Kunta- ja aluehallinto-osasto/
Hallitusneuvos Eeva Mäenpää ja
Finanssiasiantuntija Unna Heimberg

15.11.2022

Perustuslakivaliokunta

HE 155/2020 vp Asiantuntijakuuleminen 16.11.2022

Hallituksen esitys kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriötä kuultavaksi kokoukseen 16.11.2022 sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 21 ja 32 §:n muuttamisesta (HE 155/2022 vp).

Asiantuntijalausuntona valtiovarainministeriö esittää seuraavaa.

1. Esityksen sisällöstä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021, jäljempänä valtionosuuslaki) siten, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennettaisiin 1,50 prosenttiyksiköllä. Vuoden 2023 alusta valtionosuuprosentti olisi 22,09 prosenttia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen vuonna 2023 kohdistuvista määräaikaisista vähennyksistä, joita olisivat pitkäaikaistyöttömien eläketuen menojen vähennys 0,18 euroa asukasta kohden (1 miljoona euroa) sekä kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän päättymiseen liittyvä vähennys 1,81 euroa asukasta kohden (10 miljoonaa euroa).

Esityksessä arvioidaan ehdotusten vaikutuksia kuntien vuoden 2023 valtionosuuteen koko maan tasolla sekä yksittäisten kuntien osalta. Esityksessä ehdotettuja muutoksia merkittävämmät vaikutukset valtionosuuksiin on kuitenkin vuoden 2023 alusta voimaan tulevalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksella ja siihen liittyvällä rahoituksen siirrolla sekä yksittäisen kunnan kannalta erityisesti valtionosuuslain mukaisilla tasauselementeillä.

2. Esityksen suhde perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön

2.1 Valtionosuusprosentin alentaminen

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä

toteutetaan osaltaan etenkin perustuslain 16 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuja velvoitteita turvata sivistykselliset oikeudet sekä riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta (PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Kuntien verotusoikeuden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVM 10/1998 vp, s. 35, PeVL 41/2002 vp, s. 2/I). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi muodostuu se, että oikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 11/2011 vp, s. 2/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II). Tätä mahdollisuutta kaventaa kuntien valtionosuustehtävien omavastuuosuuden kasvattaminen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtionosuusprosentin alentamista koskevaa esitystä lausunnoissaan PeVL 12/2011 vp ja PeVL 34/2013 vp.

Arvioidessaan valtionosuusprosentin alentamista 2,7 prosenttiyksiköllä vuodelle 2012 valiokunta piti alennusta ja muita samassa yhteydessä tehtyjä muutoksia koko kuntakenttä huomioon ottaen merkittävinä. Hallituksen esityksen tai valtiovarainministeriöltä saadun selvityksen perusteella oli käytännössä mahdotonta kattavasti arvioida ehdotettujen muutosten merkitystä kuntien tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Tällainen arviointi tulisi tehdä kuntien verotulojen ja muiden tulojen sekä valtionosuuksien ja verontasausten muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Valiokunta arvioi, että lakiehdotusten toteuttaminen ei kuitenkaan merkittävästi vaarantanut perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. (PeVL 12/2011 vp, s. 3).

Lausunnossa 34/2013 vp perustuslakivaliokunta arvioi esitystä kuntien valtionosuusprosentin alentamisesta 1,39 prosenttiyksiköllä, jolloin vuonna 2014 valtionosuusprosentti oli 29,57 ja kuntien omarahoitusosuus 70,43 prosenttia valtionosuustehtävien lakennallisista kustannuksista. Valtionosuusprosentin alentaminen ja muut valtinosuusprosentin määräytymiseen vaikuttavat muutokset vähensivät valtionosuuksia nettona kaikkiaan 352,5 miljoonaa euroa vuonna 2014. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että verotulojen samoin kuin valtionosuuksien osuus kuntien tuloista vaihtelee suuresti. Tämän vuoksi valtionosuusprosentin alennus voi kuntakohtaisesti heikentää kykyä vastata palveluvelvoitteista sekä kaventaa itsenäistä taloudellista päätösvaltaa ja kunnan yleistä toimialaa. Lisäksi kunnan verotulojen lisääminen tuloveroprosenttia nostamalla voi johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun. Ehdotettu valtionosuusprosentin alennus oli valiokunnan mukaan kuntatalouden ja yksittäisten kuntien kannalta merkittävä. Merkittävyyttä korostivat lyhyellä aikavälillä toteutetut aikaisemmat valtionosuusprosentin

