

Kannattaako sote-menoja lisätä vai vähentää vuosina 2018 ja 2019?

Maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä esitetään uudistettavaksi myös laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Käsittelyssä olevaan lakiesitykseen osaksi uuden kunnan valtionosuuslainsäädäntöä on sisällytetty viisiosainen tasausjärjestely, josta yksi osa, sote-muutosrajoitin (27 §), on aiheuttanut paljon keskustelua viime aikoina.

Sote-muutosrajoittimen tarkoitus on tasata sitä eroa, joka syntyy, kun jokaisesta kunnasta siirtyy maakuntien rahoitukseen eri määrä tuloja kuin kunnasta siirtyy maakuntaan tehtäviä ja kustannuksia. Sote-muutosrajoittimen lisäksi tulojen ja kustannusten siirrosta syntyvää eroa tasataan myös tulopohjan tasaukseen tehtävillä muutoksilla (tasausprosenttien muutos ja kiinteistövero mukaan verotuloihin perustuvaan tasaukseen), viiden (5) vuoden siirtymäajalla ja toistaiseksi pysyväksi eräksi kunnan valtionosuuteen jäävällä +/- 100 €/asukas enimmäismuutosten rajauksella.

Sote- ja maakuntauudistuksen kuntataloudellista vaikutusta tasaava järjestelmä on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Kysymykset liittyvätkin tällä hetkellä siihen, miten kunnissa kannattaisi toimia. Minkälainen vaikutus kuntien vuosien 2018 ja 2019 sote-kustannuksilla on kuntien talouteen uudistuksen jälkeen vuodesta 2020 eteenpäin? Kannattaako kunnan mieluummin lisätä vai vähentää sote-kustannuksia vuosina 2018-2019 ennen uudistuksen voimaantuloa?

Pysyvä vaikutus uuden kunnan talouteen

Sote-muutosrajoittimesta johtuen kuntien sote-kustannuksilla on suora ja pysyvä vaikutus uuden kunnan valtionosuuteen vuodesta 2020 alkaen. Tämä johtuu siitä, että uudistuksen muuttuneesta voimaantuloajankohdasta johtuen uudistuksen lopulliset siirtolaskelmat lasketaan kuntien vuosien 2018-2019 todellisten kustannusten keskiarvon perusteella.

Sote-muutosrajoittimen euromäärä lasketaan kunnan vuosien 2018 ja 2019 tilinpäätöstietoihin perustuen. Muutosrajoittimen euromäärä lisää tai vähentää uuden kunnan valtionosuutta pysyvästi vuodesta 2020 alkaen. Muiden tekijöiden pysyessä muuttumattomana, sote-muutosrajoitin on sitä suurempi, mitä pienemmät kunnan sote-menot vuosina 2018-2019 ovat. Vastaavasti sote-muutosrajoittimen euromäärä on sitä pienempi, mitä suuremmat kunnan sote-menot vuosina 2018-2019 ovat. Kapea-alaisesti yksinomaan uuden kunnan valtionosuuden määrän näkökulmasta tarkasteltuna kunnilla on suora kannustin vähentää sote-menoja vuosina 2018-2019.

Prosentin kustannussäästö lisää valtionosuutta esimerkkikunnissa 15-25 euroa asukasta kohden

Sote-muutosrajoittimen toimintalogiikan avaamiseksi valtiovarainministeriö on julkaissut Alueuudistus.fi-sivustolla valtionosuussimulaattorin. Simulaattori on Excel-työkirja, jossa kustannusten ja tulojen siirto kunnista maakuntiin ja uuden kunnan talouden muodostuminen on esitetty kuntakohtaisesti. Uusin simulaattorin versio on kesäkuulta 2017.

