

Kuntien valtion- osuusjärjestelmän uudistaminen

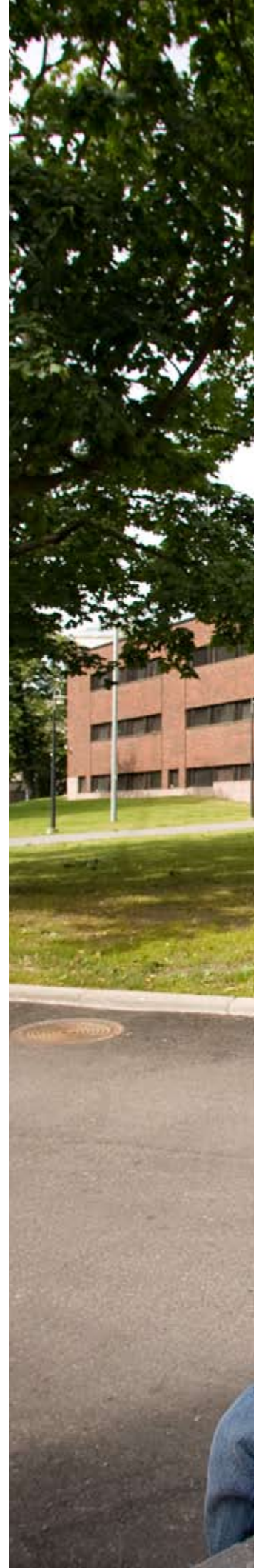
– esimerkkinä esi- ja perusopetus

Artikkelissa tarkastellaan kuntien valtionosuusjärjestelmän yleisiä periaatteita ja kuinka esi- ja perusopetuksen valtionosuudet tulisi määrittää. VATTissa valmistellaan parhaillaan valtionosuus-uudistusta varten tehdyn tutkimushankkeen loppuraporttia, joka julkistetaan myöhemmin syksyllä.

Antti Moisio
Johtava ekonomisti
VATT
antti.moisio@vatt.fi

Miten kuntien palvelut pitäisi rahoittaa? Mikä on oikea valtionosuuksien taso ja miten valtionosuudet tulisi jakaa? Onko nykyinen kuntien rahoitusjärjestelmä liian monimutkainen? Ovatko järjestelmän sisältämät kannusteet oikeansuuntaisia? Nämä kysymykset ovat ajankohtaisia juuri nyt, sillä kuntien valtionosuusjärjestelmä aiotaan uudistaa ja uudistettu järjestelmä ottaa käyttöön vuoden 2010 alussa.

Uudistuksen tavoitteena on nykyistä yksinkertaisempi ja läpinäkyvämpi "yhden putken" järjestelmä, joka kannustaisi kuntia taloudellisuuteen ja joka ei olisi esteenä kunti-





en rakenneuudistuksille. Uudistus on silti tarkoitus toteuttaa niin, ettei erityisryhmien tai poikkeuksellisten olosuhteiden kuntien asema vaarannu.

Uutena elementtinä uudistuksen valmistelussa on se, että valtionosuusjärjestelmän hallinnointi on jo etukäteen päätetty keskittää kolmen eri sektoriministeriön vastuulta yhdelle ministeriölle. Päämääräksi otetussa "yhden putken" mallissa sosiaali- ja terveyspalvelujen ja opetus- ja kulttuuritoimen niin sanotut sektorivaltionosuudet yhdistetään yhdeksi valtionosuudeksi. Tarkoitus on kuitenkin säilyttää niin sanottu ylläpitäjäjärjestelmä lukion, ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakoulun osalta, jolloin ne jäävät "yhden putken" rahoitusmallin ulkopuolelle. Järjestely antaa ainakin periaatteessa mahdollisuuden järjestelmän yksinkertaistamiseen, sillä tällöin valtionosuuskriteereitä on mahdollista tarkastella puhtaalta pöydältä esimerkiksi päällekkäisten olosuhdetekijöiden näkökulmasta.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä nykymuodossaan

Kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu Suomessa kustannuserojen tasauksesta ja tulopohjan tasauksesta. Valtionosuuksia hallinnoi kolme ministeriötä niin, että yleisestä valtionosuudesta ja tulopohjan tasausjärjestelmästä vastaa valtiovarainministeriö¹, sivistystoimen valtionosuuksista opetusministeriö ja sosiaali- ja terveyspalvelujen valtionosuuksista sosiaali- ja terveysministeriö (kuvio 1). Kuntien valtionosuudet perustuvat sektoriakohtaisiin

