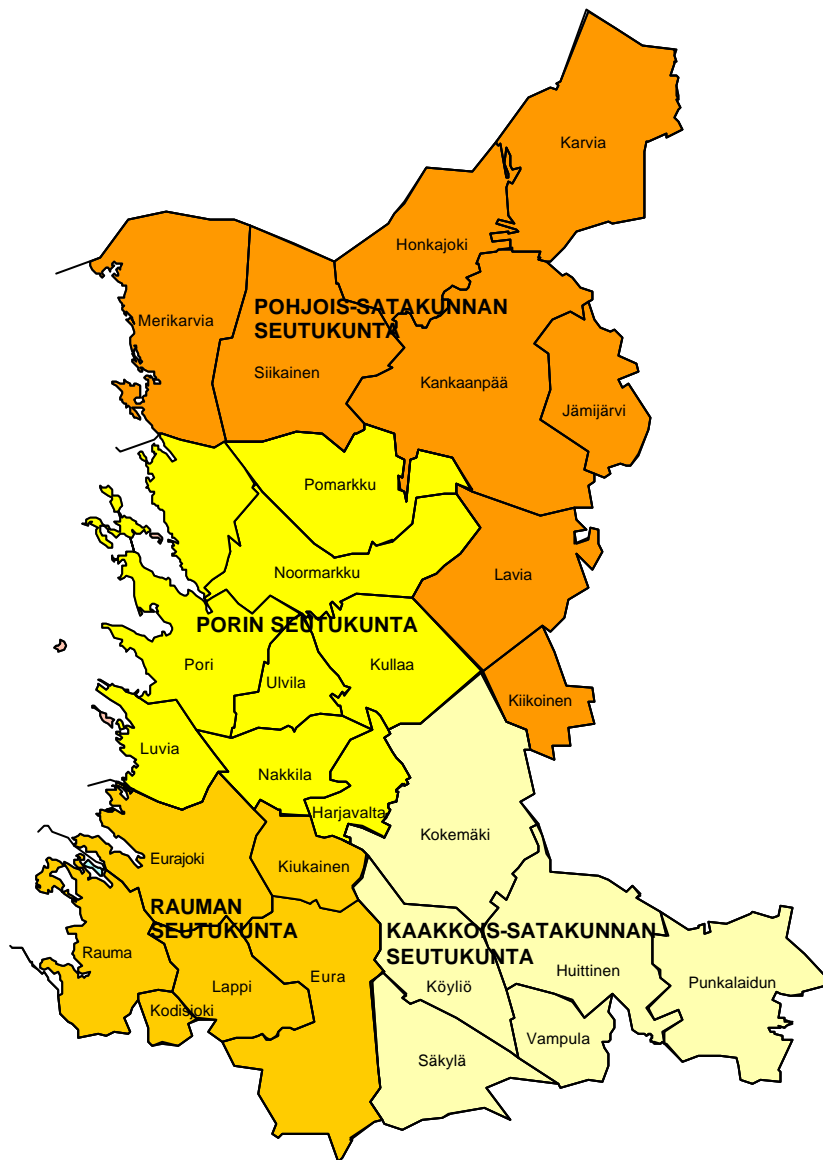


VALTIONOSUUKSIEN OSUMATARKKUUS

Tutkimus käyttötalouden valtionosuuksien kohdentumisesta
Satakunnan kuntiin vuosina 1997 ja 2000



SATAKUNTALIITTO

Postiosoite: PL 260, 28101 Pori Puhelin Telefax
Käyntiosoite: Pohjoisranta 11 D, 28100 Pori 02-620 4300 02-620 4301

VALTIONOSUUKSIEN OSUMATARKKUUUS

Tutkimus käyttötalouden valtionosuuksien kohdentumisesta
Satakunnan kuntiin vuosina 1997 ja 2000

Sarja A:266

2003

SARJA A: SUUNNITTELU- JA TUTKIMUSJULKAISUT

Tampereen yliopisto

Kunnallistieteiden laitos

MÄKIRANTA, TERO: Valtionosuuksien osumatarkkuus. Tutkimus käyttötalouden valtionosuuksien kohdentumisesta Satakunnan kuntiin vuosina 1997 ja 2000.

Pro gradu –tutkielma.

Kunnallistalous

Toukokuu 2002

Suomen kuntien taloudellinen tilanne on suuressa osassa kuntia heikko. Rahoitusta on vaikea saada riittämään edes lakisääteisten peruspalveluiden kattamiseen. Valtionosuusjärjestelmä Suomessa on keskeinen osa kuntien rahoitusta ja tärkeä alueellisen tulonjaon tasaaja. Huolimatta valtionosuuksien keskeisestä ja tärkeästä roolista, järjestelmän käytännön toimivuudesta on hyvin vähän tutkimuksia. Tämä tutkimus paikkaa osaltaan kyseistä aukkoa.

Tutkimustehtävänä on tutkia valtionosuusjärjestelmän tavoitteiden toteutumista. Kyseistä asetelmaa tarkastellaan verotulojen tasauksen ja kokonaisverorahoituksen näkökulmista vuosina 1997 ja 2000. Verotulojen tasausta tarkasteltaessa kiinnitetään huomio tasaukseen sisältyvän viiveen ja laskennallisuuden aiheuttamiin vaikutuksiin. Kokonaisverorahoituksen eli verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärän avulla vertaillaan kuntien asukaskohtaisia tuloja pitkittäis- ja poikittaisvertailuna. Tutkimuksen esimerkkiaineistona ovat Satakunnan maakunnan kunnat, ja aineisto perustuu tilinpäätöstietoihin sekä sisäasiainministeriön valtionosuuslaskelmiin.

Tutkimuksen tuloksista käy ilmi, että verotulojen tasaukseen sisältyvällä viiveellä on rahamääräisesti merkittävä vaikutus lähes kaikissa esimerkkikunnissa. Myös kokonaisverorahoituksessa on merkittäviä kuntakohtaisia ja kunnan sisäisiä eroja tarkasteluvuosien aikana. Analyysin perusteella voidaan sanoa, että tutkimuksessa testatut valtionosuusjärjestelmälle asetetut tavoitteet eivät toteutuneet esimerkkikunnissa. Valtionosuusjärjestelmän toimivuus punnitaan viime kädessä sen toimivuudella yksittäisissä kunnissa, joten kehittämisen varaa on runsaasti.

Asiasanat: Valtionosuus, verotulo, verotulojen taseaus, valtionosuusjärjestelmä.

1. JOHDANTO.....	9
1.1. TUTKIMUKSEN TAUSTAA	9
1.2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA RAJAUS	10
1.3. AINEISTO JA MENETELMÄT	10
1.4. TUTKIMUKSEN RAKENNE	11
2. TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT	11
2.1. KESKEISIÄ KÄSITTEITÄ	11
2.1.1. Valtionosuus.....	11
2.1.2. Kunnallisvero.....	12
2.1.3. Yhteisövero.....	12
2.1.4. Kiinteistövero.....	13
2.2. FISKAALINEN FEDERALISMI	14
2.2.1. Allokaatiotehtävä.....	14
2.2.2. Distribuutiotehtävä.....	15
2.2.3. Stabilisaatiotehtävä.....	15
2.2.4. Valtionosuusjärjestelmän suhde perustehtäviin.....	15
2.3. AIKAISEMPI AIHEESEEN LIITTYVÄ TUTKIMUS.....	16
2.3.1. Valtionosuusjärjestelmän muutos ja sen vaikutus.....	16
2.3.2. Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien toimivuus.....	19
2.3.3. Kysely kuntien valtionosuusjärjestelmästä	22
3. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ SUOMESSA.....	23
3.1. JÄRJESTELMÄN HISTORIAA	23
3.1.1. Kantokykyluokitukseen perustuva valtionosuusjärjestelmä.....	23
3.1.2. Vuoden 1993 uudistus.....	25
3.1.3. Vuoden 1996 uudistus.....	26
3.2. VUODEN 1997 VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄ.....	26
3.2.1. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus.....	27
3.2.2. Yleinen valtionosuus.....	27
3.2.3. Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus.....	28
3.2.4. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus.....	29
3.2.5. Valtionosuusmäärien kehitys ja valtionosuusleikkaukset 1997–2001.....	29
3.2.6. Vuoden 1997 järjestelmään sisältyvä siirtymätasaus.....	30
3.3. VUODEN 2002 VALTIONOSUUSUUDISTUS	30
4. TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN SATAKUNNASSA	32
4.1. VALTIONOSUUSJÄRJESTELMÄN TAVOITTEET	32
4.1.1. Valtionosuusjärjestelmälle asetettuja tavoitteita.....	32
4.1.2. Tavoitteista ja niiden ongelmista.....	33
4.2. SATAKUNTA.....	34
4.2.1. Alueellinen väestökehitys.....	35
4.2.2. Taloudellinen rakenne ja toiminta.....	37
4.2.3. Satakunnan kunnat.....	38
4.3. KUNNITTAINEN TARKASTELU	41
4.3.1. Eura	43
4.3.2. Eurajoki.....	43
4.3.3. Harjavalta.....	44
4.3.4. Honkajoki.....	45
4.3.5. Huittinen.....	45
4.3.6. Jämijärvi	46
4.3.7. Kankaanpää.....	47
4.3.8. Karvia.....	47
4.3.9. Kiikoinen.....	48

4.3.10. Kiukainen.....	49
4.3.11. Kodisjoki.....	49
4.3.12. Kokemäki.....	50
4.3.13. Kullaa.....	51
4.3.14. Köyliö.....	51
4.3.15. Lappi.....	52
4.3.16. Lavia.....	53
4.3.17. Luvia.....	53
4.3.18. Merikarvia.....	54
4.3.19. Nakkila.....	55
4.3.20. Noormarkku.....	55
4.3.21. Pomarkku.....	56
4.3.22. Pori.....	57
4.3.23. Punkalaidun.....	57
4.3.24. Rauma.....	58
4.3.25. Siikainen.....	59
4.3.26. Säkyliä.....	59
4.3.27. Ulvila.....	60
4.3.28. Vampula.....	61
5. PÄÄTELMÄT.....	62
5.1. VEROTULOJEN TASAUKSEN TOIMIVUUS VUONNA 1997.....	63
5.2. VEROTULOJEN TASAUKSEN TOIMIVUUS VUONNA 2000.....	65
5.3. VEROTULOJEN TASAUKSEN TOIMIVUUS SATAKUNNASSA TARKASTELUJAKSOLLA.....	67
5.4. KOKONAISVERORAAHOITUS JA SEN KEHITYS.....	68
5.5. JÄRJESTELMÄN KEHITYS TARKASTELUJAKSON JÄLKEEN.....	70
5.6. JATKOTUTKIMUSTARPEEN ARVIOINTIA.....	70
LÄHTEET:.....	71
LIITTEET:.....	75

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen taustaa

Suomen kuntien talous on viime vuosikymmenen aikana kokenut paljon muutoksia. 1990-luvun alussa Suomessa oli taloudellinen lama, joka asetti kunnat uusien taloudellisten haasteiden eteen. Kuntien tulot eivät kehittyneet odotetulla tavalla, ja monissa kunnissa palvelutuotannon kustannukset nousivat huomattavasti. Useat kunnat velkaantuivat lamavuosien aikana, koska kuntien tulot eivät riittäneet kattamaan palvelutuotannosta aiheutuneita kustannuksia. Valtiontalouden velkaantumisen vuoksi ryhdyttiin säästötoimenpiteisiin, jolloin myös kunnille jaettavia valtionosuuksia leikattiin rajusti. Leikkaukset aloitettiin vuonna 1993, jolloin talous alkoi hiljalleen elpyä. Valtionosuusleikkausten aikaan kuntien verotuloissa tapahtui kasvua, mutta kasvu on ollut epätasaista kuntien kesken. Epätasainen taloudellinen kehitys on aiheuttanut sen, että taloudelliset erot kuntien kesken ovat kasvaneet suuriksi, ja erot kasvavat yhä edelleen.

Suomessa kuntien rahoitus koostuu pääasiallisesti kuntien omista verotuloista ja valtion kunnille jakamista valtionosuuksista. Valtionosuuksien merkitys vaihtelee kunnittain todella paljon. Joissakin kunnissa valtionosuuksien merkitys on pieni, mutta toisissa kunnissa valtionosuudet ovat reilusti yli puolet kokonaistuloista. Valtionosuuksien rooli kuntien tulonlähteenä on kiistaton. Huolimatta valtionosuusjärjestelmän keskeisestä roolista, sen käytännön toimivuutta on tutkittu todella vähän.

Valtionosuusjärjestelmän yksi päätehtävistä on huolehtia alueellisten taloudellisten erojen vähentämisestä. Kuntien omissa verotuloissa olevia eroja tasataan verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän avulla. Tasausjärjestelmästä huolimatta lähes päivittäin saa lukea lehdistä, että varsinkaan verotuloiltaan heikot kunnat eivät saa rahoitustaan riittämään. Tämä seikka herätti kiinnostuksen valtionosuusjärjestelmää kohtaan, erityisesti sen käytännön toimivuuteen Suomessa, jossa valtionosuusjärjestelmällä on keskeisin rooli alueellisena tulonsiirtojärjestelmänä.

Yleinen käsitys valtionosuusjärjestelmästä on, että se on monimutkainen ja sekava. Käsitys on siinä mielessä oikea, että valtionosuusjärjestelmään perehtyminen vie todella paljon aikaa ja energiaa. Järjestelmään perehdyttyäni kiinnitin huomiota siihen, että valtionosuuksien jakaminen perustuu vanhoihin tilinpäätöstietoihin ja laskennallisiin arvoihin. Esimerkiksi verotulojen tasaus on perustunut vuoteen 2000 asti kolme vuotta vanhoihin tilinpäätöstietoihin. Kolmen vuoden viive vaikuttaa pitkältä, kun ottaa huomioon viimeaikaisen eriytyvän ja nopean talouskehityksen. Alkoi vaikuttaa varsin mielenkiintoiselta selvittää, miten valtionosuudet ovat jakautuneet kuntiin käytännössä, ja onko valtionosuuksien ns. osumatarkkuus eli valtionosuuksien oikeansuuruinen kohdistuminen toiminut rakenteeltaan erilaisissa kunnissa.

1.2. Tutkimustehtävä ja rajaus

Tutkimuksen tehtävänä on selvittää, *ovatko valtionosuusjärjestelmälle asetetut tavoitteet toteutuneet käytännössä?* Tavoitteita on monia, joten niistä olen valinnut

- alueellisten tuloerojen tasaamisen tavoitteen,
- joustavasti ja viivytyksettä toimimisen tavoitteen sekä
- tavoitteen, jonka mukaan valtionosuusjärjestelmän tulee turvata kaikille kunnille taloudelliset edellytykset palvelutuotantonsa järjestämiseen.

Valtionosuuksista ovat tutkimuksessa mukana verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus ja käyttötalouden valtionosuudet eli sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus sekä yleinen valtionosuus. Nämä kaikki mainitut valtionosuudet ovat laskennallisia ja määräytyvät kaikille kunnille yhteisten kriteerien perusteella. Harkinnanvaraiset rahoitusavustukset ja investointien valtionosuudet on rajattu pois tutkimuksesta, koska niiden määräytymisperusteet perustuvat viranomaisten harkintaan, eivätkä ne ole näin ollen kuntien kesken vertailukelpoisia.

Aikasarja on rajattu vuosiin 1997 ja 2000. Vuonna 1997 valtionosuusjärjestelmän perusteita uusittiin, ja kyseistä järjestelmää sovellettiin vuoteen 2001 saakka. Tutkimuksen tekohetkellä ei ollut vielä saatavilla tarvittavia tietoja vuoden 2001 laskelmien tekoon, joten aikasarja on rajattu koskemaan vuosia 1997 ja 2000. Tutkimus koskee siis vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmää.

1.3. Aineisto ja menetelmät

Tutkimuksen empiirisen osan esimerkkiaineistona ovat Satakunnan maakunnan kunnat. Aineisto edustaa hyvin suomalaisia kuntia, koska Satakunnasta löytyy sekä heikon talouden kuntia että vahvan talouden kuntia. Kunnittaisen tarkastelun materiaali koostuu tarkasteluvuosien tilinpäätöstiedoista, jotka on poimittu Tilastokeskuksen Kuntien talous – kunnittaisia tietoja - julkaisuihin vuosilta 1997 ja 2000. Tarkastelussa tarvittavat valtionosuustiedot on otettu Sisäasiainministeriön laatimista hallinnonaloittaisista valtionosuuslaskelmista vuosilta 1999 ja 2000.

Tarkastelun ensimmäisen vaiheen tarkoitus on tutkia, miten verotulojen tasauksessa oleva viive ja laskentaperusteiden laskennallisuus vaikuttavat kuntien saamiin verotulojen tasauksiin. Menetelmänä on verrata toteutunutta tasausta siihen, mitä kunnat olisivat saaneet, jos tasaus olisi määräytynyt reaaliaikaisesti ja perustunut tilinpäätöstietoihin. Oletuksena on, että tasausjärjestelmän tulisi tavoitteensa mukaan taata kaikille kunnille vähintään 90 prosentin verotulot maan keskimääräisestä verotulosta. Tulokseksi saadaan erotus, jonka kunnat menettävät tai voittavat tasausjärjestelmän viiveen ja laskennallisuuden vuoksi.

Toisen tarkasteluvaiheen tarkoituksena on verrata Satakunnan kuntien kokonaisverorahoitusta tarkasteluvuosina. Kokonaisverorahoitukseen kuuluvat kunnan verotulot ja valtionosuudet yhteensä. Vertailukohtina tarkastelussa käytetään Manner-Suomen keskiarvoa ja Satakunnan kuntien keskinäisiä eroja kokonaisverorahoituksessa. Kokonaisverorahoituksen määrä osoittaa, kuinka paljon kunnalla on taloudellisia resursseja palvelutuotantonsa järjestämiseen.

1.4. Tutkimuksen rakenne

Toisessa kappaleessa perehdytään tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin. Keskeisten käsitteiden määrittely koostuu valtionosuuden ja verotulojen määrittelyistä. Kappaleen toisessa osassa käsitellään fiskaalisen federalismin periaatteita, joista valtionosuusjärjestelmä saa oikeutuksensa. Toisen kappaleen kolmannessa osassa perehdytään aikaisempiin tutkimuksiin, joita on tehty valtionosuusjärjestelmästä ja sen käytännön toimivuudesta. Aikaisempien tutkimuksien tulokset antavat hyvän vertailupohjan tälle tutkimukselle.

Kolmannessa kappaleessa käydään läpi Suomen valtionosuusjärjestelmä. Aluksi käsitellään lyhyesti valtionosuusjärjestelmän historia sen alkuvuosista kantokykyluokitukseen perustuvaan järjestelmään asti. Seuraavaksi käsitellään kantokykyluokitukseen perustuva järjestelmä, ja sen jälkeen perehdytään hieman tarkemmin vuonna 1997 voimaan astuneeseen valtionosuusjärjestelmään. Samassa osassa käydään läpi myös tehdyt valtionosuusleikkaukset ja järjestelmään sisältyvä siirtymätasaus. Kolmannen kappaleen lopussa esitellään vuoden 2002 voimaan tullut järjestelmä ja sen mukanaan tuomat uudistukset.

Neljäs kappale sisältää tutkimuksen analyysin. Aluksi tarkastellaan valtionosuusjärjestelmälle asetettuja tavoitteita. Tämän jälkeen kuvaillaan aineistoa eli Satakunnan maakuntaa. Kappaleen pääosan muodostaa varsinainen analyysiosa eli kunnittainen tarkastelu. Osiossa käydään läpi kuntakohtaisesti tarkasteluvuosien tietojen perusteella tehdyt laskelmat.

Tutkimuksen viimeinen eli viides kappale sisältää yhteenvedon ja päätelmät. Verotulojen tasauksen toimivuuden arviointia on ensimmäisissä osissa. Seuraavaksi tarkastellaan kokonaisverorahoituksen kehitystä tarkasteluvuosina. Kappaleen loppuosassa käydään läpi valtionosuusjärjestelmän kehitystä tutkimuksen tarkasteluvuosien jälkeen, ja lopuksi pohditaan tarvetta lisätutkimuksille.

2. Teoreettiset lähtökohdat

2.1. Keskeisiä käsitteitä

2.1.1. Valtionosuus

Valtionosuus on valtionapu -käsitteen alalaji. Valtionavusta on taloustieteellisessä kirjallisuudessa useita määritelmiä. Musgrave (1976) jakaa valtionavut (grants) eri tyypeihin seuraavasti: General grant ja selective grant. Molemmat äskeisistä jakautuvat alalohkoihin matching- ja nonmatching grant. Rosen (1988) puolestaan jakaa valtionavut seuraavasti: Conditional grants ja unconditional grants. Jälkimmäinen tarkoittaa ns. könttäsummavaltionapua. Conditional grant jakautuu kolmeen alalohkoon; Matching grant, matching close-ended grant ja nonmatching grant. Suomalaisista tutkijoista Oulasvirta (1996) on väitöskirjassaan jakanut valtionavut tehtäväkohtaisiin ja yleisiin, jotka molemmat jakautuvat vielä menoperusteisiin ja ei -menoperusteisiin valtionapuihin. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa määritelmät ovat keskenään melko samankaltaisia.

Tietosanakirja Fakta (2002) määrittelee valtionavun käsitteen seuraavasti: ”Valtion kunnalle tai yksityiselle yhteisölle antama rahamäärä tiettyjen yleiseltä kannalta tärkeiden päämäärien toteuttamiseksi. Joissakin tapauksissa valtionavusta on käytetty nimitystä valtionosuus tai valtionavustus”.

Valtionapu tai -osuus on siis valtion kunnille vuosittain jakama osuus keräämistään varotuloista. Sen yleisenä tavoitteena on tasoittaa eroja kuntien taloudellisessa asemassa ja varmistaa, että kaikki kunnat pystyvät tuottamaan lakisääteiset palvelunsa.

Valtionosuus -termi on Suomessa yleisesti käytössä nykyään, ja sitä pidetään Suomessa valtionapu -termiä parempana, koska se kuvastaa valtiolle kuuluvaa osuutta kuntien rahoituksesta. Valtionapu -termi korostaa liian paljon kuntien asemaa avunsaajan roolissa. Tässä tutkimuksessa käytetään myös termiä valtionosuus. 1960-luvulle asti Suomessa käytettiin valtionavustus -termiä, mutta vuonna 1972 valtionosuuslain astuessa voimaan siirryttiin käyttämään nimitystä valtionosuus. Valtionavustus -termi jäi tarkoittamaan harkinnanvaraista valtionapua. Nykyään harkinnanvarainen valtionapu tunnetaan valtionosuuslaissa nimellä rahoitusavustus. (Oulasvirta 1996, 22-23.)

Kuntien valtionosuuslain (1147/1996) mukaan valtionosuuksia myönnetään kunnalle tai kuntayhtymälle taikka opetus- ja kulttuuritoimen osalta myös muulle toiminnan ylläpitäjälle. Valtionosuudet jaotellaan yleisiin valtionosuuksiin, verotulojen tasaukseen ja tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin. Yleinen valtionosuus koostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Verotulojen taseus on puolestaan järjestelmä, joka tasaa kuntien välisiä eroja verotuloissa. Tehtäväkohtaiset valtionosuudet jakaantuvat opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksiin ja sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksiin. Lisäksi voidaan jakaa harkinnanvaraista avustusta erityisissä talousvaikeuksissa oleville kunnille.

2.1.2. Kunnallisvero

Kunnallisvero on kunnille maksettava suhteellinen ansiotulovero. Veronsaajakunta määräytyy vuodenvaihteessa olevan asuinpaikan mukaan. Kunnanvaltuusto päättää veroprosentin vuosittain. Veroprosentit vaihtelevat Suomessa kunnittain 15 %:n ja 19,75 %:n välillä. Kunnallisvero on kuntien suurin yksittäinen tulonlähde ja sen suhteellinen osuus kunnan verotuloista vuonna 2000 oli keskimäärin noin 75 %. (Tuloverolaki 1535/1992 ja Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta 2001, 11.)

Kunnallisvero otetaan huomioon valtionosuuksissa, kun lasketaan verotulojen tasausta. Laskennallisen kunnallisveron laskentaperusteena käytetään vuosittain määriteltävää keskimääräistä kunnallisveroprosenttia.

2.1.3. Yhteisövero

Yhteisövero on osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen ja yhteisetuoksien maksama tulovero, jonka määrä on 29 % yhteisön verotettavasta tulosta (Valtiovarainministeriön internet -sivut 2002). Veroprosentti oli 25 % vuodesta 1993 vuoteen 1997 saakka, jonka jälkeen se nousi 28 prosenttiin. Vuoden 2000 alusta alkaen vero on ollut 29 %. Yhteisövero on suhteellinen vero, jonka tuotto jaetaan valtion, kuntien ja seurakuntien kesken. Jakautumisprosentit määritellään vuosittain verontilityslaissa. (Kuntien valtionosuuksia ja arvonnäisöveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 32.)

Yksittäisten kuntien väliset jako-osuudet olivat kiinteät vuoteen 1998 asti, jonka jälkeen vuoteen 2001 asti jako-osuudet vahvistettiin kaksi vuotta vanhojen verotietojen perusteella ja seuraavien vuosien verotietojen valmistuttua korjattiin lopullisten verotietojen mukaisiksi kahdessa erässä. Tämä aiheutti monissa kunnissa suuriakin muutoksia alun perin arvioituun yhteisöveron tuottoon nähden ja teki etukäteisarvioimisen hankalaksi.

Vuoden 2002 alusta lähtien yhteisöveron kunnittaiset jako-osuudet on vahvistettu kerralla lopullisiksi kahden viimeksi valmistuneen verotusvuoden tietojen keskiarvona. Näin yllättävistä muutoksista kesken vuoden on päästy, ja samalla on parannettu yhteisöveron tuoton ennakoitavuutta.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 22-34.)

Kuntien saamat yhteisöverotuotot ovat olleet viime aikoina vilkkaiden keskustelujen kohteena. Niiden kasvu on ollut erittäin nopeaa ja samalla jakautuminen kuntien kesken on ollut epätasaista. Ongelmana on ollut myös yhteisöverojen suhdanneherkkyys ja epävakaus, varsinkin ennen vuoden 2002 uudistusta. Yhteisöveron perusteluksi on esitetty puolestaan, että se kannustaa kuntia hoitamaan elinkeinopolitiikkaansa tehokkaasti. Kun kunnat investoivat elinkeinopolitiikkaansa ja luovat esimerkiksi uusia työpaikkoja kuntaan, ne saavat samalla verotuloja itselleen. Näinhän ei tapahdu ansiotuloverojen kohdalla, jos työntekijän kotikunta on joku muu kuin työpaikan sijaintikunta. (Viitasaari 2001, 33-34.)

Yhteisövero otetaan huomioon valtionosuuksissa verotulojen tasausta laskettaessa. Yhteisöveron laskentaperusteena vuoteen 2001 asti käytettiin kolme vuotta vanhoja tilinpäätöstietoja. Vuodesta 2001 lähtien viive on ollut 2 vuotta. Nykypäivänä yhteisöveron tuotto on kunnissa keskimäärin noin viidennes kaikista verotuloista vaihdellen kuntakohtaisesti nollan tuntumasta melkein puoleen kaikista verotuloista.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 13-15.)

2.1.4. Kiinteistövero

Kiinteistövero on kunnille suoritettava suhteellinen vero, jota maksetaan kunnan alueella sijaitsevista kiinteistöistä. Vero on prosenttiosuus kiinteistön arvosta. Kiinteistöverovelvollinen on kiinteistön omistaja. Kiinteistöveroprosenttien alarajat ja ylärajat määrittelee kiinteistöverolaki, ja tämän vaihteluvälin sisällä kunta voi päättää veroprosenttinsa itsenäisesti. Kunnissa kiinteistöveroprosenteista päättää kunnanvaltuusto. Kiinteistöveroprosentit määritellään erikseen seuraavasti:

- Yleinen kiinteistövero
- Vakituisten asuinrakennusten kiinteistövero
- Muiden asuinrakennusten kiinteistövero
- Yleishyödyllisten yhteisöjen kiinteistövero
- Voimalaitoksien kiinteistövero

(Kiinteistöverolaki 1992/654.)

Kiinteistöveron suhteellinen osuus kunnan verotuloista oli vuonna 2000 noin 5 % (Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta 2001, 11). Kiinteistövero otetaan huomioon verotulojen tasausta laskettaessa. Verotulojen tasaukseen vaikuttavan laskennallisen kiinteistöveron määrä saadaan käyttämällä laskennassa vuosittain määriteltäviä keskimääräisiä kiinteistöveroprosentteja.

2.2. Fiskaalinen federalismi

Valtionosuusjärjestelmä saa oikeutuksensa ja perustelunsa Fiskaalisen federalismin periaatteista. Fiskaalinen federalismi tarkoittaa tilannetta, jossa valtio jakaantuu useampaan kuin yhteen hallinnon tasoon, ja näillä hallinnon tasoilla on sekä päätösvaltaa että toimivaltaa julkisten tehtävien hoitamisessa. Hallinnon tasot jakautuvat usein keskusvaltiotasoon, osavaltiotasoon ja kuntatasoon. Erilaisia variaatioita on useita maailmassa. Suomessa fiskaalinen federalismi toteutuu valtio ja kunta -suhteena. Valtionosuusjärjestelmä Suomessa on syntynyt tarpeesta siirtää valtion varoja kuntatasolle, koska kunnilla on paljon tehtäviä hoidettavanaan, mutta riittämättömät omat tulonlähteet. Valtiolla on puolestaan tuottoisia veronlähteitä, joista saatavat tulot riittävät myös kuntien tukemiseen. Valtionosuuksia jakamalla voidaan vahvistaa kuntien riittämättömää rahoitusta, ja tasoittaa alueellisia tuloeroja. (Oulasvirta 1996, 11-12.)

Kingin (1992) mukaan fiskaalisen federalismin teoria pyrkii antamaan vastauksia neljään avainkysymykseen, joita poliittiset päättäjät joutuvat miettimään; Ensiksi, miten tulisi jakaa tehtävät ja valtuudet keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä? Toiseksi, miten suuria kooltaan tulisi paikallishallintoyksiköiden olla? Kolmanneksi, miten paikallishallintoyksiköt tulisi rahoittaa? Neljänneksi, miten pitkälle keskushallinnon tulisi kontrolloida paikallishallinnon toimintaa, valvoakseen, ettei paikallishallinto toimi ristiriidassa keskushallinnon toimintakäytäntöjen kanssa? (King 1992, 23.)

Fiskaalisen federalismin lähtökohtana pidetään Musgraven kehittämää teoriaa, jonka mukaan fiskaalinen federalismi sisältää kolme perustehtävää tai näkökulmaa. Nämä perustehtävät (basic fiscal functions) ovat allokaatiotehtävä, distribuutiotehtävä ja stabilisaatiotehtävä. Jokainen tehtävä kuuluu joko keskusvaltiotason, alempien hallinnon tasojen tai molempien hoidettavaksi. (Musgrave & Musgrave 1976, 614.)

2.2.1. Allokaatiotehtävä

Allokaatiotehtävän tarkoituksena on, että julkinen sektori järjestää resurssien tuotannon ja kulutuksen yhteiskunnassa mahdollisimman tehokkaasti. Tehtävän ideana on kysymys: Missä julkiset palvelut tulisi tuottaa? Paras vaihtoehto olisi järjestää palvelut ja niiden rahoitus siellä, missä niitä käytetään, eli toimia niiden ihmisten preferenssien mukaan, jotka palvelua käyttävät. Valtiotason tulee järjestää sellaiset palvelut, joista hyötyvät kaikki kansalaiset. Tällaisia palveluita ovat esimerkiksi maanpuolustus, oikeuslaitos ja poliisitoimi. Kyseisten palveluiden rahoitus saadaan valtioverotuksesta, joten maksajina ovat kansalaiset koko maassa. Paikallistasolla tulee järjestää vastaavasti palveluita, joista hyödyn saavat paikallistason asukkaat eli kuntalaiset. Kuntatasolla järjestettäviä palveluita ovat esimerkiksi kunnallistekniikka, palo- ja pelastustoimi, terveydenhuoltopalvelut ja sosiaalitoimi. Kunnalliset palvelut rahoitetaan pääosin kunnallisverotuksella ja asiakasmaksutuloilla. Koko järjestelmä tähtää siihen, että ne maksavat, jotka palvelusta hyötyvät. (Musgrave & Musgrave 1976, 614-615.)

