

MUISTIO Valtiovarainministeriö/Kunta- ja aluehallinto-osasto 20.1.2017

Kuntien talous ja valtionosuusjärjestelmä sote- ja maakuntauudistuksen jälkeen

Sote- ja maakuntauudistus on yksi Suomen historian suurimmista hallintoreformeista. Uudistus muuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden maakuntiin siirtyvien tehtävien (mm. pelastustoimi) järjestämis- ja rahoitusvastuun perusteita ja sillä on erittäin suuri vaikutus kuntien talouteen. Yli puolet – vuoden 2016 tasolla arvion mukaan noin 17,7 mrd. euroa – kuntien käyttötalouden kustannuksista siirtyy maakuntiin, kun kuntien lakisääteiset tehtävät vähenevät merkittävästi. Käyttötalouden lisäksi uudistuksen vaikutukset kohdistuvat myös kuntien omaisuuteen ja investointeihin, minkä vuoksi myös monen kuntatalouden tunnusluvun tulkinta muuttuu.

Perustettavien maakuntien toiminta esitetään rahoitettavaksi pääosin valtion keräämillä verotuloilla. Hallitus on linjannut, että kokonaisveroaste ei nouse, eikä työn verotus kiristy millään tulotasolla. Käytännössä tämä johtaa siihen, että valtion toimesta kuntien välisiä veroprosenttien eroja ei uudistuksen yhteydessä muuteta. Verolinjauksen lisäksi sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun lähtökohtia ovat olleet kunta–valtio-suhteen rahoituksellinen muuttumattomuus sekä kuntia koskevan rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistaminen.

Kustannuksia ja tuloja siirretään maakuntien rahoitukseen samassa suhteessa

Siirtyvien tehtävien kustannuksia vastaava määrä kuntatalouden tuloja ehdotetaan siirrettäväksi maakuntien rahoitukseen. Näin esittäisiin kokonaisveroasteen nousu ja pidettäisiin kunta-valtio-suhde neutraalina. Tulojen siirto toteutettaisiin siirtämällä kuntien niin sanotut sote-perusteiset valtionosuudet ja osa kuntien verotuloista maakuntien rahoitukseen.

Sote-perusteisten valtionosuuksien määrä olisi noin 5,9 mrd. euroa vuoden 2016 tasolla, joten kuntien muiden tehtävien valtionosuuksien määräksi jäisi reilut 3 mrd. euroa. Vaikka kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä ei ole enää tehtäväkohtaisia määräytymisperusteita, järjestelmästä voidaan eritellä pääosin sote-relevantit osat, kuten sairastavuus sekä ikäryhmien osalta 16 -vuotiaista lähtien vanhemmat ikäryhmät kokonaisuudessaan ja myös osa nuoremmista ikäryhmistä. Lisäksi valtionosuuksien muista osista esitetään siirrettäväksi sellaiset osat, joiden voidaan katsoa kuuluvan ”sote-valtionosuuksiin”.

Jotta siirtyvät kustannukset ja tulot vastaisivat koko maan tasolla toisiaan, maakuntien rahoitukseen siirretään sote-perusteisten valtionosuuksien lisäksi 11,3 mrd. euroa kunnallisveroa sekä osa (0,5 mrd. euroa) yhteisöveron tuotosta. Peruspalvelujen valtionosuudesta maakuntien rahoitukseen siirtyy noin 66 prosenttia, kun taas verotuloista vastaava osuus on 54 prosenttia. Osuudet vaihtelevat kunnittain riippuen muun muassa laskennallisista kustannuksista ja kunnallisveron tuotosta.

Veronmaksajan aseman pitäminen ennallaan johtaa ratkaisuun, jossa jokaisen kunnan tuloveroprosenttia alennetaan lain nojalla saman verran – tämänhetkisen arvion mukaan 12,31 prosenttiyksiköllä. Veronmaksajan näkökulmasta kunnan nykyinen veroprosentti jakautuu uudistuksen voimaantullessa kunnan tulovero-prosenttiin ja valtion verotuksen yhteydessä kerättävään maakunnan rahoitukseen, mutta veroaste pysyy ennallaan. Toinen, oikeudenmukaiselta tuntuva vaihtoehto olisi ollut siirtää kunnallisveroa kunnittain siirtyviä kustannuksia vastaavasti. Tämä olisi kuitenkin johtanut siihen, että kuntien tuloveroprosenttien vaihteluväli olisi kaksinkertaistunut ja joidenkin kuntien kunnallisverotuotto olisi siirtynyt kokonaisuudessaan maakunnalle. Koska valtionverotuksessa ei voi verottaa eri alueita (maakuntia) eri prosentilla, veronmaksajien väliset erot olisivat kasvaneet perustuslain yhdenvertaisuusnäkökulmasta kestävämmällä tavalla.