Valtionosuussimulaattori kertoo esimerkiksi sen, minkälainen vaikutus kunnan sote-menojen yhden prosentin (1 %) vähentämisellä vuosina 2018-2019 on muutosrajoittimeen ja sitä kautta uuden kunnan valtionosuuteen vuodesta 2020 alkaen. Sote-muutosrajoittimen laskentaa ja kustannussäästön vaikutusta muutosrajoittimen euromäärään on havainnollistettu esimerkkikuntien osalta taulukoissa 1 ja 2. Esimerkkikuntia koskevassa tarkastelussa prosentin kustannussäästö sote-kustannuksissa lisää kunnan valtionosuutta muutosrajoittimesta johtuen 15-25 euroa asukasta kohden.

Taulukko 1. Sote-muutosrajoitin kunnissa, joissa siirtyvät tulot ovat siirtyviä kustannuksia suuremmat, euroa / asukas

	Espoo		Taivalkoski		Kangasala		Kangasniemi	
	säästö -1,0 %		säästö -1,0 %		säästö -1,0 %		säästö -1,0 %	
A Siirtyvät sote-kustannukset	2 556	2 531	3 730	3 693	2 590	2 564	4 016	3 976
B Siirrettävät tulot	3 297	3 297	3 981	3 981	2 833	2 833	4 028	4 028
C Siirtyvien tulojen ja kustannusten erotus, ennen tasausmekanismeja	-741	-766	-251	-288	-243	-268	-12	-52
Uudistuksen tasausmekanismit:								
D Muutokset tulopohjan tasauksessa	464	464	-480	-480	93	93	-378	-378
E Siirtyvien tulojen ja kustannusten erotus, ennen muutosrajoitinta	-276	-302	-731	-769	-149	-175	-390	-430
Uudistuksen tasausmekanismit:								
F Sote-muutosrajoitin (60 %), pysyvä lisä uuden kunnan valtionosuuteen	170	185	443	465	93	109	238	262
G Kustannusten vähentämisen (-1,0 %) vaikutus muutosrajoittimen euromäärään 2020-->	>> muutos +15 €/as		>> muutos +22 €/as		>> muutos +16 €/as		>> muutos +24 €/as	

Ilman uudistuksen tasausmekanismeja taulukon 1 kunnat olisivat olleet tulojen ja kustannusten siirron näkökulmasta uudistuksen häviäjiä, sillä näissä kunnissa siirtyy maakuntien rahoitukseen enemmän tuloja (rivi B), mitä kunnasta siirtyvien tehtävien kustannukset (rivi A) ovat (erotus rivillä C). Vastaavasti ilman tasausmekanismeja taulukon 2 kunnat olisivat olleet uudistuksen voittajia, sillä näissä kunnissa tuloja (rivi B) maakuntien rahoitukseen siirtyy vähemmän, mitä kunnan kustannukset (rivi A) vähenevät tehtävien siirtyessä maakuntien vastuulle (erotus rivillä C).

Kunnan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävä viisiosainen tasausjärjestelmä vaikuttaa eri kunnissa eri tavalla. Uudistuksen viidestä tasausmekanismista kolme sisältyy taulukoiden 1 ja 2 laskelmaan (rivit D ja F). Vaikka viime aikojen keskustelu on painottunut sote-muutosrajoittimeen, usealle kunnalle verotuloihin perustuvaan tasaukseen tehtävät muutokset (tasausprosenttien muutos ja kiinteistövero mukaanotto) ovat euromääräiseltä vaikutukseltaan suuremmat (rivi D). Taulukoiden 1 ja 2 yksinkertaistamiseksi verokustannusten alenema sisältyy rivin D ja muutosrajoittimen neutraalisuus rivin F lukuihin.

