

Sote-uudistuksen tasausmekanismit muuttavat merkittävästi kunnan valtionosuutta

Vuoden 2023 alusta alkaen sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimi siirtyivät kunnilta hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Uudistuksessa kunnilta siirretään yhtä paljon vero- tuloja ja valtionosuuksia valtiolle kuin siirtyvien tehtävien kustannuksia siirtyy. Lopullinen siirtolaskenta tehdään vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin perustuen syksyllä 2023.

Uudistus muutti merkittävästi kuntien tulorakennetta. Kuntien valtionosuuksista leikattiin soteen liittyvät osat, noin kaksi kolmasosaa kuntien valtionosuusrahoituksesta koko maan tasolla. Yksittäisen kunnan leikkausosuus vaihtelee. Hallinnollisesti muutokset kohdistuivat valtiovarainministeriön hallinnoimaan peruspalvelujen valtionosuuteen. Rakenteellisesti muutoksia on tehty sekä kustannuserojen tasauksen että tulopohjan tasauksen laskentaperusteisiin.

Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia yksittäiseen kuntaan rajataan ja tasataan viidellä tasausmekanismilla. Tasausmekanismit toteutetaan kuntien valtionosuusjärjestelmän laskentaperusteita muuttamalla. Tasausmekanismit jäävät toistaiseksi pysyvästi vaikuttamaan kuntien valtionosuuteen vuodesta 2024 alkaen.

Tasausmekanismeja on viisi:

1. Muutosrajoitin
2. Järjestelmämuutoksen tasaus
3. Siirtymäaika
4. Tulopohjan tasauksen tasausrajojen muutos
5. Kiinteistöveron sisällyttäminen tulopohjan tasaukseen

Tasausmekanismien suuri painoarvo on johtanut negatiivisiin valtionosuuksiin

Sote-uudistuksessa noin 26 miljardia euroa bruttomenoja siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Tuloja kunnista siirtyy valtiolle hyvinvointialueiden rahoitusta varten yli 22 miljardia euroa. Uudistuksen mittaluokka on euromääräisesti arvioituna valtava.

Suuri uudistus edellytti suuria tasauseriä. Vaikka koko maan tasolla vaikutus kuntiin on kustannusneutraali, yksittäiselle kunnalle sote-uudistukseen liittyvät tasauserat voivat olla euromääräisesti tärkeimmässä roolissa valtionosuuksien tason kannalta.



Tasauserien suuri paino yksittäisen kunnan valtionrahoituksessa on johtanut negatiiviseen valtionosuusrahoitukseen senkin jälkeen, kun peruspalvelujen valtionosuuteen lisätään opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitus ja kotikuntakorvaukset. Tämä tarkoittaa, että valtiovarainministeriö on vuoden 2023 alusta alkaen lähettänyt kahdeksaan (8) kuntaan laskun valtionosuuden maksamiseksi. Nämä kunnat ovat Eurajoki, Harjavalta, Kaskinen, Kustavi, Pertunmaa ja Tuusniemi sekä Inkoo ja Vimpeli. Kuuden ensin mainitun valtionosuudet yhteensä ovat miinuksella ja Inkoon ja Vimpelin valtionosuusmaksatus kääntyy negatiiviseksi kotikuntakorvaukset huomioituna. Perittävien valtionosuuksien yhteissumma on seitsemän miljoonaa euroa vuonna 2023 vaihdellen 60 (Tuusniemi) 815 (Kaskinen) euroon asukasta kohden. Kotikuntakorvaukset mukaan lukien valtio perii kahdeksalta kunnalta yhteensä noin 9,5 miljoonan euroa tänä vuonna.

Negatiivisten valtionosuuksien periaatteellinen ongelmallisuus

Valtionosuusjärjestelmän kautta valtio osallistuu lakisääteisten kunnallisten peruspalvelujen rahoitukseen. Valtionosuusjärjestelmän tavoitteena on kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuuden varmistaminen tasaisesti koko maassa siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta kohtuullisella verorasituksella.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että valtio ei osallistu lainkaan niiden kuntien peruspalvelujen rahoittamiseen, joissa valtionosuusmaksatus sote-uudistuksen tasauserien myötä on negatiivinen, vaan kunnat rahoittavat täysimääräisesti kaikki lakisääteiset tehtävät omilla verotuloillaan.

