

VM/KAO
16.2.2021

Uudistuksen vaikutukset kuntatalouteen ja kuntien talouteen ja toimintaan

Kustannusten ja tulojen siirto

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen perusteena olisivat kunnista siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien nettokustannukset vuodelta 2022. Tehtävien järjestämisvastuun siirron yhteydessä kunnista hyvinvointialueille siirtyvät tulot ja kustannukset vastaavat koko maan tasolla toisiaan.

Kunnilta hyvinvointialueille siirtyviin tehtäviin sisältyisivät sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kustannukset. Siirtyvien kustannusten yhteismäärä olisi noin 19,863 miljardia euroa vuoden 2020 tasossa. Kuntien tuloja siirrettäisiin siirtyviä kustannuksia vastaavasti koko maan tasolla. Kuntien tuloveroprosenttiin tehtäisiin kaikkien kuntien osalta 13,26 prosenttiyksikön leikkaus, jonka seurauksena kunnallisveron määrä vähenisi 12,82 miljardia euroa. Tässä euromäärässä on otettu huomioon myös kuntien verotuskustannuksissa tapahtuvaa pientymistä vastaava 70 miljoonan euron vähennys. Kuntien osuutta yhteisöverosta siirrettäisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen 0,57 miljardia euroa. Vuoden 2020 ennakkotiedon perusteella kuntien yhteisövero-osuutta alennettaisiin 10,71 prosenttiyksikköä.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta vähennettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon osuutta vastaava laskennallinen valtionosuus. Sosiaali- ja terveydenhuollon osuus koko laskennallisesta kustannuksesta olisi 70 prosenttia ja sitä vastaava valtionosuuden vähennys 4,8 miljardia euroa. Tämän lisäksi lisäosista ja muista valtionosuuden vähennyksistä ja lisäyksistä vähennettäisiin 76 miljoonaa euroa sekä veromenetysten kompensatiosta edellä mainittu 70 prosentin mukainen osuus, yhteensä 1,59 miljardia euroa.

Kuntiin jäävien tehtävien kustannukset ja tulot

Taulukossa 1 on kuvattu kuntien rahoituksen muodostuminen nykytilanteessa, uudistuksen jälkeisessä tilanteessa sekä niiden muutos vuoden 2020 tasossa. Uudistuksen jälkeen kuntiin jäävien tehtävien kustannukset olisivat noin 14 miljardia euroa. Euromääräisesti suurin tulo kunnille olisi edelleen kunnallisvero, noin 7,1 miljardia euroa. Suuresta euromääräisestä alenemista huolimatta kunnallisveron suhteellinen osuus kuntien verorahoituksesta (verotulot ja valtionosuudet yhteensä) ei kuitenkaan suuresti muuttuisi, vaan kunnallisvero säilyisi edelleen merkittävimpänä rahoituslähteenä. Yhteisöveroa vähennettäisiin 0,572 miljardilla eurolla, jolloin kuntiin jäisi yhteisöveroa noin 1,145 miljardia euroa. Kiinteistöveroon ei ehdoteta muutoksia, jolloin sen määrä olisi noin 1,8 miljardia euroa. Kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloista kaksinkertaistuisi nykyiseen verrattuna.

Taulukko 1. Kuntien rahoituksen muodostuminen (vuoden 2020 tasossa), nykytilanne verrattuna uudistukseen jälkeiseen aikaan.

Kunnan rahoituksen muodostuminen	Nykyinen rahoitus, milj. euroa	Kuntiin jäljelle jäävä rahoitus milj. euroa	Muutos milj. euroa
Toimintakate + poistot	-33 839	-13 975	19 863
Kunnallisvero (13,26 %-yksikön siirto)	19 947	7 122	-12 825
Yhteisövero	1 717	1 145	-572
Kiinteistövero	1 795	1 795	0
Peruspalvelujen valtionosuus (VM)	7 824	2 966	-4 858
Vos-muutosrajoitin	0	-67	-67
Veromenetysten kompensatio	2 383	795	-1 588
Valtionosuus, OKM	-37	-37	0
Rahoituserät, netto	402	402	0
Verotuskust. alentuminen (kunnat)	0	70	70
Valtionosuusjärjestelmämuutoksen ta- saus	0	0	0
Vuosikate – poisto (tasapainotila)	193	215	+22

