

13.4.2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 10.3.2017, VM/504/03.01.00/2017

Lausunto luonnokseen maakuntien rahoitusta koskevan lakiesityksen (HE 15/2017) täydentämiseksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi maakuntien rahoituksesta 2.3.2017 annettua lakiehdotusta (HE 15/2017). Täydennysesitykset liittyvät erityisesti *maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen*. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen *toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia* koskevalla pykälällä.

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

Hallituksen esityksen 15/2017 ja sitä täydentävän esitysluonnoksen jälkeen maakuntien rahoitus koostuisi kolmesta osasta, joista kaksi ensimmäistä muodostaisivat *maakuntien yleiskatteisen rahoituksen*

1. sosiaali- ja terveystoimen, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon rahoitus,
2. maakunnan muiden tehtävien rahoitus ja
3. erillisrahoitettavat tehtävät.

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 valinnanvapauslainsäädäntö (esim. yhtiöitettävään toimintaan sisältyvien arvonlisäverojen vaikutus) ja monikanavarahoituksen purkamiseen liittyvät säädökset. Maakuntien rahoituksen riittävyttä 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 lomitukset,
- vesivarojen käyttö ja hoito,
- vesien- ja merenhoito,
- rakentamisen ohjaus,
- kulttuuriympäristön hoito,
- maakunnallisen kulttuurin ja identiteetin edistäminen,
- ympäristötiedon tuottaminen ja jakaminen ja
- maakunnille erikseen lailla säädettävät tehtävät.

Siirtyminen yleiskatteiseen rahoitukseen maakunnan muissa tehtävissä

Keskeisin osa esitysluonnosta on *siirtyminen maakunnan muissa tehtävissä nykyisestä talousarvioperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen yleiskatteeseen rahoitukseen*. Yleiskatteisen rahoituksen osalta maakunta saa itse vapaasti päättää rahojen käytöstä riippumatta siitä, minkälaisiin kertoimiin tai laskentatekijöihin rahoitus perustuu. Toisin sanoen rahan määräytymisperusteet eivät sido rahoituksen käyttöä miltään osin.

Maakunnan yleiskatteellinen rahoitus on määräytymisperusteistaan riippumatta kokonaisuudessaan maakunnan käytettävissä kaikkien sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Mikäli tehtävien ja rahoituksen tasapaino (rahoitusperiaate) ei toteudu ja esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillinnässä ei pystytä toteuttamaan rahoituslakiin sisällytettyä tavoitetta, maakunnan muiden tehtävien rahoitusta voidaan käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoittamiseen.

Nykyään maakunnan muiden tehtävien rahoitus tapahtuu tulossopimuksien kautta osana valtion virastojen tulosohtausprosessia. Täydentävän esityksen jälkeen maakuntien rahoituksesta noin 86 prosenttia (17,4 + 1,12 mrd. € vuoden 2017 tasolla) määräytyisi laskennallisena yleiskatteisena rahoituksena ja loppuosa, noin 14 prosenttia (2,9 mrd. €) korva-merkittynä, tiettyyn toimintoon kohdennettuna erillisrahoituksena.

Maakuntien yleiskatteinen rahoitus koottaisiin valtiovarainministeriön pääluokkaan perustettavalle *maakuntien valtionrahoitusmomentille*. Uudessa rahoitusjärjestelmässä maakuntien valtionrahoitusmomentilta rahoitus jaettaisiin maakunnille laskennallisesti erilaisiin määräytymistekijöihin perustuen.

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.

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

Laskennalliseen rahoitusjärjestelmään siirtymisestä huolimatta osaan maakunnille osoitetuista tehtävistä rahoitus tulisi edelleen *erillisrahoituksena*. Näistä euromääräisesti merkittävien osa olisi rahoitus Euroopan unionin ohjelmien mukaisiin maatalous- ja yritystukiin.

Erillisrahoitettavien tehtävien rahoitus olisi maakuntien näkökulmasta läpivirtauserä, jonka käyttöön maakunnalla ei ole päätösvaltaa.

Maakuntien valtionrahoituksen vuosittainen tarkistaminen

Esitysluonnoksen 5 §:n mukaan valtion rahoituksen perusteena olevat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset tarkistetaan vuosittain vastaamaan maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa sen jälkeen, kun kustannuksesta on vähennetty maakuntien perimät *asiakas- ja käyttömaksut*. Lisäksi valtionrahoituksen tarkistamisessa otettaisiin huomioon maakuntien *muuttuneet tehtävät ja velvoitteet*. Täydennysesitys ei sen sijaan sisällä yksiselitteistä esitystä siitä, vähennetäänkö maakuntien myyntitulot kustannuksesta.

