

Lausunto maakuntien rahoituslain täydentämisestä

Tämä lausunto keskittyy maakuntien rahoitukseen siltä osin, kuin siitä esitetään säädettäväksi lausuntopyyntöä kohteena olevassa täydentävässä esityksessä. Muilta osin hallituksen esitykseen 15/2017 liittyen on voimassa mitä Tammelan kunnan esitystä koskeissa lausunnoissaan on aiemmin esittänyt.

Esitysluonnoksen tarkoituksena on, että HE 15/2017 käsittelyn yhteydessä maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien osalta.

Maakuntien rahoitukseen vaikuttavat kuitenkin keskeisesti myös valinnanvapauslain säädäntö (esim. yhtiöitettävään toimintaan sisältyvien arvonlisäverojen vaikutus) ja monikanavarahoituksen purkamiseen liittyvät säädökset. Maakuntien rahoituksen riittävyyttä ja rahoitusmallin toimivuutta voidaan arvioida kokonaisuutena vasta, kun kaikki kokonaisuuteen liittyvät lainsäädännöt ovat tiedossa.

Hallituksen esitystä 15/2017 täydentävä esitysluonnos sisältää rahoitusta koskevat ehdotukset seuraaviin maakunnan muihin tehtäviin:

- aluekehittäminen ja rakennerahastotoiminta
- elinkeinojen edistäminen
- alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu
- maatalous- ja viljelijätukihallinto
- maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomitus
- vesivarojen käyttö ja hoito
- vesien- ja merenhoito
- rakentamisen ohjaus
- kulttuuriympäristön hoito
- maakunnallisen kulttuurin ja identiteetin edistäminen
- ympäristötiedon tuottaminen ja jakaminen
- maakunnille erikseen lailla säädettävät tehtävät.

Yleiskatteinen rahoitus

Keskeisin osa esitysluonnosta on siirtyminen maakunnan muissa tehtävissä yleiskatteiseen rahoitukseen. Maakunnan yleiskatteellinen rahoitus on määräytymisperusteistaan riippumatta kokonaisuudessaan maakunnan käytettävissä kaikkien sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Laskennalliseen yleiskatteeseen rahoitusjärjestelmään siirtyminen vähentää valtion ohjausmahdollisuuksia ja vastaavasti lisää maakuntien päätösvaltaa rahoituksensa käyttöön. Tämä on kannatettavaa, koska se vahvistaa maakuntien itsehallintoa ja lisää hyvän taloudenpidon mahdollisuuksia maakunnissa. Rahoituksen tasoa määritettäessä tulee ottaa huomioon myös tehtävät, joita maakunta voi hoitaa varsinaisen tehtäväalansa ohella, kuten kansainväliset ja EU-tehtävät.

Osa maakunnille siirtyvistä muista tehtävistä on kuitenkin luonteeltaan viranomais-toimintaa, jolloin mahdollisuudet rahoituksen uudelleen kohdentamiseen ovat rajalliset.

Itsehallinnollisten maakuntien rahoitus edellyttää pitkäjänteisyyttä, ennustettavuutta ja vakautta. Näin ollen kaikkiin rahoittajan harkinnassa oleviin korotuksiin tai alennuksiin (vrt. §5) tulee asettaa korkea kynnys.

Raamipohjainen toimintarahoitus maakunnille edellyttää nykyistä tarkempaa lainsäädännön talousvaikutusten arviointia ja huomioon ottamista maakuntien rahoituksessa. Maakuntien itsehallinto edellyttää, että kaikki maakunnille tulevat uudet tehtävät on otettava 100% huomioon valtiolta tulevassa rahoituksessa

Rahoituksen taso

Maakunnan muiden tehtävien rahoituksen määrä olisi esitysluonnoksen mukaan yhteensä 1,12 miljardia euroa vuoden 2017 tasolla. Momenttikohtaiset määrärahasiirrot kuitenkin tarkentuisivat lopulliseen muotoonsa vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä.

Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että lopulliset päätökset rahoituksen tasosta tehtäisiin vasta syksyllä 2018, eikä maakunnilla tätä ennen olisi mahdollisuutta ennakoida muiden tehtävien rahoituksen määrää.

Rahoituksen muutoslaskelmia tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että maakunt uudistukseen liittyvät laskelmat päivittyvät vielä useaan kertaan ennen uudistuksen voimaantuloa 1.1.2019.

Muutuskustannukset

Tehtävien siirrosta ja maakuntien perustamisesta aiheutuu sekä suoria että epäsuoria muutuskustannuksia. Painetta rahoituksen riittävyydelle aiheuttavat muutuskustannukset liittyen erityisesti tietojärjestelmiin, palkkaharmonisointiin, toiminnan organisoinnin suunnitteluun, kunnista siirtyvien sopimusten kartoittamiseen ja niiden siirtymisen valmisteluun, maakuntien yhtiöiden perustamiseen sekä valinnanvapausmallin valmisteluun. Esitysluonnoksen mukaan nämä muutuskustannukset jäävät valtaosaltaan maakuntien itse rahoitettavaksi.

Kustannusarvio yksin maakuntien muodostamiseen ja palvelutoiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvien välttämättömien kertaluonteisten ICT-muutuskustannusten suuruudesta vuosina 2018-2020 on 500 milj. euroa, josta merkittävä osa liittyy muutosten käynnistämiseen syksystä 2017 alkaen.