Allokaatiotehtävän ongelmana tai haasteena voidaan pitää esimerkiksi optimaalisen kuntakoon määrittämistä. Oletetaan, että samalla alueella asuvien ihmisten preferenssit ja tulot ovat identtiset, ja järjestettävien palveluiden tasoon ei vaikuta palveluiden käyttäjien lukumäärä. Tällöin palvelun tuottaminen asukasta kohti on sitä pienempi mitä enemmän asukkaita eli palvelun maksajia alueella asuu. Tämä oletus toimii vain teoriassa. Todellisuudessa ihmisten preferenssit ja tulot eivät ole identtisiä, eikä palveluiden laadun säilyminen käyttäjämäärän kasvaessa ole taattua.

Musgrave (1976, 615) käyttää teoksessaan kielikuvaa; ”Even the number of angels that can dance on the head of the pin is limited”. Tämän kielikuvan tarkoituksena on osoittaa, että kaikella on rajansa, eikä esimerkiksi kuntakokoa ole kaikissa tapauksissa järkevää kasvattaa liian suureksi. Liiallinen yksikkökoon kasvattaminen tuo mukanaan kasautumisen ongelmia, eivätkä ihmiset välttämättä halua asua suurissa yksiköissä. (Musgrave & Musgrave 1976, 615.)

2.2.2. Distribuutiotehtävä

Distribuutio- eli tulonjakotehtävän tarkoituksena on tasoittaa alueellista tulonjakoa. Tulonjakotehtävää suorittaa yleensä keskusvaltiotasoa, ja tehtävää suoritetaan redistribuution eli tulojen uudelleenjaon muodossa. Redistribuutiota voi tapahtua alueiden välillä ja yksittäisten kansalaisten välillä. Perusideana on, että keskusvaltio kerää veroja kansalaisilta ja jakaa kerätyt varat takaisin kansalaisille erilaisten tukien ja palveluiden muodossa. Yksittäisten kansalaisten kohdalla redistribuutiota tapahtuu esimerkiksi sosiaaliavustusten kautta. Alueiden välistä tulonjakoa tapahtuu muun muassa valtionosuuksien muodossa. Tulonjaon taseaus tapahtuu niin, että rikkaat ihmiset tai alueet maksavat enemmän veroja suhteessa siihen, mitä saavat palveluina tai tukina. Köyhemmät alueet tai yksilöt puolestaan saavat enemmän tukia ja palveluita suhteessa siihen, mitä ovat maksaneet veroina. (Musgrave & Musgrave 1976, 623-624.)

2.2.3. Stabilisaatiotehtävä

Stabilisaatiotehtävää voi hoitaa ainoastaan keskusvaltiotasoa. Stabilisaatiotehtävän tavoitteena on suhdanteiden vakauttaminen, työllisyyden ylläpito, rahanarvon vakauttaminen ja vaihtotaseen tasapainottaminen. Tehtävän keskeisiä elementtejä ovat keskuspankkitoiminta, talouspoliittinen suhdannepolitiikka, kauppapolitiikka ja työllisyyspolitiikka. Näitä tehtäviä hoitavat keskuspankit ja valtioiden poliittiset päättäjät. (Musgrave & Musgrave 1976, 624-625 ; Oulasvirta 1996, 19.)

2.2.4. Valtionosuusjärjestelmän suhde perustehtäviin

Valtionosuusjärjestelmä toteuttaa kaikkia kolmea fiskaalisen federalismin perustehtävää. Allokaatiotehtävän osalta valtionosuudet antavat kunnille niiltä puuttuvia resursseja kunnallisten palvelujen tuottamiseen. Tehtäväkohtaiset valtionosuudet varmistavat rahoituksen kunnissa sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien muodossa.

Fiskaali epätasapaino on tilanne, jossa kunnilla on paljon tehtäviä, mutta vähän omia tuloja. Tällaiseen tilanteeseen päädytään, jos tehtävien tarkoituksenmukainen jako johtaa siihen, että kunnat toteuttavat suuren osan allokaatiotehtävästä ja samalla valtio kahmii itselleen tuottoisat tuloverot ja suuren osan välillisestä verotuksesta. Fiskaalia epäbalanssitilaa saadaan korjattua valtionosuuksilla. (Oulasvirta 1996, 21.)

Distribuutiotehtävää valtionosuudet toteuttavat alueellisen tulonjaon muodossa. ”Alueiden välistä tasausta voidaan perustella myös sillä, että sen avulla voidaan estää verotuserojen kannustama liiallinen liikkuvuus. Nimittäin rikkaiden asuttamassa kunnassa sama palvelutaso saadaan rahoitettua pienemmällä veroprosentilla, mikä synnyttää kannusteen muuttaa ko. kuntaan.” (Loikkanen, Laakso & Sullström 1997, 18.) Kunnat, joiden omat verotulot ovat keskimääräistä alhaisemmat, saavat valtionosuutta verotulojen tasaamisen muodossa. Mitä alhaisemmat verotulot kunnassa ovat sitä enemmän verotulojen tasausta kunta saa.

Tämän lisäksi erityisissä talousvaikeuksissa olevat kunnat voivat hakea harkinnanvaraista valtionosuutta. Sekä verotulojen tasaus että harkinnanvaraiset valtionosuudet toteuttavat distribuutio- eli tulonjakotehtävää.

”Keskitetyn stabilisaation periaatteen mukaan talouden vakauttamiseen tähtäävä politiikka tulee hoitaa keskitetysti korkealla julkisen talouden hierarkiatasolla” (Loikkanen ym. 1997, 17). Stabilisaatiotehtävää hoitaa Suomen tapauksessa sekä valtio että Euroopan unioni. Rahapoliittiset keinot ovat Euroopan keskuspankin käytössä, ja finanssipolitiikkaa säätelee valtio. Valtionosuusjärjestelmällä ei ole suoraa vaikutusta stabilisaatiotehtävän hoitamisessa. Epäsuorana eli välillisenä vaikutuskeinona voidaan pitää esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän osuutta työllisyyden ylläpitoon, joka on yksi stabilisaatiotehtävän keskeisistä elementeistä. Kuntasektori on suuri työnantaja, ja valtionosuudet ovat osaltaan rahoittamassa kuntien palkkamenoja, jotka ovat kuntien suurin menolaji.

2.3. Aikaisempi aiheeseen liittyvä tutkimus

Valtionosuusjärjestelmää on tutkittu Suomessa kohtuullisen runsaasti, mutta valtionosuusjärjestelmän käytännön toimivuudesta ei ole monta tutkimusta tehty viime vuosien aikana. Käytännön toimivuuden tutkimisella tarkoitan tässä kohtaa empiiristä tutkimusta, jossa tutkitaan valtionosuuksien jakautumista kuntiin käytännön tasolla. Tällaista empiiristä tutkimusta valtionosuuksien jakautumisesta viime vuosien aikana on tehnyt Veli Karhu tutkimusryhmineen (ks. Karhu, Rentola & Soronen 1999 ja Karhu, Rentola & Viitasaari 2000). Kyseiset tutkimukset ovat oman tutkimukseni kannalta katsoen tärkeitä, koska tutkimukseni käsittelee samaa asiaa, valtionosuuksien jakautumista kuntiin käytännössä. Näiden lisäksi Jarmo Pulkkinen (1999) on tehnyt kuntien viranhaltijajohdolle kyselytutkimuksen, joka koskee kuntien valtionosuuksia. Esittelen Karhun ryhmän 2 tutkimusta ja Pulkkinen kyselyn tulokset tässä osiossa, koska niistä saa hyvät lähtökohdat ja vertailukohdat.

2.3.1. Valtionosuusjärjestelmän muutos ja sen vaikutus

Karhu, Rentola & Soronen (1999) ovat tutkineet kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumista ja niihin sopeutumista vuosina 1993-1996. Tällaiselle tutkimukselle syntyi tarve, koska Suomen taloudellinen kasvu kääntyi laskuun 1990-luvun alussa, ja sitä seurasi voimakas valtiontalouden velkaantuminen. Tämän seurauksena toteutettiin merkittäviä valtiontalouden säästötoimenpiteitä, esimerkiksi kuntien valtionosuuksia vähennettiin lähes 20 miljardia markkaa. Leikkaukset olivat merkittäviä, koska vuodesta 1993 vuoteen 1998 jaettavien valtionosuuksien määrä väheni lähes 50 %. Tämän lisäksi kuntien tehtävät eivät oleellisesti vähentyneet valtionosuusleikkauksien yhteydessä, joten leikkauksilla oli merkittävä vaikutus palvelutuotannon järjestämisen kannalta. Edellytyksiin vaikuttivat myös kuntien toimintaympäristöön liittyvät tekijät, kuten työttömyys ja muuttoliike. Osa kunnista joutuikin toimimaan taloudellisesti kireissä olosuhteissa. (Karhu, Rentola & Soronen 1999, 1.)

Tutkimuksen tarkasteluvuosina 1993-1996 valtionosuudet vähenivät noin 9 miljardia markkaa, ja kuntien verotulot kasvoivat lähes 15 miljardia markkaa. Talouden kokonaiskehitys kuntasektorilla oli siis myönteistä, mutta kasvukehitys selittyi kunnallisveron perusteiden kiristämällä ja yhteisöveron tuoton merkittävällä kasvulla tarkasteluvuosien aikana. (Mt., 1.)

Vuoden 1993 alussa toteutettiin valtionosuusuudistus, jonka merkittävin muutos aikaisempaan järjestelmään nähden oli tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisperusteiden muuttuminen laskennallisiin perusteisiin. Aikaisemman järjestelmän aikana valtionosuudet määräytyivät kustannusperusteisesti, ja pohjautuivat hallinnolliseen norminantoon. Uuden järjestelmän tavoitteet olivat kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, toimintojen taloudellisuuden ja tehokkuuden edistäminen sekä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Tavoitteiden kannalta katsottuna tärkein kysymys oli, kuinka palvelujen järjestämisen edellytykset kunnissa olivat muuttuneet kuntien talouden kehityserojen kasvaessa, mm. verotulojen kasvettua ja valtionosuuksien vähennyttyä. (Karhu ym. 1999, 1-2.)

Kun valtionosuudet vähenivät ja verotulot kasvoivat, muutokset eivät jakautuneet tasaisesti kaikkiin kuntiin. Erityisesti verotulojen kokonaiskasvu tapahtui varsin epätasaisesti. Koska valtionosuusjärjestelmän keskeinen tehtävä on tasata alueiden välisiä taloudellisia eroja, halutaan tutkimuksella tarkastella onko tämä tehtävä toteutunut. (Karhu ym. 1999, 2.)

Tutkimuksen empiriaosa keskittyy kolmen kysymyksen tai ongelman ratkaisemiseen: Miten valtionosuusmuutokset jakaantuivat vuosina 1993-1996 profiililtaan erilaisiin kuntiin? Miten valtionosuudet muuttuivat suhteessa kuntien muun tulopohjan kehitykseen? Miten valtionosuudet muuttuivat suhteessa muuttoliikkeeseen ja bruttokansantuotteeseen? Lisäksi 12 esimerkkikunnan avulla tutkitaan tarkemmin valtionosuusmuutoksia ja niiden vaikutuksia kunnan talouteen. (Mt., 4.)

Ensimmäisen tutkimusongelman ratkaisemiseksi tarkastellaan valtionosuuksien jakautumista kuntakoon, tulorakenteen, kuntatyyppin ja maakunnan perusteella. Kuntakoon perusteella tehtävässä vertailussa tarkastellaan, miten valtionosuusmäärä/asukas vaihtelee asukasluvultaan erikokoisissa kunnissa. Tuloksena on, että prosentuaalisesti suurimmat muutokset tapahtuivat suurimmissa kunnissa. Yli sadantuhannen asukkaan kunnissa valtionosuudet laskivat 35 % aikavälillä 1993-1996. 50 000-100 000 asukkaan kunnissa lasku oli 24 % ja 30 000-50 000 asukkaan kunnissa lasku oli 26 %. 15 000-30 000 asukkaan kunnissa lasku oli 21 % ja 10 000-15 000 asukkaan kunnissa lasku oli 17 %. Samoin oli myös 5 000-10 000 asukkaan kunnissa. 2 000-5 000 asukkaan kunnissa lasku oli 14 % ja alle 2 000 asukkaan kunnissa lasku oli 9 %. (Mt., 27-28.)

Tulorakenteen perusteella tarkastellessa kunnat jaetaan seitsemään luokkaan perustuen kunnan omien verotulojen suhteelliseen osuuteen kokonaisverorahoituksesta. Tuloksena on, että suurin menetys valtionosuuksissa, 34 %, oli kunnilla, joilla on suurin verotulojen osuus, yli 60 % kokonaisverorahoituksesta. Alhaisimman osuuden kunnissa eli kunnissa, joissa verotulojen osuus kokonaisverorahoituksesta oli alle 30 %, vähentyminen oli vain 13 %. Sama vähennys oli myös kunnissa, joissa verotulojen osuus oli 35-40 %. Kuntamäärältään suurimmassa luokassa, jossa verotulojen osuus oli 50-60 % kokonaisverorahoituksesta, valtionosuudet vähenivät 23 %. Muissa luokissa vähentyminen oli välillä 15-17 %. (Karhu ym. 1999, 29.)

Kuntatyyppin perusteella vertaillessa kunnat on jaettu tyyppiltään erilaisiin kuntiin: suuret keskukset, teollisuuskeskukset, esikaupunkikunnat, maaseutukunnat, teollistuneet maaseutukunnat, maaseudun pendelikunnat ja alkutuotantokunnat. Tuloksena on, että eniten vähenivät esikaupunkikuntien valtionosuudet, 31 % ja vähiten vähenivät alkutuotantokuntien valtionosuudet, 12 %. Suurten keskusten ja teollisuuskeskusten väheneminen oli lähes 30 %. Teollistuneiden maaseutukuntien ja maaseutukuntien väheneminen oli 15 % ja maaseudun pendelikuntien 18 %. (Mt., 30-31.)

Maakuntien perusteella vertaillen eniten vähenivät Uudenmaan maakunnan valtionosuudet, 33 %. Vähiten menettivät Keski-Pohjanmaa 14 %, Pohjois-Karjala 15 % ja Kainuu 16 %. Yleinen huomio on se, että pohjoiset maakunnat menettivät keskimäärin vähemmän kuin eteläiset maakunnat. (Mt., 31-32.)

Toisen tutkimusongelman ratkaisemiseksi tutkimuksessa tarkastellaan valtionosuuksien jakautumista suhteessa kokonaisverotuloihin. Kokonaisverotulot muodostuvat kunnan omista verotuloista ja valtionosuuksista. Taulukossa on kuntakoon mukaan jaettu kunnat 8 eri luokkaan, ja kokonaisverotulojen muutos välillä 1993-1996 on jaettu muutoksiin verotuloissa ja valtionosuuksissa. Tuloksena on, että erot asukasluvultaan erikokoisten kuntien kesken ovat melko huomattavat. Huonoiten kokonaisverotulojen kasvussa menestyivät 50 000-100 000 asukkaan kaupungit, joissa kasvu oli vain 1,6 % valtionosuuksien vähentyessä noin 24 %. Myös 30 000-50 000 asukkaan kaupungeissa kokonaisverotulojen kasvu oli vain 2,8 % ja valtionosuudet vähentyivät noin 23 %. Parhaiten kokonaisverotulojen muutoksessa pärjäsivät alle 2 000 asukkaan kunnat, joissa kasvu oli 8,1 % valtionosuuksien pienentyessä 12,5 % sekä yli 100 000 asukkaan kaupungit, joissa kasvu oli 9,0 % valtionosuuksien pienentyessä jopa 35,4 %. Päätelmänä tämän vertailun tuloksista nähdään, etteivät valtionosuuksissa tapahtuneet muutokset kohdentuneet kaikissa tapauksissa taloudellista kehitystä tasaavasti. (Mt., 35.)

Kolmannen tutkimusongelman ratkaisemiseksi kunnat on ristiintaulukoitu neljään lohkoon, muuttujien ollessa nettomuuttoprosentti vuosina 1993-1997, ja bruttokansantuotteen muutos vuosina 1993-1995 suhteessa maan keskiarvoon. Eri luokat koostuvat negatiivisen tai positiivisen nettomuuton kunnista sekä maan bkt:n keskiarvon ylittäjistä tai alittajista. Tuloksena on, että positiivisen nettomuuton kunnissa valtionosuuksien muutos eli väheneminen on ollut suurempaa kuin negatiivisen nettomuuton kunnissa. Positiivisen nettomuuton kunnissa asukaskohtaiset valtionosuudet laskivat noin 20 %, ja negatiivisen nettomuuton kunnissa ne laskivat noin 15 %. Bkt:n muutoksen ja valtionosuusmäärien muutoksen välille ei löydy yhtä selkeätä yhteyttä. (Karhu ym. 1999, 39-47.)

Seuraavaksi tutkimuksessa tarkastellaan 12 esimerkkikunnan avulla valtionosuusmuutosten suhdetta muuhun kunnallistaloudelliseen kehitykseen ja palvelutuotannon järjestämisen edellytyksiin. Esimerkkikuntia ovat: Enonkoski, Espoo, Evijärvi, Jyväskylä, Kemi, Kokkola, Kuhmo, Lempäälä, Oulu, Petäjävesi, Rovaniemi ja Äänekoski. Kunnat ovat kooltaan, sijainniltaan ja rakenteeltaan erilaisia, ja ne on valittu niin, että ne edustavat mahdollisimman hyvin erilaisia olosuhteita. Ensin kunnat ristiintaulukoidaan samoin perustein kuin edellisessä kappaleessa. Nettomuutoltaan ja bkt:n muutokseltaan positiivisia ovat Oulu ja Lempäälä. Molempien muuttujien negatiiviset arvot saavat Petäjävesi, Enonkoski, Kokkola ja Kuhmo. Positiivisen nettomuuton kunnat menettivät eniten valtionosuusmäärissä. Valtionosuusmuutosten, kokonaisverotulojen ja verotulojen suhteellisen osuuden kokonaisverotuloista perusteella kuntien välillä on huomattavia eroja. Valtionosuudet vähenivät eniten Espoossa ja vähiten Kuhmossa. Kokonaisverotulojen kehityksessä suurin kasvu oli Lempäälässä. Huonoiten menestyi Evijärvi, joka ainoana kuntana jäi kokonaisverotulojen kehityksessä miinukselle. (Mt., 48-52.)

Tarkemmat esimerkkikuntakohtaiset analyysit tapahtuvat kolmen erilaisen näkökulman tai katsantokannan kautta. Ensimmäinen näkökulma tarkastelee valtionosuusmuutoksia väestö- ja elinkeinorakenteen kehityksen kautta, toinen kuntien tulorakenteen kehityksen kautta ja kolmas kuntien menorakenteen kehityksen kautta. Ensimmäisen näkökulman tuloksena on, että kuntien rakenteellisten ominaisuuksien kehitys eriytyi voimakkaasti tarkastelujakson aikana. Nettomuuttoluvuissa, ikärakenteessa ja työttömyyslukuissa tapahtui muutoksia, jotka olivat erilaisia erilaisissa kunnissa.

Rakenteellisten tekijöiden muutoksilla on selvä yhteys välillisellä tasolla kuntien tulo- ja menorakenteiden kehitykseen ja tätä kautta myös valtionosuuksien muutoksiin. Tulorakennetta arvioidessa huomataan, että asukaskohtainen valtionosuusleikkaus 1993-1996 oli suurin Evijärvellä, 2007 markkaa ja pienin Kuhmossa, 309 markkaa. Kokonaisverotulojen kehitykseen vaikutti voimakkaasti yhteisöveron tuoton kehitys. Lisäksi veroprosentteja nostettiin monissa kunnissa tarkastelujakson aikana, joten suoran yhteyden löytäminen valtionosuusleikkauksiin on hankalaa. Kokonaisverotulojen ja valtionosuuksien kehitys on ollut eriytyvää, eikä siitä ole löydettävissä johdonmukaisuuksia. Menorakenteen kehitystä arvioidessa ongelmaksi muodostuu se, että järjestettävien palveluiden vaikuttavuuden, tehokkuuden tai tuloksellisuuden arviointia ei ole mukana, joten kuntakohtainen vertailu on mahdotonta. Arvion perusteella voidaan todeta, että erot ja ongelmat johtuvat monista syistä ja ovat kuntien kesken erilaisia. Yleisenä arviona on se, että valtionosuusjärjestelmä ei huomioi parhaalla mahdollisella tavalla kuntien verotulopohjassa tapahtuneita muutoksia. (Karhu ym. 1999, 97-108.)

Tutkimuksen johtopäätöksissä on tavoitteena arvioida valtionosuusjärjestelmän toimivuutta muutosten kohdentumisen näkökulmasta, kun valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja ja toimia siinä viivytyksettä sekä olla vaikutuksiltaan ennakoitavissa. Kokonaisverotulojen kehityksen perusteella valtionosuusjärjestelmä ei kyennyt riittävän hyvin tasoittamaan kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja. Tämä johtuu erityisesti siitä, että muutokset verotuloissa ovat tapahtuneet erilaisissa kunnissa erilaisin perustein. Muutoksiin ovat vaikuttaneet mm. yhteisöveroissa, veropohjassa ja veroprosentissa tapahtuneet muutokset. Muuttoliikettä ja bkt:n muutoksia tutkittaessa huomioitavaa oli, että valtionosuuksien muutokset ovat riippuvuussuhteessa muuttoliikkeen kanssa, mutta bkt:n muutoksiin ei löytynyt yhtä selkeää suhdetta. Muuttoliikkeen ja bkt:n näkökulmasta taloudellisten erojen tasaamisen kriteeri ja ennakoitavuuden kriteeri toteutuvat ainakin tietyssä määrin. Yleisesti ottaen valtionosuusjärjestelmän tutkimiselle on olemassa yhteiskunnallinen tarve. Valtionosuuksien osuus kokonaisverotuloista vaihtelee kunnittain alle 20 prosentista yli 70 prosenttiin, joten niiden jakautumisen perusteiden tutkiminen on hyvin tärkeää. (Mt., 109-116.)

2.3.2. Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien toimivuus

Karhu, Rentola & Viitasaari (2000) ovat tutkineet opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmän toimivuutta vertailemalla neljän kunnan vuonna 1998 saamia valtionosuuksia. Tutkimus on tarpeellinen, koska valtionosuuksien jakoperusteet muuttuivat radikaalisti vuosina 1996 ja 1997. Vuonna 1996 luovuttiin kuntien kantokykyluokituksesta ja otettiin käyttöön verotulojen tasausjärjestelmä. Vuonna 1997 valtionosuuksien laskennallisia perusteita uusittiin ja opetustoimen valtionosuuksissa siirryttiin ns. ylläpitäjämalliin, jonka mukaan valtionosuudet maksetaan suoraan laitoksen ylläpitäjälle. Myös verotulojen tasaukseen tuli ns. kattosääntö, jonka mukaan tasausvähennys voi olla enintään 15 % kunnan omasta laskennallisesta verotulosta. Valtionosuuksien käytännön toimivuutta ei ole paljon tutkittu, varsinkaan opetus- ja kulttuuritoimen osalta, joten tutkimus on tarpeellinen selvitys valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta käytännön tasolla. (Karhu, Rentola & Viitasaari 2000, 0-2.)

Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää, kuinka hyvin valtionosuusjärjestelmä ja valtionosuuksien jakoperusteet huomioivat erot palveluiden tuotantokustannuksissa. Tällaisen tutkimuksen tekeminen niin, että mukana ovat kaikki kunnat, on liian hidasta ja kallista, joten tutkimuksessa keskitytään neljän esimerkkikunnan syväluotaavaan tutkimukseen. Tarkastelun kohteena ovat opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmät.

Esimerkkikuntien kyseisten valtionosuuksien määräytymisperusteet käsitellään tutkimuksessa yksityiskohtaisesti niin, että selvitetään kunkin kunnan laskennalliset kustannukset, joiden perusteella valtionosuudet määräytyivät vuonna 1998. Saatuja kustannuksia verrataan kuntien palvelutuotannon toteutuneisiin kustannuksiin ja arvioidaan näin, kuinka hyvin valtionosuuksien määräytymisperusteet huomioivat olosuhdetekijöistä aiheutuneet erot palveluiden tuotantokustannuksissa. (Karhu ym. 2000, 3.)

Tutkimukseen valitut neljä esimerkkikuntaa ovat Kajaani, Kerava, Petäjävesi ja Sievi. Kunnat ovat rakenteeltaan ja kooltaan erilaisia. Kajaani ja Kerava ovat asukasluvultaan keskimääräistä suurempia, ja Petäjävesi ja Sievi ovat pieniä kuntia. Kunnat ovat myös muilta rakenteiltaan erilaisia, kuten esimerkiksi työttömyyden, väestö- ja elinkeinorakenteen sekä aikaisempien vuosien kehityksen ja muuttoliikkeen osalta. Tarkemman analyysin kohteeksi tutkimuksessa on valittu lasten päivähoidon sosiaali- ja terveystoimessa, sekä perusopetus opetus- ja kulttuuritoimessa. (Karhu ym. 2000, 3-4.)

Tutkimuksen empiriaosuus jakaantuu kolmeen osioon. Ensin opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän toimivuutta arvioidaan yksityiskohtaisesti esimerkkikuntien avulla. Seuraavaksi sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmää arvioidaan samalla tavalla. Molemmissa osioissa järjestelmien toimivuutta arvioidaan tarkastelemalla kyseisten hallinnonalojen valtionosuuksien määräytymiskriteerejä yksityiskohtaisesti ja määrittämällä esimerkkikuntien laskennalliset valtionosuudet. Tämän jälkeen selvitetään toteutuneet kustannukset ja arvioidaan, miten hyvin valtionosuuskriteerit ottavat huomioon erot todellisissa kustannuksissa. Kolmanneksi esitetään yleiset johtopäätökset ja arvioinnit valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hallinnonaloilla. (Mt., 4.)

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksia tutkittaessa keskitytään ainoastaan perusopetuksen valtionosuuksiin, koska koko opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien laskeminen kuntakohtaisesti on liian hankalaa määräytymiskriteerien monimutkaisuuden vuoksi. Tutkimuksessa käydään tarkasti läpi esimerkkikuntien perusopetuksen valtionosuuksien määräytymiskriteerit ja lasketaan keskenään vertailukelpoiset oppilaskohtaiset yksikköhinnat, jotka oppilasmäärällä kerrottuna ovat valtionosuuksien laskennallinen peruste. Toteutuneet kustannukset lasketaan kuntakohtaisesti niin, että kustannuksissa huomioon otetaan myös opetuksen järjestämisen rakenteellisia tekijöitä, eli ei jaeta kokonaiskustannuksia oppilasmäärällä, vaan tutkitaan myös, mistä kustannukset koostuvat. (Karhu ym. 2000, 27.)

Tuloksena on, että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä kokonaisuutena on turhan monimutkainen. Varsinkin opetustoimessa määräytymiskriteerit ovat varsin vaikeaselkoiset. Muiden hallinnonalojen, kuten kirjaston, kulttuuritoimen ym. osalta kriteerit ovat yksinkertaisemmat, mutta on vaikea selvittää, miten kuntaan tuleva opetustoimen valtionosuus on muodostunut. Tarkemman tutkimuksen kohteena ollut perusopetus on kuntien kannalta keskeisin tekijä opetustoimessa. Sen määräytymisperusteiden ymmärtäminen on niin vaikeaa, että yksikään kunta ei pysty itse tarkistamaan saamansa valtionosuuden oikeellisuutta. Laskennallisia ja toteutuneita kustannuksia verrattaessa poikkeavuuksia löytyy. Kajaanissa laskennalliset yksikkökustannukset olivat 19 946 markkaa ja toteutuneet yksikkökustannukset 22 350 markkaa. Keravalla laskennalliset yksikkökustannukset olivat 18 886 markkaa ja toteutuneet 18 480 markkaa. Kajaanissa luvut poikkeavat toisistaan huomattavasti. Tämä johtuu Kajaanin perusopetuksen järjestämisen keskimääräistä korkeammista kustannuksista. Järjestelmän kriteerit tuottavat kustannuksia vastaavia valtionosuuksia silloin, kun kustannustaso on keskimääräinen tai sitä alhaisempi.

Petäjaveden laskennalliset yksikkökustannukset olivat 22 692 markkaa ja toteutuneet 27 272 markkaa. Sievin laskennalliset yksikkökustannukset olivat 23 788 markkaa ja toteutuneet 20 996 markkaa. Palvelujen järjestämisen olosuhteet ovat Sievissä paljon edullisemmat kuin Petäjavedellä. (Karhu ym. 2000, 66-72.)

Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksia tutkittaessa selvitetään ensin, miten laskennalliset yksikkökustannukset syntyvät. Tämän jälkeen palveluiden järjestämisen toteutuneita kustannuksia verrataan laskennallisten kustannusten avulla laskettuihin valtionosuusmääriin niin, että lasten päivähoito on lähemmän tarkastelun kohteena. Tavoitteena on arvioida koko sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmää yleisellä tasolla, ja lasten päivähoiton osuutta tarkemmin. (Mt., 73-74.)

Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksien määräytymiskriteerit ovat selkeämmät kuin opetus- ja kulttuuritoimen järjestelmässä. Valtionosuuden määrään vaikuttavat pääasiallisesti ikärakenne, asukasluku, työttömyys ja sairastavuus. Lisäksi huomioon otetaan mahdolliset syrjäisyys- ja saaristotekijät. Järjestelmän tavoitteena on olla tuloksellisuuteen ja taloudellisuuteen kannustava, sen tulee varmistaa peruspalveluiden laadun korkeatasoisuus sekä huolehtia tasavertaisten perusoikeuksien toteutumisesta maan eri osien välillä. Lisäksi järjestelmän tulee olla selkeä ja riittävän yksinkertainen, jotta jokainen kunta voisi itse laskea saamansa valtionosuudet. Tavoitteet ovat tietyssä mielessä ristiriitaisia, koska yksinkertainen järjestelmä ei voi ottaa huomioon riittävän hyvin eroja tuotantokustannuksissa. Syväluotauksen tavoitteena onkin selvittää, miten tavoitteet toteutuvat esimerkkikuntien osalta. (Karhu ym. 2000, 76-78.)

Tuloksena on, että asukasta kohti lasketut sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet olivat kunnittain seuraavat: Petäjävesi 3 302 mk, Sievi 3 493 mk, Kajaani 2 301 mk ja Kerava 1 442 mk. Erot ovat huomattavan suuret. Kunnat erottuvat tavallaan kahdeksi pariksi saamiensa valtionosuuksien perusteella. Petäjaveden ja Sievin saamat valtionosuudet ovat korkeammat kuin Kajaanin ja Keravan saamat valtionosuudet. Petäjävettä ja Sieviä verrattaessa voidaan huomata, erot johtuvat suurimmaksi osaksi ikärakenteen ja sairastavuuskertoimen erilaisuudesta. Sievissä on suhteellisesti enemmän pieniä lapsia, ja sairastavuuskerroin on korkea. Petäjävedellä on enemmän työttömiä ja vanhuksia, mutta työttömyyskertoimen vähäinen vaikutus ei riitä nostamaan Petäjaveden valtionosuuksia Sievin tasolle. Kajaanin ja Keravan keskeinen ero on suuri. Ero syntyy melkein kokonaan terveydenhuollon valtionosuuden kriteerien vaikutuksesta. Kajaanissa sekä sairastavuus että ikärakenne ovat kriteereihin nähden edullisempia. Hallinnonalaa koskevat asukaskohtaiset nettokustannukset olivat esimerkkikunnissa seuraavat: Petäjävesi 10 023 mk, Sievi 9 828 mk, Kajaani 10 024 mk ja Kerava 8 510 mk. Asukaskohtaiset kustannukset eivät poikkea toisistaan niin paljon kuin valtionosuudet, ainoastaan Keravalla on muita pienemmät kustannukset. Kerava sai myös vähiten asukaskohtaista valtionosuutta, joten tässä mielessä suunta on oikea. (Mt., 83-103.)