Liitteessä 1 on esitetty kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten mukaiset sosiaali- ja terveystoimen ja pelastustoimen maksu- ja myyntitulot vuonna 2015. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen myyntitulot muilta olivat yhteensä noin 447 miljoonaa euroa. Myyntitulot muilta muodostuvat esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien järjestämästä työterveyshuollosta ja vakuutusyhtiöltä saaduista tuloista.

Esitetty maakuntien valtionrahoituksen tarkistamiskäytäntö poikkeaa nykyisestä kuntien valtionosuusrahoituksen käytännöstä. Nykyisin kuntien valtionosuuteen oikeuttavasta kustannuksesta ei vähennetä asiakasmaksuja. Sen sijaan myyntitulot vähennetään kuntien valtionosuuteen oikeuttavista kustannuksista.

Uudistuksen tässä vaiheessa ei ole tietoa maakunnan rahoituksen kokonaisuudesta erityisesti valinnanvapausratkaisujen ja monikanavarahoitukseen liittyvien päätösten puuttuessa. Maakuntarahoituksen tarkistuskäytännöstä päättäminen edellyttää maakunnan talouden huomioon ottamista kokonaisuutena.

Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä rahoituksen näkökulmasta tarkoittaa maakunnan omia tulomuotoja, erityisesti maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa. Tässä vaiheessa tulisi arvioida myös maksu- ja myyntitulojen roolia maakunnan tuloina, ja varmistaa, että nyt päätettävä maakuntarahoituksen tarkistamiskäytäntö toimii tarkoituksenmukaisesti myös maakunnan verotusoikeuden toteuduttua.

Esitysluonnoksen mukaan maakunnan muiden tehtävien määräytymisperusteena käytettävät perushinnat tarkistettaisiin vuosittain *vastaamaan kustannustason muutosta vain osittain*. Maakuntaindeksiin sijaan maakunnan muiden tehtävien laskennallinen kustannus tarkistettaisiin vain henkilöstömenojen muutosta vastaavin osin (n. 30 %).

Maakunnan muiden tehtävien rahoitus tulee tarkistaa todellisia kustannuksia vastaavaksi, ja kustannustason muutos ottaa huomioon täysimääräisen maakuntaindeksiin mukaisesti.

Kustannustason muutoksen huomioon ottaminen pelkästään henkilöstömenoihin perustuen johtaa rahoituksen automaattileikkuriin maakunnan muissa tehtävissä. Tämä heikentää maakunnan mahdollisuuksia hoitaa sille lailla säädetty tehtävät ja velvoitteet.

Maakunnan muiden tehtävien rahoituksen taso siirtymähetkellä vuonna 2019

Esitysluonnoksen mukaan yleiskatteiselle maakuntien valtionrahoitusmomentille koottaisiin rahoitusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, työ- ja elinkeinotoimistoista sekä aluehallintovirastoista. Näiden lisäksi yleiskatteiselle momentille siirrettäisiin rahoitusta myös yhdeltä tai useammalta maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ympäristöministeriön momentilta. Lisäksi rahoitusta siirtyisi myös kunnista, kun maakuntien liittojen kuntamaksusuudet ja kunnallisen maataloushallinnon kustannukset siirtyisivät osaksi maakuntien valtionrahoitusmomenttia.

Maakunnan muiden tehtävien euromääräisesti merkittävimmät ovat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (422 milj. euroa vuoden 2017 tasolla), maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelut (175 milj. euroa), TE-toimistojen tehtävät (157 milj. euroa) ja ELY-keskusten toimintamenot (134 milj. euroa).

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.

Esitetty menettelytapa tarkoittaa, että maakunnan muiden tehtävien rahoituksen taso ei uudistuksen voimaantulovaiheessa perustu lainsäädäntöön, vaan siitä päätetään osana valtion vuoden 2019 talousarviovalmistelua. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että lopulliset päätökset rahoituksen tasosta tehtäisiin vasta syksyllä 2018, eikä maakunnilla tätä ennen olisi mahdollisuutta ennakoida muiden tehtävien rahoituksen määrää.

Uudistuksesta johtuva maakunnan rahoituksen muutos ja siirtymäajan järjestely

Maakuntien rahoituksen muutosta tarkasteltaessa vertailukohtana käytetään maakunnan kuntien siirtyvien tehtävien yhteenlaskettuja menoja. *Siirtymäajan jälkeiset* lopulliset muutokset vaihtelevat -3,5 ja +6,6 prosentin ja -122 €/as ja +213 €/as välillä. *Siirtymäkauden aikana* yksittäisen maakunnan rahoituksen vuosimuutos olisi esitysluonnoksen mukaisten laskelmien perusteella enintään +40 €/as ja -25 €/as.