Mikäli uudistuksesta aiheutuvia muutuskustannuksia ei korvata maakunnille, uudistuksen onnistunut toteuttaminen vaarantuu ja maakunnat käynnistävät varsinaisen

toimintansa nykyistä rahoitusta alemmalta tasolta.

Muutuskustannukset tulee arvioida huolellisesti ja niihin tulee varata erikseen täysimääräinen rahoitus. Ilman riittävää muutuskustannusten resursointia maakunnille aiheutuu haasteita lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Myös kunnille muutoksesta aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti.

Laskennallisten kustannusten määrittäminen

Maakunnan muiden tehtävien laskennallisen kustannuksen taso vastaa siirtymävaiheessa ko. tehtävien rahoituksen tasoa vuonna 2019 koko maan tasolla. Maakunnan muiden tehtävien laskennallisen kustannuksen esitetään muodostuvan neljän tekijän perusteella:

- asukasperusteinen rahoitus
- maakunnan muiden tehtävien asukastiheysrahoitus
- kasvupalvelurahoitus
- maatalousyrittäjät

Maakunnan muiden tehtävien laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteet ovat riittävän yksinkertaiset ja selkeät. Laskenta on läpinäkyvää, sillä rahoituksen perusteena käytetään yleisistä tilastoista saatavia tietoja. Rahoituksen saajalla on mahdollisuus laskea valtionrahoituksensa määrä, mikä on keskeinen hyvän rahoitusjärjestelmän ominaisuus.

Rahoituksen määräytymisperusteiksi tulisi valita tekijöitä, jotka kuvaavat maakuntien palvelujen järjestämisen kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Tällaisia ovat sekä palvelutarvetta että maakuntien olosuhteita ja ominaisuuksia kuvaavat tekijät. Koska maakuntia ei ole olemassa eikä täten maakuntien toiminnan kustannuksia ole tiedossa, ei tässä vaiheessa uudistusta rahoituksen määräytymisperusteita voida perustaa maakuntatason kustannuksia selittävään taloustieteelliseen tutkimukseen.

Maakuntien rahoituksen määräytymisperusteet tulee tarkistaa sen jälkeen, kun maakuntien toiminta on käynnistynyt ja käytössä on tutkimus- ja tilastotietoa maakuntatason kustannuksia selittävistä tekijöistä.

Valtionavustuspykälien muutos takaisinperinnän osalta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia koskevalla pykälällä. Esitysluonnoksen mukaan rahoitusta ei perittäisi avustuksen saajalta takaisin, vaikka uudistuksesta johtuen toimitilan käyttötarkoitus, omistus tai hallinta muuttuisi. Esitetty muutos valtionavustusten takaisinperintään on erittäin tärkeä ja keskeinen.

Kannustavuus

Maakuntien rahoituslain perustana tulee olla kannustavuus tuloksellisuuteen, hyvän

ylijäämäisen tuloksen tekemiseen sekä investointeihin väestön terveyteen hyvinvointiin ja toimintakykyyn. Näitä elementtejä laista on vaikea löytää.

Maakunta saa kasvupalvelutekijän kautta rahoitusta työttömyysasteeseen ja työttömien määrään perustuen. Täysimääräisen valtionrahoituksen tilanteessa nämä kriteerit voidaan nähdä ongelmallisena kannustinnäkökulmasta, sillä esitysluonnoksen mukaisessa laskennassa työttömien määrä ja työttömyysasteen kasvattaminen lisäävät maakunnan saaman valtionrahoituksen määrää.

Maakunnalla ei ole lähtökohtaisesti myöskään kustannusnäkökulmasta suoria taloudellisia kannustimia alentaa työttömyyttä. Työttömyydestä aiheutuvat kustannukset eivät jää maakunnan vastuulle, koska työttömyysetuudet rahoitetaan valtion toimesta ja työttömyyden johdosta saamatta jääneet verotulot vaikuttavat negatiivisesti vain valtion ja kuntien talouteen.

Palkkatukea rahoitetaan määräaikaaisesti sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta vuosina 2017-2018. Määräaikaisella rahoituksella tavoitellaan palkkatuen volyymi kasvattamista ja suhdannetilanteen mukaista joustoa. Esitysluonnoksessa palkkatukeen varattua määräaikaista rahoitusta ei ole huomioitu, vaan palkkatukea vastaava rahoitus siirtyisi maakunnille ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahojen osalta.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korotus

Esitysluonnoksella ehdotetaan lisättäväksi maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korotukseen siirtymäajaksi erityinen erä, jolla voitaisiin tasoittaa siirtymäkaudella tapahtuvia merkittäviä rahoituksen tason alenemia. Koska kyseessä on iso uudistus, jonka kustannus- ja talousvaikutuksia on mahdoton täysin arvioida, on hyvä, että lainsäädäntö mahdollistaa yksittäisten poikkeustapausten huomioon ottamisen. Harkinnanvarainen korotus tulee esityksen mukaisesti rahoittaa valtion varoista, eikä korotusta saa rahoittaa kaikkien maakuntien rahoitusta vähentämällä.