siitä, että ne hämärtävät kunnan saaman valtionosuuden määrää ja heikentävät näin valtionosuusrahoituksen läpinäkyvyyttä.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus

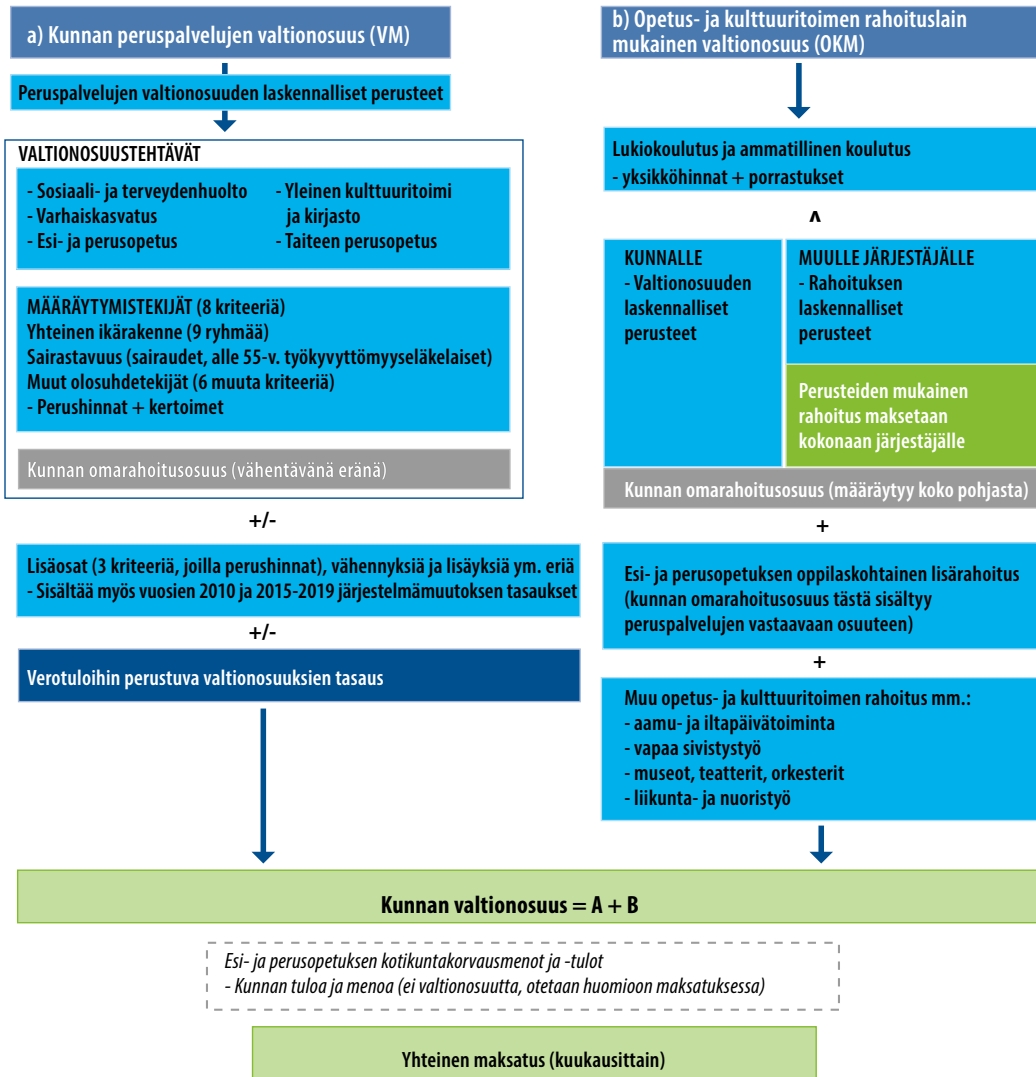
Valtionosuusjärjestelmän toinen osa (katso kuva 1), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukainen valtionosuusrahoitus, sisältää rahoituksen toisen asteen koulutukseen (lukiot ja ammatillinen koulutus), lisärahoituksen perusopetukseen ja rahoituksen muihin opetus- ja kulttuuritoimen tehtäviin, esimerkiksi vapaaseen sivistystyöhön ja taidelaitoksille.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää esi- ja perusopetukseen lisärahoitusta sellaiseen toimintaan, joka ei sisälly valtiovarainministeriön hallinnoimaan kuntien ikäluokkapohjaiseen valtionosuusjärjestelmään. Erillinen rahoitus kohdistuu toimintaan, jonka laajuus kuntien kesken vaihtelee ja joka on kustannustasoltaan selvästi tavanomaista perusopetusta korkeampaa. Lisäksi osa tehtävistä on vapaaehtoisia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö päättää hallinnoimastaan rahoituksesta opetuksen järjestäjäkohtaisesti. Rahoituksen perusteena on valtiovarainministeriön vuosittain päättämä kotikuntakorvauksen perusosa, mistä johdetaan esi- ja perusopetuksen yksikköhinnat käyttäen rahoituslain mukaisia kertoimia. Yksityisen perusopetuksen järjestäjän yksikköhintaa korotetaan arvonlisäveron osuudella.

Rahoituksen perusteena olevien oppilasmäärien osalta lisäopetuksen, 5-vuotiaiden pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien esiopetuksen oppilaiden, kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisen vuoden oppilaiden, pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden, sisäoppilaitoslisän, koulukotikorotuksen ja joustavan perusopetuksen lisärahoitus määräytyvät varainhoitovuotta edeltävän vuoden syyskuun 20. päivän oppilasmäärän mukaan.

Kuva 1. Suomen valtionosuusjärjestelmän rakenne



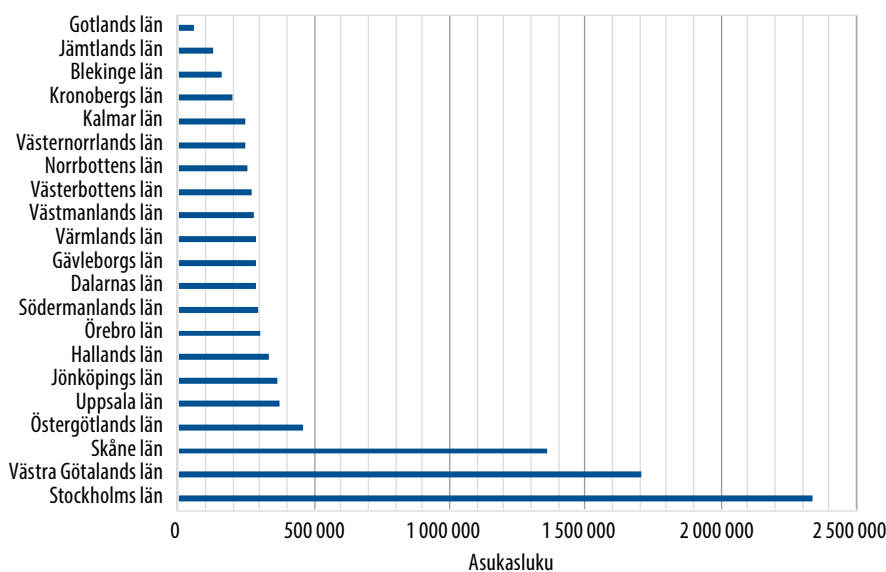
2 Ruotsi

2.1 Julkisen hallinnon rakenne ja tehtävienjako²

Julkisen hallinnon rakenne on Ruotsissa jaettu kolmeen eri tasoon. Valtionhallinnon lisäksi alueet (regioner, entiset maakäräjät³) vastaavat aluetason ja kunnat paikallistason hallinnosta.

Ruotsi on tällä hetkellä jaettu 21 lääniin, joiden maantieteellisillä alueilla toimii sekä valtionhallinnon lääninhallitukset sekä aluehallinnon alueet. Lääninhallitus on valtion yleisviranomaisen läänissä ja valvoo, että hallituksen linjaamat, valtakunnalliset tavoitteet täyttyvät myös läänitasolla. Mediaaniläänissä asui 286 547 asukasta vuonna 2018. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta suurimmassa osassa läänejä oli 200 000-500 000 asukasta vuonna 2018.

Kuvio 1. Ruotsin läänien asukasluvut vuonna 2018.



2 Ruotsin tilastotiedot, jos ei muuta mainita: SCB. 2019. (<https://www.scb.se/hitta-statistik/>)

3 Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar. Lain mukaan maakäräjät voivat vapaaehtoisesti ottaa vastuulleen aluekehittämism vastuun ja sen myötä käyttää alue-nimikettä. 1.1.2019 viimeisetkin maakäräjät muuttuivat alueiksi.

Alueen korkein päättävä elin on vaaleilla valittava aluevaltuusto. Alueita on 20, ja jokainen alue kattaa yhden läänin maantieteellisen alueen. Gotlannin läänissä ei poikkeuksellisesti ole aluetta, vaan Gotlannin kunta vastaa myös alueen tehtävistä.

Alueiden tärkeimmät vastuualueet ovat terveydenhuolto, sairaanhoito sekä alle 20-vuotiaiden hammashuolto. Alueet sekä kunnat vastaavat yhdessä julkisen liikenteen järjestämisestä. Alueet voivat vapaaehtoisesti ottaa vastuulleen myös kulttuuriin sekä esimerkiksi matkailuun ja koulutukseen liittyviä tehtäviä.

Vuodesta 2019 lähtien kaikilla alueilla on ollut muiden tehtävien lisäksi alueellinen kehittämisvastuu, joka kuului aikaisemmin lääninhallituksille.⁴

Ruotsissa on 290 kuntaa, jotka eroavat merkittävästi toisistaan niin asukasmäärältään, pinta-alaltaan kuin verotuloiltaan. Mediaanikunnassa asui 15 971 asukasta vuonna 2018. Kunnan korkein päättävä elin on kunnanvaltuusto.

Kunnilla on laaja kirjo sekä laissa määritettyjä, pakollisia tehtäviä että vapaaehtoisia tehtäviä. Kuntien tehtäväkenttä on laajempi kuin alueiden. Kuntien pakollisia tehtäviä ovat muun muassa sosiaalipalvelut, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, toisen asteen koulutus, vanhustenhuolto, vammaishuolto, kaavoitus sekä maankäytön ja infrastruktuurin suunnittelu. Usein kunnat hoitavat vapaaehtoisesti myös vapaa-ajantoimintaa, kulttuuri-toimintaa sekä asumiseen ja työllistymiseen liittyviä tehtäviä⁵.

Sekä alueiden että kuntien itsehallinto-oikeus on turvattu perustuslaissa (regeringsformen) vuodesta 1974 lähtien. Tähän sisältyy myös itsenäinen verotusoikeus. Tarkemmin kunnan ja alueiden organisaatiosta ja tehtävistä määrätään kuntalaissa (SFS 2017:725).

4 SKL. 2019. Alla landsting blir regioner. (<https://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/allalandstingblirregioner.26062.html>)

5 Statskontoret. 2011. Den offentliga sektorns utveckling. En samlad redovisning 2011. <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2011/Offentliga-sektorns-utveckling-2011.pdf>

Taulukko 1. Julkisen hallinnon tehtäväjako

Toiminta	Ruotsi
Koulutus	
Varhaiskasvatus	P
Esi- ja perusopetus	P
Toisen asteen koulutus	P
Sosiaali- ja terveydenhuolto	
Terveydenhuolto	A
Sairaanhoito	A
Hammashoito	A+P**
Sosiaalihuolto	P
Vanhustenhuolto	P
Vammaispalvelut	P
Ympäristöterveydenhuolto	P
Terveydenhuollon ennaltaehkäisy	A
Työvoimakeskukset	V
Maahanmuuttajien kotouttaminen	V
Infrastruktuuri*	P
Maankäyttö ja rakentaminen	P
Kirjasto- ja kulttuuritoimi	P
Palo- ja pelastustoimi	P
Kulttuuripalvelut	P
Liikuntapalvelut	P
Julkinen liikenne	A+P
Aluekehittäminen	A

V = Valtio A = Aluehallinto P = Paikallishallinto

* Kadut, vesi, energia, jätehuolto

** Alle 20-vuotiaiden hammashoito on aluehallinnon vastuulla

2.1.1 Kuntien ja alueiden tulorakenne⁶

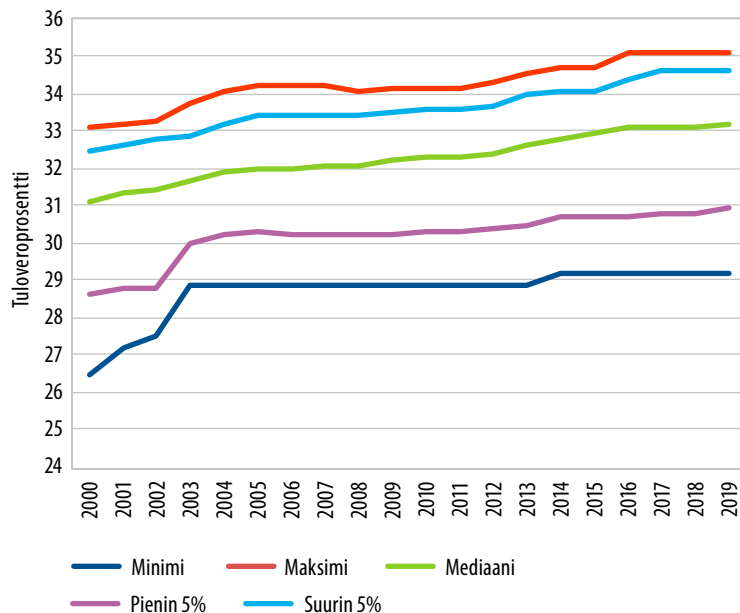
Kuntien ja alueiden tulot muodostuvat tuloverosta, valtion määrittelemästä kiinteistömaksusta, valtionavusta sekä muista tuloista. Merkittävin tulonlähde on tulovero, jonka verokannan jokainen kunta ja alue määrittelevät vapaasti itse. Kunnilla ja alueilla ei ole osuutta yhteisöveroon, eikä niillä ole käytössä kiinteistövero. Tulovero on siis ainoa alueellisen ja paikallisen veron muoto. Vuonna 2019 kuntien ja alueiden yhteenlaskettu keskimääräinen veroaste on 33,03 % (kunnat 21,63 % ja alueet 11,40 %).

⁶ SKL. 2019. Sektorin i siffror. (<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html>)

Kunnallinen kiinteistömaksu on 0,75 % talon verotusarvosta, kuitenkin enintään 7 687 SEK (noin 711 €) vuodessa.

Kuviossa 2 näkyy yhteenlasketun tuloveroprosentin kehitys Ruotsissa. Veroprosentit ovat nousseet tasaisesti kaikilla mittareilla. Veroprosenttien välillä on huomattavissa merkittäviä eroja, mutta erot eivät ole juuri kasvaneet viime vuosien aikana. Vuonna 2019 pienimmän ja suurimman veroprosentin välillä oli 5,97 prosenttiyksikköä.

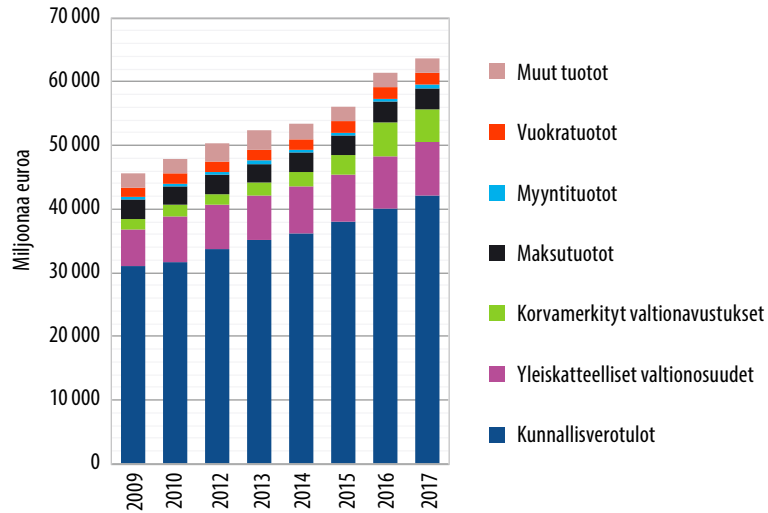
Kuvio 2. Kuntien ja alueiden yhteenlasketun tuloveroprosentin kehitys



Vuonna 2017 kuntien verotulojen osuus kokonaistuloista oli 66,1 %. Yleiskatteellisten ja kohdennettujen valtionapujen yhteenlaskettu osuus oli 21,3 % ja maksutuottojen osuus 5,2 %. Myynti- sekä vuokratuottojen yhteenlaskettu osuus oli 3,6 % ja muiden tuottojen osuus 3,7 %.