alennukset ja kuntataloutta rasittavien toimenpiteiden yhteisvaikutukset. Kuntien ja valtion välisten rahoitussuhteiden muutokset voivat vähitellen murentaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista perustaa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta arvioi, etteivät tässä laajuudessa ehdotettu kuntien valtionosuusprosentin alentaminen ja omarahoitusosuuden korotus vaaranna sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. (PeVL 34/2013, s. 3).

Nyt kyseessä olevassa esityksessä ehdotetaan peruspalvelujen valtionosuusprosenttia alennettavaksi 1,50 prosenttiyksiköllä vuodelle 2023. Valtionosuusprosentin laskua selittää pääosin tekninen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksesta johtuva järjestelmän sisällä tehtävä muutos, jossa vuonna 2023 käyttöön otettavat uudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, asukasmäärän kasvun ja syrjäisyyden lisäosat rahoitetaan valtionosuusjärjestelmän sisällä valtionosuusprosenttia pienentämällä. Tältä osin valtionosuus ei koko maan tasolla laske, vaan se jakautuu kuntien välillä eri tavalla uusien määräytymistekijöiden perusteella. Todellista laskua valtionosuusprosenttiin sen sijaan merkitsee vuosien 2023–2026 julkisen talouden suunnitelman mukainen 33 miljoonan euron valtionosuuden pysyvä vähennys.

Valtionosuusprosenttia ehdotetaan nyt alennettavaksi toisena vuotena peräkkäin, sillä kuluvalle vuodelle valtionosuusprosenttia alennettiin 2,08 prosenttiyksiköllä. Toisaalta kunnille on vuosina 2020 ja 2021 maksettu varsin merkittäviä valtionosuuden määräaikaisia korotuksia koronavirusepidemiasta johtuen sekä korotettu yhteisöveron jako-osuutta vuosina 2020 ja 2021. Vuoden 2023 kuntatalousohjelman (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:57, s. 11, linkki) mukaan kuluva vuosi 2022 näyttää kuntatalouden tunnuslukujen perusteella hyvältä erityisesti verotulojen hyvän kasvun ansiosta. Vuosi 2023 on kuntatalouden kehitysarviossa jopa ennätyksellisen vahva sote-uudistukseen liittyvien ajoitustekijöiden vuoksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen nettokustannukset siirtyvät pois kuntien vastuulta vuoden 2023 alusta alkaen, mutta uudistuksen kuntien verotuloja leikkaava vaikutus ei näy vielä ensi vuonna täysimääräisesti kunnallis- ja yhteisöverotuloissa. Osa aiempien vuosien kunnallis- ja yhteisöverotuloista tilittyy vuodelle 2023 vanhojen kunnallisvero-prosenttien ja yhteisöverotulojen jako-osuuksien mukaisesti. Tämän arvioidaan vahvistavan kuntataloutta 1,2 mrd. eurolla vuonna 2023. Vuosikate riittää selvästi kattamaan poistot ja toiminnan ja investointien rahavirran ennustetaan olevan noin 1,2 mrd. euroa positiivinen vuonna 2023.

