

Sote-uudistus – kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitus sote-uudistuksessa

Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisvastuu ja tätä myötä niiden kustannukset siirretään kunnilta hyvinvointialueille. Tästä syystä kuntien tuloja siirretään valtiolle, joka rahoittaa hyvinvointialueiden toimintaa.

Rahoituksen siirto toteutetaan vähentämällä kunnilta peruspalvelujen valtionosuuksia, kunnallisveroa, kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta sekä veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvausta. Kuntien verotulojen vähentämistä vastaavasti korotetaan valtion ansiotuloverotusta ja valtion osuutta yhteisöveron tuotosta. Kuntalaisten ansiotuloverotuksen taso säilyy 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 toimivat täysipainoisesti vasta vuodesta 2030 lähtien. Uudistuksen rakenteellisilla muutoksilla ja muutoin toteutettavilla toiminnallisilla uudistuksilla on kuitenkin mahdollista saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannusten kasvun hillintää.

Uudistus siirtää kasvavat ikääntymismenot ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit pois yksittäisten kuntien vastuulta. Tämä parantaa kunnan talouden ennustettavuutta ja hallittavuutta huomattavasti erityisesti pienemmissä kunnissa. **Uudistuksella ei lähtökohtaisesti paranneta eikä heikennetä kunnan rahoitusasemaa.** Kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittävät tulevaisuudessakin eniten talouskasvu, työllisyyskehitys ja väestön rakenteen ja määrän muutokset.

Hyvinvointialueiden rahoitusmalli merkitsee muutoksia suhteessa alueiden kunnilta siirtyviin kustannuksiin. Rahoitus pääosin nousee 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 laskee.

Muutosta rajataan seitsemän vuoden siirtymäkaudella ja toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Siirtymäkauden aikana hyvinvointialueiden rahoitusta tarkistetaan vuosittain palvelutarpeen kasvuvion ja kustannustason nousun perusteella, mikä kasvattaa 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 2022 tasossa ovat 20,6 miljardia euroa. Kunnilta siirretään vastaavasti tuloja alentamalla kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia, veroperustemuutoksista johtuvia veromenetysten korvauksia sekä kunnallis- ja yhteisöverotuloja.

Kunnallisveroprosentteja alennetaan tasauksellisesti 12,39 prosenttiyksikköä, jolloin hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyy 12,8 miljardin euron kunnallisverotulo. Kuntien yhteisveron jako-osuutta alennetaan siten, että se vastaa kolmanneksen siirtoa kuntien yhteisöverosta hyvinvointialueiden rahoitukseen vuoden 2022 tasolla.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuutta siirretään hyvinvointialueille vuoden 2022 tasossa yhteensä 5,3 miljardia euroa ja veromenetysten korvauksista siirretään noin 1,8 miljardia euroa. Peruspalvelujen valtionosuuden laskennallisista kustannuksista hyvinvointialueille siirtyy keskimäärin 70 prosenttia. Määrä vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta valtionosuustehtävien todellisista kustannuksista. Tämän lisäksi valtionosuuden lisäosista siirretään hyvinvointialueiden rahoitukseen 70 prosentin mukainen osuus. Vastaava osuus siirretään 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 tasataan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä määräytymistekijällä.

Uusi valtionosuusjärjestelmä

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

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

Sairastavuus poistetaan valtionosuusjärjestelmän määräytymistekijöistä. Ikäluokkiin sitomattomat laskennalliset kustannukset ovat muutoin voimassa olevan lain mukaiset eli laissa säädetään vieraskielisyydestä, kaksikielisyydestä, saaristoisuudesta, työtömyyskertoimesta, asukastiheyskertoimesta sekä koulutustaustakertoimesta.

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

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

Muina lisäosina laissa säädetään voimassa olevaa lakia vastaavasti syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosien määräytymisperusteista sillä poikkeuksella, että syrjäisyydsluvun määrittelyssä siirrytään käyttämään nykyisen linnuntien sijaan tiestön huomioivaa määrittäystä.

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus

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

Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen laskentatapaa muutetaan voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tasausvähennysprosentiksi säädetään kiinteä 10 prosenttia tasausrajan ylittävistä asukaskohtaisesta euromäärästä ja tasauslisää kunta saa 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 huomioidaan myös kiinteistövero 50 prosentin osuudella lukuun ottamatta muita voimallaitoksia paitsi ydinvoimallaitoksia.

Tasausjärjestelyt

Tehtävien järjestämistä vastaavien siirrosta seuraavia muutoksia rajoitetaan valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä (ts. muutusrajoitin). Määräytymistekijällä tasataan kunnista hyvinvointialueille siirtyvien tulojen ja kustannusten kuntakohtaista epätasapainoa sekä kuntien verotuloissa tapahtuvien muutosten vaikutusta verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Muutos rajataan 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 täydennetään valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella. Talouden tasapainotilan muutoksia kohtuullistetaan viiden vuoden siirtymätasauksella, josta osa jää pysyväksi. Tasapainon muutoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä vuosikatetta vähennettyinä poistoilla.

Tasauksella turvataan uudistusta edeltävä taloudellinen tilanne eli vuonna 2022 vallinneen kuntakohtaisen tasapainotilan säilyminen jokaisessa kunnassa ennallaan uudistuksen voimaantulovuonna. Sitä seuraavina vuosina enimmäismuutos kasvaa 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 käytetään hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja ja arvonalentumisia.

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

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

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

Jos rahoituksen taso vaarantaa muutoin riittävien sosiaali- ja terveystalouden tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen, hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta palvelujen turvaamiseksi.

Hyvinvointialueiden rahoitus on laskennallista ja yleiskatteista

Hyvinvointialueille myönnetään valtion rahoitusta hyvinvointialueen asukasmäärän (n. 15 %) ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden (n. 80 %) perusteella. Lisäksi rahoitusta myönnetään 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 päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Hyvinvointialueella on lisäksi oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä sekä päättää maksutulojen käytöstä.

Hyvinvointialueelle voidaan myöntää valtionavustusta.

Siirtymäkausi tasaa muutosta nykytilaan

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

Lisätietojen antajat

Kuntien rahoitus

finanssineuvos

Markku Nissinen, VM
puh. 02955 30314

neuvotteleva virkamies

Antti Väisänen, VM
puh. 02955 30618

Hyvinvointialueiden rahoitus

neuvotteleva virkamies

Antti Väisänen, VM
puh. 02955 30618

neuvotteleva virkamies

Matti Sillanmäki, VM
puh. 02955 30444

Sähköpostit

etunimi.sukunimi@vm.fi