

Social- och hälsovårdsreformen – finansieringen av kommunerna och välfärdsområdena i samband med social- och hälsovårdsreformen

Ansvar för att ordna social- och hälsotjänsterna samt räddningsväsendet och därmed kostnaderna för dem överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Därför överförs kommunala inkomster till staten, som finansierar välfärdsområdenas verksamhet.

Överföringen av finansieringen genomförs genom en minskning av statsandelarna för basservicen, en sänkning av kommunalskatten, en sänkning av kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten samt ersättning för förlorade skatteinkomster till följd av ändringar av beskattningsgrunden. Statens inkomstbeskattning och statens andel av intäkterna från samfundsskatten höjs i motsvarande grad som kommunernas skatteinkomster minskar. Nivån på beskattningen av kommuninvånarnas förvärvsinkomster förblir i praktiken oförändrad.

Ett mål med vårdreformen är att bidra till att bromsa ökningen av de offentliga utgifterna. De offentliga finanserna ser inte ut att stärkas till följd av reformen under 2020-talet, eftersom reformen inbegriper betydande ändringskostnader. De incitament för att dämpa kostnadsökningen som finansieringsmodellen innehåller kommer därför att verka fullt ut först från och med 2030. Med de strukturella förändringarna i reformen och med de verksamhetsmässiga reformer som genomförs kan man dock bromsa kostnadsökningen på längre sikt.

Reformen innebär att de ökande utgifterna för åldrande och de risker som de medför för den kommunala ekonomin överförs från enskilda kommuners ansvar. Detta förbättrar förutsägbarheten och hanterbarheten i fråga om den kommunala ekonomin, speciellt för i mindre kommuners del. **Reformen kommer i princip således varken att förbättra eller försämra kommunens finansiella ställning.** Den ekonomiska utvecklingen och livskraften inom den kommunala ekonomin bestäms också i framtiden mest av den ekonomiska tillväxten, sysselsättningsutvecklingen och förändringarna i befolkningsstrukturen och befolkningsmängden.

Finansieringsmodellen för välfärdsområdena innebär förändringar i förhållande till de kostnader som överförs från kommunerna i områdena. Finansieringen stiger i huvudsak i förhållande till utgångsnivån i de regioner där de behovsstandardiserade utgifterna är

högre än genomsnittet i landet. I de välfärdsområden där de behovsstandardiserade utgifterna är lägre än genomsnittet i landet minskar däremot den kalkylerade finansieringen.

Ändringen begränsas under en övergångsperiod på sju år och tills vidare genom en permanent övergångsutjämnning. Finansieringen av välfärdsområdena justeras årligen på basis av den uppskattade ökningen av servicebehovet och höjningen av kostnadsnivån, vilket ökar finansieringen av områdena. Finansieringen av välfärdsområdet beror också på välfärdsområdets åldersstruktur och framför allt den framtida sjukfrekvensen.

Finansieringen av kommunerna

Överföringen av kostnader och inkomster

Kostnaderna för de uppgifter som överförs till välfärdsområdena uppskattas till cirka 20,6 miljarder euro på 2022 års nivå. Inkomster överförs från kommunerna på motsvarande sätt genom att statsandelarna för kommunal basservice, de ersättningar för förlorade skatteinkomster som föranleds av ändringar i beskattningsgrunderna samt inkomsterna av kommunal- och samfundsskatt sänks.

De kommunala skattesatserna sänks med en lika stor procentenhet 12,39, varvid kommunalskatteinkomster på 12,8 miljarder euro överförs till välfärdsområdenas finansiering. Kommunernas utdelning av samfundsskatten sänks så att den motsvarar en överföring av en tredjedel av kommunernas samfundsskatt till välfärdsområdenas finansiering enligt nivån 2020.

Ur statsandelen för kommunal basservice överförs enligt nivån 2020 sammanlagt 4,9 miljarder euro till välfärdsområdena och av ersättningarna för förlorade skatter cirka 1,6 miljarder euro. Totalt överförs i genomsnitt 70 procent av de kalkylerade statsandelskostnaderna för basservicen till välfärdsområdena. Beloppet motsvarar social- och hälsovårdens andel av de faktiska kostnaderna för

statsandelstilligganden. Från tilläggsdelarna överförs dessutom 70 procent till finansieringen av välfärdsområdena. En motsvarande andel överförs också från de ersättningar för förlorade skatter som föranleds av ändringar av beskattningsgrunderna.

I samband med överföringen av organiseringsansvaret motsvarar de inkomster och kostnader som överförs från kommunerna till landskapen varandra på riksnivå. De inkomster och kostnader som överförs från kommunerna till välfärdsområdena avviker dock avsevärt från varandra beroende på kommunen. Obalansen mellan de inkomster och kostnader som överförs från kommunerna till välfärdsområdena samt den inverkan ändringarna i kommunernas skatteinkomster har på den utjämning av statsandelen som baserar sig på skatteinkomsterna jämnas ut med en bestämningsfaktor som ingår i statsandelssystemet.

