

Sote-uudistuksen talousvaikutukset kuntiin

Kuntatalous ennen ja jälkeen sote-uudistuksen¹

Hyvinvointialueille siirtyy kunnilta sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen nettokustannuksia kevään 2021 arviolaskelmien mukaan 20,6 miljardia euroa eli noin 3 750 euroa jokaista suomalaista kohti. Kuntien käyttötalouden nettomenoista se on 59 prosenttia. Bruttohyvinvointialueille siirtyvä kokonaisuus on noin 24 miljardia. Nettokuluihin päästään, kun summasta vähennetään esimerkiksi asiakasmaksutuotot.

Uudistus rahoitetaan siirtämällä valtion budjetin kautta hyvinvointialueille nettokustannuksia vastaava määrä verorahoitusta. Kunnallisveron tuotosta siirretään noin 60 prosenttia eli 12,8 miljardia euroa, valtionosuuksista noin 68 prosenttia eli lähes 7,2 miljardia euroa ja yhteisöverosuudesta vajaat 0,7 miljardia euroa.

Kunnallisveron siirto tehdään leikkaamalla kaikkien Manner-Suomen kuntien vuoden 2022 kunnallisveroprosentteja yhtä paljon. Kevään 2021 rahoituslaskelman mukaan jokaisen kunnan veroprosenteista vähennettäisiin 12,39 prosenttiyksikköä.

Kuntien verotuloleikkauksen suuruus lasketaan maksettavista verotuloista koko maan ja vuoden 2022 tasossa.

Verotulojen leikkaus on kaavamainen: siinä ei lasketa ja arvioida, kuinka paljon kunta on joutunut käyttämään valtionosuusrahoituksen lisäksi omia verotuloja.

Kunnallisvero jatkossakin tärkein – kiinteistö- ja yhteisöveron painoarvo kasvaa

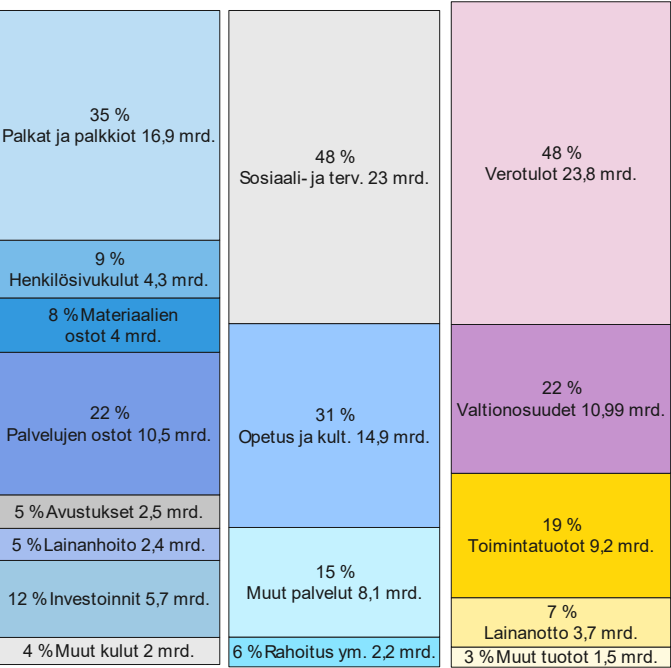
Sotesta ”vapautetun” kunnan rahoitusmalli pysyy periaatteessa entisellään: Verorahoitus muodostuu kunnan omista verotuloista (kunnallisvero, kiinteistövero ja osuus yhteisöverosta) sekä valtionosuuksista (peruspalveluiden valtionosuus, opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus ja veromenetysten kompensatiot).

Kunnallisvero on jatkossakin kuntien tärkein tulomuu- to. Se kattaa kuntien verorahoituksesta keskimäärin nyt 59 prosenttia ja jatkossa 55 prosenttia. Euroja kertyy noin 8,4 miljardia. Myös valtionosuuksien painoarvo vähenee. Kun ne nyt muodostavat keskimäärin 30 prosenttia kuntien verorahoituksesta, jatkossa osuus on 22 prosenttia ja noin 3,4 miljardia euroa. Kuntien väliset erot verorahoituksen rakenteessa kapenevat nykyisestä.