Yksittäisten kuntien kannalta merkittävin vaikutus valtionosuuksiin vuonna 2023 on sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksella ja siihen liittyvillä valtionosuuden muutosrajoittimella (30 §), pysyvällä siirtymätasauksella (31 §) ja verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tehdyillä muutoksilla (26 §). Uudistuksesta aiheutuva kunnan tasapainotilan muutos on enintään +/-60

euroa/asukas, mikä vastaa enimmillään noin +/- 0,5 kunnallisveroprosenttiyksikön tuoton määrää syksyn 2022 laskelmien perusteella. Yksittäisellä kunnalla valtionosuuden ja verotulojen osuus tuloista saattaa uudistuksen johdosta muuttua huomattavasti. Yksittäisten kuntien tilannetta arvioidaan tarkemmin esityksessä kohdassa 3.2.4. Kuntakohtaiset valtionosuudet vuonna 2023 sekä jäljempänä lausunnon kohdassa 3 ja 4.

Nyt kyseessä olevassa esityksessä esitettyjen muutosten ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan voida katsoa vaarantavan sitä, että kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvitä erityisesti lakisääteisistä tehtävistään, eikä kuntien toimintaedellytyksiä heikennetä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

2.2 Kuntien negatiiviset valtionosuudet

Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta on myös edellyttänyt, että kuntien talouteen vaikuttavaa lainsäädäntöä toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 17/2021 vp, s. 16, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta painotti hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä (HE 241/2020 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 17/2021 vp, s. 16), että rahoitusmallin vaikutuksia ja toimivuutta on tarkoin seurattava myös yksittäisten kuntien talouden kestävyyden ja suorituskyvyn kannalta sekä tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vaikutuksia kuntien valtionosuuteen ja kuntakohtaisiin valtionosuuksiin vuonna 2023 on kuvattu esityksen kohdassa 3.2.4 sekä lausunnon kohdassa 3. Syyskuussa 2022 käytettävissä olevien tietojen mukaan vuonna 2023 olisi arviolta kahdeksan kuntaa, joilla peruspalvelujen valtionosuus olisi negatiivinen.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa negatiivisen valtionosuuden tilanteeseen vuoden 2022 loppuun voimassa olevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain säätämisen yhteydessä (PeVL 29/2009 vp, s. 3). Vuonna 2010 arviolta vain yksi kunta joutui esityksen perustelujen mukaan maksamaan negatiivisen valtionosuuden valtiolle. Järjestely ei valiokunnan

mielestä vaarantanut tällöin sillä tavoin kuntien mahdollisuutta päättää itsenäisesti omasta taloudestaan ja huolehtia lakisääteisistä perusoikeuksien turvaamiseen liittyvistä tehtävistään, että se muodostuisi perustuslain vastaiseksi. Negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui valiokunnan mielestä kuitenkin yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon perusperiaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Valiokunta näki jatkossa olevan siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois. Valiokunnan mukaan tällöin on kuitenkin otettava huomioon muun muassa kuntien palvelujen järjestämisessä tekemien omien valintojen (esimerkiksi niin sanottu opetustoimen ylläpitäjämalli) vaikutukset valtionosuuksiin siten, että valtionosuuksien laskentatapa muodostuu kuntien välillä oikeudenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellä mainittua lausuntoa voidaan tulkita niin, että negatiivisen valtionosuuden tilanne ei olisi perustuslain vastainen sinällään, jos kunnille jää edelleen riittävästi taloudellista liikkumavaraa ja kunnat kykenevät selviytymään palvelujen järjestämisestä. Lisäksi perustusvaliokunta on tuonut lausunnossa esille sen, että järjestelmän tulee olla myös kuntien välillä oikeudenmukainen. Tällöin ei olisi perusteltua jättää negatiivista valtionosuutta perimättä sen johtuessa esimerkiksi siitä, että kunnalla on jatkossa jäljelle jääviin kustannuksiin nähden suhteessa enemmän verotuloja käytettävissä.