Det nya statsandelssystemet

Statsandelssystemet för kommunal basservice ändras för att de statsandelssystemer som används som grund för statsandelssystemet ska beskriva de uppgifter som kvarstår hos kommunerna efter reformen och de anknytande skillnaderna i fråga om behoven. Den grundläggande strukturen och kriterierna förblir dock till stor del oförändrade – den största förändringen gäller avskaffandet av de s.k. vårdbaserade delarna. Utjämningsystemet för inkomsterna har också justerats.

I åldersstrukturen för de kalkylerade kostnaderna beaktas att kommunens statsandelstilligganden är inriktade på småbarnspedagogik och grundläggande utbildning, det vill säga åldersklasserna 0–15-åringar. Utöver de ovannämnda åldersklasserna föreskrivs det i lagen endast om en enhetlig åldersklass för dem som fyllt 16 år.

Sjukfrekvensen stryks från bestämningsfaktorerna i statsandelssystemet. Kalkylerade kostnader som inte bundits till åldersklasser följer med undantag för sjukfrekvens gällande lag, det vill säga i lagen föreskrivs det om personer med främmande språk som modersmål, om tvåspråkighet och om karaktär av skärgård, samt om koefficienterna för arbetslöshet, befolkningstäthet och utbildningsbakgrund.

Beräkningen av inslaget av främmandespråkiga ändras så att kommunens relativa andel i förhållande till den kommun som har den lägsta andelen ersätts med antalet personer med ett främmande språk som

modersmål. Sättet att beräkna utbildningsbakgrunden ändras så att man vid beräkningen av utbildningsbakgrundskoefficienten som jämförelse av den relativa andelen använder hela landets motsvarande andel i stället för den lägsta andelen i landet som används i det nuvarande statsandelssystemet.

Uppgiften att främja hälsa och välfärd som kommunen fortfarande är ansvarig för beaktas genom en tilläggsdel för främjandet av hälsa och välfärd som syftar till att sporra kommunerna till förebyggande åtgärder och åtgärder som ökar hälsa och välfärd. Dessutom föreskrivs det om en ny tilläggsdel för ökat invånarantal. Syftet med tilläggsdelen är att ersätta de växande kommunerna för de kostnader och investeringsbehov som ökningen av invånarantalet medför. De nya tilläggsdelarna finansieras inom statsandelen för kommunal basservice.

Som övriga tilläggsdelar föreskrivs i överensstämmelse med gällande lag om bestämningsgrunderna för tilläggsdelarna för fjärrorter och kommuner inom samernas hembygdsområde samt på basis av självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser. Ett undantag är dock att man övergår till att använda ett förfarande där man beaktar landsvägarna i stället för fågelvägen när man bestämmer fjärrortstalet.

Utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna

Den betydelse och inverkan som utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna har kommer att ändras eftersom en stor andel av kommunernas skatteinkomster överförs till finansieringen av de nya välfärdsområdena, vilket betyder att utjämningsgränsen sjunker väsentligt jämfört med förut.

Dessutom ändras sättet att räkna ut utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna jämfört med gällande lag. Som utjämningsavdragsprocent föreskrivs fasta 10 procent av det eurobelopp per invånare som överstiger utjämningsgränsen och i utjämningsstillägg får kommunen 90 procent av skillnaden mellan utjämningsgränsen och kommunens kalkylerade skatteinkomst per invånare. I det gällande systemet är utjämningsstilläggsprocenten 80, och utjämningsavdragsprocenten progressiv med början från 30. I utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna beaktas även fastighetsskatten med en andel om 50 procent med undantag för andra kraftverk förutom kärnkraftverk.

Utjämningsarrangemang

De ändringar som föranleds av överföringen av ansvaret för ordnandet av uppgifter begränsas med en permanent bestämningsfaktor som tas in i statsandelssystemet (s.k. begränsning av förändringar). Med bestämningsfaktorn utjämnas obalansen mellan de inkomster och kostnader som överförs från kommunerna till välfärdsområdena samt den inverkan ändringarna i kommunernas skatteinkomster har på den utjämningsarrangemang som baserar sig på skatteinkomsterna. Ändringen begränsas till 60 procent av skillnaden mellan inkomster och utgifter, vilket innebär att kommunerna har en självrisk på 40 procent för ändringen. Begränsningen av förändringarna gäller både ökning och minskning av statsandelen.

Eftersom de totala konsekvenserna av reformen kommer att vara omfattande i kommunerna, kompletteras de ändringar som görs i finansieringssystemet med en utjämningsarrangemang i statsandelssystemet. Ändringarna i den ekonomiska balansen görs rimligare genom en femårig övergångsutjämningsarrangemang, varav en del förblir permanent. Med balansändring avses i detta sammanhang årsbidraget minskat med avskrivningar.