Sote-siirto aiheuttaa vaikeasti korjattavia automaattimuutoksia

Koko maan tasolla siirto on kuntien ja maakuntien (valtion) kesken kustannusneutraali, mutta kuntakohtaiset muutokset ovat lähtökohtaisesti suuret. Koska yksittäisten kuntien kohdalla siirtyvät kustannukset eivät vastaa siirtyviä tuloja, muutos näkyy kunnan talouden tasapainotilan muutoksena. Sote- ja maakuntauudistuspaketin yhteydessä julkistetussa kuntavaikutuslaskelmissa *tasapainotilalla tarkoitetaan vuosikatetta poistojen jälkeen*. Asukasta kohti laskettuna kunnittaiset vaihtelut maakuntiin siirtyvien ja kuntiin jäävien tehtävien kustannusten osalta ovat suuret – sote-kustannusten ääripäiden osalta noin 2,5-kertaiset. Erot laskennallisissa kustannuksissa ovat myös varsin suuria erilaisten olosuhteiden, ikärakenteen ja palvelutarpeiden vuoksi. Myös maakuntien rahoitukseen siirtyvät tulot vaihtelevat merkittävästi kunnittain, sillä veroprocentin tuotto on huomattavan erilainen eri kunnissa. Korkean verotuoton kunnilta siiryykin kunnallisveroa suhteellisesti enemmän kuin alemman verotuoton kunnilta.

Kunnallisveron ja yhteisöveron siirtojen johdosta myös valtionosuusjärjestelmään sisältyvään verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen aiheutuu suuria kunnittaisia muutoksia. Muutosten taustalla on tasausrajan (koko maan keskimääräinen laskennallinen verotulo) aleneminen merkittävästi. Alenema on vuoden 2016 tasolla noin -2 200 euroa asukasta kohden. Tämä tarkoittaa sitä, että tasausrajan alapuolella olevat tasauslisää saavat kunnat menettävät suuren osan tasauslisistään. Korkean verotulon kunnissa muutokset ovat puolestaan päinvastaisia, mutta eivät vastaa kuitenkaan maakuntiin siirtyvien verotulojen määrää.

Edellä kuvatut kustannusten ja tulojen siirron epäsuhta sekä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen aiheutuvat muutokset ovat sote-siirron toteutustavasta aiheutuvia niin sanottuja ”automaattimuutoksia”. Näitä osin mittaviakin väistämättä syntyviä seurauksia ja kuntakohtaisia eroja pyritään rajoittamaan valtionosuusjärjestelmään esitetyillä muutoksilla.

Valtionosuusjärjestelmään esitettävät muutokset sekä pieniä että suuria

Valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa lähtökohtana on ollut kuntien rahoituksen turvaaminen jäljelle jääviin tehtäviin sekä valtionosuusjärjestelmän määräytymiskijöiden merkityksen säilyttäminen.

Vuoden 2015 alusta voimaantulleen valtionosuusjärjestelmän perusrakenne ja pääosa kriteereistä säilyvät uudesakin järjestelmässä kutakuinkin ennallaan. Sen lisäksi, että sote-perusteiset valtionosuudet siirtyvät maakuntiin, järjestelmään esitetään eräitä pienehköjä muutoksia. Olennaisin ero nykyiseen järjestelmään on, että sote-tehtävien siirtyessä pois suuri osa järjestelmästä jaettavasta rahasta määräytyy 0–15-vuotiaiden ikäluokkien perustella. Tarve- ja olosuhde-eroperusteisiin valtionosuuskriteereihin esitetään uutena kriteerinä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, joka korvaa nykyisen työpaikkaomavaraisuuden. Lisäksi työttömyysaste siirretään laskennallista kustannuksista valtionosuuden lisäosiin. Työttömyysaste ei koske jäljelle jääviä kunnan peruspalveluita (pääosin varhaiskasvatus ja esi- ja perusopetus) siinä määrin kuin sote-palveluita.