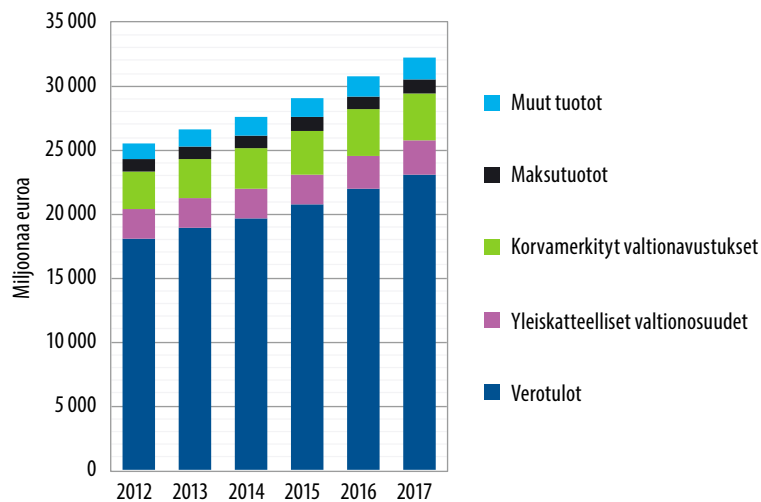
Kuntien verotulot ovat nousseet tasaisesti viime vuosina johtuen pääasiallisesti kunnallisverotuksessa verotettavien ansiotulojen kasvusta (kuviot 3). Myös valtionapujen määrä on kasvanut viime vuosina, erityisesti korvamerkityt valtionavustukset.

Kuvio 3. Ruotsin kuntien tulorakenteen kehitys



Kuviossa 4 on tarkasteltu Ruotsin alueiden tulorakennetta ja sen kehitystä viime vuosina. Vuonna 2017 alueiden kokonaistuloista 71,5 % koostui verotuloista. Valtionapujen yhteenlaskettu osuus oli 19,9 % ja maksutuottojen osuus 3,4 %. Muiden tuottojen osuus oli 3,7 %⁷.

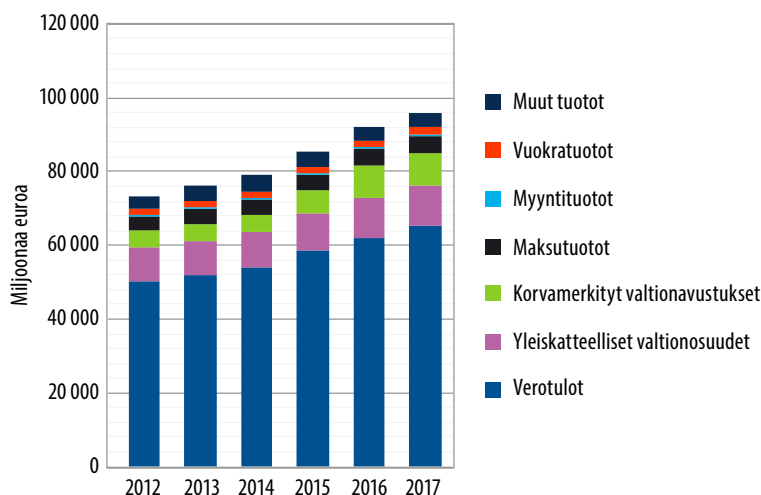
Kuvio 4. Ruotsin alueiden tulorakenteen kehitys



⁷ Vertailukelpoisuuden parantamiseksi tässä raportissa käytetään rahayksikkönä euroa. Kruunumäärät on muunnettu euroiksi 9.5.2019 kurssin mukaan (1 € = 10,80 SEK).

Kuntien ja alueiden yhteenlasketut tulot nousivat vuonna 2017 noin 95 milj. € (kuvio 5). Näistä 67,9 % oli kunnallisverotuloja. Valtionapujen yhteenlaskettu osuus oli 20,9 %.

Kuvio 5. Ruotsin alueiden ja kuntien yhteenlaskettu tulorakenne



2.2 Valtionapujärjestelmä

Ruotsissa valtionapujärjestelmä koostuu yleiskatteellisista valtionosuuksista sekä korvamerkityistä valtionavustuksista.

Ruotsin valtionosuusjärjestelmän (kommunala utjämningssystemet) tarkoitus on luoda yhdenmukaiset taloudelliset edellytykset kaikille kunnille ja alueille järjestää asukkailleen tasapuoliset julkiset palvelut riippumatta asukkaiden tulotasosta tai muista niin sanotuista rakenteellisista eroista (vertaa Suomen tarve- ja olosuhdetekijöihin).

Valtionosuusjärjestelmä koostuu viidestä eri osasta, jotka kaikki ovat yleiskatteellisia valtionosuuksia: tulopohjan taseus, kustannuspohjan taseus, rakenteellinen tuki, siirtymäavustus ja säätelyerä. Jokaiselle osalle on oma järjestelmänsä niin kunnille kuin alueillekin⁸. Valtionosuusjärjestelmän osat esitellään tarkemmin luvussa 2.2.

Vuonna 2019 yleinen valtionosuus kunnille on 7,2 mrd. € ja alueille 2,9 mrd. €.

⁸ Statskontoret. Det kommunala utjämningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

Korvamerkityt valtionavustukset ovat avustuksia, joita kunnat ja alueet voivat anoa tiettyihin tarkoituksiin. Vuonna 2018 Ruotsissa oli 180 erilaista korvamerkittyä valtionavustusta, joista 151 oli suunnattu kunnille ja 29 alueille. Vuonna 2016 avustukset olivat noin 2 mrd. € kunnille ja noin 1,1 mrd. € alueille.

Edellä mainittujen lisäksi korvamerkityiksi valtionavustuksiksi lasketaan usein myös valtion kulukorvaukset. Kunta tai alue voi saada kulukorvausta sellaisesta tietystä tehtävästä, jonka valtio on sille määrännyt hoidettavaksi. Vuonna 2016 kulukorvauksia maksettiin kunnille 3 mrd. € ja alueille 2,5 mrd. €⁹.

2.2.1 Viime vuosien kehitys¹⁰

Ruotsin nykyisen valtionosuusjärjestelmän perusta muodostui vuonna 1993, laajemman kuntataloudellisen uudistuksen myötä. Silloin suurin osa kohdistetuista valtionavustuksista poistettiin, ja yleiskatteellinen valtionosuusjärjestelmä otettiin käyttöön. Järjestelmä koostui sekä tulo- että kustannuspohjan tasauksista. Tulopohjan tasaus ei kuitenkaan koskenut sellaisia kuntia, joiden verotulot olivat keskimääräistä suurempia (vertaa Suomessaakin käytettyyn verotulotäydennykseen).

Vuonna 1996 tuli voimaan uusi valtionapujärjestelmä, joka koostui tulo- ja kustannuspohjien tasausten lisäksi yleisestä valtionosuudesta sekä siirtymäavustuksesta. Uusi järjestelmä koski kaikkia kuntia ja maakäräjiä. Yleinen valtionosuus oli erillinen määräraha, jota maksettiin kunnille yhdenmukainen summa asukasta kohden. Tasausten rahoitus oli kokonaan kuntien välinen ja maakäräjien välinen.

Vuoden 2005 uudistuksessa luovuttiin yleisestä valtionavustuksesta. Tämä korvattiin avustuksella, joka liitettiin tulopohjan tasaukseen. Tasausrajaa nostettiin kuntien osalta 100 prosentista 115 prosenttiin, ja maakäräjien osalta vastaavasti 110 prosenttiin. Tulopohjan tasauksen rahoitus siirtyi näin suurimmaksi osaksi valtiolle.

Vuonna 2012 tasausrajaa nostettiin maakäräjien osalta 115 prosenttiin. Syy tähän oli paikallisliikenteen järjestämisvastuun siirto kunnilta maakäräjille. Tämän myötä myös kunnallisverotuksen painotuksia piti muuttaa niin, että kuntien tuloveroprosentti laski ja maakäräjien nousi. Jotta epätoivotuilta vaikutuksilta vältyttäisiin, oli tulopohjan tasausjärjestelmän oltava symmetrinen kuntien ja maakäräjien välillä.

9 Statskontoret. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018. <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2019/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-landsting-2018/>

10 Statskontoret. Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2017/2017105.pdf>

Vuonna 2014 käytiin keskustelua siitä, miten tulotasausvähennykset vaikuttavat tasausta maksavien kuntien taloudelliseen kasvuun. Tämän seurauksena vähennysten kompensatioastetta pienennettiin 115 prosentin ylittävältä osalta 85 prosentista 60 prosenttiin. Kustannuspohjan tasauksessa päivitettiin myös monien osamallien muuttujien laskentaperusteita.

Vuonna 2016 tulotasausvähennykseen tehdyt kompensatiomuutokset peruttiin, ja voimaan astui taas 85 prosentin kompensatioaste.

2.2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenne

Tulopohjan tasaus¹¹

Tulopohjan tasauksella tasataan verotulojen eroja kuntien välillä ja alueiden välillä. Vuodesta 2005 lähtien Ruotsin valtio on rahoittanut suuren osan tästä tasauksesta. Pieni osa (noin 10 %) rahoituksesta tulee myös kunnilta ja alueilta, joiden tasaukseen tulee tasausvähennyks. Tulopohjan tasaus on määrällisesti merkittävin osa Ruotsin valtionosuusjärjestelmää (85 %).

Tulopohjan tasaus tapahtuu kahdessa rinnakkaisessa järjestelmässä erikseen kunnille ja alueille. Laskentamenettely ja periaatteet ovat kuitenkin molemmissa samat.

Tasaus perustuu aina kahden vuoden takaiseen keskimääräiseen koko maan veropohjaan per asukas. Jotta veropohja vastaisi tasausvuoden tasoa, muunnetaan sitä tasausvuotta edeltävän vuoden ja tasausvuoden arvioitua kehitystä kuvailevilla tekijöillä. Hallitus määrittelee tekijät joka vuosi budjettiesityksen yhteydessä.

Tulopohjan tasauksessa käytettävä tasausraja on tähän muunnettuun veropohjaan nähden 1,15-kertainen. Saadaan siis tasausraja, joka on 115 prosenttia koko maan keskimääräisestä verotettavasta tulosta asukasta kohden. Jos kunnan oma veropohja on tasausrajaa pienempi, saa kunta tasauslisää. Jos kunnan veropohja on suurempi kuin tasausraja, tulee kunnan tasaukseen vähennys.

Lisäyksen ja vähennyksen määrää laskettaessa tasausrajan ja kunnan oman veropohjan erotus kerrotaan niin sanotulla läänikohtaisella veroasteella. Läänikohtainen veroaste on jokaiselle läänille eri ja koostuu veroasteesta, verotuksen painopisteiden muutoksen eroja kuvaavasta tekijästä sekä tulopohjantasauksen kompensatioasteen määrävästä tekijästä.

11 Statskontoret. Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>

Joka tasausvuosi käytössä oleva läänikohtainen veroaste perustuu maan keskimääräiseen veroasteeseen vuodelta 2003. Keskimääräinen veroaste kunnille on tämän mukaan 20,64 % ja alueille 10,53 %.

Läänikohtaista veroastetta laskettaessa otetaan huomioon myös verotuksen painopisteiden muutokset vuodesta 1991 lähtien aina tasausvuoteen asti. Erityisesti 1990-luvulla verotuksen painopiste muuttui, kun toimintaa siirrettiin kunnilta alueille ja päinvastoin. Muutoksissa oli kuitenkin eroja, minkä takia läänikohtaista veroastetta korjataan. Sellaisen läänin kunnat, joissa veroaste on muuttunut yli 4,16 % (maan keskiarvo 1991-2003) saavat laskelmassa lisäyksen, joka vastaa muutoksen ja 4,16 prosenttirajan erotusta. Tällaisessa tilanteessa kyseiselle alueelle tulee vastaavasti saman suuruinen vähennys.

Kompensaatioaste on tasauslisäyksen saaville kunnille 95 % ja alueille 90 %. Jos kunnalle tai alueelle tulee tasausvähennys, on kompensaatioaste 85 % siltä osalta, joka ylittää 115 prosentin tasausrajan.

ESIMERKKI, TASAUSLISÄ KUNNILLE:

Läänikohtainen veroaste =
 [kompensaatioaste (0,95) * keskimääräinen veroaste (20,64)] + [verotuksen muutos läänissä – maan keskimääräinen vaihtelu (4,16)]



Tasauslisä kunnille, SEK/asukas =
 [(maan keskimääräinen verotulo per asukas * 1,15) – kunnan keskimääräinen verotulo per asukas] *
 läänikohtainen veroaste

Vuonna 2019 yhteensä 11 kuntaa maksoi tasausvähennystä. Näistä yhdeksän sijaitsee Tukholman alueella. Tasauslisäykset ja –vähennykset vaihtelevat paljon, suurin lisäyksen määrä on Värmlannin läänissä, Norjan rajalla sijaitsevassa Edassa (1 686 €/asukas) ja suurin vähennyksen määrä on Tukholman läänissä sijaitsevassa Danderydissä (-2 194 €/asukas).

Kustannuspohjan tasaus¹²

Ruotsissa kustannuspohjan tasauksen tarkoituksena on kompensoida kuntien ja alueiden rakenteellisista eroista johtuvia kustannuksia niin, että lakisääteinen toiminta on mahdollista järjestää. Kustannusten tasaus koskee siis sellaisia eroja, joihin kunnat ja alueet eivät itse voi vaikuttaa. Maksuista, tavoitetasosta tai tehokkuudesta johtuvia nettokustannuseroja ei esimerkiksi kompensoida.

Kustannuspohjan tasaus on suhteellisen pieni osa Ruotsin valtionosuusjärjestelmää. Maksetuista valtionosuuksista ainoastaan 9 % on kustannuspohjan tasausta.

Kustannuspohjan tasaus koostuu kuntien osalta kymmenestä osamallista ja alueiden osalta neljästä osamallista.

Taulukko 2. Kustannuspohjan tasauksessa käytettävät osamallit

Kuntien kustannuspohjan tasauksen osamallit	Alueiden kustannuspohjan tasauksen osamallit
Päivähoito	Terveyden- ja sairaanhoito
Esikoulu ja perusopetus	Julkinen liikenne*
Lukiokoulutus	Palkkakustannukset
Sosiaali-, perhe- ja päihdepalvelut	Väestömuutos
Vanhustenhuolto	
Palkkakustannukset	
Väestömuutos	
Ulkomaalaistaustaiset lapset	
Asutusrakenne	
Julkinen liikenne*	

*Yhteinen malli

Jokainen tasauksen osamalli kuvastaa toimintaa tai kustannuslajia. Jokaiselle osamallille lasketaan niin sanottu vakiokustannus (standardkostnad) asukasta kohden. Laskenta tehdään erikseen jokaiselle kunnalle ja alueelle.

Kun kaikkien osamallien vakiokustannukset lasketaan yhteen, saadaan kunnan tai alueen rakennekustannus (strukturkostnad) asukasta kohden. Jos tämä rakennekustannus ylittää maan keskimääräisen rakennekustannuksen, saa kunta tai alue kustannustasauslisäyksen. Jos kunta vastaavasti alittaa maan keskiarvon, tulee tasaukseen kustannustasausvähennys.

12 Statens offentliga utredningar. Lite mer lika - Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. SOU 2018:74. 2018. (<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/like-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>)

Maan painotettu keskimääräinen rakennekustannus on 3 760 euroa asukasta kohden vuonna 2019. Suurin osa kustannustasauksessa laskettavista kustannuksista muodostuu päivähoidosta, esi- ja perusopetuksesta sekä vanhustenhuollosta.

