

Sote-uudistus – kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitus sote-uudistuksessa

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja tätä myötä niiden kustannukset on tarkoitus siirtää kunnilta hyvinvointialueille. Tästä syystä kuntien tuloja siirrettäisiin valtiolle, joka rahoittaisi hyvinvointialueiden toimintaa.

Rahoituksen siirto on tarkoitus toteuttaa vähentämällä kunnilta peruspalvelujen valtionosuuksia, kunnallisveroa, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta. Kuntien verotulojen vähentämistä vastaavasti korotettaisiin valtion ansiotuloverotusta ja valtion osuutta yhteisöveron tuotosta. Kuntalaisten ansiotuloverotuksen taso säilyisi käytännössä ennallaan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhtenä tavoitteena on hillitä julkisten menojen kasvua. Julkinen talous ei uudistuksen vuoksi näyttäisi vahvistuvan 2020-luvun aikana, sillä uudistukseen sisältyy merkittäviä muutuskustannuksia. Lisäksi rahoitusmallin sisältämät kannusteet kustannusten kasvun hillintään toimitusvälineinä täysipainoisesti vasta vuodesta 2030 lähtien. Uudistuksen rakenteellisilla muutoksilla ja muutoin toteutettavilla toiminnallisilla uudistuksilla on kuitenkin mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannusten kasvun hillintää.

Uudistus siirtäisi kasvavat ikääntymismenot ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit pois yksittäisten kuntien vastuulta. Tämä parantaisi kunnan talouden ennustettavuutta ja hallittavuutta huomattavasti erityisesti pienemmissä kunnissa.

Uudistuksella ei lähtökohtaisesti parannettaisi eikä heikennettäisi kunnan rahoitusasemaa.

Kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittäisivät tulevaisuudessa eniten talouskasvu, työllisyyskehitys ja väestön rakenteen ja määrän muutokset.

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli merkitsisi muutoksia suhteessa alueiden kunnilta siirtyviin kustannuksiin. Rahoitus pääosin nousisi suhteessa lähtötasoon niillä alueilla, joissa tarvevakioidut menot ovat korkeammat kuin maassa keskimäärin. Niillä hyvinvointialueilla, joilla tarvevakioidut menot ovat matalammat kuin maassa keskimäärin, laskennallinen rahoitus sen sijaan laskisi.

Muutosta rajattaisiin seitsemän vuoden siirtymäkaudella ja toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Siirtymäkauden aikana hyvinvointialueiden rahoitusta tarkistettaisiin vuosittain palvelutarpeen kasvuarvion ja kustannustason nousun perusteella, mikä

kasvattaisi alueiden rahoitusta. Hyvinvointialueen rahoituksen määrään vaikuttavat myös hyvinvointialueen ikärakenteen ja erityisesti sairastavuuden tuleva kehitys.

Kuntien rahoitus

Kustannusten ja tulojen siirto

Hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien kustannukset vuoden 2020 tasossa ovat 19,86 miljardia euroa. Kunnilta siirrettäisiin vastaavasti tuloja alentamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia, veroperustemuutoksista johtuvia veromenetysten korvauksia sekä kunnallis- ja yhteisöverotuloja.

Kunnallisveroprosentteja alennettaisiin tasauksellisesti 13,26 prosenttiyksikköä, jolloin hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyisi 12,8 miljardin euron kunnallisverotulo. Kuntien yhteisöveron jako-osuutta alennettaisiin alustavan arvion mukaan 10,71 prosenttiyksiköllä siten, että se vastaisi kolmanneksen siirtoa kuntien yhteisöverosta hyvinvointialueiden rahoitukseen vuoden 2020 tasolla.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta siirrettäisiin hyvinvointialueisiin vuoden 2020 tasossa yhteensä 4,9 miljardia euroa ja veromenetysten korvauksista siirrettäisiin noin 1,6 mrd. euroa. Peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista siirtyisi hyvinvointialueille keskimäärin 70 prosenttia. Määrä vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta valtionosuustehtävien todellisista kustannuksista. Tämän lisäksi valtionosuuden lisäosista siirrettäisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen 70 prosentin mukainen osuus. Vastaava osuus siirrettäisiin myös veroperustemuutoksista aiheutuvista veromenetysten korvauksista.