Yleisesti ottaen sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmä toimii kohtuullisen hyvin. Järjestelmän perusteet ovat riittävän yksinkertaiset, jotta kunnat voisivat laskea sille tulevat valtionosuudet jo etukäteen. Laskelmiin vaadittavat tiedot ovat kaikkien saatavilla ja laskentamahdollisuus kannustaa myös taloudelliseen toimintaan. Vaikka järjestelmä toimii kaiken kaikkiaan hyvin, siinä on myös ongelmia yksittäisten kuntien kohdalla. Se ei pysty tunnistamaan kaikkia olosuhteisiin liittyviä tekijöitä, sellaisia joihin kunnat eivät omalla toiminnallaan pysty vaikuttamaan. Valtionosuusjärjestelmän toimivuus mitataan loppujen lopuksi kuitenkin siitä, miten se kohtelee yksittäisiä kuntia. (Mt., 130-131.)

2.3.3. Kysely kuntien valtionosuusjärjestelmästä

Sisäasiainministeriö teetti syksyllä 1998 kunnille kyselyn valtionosuusjärjestelmästä. Kysely suunnattiin kuntien johdolle ja useimmiten vastaajina olivat kunnanjohtajat tai talousjohtajat. Kyselyyn vastasi 227 kuntaa, eli noin puolet Suomen kunnista. Kysely koski uutta, vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmää ja erityisesti sen yleistä valtionosuutta ja verotulojen tasausta, mutta myös järjestelmän toimivuutta kokonaisuutena. (Pulkkinen 1999, 4.)

Valtionosuusjärjestelmän rakennetta yleisesti ottaen pidettiin entistä selkeämpänä, tosin sitä vastanneiden mukaan voitaisiin yksinkertaistaa edelleen. Yksinkertaistaminen koskisi sekä järjestelmän perusteita että teknistä toteuttamista. Suurin osa kunnista katsoi myös, ettei valtionosuusjärjestelmä ota riittävästi huomioon kuntien kasvaneita velvoitteita, vaan valtionosuudet ovat vähentyneet tuona aikana. Järjestelmän laskentaperusteiden selkeys oli osittain riippuvainen vastaajan toimenkuvasta kunnassa. Erään kunnansihteerin mukaan on perehdyttävä todella tarkasti valtionosuusjärjestelmän perusteisiin pystyäkseen tarkastamaan kuntansa valtionosuuksien oikeellisuus. (Mt., 14.)

Suurin kritiikin kohde järjestelmässä oli, ettei se ota riittävästi huomioon kuntien erilaisuutta ja erilaisia olosuhdetekijöitä. Toisaalta kunnat haluavat oman tulorahoituksen merkityksen kasvamista ja näin valtionosuuksien määrän suhteellista pienenemistä. Kunnissa ehdotettiin myös, että ottamalla paremmin huomioon kuntakohtaisesti erityisistä syistä johtuvat keskimääräistä korkeammat yksikkökustannukset, voitaisiin helpottaa puhtaasti laskennalliseen ja yksinkertaistettuun järjestelmään siirtymistä. Suurin osa kunnista vastustaa korvamerkittyihin valtionosuuksiin palaamista. (Mt., 14.)

Useiden vastanneiden mielestä yhteisövero tulisi sisällyttää valtionosuuksiin. Perusteluina tähän on, että yritystoiminnan sijoittuminen on monilta osin riippuvainen valtion infrastruktuuritekijöistä ja maantieteellisestä sijainnista eikä niinkään elinkeinopoliittisesta aktiivisuudesta. Myös yhteisöverotuoton vaikea ennustettavuus puoltaa sen liittämistä osaksi valtionosuuksia. (Mt., 15.)

Monien vastanneiden mielestä pitäisi pyrkiä vain yhteen valtionosuuteen. Järjestelmä voisi olla esimerkiksi asukaslukuperusteinen täydennettynä ikärakente- ja olosuhdekertoimella. Yhden keskiuuren teollisuuskaupungin mukaan tämän lisäksi ei tarvittaisi muuta kuin verotulojen tasaus. Verotulojen tasauksen roolia pidetäänkin kunnissa tärkeänä, koska se mahdollistaa monien mielestä edes suhteellisen tasa-arvoisen peruspalvelutuotannon maan eri osissa. (Pulkkinen 1999, 15.)

Vastaajien mielestä kuntien väliset erot palvelutasoissa eriytyvät entisestään tulevaisuudessa. Myös veroprosenttien kehityksen uskotaan eriytyvän entistä selkeämmin. Pessimistisimpien arvioiden mukaan tulevaisuudessa ihmisten asuinpaikka määrittelee sen, minkälaiset kunnalliset peruspalvelut kunnan asukas saa. Moni pieni kunta arvioi säästämisen ja rakenteellisten muutosten vaihtoehdoksi velanoton lisäämisen tai peruspalveluidensa uudelleenmäärittelyn. (Mt., 15.)

3. Valtionosuusjärjestelmä Suomessa

3.1. Järjestelmän historiaa

Valtionosuuksia on jaettu Suomessa jo 1800-luvun loppupuolella. Tuolloin valtionosuudet olivat muun muassa osuuksia opettajien palkoista, kunnanlääkäreiden palkkaamiseen tarkoitettuja avustuksia tai sairaaloiden perustamiseen annettuja avustuksia. Valtionosuuksia jaettiin tiettyyn tarkoitukseen ja niiden jakoperusteet olivat valtion viranomaisten harkinnan varassa. Jotta valtionosuuksia voitiin jakaa, niihin piti olla varattuna määrärahat valtion tulo- ja menoarviossa. Valtionosuuksien päätarkoituksena oli kannustaa kuntia omassa palvelutuotannossaan. Kuntien taloudellisten erojen tasoittamista tapahtui vain vähäisessä määrin. (Oulasvirta 1996, 82 ja Soikkanen 1966, 565.)

1900-luvun alkupuoliskolla valtionosuuksista oli jo tarkkoja säännöksiä useissa laeissa. Valtionosuuksien jakamisesta alkoi muodostua useihin lakeihin perustuva laaja ja monimutkainen järjestelmä. Tarkkoja rajauksia kuntien ja valtion tehtävien ja kustannusten jaosta ei vielä ollut, joten valtionosuuksien jakoperusteetkin olivat melko harkinnanvaraisia ja tapauskohtaisia. Esimerkiksi valtion tehtäväkenttään kuulunut mielisairaanhoido jäi vähitellen kuntien tehtäväksi, koska valtio ei perustanut tarpeeksi hoitopaikkoja. Mielisairaaloitten perustamiseen ja ylläpitoon kunnat anoivat avustuksia valtiolta. (Soikkanen 1966, 565.)

1930-luvun lopussa valtionosuusjärjestelmä oli jo hyvin monimutkainen kokonaisuus. Valtionosuuksia oli mahdollista saada moniin eri tarkoituksiin, ja niiden jakoperusteet olivat hyvinkin tarkkoja. Esimerkiksi lastensuojelu-, irtolais- ja alkoholistilaissa oli monia säännöksiä, joiden perusteella kunnilla oli mahdollisuus saada valtionosuuksia. Kansakouluun ja tielaitokseen kuuluvissa menoissa valtionosuuksilla pyrittiin tasoittamaan kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja. Toisaalta taas tätä tasoittavaa valtionosuutta saivat vain ne kunnat, jotka pystyivät laittamaan jonkin toiminnan alkuun ja saivat sen perustamiseen valtionosuuksia. Jakoperusteet tasoitustavoitteestaan huolimatta lisäsivät siis eroja palveluiden tasossa köyhien ja varakkaiden kuntien välillä. Taloudellisesti heikot syrjäseutujen kunnat joutuivatkin pulavuosina lähes vararikoon oppivelvollisuuden tuomien kustannusrasituksen vuoksi. (Soikkanen 1966, 567-568.)

Valtionosuudet oli porrastettu karkeasti kuntamuodoittain, joita olivat maalaiskunnat, kauppalat ja kaupungit. Maalaiskuntien saamat valtionosuudet olivat suhteellisesti suuremmat kuin kaupunkien saamat valtionosuudet ja kauppaloiden osuudet jotain siltä väliltä. Köyhillä ja harvaanasutuilla kunnilla oli mahdollisuus saada lisätukea ja harkinnanvaraisia erityisavustuksia, useimmiten koulutoimen alueella. Valtionosuudet olivatkin pääosin tehtäväkohtaisia tukia, joista suurin osa koostui koulutoimen valtionosuuksista. Sotien jälkeen järjestelmään tuli voimakas alueellinen tasoitusvaikutus. Valtionosuudet painottuivat alueille, joissa oli heikoin taloudellinen tilanne. Näitä alueita tuolloin olivat Suomen itäosat ja pohjoisosat. Sota-ajan jälkeinen kasvu valtionosuuksissa kanavoitui pääosin opetustoimeen ja terveystoimeen. Seuraava suurempi muutos valtionosuuksissa tapahtui 1960-luvun loppupuolella, kun siirryttiin kuntien kantokykyluokitukseen perustuvaan valtionosuusjärjestelmään. (Oulasvirta 1996, 82-84.)

3.1.1. Kantokykyluokitukseen perustuva valtionosuusjärjestelmä

Laki kuntien kantokykyluokituksesta annettiin joulukuussa 1967. Sitä alettiin soveltaa vuoden 1969 alusta alkaen. Kantokykyluokituksen perusidea oli jakaa kunnat 10 luokkaan niiden taloudellisen aseman perusteella.

Kantokykyluokitukseen vaikuttivat pääosin asukaskohtainen äyrimäärä, työttömyys, väestö- ja elinkeinorakenne, palvelutaso, palvelutarve ja palvelujen tuottamisesta aiheutunut rasitus. Lisäksi luokitukseen voivat vaikuttaa saaristoisuus, taajamarakenne, asutuksen hajanaisuus, kaksikielisyys ja muut muista kunnista poikkeavat tekijät. Näiden tekijöiden perusteella kantokykyluokitus toimikunta teki päätökset yksittäisten kuntien sijoittumisesta kantokykyluokkiin. Luokassa 1 olivat taloudelliselta asemaltaan heikoimmassa asemassa olevat kunnat. Luokassa 10 olivat vastaavasti vauraimmat kunnat. Ensimmäisten luokkien kunnat saivat suhteellisesti enemmän valtionosuuksia kuin numeroltaan suurempien luokkien kunnat. (Ks. Helin 1993; Oulasvirta 1996; Paasio & Meisalo 1981.)

Kantokykyluokitusjärjestelmän tavoitteena oli tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja yleisellä valtionosuudella ja tehtäväkohtaisilla valtionavuilla tasoittaa kustannusrasitusta palveluiden tuottamisessa. Komiteamietinnössä 1976/24 mainitaan tavoitteista seuraavasti; ”Nykyisen valtionosuus- ja avustusjärjestelmän keskeisiin tavoitteisiin kuuluu, että kuntia on valtion varoin tuettava erityisesti sellaisten tehtävien suorittamiseksi, joista kunnallishallinto voimassa olevien säännösten mukaan on velvollinen huolehtimaan, asetetut yleiset vaatimukset täyttävällä tavalla ja että tällöin kunnille, joilla ei tähän ole tarpeellisia taloudellisia edellytyksiä, on pyrittävä turvaamaan ne porrastamalla valtion tuki kantokyvyn nojalla sekä että muodolliselta kannalta valtionosuus- ja avustusjärjestelmän tulee olla mahdollisuuksien mukaan yhtenäinen, selkeä ja toimiva”.

(Helin 1993, 3; Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen 1976, 8.)

Kantokykyluokitukseen perustuva järjestelmä oli tehtäväkohtaisten valtionosuuksien suhteen kustannusperusteinen eli se huomioi palveluiden järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Tämä tarkoitti, että valtionosuus yleensä suoritettiin prosentuaalisena osuutena asianomaisista kustannuksista. Kustannusperusteisen järjestelmän etuina mainittiin, että esim. valtionosuuden prosentuaalista osuutta muuttamalla voidaan vaikuttaa palveluiden määrään ja laatuun. Jos säännönmukainen valtionosuus on jäänyt liian pieneksi, on voitu jakaa harkinnanvaraisia valtionavustuksia ja näin korjata prosenttiperusteisen järjestelmän huomioimattomia epäkohtia. (Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen 1976, 9.)

Kantokykyluokitukseen perustuvalla valtionosuusjärjestelmällä oli myös ongelmansa. Järjestelmän rakenne oli raskas. Valtionosuuksien ja -avustusten määrä oli suuri. Samoillakin tehtävälueilla saatettiin jakaa useita eri valtionosuuksia ja -avustuksia. Suuri lukumäärä vaikeutti osaltaan järjestelmän hallittavuutta. Valtionosuuksien myöntämiseen ja laskemiseen vaadittiin suuri työmäärä, joka paisutti tarvittavan viranhaltijahenkilöstön määrän suureksi. Lisäksi valtionosuutta tai -avustusta hakevien kunnallishallinnon viranhaltijoiden työmäärä oli suuri. Järjestelmän tasapuolisuudesta oltiin myös monta mieltä. Myöntämisperusteet vaihtelivat ja jättivät monesti harkintavaltia valtionosuuksia myöntäville toimielimille. Koko järjestelmää pidettiin tämän vuoksi sekavana. Prosenttiperusteinen tehtäväkohtainen valtionosuusjärjestelmä sai myös kritiikkiä osakseen. Järjestelmä ei kannustanut taloudelliseen ja tehokkaaseen palvelutuotantoon, vaan sillä oli julkisten menojen kasvua edistävä vaikutus. Mitä enemmän kustannuksia palveluiden järjestämisestä syntyi, sitä enemmän rahaa valtionosuuksina sai. Kantokykyluokituksen väitettiin kannustavan kuntia nostamaan menojaan ja korottamaan veroprosenttiaan ja tällä tavoin pitämään kantokykyluokkansa tai jopa alentamaan sitä. Yleisesti ottaen kantokykyluokitukseen perustuvaa järjestelmää ei pidetty taloudellisesti kannustavana ja selkeänä.

(Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen 1976, 8-14.)

3.1.2. Vuoden 1993 uudistus

Vuonna 1993 siirryttiin kustannusperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä laskennalliseen järjestelmään. Syynä muutokseen olivat pääasiassa vanhan kustannusperusteisen valtionosuusjärjestelmän ongelmat. Uuden järjestelmän tarkoituksena oli yksinkertaistaa ja yhtenäistää vanhaa kustannusperusteista ja tehtäväsidoista järjestelmää. Keskeisinä tavoitteina uudelle laskennalliselle järjestelmälle oli hallituksen esityksen (214/1991) mukaan

- kannustaa kuntia kustannustietoiseen toimintaan,
- lisätä kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta,
- painottaa toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta,
- tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja,
- olla yksinkertainen ja selkeä,
- toimia viivytyksettä ja joustavasti,
- perustua mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön sekä
- olla vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Uuden laskennallisen järjestelmän rakenne erosi merkittävästi vanhasta järjestelmästä. Keskeisimmät muutokset olivat siirtyminen laskennallisiin valtionosuuskriteereihin ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien yhdistäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Kantokykyluokitus sen sijaan jäi voimaan uudistuksen jälkeen. Kantokykyluokitus vaikutti edelleen yleisen kiinteän valtionosuuden määrään yhdessä kunnan asukastiheyden, pinta-alan ja saaristoisuuden kanssa. Automaattinen verotulojen täydennys kohdistui kunnille, joilla oli selkeästi keskimääräistä alempi asukaskohtainen veroäyrimäärä. Tasoitusrajoina olivat 85–95 % keskimääräisestä asukaskohtaisesta verotulosta, riippuen kunnan asukastiheydestä ja saaristoisuudesta. Kolmas yleisen valtionosuuden tekijä oli harkinnanvarainen avustus, jota jaettiin erityisissä taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille. Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien eli sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen valtionosuuksien laskentaperusteista Oulasvirran (1996) mukaan voitiin kutsua ikäryhmäpainotteiseksi kriteerimenetelmäksi, eli valtionosuuksien määrään vaikuttivat pääasiassa asukasmäärät ja oppilasmäärät sekä ikäryhmäjakaumat. Muutos oli selkeä, koska aikaisemmin tehtäväkohtaiset valtionosuudet määräytyivät ylläpitokustannuksien perusteella. Muutosta oli myös tehtäväkohtaisten valtionosuuksien muuttuminen ns. korvamerkityistä yleisavustusluonteisiksi, eli niihin ei enää sisällynyt ehtoja siitä, miten ne tulisi käyttää. (Oulasvirta 1996, 160-163; HE 214/1991, 16-18.)

Oulasvirta (1996) tutki väitöskirjassaan vuoden 1993 valtionosuusuudistusta kyselytutkimuksen avulla. Tutkimus osoitti, että kuntakentälläkin valtionosuusuudistus oli toivottu, eli suurin osa päättäjäistä halusi siirtyä laskennalliseen järjestelmään. Hallinnolliseen yksinkertaistamiseen oltiin kunnissa tyytyväisiä, ja kunnallinen itsehallinto vahvistui vastaajien mielestä. Laskennalliset valtionosuudet sopivat edistämään taloudellisuutta ja tuottavuutta, mutta korvamerkinnän poistaminen hieman jakoi mielipiteitä. Kantokykyluokituksen säilyttämiseen ei oltu kaikissa kunnissa tyytyväisiä, koska lähes puolet kunnanjohtajista piti kuntansa kantokykyluokkaa vääränä. Uuden järjestelmän yksinkertaisuuteen ja selkeyteen oltiin vain osin tyytyväisiä. Yleisesti ottaen uuteen järjestelmään oltiin kunnissa tyytyväisiä. Kunnanjohtajat ja puheenjohtajat olivat tyytyväisimpiä uudistukseen ja sosiaalijohtajat tyytymättömiä. (Oulasvirta 1996, 247-255.)

3.1.3. Vuoden 1996 uudistus

Seuraava uudistus valtionosuusjärjestelmässä tapahtui vuonna 1996, kun siirryttiin kantokykyluokituksesta verotulojen tasausjärjestelmään. Vuoden 1996 muutokset olivat osa laajempaa muutosta, joka tuli kokonaisuudessaan voimaan vuoden 1997 alusta lähtien. Uudistuksen keskeisin muutos oli siirtyminen verotuloihin perustuvaan tasausjärjestelmään, joka rakenteeltaan muistuttaa aikaisempaa verotulojen täydennystä. Muutoksia tuli myös tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin lähinnä vähennyksien muodossa ja kuntien maksama kansaneläkkeiden lisäosamaksu poistettiin ja vastaavasti myös valtionosuuksia leikattiin.

(Karhu, Rentola & Soronen 1999, 23-24.)

Verotulotasauksen määräksi asetettiin 90 % koko maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta, joka koostuu kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Tasaus toteutuu niin, että kaikille kunnille taataan vähintään 90 % verotulot keskimääräisestä verotulosta. Jos kunnan omat verotulot alittavat tasausrajan, kunnalle myönnetään asukasta kohti perustuvaa tasausta niin, että tasauslisän kanssa kunnan verotulot ovat 90 % keskimääräisestä laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta. Jos kunnan omat verotulot ylittävät tasausrajan, niin ylittävästä osuudesta vähennetään rahamäärä, joka on 40 % tasausrajan ylittävästä laskennallisesta verotulosta. (HE 110/1995, 1.)

Uusi järjestelmä vaikutti myös tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määräytymisperusteisiin, sillä kantokykyluokkiin sidotut kertoimet ja valtionosuusprosentit poistuivat. Tämän seurauksena esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimissa siirryttiin kiinteisiin valtionosuusprosentteihin, jotka olivat kaikille kunnille samat ja perustuivat prosentuaalisiin osuuksiin valtionosuuksien laskennallisista perusteista. (HE 110/1995.)

3.2. Vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmä

Valtionosuusjärjestelmän muutokset jatkuivat vuonna 1997, eli vuonna 1996 aloitetut muutokset täydentyivät vuoden 1997 alusta lähtien. Tässä kappaleessa käydään vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmä ja sen jakoperusteet läpi tarkemmin, koska empiriaosuuden tarkastelujakso tapahtuu järjestelmän voimassaolovuosina. Vuodesta 1997 vuoteen 2001 valtionosuusjärjestelmä pysyi lähes muuttumattomana pieniä rutiininomaisia tarkastuksia lukuun ottamatta. Jaettavien valtionosuuksien määrä on sen sijaan vaihdellut jonkin verran. (Mm. Pekkarinen 2001, 19.)

Kuntien valtionosuusjärjestelmä on laskennallinen, eli valtionosuudet eivät perustu kuntakohtaisiin todellisiin menoihin. Järjestelmä koostuu kuntien varotuloihin perustuvasta valtionosuuksien tasauksesta ja käyttötalouden valtionosuuksista. Näitä täydentävät investointien valtionosuudet sekä harkinnanvaraiset rahoitusavustukset, joita en tässä yhteydessä käsittele, koska ne eivät sisälly tutkimukseeni. Käyttötalouden valtionosuuksiin kuuluvat

- yleinen valtionosuus,
- sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus ja
- opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus.

Vaikka valtionosuudet myönnetään hallinnonaloittain, ei järjestelmä sido jaettuja valtionosuuksia eri käyttötarkoituksiin. Sisäasiainministeriö vastaa verotulojen tasauksesta ja yleisestä valtionosuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa oman alueensa valtionosuuksista ja opetusministeriö omastaan.

Hallinnonaloittaiset valtionosuudet myönnetään kohdistamalla verotulojen tasauksen osuus kaikille hallinnonaloille niin, että kohdistetut osuudet vastaavat määrältään suurin piirtein hallinnonaloittaisten valtionosuuksien suhteellista osuutta kokonaismäärästä. (Mm. Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 26 ja Kuntien valtionosuuksilaki 1147/1996.)

Valtionosuuslainsäädännössä mainitaan joka neljäs vuosi tapahtuvasta kuntien ja valtion välisestä kustannustenjaon tarkistamisesta sekä vuosittain tapahtuvasta valtionosuuksien tarkistamisesta. Valtionosuuksien kuntakohtaiset määräytymisperusteet saadaan kolme vuotta vanhojen tilinpäätöstietojen perusteella, eli esimerkiksi vuoden 1997 valtionosuuksien laskemisessa käytettiin vuoden 1994 kuntakohtaisia tilinpäätöstietoja. Verotulojen tasausjärjestelmässä kolmen vuoden viive muuttui kahden vuoden viiveeksi vuonna 2001, jolloin tasaukseen vaikuttivat vuoden 1999 tilinpäätösten verotulotiedot.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 26.)

3.2.1. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus

Verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen laskentaperusteet ovat pääosin samat kuin mitä vuoden 1996 valtionosuusjärjestelmän muutoksessa päätettiin. Tasausraja on 90 % koko maan keskimääräisestä laskennallisesta asukaskohtaisesta verotulosta. Verotuloihin lasketaan kuntien kokonaisverotulot, joihin kuuluvat kunnallisvero, kiinteistövero ja kunnan osuus yhteisöveron tuotosta. Jos kunnan kokonaisverotulot jäävät alle laskennallisen 90 %:n tasausrajan, myönnetään kunnalle tasausrahaa, joka on tasausrajan ja kunnan omien kokonaisverotulojen erotus. Jos kunnan omat kokonaisverotulot ylittävät tasausrajan, tasausrajan ylittävästä osuudesta vähennetään 40 %, mutta kuitenkin niin, että vähennyksen enimmäismäärä on 15 % kunnan laskennallisesta verotulosta. Uutta vuoden 1996 järjestelmään nähden oli siis ns. kattosäännön eli 15 %:n maksimin mukaantulo. Kokonaisverotulojen laskentaperusteet ovat laskennallisia ja ne perustuvat vuosittain määriteltäviin keskimääräisiin veroprosentteihin.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 25-26.)

3.2.2. Yleinen valtionosuus

Yleinen valtionosuus koostuu perusosasta ja olosuhdelisistä. Perusosa saadaan kertomalla kunnan asukasmäärä yleisen valtionosuuden keskimääräisellä rahamäärällä, jonka valtioneuvosto vahvistaa vuosittain, ja joka on kaikille kunnille sama. Perusosaan lisätään kuntien olosuhteista riippuvat olosuhdelisät. Yleistä valtionosuutta korottavia olosuhdetekijöitä ovat kunnan kaksikielisyys, syrjäisyys, saaristoisuus sekä taajamaväestön määrä. Saaristolisa ja syrjäisyyslisa ovat vaihtoehtoisia olosuhdelisiä, eli lisä maksetaan kunnalle sen mukaan, kumpi niistä on kunnan kannalta edullisempi. Taajamaväestön määrän perusteella jaettavaa lisä maksetaan, jos kunnan taajamaväestön määrä ylittää 40 000 asukasta. Kielilisiä voidaan maksaa 10 % valtionosuuden perusosasta. (Laasanen 1999, 67.)

3.2.3. Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus

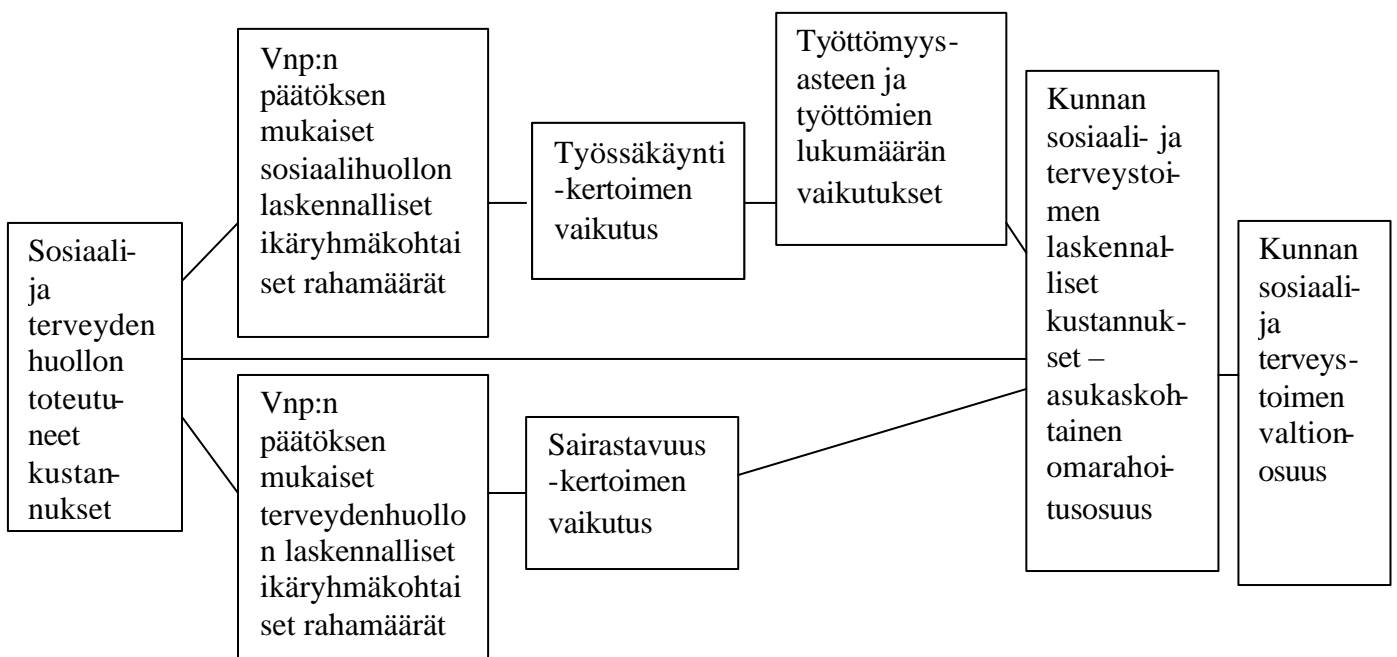
Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus määräytyy laskennallisten kustannusten ja kunnan omarahoitusosuuden erotuksena. Vuodesta 1997 vuoteen 2001 omarahoitusosuus pysyi muuttumattomana ja näin ollen valtionosuuden osuus laskennallisista kustannuksista oli 24,2 % koko viiden vuoden periodin ajan. Kuntien laskennalliset kustannukset määritellään vuosittain. Laskennalliset kustannukset määritellään erikseen sosiaalitoimessa ja terveystoimessa. Laskennallisiin kustannuksiin vaikuttavat asukasluku, ikärakenne, työssäkäyntikerroin, työttömyys ja sairastavuus. Lisäksi laskennallisiin kustannuksiin vaikuttaa syrjäisyyskerroin. (Mt., 27.)

Sosiaalihuollossa ikärakennetekijän merkitys on 93 % laskennallisista menoista ja työttömyystekijöiden osuus 7 %. Terveystoimessa ikärakenteen painoarvo on 75 % ja sairastavuustekijöiden osuus 25 %. Syrjäisyystekijä korottaa laskennallisten kustannusten määrää tietyllä prosentilla, joka määräytyy syrjäisyyskerroimen perusteella. Ikärakennetekijöiden merkitys on sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksissa dominoiva. (Koski 1996, 37.)

Ikärakennetekijät ja kunnan asukasluku otetaan huomioon sekä sosiaali- että terveystoimen valtionosuuksia laskettaessa. Ikärakenteen mukaisia luokkia on viisi kappaletta

- 0 – 6 -vuotiaat,
- 7 – 64 -vuotiaat,
- 64 – 74 -vuotiaat,
- 75 – 84 -vuotiaat ja
- yli 85 -vuotiaat.

Valtioneuvosto vahvistaa ikäryhmäkohtaiset yksikköhinnat vuosittain. Laskennallisista asukaskohtaisista yksikkökustannuksista vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on 76,8 %. Näin jää jäljelle jaettava valtionosuus, joka on 24,2 % laskennallisista kustannuksista. Valtionosuuden määräytymistä selkiyttää Karhun, Rentolan & Viitasaaren (2000) kehittämä kuvio.



KUVIO 1. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden määräytyminen.

3.2.4. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus

Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmä on huomattavasti monimutkaisempi laskentaperusteiltaan kuin sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmä. Vuoden 1997 valtionosuusuudistuksessa opetustoimessa siirryttiin ns. ylläpitäjämalliin, jonka mukaan opetustoimen valtionosuudet maksetaan suoraan oppilaitosten ylläpitäjille, joita voivat olla kunta, kuntayhtymä, yksityinen yhteisö tai säätiö.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 27.)

Kuntien ylläpitämien oppilaitosten valtionosuus määräytyy yksikköhintojen ja opiskelijamäärien perusteella laskettavan valtionosuuden laskennallisen perusteen ja kunnan omarahoitusosuuden erotuksena. Kuntien omarahoitusosuudet määräytyvät asukasta kohden ja ovat kaikissa kunnissa yhtä suuret. Kuntayhtymille ja yksityisten oppilaitosten ylläpitäjille myönnettävä valtionosuus on yksikköhintojen mukaan laskettu valtionosuuden laskennallinen peruste kokonaisuudessaan. Ylläpitäjämallin mukaisesti valtionosuus maksetaan suoraan oppilaitoksen ylläpitäjälle.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 27.)

Kulttuuritoimen laskennallinen valtionosuus määräytyy kirjaston, kulttuuritoiminnan, liikuntatoiminnan ja nuorisotyön osalta kunnan asukasmäärän ja asukasta kohti vahvistettujen yksikköhintojen perusteella. Museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuus määräytyy asianomaiselle laitokselle vahvistetun laskennallisen henkilötyövuosimäärän ja henkilötyövuotta kohden määrättyjen yksikköhintojen perusteella. Kaikki keskimääräiset yksikköhinnat, joita opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien laskennassa käytetään, perustuvat valtioneuvoston vuosittain tekemiin päätöksiin. (Mt., 27; Karhu, Rentola & Viitasaari 2000, 14.)