Kustannuspohjan tasauksen rahoitus on Ruotsissa kokonaan kuntien välinen ja alueiden välinen. Useat osamallit kompensoivat kuitenkin eri suuntiin, mikä tarkoittaa, että suuri osa lisäyksistä ja vähennyksistä kumoavat toisensa. Vuonna 2018 kuntien bruttotasauksesta 80 % kumoutui näin.

Jokaisen osamallin vakiokustannuslaskelma on moniosainen ja yksityiskohtainen. Joitakin muuttujia päivitetään vuosittain, joitain harvemmin. Joidenkin osamallien vakiokustannuksia muunnetaan tasausvuotta edeltävän vuoden ja tasausvuoden nettointaindeksien mukaan, jotta nämä olisivat tasausvuoden kustannustason mukaisia. Tämä ei kuitenkaan koske kaikkia osamalleja. Muuttujien tietoja toimittaa pääasiassa tilastoviranomainen SCB.

Rakenteelliset tuet¹³

Vuodesta 2005 alkaen valtionosuusjärjestelmään on kuulunut rakenteellinen tuki, joka määräytyy pääosin aluepoliittisin perustein. Rakenteellisen tuen kriteerit määräytyvät laissa (2004:773). Kunnat ja alueet voivat saada tukea, jos niillä oli oikeus lisäykseen tietyissä entisissä, aluepoliittisissa kustannustasauksen osamalleissa. Kunnille rakenteellinen tuki muodostuu entisestä ”heikko väestöpohja” –osamallista sekä ”elinkeinoja ja työllistymistä edistävät toimenpiteet” –osamallista. Myös huomattava tulojen pienentyminen uuden valtionosuusjärjestelmän myötä voi oikeuttaa tukeen.

Alueiden rakenteellinen tuki muodostuu entisestä ”pienet maakäräjät” –osamallista sekä ”huomattava lisäysten vähentyminen” –osamallista.

Vuonna 2019 rakenteellista tukea sai 21 % kunnista ja 30 % alueista. Suurin osa tuista kohdistui Norrbottenin, Västerbottenin, Jämtlandin ja Gotlannin alueille ja näiden kunnille. Koko maan tasolla rakenteellinen tuki muodostaa vain 1,4 % valtionosuuksista, mutta yksittäiselle kunnalle tai alueelle tuki voi olla merkittävä.

Rakenteellisen tuen määrä perustuu SCB:n tekemään laskelmaan. Tuki on toistaiseksi voimassa oleva, kiinteä vuosittainen summa per asukas. Näin ollen ainoastaan väestön muutos voi vaikuttaa tuen kokonaismäärään. Valtio rahoittaa tuen kokonaisuudessaan.

¹³ Statskontoret. Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

Siirtymäavustus¹⁴

Valtionosuusjärjestelmän muutoksilla on aina kunta- ja aluekohtaisia vaikutuksia. Isojen muutoksien vaikutuksia on haluttu pienentää niin, että muutoksen vuosittaista enimmäismäärää rajataan. Viimeinen siirtymäavustus on vuodelta 2014. Avustus on muodostettu siten, että vuosittainen, muutoksista johtuva tulojen pienentyminen tai menojen kasvu on maksimissaan 250 kruunua (n. 23 €) per asukas per vuosi.

Vuonna 2018 siirtymäavustusta maksettiin vielä seitsemälle kunnalle, jonka jälkeen avustus loppui kuntien osalta. Alueista ainoastaan Västerbotten saa avustusta vielä vuonna 2019.

Säätelyerä¹⁵

Ruotsin valtionosuusjärjestelmässä tulopohjan tasauksen rahoituksesta vastaa osittain valtio. Valtion osuuteen vaikuttaa suuressa määrin kunnallisen veropohjan kehitys. Valtionosuuden määrä päätetään ennen kuin veropohjan koko on tiedossa, mikä johtaa siihen, että valtion tulopohjan tasauksen kustannukset voivat todellisuudessa olla odotettua pienemmät tai suuremmat. Tämän takia valtionosuusjärjestelmään kuuluu säätelyerä.

Jos kaikkien järjestelmään kuuluvien netto-osuuksien yhteenlaskettu summa on pienempi kuin valtion päättämä summa, saa kunta tai alue säätelylisäystä erotuksen verran. Jos kunnan tai alueen nettoavustukset ovat suuremmat kuin valtion päättämä avustuskehys, tulee näille maksettavaksi säätelymaksu. Säätelyerä jaetaan tai peritään tasasuuruisesti per asukas.

14 Statens offentliga utredningar. Lite mer lika - Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting. SOU 2018:74. 2018. (<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/like-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>)

15 Statskontoret. Det kommunala utjämnningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

Taulukko 3. Kuntien ja alueiden valtionosuudet 2014-2019, milj. €.

	Tulopohjan tasaus		Kustannuspohjan tasaus		Rakenteelliset tuet	Siirtymäavustus	Säätelyerä	Valtionosuus
	Lisä	Vähennys	Lisä	Vähennys				
Kunnat								
2014	5 699	-359	561	-562	177	225	207	5 947
2015	5 984	-391	590	-591	177	72	-35	5 806
2016	6 388	-588	615	-616	97	73	-31	5 937
2017	6 756	-663	662	-664	97	24	-9	6 204
2018	6 949	-681	690	-693	98	3	147	6 513
2019	7 220	-702	743	-745	97	0	664	7 277
Alueet								
2014	2 509	-31	187	-187	59	84	-224	2 398
2015	2 640	-38	187	-187	59	44	-389	2 316
2016	2 813	-83	189	-189	49	22	-435	2 367
2017	2 971	-106	198	-199	49	13	-367	2 560
2018	3 063	-107	210	-211	50	7	-283	2 729

2.2.3 Valtionavustukset¹⁶

Kohdennettujen valtionavustusten tarkoitus on kannustaa kuntia ja alueita kehittämään toimintaansa tietyillä osa-alueilla. Avustusten kautta hallitus voi nostaa esille tärkeitä teemoja ja luoda kannustimia näiden alueiden kehittämiseen. Useimmat korvamerkityt avustukset kohdennetaan koulutukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ja vaatimuksena on usein vastasuoritus sekä loppuraportointi. Avustusten määrä ja kesto vaihtelevat suuresti.

Korvamerkittyjen avustusten määrä on noussut tasaisesti viime vuosina, ja Ruotsin Valtiokonttorin (Statskontoret) mukaan niitä oli 180 kappaletta sekä kunnille että alueille vuonna 2018. Näistä kaksi kolmasosaa on pysyviä avustuksia.

Kohdennettuihin valtionavustuksiin voidaan myös laskea tietyt kulukorvaukset kunnille ja alueille. Korvausta maksetaan sellaisesta tehtävästä, jonka valtio on määrännyt kunnalle tai alueelle hoidettavaksi. Viime vuosina kunnat ovat saaneet korvausta maahanmuuttoon ja integraatioon liittyvistä tehtävistä. Kohdennetut avustukset sekä kulukorvaukset esitetään usein yhteenlaskettuna eränä esimerkiksi kuntien tulorakenteessa.

¹⁶ Statskontoret. Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2018. <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2019/utveckling-av-den-statliga-styrningen-av-kommuner-och-landsting-2018/>

2.3 Valtionapujärjestelmän muutostarpeet

Vuonna 2010 OECD kiinnitti huomiota kolmeen seikkaan Ruotsin kuntien valtionosuusjärjestelmässä: 1) järjestelmän monimutkaisuuteen, 2) järjestelmän kykyyn ottaa huomioon maahanmuuttajien työmarkkinaintegroitumisesta johtuvia kustannuksia sekä 3) järjestelmän verotusta vääristävään kannustevaikutukseen.

OECD ehdotti ratkaisuksi ensinnäkin kustannuserojen tasauksen erottamista muista yleiskatteellisista valtionosuuksista ja sen yksinkertaistamista esimerkiksi vähentämällä laskentakaavaan muuttujia. OECD ehdotti myös, että maahanmuuton kustannuksia selvitetään tarkemmin ja että ensimmäisen polven maahanmuuttajien painoarvoa mahdollisesti tulisi kasvattaa. Tulopohjan tasauksen rahoitusta ehdotettiin myös muutettavaksi niin, että järjestelmästä tehtäisiin vaiheittain vähemmän tasaava. Näin varakkailla kunnilla ja alueilla olisi kannustin kehittää veropohjaansa.

Nykyisessä tulopohjan tasauksessa käytetään koko maan keskimääräistä veropohjaa tasausrajana. Täten yksittäinen kunta tai maakunta ei voi verotustaan muuttamalla vaikuttaa tasauksen määrään. On kuitenkin havaittu, että järjestelmä vaikuttaa sekä varakkaiden että köyhien kuntien halukkuuteen kehittää omaa veropohjaansa. Köyhemmissä kunnissa luotetaan järjestelmään ja uskotaan että sen kautta kunnalle saadaan kohtuulliset tulot myös ilman verojen nostoa. Varakkaimmissa kunnissa voidaan toisaalta kokea, että kunnat eivät itse pääse tehokkaasti hyödyntämään verotuloja.

Ruotsin kustannuspohjan tasausjärjestelmä koetaan erittäin monimutkaiseksi, mikä on heikentänyt läpinäkyvyyttä. Järjestelmän useita osamalleja sekä monimutkaisia laskentakaavoja tulisi yksinkertaistaa. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa myös sen, että kunnat voivat vaikuttaa joidenkin osamallien muuttujiin ja näin vaikuttaa tasauksen määrään.

Vaikka valtionosuusjärjestelmän monitorointia ja arviointia on Ruotsissa tehostettu, ei näihin ongelmiin ole vielä saatu ratkaisua. Maahanmuuton kustannuksia on yritetty kompensoida lisäämällä korvamerkittyjä avustuksia, mikä voi olla toimiva ratkaisu lyhyellä aikavälillä. Korvamerkityillä avustuksilla on kuitenkin omat ongelmansa. Korvamerkittyjä avustuksia myönnetään Ruotsissa paljon, ja niiden katsotaan heikentävän rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja kuntien itsehallintoa. Korvamerkittyjen avustusten havittelu voi myös liiaksi viedä kunnan huomion paikallisista tarpeista. Tasaisesti kasvava korvamerkittyjen valtionavustusten määrä on OECD:n arvion mukaan hälyttävällä tasolla¹⁷.

17 Territorial Reviews Sweden 2017. Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy. OECD:n julkaisusarja: Territorial reviews. Julkaistu 8.3.2017.
(<http://www.oecd.org/sweden/oecd-territorial-reviews-sweden-2017-9789264268883-en.htm>)

2.3.1 Valtionapujärjestelmän uudistukset

Ruotsissa valmistellaan parhaillaan kustannuspohjan tasausjärjestelmän uudistusta. Muutostarpeita on selvitetty vuoden 2018 aikana, ja esiselvitys on kevään 2019 aikana lausuntokierroksella kunnissa.

Uudistuksen myötä hallitus haluaa yksinkertaistaa kustannustasauksen järjestelmää. Esiselvityksessä ei kuitenkaan ehdoteta suuria muutoksia tämän suhteen, vaan pyritään ennemminkin kuvaamaan järjestelmää ja laskelmia paremmin. Esiselvityksen mukaan käsitys järjestelmän monimutkaisuudesta on liioiteltua.

Komitean muutosehdotukset koskevat muun muassa indeksikorotuksia, uutta osamallia maahanmuuttajien kunnalliseen aikuis- ja ruotsinkielenkoulutukseen, koulutustason huomioon ottamista väestön terveyden ja hyvinvoinnin tekijänä, harvan asutuksen huomioon ottamista esikoulu- ja vanhustenhuollon tekijöissä sekä harvaanasuttujen alueiden ambulanssimatkojen kompensaaion korottamista ja lasten määrän muutoksen huomioon ottamista sekä kasvavissa että väestöään menettävissä kunnissa. Ehdotusten kokonaisvaihtokutuksena arvioidaan kustannusten korvauksen osalta kustannuserojen tasauksen nettomaksajina olevien kuntien osuuden laskevan nykyisestä 122 kunnasta 102:een¹⁸.

Ruotsissa selvitetään myös parhaillaan kuntien tehtävien ja rakenteiden muutostarpeita. Helmikuussa 2017 asetetun parlamentaarisen komitean tehtävänä on arvioida, missä määrin erilaisilla rakenteellisilla toimenpiteillä (kuntien yhteistyö, kuntien yhdistyminen, tehtävien muutokset, erilainen vastuunjako kuntien kesken sekä mahdolliset muut toimenpiteet) voidaan vahvistaa kuntien kykyä kohdata yhteiskuntakehityksen haasteita. Selvityksen on tarkoitus valmistua viimeistään lokakuussa 2019¹⁹.

18 Statens offentliga utredningar. Lite mer lika - Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting. SOU 2018:74. 2018. (<https://www.regeringen.se/4a78db/contentassets/484eed9ac52944b18eea995eb2f6c178/lite-mer-lika.-oversyn-av-kostnadsutjamningen-for-kommuner-och-landsting-sou-201874.pdf>)

Statskontoret. Det kommunala utjämnningssystemet – en beskrivning av systemet från 2014. (<http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/201402.pdf>)

19 Statens offentliga utredningar. Kommunutredningen (Fi 2017:02) (<http://www.sou.gov.se/kommunutredningen/>)

3 Tanska

3.1 Julkisen hallinnon rakenne ja tehtävienjako²⁰

Vuonna 2007 Tanskassa toteutettiin laaja kunta- ja aluehallintouudistus, minkä myötä Tanskan julkisesta hallinnosta tuli kolmitasoinen. Uudistuksessa vähennettiin merkittävästi kuntien määrää 271 kunnasta 98 kuntaan. Myös tehtävienjakoa sekä valtionosuusjärjestelmää muutettiin. Tanskan läänit lakkautettiin ja niiden tilalle muodostettiin viisi aluetta (regioner).

Alueille ei uudistuksen yhteydessä annettu verotusoikeutta, vaan niiden rahoitus tulee suoraan valtiolta ja kunnilta. Näin ollen alueet eivät täytä Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon määritelmää. Alueiden tehtävät on tarkasti määritelty laissa (Regionsloven, LBK nr 1032 af 06/07/2018), eikä niillä ole mahdollisuutta ottaa hoitaakseen muita tehtäviä edes vapaaehtoisesti. Tärkein ja kustannuksiltaan suurin tehtävä on terveydenhuollon järjestäminen. Tämän lisäksi alueilla on oman alueen kehittämis- ja kasvun edistämistä. Myös kuntarajat ylittävä joukkoliikenne on alueiden vastuulla.

Tanskan viisi aluetta ovat pinta-alaltaan ja väestömäärältään hyvin erilaiset (taulukko 4). Pääkaupungin alue (Region Hovedstaden) on pinta-alaltaan kaikista pienin mutta väestöltään suurin. Jokaisen alueen korkein päättävä elin on vaaleilla valittava aluevaltuusto (regionsråd).

²⁰ Tanskan tilastotiedot, jos ei muuta mainita: Danmarks statistik.
<https://www.dst.dk/da/Statistik/kommunekort/statistikbanktabeller-paa-kommuneniveau>

Taulukko 4. Tanskan alueet

Alue	Asukasluku (1.1.2019)	Kuntamäärä	Pinta-ala, km ²
Hovedstaden	1 835 562	29	2 561
Sjælland	836 738	17	7 273
Syddanmark	1 223 348	22	12 191
Midtjylland	1 320 678	19	13 142
Nordjylland	589 755	11	7 931

Lähde: Danmarks statistik

Hallintouudistuksen yhteydessä kuntien tehtäviä lisättiin. Lakkautetuilta lääneiltä siirrettiin tehtäviä ja niiden mukana myös verotuloja kunnille. Suurin osa terveydenhuollosta on alueiden vastuulla, mutta kunnille jäi uudistuksen jälkeen hoidettavaksi terveydenhuollon ennaltaehkäisevä osa. Kunnilla on myös merkittävä rooli työllisyysasioissa, koska työllisyyskeskukset ovat kuntien ylläpitämiä. Muita kuntien tehtäviä ovat päivähoito, esi- ja peruskoulu, vanhustenhuolto, kirjastot, kulttuuri, liikunta, pelastustoimi sekä elinkeinojen edistäminen.