Ottaen huomioon maakuntarahoitukseen liittyvä viiden vuoden portaittainen siirtyminen nykyisestä rahoituksesta uuden järjestelmän mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen, maakuntakohtaiset muutokset ovat suuruudeltaan kohtuullisia ja siirtymäajan järjestely antaa maakunnille aikaa uuteen rahoitusjärjestelmään siirtymiseen.

Kaikkia maakuntien tulevaisuuden rahoituseriä ei tällä hetkellä jaeta kunta- tai maakunta-kohtaisesti ja osa rahoituksista on jouduttu vertailulaskelmia varten keinotekoisesti pakottamaan maakuntatasolle. Esimerkiksi aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen rahoitus esitetään siirtyväksi nykyisiltä viideltä tai yhdeksältä alueelta 18 maakuntaan. Tämä aiheuttaa epävarmuutta vertailulaskelmiin ja voi johtaa muutoslaskelmien virhetulkintoihin.

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

Maakuntien perustamisen kustannusten korvaaminen

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

On epärealistista olettaa, että uudistuksesta johtuvat säästövaikutukset olisivat jo uudistuksen ensimmäisinä vuosina niin suuret, että säästöillä voitaisiin kattaa uudistuksen muutostokustannukset.

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

Mikäli uudistuksesta aiheutuvia muutostokustannuksia ei korvata maakunnille, uudistuksen onnistunut toteuttaminen vaarantuu ja maakunnat käynnistävät varsinaisen toimintansa nykyistä rahoitusta alemmalta tasolta.

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

Maakunnan muiden tehtävien laskennallisten kustannusten määräytyminen

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
- maatalousyrietykset

Maakunnan muiden tehtävien laskennallisen rahoituksen määrätymisperusteet 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 määrätymisperusteiksi 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 määrätymisperusteita voida perustaa maakuntatason kustannuksia selittävään taloustieteelliseen tutkimukseen.

Maakuntien rahoituksen määrätymisperusteet 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. Rahoitusta säätelevään lainsäädäntöön ja rahoituspäätöksiin sisältyy pääsääntöisesti ehto rahoituksen takaisinperinnästä, jos kyseisen toimitilan käyttötarkoitus, omistus tai hallinta muuttuu. 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 uudistuksen laajuus huomioon ottaen.

On tärkeää huolehtia siitä, että uudistuksen toimeenpanon seurauksena kunnilta tai kuntayhtymiltä ei peritä takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia, vaikka avustusta saaneiden toimitilojen käyttötarkoitus, omistus tai hallinta muuttuisi.

Maakunnan kasvupalvelutehtävät ja kannusteet työllisyyden hoitoon

Kasvupalvelutehtävistä säädettäisiin maakuntalain 6 §:n lisäksi myös kasvupalvelulaissa, joka on parhaillaan lausunnoilla. Laissa säädettäisiin muun muassa nykyisten TE-toimistojen palveluista niiden järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille. Vastaavasti työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla työttömyysturvatehtävien siirtäminen kaikille etuuden maksajille eli työttömyyskassoille ja kansaneläkelaitokselle.

Maakuntien tuleviin tehtäviin liittyvä rinnakkainen meneillään oleva valmistelu tulee huomioida ja lait tulee yhteen sovittaa valmistelun edetessä.

Työvoimapolitiittinen toiminta on vakiintunut osa erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Toimintaa tulee arvioida ja kehittää myös jatkossa, ja tarkastella erityisesti suunniteltaessa työvoimapolitiittisten lausuntojen siirtämistä Kansaneläkelaitokselle.

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 volyymin 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.

Harkinnanvarainen maakunnan rahoituksen korotus siirtymäajaksi

Esitysluonnoksella ehdotetaan lisättäväksi maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korotukseen siirtymäajaksi erityinen erä, jolla voitaisiin tasoittaa *siirtymäkaudella tapahtuvia merkittäviä rahoituksentason alenemia*. Lain 8 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan avustus myönnettäisiin valtion varoista valtionavustuslain mukaisesti.

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.

Maakuntien rahoituslaskelmien päivitys

Maakuntauudistuksessa keskeistä on, että rahoituslaskelmat tehdään *uudistuksen voimaantulohetken tiedoilla*. Tämä koskee sekä kuntien ja maakuntien välistä siirtolaskelmaa, kuntien valtionosuuksia että maakuntien rahoitusta.

Uudistuksen edetessä tulee varmistaa, että kaikki kuntien ja maakuntien väliset ja toisiinsa kytkeytyvät laskennat tarkistetaan vastaamaan sekä toisiinsa että siirtymähetken 1.1.2019 tilannetta. