



xx.04.2017

valtionvarainministeriö@vm.fi

Viite: VM:n lausuntopyyntö maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydentämiseksi (VM023:00/2017, VM/504/03.01.00/2017)

KAINUUN ELY-KESKUKSEN LAUSUNTO

Valtiovarainministeriö pyytää 10.3.2017 päivätyllä kirjeellään lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksen (15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Kainuun ELY-keskus lausuu seuraavaa:

Maakuntien rahoituksen kokoaminen

Rahoituslain täydennyksen mukaan yleiskatteiselle maakuntien valtionrahoitusmomentille kootaan rahoitusta yhteensä arviolta 1,12 mrd euroa. Tästä erillisiksi ja eri pääluokkien momenteille jää arviolta 2,97 mrd euroa.

Maakuntien itsehallinnollinen vaikuttaminen momenttien käyttöön näyttää jäävän selvästi odotettua pienemmäksi. Lisäksi maakuntien määräraahahallinta on monimutkaisempaa, jos jokainen ministeriö tai keskushallinnon virasto osoittaa momenteilta määrärahat maakuntien käyttöön erillisin päätösin tai sopimuksin.

Hallituksen esityksen (HE) perusteella maakuntien valtionrahoitusmomentille siirtyvistä momenteista euromääräisesti merkittävimpiä kokonaisuuksia ovat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut sekä lomituspalvelujen kokonaisuus muiden siirtyvien tehtävien määrärahojen säilyessä monelta osin korvamerkittynä. EU-sidonnaisten määrärahojen osalta, jotka ovat lähtökohtaisesti EU:n päätösvallassa olevia, irrottamisen yleiskatteellisesta valtionosuudesta ymmärtää. Erillismomenteiksi on kuitenkin eri hallinnonaloilta irrotettu myös puhtaasti kansallisia määrärahoja.

Menettely asettaa hallinnonalat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan ja sisältää riskin, jonka perusteella mahdolliset määrärahavähennykset painottuisivat erityisesti yleiskatteellisiin tehtäviin. Yleiskatteellisen valtionosuuden sisältö ei näyttäisi vastaavan hallituksen 5.4.2016 tekemää linjausta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) kautta ohjautuu rahoitusta yleisperusteluissa mainittujen momenttien lisäksi esim. sosiaali- ja terveysministeriön (STM) momenteilta 33.20.50 ja 33.20.51. Työvoima- ja yrityspalveluiden osittainen rahoitus STM momenteilta 33.20.50, 33.20.51 ja 33.20.52 on kahden vuoden kokeilu ja päättyy vuoden 2018 lopussa. Koko Suomeen STM:n momenteilta rahaa on jaettu ELY-keskuksille vajaa 250 milj. € euroa. Tällä rahoitukselle rahoitetaan kokeilun ajan yli puolet palkkatuki- ja starttirahapäätöksistä. Loput maksetaan työllisyysmäärärahoista työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) momentilta 32.30.51. Aikaisemmin palkkatuen ja starttirahan koko rahoitus tuli TEM

momentilta 32.30.51. Palkkatuki- ja starttirahapäätösten TEM osuuden ja STM osuuden maksatuksen hoitaa nykyisin KEHA-keskus.

Sekä TEM:in että STM:n momenteilta maksettavat osuudet tulee jatkossa ottaa huomioon kasvupalveluihin kohdentuvaa rahaa määriteltäessä, koska muutoin kasvupalveluiden rahoituspohja ei ole riittävä.

Kun määritellään ELY-keskuksista siirtyvien tehtävien rahoituspohjaa, tulee varmistaa, että kaikki momentit on huomioitu.

Yleisperusteluissa on kuvattu siirtyvien tehtävien nykyistä rahoitusta siten, että valtion tehtävien rahoitus koostuu nykytilassa kunkin vuoden talousarvion mukaisista määrärahoista sekä toimintaan nettoutettavista tuotoista. Toimintaan nettoutettavia tuloja on arvioitu kertyvän ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) toimintamenomenteille n. 30 milj. euroa. Maksullisen toiminnan tuotoista 10,4 milj. euroa oli tuottoja maksuperustelain mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista, jotka olivat mm. erilaisia liikenteeseen ja tienpitoon liittyviä lupia sekä ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelulakeihin liittyviä päätöksiä ja lausuntoja. Nämä maksullisen toiminnan tuotot eivät tule siirtymään maakuntiin vaan valtion virastoille. Lisäksi osa lakkaa lakimuutosten myötä.