Kuntien tehtävät koostuvat pääosin lakisääteisistä tehtävistä. Kunnat eivät pääsääntöisesti saa harjoittaa liiketoimintaa, ja niiden yrityksille antamaa taloudellista tukea säädelään²¹.

Kuntia kannustetaan ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon rahoitusmallin avulla. Kunnat maksavat noin 20 % alueiden terveydenhuoltomenoista, mutta jos kunta pystyy ennaltaehkäisemään sairaalalähetteitä, pienenee sen maksuosuus alueelle. Ennaltaehkäisyvastuuta on perusteltu sillä, että kuntien vastuulla olevan sosiaalitoimen kautta kunnilla on läheiset asiakaskontaktit sellaisiin asukkaisiin, jotka käyttävät paljon terveydenhuollon palveluita. Näin ollen kunnilla on paremmat mahdollisuudet ennaltaehkäistä asukkaiden sairaalahoitoon joutumista. Kuntien osuus terveydenhuollon menoista määräytyy suoriteperusteisesti. Suoritteet ovat diagnoosipohjaisia.

Tanskassa on 98 kuntaa, joista 89 kunnassa asuu yli 20 000 asukasta. Mediaanikunnassa asuu 42 863 asukasta (1.1.2019). Eurooppalaisessa vertailussa Tanskan kunnat ovat suurimpien joukossa. Kunnan korkein päättävä elin on vaaleilla valittu kunnanvaltuusto (kommunalbestyrelsen).

Myös valtion vastuulla on peruspalveluihin kuuluvia tehtäviä. Valtio muun muassa koordinoi ja sääntelee terveydenhuoltoa sekä järjestää lukio- ja ammattikoulutuksen.

21 Mehtonen, Mikko. 2016. Tanskanmalli – Selvitys kuntatalouden ohjauksesta. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Taulukko 5. Julkisen hallinnon tehtäväjako

Toiminta	Tanska
Koulutus	
Varhaiskasvatus	P
Esi- ja perusopetus	P
Toisen asteen koulutus	V
Sosiaali- ja terveydenhuolto	
Terveydenhuolto	A
Sairaanhoido	A
Hammashoito	A
Sosiaalihuolto	P
Vanhustenhuolto	P
Vammaispalvelut	P
Ympäristöterveydenhuolto	A
Terveydenhuollon ennaltaehkäisy	P
Työvoimakeskukset	P
Maahanmuuttajien kotouttaminen	V+P
Infrastruktuuri*	P
Maankäyttö ja rakentaminen	A
Kirjastotoimi	P
Palo- ja pelastustoimi	P
Kulttuuripalvelut	P
Liikuntapalvelut	P
Julkinen liikenne	A+P
Aluekehittäminen	A

V = Valtio A = Aluehallinto P = Paikallishallinto

* Kadut, vesi, energia, jätehuolto

Tanskassa kuntien itsehallinnosta säädetään perustuslaissa (Grundloven § 82). Tämän mukaan kuntien oikeus itsenäisesti hoitaa asioitaan valtion valvonnan alaisena määräytyy laissa.

3.1.1 Kuntien ja alueiden tulorakenne

Tanskassa kuntatalouden ohjaus perustuu kuntien ja valtion väliseen jokavuotiseen neuvotteluun. Tanskan Kuntaliitto (Kommunernes Landsforening, KL) on päävastaussa neuvotteluista, joiden tuloksena on kuntatalouden **menopuolen** kokonaisuuskehys. Sopimuksessa päätetään tulevan budjettivuoden toimintamenot, investoinnit sekä kehykset kuntien veroprosenteille. Sopimuksen yhteydessä sovitaan myös yleisen valtionosuuden taso niin, että rahoitusperiaate toteutuu. Kuntien lainanotto määräytyy myös sopimuksen mukaan.

Kun valtion kanssa on päästy sopuun kokonaiskehyksestä, aloittaa Kuntaliitto kuntien budjettien koordinoimisen. Budjetit pitää koordinoida niin, että kuntien yhteenlasketut menot pysyvät kokonaiskehysten sisällä. Kehyksen sisällä voidaan tehdä priorisointeja niin koko maan tasolla, kuin kuntatasolla, kunhan kehystä ei ylitetä. Budjettisopimus valtion ja Kuntaliiton välillä ei ole laillisesti sitova mutta sisältää lakisääteisiä sanktioita. Sanktiot toimivat kannustimena, eikä niitä vielä ole jouduttu käyttämään yhtä poikkeusta lukuun ottamatta.

Sopimuksen synty on sekä kuntien että valtion etu. Sopimus antaa kunnille mahdollisuuden paikalliselle priorisoinnille ja valtiolle työkalun julkisen talouden ohjaukseen.

Valtion ja alueiden välillä käydään samankaltaiset budjettineuvottelut. Alueilla on oma edunvalvontaorganisaatio Danske Regioner, joka neuvottelee alueiden puolesta.

Kuntien budjettien **tulopuolet** lyödään lukkoon erillisellä menettelyllä, jossa kunnat valitsevat kahden budjetointitavan väliltä. Tasausvuotta edeltävänä vuonna valtiovarain- ja sisäasiainministeriö julkaisee ennusteet kuntien tuloista, joiden perusteella kunnat voivat valita joko budjetoinnin valtion laskelman perusteella tai oman ennusteensa perusteella.

Jos kunta valitsee valtion laskelmaan perustuvan budjetin, saa se valtion takausta. Tämä tarkoittaa sitä, että valtio takaa laskelmiensa mukaisen tulopohjan kunnalle, vaikka todellinen verotulo olisikin laskettua heikompi. Toteutuneita verotuloja ei tarkasteta myöhemmin. Menetelmä antaa kunnalle varmuutta budjetointiin, mutta ei aina ota huomioon kunnan alueella tapahtuvaa kasvua.

Jos kunta budjetoit verotulonsa oman (tai Kuntaliiton) ennusteen mukaan, maksaa valtio kunnalle ennakkollisen verorahoituksen ennusteeseen perustuvan budjetin mukaan. Myös valtionosuuden tasausjärjestelmä lasketaan kunnan laskeman veropohjan mukaan. Verorahoitus tarkistetaan kaksi vuotta budjettivuoden jälkeen toteutuneen tilastoaineiston pohjalta. Tarkistuksen yhteydessä kunnan verorahoitusta lisätään tai sitä peritään takaisin. Maksatus tehdään valtionosuuden yhteydessä. Tarkastuksessa takaisin perittävä summa rahoitetaan vähentämällä kaikkien kuntien yleistä valtionosuutta. Oman ennusteen mukainen budjetointi sisältää siis kuntien näkökulmasta riskin, mutta voi olla kannattavaa, jos kunta on varma tulevasta kasvusta.²²

Vuonna 2018 oman ennusteen perusteella budjetoit 15 kuntaa muiden 83 kunnan budjettien perustuessa valtion laskelmaan.

22 Mehtonen, Mikko. 2016. Tanskanmalli – Selvitys kuntatalouden ohjauksesta. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

Kuntien tulot koostuvat pääsääntöisesti verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista. Pieni osa muodostuu myös valtion maksamista korvauksista. Tulot olivat yhteensä noin 60 mrd. € vuonna 2018²³.

Verotulot ovat kuntien suurin tulonlähde (38 mrd. € vuonna 2018). Tanskassa kunnat saavat tuloveron lisäksi osuuksia yhteisö-, kiinteistö- sekä tutkijaveroista (alennettu tulovero ulkomaalaisille huippuosajille).

Tulo- ja kiinteistöveroprosentin kunnat saavat määrätä itse, loput verot peritään saman prosentin mukaan koko maassa. Tuloveroa päätettäessä kunnan on kuitenkin otettava huomioon muiden kuntien veroprosenttimuutokset budjettien koordinaatioprosessin kautta. Tuloverojen tuotto muodosti vuonna 2018 noin 85 % kuntien yhteenlasketuista verotuloista.

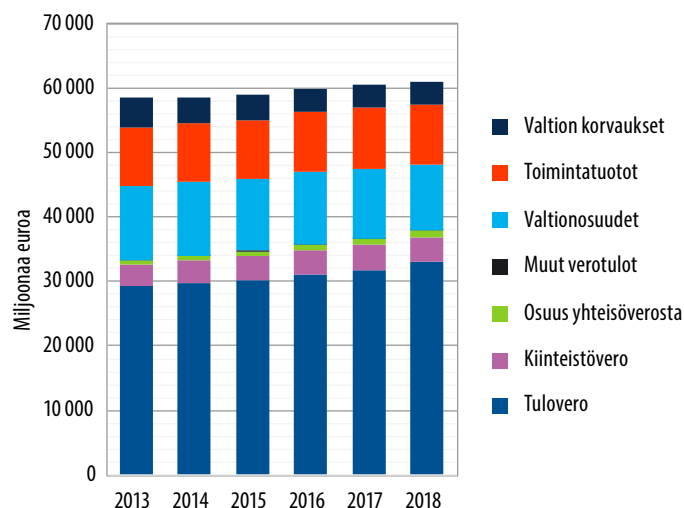
Yhteisöverosta kunnat saavat noin 13-16 %, loput menevät valtiolle. Yhteisöverotuloa tasaataan maan keskiarvon mukaan niin, että keskiarvosta poikkeavia yhteisöverotuloja tasaataan 50 prosentilla.

Yleiset valtionosuudet ja siihen sisältyvät tasausjärjestelmät ovat toinen suuri tulonlähde kunnille. Vuonna 2018 kunnat saivat tämän kautta 10 mrd. €. Valtionosuusjärjestelmää kuvataan tarkemmin luvussa 3.2.2.

Valtio maksaa kunnille myös kohdennettuja korvauksia. Nämä perustuvat muun muassa kuntien maksamiin tulonsiirtoihin (esim. työttömyyskorvaukset ja varhaiseläkkeet). Vuonna 2018 korvaukset olivat 3,4 mrd. €.

Ennen vuonna 2016 tehtyä uudistusta valtio osallistui kunnan tulonsiirtokuluihin korvausprosentilla, joka pieneni ajan myötä. Uudistuksen jälkeen korvausprosentti pieneni merkittävästi ja rahoitus siirtyi pääosin jaettavaksi valtionosuuden kautta. Näin ollen kunnilla on vahvempi kannustin pienentää esimerkiksi työttömien määrää.

23 Vertailukelpoisuuden parantamiseksi tässä raportissa käytetään rahayksikkönä euroa. Kruunumäärät on muunnettu euroiksi 14.5.2019 kurssin mukaan (1 € = 7,47 DKK).

Kuvio 6. Tanskan kuntien tulorakenteen kehitys

Tanskan kunnat eivät saa vapaasti ottaa lainaa verorahoitettuun toimintaan, vaan sosiaali- ja sisäministeriö hyväksyy lainanoton tiettyihin tarpeisiin ja kunnat voivat hakea lupaa lainanottoon näiden teemojen sisällä. Vuonna 2017 kunnat saivat ottaa lainaa 180 milj. euron edestä kolmeen eri käyttötarkoitukseen. Yhteensä 46 kuntaa sai luvan ottaa lainaa investointeihin ja projekteihin, joilla saavutetaan vähintään 7 % toimintameno säästö. Kulttuuri- ja urheilutoimen rakennushankkeisiin ja ilmastonmuutoksen torjumiseen sai lainaoikeuden 13 kuntaa. Lisäksi 32 kuntaa sai luvan ottaa lainaa likviditeetin parantamiseksi. Tämän käytännön myötä kuntien lainanotto on ollut maltillista.

Tanskassa monet kunnalliset peruspalvelut rahoitetaan osittain tai kokonaisuudessaan asiakasmaksuilla, kuten esimerkiksi vesi- ja jätehuolto. Asiakasmaksuja kerätään myös palveluasumisesta, päivähoidosta ja iltapäivätoiminnasta. Täysin käyttäjämaksuin rahoitettuihin palveluihin kunta voi ottaa vapaasti lainaa Kommune Kreditin kautta. Kommune Kredit on ainoastaan kunnille ja alueille lainaa myöntävä luottolaitos, joka toimii Tanskan elinkeinoministeriön valvonnan alaisena. Kaikki Tanskan kunnat ovat Kommune Kreditin jäseniä ja kantavat yhteisvastuun yhtiön velvoitteista.

Keskimääräinen kunnallisveroprosentti oli 24,9 % vuonna 2018. Keskimääräinen veroaste on pysynyt lähes samana vuoden 2007 uudistuksesta lähtien. Vuonna 2018 korkein veroaste oli 27,8 % ja alin 22,5 %. Myös nämä ovat pysyneet lähes samana²⁴.

24 Skatteministeriet. skm.dk.

Maltillinen kehitys johtuu siitä, että kokonaisveroaste pyritään pitämään vakiona. Jos kuntien yhteenlaskettu veroaste nousee, laukeaa siitä verosanktio, joka rankaisee sekä yksittäistä kuntaa että koko kuntakenttää kollektiivisesti. Kunta voi siis nostaa veroprosenttiaan vain, jos joku muu kunta laskee siitä vastaavan kruunumäärän. Veroprosentit koordinoidaan osana valtion ja kuntien välistä budjettikoordinoitua sanktioiden välttämiseksi.

Sanktiojärjestelmän käyttöönotto, kiristynyt talouskuri sekä Tanskan Kuntaliiton kiristynyt budjettikoordinaatio on muuttanut kuntien talouskäyttäytymistä. Talousajattelu on levinnyt laajemmalle ympäri kuntakenttää²⁵.

Alueiden talous koostuu kolmesta erillisestä sektorista: terveydenhuollosta, aluekehittämistehtävistä sekä erityisopetuksen järjestämisestä. Kustannuksiltaan terveydenhuollon sektori on näistä suurin (97,1 %). Alueiden tulot olivat vuonna 2017 noin 18 mrd. €.

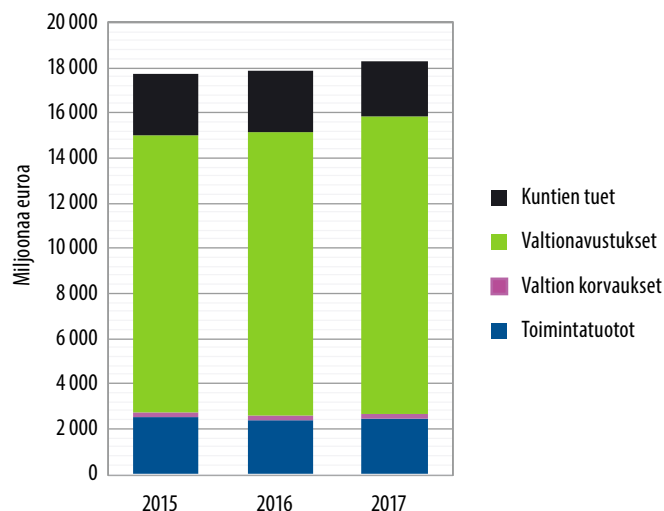
Terveydenhuollon tulot muodostuvat pääosin valtion myöntämistä avustuksista (noin 80 %). Avustus koostuu kiinteästä pohjasummasta sekä alueen demografisista ja sosioekonomisista tarve- ja olosuhdetekijöistä. Noin 1 % muodostuu niin sanotusta valtion kannustintuesta, jonka alue voi saada toiminnan parantamisesta etukäteen sovittujen tavoitteiden toteutuessa. Tavoitteet sovitaan budjettineuvotteluiden yhteydessä ja ne perustuvat edellisen vuoden aktiviteettitasoon. Aktiviteettitaso lasketaan suoritettujen toimenpiteiden määrän mukaan. Jos alue pystyy lisäämään aktiviteettitasoaan sovitun tavoitteen mukaan, saa se valtiolta ns. kannustintukea. Menetelmällä mitataan ainoastaan teknistä tehokkuutta, eikä sillä voi ottaa kantaa siihen, onko annettu hoito oikeaa. Loput alueen terveydenhuollon tuloista rahoitetaan kuntien puolesta.