3.2.5. Valtionosuusmäärien kehitys ja valtionosuusleikkaukset 1997–2001

Jaettavissa valtionosuusmäärissä on tapahtunut suuria muutoksia 1990-luvun aikana. 1990-luvun alkuvuosina valtionosuuksien suhteellinen osuus kuntien kokonaistuloista oli korkeimmillaan. Valtion talousarvion menoista lähes neljännes koostui valtionosuuksista, ja kunnissa valtionosuuksien osuus oli melkein kuntien omien verotulojen tasoa. Rajuimmat leikkaukset valtionosuuksiin tehtiin aikavälillä 1993–1998, jolloin jaettavien valtionosuuksien yhteismäärä putosi 41 miljardista markasta 24 miljardiin markkaan eli lähes puoleen siitä, mitä se parhaimmillaan oli. (Pekkarinen 2001, 21.)

Vuonna 1997 valtionosuuksia vähennettiin 2,5 miljardia markkaa, ja vuonna 1998 vähennys oli 1,3 miljardia markkaa. Vuoden 1997 vähennys oli kaikissa kunnissa sama, 491 markkaa/asukas. Vuoden 1998 vähennykset toteutettiin samoilla perusteilla, ja lisäksi sosiaali- ja terveystoimen valtionosuudet vähenivät 0,3 miljardia markkaa. Tämä 0,3 miljardin markan vähennys oli saman suuruinen kuin kuntien maksettavan toimeentulotuen vähennys. Vuonna 1999 valtionosuuksiin ei tehty varsinaisia leikkauksia, mutta suoritettiin edellisvuoden kaltainen vähennys sosiaali- ja terveystoimen valtionosuudesta, eli 0,3 miljardia markkaa, joka kuitattiin kuntien maksettavan toimeentulotuen määrästä. Lisäksi valtionosuuksiin tehtiin täysimääräinen 2,5 %:n indeksikorotus, joten vuonna 1999 jaettavien valtionosuuksien kokonaismäärä kasvoi. Vuonna 2000 ei myöskään tehty leikkauksia, vaan tehtiin täysimääräinen 3,1 %:n indeksikorotus, mikä lisäsi valtionosuuksia noin 0,7 miljardia markkaa.

(Kuntien valtionosuudet, Sisäasiainministeriön www-sivut 2001.)

Vuonna 2001 valtionosuuksien määrä kasvoi valtion ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistamisen vuoksi. Tässä kustannustenjaon tarkistamisessa kasvoivat sekä sosiaali- ja terveystoimen että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuudet yhteensä noin 1,2 miljardia markkaa. Lisäksi vuonna 2001 käyttötalouden valtionosuuksiin tehtiin 1,2 %:n indeksikorotus, joka oli noin 340 miljoonaa markkaa. Kyseinen korotus oli täysimääräisen 3,1 %:n indeksikorotuksen puolikas, josta vähennettiin vielä 0,4 %, joka oli vuonna 1999 liikaa maksetun indeksikorotuksen osuus. Vuoden 2001 jaetut käyttötalouden valtionosuudet olivat yhteensä noin 29 miljardia markkaa, kun ne vuotta aikaisemmin olivat noin 26,5 miljardia markkaa. (Kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunta 2001, 12; Kuntatalous 5/2000, 9.)

3.2.6. Vuoden 1997 järjestelmään sisältyvä siirtymätasaus

Kun vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmään siirryttiin, kuntakohtaisissa valtionosuuksissa tapahtui muutoksia. Toiset kunnat menettivät ja toiset puolestaan voittivat. Joissakin kunnissa muutokset olivat kohtuuttoman suuria. Näitä kohtuuttoman suuria muutoksia pyrittiin keventämään jakamalla kokonaisuusmuutos useamman vuoden ajalle. Näin annettiin kyseisille kunnille aikaa sopeutua uuden järjestelmän tuomiin muutoksiin. (Laasanen 1999,63.)

Siirtymätasauksen ajaksi määrättiin viisi vuotta, vuodet 1997–2001. Kyseisenä aikana järjestelmän muutokset rajattiin niin, että vuosina 1997 ja 1998 muutos sai olla korkeintaan +/- 200 markkaa asukasta kohti. Vuonna 1999 muutos sai olla korkeintaan +/- 300 markkaa asukasta kohti ja vuosina 2000 ja 2001 korkeintaan +/- 350 markkaa asukasta kohti. Yhteensä viiden vuoden aikana valtionosuuksien määrä sai muuttua korkeintaan +/- 1 400 markkaa asukasta kohti. Niissä kunnissa, joissa muutos ylitti sovitun rajan, muutoksen piti pysähtyä kyseiseen kokonaissummaan. Näin ei kuitenkaan käynyt, ja vuoden 2002 alusta järjestelmämuutoksen vaikutukset tulivat voimaan täysimääräisinä. (Koski 1996, 46.)

3.3. Vuoden 2002 valtionosuusuudistus

Vuonna 2001 valtiosihteeri Sailaksen työryhmän tehtäväksi annettiin tehdä selvitys kuntien valtionosuuksista ja arvonlisäveropalautuksista. Tätä aiemmin selvitysmies Pekkarinen oli antanut oman ehdotuksensa valtionosuusjärjestelmän kehittämiseksi, mutta ehdotusta ei pidetty toteutuskelpoisena sen vaatiman 1,5 miljardin markan lisärahoituksen vuoksi. Sailaksen työryhmän tärkeimmäksi tehtäväksi annettiin talouspoliittisen ministerivaliokunnan keskustelujen pohjalta selvittää kuntalaisten peruspalvelujen rahoituksen turvaaminen. Työryhmän lähtökohtana oli, etteivät sen antamat ehdotukset saa lisätä valtion menoja. Sen sijaan toimenpide-ehdotusten tuli olla kuntien välistä ”nollasummapieliä”. (Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 20; Viitasaari 2001, 51.)

Arvonlisäveron takaisinperintä päätettiin uudistaa. Jatkossa kuntien ei tarvitse maksaa valtiolle arvonlisäveroja takaisinperinnän muodossa, vaan palautusta vastaava rahamäärä kuitataan yhteisöveron tuotosta ja valtionosuuksista. Arvonlisäveron palautukset, joita kunnille maksetaan vuonna 2002 arviolta 5,5 miljardia markkaa, säilyvät ennallaan. Ainoastaan arvonlisäveron monimutkaisesta ja paljon työtä vaativasta takaisinperinnästä luovutaan ja kuitataan takaisinperintää vastaava summa yhteisöveron tuotosta ja valtionosuuksista. Vuonna 2002 yhteisöveron tuotosta leikataan noin 4,7 miljardia markkaa ja valtionosuuksista noin 0,8 miljardia markkaa.

Takaisinperinnän kuittaaminen pääosin yhteisöverosta vähentää kuntien riippuvuutta epätasaisesti jakautuvista ja suhdanneherkistä yhteisöveroista, jotka ovat viime vuosina kasvattaneet eroja köyhien ja rikkaiden kuntien välillä. (Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 21; Viitasaari 2001, 45-46.)

Arvonlisäverojen palautus- ja takaisinperintäjärjestelmä toimi aikaisemmin niin, että arvonlisäveron palautukset maksettiin kunnille todellisten ostojen mukaan. Takaisinperintä toteutettiin markkaa/asukas -periaatteella kaikilta kunnilta samalla periaatteella. Kyseinen järjestelmä suosi kuntia, joissa investoitiin ja käytettiin ostopalveluja runsaasti. Järjestelmä aiheutti kuntien välillä eriarvoisuutta. (Viitasaari 2001, 46.)

Kuntien verotuloihin perustuvaa tasausjärjestelmää uudistettiin poistamalla ns. 15 prosentin kattosääntö. Kattosäännön mukaan tasausvähennys voi olla enintään 15 % kunnan laskennallisesta verotulosta. Tasauksen muut perusteet säilyivät ennallaan. Muutos lisää 4 kunnan, Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Uudenkaupungin tasausvähennyksiä yhteensä noin 527 miljoonaa markkaa. Kattosäännön poistamisesta ”ylimääräiseksi” jääneet 527 miljoonaa markkaa päätettiin käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten valtionosuuksien lisäämiseen. Lisäys sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksiin nostaa valtionosuuden osuutta laskennallisista kustannuksista noin 1,2 prosentilla.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 21 ja Kuntaliiton tiedote: Valtionosuudet vuonna 2002, 1-2.)

Yleisen valtionosuuden syrjäisyyssisän painoarvoa päätettiin korottaa. Syrjäisyyssisän korotus rahoitetaan kustannusneutraalisti alentamalla vastaavasti yleisen valtionosuuden keskimääräistä asukaskohtaista markkamäärää noin 15 markkaa asukasta kohti. Tällä tavoin syrjäisyyssisänä jaettava määrä kasvaa noin 113 miljoonalla markalla. Lisäksi työryhmä ehdotti harkinnanvaraisen rahoitusavustuksen merkityksen pienentämistä siirtymällä enemmän laskennalliseen suuntaan valtionosuusjärjestelmässä.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 21-22 ja Kuntaliiton tiedote: Valtionosuudet vuonna 2002, 3.)

Kaikilta muilta osiltaan vuoden 1997 valtionosuusjärjestelmän periaatteet jäivät voimaan. Työryhmä katsoi, ettei tässä vaiheessa ollut syytä eikä mahdollisuuksia suuriin valtionosuusjärjestelmän perusteita koskeviin muutoksiin. Edellisen valtionosuusuudistuksen siirtymäkausi on vasta päättymässä ja yhteisöverouudistuksen siirtymäkausi on käynnissä. Silti työryhmän mielestä valtionosuusjärjestelmän rakenteissa on kehittämisen varaa ja se suositteli kehittämis ehdotuksia valmisteltavan niin, että ne olisivat toteuttamiskelpoisia seuraavalla vaalikaudella.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 20.)

4. Tavoitteiden toteutuminen Satakunnassa

4.1. Valtionosuusjärjestelmän tavoitteet

4.1.1. Valtionosuusjärjestelmälle asetettuja tavoitteita

Valtionosuusjärjestelmälle on asetettu sen olemassaoloaikoina monenlaisia tavoitteita. Aluksi sen tarkoituksena oli avustaa kuntia niiden oman palvelutuotannon kustannuksissa. Järjestelmän kehittyessä myös sille asetetut tavoitteet ovat muuttuneet ja lisääntyneet. Oulasvirran (1995) mukaan julkistaloustieteessä on asetettu valtionosuuksille lähinnä kolme tavoitetta. Ensinnäkin, niillä voidaan edistää palveluita, joilla on positiivisia ulkoisvaikutuksia. Kunta, joka tarkastelee palvelutuotannon tarvetta vain omasta intressistään, panostaisi tällaisen palvelun tuottamiseen liian vähän ilman valtionosuutta. Usein tällaista tarvetta varten jaetaan tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. Toinen tavoite on kannustaa kuntia tuottamaan sellaisia paikallisia hyödykkeitä, joita valtio haluaa tuotettavan enemmän kuin, mitä asukkaiden kysyntä edellyttäisi. Näiden kahden ensimmäisen tavoitteen tarkoittamia palveluita voivat olla vaikkapa koulutus ja terveyskasvatus. Kolmas tavoite on tasoitustarve. Valtionosuuksilla voidaan edistää kansalaisten alueellista tasa-arvoa. Alueellinen epätasa-arvo ilmenee esimerkiksi niin, että veropohjaltaan erilaisissa kunnissa asuvat saman tulotason ihmiset joutuvat erilaisen verorasituksen kohteeksi kuntien tarjotessa saman palvelutason. (Oulasvirta 1995, 1.)

Vuonna 1993 siirryttiin laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään. Uudistuksen oli tarkoitus selkiyttää vanhaa kustannusperusteista järjestelmää ja, hallituksen esityksessä (214/1991) sille annettiin kahdeksan tavoitetta:

- Kannustaa kuntia kustannustietoiseen toimintaan.
- Lisätä kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten tarpeetonta ohjausta.
- Painottaa kuntien toiminnan taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.
- Tasoittaa kuntien taloudellisessa asemassa olevia eroja.
- Olla yksinkertainen ja selkeä.
- Toimia viivytyksettä ja joustavasti.
- Perustua mahdollisimman pieneen asiakirjatuotantoon ja hallinnolliseen työhön sekä
- olla vaikutuksiltaan hallittava ja ennakoitava.

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin seuraavan kerran vuosina 1996 ja 1997. Selvitysmies Heikki Koski (1996) määritteli valtionosuusuudistukselle seuraavanlaisia tavoitteita:

- Sen tulee edistää julkisen talouden toimivuutta ja taloudellista tehokkuutta sekä vähentää julkisen hallinnon sisäistä byrokratiaa.
- Sen tulee turvata kunnalliset peruspalvelut kohtuullisin kustannuksin ja laadullisesti riittävän korkeatasoisina maan eri osissa.
- Sen tulee toteuttaa kansalaisten perusoikeuksia oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla.

Lisäksi on tärkeätä, että järjestelmä on kuntien kesken oikeudenmukainen, ja valtionosuuksien määräytymiskriteerit ovat perusteltuja. Järjestelmän tulee olla myös taloudellisuuteen ja tuloksellisuuteen kannustava ja niin läpinäkyvä, että jokainen kunta pystyy laskemaan itse saamansa valtionosuudet. Kuitenkaan mikään määräytymistekijä ei saa olla kuntien itsensä vaikutettavissa, ainakaan lyhyellä aikavälillä. (Koski 1996, 28-29.)

Seuraavan kerran valtionosuusjärjestelmää ryhdyttiin uudistamaan vuodeksi 2002. Valtiosihteeri Sailaksen työryhmän ehdotuksien mukaan uuden valtionosuusjärjestelmän tulisi turvata kaikille kunnille edellytykset järjestää asukkailleen säädetyt peruspalvelut muuhun maahan nähden kohtuullisella vero- ja maksutasolla. Peruspalveluiden kysynnän sekä kustannusten stabiiliuden ja ennakoitavuuden vuoksi verotulojen tasauksesta koostuvan järjestelmän tulisi pystyä vastaamaan tätä vakauden periaatetta. Näiden periaatteiden lisäksi järjestelmän rakenteen ja ohjausvaikutusten tulisi täyttää seuraavia kriteereitä:

- Selkeys, ymmärrettävyys ja ennakoitavuus.
- Kunnan ei tule voida vaikuttaa omin toimin valtionosuuteensa.
- Yleiskatteiset, tehokkuuteen kannustavat laskennalliset valtionosuudet.
- Edelliseen liittyen mahdollisimman pienet harkinnanvaraiset avustukset.
- Valtionosuuksien ja/tai verotulopohjan tasaus, joka turvaa kaikkien kuntien edellytykset järjestää peruspalvelut ottaen huomioon tarve- ja olosuhdetekijät, monimutkaistamatta järjestelmää liiaksi.
- Kunnittain entistä oikeudenmukaisemmin kohdistuva tasaus-, tarve- ja olosuhdetekijäin määrittäminen harkinnanvaraisen avustuksen tarpeen vähentämiseksi.
- Kannustavuus palvelurakenteiden optimointiin (kouluverkko, palo- ja pelastustoimi).
- Neutraalisuus erilaisten palveluiden järjestämistapojen suhteen (alv, ostopalvelu/itse järjestetty).
- Eri peruspalvelusektoreiden valtionosuustasojen yhtäläisyys (opetus/sosiaali- ja terveystoimi).
- Kannustavuus rationaaliseen kuntarakenteen muutokseen ja seudulliseen yhteistyöhön.
- Kannustavuus kunnan oman vero- ja muun tulopohjan kehittämiseen.

(Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä 2001, 12-13.)

4.1.2. Tavoitteista ja niiden ongelmista

Kaikissa tähänastisissa tavoitteissa on havaittavissa hyvin samankaltainen ydin. Tasoitustehtävä näyttää olevan tehtävä, jota painotetaan jokaisen uudistamisvaiheen yhteydessä. Tämä alueellisten tuloerojen tasoittamisen idea on mainittu esimerkiksi fiskaalisen federalismin periaatteissa. Distribuutiotehtävän ydin on alueellisten tuloerojen tasoittaminen, joka on yksi valtionosuusjärjestelmän tärkeimmistä tehtävistä. Alueellisen tulonjaon toteutumiseksi on olemassa verotulojen tasausjärjestelmä, mutta myös muut valtionosuudet osaltaan tasoittavat alueellisissa tulopohjissa olevia eroja.

Toinen tehtävä, joka esiintyy laskennallisen järjestelmän voimaantumisen jälkeisissä kaikissa tavoitteissa on taloudellisuuteen ja tehokkuuteen kannustaminen. Järjestelmän tulee toimia niin, että sen määräytymiskriteerit eivät kannusta tehokkuuden vastaiseen toimintaan. Tämä oli ongelma kustannusperusteisen järjestelmän aikaan, kun kunnat saivat kustannuksiaan kasvattamalla lisää valtionosuuksia. Tällä hetkellä järjestelmän laskennallisuus huolehtii siitä, että kunnille jää tavallaan enemmän rahaa käyttöön, kun ne pienentävät palvelutuotantonsa kustannuksia tehostamalla toimintojaan. Tämä voi synnyttää myös ongelmia etenkin palveluiden laadun suhteen, jos järjestelmä kannustaa liiaksi kevyen kustannusrakenteen suosimiseen. Tehokkuus ja taloudellisuus on tavoiteltavia asioita, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että palveluiden laatu kärsii tehostamisesta.

Kolmas ja erittäin tärkeä tehtävä on joustavasti ja viivytyksettä toimimisen tavoite. On tärkeää, että valtionosuudet tulevat oikeaan aikaan ja oikeaan paikkaan. Valtionosuusjärjestelmään sisältyy viive, eli ne määräytyvät vanhojen tilinpäätöstietojen perusteella.

Vuoteen 2001 asti viive oli 3 vuotta. Vuonna 2001 verotulojen tasauksen viive pieneni kahteen vuoteen. Kuntien tulopohjassa on viime vuosien aikana tapahtunut suuria muutoksia, erityisesti yhteisöverotuottojen kasvu on ollut nopeaa ja epätasaista. Lisäksi yhteisöverotuotot ovat olleet suhdanneherkkiä sekä epävakaita ja näiden myötä erittäin vaikeita ennustaa. Monien kuntien kohdalla yhteisöverotuottojen huippuihin tai notkahduksiin valtionosuusjärjestelmän tasaus reagoi pari kolme vuotta liian myöhään. Selvitysmies Jukka Pekkarinen kiinnitti tähän viiveeseen huomiota ehdotuksessaan. Pekkarinen ehdotti siirtymistä reaaliaikaiseen tasaukseen, joka olisi käytännössä toiminut niin, että verontilitysten yhteydessä olisi maksettu reaaliaikaista tasausta, joka olisi myöhemmin oikaistu lopullisen verotuksen mukaiseksi. Pekkarisen ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu, koska koko ehdotus olisi toimeenpanovaiheessa vaatinut noin 1,5 miljardin markan lisärahoituksen. (Pekkarinen 2001, 34-35.)

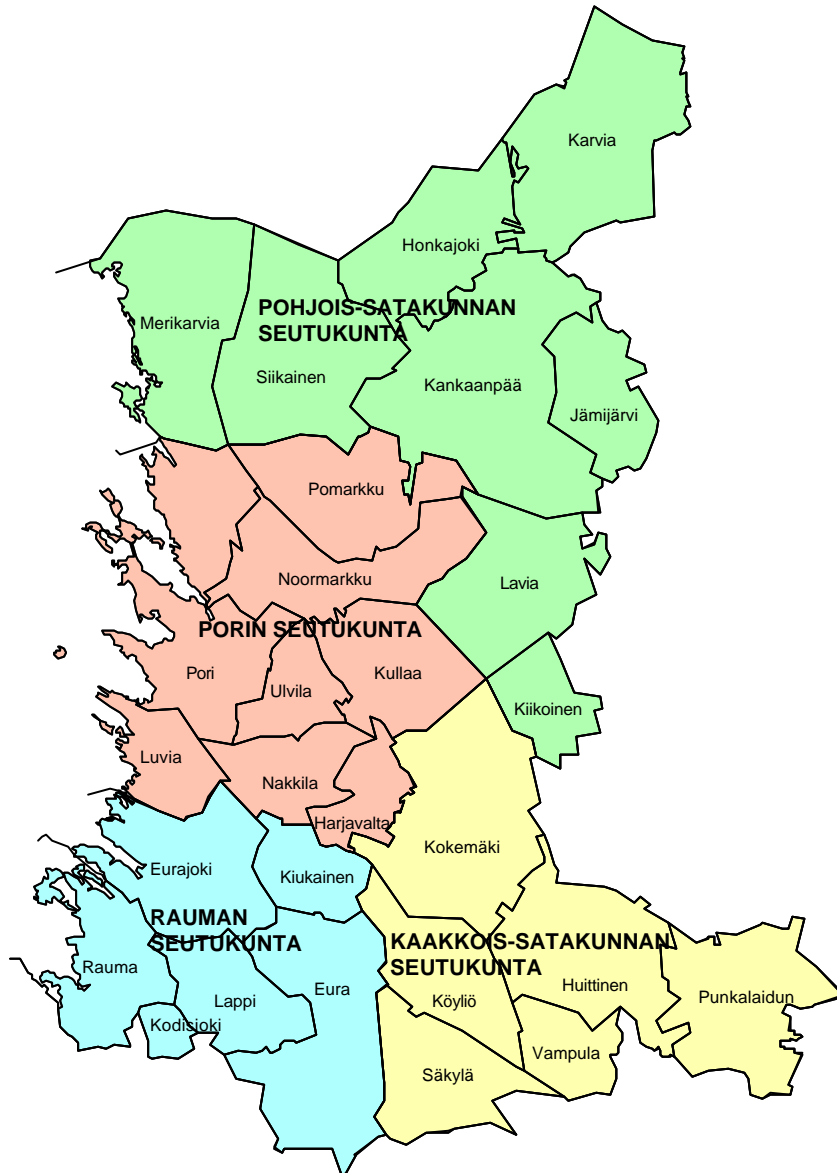
Neljäntenä tavoitteena, joka mainitaan useammin kuin kerran, on järjestelmän selkeyden ja läpinäkyvyyden tavoite. Ainakaan järjestelmän läpinäkyvyyden periaate ei ole kaikilta osiltaan toteutunut. Kunnat eivät pysty itse laskemaan saamiensa valtionosuuksia. Ainakin opetustoimen osalta määrätymiskriteerit ovat niin monimutkaiset, että opetustoimen valtionosuusmäärien laskemiseen ei pysty kuin se taho, joka ne virallisesti laskeekin. Selkeys ja läpinäkyvyys toteutuu osittain verotulojen tasauksen ja sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuksien kohdalla, koska näiden määrätymisperusteet ovat kohtuullisen selkeät. Se, pystyvätkö kunnat silti laskemaan saamiensa valtionosuuksien määrää, riippuu varmasti kunnasta ja kunnan henkilökunnasta. Uskoisin, että kaikissa kunnissa ei ole osaamista tai aikaa laskelmien tekemiseen.

Tavoitteista ehkä eniten närää kuntakentällä ovat aiheuttaneet alueellisen tulonjaon toteutuminen ja järjestelmään sisältyvä viive. Näiden tavoitteiden toteutumisen tarkastelu on tärkeää, eikä sitä ole liiaksi tehty. Mediassa käsitellään lähes päivittäin näitä asioita ja mielipiteitä on laidasta laitaan. Tutkimuksen tarve on siis ilmeinen, koska jos ei tiedetä nykytilan ongelmia, on vaikea tehdä kehittämisehdotuksia tulevalle.

4.2. Satakunta

Satakunnan maakunta sijaitsee Suomen lounaisrannikolla kutakuinkin Turun ja Vaasan puolivälissä. Satakunnan suurin kunta on Pori, jonka lisäksi maakuntaan kuuluu 27 kuntaa; Eura, Eurajoki, Harjavalta, Honkajoki, Huittinen, Jämijärvi, Kankaanpää, Karvia, Kiikoinen, Kiukainen, Kodisjoki, Kokemäki, Kullaa, Köyliö, Lappi, Lavia, Luvia, Merikarvia, Nakkila, Noormarkku, Pomarkku, Punkalaidun, Rauma, Siikainen, Säskylä, Ulvila ja Vampula. Maakunnan sisällä kunnat jakautuvat neljään seutukuntaan; Pohjois-Satakuntaan, Porin-Seutuun, Rauman-Seutuun ja Kaakkois-Satakuntaan. Satakunta on noin 238 000 asukkaallaan Suomen seitsemänneksi väkirikkain maakunta. Vuoden vaihteessa 2000-2001 Satakunnan väkiluku koko Suomen väkiluvusta oli 4,6 %. 1990-luvun aikana Satakunnan väkiluku väheni yli 3 prosenttia, mikä oli viidenneksi suurin negatiivinen kasvu maan 19 maakunnan joukossa. (Satakuntaliitto 2002, 13-16.)

Satakunta

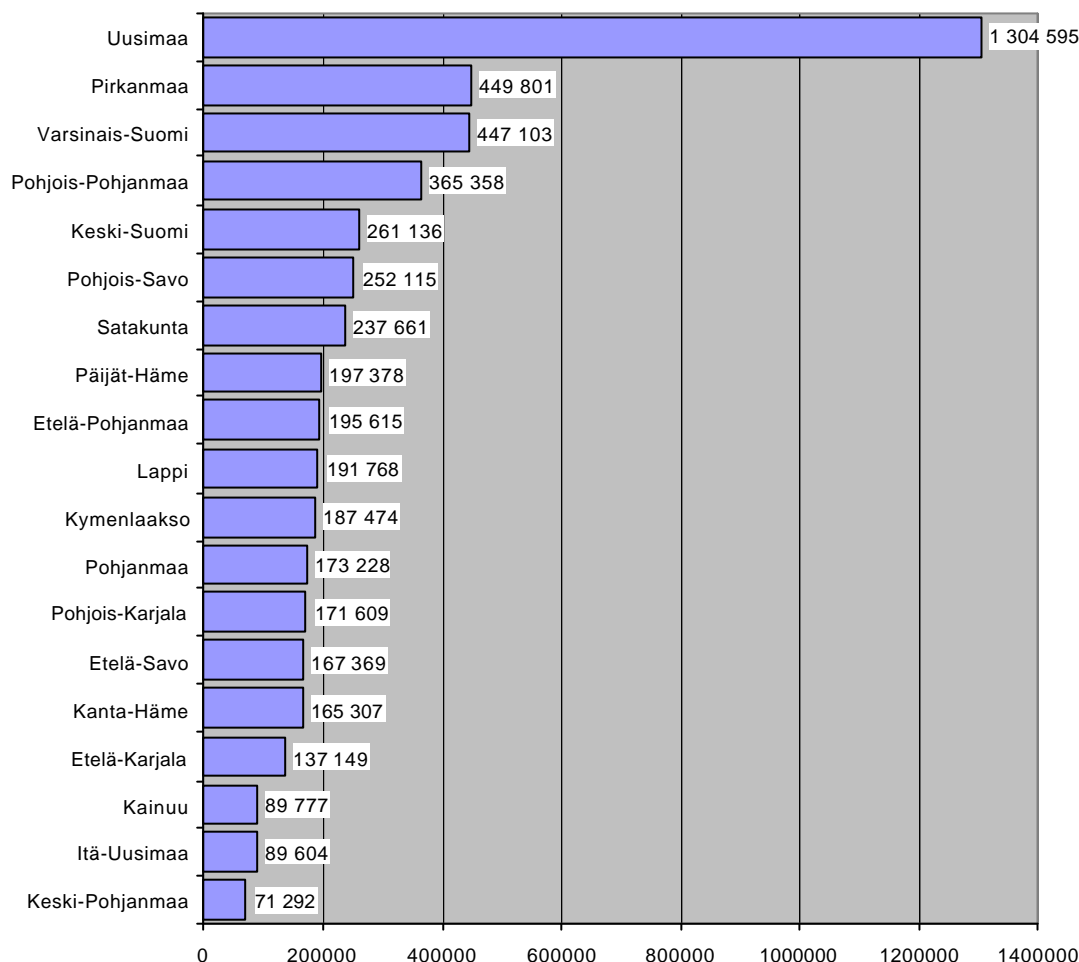


KUVIO 2. Satakunta jaettuna seutukunnittain.

4.2.1. Alueellinen väestökehitys

Väestö vähenee Satakunnassa hiljalleen. Vuoden 2000 aikana asukasluvu pieneni peräti 1 677 hengellä ja samana vuonna kirjattiin vuosikymmenen alhaisin väestömäärä. Väestön kiihtyvän vähenemisen taustalla ei ole niinkään lisääntyvä lähtömuutto, vaan vuosi vuodelta pienenevä syntyvyys ja taantuva tulomuuttovirta. Satakunta on kuitenkin myös muuttotappioaluetta ja suurin muuttotappioalue Satakunnan sisällä on Pohjois-Satakunnan alue, jonka muuttotappio on prosentin luokkaa vuositasolla. (Satakuntaliitto 2002, 13-17.)

Asukasluku 31.12.2000



KUVIO 3. Maakuntien asukaslukuja vuoden 2000 lopussa.

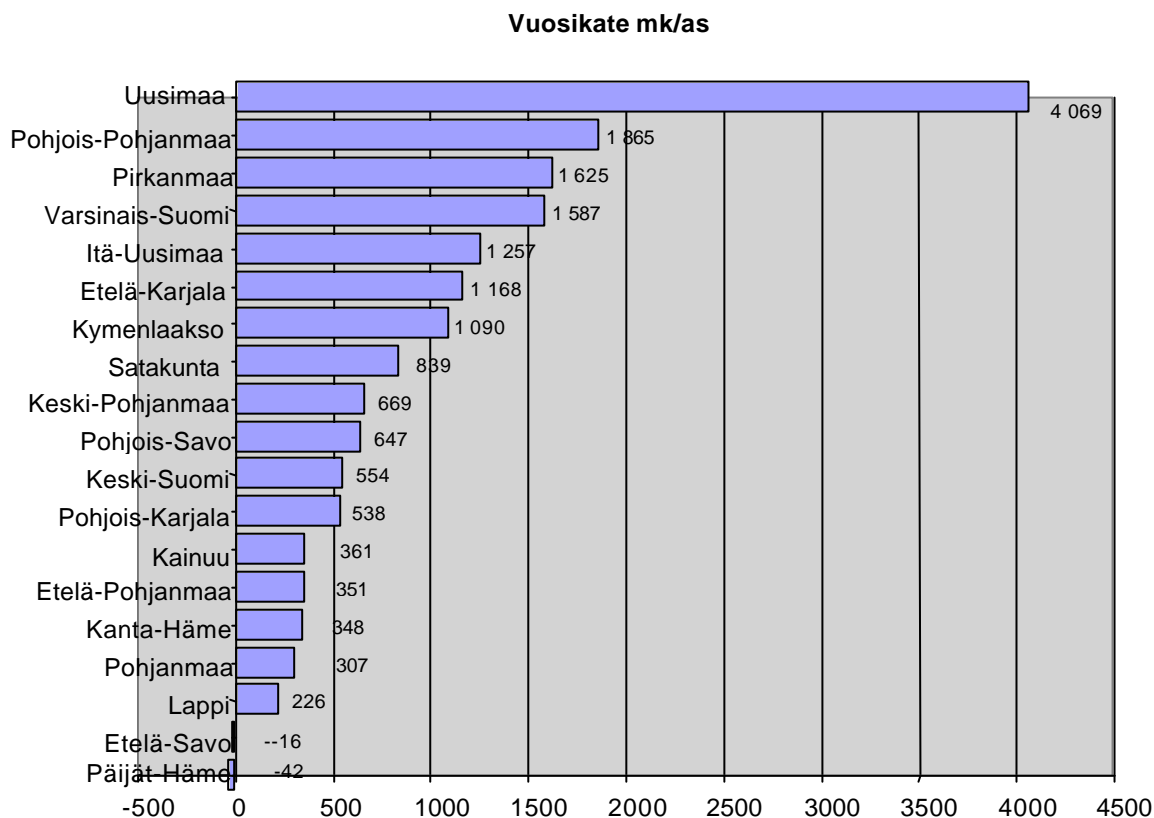
Lähde: Tilastokeskus

Muuttovoittoalueita Suomessa ovat Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Uusimaa, Kanta-Häme, Keski-Suomi, Itä-Uusimaa ja Ahvenanmaa. Suhteellisesti eniten muuttotappiota ilmenee Lapissa ja Kainuussa. Suhteellisesti tarkasteltuna Satakunta on muuttotappiollisten maakuntien keskitasoa. Vuonna 2000 syntyvyys oli kuolleisuutta korkeampaa vain Raumalla, Ulvilassa ja Luviolla. Varsinkin pienissä maaseutumaisissa kunnissa luonnollinen väestönkehitys oli viime vuosikymmenen loppupuolella negatiivinen, mikä viittaa ikärakenteen painottumiseen vanhusväestöön. (Satakuntaliitto 2002, 13-17.)