¹ 1.1.2008 alkaen; aiemmin yleistä valtionosuutta hallinnoi sisäasiainministeriö.

laskennallisiin yksikköhintoihin. Lasken-
taperusteista ja maksatuksesta vastaa
kukin sektoriministeriö itsenäisesti niin,
että kunnille maksetuissa sektorikohtai-
sissa valtionosuuksissa on huomioitu tu-
lopohjan tasaukseen liittyvät erät.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä
opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuu-
det määräytyvät tiettyjen rahoitustarvet-
ta ja epäsuotuisia olosuhteita kuvaavien,
osin hyvinkin yksityiskohtaisten tekijöi-
den perusteella. Yleinen valtionosuus
määräytyy yleisluontoisempien tekijöi-
den kuten asukasluvun ja syrjäisyyden
perusteella. Käytettyihin laskennallisiin
valtionosuuksiin kunta ei useimmiten
voi omilla toimenpiteillään vaikuttaa.

Järjestelmää täydentää tilapäisissä tai
poikkeuksellisissa tilanteissa ole-
ville kunnille myönnettävä harkinnanva-
rainen rahoitusavustus. Kunnille voidaan
lisäksi myöntää valtionapua perustamis-
kustannuksiin ja kehittämishankkeisiin
sekä tukea kuntien yhdistymiseen.

Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien
valtion ja kuntien välistä kustannusten-
jakoa koko maan tasolla kuvaava valti-
onosuusprosentti vuonna 2008 on ope-

tustoimessa ja kirjastotoimessa 41,89
prosenttia ja muussa kulttuuritoimes-
sa 29,70 prosenttia. Sosiaali- ja tervey-
denhuollon valtionosuusprosentti on
32,74 prosenttia. Vaikka valtionosuus-
prosentti on suurin opetus- ja kulttuu-
ritoimessa, euromääräisesti suurimmat
valtionosuuserät liikkuvat sosiaali- ja ter-
veystoimessa (taulukko 1.)

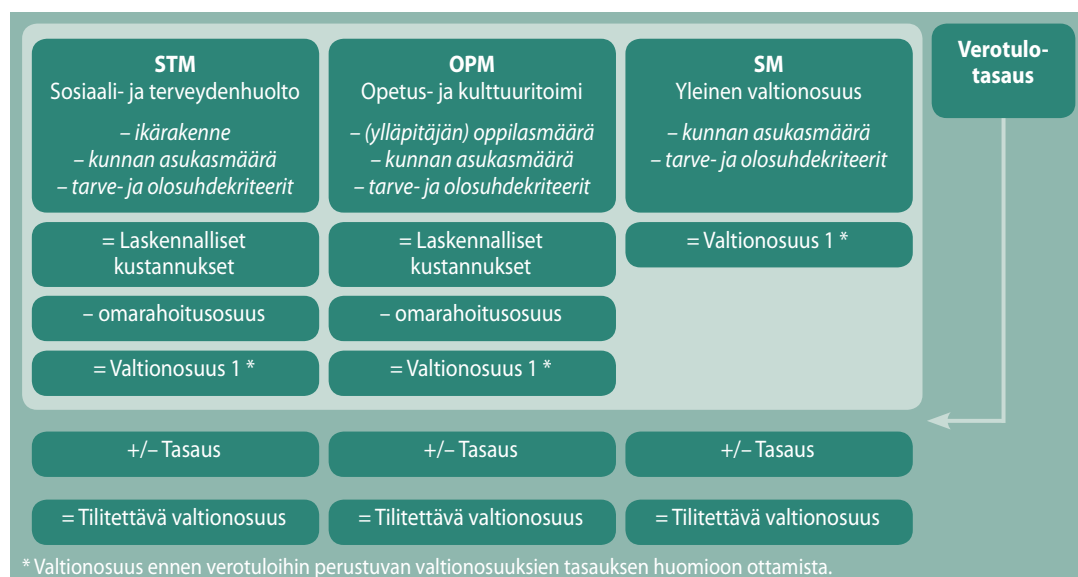
Valtionosuuksien määräytymispe-
rusteina käytettävät laskennalliset kus-
tannukset ja yksikköhinnat tarkistetaan
vuosittain kunnallisten peruspalvelui-
den kustannuskehitystä kuvaavalla in-
deksillä. Lisäksi joka neljäs vuosi tehdään
perusteellisempi tarkistus, jossa käytetyt
yksikköhinnat muutetaan toteutunei-
den kustannusten mukaisiksi.