Tuloerojen tasausjärjestelmän eli verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen peruslogiikka ei sekään muutu, mutta siihen esitetään isohkoja, lähinnä tasauslisä- ja vähennysprosentteja koskevia muutoksia. Lisäksi kiinteistövero sisällytettäisiin 50 prosenttisesti tasausjärjestelmään - lukuun ottamatta voimalaitoksia, joiden kiinteistövero jää tasauksen ulkopuolelle. Ydinvoimalaitosten osalta tasauksessa käytettäisiin ydinvoimalaitosten kiinteistöveroprocenttien sijaan yleistä kiinteistöveroprocenttia. Tasauslisäprosentti nousisi nykyisestä 80 prosentista 90 prosenttiin, mikä hyödyttää tasausrajan alenemisesta kärsiviä kuntia. Tasausvähennysprosentiksi esitetään kiinteistöä 15 prosenttia nykyisestä 30 prosentista alkavan lievän progressiivisesta prosentista (30 % + luonnollinen logaritmi). Tämä hyödyttää niitä kuntia, joilta siirryy suhteellisesti eniten verotuloja maakuntiin. Tasausraja on edelleen 100 prosenttia.

Edellä kuvatut kriteerimuutokset koskevat niin sanottua perusjärjestelmää. Pelkästään perusjärjestelmän kriteerimuutoksilla ei kuitenkaan pystytä välttämään kohtuuttoman suuria kuntakohtaisia muutoksia, vaikka siihen esitetäisiin radikaalejakin muutoksia. Tämän vuoksi järjestelmään esitetään pysyvää, sote-kustannusten ja -tulojen siirrostä johtuvan muutoksen rajoitinta. Sote-tehtävien siirrostä aiheutuvien kustannusten ja tulojen muutoksen ra-

joittimella lievennetään pysyvästi kunnan kustannusten ja tulojen siirron epäsuhtaa ja saadaan järjestelmän rakenne (mm. tulojen tasaus) toimimaan paremmin. Rajoittimessa ei huomioida valtiosuusjärjestelmän varsinaisia uusia kriteerimuutoksia, vaan pelkästään puhtaasti sote-siirrosta aiheutuvat muutokset. Rajoittimen suuruus on symmetrisesti 60 prosenttia eli sekä positiivisesta että negatiivisesta muutoksesta kunnan omavastuuksi jää 40 prosenttia.

Kuntien taloudellisen tilanteen muutosta rajataan voimakkaasti

Hallitus on esittänyt, että suurten kuntakohtaisten muutosten minimoimiseksi edellä kuvattuun perusmalliin siirtäisiin lähtökohtaisesti määräaikaisen, vaikkakin osin pysyväksi jäävän siirtymätasauksen kautta. Sote- ja maakuntauudistuksen voimaantulovuonna kunnan talouden tasapainon muutos rajataan noltaan eli tasapaino pysyy uudistusta edeltävällä tasolla. Julkaisuaineistossa esitetty ja tosiasiallinen voimaantulovuoden muutos on kuitenkin kaikille kunnille +6 euroa/asukas, mikä johtuu siitä, että maakunnat osallistuvat kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerin rahoitukseen. Siirtymätasauksen määrä alenee vuosittain niin, että muutos rajataan +/- 25 euroon/asukas per vuosi. Viidentenä vuonna eli vuonna 2023 muutos on enintään +/- 100 euroa/asukas, joka jää toistaiseksi pysyvänä voimaan. Näin uudistuksesta aiheutuva kunnan tasapainotilan muutos on pysyvästi enintään +/- 100 euroa/asukas, mikä ei ylitä yhdenkään kunnan yhden tuloveroprosenttiyksikön tuottoa vastaavaa määrää.

Muutoksen rajaaminen korostaa uudistusta edeltävän tasapainon merkitystä

Uudistuksen voimaantulon jälkeen kuntien talouden tilaan vaikuttaa merkittävästi kunnan lähtökohtatilanne. Käytännössä kunnan tasapainotilan maksimimuutoksen rajaaminen tarkoittaa sitä, että kuntien taloudellinen asema pysyy laskennallisesti lähes uudistusta edeltävän vuoden tilanteen mukaisena. Tämä koskee niin tasapainossa olevia kuntia kuin myös sellaisia kuntia, joissa talous on lähtökohtaisesti epätasapainossa. Siirtymätasauksella ei siis ”käännetä” kuntien uudistusta edeltävää epätasapainotilannetta tasapainoon uudistuksen jälkeen. Uudistuksella ei myöskään kateta kuntien aikaisemmin kertynyttä alijäämää.