Ikärakenteen perusteella Satakunnan kunnat poikkeavat toisistaan. Muuttotappiollisilla alueilla ja syrjäseuduilla ikääntyvän väestön osuus kasvaa yhä nopeammin valikoivan muuttoliikkeen vuoksi. Tämä näkyy Satakunnassa selvästi. Maaseutumaiset kunnat ovat ikärakenteeltaan vanhusvoittoisia, koska nuorten lähtömuutto on ollut voimakasta. Rauman ja Porin seuduilla yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on alhaisempi kuin Satakunnassa keskimäärin. Ulvilassa on selvästi vähiten ikääntyneitä, noin 12 % väestöstä. Kiikoisissa, Punkalaitumella ja Laviassa joka neljäs asukas on yli 65-vuotias. (Satakuntaliitto 2002, 19.)

4.2.2. Taloudellinen rakenne ja toiminta

Satakunta on teollisuusvaltainen maakunta. Työpaikkamäärällä mitattuna Satakunta on Suomen toiseksi teollisuusvaltaisimman maakunta Itä-Uudenmaan jälkeen, joka keskittynyt petrokemian ja öljynjalostuksen vuoksi on ylivoimaisesti teollisuusvaltaisimman. Satakunnan teollisuusvaltaisuudesta seuraa, että palvelusektorin osuus koko elinkeinorakenteesta on suhteellisen pieni. Palvelusektorille kuitenkin suuntautuu suurin osa työpaikkamäärien lisäyksestä, joten se kasvaa hiljalleen. Satakunnan teollisuus on suhdanneherkkää ja 1990-luvun laman vaikutus oli selkeästi nähtävissä. Laman jälkeisen noususuhdanteen aikana myös teollisuuden työpaikkamäärät kasvoivat, mutta pitkällä aikavälillä kasvu on ollut negatiivista. Pohjois-Satakunnan kunnat ovat maatalousvoittoisia ja viime vuosikymmenen kehityksen mukaisesti alkutuotannon määrä on vähentynyt jyrkästi. Maaseutuvoittoisissa kunnissa elinkeinorakenteen muutos on ollut tuntuva. (Satakuntaliitto 2002, 21-22.)



KUVIO 4. Maakuntien, pois lukien Ahvenanmaa, vuosikatteen asukasta kohti vuonna 2000.
Lähde: Tilastokeskus

Satakunnan vuosikate oli vuonna 2000 Manner-Suomen kahdeksanneksi korkein. Vuosikatetta on yleisesti pidetty hyvänä ja helppona talouden mittarina. Se koostuu kunnan tuloista vähennettynä kunnan käyttötalouden menoilla. Toisin sanoen se kertoo miten hyvin kunnat selviävät palvelutuotannostaan taloudellisesti.

Työttömyys on ollut Satakunnassa jo pitkään maan keskitasoa 1-2 prosenttiyksikköä korkeampaa. Työttömyys on seurannut maan keskitason muutoksia ollen koko ajan hieman korkeampaa. Vuonna 1993 syvimmän laman aikaan Satakunnan työttömyysaste oli noin 22 prosenttia ja vuoden 2001 alussa se oli 15 prosenttia. Vastaavasti maan keskiarvoprosentit olivat vuonna 1993 noin 20 prosenttia ja vuonna 2001 noin 12 prosenttia.

Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on Satakunnassa ollut pitkään huolestuttavan korkea. Myös naisten osuus työttömistä on korkea. Satakunnan sisällä työttömyys vaihtelee suuresti. Euran työvoimatoimiston alue on ollut perinteisesti paremman työllisyyden aluetta kuin Rauman ja Porin seudut. (Satakuntaliitto 2002, 24-25.)

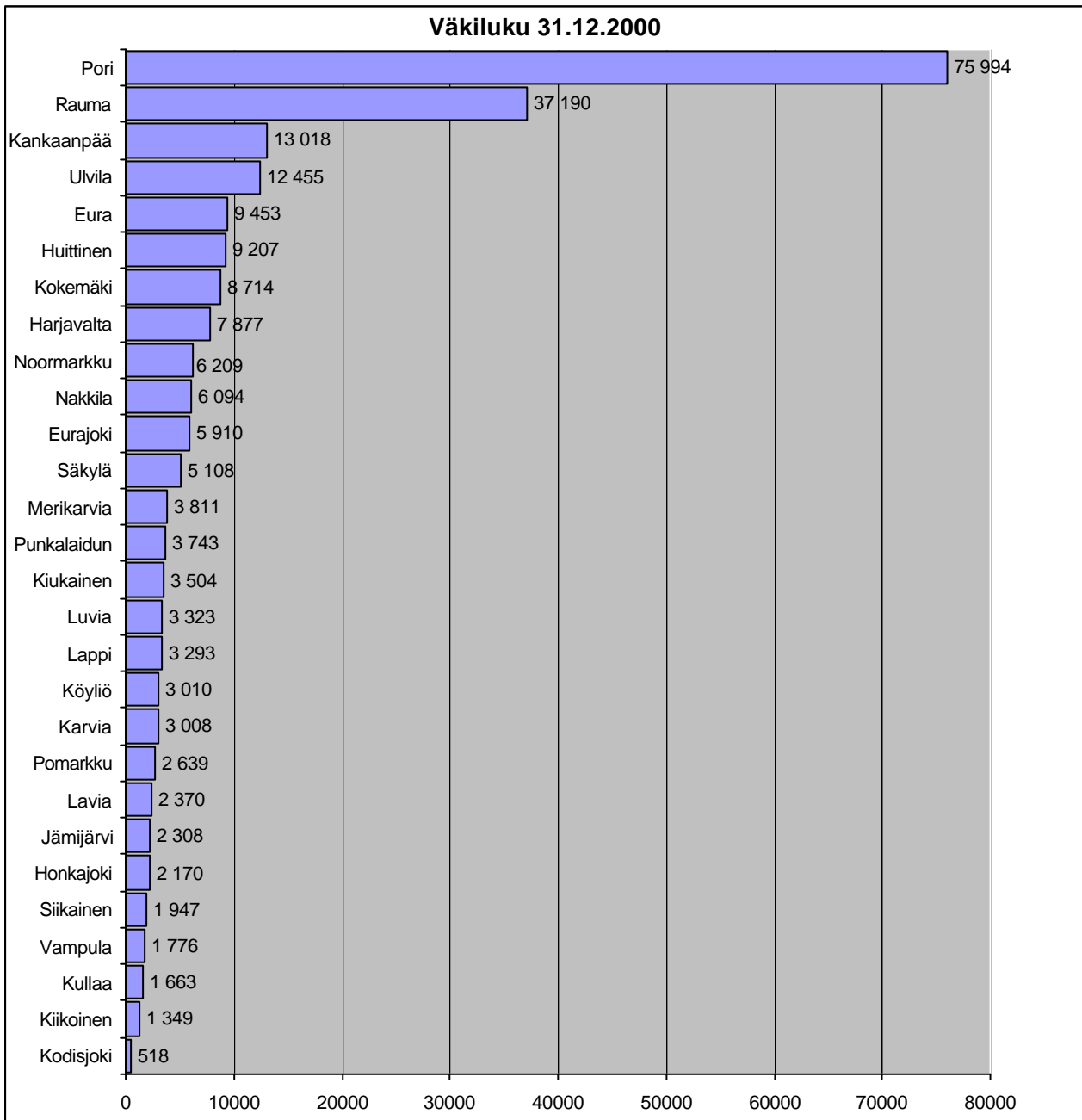
Alueellinen bruttokansantuote on alueella tuotettu kokonaistulo, josta ei ole vähennetty kustannuksia, eli käytännössä se kertoo tietyn alueen yritysten tulojen yhteismäärän. Vuoden 1999 ennakkotiedon mukaan Satakunnan bruttokansantuote on kahdeksanneksi korkein maakunnista. Bkt asukasta kohden laskettuna on 86,4 maan keskiarvon ollessa 100. Satakunnan sisällä bkt vaihtelee alueellisesti. Rauman ja Porin seutujen bkt on selvästi korkeampi kuin Kaakkois- ja Pohjois-Satakunnan seuduilla. Rauman seudun bkt on maan keskiarvoa korkeampaa ja Porin seudulla päästään lähelle 90 prosentin luokkaa. Huonoin bkt on Pohjois-Satakunnassa, jossa se on alle 70 prosenttia maan keskiarvosta. (Satakuntaliitto 2002, 26-27.)

Väestön koulutusasteen mukaan vertailtuna Satakunnassa on vain perusasteen tutkinnon suorittaneita maan keskitasoa enemmän. Keskiasteen tutkinnon suorittaneita on maan keskitason verran. Mitä korkeammasta koulutustasosta on kyse sitä vähemmän kyseisen koulutuksen saaneita on Satakunnan maakunnassa. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneita on selkeästi vähemmän kuin maassa keskimäärin. (Satakuntaliitto 2002, 30.)

4.2.3. Satakunnan kunnat

Satakunnassa on 28 kuntaa, ja ne poikkeavat merkittävästi toisistaan sekä rakenteensa että taloudellisen tilanteensa perusteella. Asukasluvun perusteella Pori on suurin kunta noin 76 000 asukkaallaan. Kodisjoki on puolestaan pienin kunta noin 500 asukkaallaan. Satakunnan väkimäärä vähenee koko ajan, ja myös jokaisen kunnan väkiluku on pienentynyt viime vuosikymmenen aikana. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan kunnissa tapahtuva negatiivinen väestönkasvu jatkuu myös tulevaisuudessa.

Vuonna 2000 Satakuntalaisten kuntien veroprosentit vaihtelivat 16,75 prosentin ja 19 prosentin välillä. 16,75 prosentin kunnallisvero oli Eurajoella ja Säkylässä. Korkeinta 19 prosentin veroa kantoivat Honkajoki, Jämijärvi, Karvia, Pomarkku ja Vampula. Vuodelle 2001 veroprosenttia muuttivat Kodisjoki 17 prosentista 17,50 prosenttiin, Merikarvia 18,50 prosentista 17,75 prosenttiin, Rauma 17 prosentista 16,50 prosenttiin, Siikainen 18 prosentista 18,50 prosenttiin ja Säkylä 16,75 prosentista 17 prosenttiin. Rauma ja Merikarvia menestyivät vuonna 2000 taloudellisesti parhaiten, mikä selittää veroprosentin laskemisen. (Tilastokeskus 2001, 20-23.)



KUVIO 5. Satakunnan kuntien väkiluku 31.12.2000.

Lähde: Tilastokeskus, väestö.

Satakuntalaisten kuntien vuosikatteen vuonna 2000 vaihtelivat erittäin hyvästä erittäin huonoon (ks. liite 1). Kahdeksallatoista kunnalla vuosikate oli positiivinen ja kymmenellä negatiivinen. Vuosikate mittarina kertoo, että jos vuosikate on negatiivinen, on kyseessä taloudellisesti kriisikunta. Hyvä taloudellinen tilanne on kunnissa, joissa vuosikate on vähintään yhtä suuri kuin vuosipoistot. Satakunnassa tämän mittarin mukaan vuonna 2000 oli kahdeksan kuntaa, joiden talous oli hyvässä kunnossa. Kymmenen kriisikunnan ja kahdeksan hyvän talouden kunnan lisäksi Satakunnassa oli vuonna 2000 kymmenen kuntaa, joissa rahat riittivät käyttötalouden menoihin, mutta eivät riittäneet kattamaan vuosipoistoja. (Tilastokeskus 2001.)

Vuonna 2000 Manner-Suomen vuosikatteiden keskiarvo oli 1 707 markkaa/asukas. Tämän mittarin mukaan Satakunnan kunnista suurin osa on selvästi maan keskiarvoa alempana. Toisaalta on muistettava, että Manner-Suomen vuosikatteiden keskiarvoa nostavat esimerkiksi Helsingin (5 416 mk/as.) ja Espoon (6 928 mk/as.) vuosikatteen. Jos käytettäisiin kunnittain painotettua vuosikatteiden keskiarvoa, niin vertailukohta olisi todenmukaisempi. (Tilastokeskus 2001.)

Kuntien vuosikatteiden vertailu yhden vuoden perusteella ei anna välttämättä hyvää kokonaiskuvaa kuntien taloudellisesta asemasta, koska vuosittaiset muutokset ovat usein suuria. On hyvä tarkastella vuosikatteita myös jonakin toisena vuonna, jotta saa paremman kokonaiskuvan kuntien taloudesta.

TAULUKKO 1. Satakunnan kuntien vuosikatteen markkaa/asukas vuosina 1997 ja 2000.

Lähde: Tilastokeskus.

Kunta	Vuosikate 1997 mk/as.	Vuosikate 2000 mk/as.	Muutos mk/as.
Eura	-282	994	1276
Eurajoki	1057	-1220	-2277
Harjavalta	-600	-915	-315
Honkajoki	2996	-69	-3065
Huittinen	1131	642	-489
Jämijärvi	1374	-168	-1542
Kankaanpää	718	853	135
Karvia	1429	-341	-1770
Kiikoinen	1410	1446	36
Kiukainen	608	513	-95
Kodisjoki	832	-950	-1782
Kokemäki	-320	447	767
Kullaa	760	-321	-1081
Köyliö	-51	75	126
Lappi	1545	-649	-2194
Lavia	2091	52	-2039
Luvia	894	-1414	-2308
Merikarvia	1956	1715	-241
Nakkila	151	924	773
Noormarkku	288	294	6
Pomarkku	647	158	-489
Pori	705	664	-41
Punkalaidun	550	748	198
Rauma	1751	3222	1471
Siikainen	2271	117	-2154
Säkylä	1165	-706	-1871
Ulvila	398	252	-146
Vampula	193	913	720

Vuosien 1997 ja 2000 välillä yli puolessa Satakuntalaisista kunnista on tapahtunut vuosikatteen osalta melko radikaaleja muutoksia. Suurin osa tapahtuneista muutoksista oli negatiivisia. Monien Satakuntalaisten kuntien osalta vuosikate asukasta kohden laski tuhansia markkoja. Koko Manner-Suomen keskimääräinen muutos aikavälillä 1997-2000 oli asukaskohtaisen vuosikatteen kohdalla kasvava, 591 mk/as. Manner-Suomen vuosikatteen kasvua vastaavaan kasvuun Satakunnassa ylsi vain viisi kuntaa; Eura, Kokemäki, Nakkila, Rauma ja Vampula. Rauma on tarkasteluvuosina pärjännyt taloudellisesti parhaiten vuosikatteiden perusteella tehtävässä vertailussa.

Tarkasteluaineistona Satakunta antaa hyvän kuvan suomalaisesta kuntakentästä. Useilla mittareilla mitattuna Satakunnasta löytyy keskenään erilaisia kuntia, edustaen kuntakenttää laidasta laitaan. Useiden Suomalaisten kuntien tavoin Satakunnan kunnat ovat olleet viime vuosien aikana suurten taloudellisten muutosten kohteena. Monet kunnista ovat joutuneet tekemään uudistuksia taloutensa hoitamisessa, koska palvelutuotannon kustannukset ovat kasvaneet tuloja nopeammin. Suuntaus on ajanut monet kunnat veroprosentin nostoihin ja hallinnollisen rakenteen keventämiseen. Toisaalta jotkut kunnat ovat voineet jopa alentaa veroprosenttiaan siitä huolimatta, että naapurikunnassa menee taloudellisesti huonosti. Tämä on tyypillistä vuosituhannen taitteen Suomessa.

4.3. Kunnittainen tarkastelu

Seuraavaksi tarkastellaan Satakuntalaisten kuntien saamia laskennallisia valtionosuuksia vuosina 1997 ja 2000. Tarkastelun ensimmäinen tarkoitus on selvittää, miten verotulojen tasauksessa oleva kolmen vuoden viive ja laskentaperusteiden laskennallisuus ovat vaikuttaneet Satakuntalaisten kuntien saamiin tasauksiin, eli tuliko verotulojen tasaus oikean suuruisena oikeaan aikaan. Tätä asetelmaa selvitetään vertaamalla Satakuntalaisten kuntien saamia verotulojen tasauksia siihen laskennalliseen tasaukseen, jonka kunnat olisivat saaneet, jos verotulojen tasaus olisi määräytynyt reaaliaikaisesti ja perustunut tilinpäätöstietoihin. Asetelmalla pyritään selvittämään toteutuvatko valtionosuusjärjestelmän tavoitteista joustavasti ja viivytyksettä toimimisen periaate sekä alueellisen tulonjaon tasaamisen periaate.

Toinen tarkastelun tarkoitus on selvittää Satakuntalaisten kuntien kokonaisverorahoituksessa olevia eroja vuosina 1997 ja 2000. Kokonaisverorahoitus muodostuu kunnan saamista verotuloista ja valtionosuuksista. Tässä tarkastelussa kokonaisverorahoitukseen kuuluvat kunnallisvero, kiinteistövero, yhteisövero ja laskennalliset valtionosuudet, joihin kuuluvat yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus ja verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Kokonaisverorahoitus määrittelee, kuinka paljon kunnalla on käytettävissä rahaa palvelutuotantonsa järjestämiseen ja ylläpitämiseen. Jos kokonaisverorahoituksen määrässä on suuria kunnittaisia eroja, se tarkoittaa eroja myös palveluiden järjestämisen taloudellisissa perusteissa. Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on turvata kaikille kunnille taloudelliset edellytykset palvelutuotantonsa järjestämiseen, sekä tasoittaa alueellisia tuloeroja. Näiden kahden tavoitteen toteutumista tarkastellaan kokonaisverorahoituksen avulla.

Tarkastelussa olevat kunnallisverot on yhtenäistetty vertailukelpoisiksi poistamalla kunnittaisten veroprosenttien vaikutus. Toimenpiteellä saadaan esiin kuntien veropohja, joten kunnallisverot ovat kuntien kesken vertailukelpoiset. Jokaisen kunnan kunnallisverot on muutettu vastaamaan maan keskimääräisen veroprosentin tasoa. Vuonna 1997 keskimääräinen veroprosentti oli 17,43 prosenttia ja vuonna 2000 veroprosentti oli 17,66 prosenttia.

Kiinteistöverotiedot ovat tilinpäätöstietoja sellaisenaan, koska niiden yhtenäistäminen keskimääräisten veroprosenttien mukaisiksi on hankalaa ja kiinteistöveron rahamääräinen merkitys on suhteellisen pieni. Yhteisöverotiedot ovat myös tilinpäätöstietoja sellaisenaan.

Vertailuissa käytettävä verotulojen tasaus on kunnille maksettu tai kuntien maksettavaksi määrätty asukaskohtainen markkamäärä tarkasteluvuonna. Vertailutasaus on laskennallinen vertailukohta verotulojen tasaukselle. Vertailutasaus osoittaa verotulojen tasauksen määrän, jos tasaus tapahtuisi reaaliajassa ja perustuisi kunnan oikeisiin verotulotietoihin. Toisin sanoen vertailutasaus osoittaa tasauksen, joka perustuu tarkasteluvuoden todellisiin verotulotietoihin ja veropohjaan. Se ei perustu kolme vuotta vanhoihin laskennallisiin verotulotietoihin, kuten toteutunut tasaus. Vertailutasauksen peruste on tasausraja, joka on 90 prosenttia tarkasteluvuoden toteutuneesta verotulojen asukaskohtaisesta keskiarvosta. Näin verotulojen tasausta ja vertailutasausta keskenään vertaamalla nähdään, mitä verotulojen tasauksessa oleva viive ja tasausperusteiden laskennallisuus on markkamääräisesti merkinnyt tarkasteluvuosina. Mahdolliset erot tässä yhteydessä käytettävien vertailutasauksen tasausrajojen ja sisäministeriön laskemien tasausrajojen välillä johtuvat siitä, että tässä yhteydessä käytettävät tasausrajat perustuvat kuntien tilinpäätöksiin, ja sisäministeriön laskemat tasausrajat ovat puhtaasti laskennallisia. Nämä sisäministeriön laskennalliset tasausrajat olivat vuoden 1997 verotulotietojen pohjalta 11 630 mk/as., ja vuoden 2000 verotulotietojen pohjalta 14 270 mk/as.

Vertailutietoina tarkastelussa käytetään Manner-Suomen asukaskohtaisia verotulotietoja ja laskennallisia valtionosuuksia. Tasausraja on 90 prosenttia verotuloista ja kokonaisverorahoitus sisältää verotulot ja laskennalliset valtionosuudet yhteensä. Manner-Suomella tarkoitetaan Suomea pois lukien Ahvenanmaa. Tutkimuksessa käytettävät verotulotiedot perustuvat Tilastokeskuksen laatimiin Kuntien talous- ja toimintatilastoihin vuosilta 1997 ja 2000. Valtionosuustiedot on otettu sisäministeriön kuntien valtionosuudet hallinnonaloittain -laskelmista vuosille 1997 ja 2000. Asukaslukutiedot ovat tarkasteluvuosien lopun asukaslukutilanteita.

TAULUKKO 2. Manner-Suomi.

		1997	2000	Muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	10 074	11 107	+ 1 033
Kiinteistövero	mk/as	507	656	+ 149
Yhteisövero	mk/as	2 113	3 060	+ 947
Verotulot yht.	mk/as	12 694	14 823	+ 2 129
Tasausraja 90%	mk/as	11 425	13 341	+ 1 916
Valtionosuudet	mk/as	3 797	3 747	- 50
Kokonaisverorahoitus		16 491	18 570	+ 2 079

Koko Manner-Suomen asukaskohtaiset verotulot ovat kasvaneet vertailuperiodin aikana. Suhteellisesti suurin kasvu on tapahtunut yhteisöverotuloissa, noin 45 prosenttia. Kiinteistöverotulot ovat kasvaneet noin 29 prosenttia ja kunnallisverotulot noin 10 prosenttia. Käyttötalouden valtionosuudet ovat puolestaan hieman vähentyneet, vaikka verotulojen perusteella määräytyvä 90 prosentin tasausraja onkin noussut. Vähentymisen ovat aiheuttaneet valtionosuuksiin vuosikymmenen lopulla tehdyt leikkaukset. Käyttötalouden valtionosuuksien vähentymisestä huolimatta asukaskohtainen kokonaisverorahoitus on kasvanut noin 13 prosenttia.

4.3.1. Eura

TAULUKKO 3. Eura. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 18 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	9 948	10 469	+ 521
Kiinteistövero	mk/as	340	390	+ 50
Yhteisövero	mk/as	1 600	2 341	+ 741
Verotulot yht.	mk/as	11 888	13 200	+ 1 312
Verotulojen tasaus	mk/as	- 118	- 86	+ 32
Vertailutasaus	mk/as	- 185	+ 141	+ 326
Valtionosuudet	mk/as	3 298	3 532	+ 234
Kokonaisverorahoitus		15 186	16 732	+ 1 546

Eurassa verotulot ovat kasvaneet, mutta kasvu on jäänyt maan keskitasoa heikommaksi. Yhteisöverotuotot ovat kasvaneet kunnallisveroja nopeammin ja suurin osa verotulojen kasvusta on yhteisöverotuottojen kasvun ansiota. Verotulojen tasauksessa Eura on joutunut maksajan rooliin. Vuonna 1997 tasaus on ollut lähellä todellisuutta. Ero maksetun tasauksen ja vertailutasauksen välillä on pieni. Vuonna 2000 Euran olisi pitänyt vertailutasauksen mukaan olla saajan roolissa, mutta tasaus on ollut kyseisenä vuonna miinusmerkinen. Euran olisi pitänyt saada hieman yli 200 markkaa asukasta kohti enemmän verotulojen tasausta. Ero toteutuneen ja vertailutasauksen välillä ei ole kumpanakaan vuonna järin suuri, joten Euran kohdalla tasausjärjestelmä on toiminut kohtuullisen hyvin. Kokonaisverorahoitus jää maan keskiarvon alapuolelle molempina vuosina. Kokonaisverorahoituksen asukaskohtainen määrä on kasvanut noin 10 prosenttia, mutta myös kasvu jää keskiarvon alle. Sekä verotulojen tasauksen että kokonaisverorahoituksen osumatarkkuus oli vuonna 1997 parempi kuin vuonna 2000. Molempina tarkasteluvuosina osumatarkkuus on ollut kohtuullisen hyvä.

4.3.2. Eurajoki

TAULUKKO 4. Eurajoki. (Veroprosentti 1997: 16 % ja 2000: 16,75 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	9 413	9 566	+ 153
Kiinteistövero	mk/as	3 659	2 804	- 855
Yhteisövero	mk/as	1 050	1 076	+ 26
Verotulot yht.	mk/as	14 122	13 446	- 676
Verotulojen tasaus	mk/as	- 412	- 586	- 174
Vertailutasaus	mk/as	- 1 079	- 42	+ 1 037
Valtionosuudet	mk/as	3 068	2 916	- 152
Kokonaisverorahoitus		17 190	16 362	- 828

Eurajoella verotulojen kasvu on ollut kunnallisveron ja yhteisöveron osalta maan keskiarvoon nähden heikkoa. Kiinteistövero on mielenkiintoinen Eurajoella. Se on huomattavasti korkeampi kuin maan keskitaso ja se johtuu Eurajoella sijaitsevasta Olkiluodon ydinvoimalasta. Vertailuperiodin aikana kiinteistöverotulot ovat laskeneet melko rajusti ja tämä on ollut suurin syy verotulojen heikkoon kehitykseen suhteessa keskimääräiseen. Verotulojen taseus on ollut vuonna 1997 negatiivinen, mutta ei niin paljon kuin sen vertailutasauksen mukaan olisi pitänyt olla. Vuonna 2000 tilanne on päinvastainen. Eurajoki on joutunut maksamaan huomattavasti enemmän kuin sen olisi pitänyt vertailutasauksen mukaan. Molempina vuosina ero toteutuneen ja vertailutasauksen välillä on ollut yli 500 markka asukasta kohti, joten kovin onnistuneesta tasauksesta ei voida Eurajoen osalta puhua. Kokonaisverorahoituksen suhteen kehitys vertailuperiodin aikana on ollut maan keskitasosta poikkeavaa. Vuonna 1997 kokonaisverorahoitus on ollut keskitasoa ylempänä, mutta vuonna 2000 selvästi keskitasoa alempana. Vertailuperiodin aikana Eurajoen verotulot sekä valtionosuudet ovat vähentyneet, joten kokonaisverorahoitus on myös vähentynyt noin 5 prosenttia. Vuosi 1997 oli taloudellisesti hyvä ja vuosi 2000 huomattavasti heikompi. Kumpanakaan vuonna ei voida sanoa osumatarkkuuden olleen kovin hyvä.

4.3.3. Harjavalta

TAULUKKO 5. Harjavalta. (Veroprosentti 1997: 17,25 % ja 2000: 18,25.)

	1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero mk/as	10 936	10 818	- 118
Kiinteistövero mk/as	452	561	+ 109
Yhteisövero mk/as	1 204	1 795	+ 591
Verotulot yht. mk/as	12 592	13 174	+ 582
Verotulojen taseus mk/as	- 442	- 369	+ 73
Vertailutasaus mk/as	- 467	+ 167	+ 634
Valtionosuudet mk/as	4 540	3 470	- 1 070
Kokonaisverorahoitus	17 132	16 644	- 488

Harjavallan verotulojen kasvu on ollut keskimääräiseen verrattuna heikkoa. Asukaskohtaiset kunnallisverot ovat vähentyneet ja yhteisöveron kasvu on ollut keskimääräistä heikompi. Verotuloista ainoastaan kiinteistövero on kehittynyt maan keskimääräisen vauhdin mukaisesti. Verotulojen taseus on onnistunut hyvin vuonna 1997. Vuonna 2000 tasauksen ja vertailutasauksen välinen ero on jo yli 500 markkaa asukasta kohden Harjavallan tappioksi. Näin ollen vuoden 2000 verotulojen tasauksen ei voi sanoa onnistuneen. Kokonaisverorahoituksen osalta kehitys on ollut maan keskitasoon nähden päinvastaista. Vuonna 1997 kokonaisverorahoitus oli maan keskitason yläpuolella, mutta vuonna 2000 se jäi noin 2000 markkaa asukasta kohden maan keskitason alapuolelle. Kokonaisverorahoitus väheni vertailuperiodin aikana noin 3 prosenttia, eli kehitys poikkeaa keskitasosta melkoisesti. Sekä verotulojen tasauksen että kokonaisverorahoituksen suhteen vuosi 1997 oli selvästi parempi kuin vuosi 2000, jolloin taloudellinen tilanne oli huomattavasti heikompi. Yleisesti ottaen osumatarkkuus oli vuonna 1997 hyvä ja 2000 huono.

4.3.4. Honkajoki

TAULUKKO 6. Honkajoki. (veroprosentti 1997: 19 % ja 2000: 19 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	7 878	6 953	- 925
Kiinteistövero	mk/as	288	356	+ 68
Yhteisövero	mk/as	1 921	2 609	+ 688
Verotulot yht.	mk/as	10 087	9 918	- 169
Verotulojen taseaus	mk/as	+ 2 545	+ 2 782	+ 237
Vertailutasaus	mk/as	+ 1 338	+ 3 423	+ 2 085
Valtionosuudet	mk/as	+ 8 054	+ 8 665	+ 611
Kokonaisverorahoitus		18 141	18 583	+ 442

Honkajoen asukaskohtainen kunnallisvero on maan keskitasoon nähden todella alhainen. Vertailuperiodin aikana kunnallisvero on pudonnut lähes tuhat markkaa asukasta kohti. Kiinteistövero ja yhteisövero ovat molemmat myös maan keskitason alapuolella, mutta molemmat ovat kasvaneet lähes keskitason vauhtia tarkastelujaksolla. Verotulojen kehityksessä Honkajoki jää selvästi keskitason alapuolelle heikon kunnallisveronsa vuoksi. Verotulojen taseaus on vuonna 1997 yli tuhat markkaa asukasta kohden korkeampi kuin vertailutasaus. Vastaavasti vuonna 2000 taseaus jää reilut 600 markkaa vertailutasauksen alapuolelle. Molempina vuosina ero toteutuneen taseauksen ja vertailutasauksen välillä on suuri. Kokonaisverorahoituksessa Honkajoki on pärjännyt hyvin suurten asukaskohtaisten valtionosuuksien ansiosta. Vuonna 1997 kokonaisverorahoitus on runsaat 1600 markkaa asukasta kohden korkeampi kuin maan keskitaso. Vaikka kokonaisverorahoituksen kehitys tarkastelujaksolla on keskitasoa alemmaa, vain noin 2 prosenttia, on Honkajoen kokonaisverorahoitus vuonna 2000 maan keskitasoa. Vuosi 1997 oli Honkajoen talouden kannalta parempi kuin vuosi 2000. Taseauksen osumatarkkuuden ei voi sanoa toimineen, koska molempina vuosina ero vertailutasaukseen oli huomattava.