Kunnat ovat jatkossakin ainoa kiinteistöveron saaja. Muutos on siinä, että kiinteistöverot huomioidaan vuodesta 2023 lähtien 50-prosenttisesti verotuloihin pe-

¹ Luvut perustuvat sote-uudistuksen kuntien rahoituslaskelmaan toukokuulta 2021, ellei toisin mainita. Samat luvut ovat pohjana Kuntaliiton Jakoavain-työkalussa. Luvut muuttuvat seuraavissa laskennoissa riippuen valtakunnallisesti ja kuntakohtaisesti toteutuvasta verotulojen ja sote-kustannusten kehityksestä.

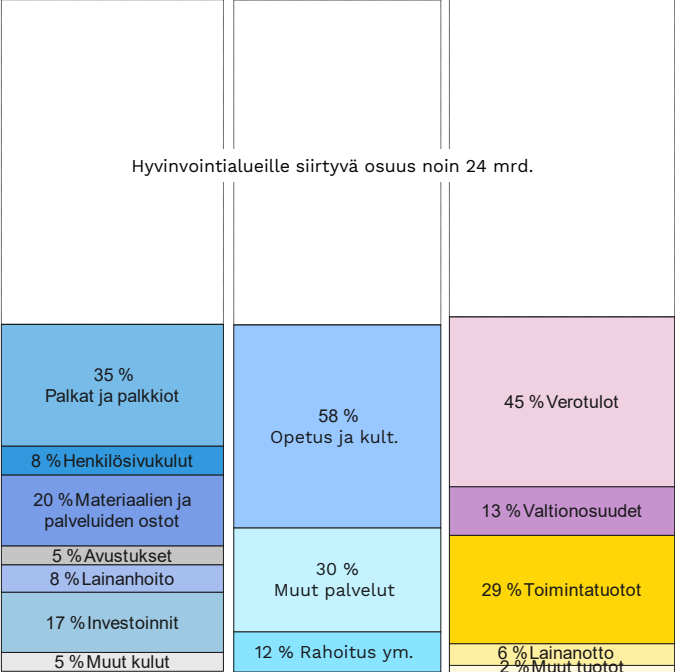
Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset tulot ja menot
Arvio vuodelle 2020 noin 49 mrd.



Luvut vuoden 2020 hintatasossa. Luvuissa huomioitu koronatukien aiheuttama ylijäämä, jonka seurauksena tulot ovat kuluja korkeammat.

Kuva 5. Kuntien ja kuntayhtymien talous nyt ja vuonna 2023. Vuodesta 2024 alkaen kokonaisuuteen vaikuttaa myös TE 2024 -uudistus. Lähde: Kuntaliitto, Tilastokeskus, valtiovarainministeriö.

Tulos- ja rahoituslaskelman mukaiset ulkoiset tulot ja menot
Hahmotelma vuodesta 2023 vajaa 25 mrd.



rustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Voimalaitosten osalta tasauksessa huomioidaan vain ydinvoimalaitokset, ja niiden veroprosentteina käytetään tasauksen laskennassa yleistä (keskimääräistä) kiinteistöveroprosenttia. Kiinteistövero kunnat saavat noin 2 miljardia euroa.

Kuntien yhteisövero-osuutta leikataan kolmanneksella. Kunnille jää yhteisöverotuloja noin 1,35 miljardia euroa eli 245 euroa asukasta kohti.

	Ennen	Jälkeen
Kuntien nettomenot €/as.	6 376	2 627
- siitä sote-menot €/as.	3 749	0
Kunnallisverot €/as.	3 853	1 520
Kiinteistöverot €/as.	368	368
Yhteisöverot €/as.	367	245
Valtionosuudet €/as.	1 927	610
Verorahoitus yhteensä €/as.	6 515	2 743
Kunnallisverot verorahoituksesta	59 %	55 %
Kiinteistöverot verorahoituksesta	6 %	13 %
Yhteisöverot verorahoituksesta	6 %	9 %
Valtionosuudet verorahoituksesta	30 %	22 %
Kunnallisvero-%	20,01	7,62

Taulukko 1. Kuntien menot ja rahoitus ennen ja jälkeen sote-uudistuksen. Lähde: valtiovarainministeriö / Kuntaliitto.

Muutosrajoitin ja siirtymätasaus valtionosuuksiin – sote kummittelee kunnissa myös 2023 jälkeen

Kunnat saavat valtionosuuksia vuonna 2022 yhteensä 10,6 miljardia euroa. Lukuun sisältyy peruspalveluiden valtionosuutta 7,9 miljardia euroa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuksien yhteen- ja vähennyslasku (positiiviset erät – kunnan omarahoitusosuus) tuottaa peruskunnille nettona jokseenkin nollasumman, ja veromenetysten kompensatioita tulee 2,7 miljardia euroa.

Vuonna 2023 valtionosuuksista jää jäljelle soterahoituslaskelmien mukaan noin 3,4 miljardia euroa, josta peruspalveluiden valtionosuutta on vajaat 2,6 miljardia ja veromenetysten kompensatioita lähes 0,8 miljardia euroa.



Kuva 6. Kaksiosainen järjestelmämuutoksen tasaus. Lähde: Kuntaliitto.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä on tähän asti perustunut siihen, että kunta ei itse voi vaikuttaa valtionosuuksien määrään, vaan rahoitus määräytyy laskennallisesti. Esimerkiksi kunnan taloudellinen asema tai kunnalle aiheutuneet kustannukset eivät vaikuta valtionosuuksien määrään. Ainoastaan harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen myöntämisessä näillä seikoilla voi olla merkitystä.

Sote-uudistuksen myötä tämä periaate murtuu, kun uudistuksen talousvaikutuksia tasataan. Sote-uudistuksen tasauselementtien eli muutosrajoittimen ja siirtymätasauksen johdosta uuden kunnan valtionosuuksien lopullinen määrä voi yksittäisessä kunnassa perustua merkittävässä määrin uudistusta edeltäviin sote-kustannuksiin ja siitä aiheutuvaan kunnan talouden tasapainotilaan.

Siten voidaan sanoa, että kunnan sosiaali- ja terveysmenot vaikuttavat kunnan talouden perusteisiin valtionosuuksien kautta pitkälle tulevaisuuteen, vaikka suorat sote-kustannukset poistuvatkin kunnan taloudesta.

Muutosrajoittimella lisätään kunnan valtionosuuksia, jos siirtolaskelmassa tuloja lähtee enemmän kuin menoja. Lisäys on 60 prosenttia tulojen ja menojen erotuksesta. Päinvastaisessa tapauksessa, eli jos kunnasta lähtee enemmän menoja kuin tuloja, kunnan valtionosuuksia leikataan 60 prosenttia erotuksesta. Muutosrajoitin on pysyvä osa valtionosuusjärjestelmää, kunnes toisin päätetään.

Toinen uusi ja toistaiseksi pysyvä elementti valtionosuusjärjestelmässä on siirtymätasaus. Sen tarkoituksena on taata, että yhdenkään kunnan taloudellinen asema ei merkittävästi muutu sote-uudistuksen seurauksena.