Genom utjämningsarrangemang säkerställs det att den ekonomiska situationen före reformen, det vill säga balansen i kommunerna 2022, behålls oförändrad i varje kommun under det år då reformen träder i kraft. Under de följande åren ökar den maximala ändringen stegvis med +/- 15 euro per invånare tills den permanenta förändringen är +/- 60 euro per invånare det femte året. Att den permanenta begränsningen är +/- 60 euro innebär att ändringstrycket blir högst +/- 0,6 procentenheter för varje kommun i relation till inkomstskattesatsen.

Finansieringen av välfärdsområdena

Nivån på den statliga finansieringen

Som grund för den statliga finansieringen används välfärdsområdenas driftkostnader för social- och hälsovården och räddningsväsendet samt nedskrivningar och avskrivningar enligt plan.

Den riksomfattande nivån på den statliga finansieringen av välfärdsområdena 2023 grundar sig på det sammanlagda beloppet av de kostnader för social- och hälsovårdens och räddningsväsendets lagstadgade uppgifter som överförs från kommunerna till välfärdsområdena och som beräknas utifrån budgetuppgifterna för 2022. På riksnivå utgörs grunden för finansieringen av nivån för 2022. Budgetuppgifterna

för 2022 justeras utifrån bokslutsuppgifterna i finansieringen för 2024.

Nivån på den statliga finansieringen höjs årligen på det sätt som föreskrivs i lagen. Vid fastställandet av nivån på den statliga finansieringen för finansåret beaktas den förväntade ökningen av servicebehovet i hela landet i enlighet med Institutet för hälsa och välfärds analysmodell för socialutgifter. Från och med 2025 beaktas 80 procent av ökningen av servicebehovet. Den uppskattade årliga ökningen av servicebehovet höjs dock med 0,2 procentenheter bland annat på grund av kostnaderna under övergångsperioden åren 2023–2029. Förändringen i kostnadsnivån beaktas i enlighet med prisindexet för välfärdsområdena.

När nivån för den statliga finansieringen bestäms för finansåret beaktas en ändring i omfattningen eller arten av de uppgifter för vilka välfärdsområden har organiseringsansvaret till fullo, om ändringen följer av en lag eller förordning som gäller uppgiften i fråga, av sådana föreskrifter från en statlig myndighet som grundar sig på lag eller förordning eller av statsbudgeten. Utöver det justeras finansieringsnivån i efterhand i hela landet. På så sätt skiljer sig de kalkylerade kostnaderna inte från de faktiska kostnaderna.

Om nivån på finansieringen annars äventyrar ordnandet av tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster eller räddningsväsendets tjänster, har välfärdsområdet rätt att få ytterligare finansiering för att trygga servicen.

Finansieringen av välfärdsområdena är kalkylmässig och den har allmän täckning

Välfärdsområden beviljas statlig finansiering på basis av välfärdsområdets invånarantal (ca 15 %) och faktorer som beskriver behovet av social- och hälsovårdstjänster (ca 80 %). Dessutom beviljas finansiering på basis av andra omgivningsfaktorer (sammanlagt 4 %), bland annat invånartäthet, inslag av främmandespråkiga, tvåspråkighet, skärgårdskaraktär, samiska, riskfaktorer inom räddningsväsendet samt åtgärder för främjande av hälsa och välfärd.

Välfärdsområdet beslutar om hur den statliga finansieringen ska fördelas för skötseln av uppgifterna. Välfärdsområdet har utöver statlig finansiering rätt att ta ut klient- och användningsavgifter för sin service och att besluta om användningen av avgiftsinkomsterna.

Välfärdsområdet kan beviljas statsunderstöd.

En övergångsperiod utjämnar förändringen jämfört med nuläget

I välfärdsområdets finansiering beaktas som övergångsutjämnning skillnaden mellan finansieringen enligt de kalkylerade kostnaderna och de faktiska kostnaderna för kommunerna inom välfärdsområdet så att förändringen begränsas till noll euro det år då reformen träder i kraft. Beloppet av övergångsutjämnningen sänks årligen under en sjuårig övergångsperiod så att den maximala ändringen begränsas till +200/-100 euro per invånare år 2029. Den skillnad som överstiger den maximala förändringen utjämnas tills vidare genom en permanent övergångsutjämnning.

Ytterligare information

Kommunernas finansieringskalkyler

finansråd

Markku Nissinen, FM
tfn 02955 30314

konsultativ tjänsteman

Antti Väisänen, FM
tfn 02955 30618

Välfärdsområdets finansieringskalkyler

konsultativ tjänsteman

Antti Väisänen, FM
tfn 02955 30618

konsultativ tjänsteman

Matti Sillanmäki, FM
tfn 02955 30444

E-post

förnamn.efternamn@vm.fi