4.3.5. Huittinen

TAULUKKO 7. Huittinen. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 18 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	8 708	8 937	+ 229
Kiinteistövero	mk/as	273	368	+ 95
Yhteisövero	mk/as	1 631	1 831	+ 200
Verotulot yht.	mk/as	10 612	11 136	+ 524
Verotulojen taseaus	mk/as	+ 884	+ 1 126	+ 242
Vertailutasaus	mk/as	+ 813	+ 2 205	+ 1 392
Valtionosuudet	mk/as	6 667	7 169	+ 502
Kokonaisverorahoitus		17 279	18 305	+ 1 026

Huittisten asukaskohtaiset verotulot ovat maan keskitason alapuolella. Myös verotulojen kasvukehitys jää keskitasoa heikommaksi. Kaikissa verotuloissa on tapahtunut vertailuperiodin aikana kasvua, mutta etenkin kunnallisvero ja yhteisövero ovat kasvaneet keskimääräistä vähemmän. Verotulojen tasaus on onnistunut vuonna 1997. Huittisten verotulot ovat nousseet tasauksen ansiosta noin 90 prosenttiin maan keskiarvosta. Vuonna 2000 toteutunut tasaus on jäänyt selvästi vertailutasauksesta, yli tuhat markkaa asukasta kohden. Verotulojen tasaus ei jälkimmäisenä tarkasteluvuotena ole toiminut tavoitteensa mukaisesti. Kokonaisverorahoituksen suhteen Huittinen on pärjännyt varsin hyvin, koska sen saamat käyttötalouden valtionosuudet ovat keskimääräistä suuremmat. Vuonna 1997 kokonaisverorahoitus on maan keskitasoa noin 800 markkaa asukasta kohden parempi ja vuonna 2000 Huittinen yltää lähelle maan keskitasoa, vaikka kasvukehitys jää maan keskitasosta selvästi. Tasauksen osumatarkkuus on ollut hyvä vuonna 1997 ja heikompi vuonna 2000.

4.3.6. Jämijärvi

TAULUKKO 8. Jämijärvi. (Veroprosentti 1997: 19 % ja 2000: 19 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	7 347	6 984	- 363
Kiinteistövero	mk/as	308	315	+ 7
Yhteisövero	mk/as	1 557	1 488	- 69
Verotulot yht.	mk/as	9 212	8 787	- 425
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 2 472	+ 3 111	+ 639
Vertailutasaus	mk/as	+ 2 213	+ 4 554	+ 2 341
Valtionosuudet	mk/as	6 115	7 268	+ 1 153
Kokonaisverorahoitus		15 327	16 055	+ 728

Jämijärven verotulot ovat maan keskitason alapuolella. Myös verotulojen kasvukehityksessä Jämijärvi jää keskimääräisestä selvästi. Kunnallisveron määrä asukasta kohti on vähentynyt tarkastelujaksolla ja samoin on käynyt yhteisöverolle. Verotulot ovat vähentyneet yhteensä yli 400 markkaa asukasta kohden, Manner-Suomen keskiarvon ollessa 2 079 markkaa asukaskohtaista kasvua. Verotulojen tasaus on onnistunut kohtuullisen hyvin vuonna 1997. vuonna 2000 se on lähes 1 500 markkaa asukasta kohden vertailutasauksista pienempi. Vuonna 2000 ei voi sanoa tasauksen onnistuneen. Kokonaisverorahoitus jää maan keskitasosta molempina vuosina. Vuonna 1997 kokonaisverorahoitus on noin tuhat markkaa asukasta kohden maan keskitasoa pienempi ja vuonna 2000 ero on jo noin 2 500 markkaa asukasta kohden. Kokonaisverorahoituksen kasvukehitys jää siis huomattavasti maan keskitasoa heikommaksi, ollen noin 5 prosentin luokkaa. Kunnan talouden kannalta katsottuna vuosi 1997 on ollut parempi kuin vuosi 2000. Tasauksen osumatarkkuudesta ei jälkimmäisenä tarkasteluvuotena voi antaa hyvää arvosanaa.

4.3.7. Kankaanpää

TAULUKKO 9. Kankaanpää. (Veroprosentti 1997: 18,5 % ja 2000: 18,5 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	8 654	8 547	- 107
Kiinteistövero	mk/as	462	590	+ 128
Yhteisövero	mk/as	1 361	1 756	+ 395
Verotulot yht.	mk/as	10 477	10 893	+ 416
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 1 076	+ 1 697	+ 621
Vertailutasaus	mk/as	+ 948	+ 2 448	+ 1 500
Valtionosuudet	mk/as	4 862	5 715	+ 853
Kokonaisverorahoitus		15 339	16 608	+ 1 269

Kankaanpään asukaskohtaiset verotulot ovat maan keskitason alapuolella tarkastelujakson aikana. Myös verotulojen kehityksessä jäädyään selvästi keskitason alapuolelle. Kunnallisverot ovat vähentyneet runsaat sata markkaa asukasta kohti, kun maan keskiarvo on runsaan tuhannen markan asukaskohtainen kasvu. Myös yhteisöveron kasvu jää keskitasosta. Kiinteistövero on kasvanut maan keskitason verran ja on myös määrältään maan keskitasoa. Verotulojen tasaus on toteutunut melko hyvin vuonna 1997. Kankaanpää on saanut hieman enemmän tasausta, kun tasausta verrataan vertailutasaukseen. Vuonna 2000 Kankaanpään toteutunut verotulojen tasaus on runsaat 700 markkaa asukasta kohden vertailutasaukseen pienempi. Vuonna 2000 tasaus ei ole toiminut tavoitteensa mukaan. Kokonaisverorahoitus on maan keskitasoa heikompi. Vuonna 1997 ero oli noin tuhat markkaa asukasta kohden. Tarkastelujakson kasvukehitys on ollut keskimääräistä heikompaa, noin 8 prosentin luokkaa. Vuonna 2000 Kankaanpää on kokonaisverorahoituksessa noin 2000 markkaa asukasta kohti keskimääräisen alapuolella. Yleisesti ottaen valtionosuuksien osumatarkkuus on ollut ensimmäisenä tarkasteluvuonna kohtuullisen hyvä, mutta jälkimmäisenä heikompi.

4.3.8. Karvia

TAULUKKO 10. Karvia. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 19 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	7 187	6 010	- 1 177
Kiinteistövero	mk/as	213	320	+ 107
Yhteisövero	mk/as	1 681	1 582	- 99
Verotulot yht.	mk/as	9 081	7 912	- 1 169
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 2 664	+ 3 655	+ 991
Vertailutasaus	mk/as	+ 2 344	+ 5 429	+ 3 085
Valtionosuudet	mk/as	6 182	7 491	+ 1 309
Kokonaisverorahoitus		15 263	15 403	+ 140

Karvian verotulot ovat alhaiset. Asukaskohtainen kunnallisvero putosi tarkastelujaksolla lähes 1 200 markkaa, joten voidaan puhua veropohjan pettämisestä. Myös asukaskohtainen yhteisövero väheni noin sata markkaa. Kiinteistöveron kasvu lähentelee maan keskiarvolukemia, mutta kiinteistöveron asukaskohtainen markkamäärä jää selvästi keskiarvosta. Verotulojen väheneminen on yhteensä lähes 1 200 markkaa asukasta kohden. Keskimääräinen verotulojen kasvu oli yli 2 000 markkaa asukasta kohden, joten ero Karvian ja keskiarvon välillä on suuri. Verotulojen taseus on onnistunut vuonna 1997 kohtuullisen hyvin, ollen jopa hieman korkeampi kuin vertailutasaus. Vaikka toteutuneen tasauksen määrä kasvoikin tarkastelujakson aikana, se ei riittänyt, vaan Karvian olisi pitänyt saada lähes 1 800 markkaa asukasta kohden enemmän verotulojen tasausta. Vuoden 2000 osalta verotulojen tasauksen tavoitteet eivät toteutuneet. Kokonaisverorahoituksessa Karvia on ollut keskitason alapuolella. Ensimmäisenä vertailuvuonna runsaat tuhat markkaa ja toisena jo yli 3 000 markkaa asukasta kohden. Kokonaisverorahoitus ei juurikaan kasvanut vertailujakson aikana, ainoastaan vajaan prosentin verran. Yleisellä tasolla vuosi 2000 oli taloudellisesti huonompi. Vuonna 1997 osumatarkkuus oli kohtuullisen hyvä, mutta jälkimmäisenä tarkasteluajankohtana huono.

4.3.9. Kiikoinen

TAULUKKO 11. Kiikoinen. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 18 %.)

	1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero mk/as	7 195	6 701	- 494
Kiinteistövero mk/as	251	296	+ 45
Yhteisövero mk/as	1 868	2 181	+ 313
Verotulot yht. mk/as	9 314	9 178	- 136
Verotulojen taseus mk/as	+ 2 970	+ 2 965	- 5
Vertailutasaus mk/as	+ 2 111	+ 4 163	+2 052
Valtionosuudet mk/as	7 190	8 164	+ 974
Kokonaisverorahoitus	16 504	17 342	+ 838

Kiikoisten verotulot jäävät keskitason alapuolelle tarkastelujakson aikana. Kunnallisverot ovat vähentyneet lähes 500 markkaa asukasta kohden, eikä kasvu kiinteistöverossa ja yhteisöverossa yllä keskimääräisiin lukemiin. Verotulojen kehitys tarkastelujakson aikana jää negatiiviseksi. Verotulojen taseus vuonna 1997 on yli 800 markkaa suurempi kuin vertailutasaus. Vuonna 2000 taseusraha on hieman vähentynyt, vaikka sen olisi pitänyt kasvaa roimasti. Vuoden 2000 verotulojen taseus jää noin 1 200 markkaa asukasta kohden pienemmäksi kuin mitä sen pitäisi olla vertailutasauksen mukaan. Taseus ei ole toiminut toivotulla tavalla kumpanakaan vuonna. Kokonaisverorahoituksen suhteen Kiikoinen on pärjännyt melko hyvin. Ensimmäisenä tarkasteluvuonna kokonaisverorahoitus on maan keskitasoa ja toisena se jää runsaat tuhat markkaa keskimääräisestä. Kasvu on ollut noin 5 prosenttia, joten se on jäänyt noin 8 prosenttiyksikköä maan keskitasosta. Yleisellä tasolla myös Kiikoinen on pärjännyt taloudellisesti paremmin vuonna 1997. Vuosi 2000 on ollut taloudellisesti heikompi ja valtionosuuksien osumatarkkuus ei ole ollut kovinkaan hyvä.

4.3.10. Kiukainen

TAULUKKO 12. Kiukainen. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 18 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	8 677	8 429	- 248
Kiinteistövero	mk/as	107	281	+ 174
Yhteisövero	mk/as	1 733	1 801	+ 68
Verotulot yht.	mk/as	10 517	10 511	- 6
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 1 470	+ 1 623	+ 153
Vertailutasaus	mk/as	+ 908	+ 2 830	+ 1 922
Valtionosuudet	mk/as	5 621	6 461	+ 840
Kokonaisverorahoitus		16 138	16 972	+ 834

Kiukaisten verotulot ovat pysyneet tarkastelujaksolla yhteissummaltaan lähes muuttumattomina. Kunnallisvero on vähentynyt, mutta vastaavasti kiinteistövero ja yhteisövero ovat kasvaneet. Kiinteistövero on kasvanut suhteellisesti eniten, mutta sen asukaskohtainen markkamäärä on pieni, ja suuren suhteellisen kasvun merkitys on verotuloissa pieni. Maan keskiarvoon verrattuna Kiukaisten verotulokehitys on ollut heikkoa. Verotulojen tasaus vuonna 1997 on ollut yli 500 markkaa asukasta kohden korkeampi kuin vertailutasaus. Vastaavasti vuonna 2000 toteutunut tasaus on jäänyt noin 1200 markkaa vertailutasasta pienemmäksi. Tasausjärjestelmä ei ole pystynyt ottamaan huomioon Kiukaisten verotulojen muutoksia, joten se ei ole toiminut tavoitteidensa mukaan. Kokonaisverorahoitus on ollut lähellä maan keskitasoa vuonna 1997, mutta tarkastelujaksolla se on kasvanut vain 5 prosenttia. Näin ollen vuonna 2000 Kiukaisten kokonaisverorahoitus on ollut noin 1600 markkaa asukasta kohden pienempi kuin maan keskimääräinen luku. Valtionosuuksien osumatarkkuus on ollut heikompaa vuonna 2000 kuin vuonna 1997. Verotulojen tasaus ei ole ollut oikeanlainen kumpunkaan vuonna.

4.3.11. Kodisjoki

TAULUKKO 13. Kodisjoki. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 17 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	10 180	9 181	- 999
Kiinteistövero	mk/as	171	415	+ 244
Yhteisövero	mk/as	750	1 114	+ 364
Verotulot yht.	mk/as	11 101	10 710	- 391
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 1 498	+ 1 183	- 315
Vertailutasaus	mk/as	+ 324	+ 2 631	+2 307
Valtionosuudet	mk/as	3 424	2 934	- 490
Kokonaisverorahoitus		14 525	13 644	- 881

Kodisjoen verotulot ovat vähentyneet tarkastelujakson aikana. Kunnallisveron kohdalla veropohjassa on tapahtunut notkahdus. Kiinteistövero on kasvanut huomasti, mutta sen osuus kokonaisuudesta on pieni. Yhteisöverot ovat myös kasvaneet, mutta Kodisjoen yhteisöveromäärät ovat kaukana maan keskiarvosta. Vuonna 1997 Kodisjoen verotulot olivat kohtuullisen hyvät. Verotulojen tasausta maksettiin yli tuhat markkaa asukasta kohden enemmän kuin vertailutasauksen mukaan olisi pitänyt. Vuonna 2000 verotuloissa tapahtui vähenemistä ja samoin tapahtui myös verotulojen tasaukselle. Kodisjoen olisi pitänyt saada yli kaksi kertaa se määrä, joka tasausrahana maksettiin. Kumpanakin tarkasteluvuonna verotulojen tasaus on ollut jotain muuta, kuin mitä olisi pitänyt olla. Kokonaisverorahoituksessa Kodisjoella jäätin molempina vuosina reilusti alle maan keskiarvon. Ensimmäisenä vuonna jäätin noin 2 000 markkaa keskimääräisestä ja toisena tarkasteluvuonna noin 5 000 markkaa asukasta kohden. Osan suurista eroista selittää Kodisjoen kunnan pieni koko ja palvelurakenne, mutta nämäkin tekijät huomioon ottaen vuoden 2000 verotulojen tasaus ja kokonaisverorahoitus eivät ole toimineet toivotulla tavalla. Verotulojen tasauksen ei voida sanoa toimineen oikein kumpanakaan tarkasteluvuonna.

4.3.12. Kokemäki

TAULUKKO 14. Kokemäki. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 18,75 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	8 843	8 618	- 225
Kiinteistövero	mk/as	501	570	+ 69
Yhteisövero	mk/as	1 169	1 783	+ 614
Verotulot yht.	mk/as	10 513	10 971	+ 458
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 1 086	+ 1 504	+ 418
Vertailutasaus	mk/as	+ 912	+ 2 370	+ 1 458
Valtionosuudet	mk/as	5 075	5 875	+ 800
Kokonaisverorahoitus		15 588	16 846	+ 1 258

Kokemäki on verotuloissa maan keskiarvon alapuolella. Kunnallisvero on vähentynyt tarkastelujaksolla, mutta kiinteistövero ja yhteisövero ovat kasvaneet. Näin ollen Kokemäen verotulot ovat kasvaneet tarkastelujaksolla, vaikka kasvu jääkin reilusti maan keskimääräisen verotulojen kasvun alapuolelle. Keskimääräinen verotulojen kasvu on ollut runsaat 2 000 markkaa asukasta kohden tarkastelujaksolla ja Kokemäen verotulojen kasvu vajaan 500 markkaa asukasta kohden. Verotulojen tasaus on kohdistunut Kokemäelle monien muiden kuntien tavoin. Vuonna 1997 tasaus on ollut lähellä vertailutasausta, mutta vuonna 2000 toteutunut tasaus on jäänyt vertailutasausta pienemmäksi. Kokemäen olisi pitänyt saada yli 800 markkaa enemmän asukasta kohden. Tasaus ei ole toiminut vuonna 2000 toivotulla tavalla. Kokonaisverorahoituksessa Kokemäki on jäänyt molempina tarkasteluvuosina maan keskiarvosta. Kasvu on ollut noin 8 prosenttia, eli noin 5 prosenttiyksikköä keskimääräistä vähäisempää. Vuosi 2000 on ollut taloudellisesti heikompi vuosi Kokemäellä.

4.3.13. Kullaa

TAULUKKO 15. Kullaa. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 18 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	8 265	8 689	+ 424
Kiinteistövero	mk/as	249	352	+ 103
Yhteisövero	mk/as	1 969	2 032	+ 63
Verotulot yht.	mk/as	10 483	11 073	+ 590
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 1 480	+ 1 376	- 104
Vertailutasaus	mk/as	+ 942	+ 2 268	+ 1 362
Valtionosuudet	mk/as	3 822	3 962	+ 140
Kokonaisverorahoitus		14 305	15 035	+ 730

Kullaan verotulot jäävät alle maan keskitason molempina tarkasteluvuosina. Myös verotulojen kehitys on keskitasoa heikompaa, joskin se on kaikissa kolmessa verotulolajissa positiivinen. Suhteellisesti eniten ovat kasvaneet kiinteistöverotulot, mutta markkamääräisesti suurin kasvu on kuitenkin kunnallisveroissa. Verotulojen tasaus on ollut vertailutasausta suurempi ensimmäisenä tarkasteluvuotena. Tarkastelujakson aikana tasauksen määrä on pienentynyt, vaikka sen olisi pitänyt kasvaa reilusti. Vuonna 2000 tasauksen ero vertailutasaukseen on noin 900 markkaa asukasta kohti Kullaan tappioksi. Molempina vuosina ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä on melko suuri. Tasaus ei ole onnistunut Kullaan kohdalla. Kokonaisverorahoituksessa Kullaa on myös maan keskiarvoa reilusti jäljessä. Myös kokonaisverorahoituksen kasvu on selvästi keskimääräisen alapuolella. Vuonna 1997 kokonaisverorahoitus on noin 2000 markkaa asukasta kohden maan keskitason alapuolella ja vuonna 2000 ero on runsaat 3 500 markkaa asukasta kohden. Kullaalla vuosi 2000 on ollut taloudellisesti heikempi kuin vuosi 1997. Kumpanakaan vuonna ei valtionosuuksien osumatarkkuus ole toiminut tavoitteiden mukaisesti.

4.3.14. Köyliö

TAULUKKO 16. Köyliö. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 18,25 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	9 313	8 911	- 402
Kiinteistövero	mk/as	191	342	+ 151
Yhteisövero	mk/as	1 320	1 366	+ 40
Verotulot yht.	mk/as	10 824	10 619	- 205
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 977	+ 1 509	+ 532
Vertailutasaus	mk/as	+ 601	+ 2 722	+ 2 121
Valtionosuudet	mk/as	3 721	4 496	+ 775
Kokonaisverorahoitus		14 545	15 115	+ 570

Köyliön asukaskohtaiset verotulot ovat maan keskitason alapuolella. Myös verotulojen kehitys jää reilusti maan keskitasosta, sillä Köyliön verotulojen kasvu on negatiivinen. Kunnallisverot ovat vähentyneet veropohjassa tapahtuneen heikkenemisen myötä. Kiinteistöverotulot ovat kasvaneet maan keskitason veroisesti, mutta yhteisöverotulojen kasvu on ollut selvästi keskimääräistä vähäisempää. Verotulojen tasaus on ollut lähes 400 markkaa asukasta kohden vertailutasausta korkeampi vuonna 1997. Vaikka tasausraha on kasvanut vertailuperiodin aikana, kasvu ei ole riittänyt kompensoimaan verotulojen vähenemisestä johtuvaa tasaustarvetta. Näin ollen vuonna 2000 Köyliön toteutunut asukaskohtainen verotulojen tasaus on noin 1 200 markkaa vertailutasausta pienempi. Molempina tarkasteluvuosina toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä on ollut selvä ero. Vuonna 2000 ero on ollut merkittävä, ja tasauksen ei voi sanoa onnistuneen. Kokonaisverorahoitus on ollut molempina vuosina keskitasoa pienempi. Myös kokonaisverorahoituksen kasvu on ollut keskimääräistä heikompaa. Verotulojen tasauksen ja kokonaisverorahoituksen perusteella Köyliön valtionosuudet eivät ole olleet osumatarkkuudeltaan kovinkaan onnistuneet.

4.3.15. Lappi

TAULUKKO 17. Lappi. (Veroprosentti 1997: 17,5 % ja 2000: 17,5 %.)

	1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero mk/as	8 402	8 664	+ 262
Kiinteistövero mk/as	270	326	+ 56
Yhteisövero mk/as	1 993	1 914	- 79
Verotulot yht. mk/as	10 665	10 904	+ 239
Verotulojen tasaus mk/as	+ 1 492	+ 1 102	- 390
Vertailutasaus mk/as	+ 760	+ 2 437	+ 1 677
Valtionosuudet mk/as	3 465	3 639	+ 174
Kokonaisverorahoitus	14 130	14 543	+ 413

Lapin verotulot ovat monien muiden satakuntalaisten kuntien tapaan maan keskiarvoa alhaisemmat. Verotulojen kehitys jää myös keskimääräisen alapuolelle, vaikka verotulokehitys onkin niukasti positiivista. Asukaskohtaiset yhteisöverotulot ovat vähentyneet, mikä kuitenkin kompensoituu muiden verotulojen kasvulla. Verotulojen tasaus on ollut ensimmäisenä tarkasteluvuonna reilusti vertailutasausta suurempi. Lappi on saanut noin kaksi kertaa enemmän tasausta kuin mitä sen vertailutasauksen mukaan olisi pitänyt saada. Vuonna 2000 asetelma on päinvastainen. Vertailutasauksen mukaan toteutunut tasaus on ollut reilut 1 300 markkaa asukasta kohden liian pieni. Verotulojen tasaus ei ole toiminut kumpanakaan tarkasteluvuonna sille tarkoitettulla tavalla. Kokonaisverorahoitus on molempina vuosina ollut selvästi alle maan keskitason. Kokonaisverorahoituksen kasvu on myös ollut keskimääräistä heikompaa. Vuonna 1997 Lapin kokonaisverorahoitus on jäänyt keskiarvosta noin 2 300 markkaa asukasta kohden ja vuonna 2000 ero on ollut peräti runsaat 4 000 markkaa asukasta kohden. Valtionosuuksien osumatarkkuus Lapin kunnan kohdalla ei ole ollut hyvä.

4.3.16. Lavia

TAULUKKO 18. Lavia. (Veroprosentti 1997: 18,5 % ja 2000: 18,5 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	6 917	6 835	- 82
Kiinteistövero	mk/as	251	351	+ 100
Yhteisövero	mk/as	2 441	2 353	- 88
Verotulot yht.	mk/as	9 609	9 539	- 70
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 2 365	+ 2 724	+ 359
Vertailutasaus	mk/as	+ 1 816	+ 3 802	+ 1 986
Valtionosuudet	mk/as	10 019	9 930	- 89
Kokonaisverorahoitus		19 628	19 469	- 159

Lavian omat verotulot ovat selvästi keskimääräistä alhaisemmat. Yhteisövero on suhteellisesti paras verotulo, mutta sen osuus verotuloista on pieni. Tarkastelujakson verotulokehitys on ollut negatiivista kunnallisveron ja yhteisöveron tuoton vähennyttyä. Kiinteistövero on kasvanut, mutta liian vähän kompensoidakseen muiden verojen laskun. Verotulojen tasaus on ollut vuonna 1997 noin 500 markkaa asukasta kohden vertailutasausta suurempi. Vuonna 2000 toteutunut tasaus oli puolestaan runsaat 1 000 markkaa asukasta kohden vertailutasausta pienempi. Monien satakuntalaisten kuntien tapaan Lavia on vuonna 1997 saanut enemmän tasausta kuin olisi pitänyt ja vuonna 2000 vähemmän kuin olisi pitänyt. Vuoden 2000 tappio on vuoden 1997 voittoa suurempi. Vaikka Lavian omat verotulot ovat pienet, on kokonaisverorahoitus keskimääräistä suurempi molempina tarkasteluvuosina. Tämä johtuu Lavian saamista suurista sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksista. Kokonaisverorahoitus kuitenkin laskee hieman tarkastelujaksolla, kun koko maan keskiarvokasvu oli noin 2 000 markkaa asukasta kohden. Verotulojen tasauksen osalta osumatarkkuus ei ole ollut hyvä.

4.3.17. Luvia

TAULUKKO 19. Luvia. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 17 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	9 525	8 811	- 714
Kiinteistövero	mk/as	381	465	+ 84
Yhteisövero	mk/as	1 031	441	- 590
Verotulot yht.	mk/as	10 937	9 717	- 1 220
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 770	+ 1 076	+ 306
Vertailutasaus	mk/as	+ 488	+ 3 624	+ 4 112
Valtionosuudet	mk/as	3 225	3 215	- 10
Kokonaisverorahoitus		14 162	12 932	- 1 230

Luvian verotulot ovat keskimääräistä alhaisemmat. Erityisen paljon ovat laskeneet kunnallisvero ja yhteisövero, joista yhteisöveron lasku on ollut suhteellisesti rajumpi. Verotulojen kehitys on ollut huomattavasti keskimääräistä heikompaa. Verotulojen tasaus on ensimmäisenä tarkasteluvuotena ollut noin 300 markkaa asukasta kohden suurempi kuin vertailutasaus. Vuonna 2000 toteutunut tasaus on ollut yli 2 500 markkaa asukasta kohden vertailutasasta pienempi, joten tasaus ei ole vastannut verotuloissa tapahtunutta vähentymistä. Kokonaisverorahoitus on ollut keskimääräistä reilusti alhaisempi molempina vuosina, erityisesti vuonna 2000, jolloin asukaskohtainen kokonaisverorahoitus on jäänyt yli 5 600 markkaa maan keskimääräisestä luvusta. Luvian kokonaisverorahoitus on heikentynyt tarkastelujaksolla, joten ero keskimääräiseen on merkittävä. Vuoden 2000 talous on ollut selvästi vuoden 1997 tilannetta heikempi. Valtionosuusjärjestelmä ei ole pystynyt vastaamaan Luvian heikentyneeseen taloustilanteeseen.

4.3.18. Merikarvia

TAULUKKO 20. Merikarvia. (Veroprosentti 1997: 18,5 % ja 2000: 18,5 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	7 358	7 560	+ 202
Kiinteistövero	mk/as	461	563	+ 102
Yhteisövero	mk/as	1 726	2 445	+ 719
Verotulot yht.	mk/as	9 545	10 568	+ 1 023
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 2 281	+ 2 463	+ 182
Vertailutasaus	mk/as	+ 1 880	+ 2 773	+ 893
Valtionosuudet	mk/as	7 543	8 599	+ 1 056
Kokonaisverorahoitus		17 088	19 167	+ 2 079

Merikarvian verotulot jäävät molempina vuosina alle maan keskitason. Kiinteistövero ja yhteisövero ovat suhteellisesti parempia tulonlähteitä kuin kunnallisvero, jonka asukaskohtainen tuotto on melko alhainen. Tarkastelujakson aikana kaikki verotulot ovat kasvaneet, ja näin ollen verotulokehitys on positiivista. Verotulojen tasaus on onnistunut kohtuullisella tarkkuudella molempina vuosina. Vuonna 1997 verotulojen tasaus on noin 400 markkaa vertailutasasta suurempi ja vuonna 2000 vastaavasti toteutunut tasaus on noin 300 markkaa vertailutasasta pienempi. Merikarvian kohdalla tasaus on toteutunut kohtuullisen hyvin, koska omien verotulojen kehitys on ollut lähes maan keskitason vertaista. Kokonaisverorahoitus on ollut maan keskitasoa parempaa molempina vuosina. Merikarvia saa ainoana satakuntalaisena kuntana syrjäisyyttä, mikä nostaa sen valtionosuuksia huomattavasti. Kokonaisverorahoituksen kehitys on ollut tarkastelujaksolla sama kuin koko maassa keskimäärin. Merikarvia on selvinnyt rahoituksessa tarkasteluvuosina erittäin hyvin. Valtionosuusjärjestelmän osumatarkkuus on ollut selvästi parempi kuin maakunnassa keskimäärin.

4.3.19. Nakkila

TAULUKKO 21. Nakkila. (veroprosentti 1997: 17,5 % ja 2000: 18 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	9 812	9 474	- 338
Kiinteistövero	mk/as	330	444	+ 114
Yhteisövero	mk/as	1 018	1 610	+ 592
Verotulot yht.	mk/as	11 160	11 528	+ 368
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 318	+ 427	+ 109
Vertailutasaus	mk/as	+ 265	+ 1 813	+ 1 548
Valtionosuudet	mk/as	5 024	5 830	+ 806
Kokonaisverorahoitus		16 184	17 358	+ 1 174

Nakkilassa verotulot ovat alle keskitason molempina vuosina. Yhteisövero on suhteellisesti heikoin verotulo, mutta sen kasvu tarkastelujaksolla on ollut verotuloista paras. Kunnallisvero on kohtuullisen hyvää tasoa, mutta sen muutos on ollut negatiivinen, poiketen reilusti maan keskitasosta. Verotulot yhteensä päätyvät kuitenkin tarkastelujaksolla pieneen kasvuun. Verotulojen tasaus on onnistunut hyvin vuonna 1997. Jälkimmäisenä tarkasteluvuonna kuitenkin ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä on noin 1 400 markkaa asukasta kohden Nakkilan tappioksi. Näin ollen vuonna 2000 verotulojen tasaus ei ole toiminut tarkoitetulla tavalla. Kokonaisverorahoitus on ollut lähes maan keskitasoa molempina vuosina. Sen kasvu on ollut maan keskitasoa noin 900 markkaa asukasta kohden pienempi, joten jälkimmäisen tarkasteluvuoden kokonaisverorahoitus jää keskitasosta runsaat tuhat markkaa asukasta kohden. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että vuonna 1997 järjestelmä on toiminut hyvin. Vuonna 2000 tasaus ei ole onnistunut, mikä näkyy myös kokonaisverorahoituksen määrässä.

4.3.20. Noormarkku

TAULUKKO 22. Noormarkku. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 18 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	9 037	9 268	+ 231
Kiinteistövero	mk/as	256	332	+ 76
Yhteisövero	mk/as	2 254	2 158	- 96
Verotulot yht.	mk/as	11 547	11 758	+ 211
Verotulojen tasaus	mk/as	543	156	- 387
Vertailutasaus	mk/as	- 49	1 579	+ 1 632
Valtionosuudet	mk/as	3 020	3 058	+ 38
Kokonaisverorahoitus		14 567	14 816	+ 249

Noormarkun verotulot ovat olleet hieman maan keskitasoa alemmat vuonna 1997, mutta vuonna 2000 keskitasosta on jääty hieman enemmän. Verotulojen kasvu ei ole vastannut maan keskitason kasvua. Varsinkin vuonna 1997 hyvätuottoinen yhteisövero on vähentynyt tarkastelujakson aikana. Myös veropohjan kehitys on ollut maan keskitasoa reilusti alempi, vaikka se onkin pysynyt positiivisena. Verotulojen tasausta on myönnetty ensimmäisenä tarkasteluvuotena noin 600 markkaa asukasta kohden enemmän kuin vertailutasauksen mukaan olisi pitänyt. Vuonna 2000 on käynyt päinvastoin, ja Noormarkku on saanut tasausta noin 1 500 markkaa asukasta kohden liian vähän. Verotulojen taseus ei ole toteutunut kumpanakaan tarkasteluvuonna sille tarkoitettulla tavalla. Kokonaisverorahoitus on molempina tarkasteluvuosina maan keskitasoa alhaisempi. Sen muutos tarkastelujakson aikana on ollut niukasti kasvava, jääden silti keskitason kasvusta lähes 2 000 markkaa asukasta kohden. Yleisesti ottaen valtionosuuksien osumatarkkuus on ollut parempi vuonna 1997 kuin vuonna 2000, mutta kumpanakaan vuonna ei voida puhua sen onnistumisesta.