Aluekehittämistehtävien rahoitus on vastaavasti sekä valtion että kuntien vastuulla. Valtion avustukset muodostavat noin 76 % näistä tuloista. Avustus määräytyy alueen demografisen ja rakenteellisen menotarpeen mukaan. Rakenteellisia laskentaperusteita ovat muun muassa työttömyysaste, kaupunkialueiden ulkopuolella asuva väestömäärä, autojen määrä sekä yli 12 kilometrin työmatka. Kunta rahoittaa loput 24 %.

Erityisopetus rahoitetaan kokonaan kuntien maksuilla²⁶.

25 Mehtonen, Mikko. 2016. Tanskanmalli – Selvitys kuntatalouden ohjauksesta. Kuntaliiton verkkojulkaisu.

26 Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2014. Kommuner og Regioner - Opgaver og finansiering.

Kuvio 7. Tanskan alueiden tulorakenteen kehitys

3.2 Valtionapujärjestelmä

3.2.1 Viime vuosien kehitys²⁷

Tanskassa valtionosuusjärjestelmä sai nykyisen muotonsa jo 1970-luvulla. Tästä lähtien rahoitusperiaate, yleiset valtionosuudet, ns. objektiiviset kriteerit (joihin kunnat eivät voi vaikuttaa) ja kuntien välinen tasausjärjestelmä ovat olleet tärkeässä roolissa.

Vuoden 2007 hallintouudistuksen myötä myös valtionosuusjärjestelmään tehtiin muutoksia. Yleinen valtionosuus muutettiin veropohjan sijaan asukasmäärän mukaan jaettavaksi. Tasausjärjestelmää muutettiin niin, että tulojen ja kustannusten tasausjärjestelmät yhdistettiin yhteiseksi ns. nettotasausjärjestelmäksi (kansallinen tasausjärjestelmä).

Kuntien kasvavan tehtävämäärän sekä väestörakenteen muutoksen myötä tasausjärjestelmältä vaadittiin tarkempaa kustannuserojen tasausta. Vuonna 2013 tasausjärjestelmän laskennallisten kustannusten indikaattoreita muutettiin ja uusia sosioekonomisia kriteereitä integroitiin järjestelmään.

Vuonna 2016 kuntien saamia korvauksia standardisoitiin ja alennettiin. Tämä vaikutti suuresti sellaisten kuntien taloustilanteeseen, joilla on suuri osuus pitkäaikaistyöttömiä ja varhaiseläkkeelle jääneitä. Seurauksien lieventämiseksi kansallisen tasausjärjestelmän tasausprosenttia nostettiin 58 prosentista 61 prosenttiin. Tämän oli kuitenkin tarkoitus olla vain väliaikainen ratkaisu.

²⁷ Etzerot & Pedersen. 2018. Det kommunale udligningssystem opbygning og historik. Samfundøkonomen.

Tanskan talous- ja sisäministeriön rahoituskomitea sai vuonna 2015 toimeksiannon selvittää valtionosuusjärjestelmän muutostarpeita. Tavoitteena oli lieventää uudistuksen vaikutuksia kunnille. Raportissa selvitettiin myös yleisesti valtionosuusjärjestelmän muutostarpeita.

Yrityksistä huolimatta kestävämmästä ratkaisusta ei poliittisissa neuvotteluissa päästy yhteisymmärrykseen ja neuvottelut loppuivat alkuvuodesta 2018.

Valtionosuusjärjestelmän muutostarpeita esitellään tarkemmin luvussa 3.3.

3.2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenne²⁸

Tanskassa valtionosuusjärjestelmä (tilskuds- og udligningssystem) koostuu yleisestä valtionosuudesta, kansallisesta tasausjärjestelmästä, pääkaupunkiseudun tasauksesta, korkean rakenteellisen alijäämän tasauksesta sekä ylitasausten kompensatioista. Tämä järjestelmä koskee kuntia.

Yleinen valtionosuus

Kuntien yleinen valtionosuus (bloktilskud) kattaa terminä koko yleiskatteellisen valtionosuusjärjestelmän. Suurin osa yleisestä valtionosuudesta käytetään kansallisen tasausjärjestelmän sekä korkean rakenteellisen alijäämän tasausjärjestelmän rahoittamiseen. Loput jaetaan kunnille tasaisesti asukasmäärän mukaan niin, että budjettineuvotteluissa sovittu menotaso saadaan katettua. Vuonna 2019 yleinen valtionosuus oli kokonaisuudessaan 8,27 mrd. €. Tästä noin 200 milj. € jaettiin kunnille suoraan asukasmäärän mukaisesti.

Valtionosuuden kokonaistaso määräytyy lähtökohtaisesti edellisvuoden valtionosuuksien perusteella. Summaa korjataan mahdollisten laki- ja tehtävämuutosten mukaan.

Vuonna 2019 yleisestä valtionosuudesta 4 mrd. DKK (noin 535 milj. €) on ehdollista valtionosuutta. Jos kunnat pysyvät sovituissa budjettikehyksessä, saavat ne lisäyksen valtionosuuteen. Jos budjettikehyksessä ylittyy, voivat kunnat menettää valtionosuutta rangaistuksena maksimissaan ehdollisen valtionosuuden verran. Ehdollinen valtionosuus jaetaan kunnille tasaisesti asukasmäärän mukaan.

28 Luvun lähteet: Mehtonen, Mikko. 2016. Tanskanmalli – Selvitys kuntatalouden ohjauksesta. Kuntaliiton verkkojulkaisu. & Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2018. Kommunal udligning og generelle tilskud 2019

Kansallinen tasausjärjestelmä

Kansallisen tasausjärjestelmän (landsudligningen) tarkoitus on tasoittaa erilaisessa taloudellisessa asemassa olevien kuntien mahdollisuuksia palveluiden järjestämiseen. Järjestelmä kattaa kaikki Tanskan kunnat ja on valtionosuusjärjestelmän merkittävin osa (79 % tai 6,6 mrd. €). Kansallinen tasausjärjestelmä on suurimmaksi osaksi valtion rahoittama.

Tanskassa järjestelmä on niin sanottu nettotasausjärjestelmä, jossa jokaiselle kunnalle lasketaan laskennallinen yli-/alijäämä, joka toimii tasauksen pohjana. Yli-/alijäämä osoittaa, pystyykö kunta järjestämään palvelut keskimääräisellä veroasteella alla olevan periaatteen mukaan:

$$\text{Kunnan laskennalliset menot} - \text{Kunnan laskennalliset verotulot} = \text{Laskennallinen ali- tai ylijäämä.}$$

Kunnan laskennallinen kustannustaso perustuu asukasmäärään, ikärakenteeseen ja kunnan sosioekonomiseen tilaan, siis sellaisiin muuttujiin joihin kunta ei voi itse vaikuttaa. Demografiasta (asukasmäärä ja ikärakenne) aiheutuvat kustannukset lasketaan niin, että jokaiselle ikäluokalle (15 luokkaa) määritellään yksikkökustannus, joka kerrotaan ikäluokan asukasmäärällä.

Sosioekonomisen tilan taso lasketaan 14 kriteerin perusteella tehdyn indeksin avulla, johon sisältyy muun muassa työttömyys, alhainen koulutus ja hiipuva asukasmäärä (katso taulukko 6). Kriteereiden indikaattorit määräytyvät tilastollisen analyysin mukaan. Vuonna 2019 demografian paino oli kustannuksia laskettaessa 67 % ja sosioekonomisen indeksin paino 33 %.

Laskennalliset verotulot muodostuvat puolestaan maan keskimääräisestä veroasteesta kerrottuna kunnan omalla veropohjalla. Laskennassa käytetään valtion kunnalle takaamaa veropohjaa tai kunnan omaan laskelmaan perustuvaa veropohjaa riippuen siitä, kumman budjetointitavan kunta on valinnut.

Kansallisessa tasausjärjestelmässä laskennallisen menotarpeen ja laskennallisten verotulojen erotusta tasataan 61 %. Jos kunnalla on alijäämää, saa se tasausta 61 % tästä alijäämästä, ja jos kunnalla on ylijäämä, on sen maksettava 61 % tästä ylijäämästä. Suurin osa kunnista on alijäämäisiä; vuonna 2019 ainoastaan kymmenen kuntaa oli järjestelmässä ylijäämäisiä.

Taulukko 6. Sosioekonomisen indeksin laskennassa käytetyt kriteerit ja painot

Kriteeri	Paino sosioekonomisessa indeksissä
20-59-vuotiaat työttömät	19 %
25-49-vuotiaat ilman koulutusta	16 %
Vuokra-asuntojen määrä	5 %
Psykiatrian potilasmäärä	5 %
Tietyissä asunnoissa asuvien perheiden määrä	15 %
Yli 65-vuotiaat yksinelävät	2,50 %
Pienituloisten määrä	8 %
Vammaisten määrä	5 %
Maahanmuuttajien ja jälkeläisten määrä	3 %
20-59-vuotiaat alhaisen koulutustason työntekijät	5 %
Arvioitu väestönlasku	2 %
Yksinhuoltajien lasten lukumäärä	4 %
Vähintään kolme kertaa muuttaneiden lasten lukumäärä	2,50 %
Lapsien lukumäärä alhaisen koulutustason perheissä	8 %

Pääkaupunkiseudun tasaus

Kansallisen tasauksen lisäksi pääkaupunkiseudun kunnilla on oma tasausjärjestelmänsä (hovedstadsudligningen), joka on rahoitukseltaan kokonaan näiden kuntien välinen. Tähän tasaukseen kuuluu kaikki Hovedstadenin alueen kunnat (paitsi Bornholm) sekä kuusi Sjællandin alueen kuntaa (yhteensä 34 kuntaa). Pääkaupunkiseudun omaa tasausjärjestelmää on perusteltu sillä, että kyseisen alueen kunnat muodostavat suuren yhtenäisen kaupunkiseudun, missä työskennellään laajasti yli kuntarajojen. Vuonna 2019 tasauksen määrä oli noin 23 milj. €.

Myös pääkaupunkiseudun tasaus on nettotasausjärjestelmä, joka perustuu laskennallisiin kustannuksiin ja laskennalliseen verotuloon. Kansallisesta tasauksesta poiketen, tässä järjestelmässä laskennalliset verotulot saadaan, kun kunnan veropohja kerrotaan laskennallisella ”verotekijällä”. Laskennallinen tekijä on yhtä kuin pääkaupunkiseudun kuntien laskennalliset menot yhteensä, jaettuna seudun kuntien yhteenlasketulla veropohjalla. Näin järjestelmä summautuu nolnaan.

Laskennallinen menotaso perustuu kansallisen järjestelmän tavoin demografiaan ja sosioekonomiseen indeksiin. Laskennassa käytettävät ikäluokat ovat samat kuin kansallisessa tasausjärjestelmässä, mutta yksikköhinnat erilaiset. Myös sosioekonomiset kriteerit ovat samankaltaiset kuin kansallisessa järjestelmässä.

Verotekijä = PK-seudun kuntien laskennalliset menot yhteensä /
PK-seudun kuntien veropohja yhteensä

Kunnan laskennalliset verotulot = Kunnan veropohja * Verotekijä

Kunnan ali-/ylijäämä = Kunnan laskennalliset menot – Kunnan laskennalliset verotulot

Pääkaupunkiseudun tasauksessa alijäämäinen kunta saa tasausta 27 % tästä alijäämästä ja ylijäämäinen kunta maksaa 27 % tästä ylijäämästä. Vuonna 2019 tasauksessa ylijäämisiä kuntia oli 13 .

Korkean rakenteellisen alijäämän tasaus

Jos kunnan laskennallinen alijäämä kansallisessa tasauksessa ylittää koko maan keskimääräisen alijäämän, on kunta oikeutettu korkean rakenteellisen alijäämän tasaukseen (udligningsstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud). Tuen tasausraja on 95 % koko maan keskimääräisestä alijäämästä, ja kompensatioaste on 32 % siltä osuudelta, joka ylittää tasausrajan. Tasaus on valtion rahoittama ja oli vuonna 2019 noin 900 milj. €. Vuonna 2019 tasausta sai 58 kuntaa.

Ylitasauksen kompensatio ja sen rahoitus

Kunnat, jotka kuuluvat monen tasauksen piiriin, voivat järjestelmien kautta joutua maksamaan hyvin suuria tasausvähennyksiä. Näin voi käydä, jos kunnalla on huomattavasti keskimääräistä alhaisempi veroprosentti ja suuri veropohja. Tämän takia ylitasauksia kompensoidaan (overudligning).

Kunnalle lasketaan niin sanottu maksimaalinen kompensatioaste joko pääkaupunki-alueen tai rakenteellisen alijäämän tasausjärjestelmissä, riippuen siitä kumpaan tasauksen piiriin kunta kuuluu.

Maksimaalinen kompensatioaste =
(93 % kunnan veroprosentista – 61 % maan keskimääräisestä veroprosentista) /
tasausjärjestelmässä käytetty verotekijä

Pääkaupunkiseudun tasauksessa kompensatioaste on 27 %. Jos laskennallinen ns. maksimaalinen kompensatioaste on pienempi kuin tasausjärjestelmän kompensatioaste, saa kunta ylitasausten kompensatiota. Pääkaupunkiseudun tasauksessa saatu ylijäämä tai alijäämä kerrotaan maksimaalisen ja tasausjärjestelmän kompensatioasteen erotuksella. Näin saadaan joko positiivinen tai negatiivinen kompensatio.

Korkean rakenteellisen alijäämän tasauksessa kompensatioaste on 32 %. Jos maksimaalinen kompensatioaste eroaa tasausjärjestelmän kompensatioasteesta, kerrotaan näiden erotus tasausjärjestelmässä lasketulla alijäämällä. Näin saadaan joko positiivinen tai negatiivinen kompensatio. Kunta, joka on järjestelmässä saanut rakenteellisen alijäämän taseuslisää, voi näin ollen joutua maksamaan tasausta takaisin (negatiivinen kompensatio).

Kompensatiojärjestelmä rahoitetaan kuntien kesken. Näin ollen lasketaan vielä erillisen kaavan mukaan asukasmäärän perusteella, kuinka paljon yksittäisen kunnan osuus tämän järjestelmän rahoituksesta on. Kaikki kunnat osallistuvat kompensation rahoitukseen riippumatta siitä, kuuluuko se itse pääkaupunkiseudun tasauksen tai korkean rakenteellisen alijäämän tasauksen piiriin. Vuonna 2019 ylitasausten kompensatioita maksettiin noin 46 milj. €.

3.2.3 Muita tuki- ja tasausjärjestelmiä²⁹

Yleisen valtionosuuden ja tasausjärjestelmän lisäksi kunnille jaetaan tukia (avustuksia) erillisten kriteereiden mukaan. Tuet ja niiden rahalliset määrät on säädetty laissa (Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner). Summat muunnetaan tasausvuoden tasolle hinta- ja palkkatason kehityksen mukaan. Tarkempi kuvaus on taulukossa 7.

29 Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2018. Kommunal udligning og generelle tilskud 2019

Taulukko 7. Muita tuki- ja tasausjärjestelmiä. Määrät vuodelle 2019.