Opetus- ja kulttuuritoimen valtion-
osuuden laskennalliset perusteet mää-
tään toiminnoittain (esim. perusopetus,
lukio, kirjasto, ammatillinen koulutus,
ammattikorkeakoulutus). Kunnille mak-
setaan valtionosuutta ja kuntayhtymille
ja yksityisille opetuksen järjestäjille yksik-
köhinterahoitusta. Opetus- ja kulttuuri-
toimessa maksatusta tapahtuu siis myös
muulle ylläpitäjälle kuin kunnalle. Val-

tionosuuden peruste määräytyy kunnan
ylläpitämisen toiminnan suoritettujen ja
yksikköhinnan tulona kullekin toimin-
nolle erikseen. Esimerkiksi perusope-
tuksessa tämä tarkoittaa oppilasmäärää
kerrottuna laskennallisella yksikköhin-
nalla ja kirjastossa kunnan asukasmää-
rää kerrottuna yksikköhinnalla.

Kaikki valtionosuuden perusteet toi-
minnoittain lasketaan yhteen (Kuva 1).
Tuloksena saadaan kunnan laskennalliset
valtionosuusperusteet yhteensä lisätynä
eräillä laskennallisilla valtionosuuksilla,
jotka määräytyvät prosenttiperusteises-
ti (kuten esim. kansalaisopisto, liikunta,
nuorisotyö). Tästä yksikköhintojen sum-
masta vähennetään kunnan itse rahoit-
tettava osuus, joka saadaan kertomalla
asukaskohtainen rahoitusosuus kunnan
väkiluvulla. Rahoitusosuus asukasta koh-
ti on yhtä suuri kaikilla kunnilla. Erotuk-
sena saadaan kunnan valtionosuus ope-
tus- ja kulttuuritoimeen sekä sosiaali- ja
terveystoimeen. Lopuksi sektorikohtai-
sen valtionosuuksien laskentaan tuodaan
mukaan tulopohjan tasauksen mukaiset,
kullekin sektorille jyvitetty erät, jotka joko
lisäävät tai vähentävät valtionosuuksia.

Kuvio 1. Valtionosuusjärjestelmän rakenne vuonna 2008 (Lehtonen ym. 2008).



Taulukko 1. Valtionosuusjärjestelmän erät sektoreittain vuonna 2008.

Laskennalliset valtionosuudet tasausarveeseen	Miljoonaa euroa	Osuus, %
Yleinen valtionosuus (VM)	176	2
Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus (OPM)	2 664	34
Sosiaali- ja terveystoimen valtionosuus (STM)	5 075	64
Yhteensä	7 915	100
Lähde: VM (2008, 39).		

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän kritiikki on kohdistunut erityisesti kriteerien tarkoituksenmukaisuuteen ja selkeyteen sekä kannustinvaikutuksiin. Valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteisiin on myös vuosien varrella tehty lukuisia muutoksia, jotka ovat vähitellen monimutkaistaneet järjestelmää. Valtionosuusjärjestelmän hajautuminen valtionhallinnossa kolmen ministeriön hallinnonalalle on korostanut sektori-ajattelua ja osaltaan hämärtänyt kokonaisuuden hallintaa.

Huomioita paikallistason rahoituksen hyvistä ja huonoista käytännöistä taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella

On tärkeää tiedostaa, että ei ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa kuntien valtionosuusjärjestelmää. Hyviä ominaisuuksia voidaan kuitenkin hahmotella viimeaikaisen taloustieteellisen tutkimuksen perusteella (esim. Boadway ja Shah 2007; OECD 2007).

Valtionosuusjärjestelmillä pyritään takaamaan kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen tuotanto niin, että kaikki kansalaiset voivat saada kohtuulliset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta. Valtionosuusjärjestelmissä tulee ottaa huomioon paikallistason oma tulopohja, asukkaiden palvelutarve sekä palvelutoiminnan kustannuksia kasvattavat olosuhdetekijät. Rahoituskriteerien ulkopuolelle on rajattava muut

kuin kohtuulliseen peruspalvelujen tasoon liittyvät tekijät, sillä valtion tukea ei ole mielekästä suunnata muihin kuin paikallistason/kuntien lakisääteisiin palveluihin eikä keski- tai minimitason ylittävään palvelutasoon. Myöskään tehottomasta palvelutoiminnasta aiheutuviin kustannuseroihin ei pidä suunnata valtion rahoitusta.