Esityksessä on arvioitu peruspalvelujen valtionosuuden lisäksi niitä muita tekijöitä, jotka vaikuttavat yksittäisen kunnan valtionosuusmaksatuksen lopputulokseen. Tarkempaa arviointia kuntien rahoituksen riittävyydestä esitetään vielä jäljempänä lausunnon kohdassa 3 ja 4. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kunnilla on edellytykset selviytyä tehtävistään negatiivisesta valtionosuudesta huolimatta, kun otetaan huomioon rahoituksen kokonaisuus. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota rahoitusjärjestelmän muutoksen oikeudenmukaisuuteen kuntien välillä suhteessa sote-uudistuksen vaikutusten tasaamiseen.

Kunnan taloudellinen tilanne saattaa kuitenkin olla erityisen heikko uudistuksesta riippumatta. Tällaisessa tilanteessa käytettävissä ovat harkinnanvarainen valtionosuuden korotus ja viime kädessä arviointimenettely, jossa selvitetään kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut.

Valtiovarainministeriö seuraa tarkoin vuoden 2023 alusta voimaan tulevan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain vaikutuksia kuntien taloudelliseen tilanteeseen ja kuntien edellytyksiin selviytyä peruspalveluiden rahoituksesta sekä arvioi mahdollisia valtionosuuden perusteisiin jatkossa tarvittavia muutoksia.

3. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen vaikutus kuntien valtionosuuteen

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen yhteydessä kuntien talouden kokonaisuus muuttuu merkittävästi, kun kunnista siirretään sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen kustannuksia vastaavasti tuloja hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tuloja siirtyy kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta, kunnallis- ja yhteisöverosta sekä veromenetysten korvauksista. Koko maan tasolla tuloja siirtyy kustannuksia vastaava määrä, mutta kuntakohtaisesti siirtyvien tulojen ja kustannusten välillä on eroa. Kuntakohtaisesti siirtyvät kustannukset ja tulot eivät ole keskenään yhtä suuret. Epäsuhta johtuu muun muassa vaihtelevista kustannusrakenteista, kunnan veropohjan vahvuudesta ja ikärakenteesta.

Sote-uudistuksen lähtökohtana on, että yhdenkään kunnan taloudelliset muutokset eivät saa uudistuksen seurauksena olla kohtuuttoman suuria. Uudistuksen kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi rahoitusmalliin sisältyy kaksi tasauselementtiä, jotka rajaavat uudistuksen aiheuttamia vaikutuksia. Muutosrajoitin kompensoi siirtyvien kustannusten ja tulojen erotuksesta 60 prosenttia. Jos kustannuksia siirtyy tuloja enemmän, on muutosrajoitin negatiivinen ja päinvastoin. Toinen tasauselementti, järjestelmämuutoksen tasaus, tasaa kunnan talouden tasapainossa tapahtuvaa muutosta, huomioiden myös muutosrajoittimen. Tasaus on porrastettu niin, että uudistuksen ensimmäisenä vuonna talouden tasapaino ei saa muuttua lainkaan ja uudistuksen viidentenä vuonna tasapaino saa muuttua enintään +/-60 euroa asukasta kohden. Jos kunnan talouden tasapainotilanne kohenee uudistuksen myötä, on järjestelmämuutoksen tasaus negatiivinen ja päinvastoin.

Tasauselementit toimeenpannaan kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Tasauselementit joko lisäävät tai vähentävät kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuodesta 2023 alkaen.

Suuret negatiiviset tasauselementit johtavat eräiden kuntien osalta siihen, että valtionosuus painuu kokonaisuudessaan negatiiviseksi. Uudistuksen lähtökohtien mukaisesti kyseisten kuntien taloudellinen tilanne ei kuitenkaan muutu kohtuuttomasti. Taulukossa 1 kuvataan kunnan talouden tasapainon (vuosikate poistojen jälkeen) muutos vuoden 2022 tasossa. Uudistuksen jälkeisessä tasapainossa on otettu huomioon muutosrajoitin sekä täysimääräinen järjestelmämuutoksen tasaus.

Taulukko 1. Kunnan talouden tasapaino ennen uudistusta ja uudistuksen jälkeen vuoden 2022 tasossa, euroa asukasta kohden. Negatiivisen valtionosuuden kunnat.