Tuki	Myöntämisperuste	Summa
Tuki työttömyyskorvauksiin	Työttömien määrän mukaan	1,4 mrd. €
Tuki erityisen heikossa asemassa oleville kunnille	Hakemuksen perusteella tai sopimuksen mukaan.	40 milj. €
Tuki vaikeista taloudellisista olosuhteista kärsiville kunnille	Kriteerien perusteella: Pieni veropohja, pienevä väestö, ikääntyvä väestö, harva asutus, heikot työmarkkinat jne.	41,6 milj. €
Tuki pääkaupunkiseudun kunnille, joilla on erityisiä taloudellisia ongelmia	Hakemuksen perusteella.	0,05 % PK-seudun kuntien veropohjasta = 30,8 milj. € (PK-seudun rahoittama)
Tuki vanhusten hoidon edistämiseksi	Demograafisen kriteerin mukaan.	98,9 milj. €
Tuki vanhusten hoidon laadun parantamiseksi	Demograafisen kriteerin mukaan.	132,6 milj. €
Tuki päivähoiton laadun parantamiseksi	0-5 vuotiaiden väestöosuuden mukaan.	74,2 milj. €
Tuki kunnille, joilla on pieniä saaria	Lauttaliikennekustannusten, saarten asukkaiden ja merimatkan pituuden mukaan.	15,5 milj. €
Tuki saarten kunnille, joilla ei ole kiinteää yhteyttä mantereelle	Kiinteä summa sekä matkustajien ja rahdin mukaan laskettava osa.	18 milj. €
Tuet, joilla vähennetään tiettyjen saarten rahtiliikenteen tariffeja	Rahtiliikenteen liikevaihdon perusteella.	5 milj. €
Tuet autojen ja matkustajien lauttamaksujen alentamiseksi (tietyt saaret)	Lauttareitin laskennallisen tukitarpeen mukaan.	11,1 milj. €
Maahanmuuttajista, pakolaisista ja heidän jälkeläisistään johtuvien ylimääräisten kustannusten tasaus	Ulkomaalaistaustaisten aikuisten, 6-16 vuotiaiden ja 0-5 vuotiaiden määrän mukaan.	671 milj. € (rahoitus kuntien välinen)
Yhteisöveron tasaus	Koko maan keskimääräisen yhteisöverotuoton alittaneiden tai ylittäneiden kuntien verotuloja tasataan 50 % tasausprosentilla.	117 milj. € (rahoitus kuntien välinen)
Poikkeuksellinen rahoitustuki*	Osittain yleinen (200 milj. €). loput taloudellisten kriteereiden mukaan.	468 milj. €

* Vuoden 2019 budjettisopimuksessa sovittu ylimääräinen tuki

3.3 Valtionapujärjestelmän muutostarpeet

Valtion kunnille maksamia kohdennettuja tulonsiirtokorvauksia (mm. työttömyyskorvauksiin ja varhaiseläkkeisiin) standardisoitiin ja alennettiin vuonna 2016. Uudistuksen yhteydessä Tanskan talous- ja sisäministeriön rahoituskomitea sai toimeksiannon selvittää valtionosuusjärjestelmän muutostarpeita. Tavoitteena oli lieventää uudistuksen vaikutuksia kunnille. Raportissa selvitettiin myös yleisesti valtionosuusjärjestelmän muutostarpeita.

Alennettujen korvausten myötä kuntia haluttiin kannustaa työttömien työllistämiseen. Korvauksista siirrettiin uudistuksen myötä rahoitusta valtionosuusjärjestelmään, joka jaetaan objektiivisten kriteereiden mukaan. Rahoituskomitean mukaan kansallisen tasausjärjestelmän kriteereitä tulisi tämän myötä muokata niin, että ne tunnistaisivat paremmin kuntien työllisyystilanteden eroja.

Raportissa kommentoidaan myös tasausjärjestelmien vakautta. Yksittäisen kunnan tasauslisä tai -vähennys ei saisi heittelehtiä rajusti vuodesta toiseen.

Maahanmuuttajista johtuvien ylimääräisten kustannusten tasaus on raportin mukaan liian suuri. Aikaisemmat analyysit ovat osoittaneet, että keskimääräinen kustannus per maahanmuuttaja on noin 50 % alhaisempi kuin tasausjärjestelmässä tehtävä uusjako.

Raportin pohjalta rahoituskomitea esitteli viisi erilaista mallia, joilla valtionosuusjärjestelmää voisi muuttaa. Ehdotetut mallit sisältävät muun muassa korvausjärjestelmän totaalista integraatiota valtionosuusjärjestelmään, uusia kriteereitä kustannustarpeen laskentaan, maahanmuuttajien kustannustasauksen pienentämistä sekä rakenteellisten ja alueellisten elementtien vahvistamista³⁰.

Yrityksistä huolimatta uudesta mallista ei päästy yhteisymmärrykseen. Poliittiset neuvottelut loppuivat alkuvuodesta 2018, eikä hanketta otettu uudelleen käsiteltäväksi hallituskauden aikana.

Mahdollisen sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen myötä kuntien tehtävät kasvavat. Tämän myötä myös valtionosuusjärjestelmää on uudistettava. Valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta ei kuitenkaan tällä hetkellä ole tarkempaa tietoa.

30 Afrapportering fra Finansieringsudvalget. 2018. Økonomi- og Indenrigsministeriet.

4 Norja

4.1 Julkisen hallinnon rakenne ja tehtävienjako

Norjassa julkinen hallinto on kolmitasoinen. Valtionhallinto, maakunnat (fylkeskommuner) ja kunnat.

Norjassa on parhaillaan käynnissä suuri kunta- ja maakuntauudistus, jonka muutokset astuvat voimaan vuonna 2020. Uudistuksen myötä Norjan kuntamäärä laskee merkittävästi nykyisestä 423 kunnasta 356 kuntaan. Peräti 119 kuntaa liitetään, ja tämän tuloksena Norjaan muodostuu 47 uutta kuntaa. Myös aluetasolla tehdään muutoksia. Maakuntien määrä laskee nykyisestä 19 maakunnasta 11 maakuntaan. Pääkaupungilla Oslolla tulee olemaan sekä kunnallisia että maakunnallisia tehtäviä.

Uudistuksella halutaan vahvistaa kuntien ja maakuntien väestöpohjaa, jotta niillä olisi paremmat edellytykset selviytyä tehtävistään. Myös paikallisdemokratiaa halutaan parantaa³¹.

Eurooppalaisessa vertailussa Norjassa on nykyisen kuntajaon mukaan pienet kunnat. Vuonna 2018 Norjan mediaanikunnassa asui 4 663 asukasta ja 59 % kunnista oli alle 6 000 asukkaan kuntia³². Korkein päättävä elin kunnassa on vaaleilla valittu kunnanvaltuusto.

Kuntien ja maakuntien tehtävistä ja itsehallinnosta määrätään kuntalaisissa (Lov om kommuner og fylkeskommuner). Kuntien ja maakuntien toimiala on määritelty ns. negatiivisesti. Kunnat voivat näin ollen ottaa vastuulleen tehtäviä joita ei laissa ole määrätty muille viranomaisille. Kuntien vastuulla on suuri osa julkisista peruspalveluista (katso taulukko 8)³³.

31 Norjan hallitus. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/id921/>

32 OECD. <http://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

33 Valtioneuvoston kanslia.

<https://vnk.fi/documents/10616/1266558/Eurooppalaiset+hallintoj%C3%A4rjestelm%C3%A4t+vertailuss>

Aluehallinnolliset maakunnat (fylkekommuner) sekä valtionhallinnon lääninhallitus (fylke-mannsembetet) toimivat lääneissä (fylke). Lääninhallitus hoitaa eri ministeriöiden tehtäviä ja toimii kuntien toiminnan ja talouden valvojana.

Maakuntia johtaa vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Maakuntien tärkein tehtävä on toisen asteen koulutuksen järjestäminen. Hammashoito sekä julkinen liikenne ovat myös maakuntien vastuulla. Sairaanhoidon on Norjassa valtion vastuulla.

Nykyisen jaon mukaan Norjan läänien asukasmäärä vaihtelee noin 76 000 asukkaan (Finnmark) ja noin 670 000 asukkaan (Oslo) välillä. Vuonna 2018 mediaaniläänissä asui 246 197 asukasta. Maakuntaudistuksen myötä läänien asukasmäärä kasvaa³⁴.

Kuntien ja maakuntien verotusoikeus on nimellinen. Eduskunta (Stortinget) päättää kuntien ja maakuntien enimmäisveroasteen. Alemman veroprosentin käyttö on myös mahdollista, mutta tämä ei ole ollut käytäntöä.

³⁴ Store Norske Leksikon. <https://snl.no/fylke>

Taulukko 8. Julkisen hallinnon tehtävänjako.

Toiminta	Norja
Koulutus	
Varhaiskasvatus	P
Esi- ja perusopetus	P
Toisen asteen koulutus	A
Sosiaali- ja terveydenhuolto	
Terveydenhuolto	P
Sairaanhoito	V
Hammashoito	A
Sosiaalihuolto	P
Vanhustenhuolto	P
Vammaispalvelut	P
Ympäristöterveydenhuolto	P
Terveydenhuollon ennaltaehkäisy	P
Työvoimakeskukset	V
Maahanmuuttajien kotouttaminen	V
Infrastruktuuri*	P+A+V
Maankäyttö ja rakentaminen	P
Kirjastotoimi	P+A
Palo- ja pelastustoimi	P
Kulttuuripalvelut	P
Liikuntapalvelut	P
Julkinen liikenne	A
Aluekehittäminen	A

V = Valtio A = Aluehallinto P = Paikallishallinto

* Kadut, vesi, energia, jätehuolto

4.1.1 Kuntien ja maakuntien tulo rakenne³⁵

Kuntien ja maakuntien tulot muodostuvat pääosin verotuloista, valtionavusta sekä maksuista. Valtionavut sisältävät sekä yleiskatteellisia valtionosuuksia sekä korvamerkittyjä valtionavustuksia.

35 Tiedot perustuvat valtionbudjetteihin (Statsbudsjettet 2014-2019)

Kuntien verotulot muodostuvat yleisestä tuloverosta, pääomaverosta, kiinteistöverosta ja luonnonvaraverosta. Vuoden 2018 budjetin mukaan kunnat saivat verotuloja yhteensä 15,1 mrd. €³⁶.

Yleisen tuloveroprosentin päättää Norjan eduskunta ja se on 22 % vuonna 2019. Yleiseksi tuloksi lasketaan kaikki ansiotulot ja pääomatulot. Vero koskee sekä henkilöitä että yrityksiä, mutta yrityksiltä saatu vero menee suoraan valtiolle. Kuntien osuus henkilöiden yleisestä tuloverosta on 11,80 %, maakuntien osuus 2,65 % ja loput 7,55 % menee valtiolle. Finnmarkin ja Nord-Tromssin asukkaille yleinen tuloveroprosentti on poikkeuksellisesti 18,5 %, koska valtiolle menevä osuus on ainoastaan 4,05 %. Vuonna 2018 kunnat saivat yleistä tuloverotuloa noin 15 mrd. €.

Pääomaveroa kunta voi periä omaisuudesta, jonka arvo ylittää 1,5 milj. NOK (153 000 €). Veroprosentti on 0,7 %. Vero ei perustu pääomatuloon vaan omaisuuden arvoon. Vuonna 2018 kunnat saivat pääomaverotuloja 1,2 mrd. €.

Kiinteistövero on ainoa vero, jonka veroasteen kunta saa itse päättää ja periä kokonaisuudessaan. Kiinteistöverolain mukaan veroaste voi olla 2-7 promillea kiinteistön markkinahinnasta. Vuonna 2018 kiinteistöveron on ottanut käyttöön 370 kuntaa ja yhteenlasketut tulot kunnille olivat tällöin 1,4 mrd. €.

Kunta saa pienen osan verotuloistaan niin sanotusta luonnonvaraverosta, jota voimalaitokset maksavat kunnille 1,3 äyriä per kWh. Vuonna 2018 kuntien tulot luonnonvaraverosta olivat 143 milj. €³⁷.

Kuntien yleinen valtionosuus (rammetilskot) oli 13,4 mrd. € vuonna 2018. Valtionosuusjärjestelmää kuvataan tarkemmin luvussa 4.2.2.

Verotulot ja yleinen valtionosuus muodostavat kuntien yleiskatteelliset tulot (frie inntekter), joita kunnat voivat vapaasti allokoida eri tarpeisiin.

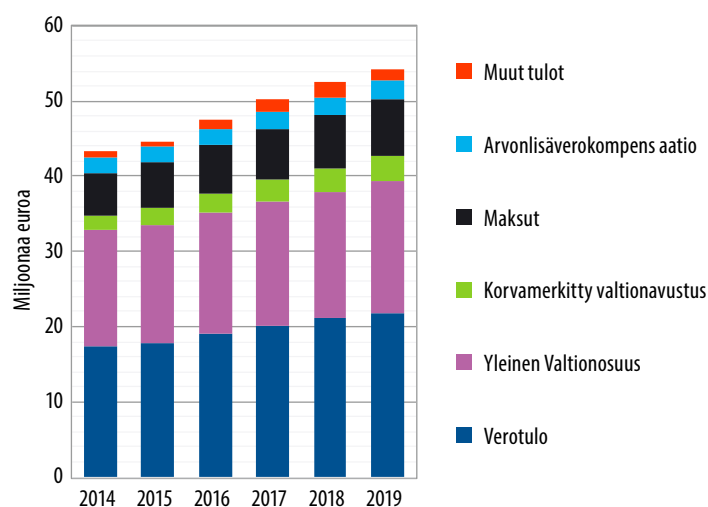
Maakunnat saavat vastaavasti suuren osan tuloistaan verotuloista ja yleisistä valtionosuuksista. Yleisestä tuloverosta maakunnat saivat 3,4 mrd. € ja luonnonvaraverosta 20 milj. € vuonna 2018. Yleistä valtionosuutta maakunnat saivat 3,4 mrd. €.

36 Vertailukelpoisuuden parantamiseksi tässä raportissa käytetään rahayksikkönä euroa. Kruunumäärät on muunnettu euroiksi 28.5.2019 kurssin mukaan (1 € = 9,75 NOK).

37 Prop. 1 ls (2018–2019) For budsjetåret 2019 skatter, avgifter og toll 2019.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-ls-20182019/id2613834/sec1>

Kunnat ja maakunnat niputetaan usein yhteen kuntasektoriksi. Kunnat ja maakunnat saivat yhteensä noin 3 mrd. € korvamerkittyjä valtionavustuksia vuonna 2018. Muita tulonlähteitä ovat maksut, arvonlisäveronkompensaatiot sekä muut tulot. Koko kuntasektorin tulorakenteen kehitystä kuvataan kuviossa 8.

Kuvio 8. Kuntien ja maakuntien yhteenlasketut, budjetoidut tulot 2014-2019



4.2 Valtionapujärjestelmä

4.2.1 Viime vuosien kehitys³⁸

Norjan valtionosuusjärjestelmä sai nykyisen muotonsa vuonna 1986. Siitä lähtien järjestelmää ja sen osia on päivitetty tasaisin väliajoin. Kustannuspohjan tasauksen indikaattoreita on muunneltu esimerkiksi kuntien ja maakuntien tehtävänjaon muutosten yhteydessä. Yleisesti ottaen valtionosuusjärjestelmän runko on kuitenkin pysynyt samana.

Viimeiset muutokset kuntien valtionosuusjärjestelmään tehtiin vuonna 2017 tulevia kuntaliitoksia ennakoiden. Kustannustasauksessa muokattiin indikaattoreita, jotka lisäsivät asukasmäärältään pienten kuntien valtionosuutta suhteettoman paljon verrattuna suurin kuntiin. Hallitus halusi poistaa niin sanottuja ”pientuotantokustannuksia”, joista pienet kunnat aikaisemmin ovat saaneet tasauslisää. Pieniä kuntia haluttiin tämän myötä kannustaa liitoksiin.

38 Stortinget. 2016. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2017. (<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2015-2016/inns-201516-410.pdf>)

4.2.2 Valtionosuusjärjestelmän rakenne³⁹

Valtionosuusjärjestelmän (inntektssystemet) tarkoitus on jakaa kunnille ja maakunnille yleiskatteellista rahoitusta niin, että niillä olisi mahdollisuus tarjota asukkailleen tasapuoliset palvelut. Kuntien ja maakuntien yleiskatteellinen tulo muodostuu verotuloista (55 %) ja valtionosuuksista (45 %). Yleiskatteellisen rahoituksen määrää perustuu edellisvuoden rahoituksen määrään, jota muokataan hinta- ja palkkatason kehityksen mukaan.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu väestötuesta, kustannuspohjan tasauksesta, tulojentakauksesta sekä verotulopohjan tasauksesta. Lisäksi kunnille myönnetään alueellisia tukia (Etelä- ja Pohjois-Norja), harkinnanvaraista tukea, väestönkasvutukea ja kaupunkitukea. Kaikista näistä muodostuu kuntien yleiskatteellinen valtionosuus.

Maakuntien yleinen valtionosuus koostuu väestötuesta, Pohjois-Norjan tuesta sekä harkinnanvaraisesta tuesta.

Vuonna 2019 kuntien yhteenlaskettu valtionosuus oli 14 mrd. € ja maakuntien 3,5 mrd. € (taulukko 9).