Kuntien vastuulla olevat palvelut ovat varsinkin Pohjoismaissa luonteeltaan peruspalveluita, joiden kysyntä on kohtuullisen luotettavasti ennakoitavissa. Siksi on perusteltua edellyttää, että myös kuntien tulojen tulee olla mahdollisimman ennustettavia eikä liiaksi suhdanteista tai muista voimakkaasti muuttuvista tekijöistä riippuvia. Valtionosuusjärjestelmän tulee myös olla tuen saajien kannalta ymmärrettävä ja läpinäkyvä.

Vakauden ja tasaustavoitteen lisäksi valtio voi pyrkiä myös ohjaamaan kuntien toimintaa valtionosuusjärjestelmän avulla. Esimerkkinä tällaisesta ohjaustarpeesta nostetaan usein esille julkisten palvelujen ulkoisvaikutukset. Varsinkin silloin, kun kuntarakenne painottuu asukasluvultaan pieniin kuntiin, on yksittäisen kunnan tuottamien palvelujen vaiku-

tusten alue usein suurempi kuin kunnan verotusalue. Valtion tuella on mahdollista ehkäistä tilanne, jossa kunnat tuottaisivat kokonaisuuden näkökulmasta liian vähän julkisia palveluja. Esimerkiksi valtion voi olla kannattavaa kannustaa rahoituksen avulla kuntia panostamaan terveysongelmien ennaltaehkäisyyn tai lastensuojelussa varhaiseen puuttumiseen, koska ongelmista myöhemmin koko yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset voivat olla moninkertaisia.

Kustannustasaus tulisi toteuttaa laskennallisella järjestelmällä, jonka valtionosuus on korvamerkitsemätön. Tausalla olevien valtionosuuskriteerien pitäisi perustua ekonometriseen tutkimukseen, jossa on kontrolloitu relevantit kysyntätekijät. Kustannustasauksessa tulisi ottaa huomioon erityisolosuhteita, joihin kunnat eivät itse kykene vaikuttamaan ja jotka tutkimuksen perusteella lisäävät kustannuksia. Panoksiin kuten työntekijämääriin ja palkkoihin liittyviä kriteereitä ei pitäisi käyttää.

Keskeisistä tasausrajoista on viime kädessä tehtävä poliittinen päätös. Esimerkiksi, halutaanko kustannuserot tasata täysimääräisesti vai vain tiettyyn rajaan asti? Halutaanko tulopohja tasata kokonaan (ns. Robin Hood -malli) vai vain osittain? Kaikkiin kysymyksiin ei voida tutkimuksen keinoin vastata.

Muutamissa erityistapauksissa voidaan käyttää korvamerkittyjä tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. Näin on perusteltua menetellä erityisesti silloin, kun järjestelmän kustannustasauksen muodostaa yleinen laskennallinen val-

Valtion rahoitusta ei tule suunnata kohtuullisen perustason ylittäviin palveluihin eikä tehottomuudesta aiheutuviin ylimääräisiin kustannuksiin.



Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistukselle asetettujen tavoitteiden mukaan sen pitäisi olla oikeudenmukainen, taloudellisuuteen kannustava ja yksinkertainen. Antti Moisio johtamassa hankkeessa asiaa on lähestytty tutkimuksen keinoin.

Esimerkki valtionosuuskriteerejä koskevasta tutkimuksesta: esi- ja perusopetus

Uudistusta valmisteleva, valtiovarainministeriön johtama laajapohjainen virkamiestyöryhmä tilasi vuoden 2007 lopulla Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) kuntien rahoitusjärjestelmää koskevan tutkimuksen, joka aloitettiin marraskuussa 2007. Tutkimushanke kattoi kaikki valtionosuuspohjaan kuuluvat kuntien tehtävät lukuun ottamatta toisen asteen koulutusta. VATTin valmisteleva tutkimushankkeen loppuraportti julkistetaan syksyllä 2008.