Kuntien valtionosuudet vähenisivät noin 4,9 miljardia euroa järjestämisvastuun siirron seurauksena. Peruspalvelujen valtionosuuteen jäisi noin 3,0 miljardia euroa, josta verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen osuus olisi noin 693 miljoonaa euroa. Näiden lisäksi veroperustemuutoksista aiheutuvien veromenetysten korvauksiin jäisi 795 miljoonaa euroa. Siirron aiheuttamia tulojen ja kustannusten muutoksia rajoitettaisiin valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä määräytymistekijällä. Muutoksia rajoitettaisiin 60 prosentin osuudella sekä hyötyjen että menetysten osalta. Kuntien ja valtion välisessä suhteessa rajoittaminen olisi kustannusneutraali.

Valtionosuusjärjestelmän perusrakenne säilyisi ennallaan uudistuksen voimaantulon jälkeen. Siten järjestelmä perustuisi jatkossakin kustannus- ja tarve-erojen sekä tulopohjaerojen tasaamiseen. Uudessa järjestelmässä kuitenkin otettaisiin huomioon tehtävien siirron vaikutukset siten kuin edellä on keskeisiä ehdotuksia ja nykytila-arviota koskeissa otsikoissa kuvattu. Merkittävien kuntakohtaisiin valtionosuuksiin kohdistuva muutos tapahtuisi verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa. Yli 60 prosenttia kunnallisverosta ja noin kolmannes yhteisöverosta siirtyisi hyvinvointialueiden rahoitukseen. Tämä merkitsisi tasauksen tasausrajan oleellista alentumista nykyisestä. Kuntien tasauslisät vähenisivät 1,5 miljardista eurosta noin 0,78 miljardiin euroon eli ne puoliintuisivat nykyisestä. Tasausvähennysten muutos olisi vielä suurempi, kun ne olisivat vain hieman yli kymmenesosan nykytasosta (ks. taulukko 2).

Kuvattu muutos ei johtuisi pelkästään verotulojen vähentymisen vaikutuksesta verotuloihin perustuvaan tasaukseen, vaan ne sisältäisivät myös järjestelmän perusteisiin tehtyjen tasausprosenttien muutosten vaikutukset. Esimerkkinä muutoksen suuruudesta voidaan tarkastella pääkaupunkiseudun kuntien tasausvähennysten muuttumista. Nykyperustein pääkaupunkiseudun neljän kaupungin tasausvähennysten määrä on yhteensä noin 595 miljoonaa euroa, uusien perusteiden toteutuessa ne vähenisivät noin 79 miljoonaan euroon.

Taulukko 2. Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus (uudet ja nykyiset perusteet), euroa.

	Tasauslisät	Tasausvähennykset	Netto
Nykyiset perusteet	1 455 436 711	-676 100 710	779 336 001
Uudet perusteet	779 947 312	-86 662 371	693 284 941

Valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasaus ja laskelmien tarkistaminen

Sote-uudistus merkitsee huomattavaa muutosta koko kuntatalouteen. Valmistelun lähtökohtana ja tavoitteena on, että talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna olisivat mahdollisimman pienet. Tämän vuoksi muutosta lievennettäisiin *valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella*, joka määritettäisiin voimaantulovuotta edeltävän vuoden tasolla.

Voimaantulovuonna muutos rajattaisiin nolaksi ja sitä seuraavina vuosina muutosta rajoitettaisiin vuosittain porrastetusti +/- 15 euroa asukasta kohti. Edellä mainittu porrastus olisi kumulatiivisesti kasvava kohti viiden vuoden pysyvää enimmäismuutosta, joka olisi +/- 60 euroa asukasta kohti. Tämän ylittävä osa jäisi toistaiseksi pysyvänä tasauksena valtionosuuksiin. Muutoksen rajaaminen +/- 60 euroon asukasta kohti merkitsisi, ettei uudistus aiheuttaisi yhdellekään kunnalle yli 0,6 tuloveroprosenttiyksikön muutospainetta viiden vuoden aikana.