Taulukko 9. Norjan valtionosuusjärjestelmän rakenne

Valtionosuudet 2019	Kunnille, 1 000 €	Maakunnille, 1 000 €
Väestötuki	13 511 210	3 442 699
Aluetuki, Etelä-Norja	88 246	-
Aluetuki, Pohjois-Norja	225 625	69 334
Harkinnanvarainen tuki	126 871	39 179
Väestönkasvutuki	23 788	-
Kaupunkituki	52 181	-
Muut tuet	20 512	-
Yhteensä	14 048 435	3 551 213

Väestötuki

Väestötuen koko määräytyy valtionosuusjärjestelmän muiden osien mukaan. Kun yhteenlasketusta valtionosuudesta on vähennetty muiden järjestelmäosien osuudet, jää jäljelle väestötukeen käytettävä summa. Väestötuen määrä kunnille on 13,5 mrd. € ja maakunnille 3,4 mrd. € vuonna 2019. Väestötuki on sekä kuntien että maakuntien valtionosuuden merkittävin osa.

³⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2018. Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2019. (https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2019/gront_hefte_inntektssystemet_kommunar_fylkeskommunar_2019.pdf)

Väestötukea jaettaessa otetaan ensin huomioon seikat, joita tavallinen järjestelmä ei huomioi. Kuntien osalta tähän osioon kuuluu kuntaliitoksista johtuvien valtionosuuksien vähennemisten kompensatiot (15 vuotta kuntaliitosvuodesta eteenpäin) sekä joitakin valtion rahoittamia pilottihankkeita. Maakunnissa tuella katetaan tieverkoston kunnossapitoa, lauttojen toimintaa ja maakuntaliitoksista johtuvia tulomenetyksiä. Vuonna 2019 näiden osuus kunnissa on 47,6 milj. € ja maakunnissa 317 milj. €.

Kun nämä osuudet on vähennetty väestötuesta, jaetaan loput kunnille ja maakunnille kiinteänä kruunumääränä asukasta kohden. Vuonna 2019 kunnille jaetaan 24 710 NOK/asukas (2 534 €/asukas) ja maakunnille 5 736 NOK/asukas (588 €/asukas). Väestötukea tasataan kustannuspohjan tasauksen, verotulopohjan tasauksen sekä tulojentakausjärjestelmän kautta.

Kustannuspohjan tasaus

Kuntien välillä ja maakuntien välillä on suuria kustannustason eroja. Valtionosuusjärjestelmän kustannustasauksen kautta kunnan ja maakunnan tulee saada kompensatiota sellaisista kustannuseroista, joihin se ei itse voi vaikuttaa. Kustannustarpeet lasketaan koko maan tasolla kaksi vuotta edeltäneen vuoden määrättyjen sektoreiden toimintamenojen mukaan.

Vuonna 2019 kuntien laskennallisia kustannuksia laskettaessa huomioidaan vuoden 2017 toimintamenot peruskoulun, sosiaali- ja terveydenhuollon, hallinnon, ympäristön sekä maanviljelyn osalta. Laskennalliset kustannukset per asukas ovat 52 287 NOK/asukas (5 363 €/asukas) vuonna 2019.

Yksittäisen kunnan laskennalliset kustannukset muodostuvat erilaisista demograafisista, maantieteellisistä ja sosioekonomisista indikaattoreista, joille on laskelmassa annettu tietyt painot. Indikaattoreita on 24 kappaletta, ja niistä painavimmat ovat 2-5 vuotiaat asukkaat, 6-15 vuotiaat asukkaat sekä 23-66 vuotiaat asukkaat. Kustannustarve todetaan laskennallisella indeksillä, jota verrataan maan keskiarvoon (1,00). Laskentakaava toimii yksinkertaisuudessaan niin, että kunnan osuus tietystä indikaattorista jaetaan kunnan osuudella koko maan asukasmäärästä.

Esimerkki tasausindeksistä:

$$\text{Kunnan indeksi "6-15 vuotiaiden lukumäärä" -indikaattorille} = \frac{\text{6-15 vuotiaiden lukumäärä kunnassa} / \text{6-15 vuotiaiden lukumäärä koko massa}}{\text{Kunnan väkiluku} / \text{Koko maan väkiluku}}$$

Jokaisen indikaattorin indeksit lasketaan yhteen niille annetuilla painoilla. Jos laskennallinen yhteenlaskettu indeksi on yli/ali maan keskiarvon, saa kunta lisäyksen/vähennyksen väestötukeen. Tasauslisäyksen tai -vähennyksen määrä on indeksillä kerrotun ja alkuperäisen, laskennallisen kustannustason erotus. Kustannustasausjärjestelmä on rahoitukseltaan kuntien välinen.

Vuonna 2019 kustannusten bruttotasaus oli yhteensä 409 milj. €.

Esimerkkikunta Bergen, 2019:

- 1) Yhteenlaskettu, painotettu kustannusindeksi: 0,9522
- 2) Koko maan keskimääräinen, laskennallinen kustannustaso, per asukas: 52 287 NOK
- 3) Kunnan laskennallinen kustannustarve, per asukas (1*2): 49 785 NOK
- 4) Tasausvähennys, per asukas (3-2): -2 502 NOK
- 5) Tasausvähennys, koko kunta: -700 952 000 NOK

Maakuntien kustannustasaus seuraa samaa kaavaa, mutta kustannukset muodostuvat maakuntien tehtävien mukaisilta sektoreilta. Vuonna 2019 maakunnan laskennalliset kustannukset muodostuvat toisen asteen koulutuksen, julkisen liikenteen, tieverkoston ja hammashoidon vuoden 2015-2017 toimintamenoista. Laskennalliset kustannukset per asukas ovat maakunnissa 11 044 NOK/asukas (1 133 €/asukas).

Yksittäisen maakunnan laskennalliset kustannukset määräytyvät kustannusindikaattoreiden mukaan (18 kpl), samalla periaatteella kuin yllä mainitussa kuntien järjestelmässä. Maakuntien indikaattorit eroavat kuitenkin kuntien indikaattoreista, koska kustannukset tulevat eri toimialoilta. Painavin indikaattori on 16-18 vuotiaiden asukkaiden määrä. Järjestelmä on rahoitukseltaan maakuntien välinen.

Tulojentakausjärjestelmä

Tulojentakausjärjestelmällä halutaan varmistaa, että yksittäisen kunnan valtionosuus ei pienene merkittävästi vuodesta toiseen. Järjestelmä perustuu kunnan tasausvuotta edeltävän vuoden valtionosuuden sekä tasausvuoden valtionosuuden erotukseen. Jos valtionosuuden kasvu on alle takausrajan, saa kunta lisäyksen valtionosuuteen, joka kattaa erotuksen.

Takausraja (715 NOK/as, vuonna 2019) lasketaan valtionosuuden kasvun perusteella koko maan tasolla (1 115 NOK/as), josta vähennetään 400 kruunun "omavastuu". Järjestelmä on rahoitukseltaan kuntien välinen niin, että vuonna 2019 jokainen kunta maksaa järjestelmään 53 NOK/asukas. Vuonna 2019 takauksen bruttomäärä on 12 milj. €.

Verotulopohjan tasaus

Kuntien verotulojen tasaus koskee kuntien tulovero- ja pääomaverotuloja yksityishenkilöiltä sekä voimalaitoksien maksamista luonnonvaraveroista. Järjestelmässä tasausrajana toimii kuntien keskimääräinen verotulo. Kunnat, joiden verotulot ovat alle maan keskiarvon, saavat tasauslisäyksen, joka on 60 % maan keskiarvon ja kunnan oman verotulon erotuksesta. Kunnat, joilla on maan keskiarvoa korkeammat verotulot, saavat vastaavasti tasausvähennyksen, joka on 60 % maan keskiarvon ylittävältä osalta. Järjestelmä rahoitetaan täysin kuntien kesken.

Lisätasaus saavat kunnat, joiden verotulot ovat alle 90 % maan keskiarvotuloista. Lisätasaus on 35 % kunnan oman verotulon ja 90 % lisätasausrajan erotuksesta. Lisätasaus rahoitetaan kuntien kesken niin, että jokainen kunta maksaa järjestelmään kiinteän kruunumäärän per asukas ja maksatuskerta.

Verotulojen tasauksen määrä lasketaan ja maksetaan jokaiselle kunnalle jatkuvana prosessina kuukausittain, paitsi elokuussa ja joulukuussa, jolloin valtionosuuksia ei makseta lainkaan. Norjan verohallinto kerää verotiedot jokaisen kuun lopussa ja lähettää ne Tilastokeskuksen kautta kunta- ja uudistusministeriöön. Ministeriö laskee verotulotasauksen määrän niin, että siinä otetaan huomioon koko vuoden siihen mennessä saadut verotulot. Maksatus tapahtuu kaksi kuukautta tasauskuukauden jälkeen, esimerkiksi niin, että maaliskuun lisäykset/vähennykset tulevat maksatukseen toukokuussa.

Vuonna 2018 kuntien verotulojen bruttotasaus oli 195 milj. €.

Maakuntien tuloverojen tasaus on järjestelmältään samanlainen kuin kunnissa. Tasausrajana toimii maakuntien keskimääräinen verotulo. Maakunnat, joiden verotulo on alle maan keskiarvon, saavat tasauslisäyksen, joka on 87,5 % maan keskiarvon ja maakunnan oman verotulon erotuksesta. Maakunnat, joilla on maan keskiarvoa korkeammat verotulot,

saavat vastaavasti tasausvähennyksen, joka on 87,5 % maan keskiarvon ylittävältä osalta. Järjestelmä rahoitetaan täysin maakuntien kesken ja tasaus tehdään jatkuvana prosessina 10 kertaa vuodessa.

Vuonna 2018 maakuntien verotulojen bruttotasaus oli 179 milj. € ja se rahoitetaan täysin maakuntien kesken.

Muita valtionosuujärjestelmään kuuluvia tukia

Norjassa jaetaan aluetukea Etelä- ja Pohjois-Norjan kunnille, joilla on alueellisia haasteita. Haasteita mitataan alueindeksillä, joka huomioi muun muassa väestötiheyden, -rakenteen ja -kehityksen sekä työmarkkinoiden tilan ja kunnan tulotason. Vuonna 2019 Etelä-Norjan aluetukea jaettiin 88 milj. €.

Pohjois-Norjan aluetuki on tärkeä aluepoliittinen työkalu Norjassa. Kaikki Pohjois-Norjan kunnat ja maakunnat (Nordland, Troms ja Finnmark) saavat tukea asukasmäärän mukaan ja tämän lisäksi myös alueindeksin mukaan. Vuonna 2019 Pohjois-Norjan aluetukea jaettiin kunnille 225 milj. € ja maakunnille 69 milj. €.

Niin sanottua harkinnanvaraista tukea myönnetään kuntien ja maakuntien paikallisiin tarpeisiin. Lääninhallitus jakaa tuen kunnille kunta- ja uudistusministeriön linjausten mukaan. Muun muassa kuntauudistuksen yhteydessä tahtomattaan yksin jääneet kunnat saavat tukea. Myös kehitys- ja uudistushankkeisiin voidaan myöntää kyseistä tukea. Vuonna 2019 kunnille myönnettiin harkinnanvaraista tukea 127 milj. € ja maakunnille 39 milj. €.

Väestönkasvutukea myönnetään kunnille, joilla on poikkeuksellisen nopea väestönkasvu lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Kunta on oikeutettu tukeen, jos sen vuosittainen keskimääräinen väestökasvu on ollut 1,4 % tai enemmän viimeisen kolmen vuoden aikana, ja jos sen verotulo on alle 140 % maan keskimääräisestä verotulosta. Vuonna 2019 tukea jaettiin 23 milj. €.

Tämän lisäksi Norjan viisi suurinta kaupunkia saavat erillistä kaupunkitukea, joka jaetaan kiinteänä kruunumääränä asukasta kohden. Vuonna 2019 tuki on 371 NOK/suurkaupungin asukas. Yhteensä tukea jaettiin 52 milj. €.

4.2.3 Muita tuki- ja tasausjärjestelmiä⁴⁰

Vuonna 2019 noin 5 % (3,4 mrd. €) Norjan kuntien ja maakuntien yhteenlasketuista tuloista muodostui korvamerkityistä valtionavustuksista. Avustusten osuus kuntien tuloista on vaihdellut viime vuosikymmenten aikana; vuonna 2000 niiden osuus oli 15 %.

Vuonna 2016 korvamerkittyjä tukijärjestelmiä oli 244 kappaletta. Näistä 66 kappaletta liittyi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalaan.

Norjan hallituksen nimeämä asiantuntijaryhmä, on raportissaan arvioinut, että nykyinen määrä korvamerkittyjä avustuksia on epäkäytännöllinen sekä valtion että kuntasektorin näkökulmasta. Asiantuntijaryhmän mukaan avustuksia tulisi siirtää yleisen valtionosuuden piiriin. Näin kunnat ja maakunnat voisivat itse kohdentaa varat tarvittaviin kohteisiin.

4.3 Valtionapujärjestelmän muutostarpeet ja tulevat uudistukset⁴¹

Vuonna 2020 Norjan 19 maakuntaa liitetään 11 maakunnaksi. Norjan hallitus on esittänyt, että tässä yhteydessä maakuntien valtionosuusjärjestelmää uudistetaan. Nykyinen järjestelmä ei ole liitosneutraali, mikä tarkoittaa, että maakuntaliitosten myötä joillekin maakunnille tulisi tulojenmenetyksiä. Liitoksista johtuvia haasteita halutaan lieventää valtionosuusjärjestelmän kautta siirtymäjärjestelmien ja suuremman tulojenmenetyksen kompensaaation kautta. Myös kustannustasauksen indikaattoreita ja niiden painoja halutaan päivittää. Hallituksen esitys on ollut keväällä 2019 lausuntokierroksella. Uudistus esitellään vuoden 2020 valtionbudjetissa.

40 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017. Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren: Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. (https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c-2f30e95141d0b15e276c78a6d365/omradegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf)

41 Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. (https://www.regjeringen.no/contentassets/ebe2167fad8940f985b5349146fd3130/horingsnotat_nytt_inntektssystem_fk.pdf)

5 Julkishallinnon ja valtionosuusjärjestelmien vertailua

Vaikka Pohjoismaiden julkisten hallintojen rakenteet usein nähdään samankaltaisina, on niissä tarkemmin katsottuna huomattavia eroja. Suurin ero on Suomesta vielä toistaiseksi puuttuva aluetason hallinto. Kuntayhtyminä toimivat Maakuntien liitot hoitavat alueiden kehittämistehtävät ja vastaavat maakuntakaavoituksesta, mutta varsinaista aluehallintoa ei Suomessa ole. Tämän lisäksi Suomessa on muihin Pohjoismaihin verrattuna varsin paljon pieniä kuntia. Myös Norjassa on suurehko joukko asukasluvultaan pieniä kuntia, mutta vuoden 2020 kunta- ja alueuudistuksessa kuntakoko kasvaa kuntaliitosten myötä. Uudistuksen jälkeen kuntia on Norjassa 356 kappaletta.

Taulukko 10. Julkisen hallinnon tunnuslukuja (2018)

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Asukasmäärä, koko maa	5 517 919	10 230 185	5 806 081	5 334 762
Kuntien lukumäärä	311	290	98	423 (356)**
Asukasmäärä, mediaanikunta*	6 499	15 971	42 863	4 663
Asukasmäärä, suurin*	648 042	962 154	623 404	673 469
Asukasmäärä, pienin*	707	2 450	1 806	208
Alle 6 000 asukkaan kunnat, %*	45 %	9,30 %	3,10 %	59 %
Väestötiheys, as/km ²	18	25	135	15
Alueellinen hallinto	-	20 aluetta	5 aluetta	18 (11) maakuntaa**
Asukasmäärä, mediaani alue	-	286 547	1 223 348	246 197
Asukasmäärä, suurin alue	-	2 344 124	1 835 562	673 469
Asukasmäärä, pienin alue	-	59 249	589 755	76 167
Kuntasektorin osuus julkisista menoista, %***	40 %	51 %	66 %	33 %

*Manner-Suomi

**Suluissa vuoden 2020 uudistuksen jälkeiset lukumäärät

*** Kunnat + alueet, 2017

Myös kuntasektorin (kunnat ja alueet yhdessä) tulorakenteet eroavat toisistaan eri maissa. Ruotsissa ja Norjassa sekä kunnat että alueet saavat periä veroa, kun taas Tanskan alueilla ei ole verotusoikeutta. Tanskan alueet ovat siis kokonaisuudessaan riippuvaisia kuntien ja valtion rahoituksesta.