VATT:ssa tehdyn esi- ja perusopetusta koskevan tutkimuksen (Lehtonen ym. 2008) teoreettinen lähtökohta oli perinteinen paikallistalouden julkisten palvelujen kustannusfunktio. Menetelmällisesti tutkimus perustui pääosin regressioanalyysiin, jossa pyrittiin selvittämään tarkasteltavien palvelujen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Tutkimuksessa yksikkökustannuksia (menot/oppilas) selitettiin potentiaalisilla valtionosuuskriteereillä ja kontrollimuuttujilla. Valtionosuuskriteerit koostuivat nykyisin käytössä olevista laskennallisten yksikköhintojen kriteereistä ja uusista muuttujista. Kontrollimuuttujia oli lukuisia, sillä erot palvelujen tasossa vakioitiin kysyntätekijöiden ja tuotosmuuttujien avulla, jotta olosuhdetekijöiden vaikutus kustannuksiin saataisiin mahdollisimman selkeästi esiin. Malleihin ei sisällytetty selittäviksi tekijöiksi panoshintoja (esimerkiksi palkkatietoja) eikä tuotantotapaa kuvaavia muuttujia (esimerkiksi koulukoko), vaan niiden vaikutusten annettiin kanavoitua valtionosuuskriteerinä testattuihin olosuhdetekijöihin.

tionosuus. Muutamille haavoittuvimmille erityisryhmille tulisi rakentaa omat rahoitusjärjestelmänsä erilleen yleisestä, suuria massoja koskevista valtionosuuksista. Rahoitus voisi tehtäväkohtaisissa valtionosuuksissa perustua laskennallisiin keskimääriin valtakunnallisiin kustannuksiin ja aikaansaatuihin suoritteisiin, ei toteutuneisiin kustannuksiin. Tehtäväkohtaiseen valtionosuuteen voisi myös liittää laatutavoitteita tai palvelun valtakunnallisen minimitaso kriteereitä.

Kunnilla pitäisi valtionosuusjärjestelmästä huolimatta aina olla kannustin taloudellisuuteen ja laadukkaiden palvelujen tuottamiseen aiempaa edullisemmin.

Taulukko 2. Tutkimuksessa käytetyt muuttujat.*

	Havaintoja	Keskiarvo	Nolla-havaintojen osuus	Keskijajonta	Minimi	Maksimi
Esi- ja perusopetuksen menot, €/oppilas	811	6576		1189	4479	16793
Verotettavat tulot, €/asukas	811	10414		2048	6880	27387
Kunnan yhteisövero-osuus, €/asukas	811	173		119	12	1780
Valtionosuudet, €/asukas	811	1 547		581	18	3108
Väkiluku	811	12539		35305	245	564521
Oppilaslukumäärä	811	1 443		3 226	17	44270
Oppilasmäärä kasvoi (1/0)	811	0.276		0.447	0	1
Oppilasmäärän suhteellinen muutos	811	0.037		0.087	0	1.952
Asukastiheys	811	56.0		203.9	0.2	3030.6
Taajama-aste	796	61.7		19.5	18	100
Syrjäisyys	811	0.176		0.429	0	1.94
Focalsum 1. kvintiili	811	0.005		0.027	0	0.325
Focalsum 2. kvintiili	811	0.029		0.084	0	0.972
Focalsum 3. kvintiili	811	0.104		0.197	0	0.996
Focalsum 4. kvintiili	811	0.312		0.351	0	1
Focalsum 5. kvintiili	811	0.550		0.422	0	1
Kaksikielinen kunta (1/0)	811	0.104		0.305	0	1
Ruotsinkielistä opetusta saaneiden osuus	811	0.064	0.869	0.214	0	1
Saamenkielistä opetusta saaneiden osuus	811	0.002	0.993	0.025	0	0.521
Muunkielistä opetusta saaneiden osuus	811	0.000	0.967	0.002	0	0.040
Vieraskielisten oppilaiden osuus	811	0.008	0.329	0.016	0	0.250
Erytisoppilaiden osuus	811	0.049	0.020	0.022	0	0.233
Esikoululaisten osuus	811	0.095	0	0.026	0.022	0.278
Yläasteen oppilaiden osuus	811	0.295	0.123	0.128	0	1.404
Vaikeasti vammaisten osuus	811	0.002	0.482	0.004	0	0.029
Muiden vammaisten osuus	811	0.015	0.097	0.012	0	0.085
Sairaalaopetuksen päivät/oppilas	811	0.045	0.931	0.196	0	1.553
Saaristo 3 (1/0)	811	0.015		0.121	0	1
Saaristo 2 (1/0)	811	0.017		0.130	0	1

* Data v. 2005–2006.