Taulukko 2. Sote-muutosrajoitin kunnissa, joissa siirtyvät kustannukset ovat siirtyviä tuloja suuremmat, euroa / asukas

	Muonio		Karstula		Luumäki		Iisalmi	
	säästö -1,0 %		säästö -1,0 %		säästö -1,0 %		säästö -1,0 %	
A Siirtyvät sote-kustannukset	4 260	4 218	3 949	3 910	3 885	3 846	3 522	3 487
B Siirrettävät tulot	3 723	3 723	3 491	3 491	3 676	3 676	3 505	3 505
C Siirtyvien tulojen ja kustannusten erotus, ennen tasausmekanismeja	537	495	458	419	208	170	17	-18
Uudistuksen tasausmekanismit:								
D Muutokset tulopohjan tasauksessa	-254	-254	-479	-479	-194	-194	-211	-211
E Siirtyvien tulojen ja kustannusten erotus, ennen muutosrajoitinta	284	241	-20	-60	14	-25	-194	-229
Uudistuksen tasausmekanismit:								
F Sote-muutosrajoitin (60 %), pysyvä vähennys/lisä uuden kunnan valtionosuuteen	-166	-141	16	40	-5	19	120	141
G Kustannusten vähentämisen (-1,0 %) vaikutus muutosrajoittimen euromäärään 2020-->	>> muutos +25 €/as		>> muutos +24 €/as		>> muutos +24 €/as		>> muutos +21 €/as	

Sote-muutosrajoitin on 60 prosenttia siirtyvien tulojen ja kustannusten erotuksesta (rivi E) sen jälkeen, kun myös tulopohjan tasaukseen tehdyt muutokset (rivi D) on otettu huomioon. Kuntien omalle vastuulle jää loppuosa, 40 prosenttia siirtyvien tulojen ja kustannusten erotuksesta tulopohjan tasausmuutoksen huomioon ottamisen jälkeen. Kustannussäästöjen tekeminen vaikuttaa kunnasta maakuntiin siirtyviin kustannuksiin (rivi A), mutta ei siirrettäviin tuloihin yksittäisen kunnan tasolla (rivi B) eikä myöskään tulopohjan tasaukseen tehtäviin muutoksiin (rivi D). Täten kustannussäästö muuttaa myös muutosrajoittimen euromäärää (rivi F). Esimerkkikunnissa prosentin kustannussäästö sote-kustannuksissa lisää kunnan valtionosuutta muutosrajoittimesta johtuen 15-25 euroa asukasta kohden (rivi G).

Eri toimijoilla eri intressit

Vastaus kysymykseen, kannattaako kuntien sote-menoja lisätä vai vähentää tulevana vuosina, riippuu paitsi näkökulman laajuudesta ja tarkasteltavan aikajänteen pituudesta, myös siitä, minkä toimijan näkökulmasta asiaa lähestyy. Edellä esitetty tarkastelu koski vain kuntaa ja yksinomaan talouden näkökulmaa.

Kannustimet kuntien sote-menojen kehitykselle eroavat sen mukaan, tarkastellaanko asiaa valtiontalouden, maakunnan talouden, kuntatalouden vai kuntalaisten näkökulmasta. Eri toimijoiden kannustimet ovat hyvin erilaiset ja osittain keskenään ristiriitaiset.

Eri intressitahot maakunta- ja sote-uudistuksessa	Kannustin kuntien sote-kustannuksille 2018-2019
Valtio	VÄHENNÄ!
Maakunnat (nyk. sairaanhoidon kuntayhtymät)	LISÄÄ!
Kunnat (johtuen muutosrajoitimesta)	VÄHENNÄ!
Kuntalaiset	LISÄÄ! / VÄHENNÄ!

Valtiontalouden näkökulmasta kuntien kannattaa vähentää sote-menojaan vuosina 2018-2019, sillä vuodesta 2020 alkaen valtio rahoittaa maakuntien toiminnan täysimääräisesti (100 % valtion rahoitus). Mitä pienemmät ovat kunnista maakuntiin siirtyvien tehtävien kustannukset, sitä vähemmän valtion varoja maakuntien toimintaa tarvitaan vuodesta 2020 alkaen. Toisaalta on todettava, että valtion intressinä talouden pidemmän aikavälin näkökulmasta voi olla myös se, että kustannukset, jotka kunnista maakuntiin siirtyvät, olisivat mahdollisimman oikealla tasolla suhteessa maakunnan tehtäviin ja velvoitteisiin.