4.3.21. Pomarkku

TAULUKKO 23. Pomarkku. (Veroprosentti 1997: 19 % ja 2000: 19 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	7 757	7 771	+ 14
Kiinteistövero	mk/as	317	413	+ 96
Yhteisövero	mk/as	1 589	1 698	+ 109
Verotulot yht.	mk/as	9 663	9 882	+ 219
Verotulojen taseus	mk/as	+ 2 495	+ 2 496	+ 1
Vertailutasaus	mk/as	+ 1 762	+ 3 459	+ 1 697
Valtionosuudet	mk/as	6 961	7 547	+ 586
Kokonaisverorahoitus		16 624	17 429	+ 805

Pomarkun verotulot jäävät molempina tarkasteluvuosina alle maan keskiarvon. Kaikki veromuodot kasvoivat tuotoltaan, mutta kasvu on ollut keskitasoon nähden erittäin vähäistä. Kunnallisveron ja yhteisöveron tuotto ovat selvästi maan keskitasoa alhaisemmat. Verotulojen taseus ei ole kumpanakaan vuonna toiminut tavoitellusti. Vuonna 1997 toteutunut taseus on yli 700 markkaa asukasta kohden suurempi kuin vertailutasaus. Vuonna 2000 puolestaan vertailutasaus on toteutunutta taseusta noin tuhat markkaa asukasta kohden suurempi. Ensimmäisenä tarkasteluvuonna Pomarkku on siis voittanut ja toisena hävinnyt tasauksien muodossa. Kokonaisverorahoituksen suhteen Pomarkku on pärjännyt suhteellisen hyvin maan keskiarvoon nähden. Ensimmäisenä tarkasteluvuotena kokonaisverorahoitus on ollut maan keskitasoa. Kasvukehityksen jäädessä puoleen maan keskitasosta, Pomarkun vuoden 2000 kokonaisverorahoitus on jäänyt noin tuhat markkaa asukasta kohden keskitasosta. Tähän on ollut suurin syyppää verotulojen tasauksesta johtuva tappio vuonna 2000. Tasauksen osumatarkkuus ei ole kumpanakaan vuonna ollut hyvä.

4.3.22. Pori

TAULUKKO 24. Pori. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 17 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	9 795	10 073	+ 278
Kiinteistövero	mk/as	400	547	+ 147
Yhteisövero	mk/as	1 365	2 307	+ 942
Verotulot yht.	mk/as	11 560	12 927	+ 1 367
Verotulojen taseaus	mk/as	- 256	- 133	+ 123
Vertailutasaus	mk/as	- 54	410	+ 464
Valtionosuudet	mk/as	5 723	6 905	+ 1 128
Kokonaisverorahoitus		17 283	19 832	+ 2 555

Porin verotulot ovat olleet vuonna 1997 kohtuullisen hyvät. Vuonna 2000 tilanne on heikentynyt maan keskitasoon verrattuna. Yhteisöveroissa on tapahtunut hyvä kasvu tarkastelujakson aikana, mutta silti molempina vuosina yhteisöverotuotot ovat noin 800 markkaa asukasta kohden maan keskitason alapuolella. Kunnallisvero on kasvanut selvästi keskitasoa heikommin ja on näin ollen syynä verotulojen heikkenemiseen suhteessa maan keskitasoon. Pori on joutunut maksamaan verotulojen tasausta molempina vuosina enemmän kuin mitä sen olisi pitänyt maksaa vertailutasauksen mukaan. Ensimmäisenä vuonna ero on noin 200 markkaa asukasta kohden ja vuonna 2000 ero on jo yli 500 markkaa. Varsinkaan jälkimmäisenä tarkasteluvuotena taseaus ei ole onnistunut. Kokonaisverorahoituksessa Pori on pärjännyt maan keskitasoa paremmin molempina vuosina. Myös kokonaisverorahoituksen kasvu on ollut keskimääräistä parempi. Tämä on johtunut Porin saamien sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen laskennallisten valtionosuuksien keskimääräistä suuremmasta kasvusta. Yleisesti ottaen järjestelmän osumatarkkuus ei ole ollut paras mahdollinen, joskin Satakunnan keskimääräistä parempi.

4.3.23. Punkalaidun

TAULUKKO 25. Punkalaidun. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 18,5 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	7 452	7 016	- 436
Kiinteistövero	mk/as	278	351	+ 73
Yhteisövero	mk/as	1 793	2 057	+ 264
Verotulot yht.	mk/as	9 523	9 424	- 99
Verotulojen taseaus	mk/as	+ 2 269	+ 2 604	+ 335
Vertailutasaus	mk/as	+ 1 902	+ 3 917	+ 2 015
Valtionosuudet	mk/as	6 278	7 983	+ 1 705
Kokonaisverorahoitus		15 801	17 407	+ 1 606

Punkalaitumen verotulot ovat selvästi maan keskitason alapuolella, ja tarkastelujakson aikana verotulot vähentyivät. Kunnallisveron lasku kertoo veropohjan heikentymisestä. Ero keskimääräiseen kunnallisveron kehitykseen on suuri. Kiinteistövero ja yhteisövero ovat kasvaneet hieman, mutta niiden kasvu ei riitä kompensoimaan kunnallisveron vähenemistä. Vuonna 1997 toteutunut varotulojen tasaus on ollut runsaat 300 markkaa asukasta kohden liian suuri vertailutasaukseen nähden. Vuonna 2000 vastaavasti toteutunut tasaus on jäänyt yli 1 300 markkaa asukasta kohden liian pieneksi. Ensimmäisenä vuonna tasaus on toiminut kohtuullisella tarkkuudella, mutta toisena tarkasteluvuotena ero on jo merkittävä. Tasauksen vaikutuksesta huolimatta kokonaisverorahoitus on kasvanut tarkastelujaksolla kohtuullisen hyvin, kasvun ollessa lähellä maan keskitasoa. Kokonaisverorahoituksen määrä on ollut molempina vuosina noin tuhat markkaa asukasta kohden maan keskitasoa pienempi.

4.3.24. Rauma

TAULUKKO 26. Rauma. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 17 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	10 912	11 428	+ 516
Kiinteistövero	mk/as	218	518	+ 300
Yhteisövero	mk/as	1 358	3 424	+ 2 066
Verotulot yht.	mk/as	12 488	15 370	+ 2 882
Verotulojen tasaus	mk/as	- 384	- 380	+ 4
Vertailutasaus	mk/as	- 425	- 812	- 387
Valtionosuudet	mk/as	4 645	3 895	- 750
Kokonaisverorahoitus		17 133	19 265	+ 2 132

Raumalla on hyvät verotulot. Kunnallisvero on ollut molempina tarkasteluvuosina maan keskiarvoa korkeampi, vaikka sen kasvu tarkastelujaksolla ei yltänytkaan aivan keskiarvokasvuun. Yhteisöverossa on tapahtunut huima nousu tarkastelujakson aikana. Vuonna 1997 yhteisöverot ovat selvästi alle maan keskitason, mutta vuonna 2000 ne ovat jo keskitasoa korkeammat. Myös kiinteistövero on noussut huomattavasti ollen vuonna 2000 lähellä maan keskitasoa. Yhteensä Rauman verotulot ovat nousseet noin 2 900 markkaa asukasta kohden, mikä on noin 800 markkaa asukasta kohden enemmän kuin maassa keskimäärin. Verotulojen tasaus on onnistunut hyvin vuonna 1997. Toteutunut tasaus eroaa hyvin vähän vertailutasauksesta. Vuonna 2000 Rauma on maksanut runsaat 400 markkaa asukasta kohden vähemmän kuin mitä sen olisi vertailutasauksen mukaan pitänyt maksaa. Näin ollen Rauma on voittanut tilanteessa, koska sen verotulot ovat kasvaneet keskimääräistä enemmän. Kokonaisverorahoituksessa Rauma on myös maan keskitason yläpuolella. Vuonna 1997 kokonaisverorahoitus on ollut noin 600 markkaa asukasta kohden parempi kuin keskimääräinen. Vuonna 2000 tilanne on ollut sama, koska kokonaisverorahoituksen kasvu on ollut maan keskitasoa. Yleisesti ottaen osumatarkkuus on vuonna 1997 parempi kuin vuonna 2000. Jälkimmäisenä vuonna tasaus ei vastannut tavoitetta, vaan toimi Rauman hyväksi.

4.3.25. Siikainen

TAULUKKO 27. Siikainen. (Veroprosentti 1997: 18 % ja 2000: 18 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	7 069	6 686	- 383
Kiinteistövero	mk/as	373	498	+ 125
Yhteisövero	mk/as	2 314	2 665	+ 351
Verotulot yht.	mk/as	9 756	9 849	+ 93
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 3 214	+ 2 874	- 340
Vertailutasaus	mk/as	+ 1 669	+ 3 492	+ 1 823
Valtionosuudet	mk/as	8 456	6 942	- 1 514
Kokonaisverorahoitus		18 212	16 791	- 1 421

Siikaisten verotulot ovat keskitason alapuolella. Kunnallisverot vähenevät tarkastelujaksolla. Kiinteistöverossa ja yhteisöverossa on tapahtunut kasvua, joka riittää nostamaan Siikaisten verotulokehityksen positiiviseksi tarkastelujaksolla. Verotulojen kasvu on kuitenkin erittäin pieni ja näin ollen jää keskimääräisestä kasvusta huomattavasti. Siikainen on saanut verotulojen tasausta vuonna 1997 runsaat 1 500 markkaa asukasta kohden enemmän kuin mitä sen olisi vertailutasauksen mukaan pitänyt saada. Vuonna 2000 toteutuneen tasausten ja vertailutasauksen erotus on ollut noin 600 markkaa asukasta kohden Siikaisten tappioksi. Tasaus ei ole onnistunut kumpanakaan vuonna. Kokonaisverorahoitus on ensimmäisenä tarkasteluvuotena reilusti keskimääräistä korkeampi, koska valtionosuudet, erityisesti verotulojen tasaus, ovat isot. Vuonna 2000 kokonaisverorahoitus jää selvästi maan keskitason alapuolelle, koska valtionosuudet ovat pienentyneet selvästi. Valtionosuuksien osumatarkkuus ei ole ollut hyvä kumpanakaan vuonna.

4.3.26. Säköylä

TAULUKKO 28. Säköylä. (Veroprosentti 1997: 16,5 % ja 2000: 16,75 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	10 093	11 199	+ 1 106
Kiinteistövero	mk/as	297	582	+ 285
Yhteisövero	mk/as	3 316	2 587	- 729
Verotulot yht.	mk/as	13 706	14 368	+ 662
Verotulojen tasaus	mk/as	- 483	- 954	- 471
Vertailutasaus	mk/as	- 912	- 411	+ 501
Valtionosuudet	mk/as	3 096	1 986	- 1 110
Kokonaisverorahoitus		16 802	16 354	- 448

Säkylän verotulot ovat olleet erittäin hyvät vuonna 1997, jopa hieman maan keskiarvoa korkeammat. Tarkastelujakson aikana kunnallisvero ja kiinteistövero ovat kasvaneet keskimääräistä paremmin, mutta yhteisöverossa tapahtunut notkahdus on hidastanut verotulojen kasvua. Yhteisöveron vähenemisestä huolimatta Säkylän verotulot ovat olleet vuonna 2000 lähellä maan keskiarvoa. Verotulojen tasaus on ollut vuonna 1997 runsaat 400 markkaa asukasta kohden pienempi kuin vertailutasaus. Jälkimmäisenä tarkasteluvuotena Säkylä on joutunut maksamaan yli 500 markkaa asukasta kohden enemmän kuin mitä vertailutasaus osoittaa. Tasaus ei ole toiminut hyvin kumpanakaan vuonna. Ensimmäisenä vuotena se on osaltaan parantanut muutenkin hyviä verotuloja ja jälkimmäisenä vuotena se on heikentänyt jo valmiiksi vähän laskeneita verotuloja. Kokonaisverorahoitus on ollut vuonna 1997 maan keskitasoa, mutta vuonna 2000 se on runsaat 2 000 markkaa asukasta kohden keskimääräistä pienempi. Monien muiden kuntien tavoin Säkylälle taloudellisesti parempi vuosi on ollut vuosi 1997. Osumatarkkuus ei ole ollut kehuttava kumpanakaan vuotena.

4.3.27. Ulvila

TAULUKKO 29. Ulvila. (Veroprosentti 1997: 17 % ja 2000: 17,5 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	10 182	10 409	+ 227
Kiinteistövero	mk/as	276	314	+ 38
Yhteisövero	mk/as	445	781	+ 336
Verotulot yht.	mk/as	10 903	11 504	+ 601
Verotulojen tasaus	mk/as	- 28	+ 597	+ 625
Vertailutasaus	mk/as	+ 522	+ 1 837	+1 315
Valtionosuudet	mk/as	2 597	3 211	+ 614
Kokonaisverorahoitus		13 500	14 715	+1 215

Uvilan verotulot jäävät alle maan keskiarvon. Kunnallisvero on ollut hyvä molempina vuosina. Se oli vuonna 1997 yli maan keskiarvon. Kehitys ei tarkastelujaksolla kuitenkaan vastannut keskimääräistä, joten vuonna 2000 kunnallisvero on jäänyt hieman keskimääräisen alapuolelle. Asukaskohtainen yhteisövero on Ulvilassa heikko. Vaikka yhteisöveron määrä on lähes kaksinkertaistunut tarkastelujaksolla, se ei riitä nostamaan yhteisöveroa lähellekään maan keskiarvoa. Myös asukaskohtainen kiinteistövero on vain noin puolet keskimääräisestä. Verotulojen tasaus ei ole toiminut kumpanakaan vuotena. Vuonna 1997 Ulvila on joutunut maksamaan tasausta, vaikka sen olisi pitänyt saada runsaat 500 markkaa asukasta kohden. Jälkimmäisenä tarkasteluvuotena Ulvila on ollut tasauksen saajana, mutta vertailutasauksen mukaan sen olisi pitänyt saada noin 1 200 markkaa asukasta kohden enemmän. Tämä näkyy myös kokonaisverorahoituksessa, joka on ollut molempina vuosina reilusti keskimääräistä pienempi. Kokonaisverorahoitusta pienentää myös Ulvilan vanhusväestön vähäisyys. Ulvilassa on Satakuntalaisista kunnista vähiten yli 65-vuotiaita. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että Ulvila on molempina tarkasteluvuosina joutunut kärsijän rooliin valtionosuuksia jaettaessa. Järjestelmän osumatarkkuus ei ole toiminut Ulvilan kohdalla tarkasteluvuosina.

4.3.28. Vampula

TAULUKKO 30. Vampula. (Veroprosentti 1997: 17,5 % ja 2000: 19 %.)

		1997	2000	muutos 1997-2000
Kunnallisvero	mk/as	8 160	7 109	- 1 051
Kiinteistövero	mk/as	219	446	+ 227
Yhteisövero	mk/as	2 104	1 998	- 106
Verotulot yht.	mk/as	10 483	9 553	- 930
Verotulojen tasaus	mk/as	+ 1 630	+ 2 243	+ 613
Vertailutasaus	mk/as	+ 942	+ 3 788	+ 2 846
Valtionosuudet	mk/as	4 325	4 767	+ 442
Kokonaisverorahoitus		14 808	14 320	- 488

Vampulan omat verotulot ovat maan keskitason alapuolella. Tarkastelujakson aikana verotulot ovat vähentyneet lähes tuhat markkaa asukasta kohden. Suurin osatekijä verotulojen vähenemisessä on kunnallisveron aleneminen eli Vampulan veropohjan pettäminen. Myös verotuloista suhteellisesti paras eli yhteisövero on laskenut. Kiinteistöveron tuoton kasvusta huolimatta tarkastelujaksolla Vampulan verotulot ovat pudonneet reilusti, ja keskimääräiseen verotulokehitykseen verrattuna Vampulan kehitys on ollut erittäin heikkoa. Verotulojen tasaus on ollut vuonna 1997 noin 700 markkaa asukasta kohden vertailutasaus suurempi. Vastaavasti jälkimmäisenä tarkasteluvuotena vertailutasaus on ollut yli 1 500 markkaa asukasta kohden suurempi kuin toteutunut tasaus. Vuonna 1997 Vampula on voittanut tasauksessa ja vuonna 2000 hävinnyt. Kumpanakaan vuotena verotulojen tasaus ei ole toiminut tavoitellulla tavalla. Kokonaisverorahoitus on ollut molempina vuosina selvästi keskimääräistä alhaisempi. Hälyttävintä on, että kokonaisverorahoituksen määrä on laskenut tarkastelujakson aikana. Tämä poikkeaa suuresti maan keskimääräisestä kehityksestä, joka on runsaan 2 000 markan asukaskohtainen kasvu. Vampulan kohdalla vuosi 2000 on ollut taloudellisesti heikompi. Yleisesti ottaen valtionosuuksien osumatarkkuus ei ole ollut hyvä kumpanakaan tarkasteluvuotena.

5. Päätelmät

Tutkimuksen tarkastelujakson aikana, eli vuosina 1997-2000, satakuntalaisten kuntien taloudellinen kehitys on ollut keskimääräistä heikompaa. Satakunta on kuitenkin tutkimusaineistona hyvä, koska talouskehityksen perusteella sieltä löytyvät molemmat ääripäät, ja useita tapauksia ääripäiden väliltä. Erityisesti Rauma edustaa taloudellisesti hyvin pärjänneitä kuntia, ja taloudellisesti huonosti pärjänneitä kuntia on huomattavasti enemmän. Tarkastelujakson aikana kuntien väliset taloudelliset erot ovat kasvaneet entisestään, ja suurin osa kunnista on joutunut nostamaan veroprosenttiaan kiristyneen taloustilanteensa vuoksi. Veroprosenttien merkitys on kuitenkin tutkimuksessa eliminoitu, joten tarkastelu tuottaa kuntien kesken vertailukelpoisen asetelman.

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella valtionosuusjärjestelmän keskeisien tavoitteiden toteutumista satakuntalaisissa kunnissa tarkastelujakson aikana. Kyseiset tavoitteet ovat alueellisen tulonjaon tasoittamisen periaate sekä viivytyksettä ja joustavasti toimimisen periaate. Tavoitteiden toteutumista tutkitaan verotulojen tasausjärjestelmään sisältyvän viiveen ja järjestelmän laskennallisuuden vaikutusten tarkastelulla. Tarkastelun perusteella voidaan sanoa, että tasauksen laskennallisuudella ja erityisesti siihen sisältyvällä viiveellä on ollut erittäin suuri merkitys satakuntalaisten kuntien talouteen. Useimpien kuntien kohdalla toteutunut verotulojen tasaus ei ole vastannut sitä tarvetta, joka kyseisenä vuonna on ollut. Toteutunut tasaus on usein poikennut tasaustarpeesta tuhansia markkoja asukasta kohden.

Toinen tarkastelu tehdään vertailemalla kokonaisverorahoituksen, eli verotulojen ja valtionosuuksien yhteismäärän kunnittaisia eroja sekä kokonaisverorahoituksen muutosta kunnan sisällä tarkastelujakson aikana. Kokonaisverorahoituksessa on ollut erittäin suuria kunnallisia eroja tarkastelujaksolla. Myös kuntien sisällä kehitys tarkastelujaksolla on ollut monen kunnan kohdalla keskimääräisestä poikkeavaa. Kokonaisverorahoituksen perusteella tehtävässä vertailussa pitää kuitenkin muistaa ottaa huomioon erot kuntien rakenteessa. Osa kokonaisverorahoituksen kunnittaisista eroista johtuu eroista käyttötalouden valtionosuuksissa. Erot voivat olla perusteltuja, koska erityisesti opetustoimen valtionosuuksissa on suuria kuntakohtaisia eroja johtuen kunnassa järjestettävän opetuksen määrästä. Joidenkin kuntien opetustoimen valtionosuus on negatiivinen, koska kunta käyttää suureksi osaksi naapurikunnan opetuspalveluita. Näin ollen kokonaisverorahoituksen kunnittaisia eroja vertaillessa tulee olla varovainen.

5.1. Verotulojen tasauksen toimivuus vuonna 1997

Verotulojen taseus on toiminut vuonna 1997 kohtuullisella tarkkuudella noin viidessätoista kunnassa (ks. liite 2). Kohtuullisella tarkkuudella toimiminen tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä on enintään +/- 500 markkaa asukasta kohden. Kohtuullisen tarkkuuden olen rajannut kyseiseen markkamäärään sen perusteella, että kovin paljon tarkemmin toimivaan tasaukseen tuskin päästään koskaan. 500 markan asukaskohtainen ero on jo suuri, mutta tässä tapauksessa raja on vedetty siihen. Rajan puolesta puhuu myös se, että vain pieni osa kunnista pääsee rajan sisäpuolelle tarkasteluvuosina. Tämän vuoksi ei ole syytä asettaa kohtuullisella tarkkuudella osuneelle tasaukselle pienempää marginaalia.

TAULUKKO 31. Ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä vuonna 1997, mk/as.

KUNTA	1997 ero
Ulvila	-550
Pori	-202
Harjavalta	25
Rauma	41
Nakkila	53
Eura	67
Huittinen	71
Kankaanpää	128
Kokemäki	174
Jämijärvi	259
Luvia	282
Karvia	320
Punkalaidun	367
Köyliö	376
Merikarvia	401
Säkylä	429
Kullaa	538
Lavia	549
Kiukainen	562
Noormarkku	592
Eurajoki	667
Vampula	688
Lappi	732
Pomarkku	733
Kiikoinen	859
Kodisjoki	1174
Honkajoki	1207
Siikainen	1545
Keskiarvo	432

Vertailun mukaan Ulvila on hävinnyt eniten ja Siikainen on voittanut eniten verotulojen tasauksessa. Satakunnassa keskimäärin vuonna 1997 kunnat ovat saaneet noin 400 markkaa asukasta kohden enemmän, kuin mitä olisivat vertailutasauksen perusteella ansainneet.

Vuoden 1997 tilanteessa näkyy selvästi 1990-luvun laman vaikutus. Tasaus on määräytynyt vuoden 1994 verotulotietojen perusteella, jolloin Suomessa oli vielä taloudellinen lama. Tuolloin kuntien verotulot olivat selvästi vuotta 1997 alhaisemmat.

Tämän vuoksi kuntien vuonna 1997 saama tasausraha on ollut keskimäärin suurempi, kuin mitä kunta olisi saanut, jos tasaus olisi määräytynyt todellisten, reaaliaikaisten tasaustarpeiden perusteella. Toisin sanoen vuodesta 1994 vuoteen 1997 satakuntalaisten kuntien verotulot ovat nousseet keskimääräistä enemmän, mikä näkyy myös verotulojen tasauksen liian suurissa asukaskohtaisissa markkamäärissä.

Kohtuullisen tarkkuuden ulkopuolella on siis 13 kuntaa. Liian vähän saaneita on kohtuullisen tarkkuuden ulkopuolella ainoastaan yksi, Ulvila. Ulvilan verotulot ovat olleet vuonna 1994 selvästi paremmat kuin vuonna 1997, kun verrataan keskimääräiseen verotuloon. Vuoden 1994 verotulojen perusteella määräytyneessä tasauksessa Ulvila joutui maksamaan tasausta, vaikka sen olisi pitänyt saada tasausrahaa vuoden 1997 verotulojen perusteella.

Ulvila on Porin lisäksi ainoa kunta, joka on hävinnyt tasauksessa molempina tarkasteluvuosina. Tämä kertoo siitä, että molempien kuntien verotulojen kehitys on ollut laskussa aikavälillä 1994-2000.

Kohtuullisen tarkkuuden ulkopuolisista kunnista liian paljon tasausta saaneita on 12 kappaletta. Näistä kunnista 500-1 000 markkaa asukasta kohden liikaa saaneita on 9 kappaletta ja yli 1 000 markkaa liikaa saaneita on 3 kappaletta. Siikainen on saanut 1 545 markkaa asukasta kohden vertailutasauksista enemmän. Tämä rahamäärä vastaa noin 16 prosentin osuutta Siikaisten omista verotuloista, joten puhutaan todella suurista rahamääräistä. Ne kunnat, jotka saivat selvästi enemmän tasausta vuonna 1997 kuin mitä vertailutasauksen mukaan olisivat ansainneet, ovat keskimäärin asukasmäärältään pieniä ja rakenteeltaan maaseutumaisia kuntia. Maaseutumaisien kuntien ikärakenne on vanhusvoittoinen ja työttömyysaste hieman keskimääräistä korkeampi.

5.2. Verotulojen tasauksen toimivuus vuonna 2000

Vuonna 2000 kohtuullisen tarkkuuden, eli +/- 500 markkaa asukasta kohden sisään ei mahtunut kuin kolme kuntaa. Suurin ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä on ollut Luvialla, joka on saanut 2 548 markkaa asukasta kohden vähemmän kuin vertailutasauksen mukaan olisi pitänyt saada. Vuonna 2000 Satakunnan 28:sta kunnasta 27 sai tasausta vähemmän kuin olisi pitänyt saada. Verotulojen tasaus ei toiminut ollenkaan niin, kuin sen olisi pitänyt toimia. (ks. liite 3).

TAULUKKO 32. Ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä vuonna 2000, mk/as.

KUNTA	2000 ero
Luvia	-2548
Karvia	-1774
Vampula	-1545
Kodisjoki	-1448
Jämijärvi	-1443
Noormarkku	-1423
Nakkila	-1386
Lappi	-1335
Punkalaidun	-1313
Uvila	-1240
Köyliö	-1213
Kiukainen	-1207
Kiikoinen	-1198
Huittinen	-1079
Lavia	-1078
Pomarkku	-963
Kullaa	-892
Kokemäki	-866
Kankaanpää	-751
Honkajoki	-641
Siikainen	-618
Eurajoki	-544
Pori	-543
Säkylä	-543
Harjavalta	-536
Merikarvia	-310
Eura	-227
Rauma	432
Keskiarvo	-1008

Vuoden 2000 verotulojen tasauksen perusteella Rauma erottuu muista selvästi. Se on saanut ainoana kuntana enemmän tasausta kuin olisi pitänyt saada. Rauma on molempina vuosina voittanut tasauksessa ja näin ollen erottuu muista kunnista. Rauman taloudellinen tilanne on Satakunnan kunnista ylivoimaisesti paras. Sen verotulot ovat hyvät ja tarkastelujaksolla tapahtunut kasvu on ollut maan keskitasoa parempaa. Tästä ovat johtuneet myös molempien vuosien liian suuret tasausrahat. Järjestelmään sisältyvän viiveen ansiosta Rauma on voittanut tasauksessa. Verotulojen tasausjärjestelmä siis suosii kuntia, joiden talouskehitys on keskimääräistä parempaa.

Vuoden 2000 verotulojen tasauksessa parhaiten pärjänneet kolme kuntaa ovat satakuntalaisista kunnista taloudeltaan jo muutenkin vahvimmat kunnat.

Vuoden 2000 tasauksessa 500-1 000 markkaa asukasta kohden hävinneitä kuntia on 10 kappaletta. Yli 1 000 markkaa asukasta kohden hävinneitä kuntia on peräti 15 kappaletta, joista eniten hävisi Luvia, peräti 2 548 markkaa asukasta kohden. Luvialla sekä kunnallisveron tuotto että yhteisövero romahtivat tarkastelujakson aikana. Verotulojen tasauksen määräytyttyä vuoden 1997 verotulotiedoilla, tasaus ei kyennyt nostamaan Luvian romahtaneita verotuloja tavoitteensa tasolle. Vuonna 2000 eniten verotulojen tasauksessa hävinneet kunnat ovat Luvia, Karvia ja Vampula. Näiden kuntien verotulot putosivat eniten tarkastelujakson aikana. Verotulojen putoaminen on samassa suhteessa tasauksen epäonnistumisen kanssa. Eniten putosivat Luvian verotulot, toiseksi eniten Karvian verotulot ja kolmanneksi eniten Vampulan verotulot.

Vuoden 2000 tasauksessa eniten ovat hävinneet kunnat, joiden omat verotulot ovat pudonneet roimasti. Kunnallisveron tuoton aleneminen on ollut suurin yksittäinen alentava tekijä verotuloissa. Tämän tutkimuksen vertailuasetelmasta se näkyy selvästi, koska veroprosenttien vaikutus on eliminoitu. Tarkastelussa näkyy veropohjassa tapahtuneet muutokset. Kunnissa, joissa vuoden 2000 tasaus epäonnistui, veropohjassa on tapahtunut notkahdus. Koska verotulojen tasauksen laskentaperusteet ottavat huomioon laskennalliset kunnallisverotuotot, vaikuttavat veropohjan muutokset tasaukseen, huolimatta kunnan rahamääräisestä kunnallisverotulosta. Toisin sanoen tasausjärjestelmän laskentaperusteet huomioivat vain veropohjan, eivät veroprosenttien vaikutuksia. Yhteisöveron putoaminen on johtanut myös muutaman kunnan tasauksen epäonnistumiseen. Kiinteistöverolla ei ole ollut suurta merkitystä tasauksen kannalta. Poikkeuksena tietenkin Eurajoki, jonka kiinteistöverotuotot ovat huikeat, kunnassa sijaitsevan Olkiluodon ydinvoimalan vuoksi.

5.3. Verotulojen tasauksen toimivuus Satakunnassa tarkastelujaksolla

Valtionosuusjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden mukaan verotulojen tasausjärjestelmän tulisi tasoittaa alueellisia tuloeroja, ja taata kaikille kunnille vähintään 90 prosentin verotulotaso keskimääräisestä verotulosta. Vuonna 2000 verotulojen tasauksen jälkeen Luvian verotulot olivat noin 73 prosenttia keskimääräisestä verotulosta. Satakunnan 28:sta kunnasta vain yksi kunta pääsi yli 90 prosentin tasoon maan keskimääräisestä verotulosta. Kaikki muut kunnat jäivät alle 90 prosentin tason. Verotulojen tasausjärjestelmä ei toiminut myöskään joustavasti ja viivytyksettä, kuten yksi sen tavoitteista vaatii.

TAULUKKO 33. Ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä vuosina 1997 ja 2000 yhteensä, mk/as.

KUNTA	Summa
Luvia	-2266
Uvila	-1790
Karvia	-1454
Nakkila	-1333
Jämijärvi	-1184
Huittinen	-1008
Punkalaidun	-946
Vampula	-857
Köyliö	-837
Noormarkku	-831
Pori	-745
Kokemäki	-692
Kiukainen	-645
Kankaanpää	-623
Lappi	-603
Lavia	-529
Harjavalta	-511
Kullaa	-354
Kiikoinen	-339
Kodisjoki	-274
Pomarkku	-230
Eura	-160
Säkylä	-114
Merikarvia	91
Eurajoki	123
Rauma	473
Honkajoki	566
Siikainen	927
Keskiarvo	-577

Taulukossa ovat satakuntalaisten kuntien verotulojen tasauksen toteutuman ja vertailutasauksen välillä olevat erot vuosina 1997 ja 2000 yhteensä. Satakunnan keskiarvo on ollut tarkastelu vuosina 577 markkaa asukasta kohden tappiota, eli Satakunta on saanut tasausta tarkastelu vuosina 577 markkaa asukasta kohden liian vähän (ks. myös liite 4).

Tutkimuksessa on käytetty tasausrajan perusteena tarkasteluvuosien tilinpäätöksistä laskettua Manner-Suomen verotulojen keskiarvoa. Jos tarkastelussa olisi käytetty Sisäasiainministeriön laatimia laskennallisia tasausrajoja, olisi vuoden 2000 tilanne Satakunnassa ollut vielä huonompi. Toisin sanoen järjestelmän laskennallisuus aiheuttaa myös vääristymää. Laskennallinen tasausraja vuonna 2000 on ollut noin 1 000 markkaa asukasta kohden korkeampi kuin tässä tutkimuksessa käytetty tasausraja. Tätä laskennallista tasausrajaa käyttäen Luvian tappio verotulojen tasauksessa vuonna 2000 olisi ollut 3 474 markkaa asukasta kohden.