Mikäli ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta siirtyvien tehtävien rahoituspohjaa määriteltäessä yliarvioidaan tulot, syntyy ao. tehtävien hoitamiseen maakunnissa jo lähtökohtaisesti vaje.

Rahoituslakiluonnoksesta puuttuu säännös ELY-keskusten ja TE-toimistojen siirtyvien määrärahojen kohtelusta vuodelta 2018 osana uusien maakuntien v. 2019 rahoitusta. ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on käytössä 2- ja 3- vuotisia siirtomäärärahoja. Määrärahoista tehtyjen sitoumusten toimeenpano voi tapahtua myös määrärahan osoittamista seuraavina vuosina. Siirtyvät käytetään siten toimeenpanossa. Näitä edellisiltä vuosilta siirtyneitä määrärahoja oli esim. vuonna 2016 käytettävissä yli 350 milj. euroa.

ELY-keskuksille ja TE-toimistoille myönnetty määrärahat ml. toimintamenot ovat alueille jo myönnettyjä rahoituksia, joten niiden tulisi siirtyä uusien maakuntien lähtörahoitukseen niille siirtyvien velvoitteiden/tehtäväalueiden osalta. Muutoin uhkaa syntyä vaje jo tehtyjen sidontojen/varausten suhteen ja toimeenpano keskeytyy.

ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa on toteutettu usean vuoden ajan valtion säästöohjelmaa.

Maakunnille siirtyviin ELY-keskuksen ja TE-toimiston tehtäviin sisäänrakennetut valtion säästö- ja keskittämiskäytännöt eivät saa heikentää käynnistyvien maakuntien toimintaedellytyksiä. Maakunnille on annettava lainsäädännön ja rahoituksen puitteissa riittävästi harkintavaraa palvelujensa ja toimintojensa järjestämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä ehdotetaan otettavaksi huomioon täysimääräisesti varainhoitovuoden kustannustason muutokset.

Sama käytäntö tulisi ulottaa myös muiden tehtävien laskennalliseen rahoitukseen.

Yleiskatteellisen rahoituksen jakaminen maakunnille

Esityksen mukaan yleiskatteisen maakuntien valtionrahoitusmomenttien rahoitus jaetaan maakunnille laskennallisiin tekijöihin perustuen. Esityksessä on täydennetty laskennallisia

tekijöitä kasvupalveluja ja maatalousyrittäjien lomitusta kuvaavilla kertomilla sekä muiden tehtävien asukastiheyskertomilla.

Yleistason kriteeristön kuvaus ei anna maakunnan kannalta riittävän tarkkaa käsitystä kriteerien yhteisvaikutuksista.

Yleiskatteisen rahoituksen kriteeristössä tulee ottaa esitettyä painotetummin huomioon esim. Kainuun maakunnan pitkiin etäisyyksiin ja väestön ikärakenteeseen liittyvät olosuhde- ja tarvetekijät. Ne lisäävät huomattavasti palvelujen tuottamisesta ja palveluverkon ylläpitämisestä ja kehittämisestä johtuvia kustannuksia.

Kasvupalvelukertoimen osatekijöiden osalta todetaan, että ne soveltuvat paremmin ELY-keskuksen ja TE-palvelujen rahoituskriteeriksi, kuin esim. aikaisempi jakokriteeri, asukasmäärä. Kasvupalvelukertoimen laskennassa työttömien työnhakijoiden painokerroin on suuri. Tätä on perusteltu työttömyyden hoidon suurilla kustannuksilla, eli rahoitustarpeella. Kasvupalvelukertoimen osalta lain perusteluissa ja lakitekstissä on ristiriita. Lain perusteluissa työttömien työnhakijoiden määrää ja työttömyysastetta koskevat tiedot saadaan työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastosta, kun taas lakitekstin mukaan kerrointa laskettaessa käytetään Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tilastotietoja.

Kasvupalvelukerrointa ja siihen liittyvien eri osa-alueiden painotuksia määriteltäessä tai tarkastettaessa voisi olla hyvä miettiä myös niitä elementtejä, jotka vielä enemmän tukisivat nimenomaan maakunnan kasvua ja kehittymistä ja ohjaisivat toimintaa siihen suuntaan.

Työttömien työnhakijoiden määrää ja työttömyysastetta koskevien tietojen osalta tulee käyttää työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja.