Siirtymätasausmenettely sisältää kunnille kannusteen tasapainottaa talouttaan uudistuksen voimaantuloon mennessä. Taulukossa 1 kuvataan neljän esimerkkikunnan talouden tilannetta ennen uudistusta ja sen voimaantulon jälkeen olettaen, että kunnat lisäävät/vähentävät sote-kustannuksiaan 5 prosentilla. Luvut perustuvat hallituksen esitykseen sisältyviin laskelmiin.

Olenaisin asia taulukon muutoksissa on lopullinen tasapaino uudistuksen siirtymäkauden päättyessä. Kaikissa esimerkkikunnissa lopullinen tasapainotilanne on paras, mikäli kunta pystyy tasapainottamaan talouttaan ennen uudistuksen voimaantuloa. Heikko taloudellinen tilanne jää perinnöksi myös uudistuksen voimaantulon jälkeen. Se ei korjaannu automaattisesti siirtymäkauden aikana, mutta kuntien omat toimet vaikuttavat luonnollisesti tasapainotilanteen muutokseen uudistuksen jälkeenkin.

Taulukko 1: Kolmen esimerkkikunnan talouden tasapainon muutos sote-kustannusten muuttuessa
(oletus: sote-kustannukset nousevat/laskevat 5 prosenttia vuonna 2017, vuosi 2018 ei muutosta)

Kolmen esimerkkikunnan talouden tasapainon muutos sote-kustannusten muuttuessa																			
Oletus: sote-kustannukset nousevat/laskevat 5 prosenttia vuonna 2017, vuosi 2018 ei muutosta																			
Kunta 1																			
	Nyk. tasapaino	Nyk. tasapaino	Siirtyvät kustannukset	Siirtyvät tulot	A Kust. ja tulojen erotus	B Verotus-kust.	C Tasausten muutos	A+B+C Kust. ja tulojen muutos	Muutos-rajoin	Uusi tasapaino	Uusi tasapaino	Muutos uusi-vanha, euroa	Muutos uusi-vanha, euroa/as	Siirtymä-tasaus 1. vuosi	Siirtymä-tasaus 2. vuosi	Siirtymä-tasaus 3. vuosi	Siirtymä-tasaus 4. vuosi	Siirtymä-tasaus 5. vuosi	Laskennallinen tasapaino 5. vuosi
Julkaisuaineisto	792 642	144	25 723 402	26 637 047	-913 645	67 033	-1 864 008	-2 710 620	1 626 372	82 010	15	-710 632	-129	4	-25	-50	-75	-100	44
Menot, -5 %	2 078 812	378	24 437 232	26 637 047	-2 199 815	67 033	-1 864 008	-3 996 790	2 398 074	852 932	155	-1 225 880	-223	4	-25	-50	-75	-100	278
Menot, +5 %	-493 529	-90	27 009 572	26 637 047	372 525	67 033	-1 864 008	-1 424 450	854 670	-688 912	-125	-195 383	-35	4	-35	-35	-35	-35	-125
Kunta 2																			
Julkaisuaineisto	8 098 008	108	241 561 080	228 370 225	13 190 855	919 570	-14 793 715	-683 290	409 974	4 535 531	60	-3 562 477	-47	4	-25	-50	-75	-100	8
Menot, -5 %	20 176 062	269	229 483 026	228 370 225	1 112 801	919 570	-14 793 715	-12 761 344	7 656 806	11 682 451	156	-8 493 611	-113	4	-25	-50	-75	-100	169
Menot, +5 %	-3 980 046	-53	253 639 134	228 370 225	25 268 910	919 570	-14 793 715	11 394 764	-6 836 859	-2 611 388	-35	1 368 658	18	4	18	18	18	18	-35
Kunta 3																			
Julkaisuaineisto	168 816	69	11 037 624	9 407 597	1 630 027	27 620	-1 579 430	78 216	-46 929	-99 735	-41	-268 552	-110	4	-25	-50	-75	-100	-31
Menot, -5 %	720 698	296	10 485 743	9 407 597	1 078 145	27 620	-1 579 430	-473 665	284 199	232 421	95	-488 277	-201	4	-25	-50	-75	-100	196
Menot, +5 %	-383 065	-157	11 589 505	9 407 597	2 181 908	27 620	-1 579 430	630 097	-378 058	-429 541	-176	-46 476	-19	4	-19	-19	-19	-19	-176