Tutkimuksessa käytetty aineisto koostui kuntatason tiedoista, joita kerättiin Tilastokeskuksen ja Opetushallituksen ylläpitämistä tietokannoista. Kerätyt muuttujat olivat pääasiassa kustannus-, resurssi- ja olosuhdetekijöitä.

Saadut estimointitulokset vahvistivat sen, että *kysyntätekijöillä* (verohinta², verotettavat tulot, saadut valtionosuudet) on vaikutus kunnan koulutuspalvelujen tasoon, minkä vuoksi tämä seikka otet-

tiin huomioon mallin muiden muuttujien estimaateissa.

Oppilasmäärä- ja sen neliö -muuttujat ottavat huomioon sekä mahdolliset opetuspalvelujen suurtuotannon edut että oppilasmäärän vaikutuksen koulutuksen kysyntään. Tulosten mukaan oppilaskohtaiset menot laskevat oppilasmäärän kasvaessa ja ovat pienimmillään 33 600 oppilaan kunnassa, minkä jälkeen oppilaskohtaiset menot lähte-

vät nousuun. Mahdollisen kysyntävaihtelun takia tulosta ei kuitenkaan tule tulkita viitteenä siitä, että oppilasmäärän kasvaessa koulutuspalvelujen tuottaminen tulisi väistämättä halvemmaksi. Oppilasmäärän kasvulla edellisestä vuodesta ei tulosten mukaan ole vaikutusta oppilaskohtaisiin kustannuksiin, mutta oppilasmäärän vähentyminen edellisestä vuodesta nostaa kustannuksia.

² Verohinta saadaan kertomalla yksikkökustannus h kuntalaisen osuudella kunnan veropohjasta T (veropohjaosuus). Näin saatu tulo kerrotaan palvelua käyttävien kuntalaisten määrällä. Esi- ja perusopetusta tarkasteltaessa tulo $h * T$ kerrotaan kunnan oppilasmäärällä, koska tarkastelun kohteena ovat tuotokset ja menot oppilasta kohti. Siis verohinta = $h * T * \text{oppilasmäärä}$.

Korvamerkittyjä valtionosuuksia ei tulisi jakaa kuin joissakin erityistapauksissa.

Nykyinen valtionosuusjärjestelmä näyttää kannustavan lisäämään vammais- ja erityisoppilaiden osuutta.

Asukastiheyden kasvu vaikuttaa tulosten mukaan esi- ja perusopetuksen oppilaskohtaisia kustannuksia vähentävästi. Tutkimuksessa selvitettiin myös muiden syrjäisyystekijöiden vaikutusta esi- ja perusopetuksen oppilaskohtaisiin kustannuksiin. Tulosten mukaan mallit, joissa syrjäisyyttä mitattiin Tilastokeskuksen uudella asutusrakennemuuttujalla (Focalsum-mittari), oli selitysasteeltaan parempi kuin mallit, jossa syrjäisyyden kuvaajana oli asukastiheys, taajama-aste tai nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä käytetty syrjäisyysindikaattori. Tutkimusta varten kymmenluokkainen Focalsum-indikaattori muutettiin viisi-luokkaiseksi. Testatuissa malleissa vertailukohtana oli tiheimmin asuttuun luokkaan kuuluva väestö (ns. Focalsum 5. kvintiili).³

Tulosten mukaan vieraskielisten oppilaiden osuus kaikista oppilaista vaikuttaa esi- ja perusopetuksen kustannuksia lisäävästi. Vieraskielisten oppilaiden osuuden kasvu yhdellä prosenttiyksiköllä kasvattaa kustannuksia noin yhdellä prosentilla.