Koska laskelma vuoden 2022 tasapainotilanteesta perustuu uudistuksen voimaantullessa arviotietoon, laskelmat tarkistettaisiin uudelleen. Tämä tehtäisiin kuntien vuosien 2021 ja 2022 toteumatietojen keskiarvon mukaan muutettuna vuoden 2022 tasalle. Uudet laskelmat olisivat vuodesta 2024 lukien myönnettävien valtionosuuksien perusteena. Jos tarkistuksen jälkeen todettaisiin, että kunnalle on maksettu valtionosuutta vuonna 2023 enemmän tai vähemmän kuin tarkistettujen laskennan mukaan kuuluisi, erotusta vastaava määrä vähennettäisiin tai lisättäisiin kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta tasasuuruusina erinä vuosina 2024–2025.

Enimmäismuutoksen ylittävä osa (+/- 60 euroa/asukas) jäisi toistaiseksi pysyvänä tasauksena valtionosuuksiin. Vuoden 2020 arviotietojen perusteella tämä koskisi 192 kuntaa. Näistä 64 kuntaan kohdistuisi tasauslisää ja 128 kuntaan tasausvähennystä.

Arvio kuntien taloudellisesta tilanteesta uudistuksen jälkeen

Uudistuksen voimaantulovuonna kuntien tasapainotilanne pysyisi järjestelmämuutoksen tasauksella vuoden 2022 arvioidulla tasolla kunnittain. Laskelmat päivitetäisiin sen jälkeen, kun lopulliset tiedot kuntien taloudesta vuodelta 2022 olisivat käytettävissä vuonna 2023. Voimaantulovuoden jälkeen tasapainotilanteen muutosta rajoitettaisiin neljän vuoden ajan siten, että kunnittainen muutos saisi olla viidentenä vuonna enintään +/- 60 euroa asukasta kohti. On kuitenkin huomioitava, että kunnan todelliseen tasapainon muodostumiseen vaikuttaisivat valtionosuuksien ja niiden tasauserien lisäksi muun muassa verotulojen kehitys ja kuntien omat toimenpiteet.

Vuoden 2020 arviotietojen perusteella noin 38 prosenttia kunnista olisi taloudellisesti epätasapainossa. Arviolaskelmien mukaan noin kuusikymmentä prosenttia kunnista olisi tasapainossa (ks. taulukko 3). Vuoden 2020 tilanne on poikkeuksellisen huono johtuen erityisesti koronavirusepidemian negatiivisista vaikutuksista kuntien tuloihin ja menoihin. Nykyisten arvioiden mukaan vuoden 2020 kuntien taloudellinen asema kuvaa huonosti uudistuksen voimaantulovuoden tilannetta.

Taulukko3. Kuntien arvioitu tasapainotilanne vuonna 2020.

Epätasapaino		Tasapaino	
euroa/asukas	lkm	euroa/asukas	lkm
yli 500	0	0—99	90
250—500	13	100—249	79
100—249	29	250—500	16
0—99	67	yli 500	0
Yhteensä	109 kuntaa	Yhteensä	185 kuntaa

Uudistuksen toteuttaminen takaamalla kunnalle laskennallisesti sama tasapaino kuin ennen uudistusta ja rajaamalla kokonaismuutos +/- 60 euroon asukasta korostaisi kunnan uudistusta edeltävän taloustilanteen merkitystä. Uudistuksella ei siten lähtökohtaisesti parannettaisi tai heikennettäisi kunnan rahoitusasemaa. Hyvinvointialueille siirtyvien ja kunnille jäävien kustannusten ja tulojen suhde saattaisi jossain määrin muuttaa kunnan lähivuosien talouden liikkumavaraa nykyisestä. On selvää, että esimerkiksi korkean veroasteen ja velkaisen kunnan talouden tervehtyminen olisi haastavaa uudistuksen voimaantulon jälkeenkin. Talouden liikkumavara riippuisi paljon myös siitä, minkälaiset rakenteelliset sopeutusmahdollisuudet kunnille jäljelle jäävissä kustannuksissa olisi. Vaikka kunnan rahoitusasema ei euromääräisesti muuttuisi, voisi olla, että joissakin kunnissa uudistusta edeltävän tasaisen vuotuisen tulorahoituksen luominen olisi helpompaa ja toisissa kunnissa jossain määrin vaikeampaa kuin ennen uudistusta.