Pääosa kunnista tasapainossa lähtökohtatilanteessa

Hallituksen esitysluonnoksen arviolaskelmien perusteella alle viidenneksellä kunnista talous olisi nykyjärjestelmän mukaan epätasapainossa vuonna 2016. Vastaavasti noin 81 prosentilla kunnista talous olisi tasapainossa (taulukko 2). Uudistuksen voimaantulon jälkeen tasapainotilanne pysyy pääosin ennallaan. Soten jälkeisellä tasapainotilanteella tarkoitetaan vuodesta 2023 lähtien lopullista tasapainotilaa, jossa sote-siirrosta aiheutuvat muutokset on rajattu pysyvästi enintään +/-100 euroon per asukas. Laskelmassa on oletuksena, että kunnan muut tulot ja kustannukset pysyvät ennallaan (vuoden 2016 tilanteen mukaisina). Kuntien yhteenlaskettujen alijäämien määrä laski hieman sote-siirron myötä eli -211 milj. eurosta -178 milj. euroon.

Uudistuksen voimaantulon jälkeen taloudellisesti vaikeimmassa asemassa olisivat ne kunnat, joille on kertynyt aikaisemmilta vuosilta kumulatiivista alijäämää. Näillä kunnilla edellytykset talouden tasapainotukseen uudistuksen voimaantulon jälkeen olisivat haastavimmat, koska käyttötalouden puoliintumisen takia mahdollisuudet käyttötalouden sopeutustoimiin olisivat aikaisempaa rajallisemmat. Kunnan talouden menorakenteisiin liittyvät tasapainottamistarpeet olisi uudistuksen jälkeen kohdistettava pääasiassa varhaiskasvatukseen sekä esi- ja perusopetukseen. Samalla väistämättä myös investointeihin käytettävissä ole tulo-rahoitus saattaa vähentyä. Kuten edellä todettu sote-siirto ei kuitenkaan keskimäärin näyttäisi lisäävän kumulatiivisen alijäämän määrää, vaan jopa hieman vähentäisi sitä.

Taulukko 2: Kuntien arvioitu nykyinen ja uudistuksen jälkeinen tasapainotila vuonna 2016 (ml. pysyvä siirtymätasaus)

	NYKYTILANNE	UUDISTUKSEN JÄLKEEN	MUUTOS
Epätasapaino	56 kuntaa	57 kuntaa	-1
euroa/as			
yli -500	0	0	0
-250 – -500	8	7	-1
-100 – -249	14	10	-4
0 – -99	34	40	6
Tasapaino	241 kuntaa	240 kuntaa	-1
0 – 99	66	52	-14
100 – 249	68	95	27
250 – 500	75	66	-9
yli 500	32	27	-5

Uudistukseen sisältyy kuntataloutta vakauttavia tekijöitä

Uudistuksen sisältyy useita kuntataloutta vakauttavia tekijöitä, jotka osaltaan helpottavat talouden tasapainotusta ja muutosten ennakkointia. Vaikka tuloveroprosentteja alennetaan, kuntien veroprosentin tuotto ei alene uudistuksen myötä, vaan päinvastoin jopa hieman vahvistuu. Täten nykytasoisella kunnallisveron tuotolla rahoitetaan jatkossa nykyistä selvästi pienempiä budjetteja kunnissa. Toisaalta kuntien taloudesta poistuvat sosiaali- ja terveydenhuollon menoihin liittyvät mittavat kasvupaineet ja varsin vaikeasti ennakoitavat erikoissairaanhoidon kustannukset, mikä helpottaa talousarvion laadintaa ja taloudenhoitoa talousarviovuoden aikana. Samalla poistuvat myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvat investointitarpeet. Näiden lisäksi kuntataloutta vakauttaa suhdannevaihteluille alttiin kuntien yhteisöveron osittainen siirtäminen maakuntien rahoitukseen. Kuntien yhteisövero-osuuden alentaminen vähentää samalla myös tarvetta alentaa kuntien tuloveroprosentteja.

Jääkö kunnille varaa investoida?

Uudistuksen yhteydessä erityisesti väkiluvultaan isot kunnat ovat esittäneet huolensa kuntien investointi- ja lainanhoitokyvyn heikkenemisestä, kun käytettävissä olevat tulot puoliintuvat, mutta velkamäärä pysyy ennallaan. Tämä näkyy suhteellisen velkaantuneisuuden selvänä kasvuna. Suhteellinen velkaantuneisuus on kuitenkin enemmänkin teoreettinen kuin kunnan tosiasiallista velanhoitokykyä kuvaava mittari. Siinä tarkastellaan kaikkien käyttötulojen suhdetta velan määrään, mutta ei oteta huomioon lainkaan käyttömenoja – jotka niin ikään puolittuvat.

Koska palveluvelvoitteet on kaikissa kunnissa hoidettava, käytännössä kuntien todellinen liikkumavara velanhoitoon ja investointeihin ilmenee vuosikatteessa, joka taas vaikuttaa rahoituslaskelman toiminnan ja investointien rahavirtaan. Jos siis kunnan tasapainotila (vuosikate poistojen jälkeen) pysyy sote-uudistuksen seurauksena ennallaan, kunnan investointi- ja velanhoitokyky eivät ainakaan oleellisesti muutu. Tätä osoittaa myös se, että rahoituslaskelman investointien rahoituskyvyn ja lainanhoitokyvyn tunnusluvuissa, investointien tulorahoitusprosentissa ja lainanhoitokatteessa, ei tapahdu muutoksia. Tässä kuitenkin korostuu se kunnan talouden analysoinnin perustana, että talouden kantokyvyn mittaaminen perustuu yhden tunnusluvun sijasta usean tekijän ja niiden taustojen analysointiin. Tämä asettaa paineita esimerkiksi niin sanotulle kriisikuntakriteeristölle, jotta se tunnistaisi aidosti

talousvaikeuksissa olevat kunnat. Suhteellinen velkaantuneisuus on nykyisin yksi kriisikuntakriteereistä, mutta investointien tulorahoitusprosentti ja lainanhoitokate taas eivät.

Kuten edellä on todettu, tulorahoituksen dynamiikka toimii jatkossa aivan kuten nykyisinkin eli esimerkiksi valtionosuuksien ja verotulojen muutokset vaikuttavat sellaisenaan kunnan tuloihin. Tämän lisäksi tasausvähennysprosentin puolittuminen tarkoittaa sitä, että verotuloihin perustuvan valtionosuuksien osalta tasausrajan yläpuolella olevat kunnat (yleensä suuria kaupunkeja) saavat pitää verotulon kasvustaan huomattavasti nykyistä enemmän itsellään.

Kuntien talouskehitystä seurataan nykyisin muun muassa julkisen talouden suunnitelmassa ja siihen liittyvässä kuntatalousohjelmassa sekä koko maan tasolla että kuntatyypeittäin. Lisäksi valtiovarainministeriö seuraa yksittäisten kuntien tilannetta virkatyönään. Kuntien talouskehityksen seuranta ja tarvittava reagointi korostuu jatkossa varsinkin sote-uudistuksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavina lähivuosina.

Kuntakohtaiset erot - kustannustehokkuuden huomioiminen ei yksiselitteistä

Sote-kustannukset vaihtelevat useista eri syistä merkittävästi kuntien kesken. Kunnat voivat vaikuttaa tiettyihin sote-kustannuksiin, mutta osaan kustannuksista, kuten esimerkiksi erikoissairaanhoidon, kunnan vaikutusmahdollisuudet ovat rajallisemmat jo pelkästään palveluiden organisoimistavan vuoksi. Kuntien verotulopohjat ja mahdollisuudet vaikuttaa niihin eroavat myös toisistaan, minkä vuoksi valtionosuusjärjestelmään sisältyy verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasaus.

Sote-palvelunsa kustannustehokkaasti järjestävien kuntien tunnistaminen ei ole yksiselitteistä, sillä esimerkiksi alhaiset asukaskohtaiset kustannukset voivat selittyä asukaspuhjan ja palvelutarpeiden erilaisuuden lisäksi useilla eri tekijöillä, kuten esimerkiksi tarjottavien palveluiden laadulla ja laajuudella (ml. saatavuus), palvelujen käytöllä tai korvaavien palvelujen käytöllä. Samoin on vaikeaa tunnistaa ne kunnat, jotka tuottavat ja järjestävät palvelunsa vaikuttavasti niin, että niillä on pitkäkestoisia hyötyjä asiakkaan hoidon ja hyvinvoinnin sekä näin myös kustannusten hallinnan kannalta. Riskinä onkin usein, että keskustelu tehokkaista ja tehostomista kunnista voi perustua enemmän mutu-tietoon ja tilastojen yksipuoliseen tulkintaan kuin tosiasioihin.