³ Focalsum-menetelmässä koko maa on jaettu neliökilometrin kokoisiin ruutuihin ja kunnan väestö jaettu luokkiin sen mukaan, kuinka tiheään asutulla alueella se asuu, kun myös henkilön ruudun ympärillä olevien ruutujen väkimäärä otetaan huomioon. Näin ollen Focalsum-menetelmä huomioi tilanteen, jossa kotitalous asuu harvaan asutulla alueella, mutta lähialueet saattavat olla hyvinkin tiheään asuttuja ja siksi palvelut ovat helposti ja tehokkaasti järjestettävissä heille. Focalsum-menetelmä ei rajaudu kuntarajojen sisäpuolelle, vaan se ottaa huomioon myös naapurikunnan puolella olevat ruudut ympäröivien ruutujen väestöä tarkasteltaessa. Focalsum-indikaattorista keskustellaan tarkemmin Lehtosen ym. (2008) tutkimuksessa.

Erityisoppilaiden osuuden kerroin on tilastollisesti vain heikosti merkitsevä. Kertoimen mukaan erityisoppilaiden osuuden yhden prosenttiyksikön kasvu nostaa kustannuksia noin 0,3 prosentilla.

Muista testatuista olosuhdetekijöistä kunnan kaksikielisyys ja ruotsinkielisessä opetuksessa olevien oppilaiden osuus, saamenkielisten oppilaiden osuus ja saaristoisuus lisäsivät kustannuksia.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän arviointia

Perusopetuksen nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä on käytössä yhteensä kymmenen eri kriteeriä, joiden pohjalta tuetaan kunnille valtionosuuden perusteena olevat laskennalliset yksikköhinnat. Keskeiset laskentakriteerit ovat kunnan asukastiheys, yläasteen oppilasmäärä ja vammaisoppilaiden määrä, jotka laskennassa koskettavat valtaosaa kunnista. Jäljelle jäävät kriteerit vaikuttavat vain osalle kunnista ja niiden taloudellinen merkitys on siksi kokonaisuuden näkökulmasta pieni. Kriteerien suuri määrä ja se, että eräät kriteerit otetaan huomioon osin kahteen kertaan (mm. asukastiheys, saaristoisuus), on omiaan heikentämään järjestelmän läpinäkyvyyttä.

Eräät nykyisin käytössä olevat valtionosuuskriteerit, kuten kaksikielisyys ja yläasteen oppilaiden osuus, saivat tätä tutkimusta varten tehdyssä tilastollisessa analyysissä lähes samat kertoimet kuin valtionosuuden laskennassa tällä hetkellä käytetään. Näiltä osin nykyinen

valtionosuusmalli näyttäisi siis toimivan varsin hyvin. Toisaalta osa nykyisistä kriteereistä näyttäisi tutkimustulosten perusteella ylikompensoivan kuntia. Tällaisia kriteereitä ovat esimerkiksi ruotsinkielisten oppilaiden osuus yli 50 prosentin osuuden osalta, erityisoppilaiden osuus, vammaisoppilaiden osuus, sekä saaristokuntakriteerit. Selkeää alikompensointiä näyttäisi nykyisessä rahoitusjärjestelmässä olevan vieraskielisten oppilaiden osuuden kohdalla.

Nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä olevien erityisoppilaiden ja vammaisoppilaiden osuudet kokonaisoppilasmäärästä ovat viime vuosina kasvaneet voimakkaasti. Vaikuttaa siltä, että kunnat ovat lisänneet näiden oppilaiden määrää korkeamman yksikköhinnan kannustamana. Näyttäisi siis siltä, että myös laskennallisen valtionosuusjärjestelmän kriteereillä voi olla ohjausvaikutusta kuntien toimintaan.

Nykyisessä esi- ja perusopetuksen valtionosuusjärjestelmässä kunnan asukastiheydellä on keskeinen merkitys asutusrakenteen mittarina. Tehtyjen mallinnusten perusteella kuitenkin Tilastokeskuksen kehittämä uusi Focalsum-indikaattori kuvaa kustannuseroja paremmin kuin asukastiheys, syrjäisyysindikaattori tai taajama-aste. ■

KIRJALLISUUS

- Lehtonen, S. & Lyytikäinen, T & Moisio, A. (2008), Kuntien valtionosuuskriteerit tarkastelussa: Esi- ja perusopetus, päivähoito, kirjastot ja kulttuuritoimi, VATT-keskustelu-aloitteita 451.
- Boadway, R. & Shah, A. (Eds.) (2007), Intergovernmental Fiscal Transfers -- Principles and Practice, Washington, D.C.: World Bank Public Sector Governance and Accountability Series.
- OECD (2006), Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)/3, OECD Working Papers.
- VM (2008), Talouspolitiikan strategia 2008, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 22/2008.