Kunnallisveroprosenttien kehitys on vaihdellut maiden välillä. Noin 15 tarkasteluvuoden aikana veroprosentti on noussut Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. Tanskassa kehitys on kuitenkin ollut hyvin maltillista, koska verotusaste halutaan pitää muuttumattomana. Verosanktioiden välttämiseksi kuntien on Tanskassa koordinoitava budjettinsa ja veroasteensa niin, että keskimääräinen veroaste pysyy samana ja valtion kanssa sovittua budjet-tikehystä ei ylitetä.

Norjassa kuntasektorin ansiotuloveroprosentti on verrattain pieni ja se on myös laskenut viime vuosien aikana. Norjassa eduskunta päättää enimmäisveroasteen. Vuodesta 2013 lähtien Norjan hallituksella on ollut tavoitteena keventää sekä henkilö- että yritysvero-tusta, tämä on näkynyt eniten valtion verotuksessa.

Taulukosta 11 voidaan havaita, että Norjan kuntasektori on riippuvaisempi valtionosuuk-sista kuin muut Pohjoismaat, mikä johtuu ainakin osittain matalasta verotusasteesta.

Taulukko 11. Kuntasektorin tulorakenne (kunnat ja alueet)

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Keskim. veroprosentti, 2019	19,88	33,03	24,9	14,45
Keskim. veroprosentti, 2005	18,29	31,96	24,56*	15,88
Kokonaisveroaste, % suhteessa BKT:hen, 2017	43,3	44	46	38,2
Osuus kuntasektorin tuloista 2017:				
Verotulot, %	48,8	66,1	63,3	40
Yleiset valtionosuudet, %	19,2	11,7	16,7	34
Korvamerkityt avustukset, %	0,8	6,7	5,7	5
Toimintatuotot, %	20,7	7,1	16,7	14

*2007

Tarkastelumaiden julkisen hallinnon tehtävänjako on osittain samankaltainen, mutta eroavaisuuksiakin löytyy. Suurin ero on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon järjestämistä vastuussa, joka muissa maissa on, Suomesta poiketen, kokonaan tai osittain kuntia suuremmilla järjestäjillä. Ruotsissa ja Tanskassa erikoissairaanhoidon järjestämistä vastuu on aluetasolla, Norjassa puolestaan valtiolla. Tanskassa tehtävänjako eroaa myös siten, että

toisen asteen koulutus on valtion järjestämisvastuulla, kun taas esimerkiksi työvoimatoimistot ovat kuntien vastuulla.

Taulukko 12. Julkisen sektorin tehtävänjako

Toiminta	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Koulutus				
Varhaiskasvatus	P	P	P	P
Esi- ja perusopetus	P	P	P	P
Toisen asteen koulutus	P+P	P	V	A
Sosiaali- ja terveydenhuolto				
Terveydenhuolto	P	A	A	P
Sairaanhoido	P+P	A	A	V
Hammashoito	P	A+P**	A	A
Sosiaalihuolto	P	P	P	P
Vanhustenhuolto	P	P	P	P
Vammaispalvelut	P+P	P	P	P
Ympäristöterveydenhuolto	P	P	A	P
Terveydenhuollon ennaltaehkäisy	P	A	P	P
Työvoimakeskukset	V	V	P	V
Maahanmuuttajien kotouttaminen	V	V	V+P	V
Infrastruktuuri*	P	P	P	P+A+V
Maankäyttö ja rakentaminen	P	P	A	P
Kirjasto- ja kulttuuritoimi	P	P	P	P+A
Palo- ja pelastustoimi	P+P	P	P	P
Kulttuuripalvelut	P	P	P	P
Liikuntapalvelut	P	P	P	P
Julkinen liikenne	P	A+P	A+P	A
Aluekehittäminen	P+P***	A	A	A

V = Valtio A = Aluehallinto P = Paikallishallinto P+P= Kunnat ja/tai kuntayhtymät

* Kadut, vesi, energia, jätehuolto

** Alle 20-vuotiaiden hammashoito on aluehallinnon vastuulla

*** Vaikka Suomessa ei ole aluehallintoa, ovat kuntien muodostamat maakuntien liitot vastuussa aluekehittämisestä.

Valtionosuusjärjestelmät

Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Norjan valtionosuusjärjestelmissä on sekä yhtenäisyyksiä että eroavaisuuksia. Suomessa kustannuspohjan tasaus on järjestelmän merkittävin osa, tulojen tasaus täydentää järjestelmää. Ruotsissa valtionosuusjärjestelmä toimii toisin päin, tulojen tasaus on järjestelmän perusta. Kaikissa järjestelmissä tasataan sekä kustannuksia että tuloja. Tanskan järjestelmä poikkeaa kuitenkin muista siinä, että tasaus tehdään laskennallisten kustannusten ja tulojen erotuksen perusteella. Norjassa tasausjärjestelmät sisältyvät kiinteään valtionosuuteen, joten niiden osuutta valtionosuuden kokonaismäärästä on vaikea määrittellä.

Taulukko 13. Valtionosuuden osat ja niiden osuus kokonaisjärjestelmästä

	Suomi	Ruotsi	Tanska	Norja
Tulojen tasaus	9 %	85 %	79 %	x
Kustannusten tasaus	78 %	9 %		x
Kiinteä osa	-	-	2 %	96 %
Muut osat	13 %	6 %	19 %	4 %

Kustannuserojen tasaus

Kustannuserojen tasauksen tarkoituksena on tasata kuntien tarve- ja olosuhde-eroista johtuvia kustannuksia. Esimerkiksi väestörakenteella on suuri merkitys kuntien kustannuspohjaan. Tasauksessa huomioidaan ainoastaan sellaisia tekijöitä, joihin kunnat eivät itse pysty vaikuttamaan.

Ruotsin ja Norjan järjestelmissä kustannuspohjan tasaus on kokonaan kuntien rahoittama, eli kustannusneutraali kunta-valtio-suhteessa. Kunnille määritellään laskennalliset kustannukset tiettyjen sektoreiden, kriteereiden tai indikaattoreiden mukaan. Kunnan laskennallista kustannustasoa verrataan maan keskiarvoon, joka toimii tasauksessa tasausrajana. Näiden erotuksesta muodostuu tasauslisä tai -vähennys.

Tanskan mallissa tasataan laskennallisten tulojen ja laskennallisten kustannusten erotusta. Laskennalliset kustannukset muodostuvat väestörakenteesta ja sosioekonomisista indikaattoreista, joista kuitenkin väestörakenne on tärkeimmässä roolissa ja muodostaa 67 % laskennallisista kustannuksista. Jos kunnan laskennallinen veropohja ei pysty kattamaan laskennallisia kustannuksia, tulee kunnalle tasauslisä ja päinvastaisessa tilanteessa tasausvähennys. Tasausprosentti on kummassakin tilanteessa 61 %.

Muista kustannustasausjärjestelmistä poiketen, Suomessa kustannuksia ei tasata tasausvähennysten kautta, vaan ainoastaan tasauslisän määrää muuntamalla. Kunta saa laskennallista peruspalvelujen valtionosuutta kunnan laskennallisen kustannuksen ja kaikille

kunnille asukaskohtaisesti yhtä suuren omarahoitusosuuden erotuksen perusteella. Vuoden 2019 tasolla valtion rahoitusosuus on 25,37 % koko maan yhteenlasketusta kustannuspohjasta ja loppuosa on niin sanottu kuntien omarahoitusosuus (euroa/as). Yksittäisen kunnan kustannuspohja määräytyy kahdeksan eri kriteerin mukaan, joista ikäryhmähinnat ja sairastavuuskerroin ovat painoiltaan merkittävimmät.

Kustannuserojen tasausjärjestelmissä otetaan huomioon erilaisista kriteereistä muodostuvat kustannukset ja niiden painot. Kriteeri tai indikaattori voi olla suoraan sidoksissa tiettyyn kunnan toimintaan (esim. sairastavuus-kriteeri on sidoksissa terveydenhuoltoon) tai olla yleisempi kriteeri, joka vaikuttaa monen eri toiminnan menoihin. Kriteerien eri painot voivat olla peräisin tutkimustiedosta tai poliittisesta priorisoinnista.

Tanskassa ja Norjassa kustannuserojen tasauksessa ei käytetä toimintaan sidottuja indikaattoreita, vaan eri kriteerit kuvastavat välittömiä kustannuksia kunnille. Ikäryhmien lisäksi työttömyysaste, koulutustausta ja maahanmuuttajien määrä ovat esimerkkejä kriteereistä, joilla on suoria kustannusvaikutuksia.

Ruotsissa jokainen kustannuserojen tasauksen osamalli kuvastaa toimintaa tai kustannuslajia. Näiden taustalla on kriteerejä jotka pitkälti koostuvat ikärakenteesta, sosioekonomisista indikaattoreista ja vieraskielisyydestä.

Taulukko 14. Kustannustasauksen tekijät maiden järjestelmissä

	Suomi	Ruotsi	Tanska*	Norja
Tasauslisä (+)	X	X	X	X
Tasausvähennys (-)		X	X	X
Kriteerit				
- Ikärakenne	X	X	X	X
- Sairastavuus	X		X	X
- Työttömyysaste	X	X	X	X
- Vieraskielisyys	X	X	X	X
- Asukastiheys	X	X		
- Koulutustaso	X	X	X	X
- Maantieteellinen sijainti*	X	X		X
- Palkkakustannukset		X		
- Asumismuodot			X	X
- Siviilisääty				X
- Väestönmuutos		X	X	X

*Verrattavissa Suomen järjestelmän syrjäisyys- ja saaristoisuustekijöihin.

Tulojen tasaus

Kuntien veropohjat, ja tämän myötä palvelujärjestämisen edellytykset, vaihtelevat paljon kuntien välillä. Kuntien valtionosuutta voidaan näin ollen tasata kuntien verotulopohjan mukaan. Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa tulojen tasaus määrätään tietyn tasausrajan mukaan, joka Norjassa ja Suomessa on koko maan keskimääräinen verotulo. Ruotsissa tasausraja on 1,15 –kertainen koko maan keskimääräiseen verotuloon nähden. Tanskassa netto-tasausjärjestelmä tasaa laskennallisten tulojen ja kustannusten erotusta, eikä tasausrajaa käytetä samassa merkityksessä.

Tasausprosentit määrittelevät tasauslisän tai –vähennyksen määrän. Jos kunnan verotulo ylittää tasausrajan, saa se valtionosuuteensa vähennyksen tasausvähennysprosentin mukaan. Kunta, jonka verotulot alittavat tasausrajan, saa vastaavasti tasauslisän tasauslisäprosentin mukaan. Tanskassa ja Norjassa tasausprosentit ovat symmetriset, Suomessa ja Ruotsissa taas tasausrajan alle jääviä kuntia tasataan tasausrajan ylittäviä kuntia enemmän. Ruotsin tasausprosentit eivät ole suoraan verrattavissa muihin, koska niiden vaikutus pienee läänikohtaisen veroasteen myötä (katso tarkemmin luvusta 2.2.2.).

Suomessa ja Norjassa tulojen tasaus on rahoitukseltaan kuntien välinen, eli kustannus-neutraali kunta-valtio-suhteessa. Ruotsissa ja Tanskassa valtio rahoittaa osan järjestelmästä.

Ruotsissa vain 3,8 % (11 kpl) kunnista sai tulojen tasaukseen vähennyksen vuonna 2019, joka ainakin osittain johtuu korkeasta tasausrajasta.

Taulukko 15. Tulojen tasauksen tunnuslukuja

	Tasausraja, %	Tasauslisä-%	Tasaus-vähennys-%	Vähennyksen saavien kuntien osuus 2019, %	Rahoitusvastuu
Suomi	100	80	30 + luon. log	9,3	Kunnat
Ruotsi	115	95	85	3,8	Valtio ja kunnat
Tanska (nettotasaus)	Tulojen ja menojen erotus	61	61	10,2	Valtio ja kunnat
Norja	100	60	60	15,8*	Kunnat

*2018

Aluepoliittiset tuet

Suomen, Ruotsin ja Norjan valtionosuusjärjestelmissä on aluepoliittisia piirteitä. Suomessa valtionosuusjärjestelmien lisäosat ja Ruotsissa rakennetuki sisältävät aluepoliittisia teki-joitä. Norjassa puolestaan sekä Etelä- että Pohjois-Norjan aluetuet ovat suuressa roolissa. Tanskan järjestelmässä ei varsinaisesti ole aluepoliittisia piirteitä, mutta korvamerkityistä valtionavustuksista osa jaetaan esimerkiksi saarikunnille.

6 Johtopäätöksiä ja lopetussanat

Eri maiden valtionosuusjärjestelmiä tarkasteltaessa törmää usein kritiikkiin, joka korostaa järjestelmien monimutkaisuutta ja läpinäkymättömyyttä. Myös tässä raportissa on noussut esille Ruotsin, Tanskan ja Norjan valtionosuusjärjestelmien lukuisat osat ja monimutkaiset laskelmat. Samankaltaista kritiikkiä on ajoittain esitetty myös Suomen järjestelmästä. Voidaan kuitenkin todeta, että tarkastelumaiden valtionosuusjärjestelmät ovat kaikki tavalla tai toisella monimutkaisia, myös Suomen järjestelmään verrattuna. Erityisesti Ruotsissa on selvitetty järjestelmän yksinkertaistamista, ainakin osittain OECD:n arvioihin perustuen. Ruotsissa tehdyn selvityksen mukaan järjestelmän monimutkaisuus on kuitenkin liioiteltua, ja että ainakin osaratkaisu tähän ongelmaan olisi selkeämpi viestintä ja tiedottaminen. Toisaalta tietty monimutkaisuus on myös tarpeen, jotta järjestelmä ottaisi mahdollisimman hyvin huomioon kuntien kustannuksiin vaikuttavia olosuhdetekijöitä. Ristiriitojen huomioimiseksi olisikin asianmukaista asettaa järjestelmälle selkeät tavoitteet, varsinkin järjestelmää koskevien uudistusten yhteydessä.

Valtionosuusjärjestelmän hyviin periaatteisiin kuuluu myös ennakoitavuus. Kuntien vastuulla olevat tehtävät ovat Pohjoismaissa pitkälti peruspalveluita, joiden rahoitus ei saisi suurissa määrin olla suhdanneriippuvaista. Valtionosuusjärjestelmän ja valtion rahoituksen tulisi siis olla saajalle mahdollisimman hyvin ennakoitavissa. Ruotsissa ja Norjassa valtionosuuksien vaihtelevuutta on yritetty hillitä lisäämällä järjestelmään uusia valtionosuuseriä, joiden avulla säädellään vuosittaista vaihtelua.

Yleiskatteelliset valtionosuudet tulisi pitää järjestelmän pääosassa. Pohjoismaisessa vertailussa Suomella on suhteellisesti pienin määrä korvamerkittyjä valtionavustuksia, kun taas esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa näitä jaetaan runsaammin. Vaikka yleiskatteellinen valtionosuus on kaikissa tarkastelumaissa pääroolissa, tulisi kohdennettujen avustusten määrää vähentää. Tämä parantaisi järjestelmän ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä.

Täydellistä valtionosuusjärjestelmää ei ole, ja moni järjestelmän osa on poliittisen priorisoinnin tulos. Esimerkkinä tästä kustannuserojen tasauksessa käytetyt tasausrajat. Valtionosuusjärjestelmiä ei myöskään voi suoraan kopioida maasta toiseen. Näin ollen tämäkin raportti on ainoastaan esitelty, ja yleispiirteisesti vertailtu, Pohjoismaiden valtionosuusjärjestelmien osia ja erityispiirteitä, eikä esitä varsinaisia suosituksia Suomen tai muiden Pohjoismaiden valtionosuusjärjestelmien kehittämiseksi.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-033-4 (pdf)

Syyskuu 2019