Tehtävien järjestämisvastuun siirron yhteydessä kunnista hyvinvointialueille siirtyvät tulot ja kustannukset vastaavat koko maan tasolla toisiaan. Kunnista hyvinvointialueille siirtyvät tulot ja kustannukset poikkeavat kuitenkin kuntakohtaisesti toisistaan. Siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tasattaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä määräytymistekijällä.

Uusi valtionosuusjärjestelmä

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää muutettaisiin, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Perusrakenne ja kriteerit säilyisivät kuitenkin pitkälti ennallaan – suurin muutos koskisi juuri ns. sote-perustaisten osien poistamista järjestelmästä. Muutoksia on tehty myös erityisesti tulojen tasausjärjestelmään.

Laskennallisten kustannusten ikärakenteessa huomioitaisiin kunnan valtionosuustehtävien painottuminen varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen eli 0–15-vuotiaiden ikäluokkiin. Edellä mainittujen ikäluokkien lisäksi laissa säädettäisiin vain yhdestä yhteisestä 16 vuotta täyttäneiden ikäluokasta.

Sairastavuus poistettaisiin valtionosuusjärjestelmän määräytymistekijöistä. Ikäluokkiin sitomattomat laskennalliset kustannukset olisivat muutoin voimassa olevan lain mukaiset eli laissa säädettäisiin vieraskielisyydestä, kaksikielisyydestä, saaristoisuudesta, työttömyyskertoimesta, asukastiheyskertoimesta sekä koulutustaustakertoimesta.

Vieraskielisyyden laskentaa muutettaisiin siten, että kunnan suhteellisen osuuden verrattuna vastaavaan alimpaan osuuteen kunnista sijaan käytettäisiin vieraskielisten määrää. Koulutustaustan laskentatapaa muutettaisiin siten, että koulutustaustakertoimen laskennassa käytettäisiin suhteellisen osuuden vertailuna koko maan vastaavaa osuutta nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä käytössä olevan maan alimman osuuden sijaan.

Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä huomioitaisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla, jolla pyritäisiin kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Lisäksi säädettäisiin uudesta asukasmäärän kasvun lisäosasta, jonka tarkoituksena olisi korvata kasvaville kunnille asukasmäärän kasvusta aiheutuvia kustannuksia ja investointitarpeita. Uudet lisäosat rahoitettaisiin kuntien peruspalvelujen valtionosuuden sisältä.

Muina lisäosina laissa säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden sekä saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteista sillä poikkeuksella, että syrjäisyydenvuonon määrittelyssä siirryttäisiin käyttämään nykyisen linnuntien sijaan tiestön huomioivaa määrittelytapaa.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen merkitys ja vaikutus muuttuisi huomattavasti, kun kuntien verotuloista merkittävä osuus siirretään tulevien hyvinvointialueiden rahoitukseen, ts. tasausraja alenee merkittävästi verrattuna nykytilanteeseen.

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentatapaa muutettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tasausvähennysprosentiksi säädettäisiin kiinteä 10 prosenttia tasausrajan ylittävistä asukaskohtaisesta euromäärästä ja tasauslisää kunta saisi 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Nykyjärjestelmässä tasauslisäprosentti on 80 ja tasausvähennysprosentti lievästi progressiivinen alkaen 30:stä. Verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa huomioitaisiin myös kiinteistövero 50 prosentin osuudella lukuun ottamatta muita voimallaitoksia paitsi ydinvoimallaitoksia.

Tasausjärjestelyt

Tehtävien järjestämistäsiirrostä seuraavia muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä (ts. muutosrajoitin). Määräytymistekijällä tasattaisiin kunnista hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Muutos esitetään rajattavaksi 60 prosenttiin tulojen ja menojen erotuksesta, kunnille jäisi siis 40 prosentin omavastuu muutoksesta. Muutosrajoitin koskee sekä valtionosuuden lisäystä että vähennystä.

Koska uudistuksen kokonaisvaikutuksista tulee kunnissa merkittävät, rahoitusjärjestelmään tehtäviä muutoksia täydennettäisiin valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Talouden tasapainotilan muutoksia kohtuullistettaisiin viiden vuoden siirtymätasauksella, josta osa jäisi pysyväksi. Tasapainon muutoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä vuosikatetta vähennettyinä poistoilla.

Tasauksella turvattaisiin uudistusta edeltävä taloudellinen tilanne eli vuonna 2022 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantulovuonna. Sitä seuraavina vuosina enimmäismuutos kasvaisi porrastetusti +/-15 euroa asukasta kohden kohti viidennen vuoden pysyvää +/- 60 euron per asukas enimmäismuutosta. Pysyvä +/- 60 euron enimmäismuutos tarkoittaa tuloveroprosenttiin tuottoon suhteutettuna jokaisen kunnan osalta enintään +/- 0,6 prosenttiyksikön muutospainetta.

Hyvinvointialueiden rahoitus

Valtion rahoituksen tason määräytyminen

Valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen koko maan taso vuonna 2023 perustuisi kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien kustannusten vuoden 2021 tilinpäätöksen ja vuoden 2022 kuntien talousarviotietojen keskiarvon perusteella laskettuun yhteismäärään. Koko maan tasolla kustannusten pohjana käytettäisiin vuoden 2022 tasoa. Vuoden 2022 talousarviotieto tarkastettaisiin tilinpäätöstietojen mukaiseksi vuoden 2024 rahoitukseen.

Valtion rahoituksen tasoa korotettaisiin vuosittain laissa säädetyllä tavalla. Valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä ennakoitu palvelutarpeen kasvu otettaisiin huomioon koko maan tasolla THL:n some-mallin mukaisesti. Vuodesta 2025 lähtien palvelutarpeen kasvusta otettaisiin huomioon 80 prosenttia. Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua kuitenkin korotettaisiin mm. siirtymävaiheen kustannusten vuoksi 0,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2029. Kustannustason muutos otettaisiin huomioon hyvinvointialueiden hintaindeksin mukaisesti.

Valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otettaisiin täysimääräisesti huomioon hyvinvointialueiden järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos silloin, kun se aiheutuisi asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Lisäksi rahoituksen taso tarkistettaisiin jälkikäteen koko maan tasolla. Näin laskennalliset kustannukset eivät pääsisi erkanemaan todellisista kustannuksista.

Jos rahoituksen taso vaarantaisi muutoin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella olisi oikeus saada lisärahoitusta palvelujen turvaamiseksi.

Hyvinvointialueiden rahoitus olisi laskennallista ja yleiskatteista

Hyvinvointialueille myönnettäisiin valtion rahoitusta hyvinvointialueen asukasmäärän (n. 15 %) ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden (n. 80 %) perusteella. Lisäksi rahoitusta myönnettäisiin muiden alueellisia olosuhdetekijöitä kuvaavien tekijöiden perusteella (yhteensä n. 4 %), joita ovat asukastiheys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saaristoisuus, saamenkielisyys, ja pelastustoimen riskitekijät sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien perusteella (n. 1 %)

Hyvinvointialue päättäisi saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Hyvinvointialueella olisi oikeus valtion rahoituksen lisäksi periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä sekä päättää maksutulojen käytöstä. Hyvinvointialueelle voitaisiin myöntää valtionavustusta.

Siirtymäkausi tasaa muutosta nykytilaan

Hyvinvointialueen rahoituksessa otettaisiin huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja hyvinvointialueen alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten, että uudistuksen voimaantulovuonna erotus rajataan nolnaan euroon. Siirtymätasauksen määrä laskisi vuosittain seitsemän vuoden mittaisella siirtymäkaudella, niin että vuonna 2029 maksimuutos rajattaisiin +200 ja -100 asukasta kohden laskettuna. Enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasattaisiin toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

Lisätietojen antajat:

Kuntien rahoitus:

finanssineuvos

Markku Nissinen, VM
puh. 02955 30314

neuvotteleva virkamies

Ville Salonen, VM
puh. 02955 30388

Hyvinvointialueiden rahoitus:

neuvotteleva virkamies

Miikka Vähänen, VM
puh. 02955 30341

erityisasiantuntija

Jenni Jaakkola, VM
puh. 02955 30493

Sähköpostit:

etunimi.sukunimi@vm.fi