Yksi karkea tapa mitata toiminnan kustannustehokkuutta on verrata sote-kustannusten tasoa valtionosuuksien laskennallisten määräytymisperusteiden tasoon (ns. sote-perusteisten valtionosuuksien osalta), mutta se ei välttämättä kerro koko totuutta. Toinen tapa arvioida kuntien sote-palvelujen järjestämistä on suhteuttaa kuntien sote-menot (netto) kuntien väestön tarpeisiin. Näin kuntien sote-menoja voidaan vertailla, kun kuntalaisten erilaiset palvelutarpeet otetaan huomioon. Tarvevakioinnissa ei ole kuitenkaan mukana laatuindikaattoreita, joten tälläkään tavalla ei voida erotella sitä, johtuvatko ali- tai ylisuuret tarvevakioidut menot laatu- vai tehokkuusseikoista. Sote-palveluissa on kuitenkin olemassa tehostamis- ja mittakaavaetujen hyödyntämispotentiaalia ja sote-uudistusta onkin perusteltu näiden tehostamistarpeiden ja mittakaavaetujen hyödyntämisen kautta.

Valtionosuusjärjestelmän kriteerit toimivat uudistuksen jälkeen

Uudistukseen liittyvässä keskustelussa on esitetty huolia siitä, tuleeko kuntien valtionosuusjärjestelmästä pääasiallisesti sote- ja maakuntauudistuksen vaikutusten paikkausjärjestelmä. On totta, että joidenkin kuntien kohdalla pysyvien tasauselementtien osuus koko valtionosuusrahoituksesta on suuri ja ylittää jopa niin sanottujen peruskriteerien osuuden. Koko maan tasolla tasauselementit luonnollisesti nollautuvat kustannusneutraalisti. Perinteisesti valtionosuusuudistuksissa tasausjärjestelyt ovat olleet määräaikaista, mutta esimerkiksi vuoden 2010 uudistuksen pysyvä tasausjärjestely puretaan vasta sote-uudistuksen yhteydessä. Purkua ei tehty vuoden 2015 uudistuksen yhteydessä suurten kuntakohtaisten muutosten välttämiseksi. Tämä onkin yksi selittävä tekijä, miksi joillekin kunnille sote-uudistuksesta aiheutuva muutos on niin suuri. Kuitenkin enemmistöllä kunnista (yli 200 kunnalla) pysyvien tasauselementtien osuus on alle viidennes koko valtionosuuden määrästä.

Tasauselementit määritetään poikkileikkaustilanteessa (vuoden 2018 tasolla) pysyvästi, joten ne ovat talouden ennakoitavuuden kannalta varmaa tuloa kunnalle, toisin kuin esimerkiksi kunnallisvero ja etenkin yhteisövero. Valtionosuusjärjestelmän peruskriteerit reagoivat jatkossakin kunnan tarpeissa ja olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin, esimerkiksi kouluikäisten tai vieraskielisten määrän muutoksiin, ja tuottavat kuntiin jäljelle jäävien palveluiden osalta pääosin saman verran valtionosuuksia kuin nykyisessäkin järjestelmässä. Tasauselementit vaikuttavat lähtötilanteeseen, mutta eivät enää tuleviin muutoksiin, ja järjestelmän kriteerit toimivat niin kuin on tarkoituskin.

Kunnan verotulojen kasvaessa tasausrajan yläpuolella oleva kunta saa pitää verotulojen kasvusta selvästi nykyistä suuremman osan itsellään – tai tarkennettuna – valtionosuutta vähennetään nykyistä vähemmän. Tasauslisää saavien kuntien osalta taas verotulojen laskiessa kunnan tasauslisän määrä vähenee vain 10 prosenttia verotulojen laskusta, kun nykyisin vähennys on 20 prosenttia (ts. tasauslisäprosentti on 80 prosenttia). Huomioitavaa on myös, että jatkossa kunnallisveron tuotto pysyy ennallaan, vaikka budjetin koko puoliintuu eli suhteellinen tuotto kasvaa. Niin ikään kiinteistöveron merkitys on suhteellisesti aiempaa suurempi - noin kuudennes verotuloista.

Valtionosuuslaskelmia päivitetään useaan otteeseen

Tällä hetkellä viimeiset tilinpäätöstiedot kunnista ovat vuodelta 2015, mikä on hyvin kaukana uudistuksen voimaantuloavuodesta 2019. Tämän vuoksi kuntien käyttötalouden tasapainoa koskevat laskelmat pohjautuvat vuoden 2015 tilinpäätökseen ja osittain arvioituun meno- ja tulokehitykseen vuonna 2016. Näin pystyttiin välttämään tilanne, jossa laskelmista olisivat jääneet pois kaikki vuoden 2015 jälkeen toteutuvat, muun muassa valtiontalouden kehystistä johtuvat kuntien tulojen ja menojen muutokset.

Seuraavan kerran kuntalaskelmia päivitetään kuluvan vuoden helmikuussa, kun kuntien vuoden 2017 talousarviokyselystä saatavat tiedot julkistetaan. Kustannustietojen ohella päivitetään myös kuntien tuloarviot (verotulot ja valtionosuudet). Näiden päivitettyjen lukujen pohjalta tehdään taloudellisten vaikutusten arviointi lopulliseen, eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen.

Uudistuksen voimaantulovuonna (2019) kuntien tasapainotilan arvio perustuu kahden vuoden keskiarvotietoihin, vuosilta 2017–2018. Vuonna 2019 maksettavat siirtymätasaukset perustuvat näihin laskelmiin. Kuntien oikeusturvan kannalta on olennaisen tärkeää, että siirtymätasaus maksetaan lopullisiin toteutumatietoihin perustuen. Laskelmat tarkistetaan vuosien 2017 ja 2018 toteutumatietojen keskiarvon mukaan ja uudet laskelmat olisivat vuodesta 2020 lukien myönnettävien valtionosuuksien perusteena. Järjestelmämuutoksen tasaukset oikaistaan vuosille 2020 – 2023. Samassa yhteydessä oikaistaan myös voimaantuloavuoden 2019 tasauslisät ja -vähennykset.

Valtionosuusuudistuksissa tarvitaan tutkimustietoa ja ajantasaista tilastoaineistoa

Monessa puheenvuorossa on peräänkuulutettu valtionosuusjärjestelmän pikaista uudistamista heti sote- ja maa-kuntauudistuksen ensivaiheen jälkeen. On selvää, että suurten ja monikerroksisten tasausjärjestelyjen vuoksi kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen tulee olemaan agendalla pysyvästi. Nyt esitetyt uudistukset olisivat nähtävä valtionosuusjärjestelmän pitkäkestoisen uudistamisen lähtölaukauksena.

Seuraavan vaiheen valmistelua ollaan toki jo pohtimassa, mutta ison järjestelmämuutoksen toteuttaminen edellyttää toteumatietoja myös uudistuksen voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Niin ikään tarvitaan perusteellista analyysia siitä, millä instrumenteilla kuntatalouden rahoitus tulisi jatkossa järjestää, mikä on valtionosuusjärjestelmän rooli rahoituksessa ja miten valtionosuusjärjestelmän tasaavaa luonnetta tulisi jäsentää (tasataanko kustannuksia ja/tai tuloja ja missä suhteessa). Tämä kysymyksenasettelu liittyy vahvasti myös keskusteluun maakuntien tehtävien rahoituksen tulevaisuudesta. Ilman kokemusta uuden järjestelmän toimivuudesta tähän on vaikea sanoa mitään konkreettista. Aiheeseen liittyvää tutkimusta ja erilaisia selvityksiä voidaan ja tuleekin tehdä jatkuvasti.

Ainakaan valtionosuusjärjestelmän uudistusta valmistellessa asiantuntijatyöryhmässä nyt esitetylle valtionosuusmallille ei ehdotettu varteenotettavia kilpailevia ratkaisuvaihtoehtoja. Pikaisesti järjestelmän toisen vaiheen

uudistamisen käynnistämistä peräänkuuluttavien ei siis kannata tuudittautua ajatukseen, että seuraava vaihe tuot-taisi sellaisia malleja, joissa ei olisi samoja keskeisiä elementtejä kuin nyt esitetyssä mallissa – kuten esimerkiksi ikärakenne ja tietyt olosuhdetekijät. Halusimme tai emme, sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena valtion-osuusjärjestelmään tulevista tasauselementeistä ei päästäne eroon ainakaan aivan lähivuosina.

Lisätietoa:

Finanssineuvos Jani Pitkäniemi, puh. 02955 30494

Finanssineuvos Markku Nissinen, puh. 02955 30314

Neuvotteleva virkamies Ville Salonen, puh. 02955 30388

etunimi.sukunimi(at)vm.fi