Kunta	Tasapaino ennen uudistusta	Tasapaino uudistuksen jälkeen	Muutos
Eurajoki	220	280	60

Hanko	440	490	49
Harjavalta	442	502	60
Inkoo	50	6	-44
Kaavi	42	102	60
Kaskinen	-379	-319	60
Kemi	29	89	60
Pertunmaa	-621	-561	60
Sodankylä	123	183	60
Tampere	-41	8	49
Vimpeli	340	331	-9
Koko maa	104	108	4

4. Arviointia yksittäisten kuntien taloudesta ja mahdollisuudesta selviytyä tehtävistään vuonna 2023

Kunnan talouden muutosta on olennaista arvioida kokonaisuutena. Kunnilla, joilla valtionosuus painuu negatiiviseksi, ovat sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen kustannukset olleet kunnan talouden kokoon suhteutettuna suuret. Nopeasti kasvavien sote-kustannusten poistuminen kuntien taloudesta helpottaa jatkossa talouden suunnittelua ja järjestämistä. Tuloja siirtyy kustannuksiin verrattuna vähemmän.

Valtiovarainministeriö seuraa ja arvioi kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista valtion talousarviovalmistelun ja julkisen talous suunnitelman yhteydessä valmisteltavassa Kuntatalousohjelmassa. Arvioinnissa hyödynnetään valtiovarainministeriöissä laadittua kuntakohtaista painelaskelmaa kuntien talouden kehityksestä.

Taulukossa 2 kuvataan painelaskelman mukaisia arvioita kuntien toiminnan ja investointien rahavirrasta vuosina 2022 ja 2023. Toiminnan ja investointien rahavirta kuvaa vuosikatteen riittävyyttä poistoihin ja nettoinvestointeihin. Painelaskelmaan liittyy luonnollisesti paljon epävarmuuksia, eikä se huomioi kuntien omia sopeutustoimenpiteitä. Taulukossa esitettyjä lukuja voidaan siis pitää suuntaa antavina. Toiminnan ja investointien rahavirtaan vaikuttaa sote-uudistuksen tasauselementtien lisäksi arvioitu kustannus- ja verokehitys, sekä kuntien itse arvioimat suunnitelmien mukaiset poistot ja nettoinvestoinnit.

Taulukko 2. Arvioitu toiminnan ja investointien rahavirta vuosille 2022 ja 2023, euroa asukasta kohden. Negatiivisen valtionosuuden kunnat.

Kunta	**2022**	**2023**
Eurajoki	-82	-158
Hanko	361	756
Harjavalta	353	915
Inkoo	-1 845	-1 254

Kaavi	-1 013	-427
Kaskinen	-398	27
Kemi	-614	-108
Pertunmaa*	2 702	-509
Sodankylä	-24	-112
Tampere	-62	-86
Vimpeli	-76	-45

*Satunnainen erä parantaa tulosta kertaluonteisesti yli 3 000 €/asukas.

Painelaskelman perusteella voidaan arvioida, että usealla negatiivisen valtion-osuuden kunnalla rahoituksen tasapaino vahvistuu vuonna 2023, kun sote-kustannukset poistuvat kuntien taloudesta. Tähän vaikuttaa osaltaan myös aikaisemmilta verovuosilta korkeammilla veroprosenteilla tilitettäväksi tulevat verotulot, jotka kertaluonteisesti vahvistavat kuntataloutta. Joissakin kunnissa nettoinvestoinnit pysyvät uudistuksen jälkeen korkealla tasolla, mikä näyttäytyy heikompana toiminnan ja investointien rahavirtana sekä lainakannan kasvuna.

Negatiivisen valtionosuuden kunnissa kunnan omilla verotuloilla tulee jatkossa olemaan entistä suurempi vaikutus kunnan talouden kestävyyteen. Pidemmällä aikavälillä onkin syytä seurata ja arvioida, miten negatiivisen tai erittäin pienen valtionosuuden kunnissa verotulot kehittyvät.