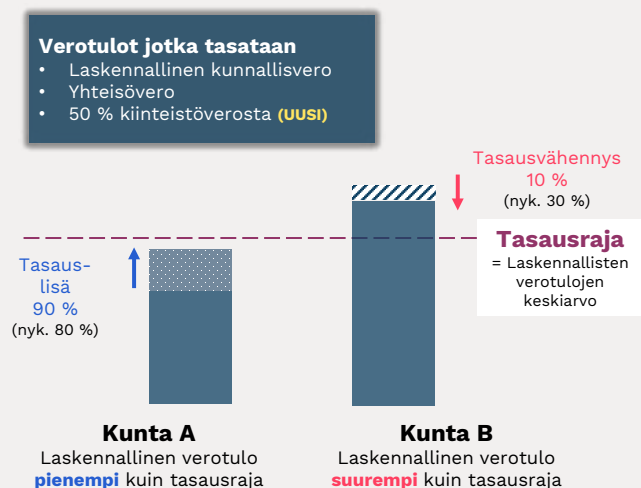
Muutos saa olla enintään 60 euroa/asukas suuntaan tai toiseen viiden vuoden siirtymäaikana. Muutosrajoittimen ja siirtymätasauksen vaikutus vaihtelee kunnittain huomattavasti.

Myös verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus muuttuu jatkossa merkittävästi, vaikka periaatteet säilyvätkin samoina. Heikomman tulotason kuntien tilannetta helpotetaan valtionosuuksia lisäämällä. Parempituloisten kohdalla tilanne on päinvastoin, kuten nykyisinkin.

Laskennallinen veropohja täydentyy, kun mukaan otetaan 50 prosenttia kiinteistöverotuloista. Tasausrajana on laskennallisten verotulojen keskiarvo, kuten ennenkin, mutta lisäys- ja leikkausprosentit muuttuvat.

Jos kunnan laskennallinen verotulo on maan keskiarvoa pienempi, keskiarvon ja kunnan välinen erotus kompen-

- Tasauslisän ja -vähennyksen prosenttiosuudet muuttuvat
- Puolet kiinteistöverosta sisällytetään tasattaviin verotuloihin ja ne tasataan yhdessä kunnallis- ja yhteisöveron kanssa
 - Voimalaitoksista ainoastaan ydinvoimalaitokset, ei muut voimalaitokset.



Kuva 7. Verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus. Lähde: Kuntaliitto.

soidaan jatkossa 90-prosenttisesti (nyt 80 %). Vastaa-
vasti jos laskennallinen verotulo on maan keskiarvoa
suurempi, ylimenevästä osasta leikataan 10 prosenttia
(nyt 30 %).

Valtionosuudet 3,4 miljardia tai jotain ihan muuta

Vuosi 2022 on ratkaisevassa roolissa sote-uudistuksen
jälkeisen aikakauden rahoitukselle. Myös hyvinvointi-
alueiden tulevien vuosien rahoituksen kannalta alkanut
vuosi on merkityksellinen.

Hyvinvointialueiden rahantarve määritellään alkuvaihees-
sa kuntien vuoden 2022 talousarviokyselyn ja vuoden
2021 toteutuneiden sote-kustannusten perusteella.
Rahantarve katetaan sote-sidonnaisilla valtionosuuksilla,
kuntien yhteisöverosta leikattavalla osuudella ja kunnal-
lisverosta leikattavalla prosenttimäärällä. Myöhemmin
hyvinvointialueiden rahoitus siirtyy laskennalliseksi ja se
irtaantuu kunnilta siirtyvästä kustannustasosta.

Veroprosenttileikkaus ei ole kuitenkaan todellisuudessa
vihoviimeinen tasausvälikappale. Kunnista siirtyvät sote-kustan-
nukset varmistuvat vasta, kun vuosi 2022 on päätetty.
Veroprosenttileikkaus tehdään talousarviosta, mutta
lopullisesti siirtyvät menot ja tulot tasataan tilinpää-
tösten mukaan. Koska veroprosenttileikkaus on pysyvä,
lopullinen tasausvälikappale onkin kuntien valtionosuuspotti.

Koko maan tasolla kuntien valtionosuuspotti joko kasvaa
tai pienenee sen mukaan, riittääkö keväällä 2022 arvioitu
rahoitus kattamaan siirtyneet sote-kustannukset vai jää-
kö rahoitus vajaaksi. Jos kuntien sote-budjetit ylittyvät
ja verotulojen kasvu ei riitä kattamaan aukkoa, vähennys
tehdään kuntien valtionosuuksista. Tämä näkökulma on
jäänyt sote-uudistuksen talousvaikutusten selostuksissa
hieman hämäräksi.