Yleisesti muutoksen suhteellisen tiukka rajaaminen merkitsisi, että kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittäisivät tulevaisuudessakin eniten talouskasvu, työllisyys- ja työttömyyskehitys, ikärakenteen muutokset sekä muuttoliike. Sopeutuminen näihin toimintaympäristön muutostekijöihin olisi joka tapauksessa edessä ilman uudistustakin. Lisäksi kuntien on sopeutettava talouttaan koronavirusepidemian jälkeiseen taloudelliseen kehitykseen. Näyttää siltä, että kuntien verotulot jäävät pysyvästi aikaisempaa alemmalle tasolle.

Merkittävin uudistuksen aiheuttama vaikutus kuntatalouteen olisi, että koko kuntatalouden osalta kunnilta poistuisi se osa kustannuksista, mikä on kasvanut vuodesta 2015 vuoteen 2018 noin 2,5 prosenttia vuodessa ja kasvaisi 2020-luvulla noin 4,5 prosenttia vuodessa. Nämä kustannuspaineet sekä niiden hallinta julkisen talouden kestävyysvajeen kuromiseksi umpeen jäisivät kuntien vastuulle, jos uudistusta ei toteutettaisi. Tämä olisi erityisen haastavaa kunnille, joissa väestön ikääntymisen nopein vaihe on vasta alkamassa. Vastaavasti kuntiin jäävät käyttötalouden menot eivät ole viime vuosina juurikaan kasvaneet, eivätkä ne väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi kasva lähivuosinakaan. Kuntatalouden kannalta merkitystä olisi myös sillä, että vaikka suuri osuus kunnallisverosta siirrettäisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen, kunnan veroprosentin tuotto pysyisi jatkossa ennallaan tai jopa hieman vahvistuisi, kun kunnallisveron vähennyksiä siirrettäisiin valtionverotukseen.

Vaikka uudistuksessa kunnan euromääräinen tasapaino ei uudistuksen vuoksi suuremmin muuttuisi, tiettyjen suhteellisten tekijöiden merkitys tai tulkinta muuttuisi. Käyttötalouden puoliintuminen ja taseen säilyminen kutakuinkin nykyisen suuruisena aiheuttaisi kunnan suhteellisen velkaantuneisuuden kasvun. Toisaalta kunnan tulorahoitus (vuosikate), jolla vieraan pääoman kustannuksia hoidetaan, ei käytännössä juuri muuttuisi. Muutoksia ei myöskään aiheutuisi kunnan lainanhoitokykyä mittaavaan lainanhoitokatteen osalta. Tulorahoituksen pysyminen ennallaan jättäisi keskimäärin uudistusta edeltävän pelivaran kunnan investointeihin. Tulorahoituksen tason ylläpitämiseen tosin vaikuttaisivat jossain määrin kunnan jäljelle jäävät tulo- ja menorakenteet sekä kuntien vieraan pääoman hinnan kehitys lähivuosina.

Uudistuksessa yksittäisen kunnan käyttötalouden muutokset rajataan noin +/- 0,6 prosenttiyksikön kunnallisveron muutospaineeseen suhteutettuna. Näin siis lähtökohtaisesti velanhoito- ja investointikyky pysyvät ennallaan, kun vuosikate poistojen jälkeen ei muutu (enimmäismuutos poikkileikkaustilanteessa ja laskennallisesti siirtymäkauden jälkeen maksimissaan +/- 60 euroa/asukas). Tulot ja kustannukset muuttuvat jatkossa entiseen tapaan, tosin niiden taso on matalampi – toisaalta kunnat eivät enää vastaa kasvavista sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista.

Valtionosuuskriteeristö reagoi myös jatkossa kuntien lakisääteisten tarpeiden muutoksiin entiseen tapaan. Kuntien investointikyvyn muuttumisen kannalta on keskeistä se, miten kunnan jäljelle jäävät kustannukset ja tulot kehittyvät verrattuna poistuviin kustannuksiin ja tuloihin. Kunnallisvero lasketaan jatkossakin samasta veropohjasta, joten veroprosentin tuotto säilyy vähintään ennallaan ja paranee keskimäärin noin +11 euroa/asukas. Esimerkiksi veroprosentin noston tuoma lisäys tuo liikkumavaraa kunnan talouteen entistä enemmän suhteessa puoliintuneeseen budjettiin uudessa järjestelmässä.