Esitettyjen laskelmien perusteella tuleva rahoitusosuus voi olla merkittävästi alhaisempi kuin esitetty nykytaso. HE:n mukaan siirtymäkaudella tapahtuvia muutoksia voidaan pitää kohtuullisina ja maakunnilla voidaan nähdä olevan edellytykset hoitaa niiden järjestämisvastuulla olevia tehtäviä.

Esitettyjen laskelmien perusteella esim. Kainuun alenema on 17 %, mitä ei voida pitää kohtuullisena. Tämä johtaa kestäättömiin vaikeuksiin järjestää palvelut. Kriteeristöjen tulee olla sellaisia, että ne mahdollistavat kaikkien maakuntien osalta maakuntalain edellyttämän toiminnan.

Maakuntien tulevat tehtävät ja rahoitus on mitoitettava yhteensopivasti ja tasapainoisesti siten, että rahoituksen porrastuksella vältetään suuria muutoksia maakuntien taloudessa.

Pohjalaskelmat

Maakuntien tulee rahoittaa maakuntakohtaisesta rahoituksestaan kaikki maakuntalaissa sille määritetyt tehtävävelvoitteet. Maakuntien on pystyttävä arvioimaan nykyisen toiminnan rahoituksen ja esitettyjen rahoituksen jakokriteereiden perusteella se, millainen vaikutus rahoituksen jaon muuttumisella on tehtävien hoitoon. Jotta maakunnat voivat tehdä tämän, on niiden käytössä oltava tarkka euromääräinen ja sisällöllinen tieto nykytilasta kaikkien tehtävälajien osalta. Tähän mennessä esitetyt laskelmat eivät avaudu tarpeeksi, jotta niiden

perusteella maakunnat voisivat arvioida se, millaiseksi maakuntien lähtökohtatilanne muodostuu ja joudutaanko toiminnan käynnistymisen yhteydessä esim. käynnistämään henkilöstön vähentämiseen liittyviä toimenpiteitä.

Yleiskatteisen rahoituksen ja välitettävän rahoituksen kokonaisuuden ja vaikutusten arviointi syksystä 2017 lukien toteutettavalla simulointimenettelyllä on hyvin tarpeellista.

Maakuntien käyttöön on tuotettava tarkat ja yksiselitteiset laskelmat, joissa on huomioitu kaikki maakunnille siirtyvät tehtävät.

Nyt keskitettynä hoidettavien tehtävien, mutta jatkossa jokaisen maakunnan hoidettavaksi tulevien tehtävien osalta on pystyttävä arvioimaan ko. tehtävien hoidon vaatima määräraha. Esim. substanssitehtäviin liittyvät keskitykset, talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävät, toimitilavuokrat ja ICT-menot on pystyttävä arvioimaan maakuntakohtaisesti

Muutostkustannukset

Esityksessä todetaan, että tehtävien siirrosta ja maakuntien perustamisesta aiheutuu sekä suoria että epäsuoria muutostkustannuksia. Samalla todetaan, että nämä kustannukset jäävät osittain maakuntien rahoitettavaksi. Valtion vuoden 2017 talousarviossa on varattu 31,3 milj. euroa tällaisiin kustannuksiin.

Todelliset muutostkustannukset tulisi arvioida tarkasti. Myös valtion tulee varautua niiden kattamiseen esitettyä laajemmin. Maakuntien kyky kantaa ylimääräisiä kustannuksia toiminnan alkuvaiheessa ei ole vahva, mistä johtuen tällaiset kustannukset voivat vaarantaa varsinaisen palvelutuotannon.

Kainuun maakunnalle keskitettäväksi esitetty patoturvallisuus -tehtävä

Kainuun ELY-keskus toimii valtakunnallisena patoturvallisuusviranomaisena sekä vastaa tehtävään liittyvästä kehittämistoiminnasta ja kansainvälisestä yhteistyöstä viranomaisroolissaan. Lakivalmistelusta välittyneen tiedon mukaan patoturvallisuuden viranomais- ja kehittämistehtävät keskitetään uudessa hallintorakenteessa Kainuun maakunnan tehtäväksi.

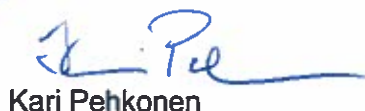
Esitämme, että Kainuun maakunnalle säädettävän valtakunnallisesti hoidettavan patoturvallisuustehtävän rahoitus osoitetaan kyseisen tehtävävelvoitteen hoitoon kohdennettuna, korvamerkittynä rahoituksena.

Johtaja



Jaana Korhonen

Yksikön päällikkö



Kari Pehkonen