Lopullinen täsmäytys tehdään lisäämällä tai leikkaamal-
la valtionosuutta tasasuuruisesti euroa asukasta kohti
kaikissa kunnissa. Muutos voi mahdollisesti olla suurikin,
joten valtionosuuden muutos otetaan huomioon vuosien
2024 ja 2025 maksatuksissa.

Ennakointia hankaloittaa korona, jonka aiheuttamat vää-
ristymät sote-menoihin olisi onnistuttava korvaamaan
kunnille täysimääräisesti valtionavustuksilla. Tällöin
hyvinvointialueiden rahoitus pohja rakentuisi ”normaa-
litalanteen” mukaiseksi eikä koronavääristymiä tulisi puo-
leen tai toiseen.

Kauhuskenaario vuodelle 2022 on, että sote-budjetit
ylittyisivät vuoden aikana roimasti. Tällöin kevään 2022
veroprosenttileikkaus olisi jäänyt liian pieneksi sote-me-
nojen rahoittamisen näkökulmasta. Kun siirtolaskelmat
vuoden 2022 tilinpäätösten valmistuttua lasketaan
uusiksi, verrattuna ennakkolaskelmiin siirtynyt sote-kus-
tannus olisikin merkittävästi suurempi kuin siirtynyt
rahoitus.

Tällaisessa tapauksessa puuttuva rahoitus leikataan
kuntien valtionosuuksista. Oletettavasti kuntien talou-
dellinen asema heikentyisi vastaavasti, mikä merkitsisi
korotuspainetta kunnallisveroihin.

Vastaava laskentamekanismi toimii myös kauhuskenaa-
riota pienemmällä talousarvioylityksillä. Kunnilla on siis
suuri intressi pyrkiä pitämään sote-kustannuksensa ta-
lousarviossa viimeisen sote-vuoden 2022 aikana. Haaste
on siinä, että hyvinvointialueille siirtyvät sote-toimijat
eivät välttämättä näe asiaa vuoden 2022 aikana samoin,
sillä mitä suurempi on kunnista siirtyvä kustannus ja
rahoitus, sitä paremmat taloudelliset lähtökohdat hyvin-
vointialue saa.



Miten yksittäisen kunnan valtionosuusrahoitus muodostuu?

Kunnat ovat voineet pyrkiä ennakoimaan valtionosuusrahoitustaan vuodesta 2023 eteenpäin sote-uudistussivuilta löytyvien rahoituslaskelmien ja niiden pohjalta tehdyn Kuntaliiton Jakoavain-työkalun avulla.

Kuntaliiton sivuilta löytyvät myös näiden laskelmien perusteella tehtyt alustavat laskelmat vuoden 2023 valtionosuuksista. Myös valtiovarainministeriön kuntatalousohjelman painelaskelmakehikko tarjoaa näkymää kuntakohtaiseen ennustamiseen.

Kuten edellä on todettu, etenkin kuntien valtionosuusjärjestelmään tulee uusia pysyviä osia, joiden kuntakohtainen taso ei ole kovin helposti ennakoitavissa. Kunnan oman suorituksen ohella kunnan valtionosuuksiin vaikuttaa myös muiden kuntien kehitys.

Oletettavasti kulut kasvavat kaikissa kunnissa, mutta kunnan rahoituksen kannalta on merkityksellistä myös se, kasvaako sote-kulut enemmän vain vähemmän kuin keskimäärin ja kuinka verotulot kehittyvät suhteessa kustannusten kasvuun.

Jotta siirtymävaihe tukee mahdollisimman oikeaan osunutta tehtäviin ja niiden kustannuksiin pohjautuvaa rahoituksen siirtoa, on elintärkeää, että talousraportointiin panostetaan ja se tehdään oikein.