Maakuntien talouden (esim. nykyisten sairaanhoitopiirien tai maakunnan liittojen) näkökulmasta kuntien kannattaa lisätä sote-menojaan vuosina 2018-2019. Mitä suuremmat ovat kunnista maakuntiin siirtyvien tehtävien kustannukset, sitä enemmän rahoitusta maakunnat saavat vuonna 2020, ja sitä paremmalta rahoituksen tasolta maakunnat aloittavat toimintansa. Toisaalta maakuntien rahoituskehys on äärimmäisen tiukka kustannusten kasvun hillintätavoitteesta johtuen heti siirron jälkeen vuodesta 2020 alkaen.

Sote-muutosrajoitimesta johtuen kunnilla on suora kannustin vähentää sote-menojaan vuosina 2018-2019. Menojen vähennys kannattaa kahdesta syystä: 1) Mitä pienemmät ovat kunnista maakuntiin siirtyvien tehtävien kustannukset yhteensä, sitä vähemmän kuntien tuloja maakuntien rahoitukseen siirtyy ja sitä pienempi on kaikille kunnille yhtä suuri kunnallisveroprosentista leikattava osuus. 2) Mitä enemmän yksittäinen kunta pystyy sote-menojaan alentamaan vuosina 2018-2019, sitä suuremmaksi sote-muutosrajoittimen euromäärä kasvaa ja sitä enemmän valtionosuutta uusi kunta saa joka vuosi vuodesta 2020 alkaen.

Kuntalaisten intressi kuntien vuosien 2018-2019 sote-menojen kehitykselle on ristiriitainen. Jos uskoo siihen, että laaja nykyinen palveluverkko ja korkea palvelujen laatu ennen uudistusta takaavat hyvien sote-palvelujen säilymisen myös tulevaisuudessa, voi kuntalaisen näkökulmasta olla kannustimia sote-menojen lisäämiselle vuosina 2018-2019. Mahdollisimman suuri maakuntien rahoituksen lähtötaso voi näyttäytyä houkuttelevalta myös kuntalaisen, tulevaisuuden maakuntapalvelujen käyttäjän näkökulmasta. Jos taas kuntalainen tarkastelee asiaa pidemmällä aikavälillä, sote-menojen kasvu vuosina 2018-2019 alentaa sote-muutosrajoitimesta johtuen uuden kunnan valtionosuutta vuodesta 2020 alkaen ja johtaa mahdollisesti säästöihin esimerkiksi kunnan sivistystoimen palveluissa tulevaisuudessa. Täten kuntalaisen näkökulmasta voi olla perustellumpaa säästää sote-menoissa vuonna 2018-2019, jotta uuden kunnan valtionosuudet eivät vähenisi eikä paine kustannussäästöihin ja leikkauksiin uudessa kunnassa lisääntyisi.

Maakunta- ja soteuudistuksen laskelmat päivittyvät helmikuussa 2018

Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon siirtyminen vuodella eteenpäin vaikuttaa kaikkiin uudistukseen liittyviin laskelmiin. Uudistuksen voimaantulon lykkääntyminen vuodesta 2019 vuoteen 2020 johtaa siihen, että niin kuntien ja maakuntien välinen kustannusten ja tulojen siirtolaskelma, maakuntien rahoituslaskelma kuin laskelmat uuden kunnan taloudesta muuttuvat. Alustavan laskelman mukaan siirtolaskelman lopputulos, kuntien kunnallisveron leikkaus, on samaa suuruusluokkaa (-12,3 %-yksikköä) kuin aiemmissa laskelmissa.

Seuraavat päivitykset laskelmiin tehdään helmikuussa 2018 kuntien talousarviotilaston julkaisun jälkeen. Päivitetyt laskelmat julkaistaan sekä Kuntaliitto.fi- että Alueuudistus.fi- sivustolla.