Veropohjan pettäminen ja yhteisöverotuottojen muutokset ovat olleet suurin syy verotulojen tasauksen epäonnistumiseen. Satakunnan kunnilla ei yhteisöverotuottojen muutoksilla ollut suhteettoman suuria vaikutuksia, koska Satakunnan yhteisöverotuotot ovat muutenkin keskitason alapuolella. On silti helppo kuvitella, mitä tapahtuu kunnissa, joissa yhteisöverotuottojen merkitys on suuri ja suhdannevaihtelun vuoksi yhteisöverotuotot vaihtelevat vuosittain radikaalisti. Kolmen vuoden viive verotulojen tasauksessa on aivan liian pitkä.

Satakunnan tapauksessa verotulojen tasaus on toiminut nurinkurisesti. Se on antanut lisävauhtia vahvan talouden ja vahvan talouskasvun kunnille. Vastaavasti ne kunnat, joiden talous on alamäessä, ovat saaneet liian vähän tasausta. Näin ollen tasaus on vaikeuttanut entisestään talousvaikeuksissa olevien kuntien tilannetta.

5.4. Kokonaisverorahoitus ja sen kehitys

Kokonaisverorahoitukseen lasketaan tässä tutkimuksessa kuuluvaksi kunnallisvero, yhteisövero, kiinteistövero, käyttötalouden valtionosuudet ja verotulojen tasaus. Käyttötalouden valtionosuuksiin kuuluvat yleinen valtionosuus, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus. Myös kokonaisverorahoitusvertailussa kunnallisverot on yhtenäistetty maan keskimääräisten veroprosenttien mukaisiksi.

Kuntien kokonaisverotuloja vertaillessa keskenään tulee ottaa huomioon erot kuntien ikärakenteessa, opetustoimen laajuudessa, syrjäisyydessä ja muissa vastaavissa käyttötalouden valtionosuuksiin vaikuttavissa tekijöissä. Tämän vuoksi en yritä tehdä suuria johtopäätöksiä kuntien keskinäisistä eroista kokonaisverorahoituksessa. Huomioitavaa kuitenkin on, että vuonna 1997 suurin asukaskohtainen kokonaisverorahoitus on ollut Laviassa, 19 628 markkaa asukasta kohden, ja pienin Ulvilassa 13 500 markkaa asukasta kohden. Ero näiden kahden kunnan välillä on yli 6 000 markkaa asukasta kohden. Vaikka Ulvilan ikärakenne on nuorisovoittainen ja Lavian ikärakenne vanhusvoittainen, on ero todella suuri. Vuonna 2000 suurin kokonaisverorahoitus on ollut Porissa, 19 832 markkaa asukasta kohden, ja pienin Luvialla, 12 932 markkaa asukasta kohden. Ero pienimmän ja suurimman välillä on ollut lähes 7 000 markkaa asukasta kohden. On vaikea kuvitella, että ero ikärakenteessa tai syrjäisyydessä aiheuttavat naapurikuntien välille näin suuren eron.

TAULUKKO 34. Satakuntalaisten kuntien kokonaisverorahoitus 1997 ja 2000, mk/as.

KUNTA	1997	2000	Muutos
Eura	15 186	16 732	1 546
Eurajoki	17 190	16 362	-828
Harjavalta	17 132	16 644	-488
Honkajoki	18 141	18 583	442
Huittinen	17 279	18 305	1 026
Jämijärvi	15 327	16 055	728
Kankaanpää	15 339	16 608	1 269
Karvia	15 263	15 403	140
Kiikoinen	16 504	17 342	838
Kiukainen	16 138	16 972	834
Kodisjoki	14 525	13 644	-881
Kokemäki	15 588	16 846	1 258
Kullaa	14 305	15 035	730
Köyliö	14 545	15 115	570
Lappi	14 130	14 543	413
Lavia	19 628	19 469	-159
Luvia	14 162	12 932	-1 230
Merikarvia	17 088	19 167	2 079
Nakkila	16 184	17 358	1 174
Noormarkku	14 567	14 816	249
Pomarkku	16 624	17 429	805
Pori	17 283	19 832	2 549
Punkalaidun	15 801	17 407	1 606
Rauma	17 133	19 265	2 132
Siikainen	18 212	16 791	-1 421
Säkylä	16 802	16 354	-448
Ulvila	13 500	14 715	1 215
Vampula	14 808	14 320	-488
Satakunta	16 014	16 573	559
Manner-Suomi	16 491	18 570	2 079

Kahdeksan kunnan kokonaisverorahoituksen muutos tarkastelujaksolla on ollut negatiivinen. Manner-Suomen keskiarvo on ollut runsaat 2 000 markkaa asukasta kohden kasvua kokonaisverorahoituksessa. Satakunnan kunnista vain kolme kuntaa, Rauma, Pori ja Siikainen ovat ylittäneet maan keskitason kasvuvauhtiin. Satakunnan keskimääräinen kokonaisverorahoituksen kasvu jää selvästi maan keskitasosta. Manner-Suomen keskimääräistä kokonaisverorahoitusta nostavat Etelä-Suomen suuret ja hyvätuloiset kunnat, joten Manner-Suomen keskiarvo ei anna vertailukohtana täysin oikeaa kuvaa Suomen kuntien keskimääräisestä kokonaisverorahoituksen tasosta.

Selvästi suurin vaikutus satakuntalaisten kuntien kokonaisverorahoituksessa tapahtuneisiin muutoksiin on ollut verotulojen tasauksella. Verotulojen tasaukseen sisältyvän viiveen aiheuttamat vääristymät heijastuvat myös kokonaisverorahoituksen muutoksiin. Kokonaisverorahoitusta tarkasteltaessa voidaan huomata, miten verotulojen tasauksen epäonnistuminen vaikuttaa kuntien kykyyn järjestää palvelutuotantonsa.

Esimerkiksi Siikaisten kokonaisverorahoitus väheni 1421 markkaa asukasta kohden tarkastelujaksolla. Manner-Suomen keskimääräiseen kehitykseen verrattuna ero on noin 3 500 markkaa asukasta kohden Manner-Suomen hyväksi. Lakisääteiset palvelut tulee järjestää kaikissa kunnissa, joten ero kuntien taloudellisissa resursseissa saattaa olla kuntakentällä todella suuri. Taloudellisten erojen kasvu kunnissa ei ole tyhjää puhetta. Tätä eriytyvää kehitystä valtionosuusjärjestelmä ei ole pystynyt riittävästi estämään.

5.5. Järjestelmän kehitys tarkastelujakson jälkeen

Tarkastelu ajoittuu vuosille 1997 ja 2000, jolloin käyttötalouden valtionosuudet verotulojen tasaus mukaan lukien määräytyivät kolmen vuoden viiveellä. Vuodesta 2001 lähtien verotulojen tasaus on määräytynyt kahden vuoden viiveellä. Esimerkiksi vuoden 2001 verotulojen tasaus perustui vuoden 1999 tilinpäätöstietoihin. Verotulojen tasauksessa olevan viiveen lyhentäminen on ollut tarpeellista, mutta kahden vuoden viivekin on liian pitkä.

Vuoden 2002 alusta valtionosuusjärjestelmässä tapahtui muutos. Valtiosihteeri Raimo Sailas työryhmineen valmisti ehdotuksen järjestelmän uudistamiseksi. Uudistuksen keskeinen sisältö oli arvonlisäverojen takaisinperinnän poistaminen ja vastaavan summan kuittaaminen yhteisöveron tuotosta. Tämä uudistus on vähentänyt kuntien riippuvuutta suhdanneherkistä yhteisöverotuloista. Myös yhteisöveron jakoperusteita uusittiin. Yhteisövero määräytyy vuoden 2002 alusta lähtien kahden viimeksi valmistuneen verotuksen keskiarvona, joten yhteisöveron suhdanneherkkyys lievenee jonkin verran. Joidenkin kuntien verotulojen tasaus on ollut epäoikeudenmukainen, koska vuosittain suuresti vaihtelevat yhteisöverotulot ovat vaikuttaneet tasauksen määrään. Arvonlisäveron takaisinperinnän ja yhteisöveron jakoperusteiden uusimisen lisäksi valtionosuusjärjestelmään tehtiin joitakin pieniä uudistuksia, mutta pääperiaate on säilynyt samana tarkastelujakson jakoperusteisiin nähden.

5.6. Jatkotutkimustarpeen arviointia

Valtionosuusjärjestelmä on ollut viime vuosien aikana muutosten kourissa. Lähes päivittäin on saanut lukea lehdistä, miten kunnat ovat talousvaikeuksissa, eivätkä ne selviä ilman lisärahoitusta. Valtionosuusjärjestelmä on keskeisessä roolissa tulojaon tasaajana ja jokaisen kunnan riittävän rahoituksen varmistajana. Tämän vuoksi valtionosuusjärjestelmälle kohdistetaan jatkuvia muospaineita sekä kuntakentältä että valtionhallinnosta. Tämän tarkastelun tuloksen perusteella kehittämisen varaa on reilusti.

Tarkastelujakson jälkeen valtionosuusjärjestelmän perusteet ovat muuttuneet. Uusi järjestelmä on toiminut vasta vähän aikaa, eikä sen käytännön toimivuudesta ole vielä tutkimuksia. On kuitenkin selvää, että ilman tutkimustietoa ei tiedetä todellista nykytilannetta, ja ilman tätä tietoa on vaikea tehdä parannusehdotuksia järjestelmän kehittämiseksi. Kuntien taloudellisessa tilanteessa tapahtuu muutoksia, ja valtionosuusjärjestelmän tulisi pystyä reagoimaan muutoksiin. Järjestelmän toimivuus koostuu loppujen lopuksi siitä, miten hyvin se kohtelee yksittäisiä kuntia. Yksittäisten kuntien tilannetta voi tarkastella vain empiirisen tapaustutkimuksen avulla, joten tutkimukselle on olemassa selkeä yhteiskunnallinen tilaus.

LÄHTEET:

Hallituksen esitys (He 214) eduskunnalle kuntien valtionosuuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi, valtiopäivät 1991.

Hallituksen esitys (He 110) eduskunnalle laiksi eräistä kuntien valtionosuuksien järjestelyistä vuonna 1996 ja eräistä muutoksista valtionosuuslainsäädäntöön, valtiopäivät 1995.

Helin, H. 1993. Kantokykyluokka ja liikkumavara. Luokan alennuksen vaikutukset. Teoksessa Helin, H. & Valkama, P. 1993. Kunnallistalous käännekohtassa. Helsinki: Suomen kuntaliiton painatuskeskus.

Karhu, V., Rentola, P. & Viitasaari, A. 2000. Valtionosuuskriteerit ja palvelutuotannon kustannustekijät. Tutkimus opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 1/2000. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

Karhu, V., Rentola, P. & Soronen, M. 1999. Kunnat puun ja kuoren välissä. Tutkimus kuntien valtionosuusjärjestelmän muutosten kohdentumisesta ja niihin sopeutumisesta 1993-1996. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 2/1999. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy.

King D. 1992. Current issues in the theory of fiscal federalism. Teoksessa D. King (Toim.) Local government economics in theory and in practice. Kent, Great Britain: Mackays of Chatham PLC.

Koski, H. 1996. Valtion ja kuntien tehtäväjako ja valtionosuusjärjestelmä. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 6/1996. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

Kuntatalous–Kommunalekonomi. 5/2000.

Kuntien valtionosuudet vuonna 1997 hallinnonaloittain. Sisäministeriö 1997. Helsinki.

Kuntien valtionosuudet vuonna 2000 hallinnonaloittain. Sisäministeriö 2001. Helsinki.

Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän kehittäminen. I Järjestelmän yleiset perusteet. Komiteamietintö 1976:24. Helsinki.

Kuntien valtionosuuksia ja arvonlisäveropalautuksia selvittävä työryhmä. 2001. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan asettaman työryhmän raportti. Helsinki.

Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunta. 2001. Kunnallistalous vuosina 2001-2005. Sisäasiainministeriön julkaisu. Helsinki.

Laasanen, J. 1999. Valtionaputasoitus. Kustannusperusteisen ja laskennallisen valtionosuusjärjestelmän tasoituksen vertailu. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Loikkanen H.A., Laakso S. & Sullström R. 1997. Syvenevä integraatio ja aluetaloudellinen kehitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/15. Helsinki: Oy Edita Ab, Express pikapaino.

- Musgrave, R. A. & Musgrave P. B. 1976. Public finance in theory and practice. Second edition. Tokyo: McGraw – Hill Kogakusha LTD.
- Oulasvirta, L. 1995. Valtionavut kuntien maksettaviksi? Kestävä ja oikeudenmukainen valtionapuja tasoitusjärjestelmä pohjoismaisen vertailun valossa. Suomen kuntaliitto. Acta-sarja nro. 46. Helsinki.
- Oulasvirta, L. 1996. Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Paasio, O. & Meisalo, L. 1981. Kunnat luokkiin kantokyvyn mukaan. Vantaa: Kunnallispaino.
- Pekkarinen, J. 2001. Kuntien peruspalvelujen rahoitus. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 1/2001. Helsinki.
- Pulkkinen, J. 1999. Kysely kuntien valtionosuusjärjestelmästä. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 1/1999. Helsinki.
- Rosen, H. S. 1988. Public finance. Second edition. Homewood, Illinois: Irwin.
- Satakuntaliitto 2002. Satakunnan aluekehityksen seurantaraportti 2001. Sarja A:260. Pori.
- Soikkanen, H. 1966. Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien liiton kirjapaino.
- Tilastokeskus 1999. Kuntien talous ja toiminta – kunnittaisia tietoja 1997. Julkinen talous 1999:1. Helsinki.
- Tilastokeskus 2001. Kuntien talous ja toiminta – kunnittaisia tietoja 2000. Julkinen talous 2001:5. Helsinki.
- Viitasaari, A. 2001. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistukset puntarissa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Pro gradu –tutkielma.

Sähköiset tietokannat:

CD–Fakta 2002. Suomenkielinen tietosanakirja. Cd-rom tietokanta.

Kuntaliiton tiedote: Valtionosuudet vuonna 2002.
<http://www.kuntaliitto.fi/talous/vos2002.pdf> 18.3.2002.

Kuntien valtionosuudet. Sisäasiainministeriö.
<http://www.intermin.fi/sm/kunnat/14.htm> 5.10.2001.

Valtiovarainministeriön yhteisövero –määritelmä 2002.
<http://www.vn.fi/vm/verotus/elinkeinoverotus/yhteisovero.html> 12.2.2002.

Lait ja asetukset:

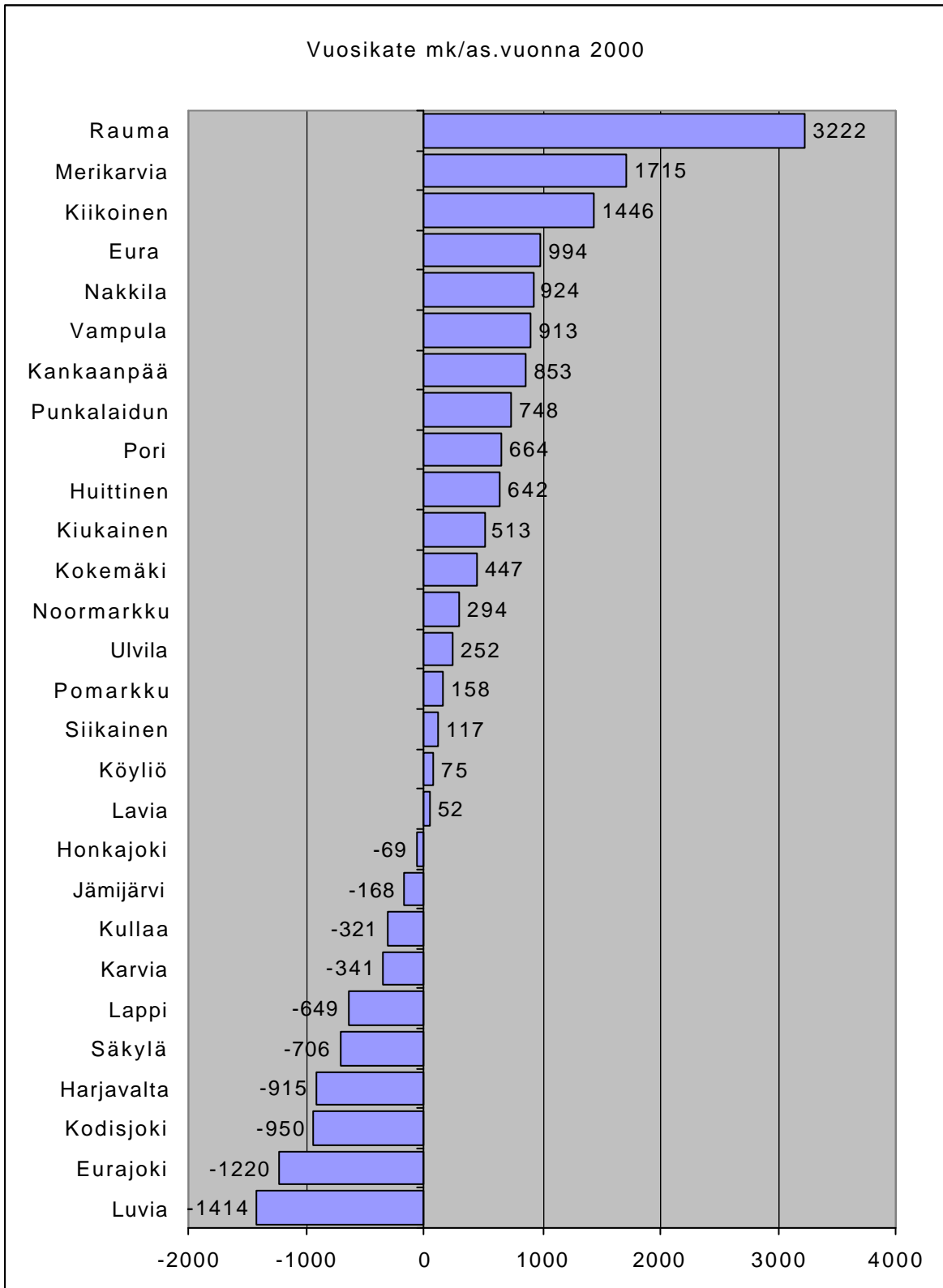
Kiinteistöverolaki 654/1992.

Kuntien valtionosuuslaki 1147/1996.

Tuloverolaki 1535/1992.

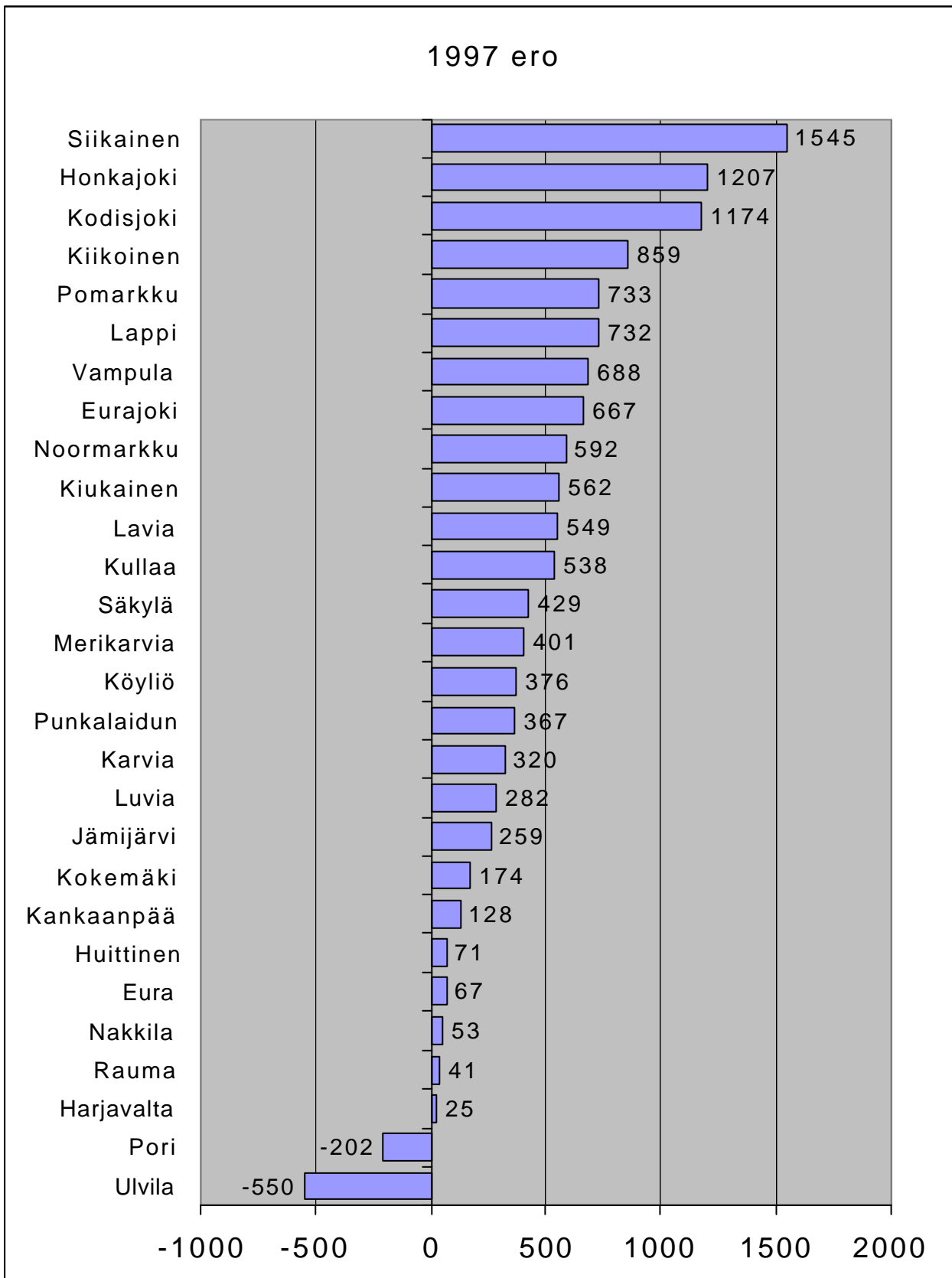
Liitteet:

LIITE 1. Satakunnan kuntien vuosikatteet vuonna 2000, markkaa/asukas.

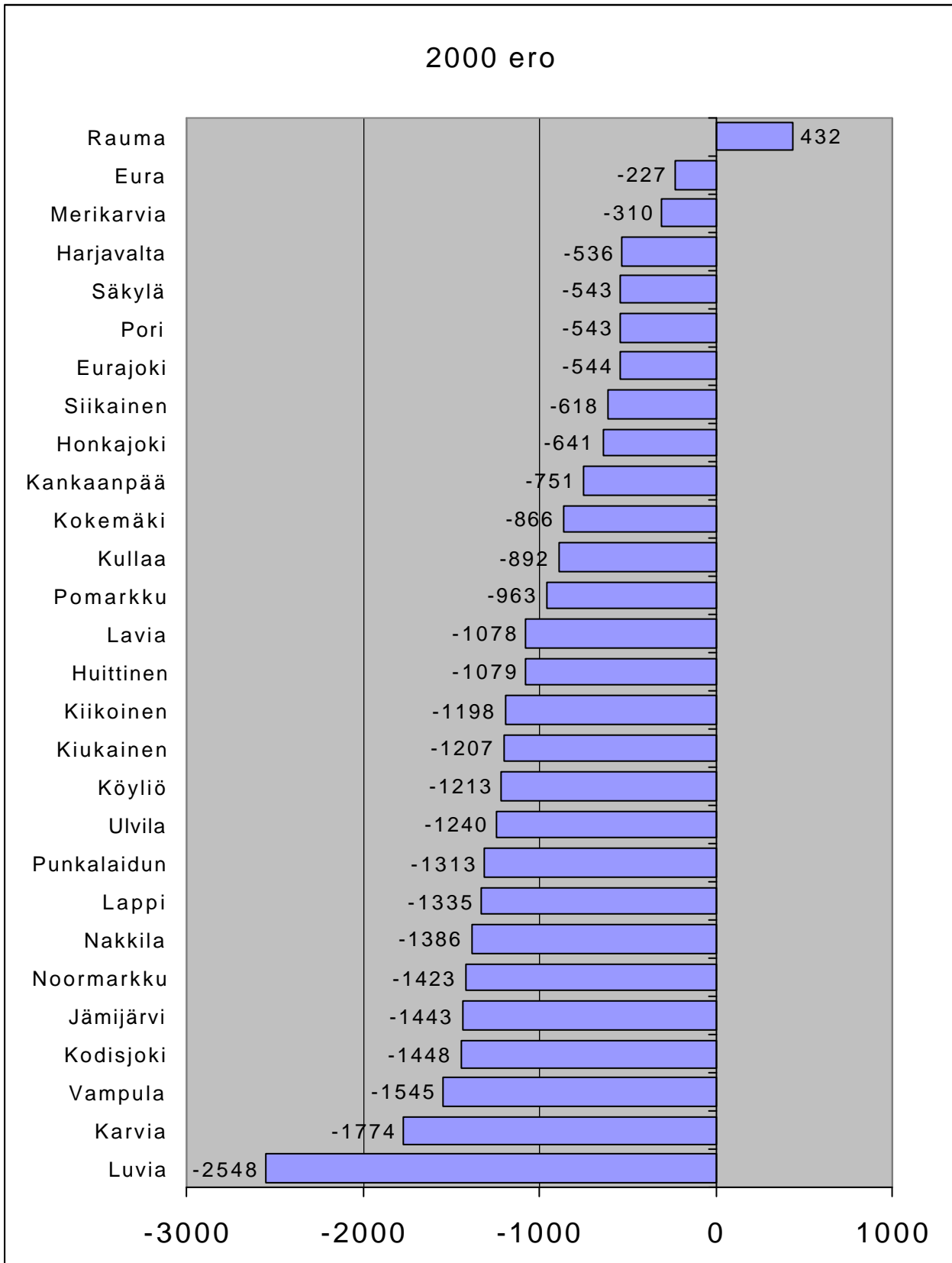


Lähde: Tilastokeskus

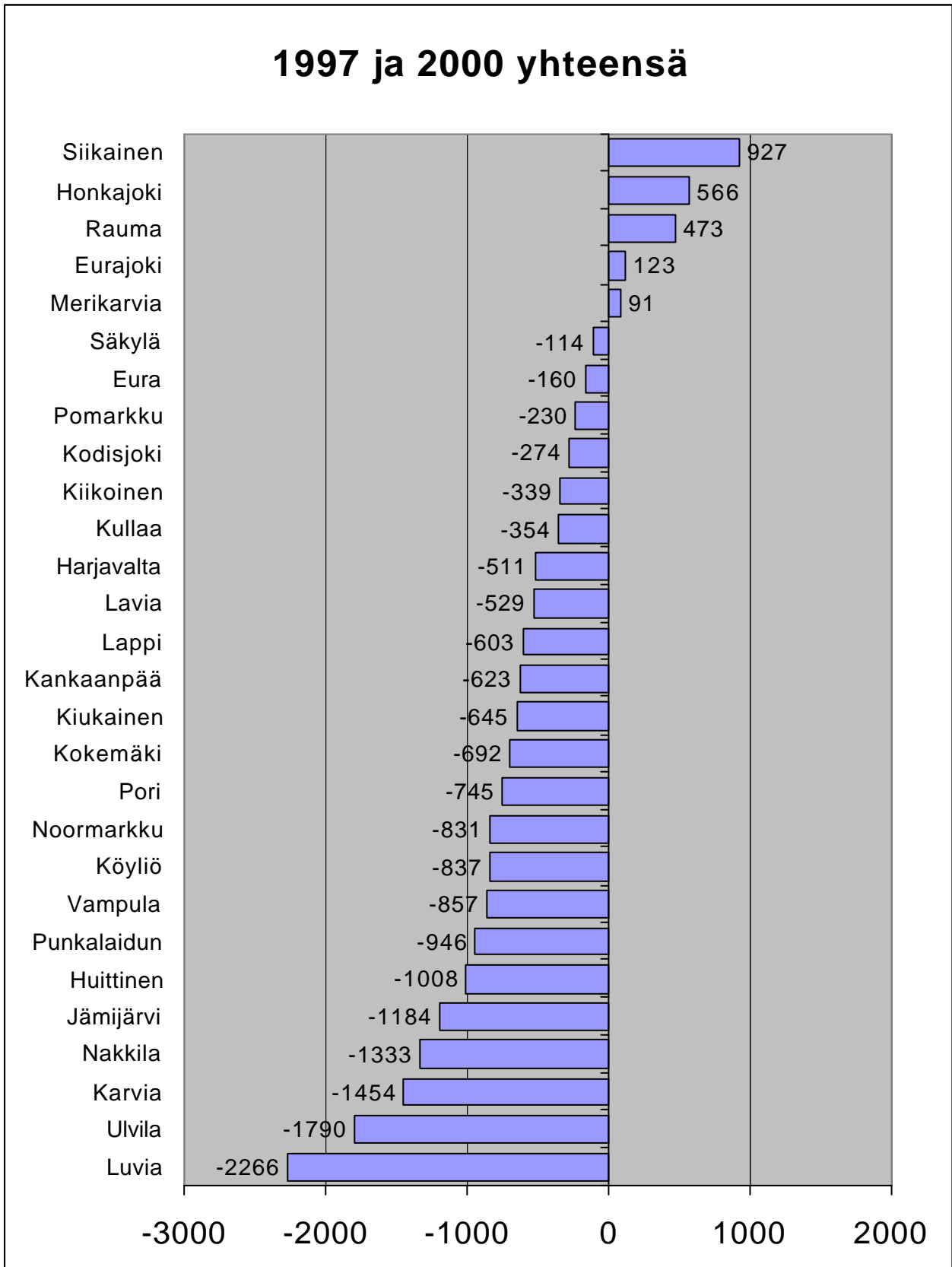
LIITE 2. Ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä vuonna 1997, markkaa/asukas.



LIITE 3. Ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä vuonna 2000, markkaa/asukas.



LIITE 4. Ero toteutuneen tasauksen ja vertailutasauksen välillä, vuosina 1997 ja 2000 yhteensä, markkaa/asukas.



SATAKUNTALIITON TUTKIMUS- JA SUUNNITTELUJULKAISUJA

- A:240 Jätevesien käsittely haja-asutusalueilla Porin seudulla
 A:241 Satakunnan maakunnan kehittämisohjelma
 A:242 Satakunnan ympäristökatsaus
 A:243 Satakunnan aluekehityksen seurantaraportti 1999
 A:244 Satakunnan tietoverkko
 A:245 Kotimaakuntamme Satakunta
 A:246 Olkiluodon ydinvoimalaitosten vaikutuksista aluerakenteen ja aluetalouden näkökulmasta II
 Vuoden 1993 selvityksen ajantasaistus
 A:247 Satakunnan maakuntakirja
 A:248 Alvar Aalto Satakunnassa
 A:249 Satakunnan luonnonsuojeluselvytys 1995-1998
 Osaraportti II: Luontokartoitusaineisto
 A:250 Satakunnan matkailustrategia vuosille 2000-2005
 A:251 Liikenteen kehittämistarpeet Porin seudulla 2000
 A:252 Satakunnan aluekehityksen seurantaraportti 2000
 A:253 Satakunta-ohjelma, Arviointi ja jatkovalmistelu, Kyselyraportti
 A:254 Sivistystoimen strategiat Satakunta
 A:255 Satakunnan seutukaava 5, Seutukaavaselostus
 A:256 Satakunnan seutukaava 5, Seutukaavakartta ja -määräykset
 A:257 Satakunnan kärkihankkeet
 A:258 Julkaisematon
 A:259 Satakuntalaista EU-osaamista
 Kahdentoista EU-osarahoitteen hankkeen arviointiraportti
 A:260 Satakunnan aluekehityksen seurantaraportti 2001
 A:261 Satakunnan luontopolut ja lintutornit
 A:262 Satakunnan edunvalvonnan kärkihankkeet
 A:263 Porin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma
 A:264 Luonnontilan hallinnan talous
 Luonnonarvokaupan kehittämishankkeen raportti
 A:265 Hyvinvointi ja palvelut paikallistasolla
 - Tutkimus hyvinvoinnista ja hyvinvointipalvelujen tarjonnasta Satakunnassa