Negatiivisten valtionosuuden kuntien ongelma on tunnistettu myös sote-uudistuksen rahoitukseen liittyneessä lainsäädännössä. Hallituksen esityksen (155/2022) mukaan myös "valtiovarainministeriö seuraa jatkossa erityisesti negatiivisen valtionosuuden kuntien talouden tilannetta ja edellytyksiä selviytyä peruspalvelujen rahoituksesta sekä arvioi mahdollisia valtionosuuden perusteisiin tarvittavia muutoksia."

Myös aiemmin yksittäisinä vuosina ennen sote-uudistuksen voimaantuloa yksittäisen kunnan valtionosuuksien yksittäiset erät (peruspalvelujen valtionosuus, OKM:n valtionosuusrahoitus) ovat voineet olla negatiivisia, mutta lopullisen valtionosuusmaksatuksen (kotikuntakorvaus mukaan lukien) euromäärä ei ole yhdellekään kunnalle ole ollut negatiivinen nykyisen yhden putken valtionosuusjärjestelmän voimassaoloaikana vuodesta 2010 alkaen.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa negatiivisen valtionosuuden tilanteeseen vuoden 2010 valtionosuusuudistuksen yhteydessä (PeVL 29/2009 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan negatiivisen valtionosuuden maksamiseen velvoittaminen soveltui yleisellä tasolla huonosti kuntien itsehallinnon peruseriaatteisiin samoin kuin kuntien ja valtion välisiin taloudellisiin suhteisiin (vrt. PeVL 29/1992 vp, s. 2/II). Valiokunta näki jatkossa olevan siksi syytä selvittää, voitaisiinko valtionosuusjärjestelmää kehittää niin, että negatiivisen valtionosuuden mahdollisuus suljetaan pois.

Negatiivisten valtionosuuksien kunnat ja kuntien määrä voi vielä muuttua sote-uudistuksen loppulaskelmassa syksyllä 2023

Lopullinen sote-uudistuksen tulojen siirtolaskenta tehdään vuosien 2021 ja 2022 tilinpäätöstietoihin perustuen syksyllä 2023. Negatiivisen valtionosuuden kunnat ja kuntien määrä voi vielä muuttua, kun lopulliset uudistuksen siirtolaskelmat valmistuvat. Kuntien vuoden 2022 menoista on olemassa vasta ennakkollisia tietoja ja esimerkiksi kuntien velvollisuus kattaa vuoden 2022 loppuun lakkaavien sote-kuntayhtymien alijäämät voivat vaikuttaa merkittävästi laskelmiin koko maan tasolla, mutta myös negatiivisten valtionosuuden kuntien määrään ja niiltä perittävän euromäärän loppusummaan.

Kuntien rahoitusjärjestelmä tulee uudistaa vastaamaan uuden kunnan lakisääteisiä tehtäviä

Kuntaliiton hallitusohjelmatavoitteiden mukaan hallitusohjelmaan tulee sisältyä kirjaukset kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi. Kuntien valtionrahoituksen tulee perustua kuntien lakisääteisiin tehtäviin - ei historian painolastiin, jota sote-uudistuksen mittavat tasauserät jättävät valtionosuusjärjestelmään. Uudistuksen tarve konkretisoi-
tuu negatiivisen valtionosuuden kuntien määrässä.

Kuntaliitto ymmärtää, että rahoitusjärjestelmän uudistaminen ei onnistu vuodessa tai kahdessa, mutta hallitusohjelmaan tulee kirjata selkeä tavoite ja aikataulu kehittämisen käynnistämiseksi mahdollisimman pikaisesti.

Uudistuksen tavoitteena tulee olla lakisääteisten tehtävien rahoituksen turvaaminen, vakaa ja riittävän laaja verotulopohja ja valtionosuusjärjestelmä, joka perustuu kuntien tämän hetken tehtäviin. Vanhaa maailmaa ja kuntien vastuita heijastavien sote-uudistuksen tasauserien poiston tulee olla keskeinen osa uudistusta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sanna Lehtonen
Kuntatalousasioiden johtaja

Olli Riikonen
Erityisasiantuntija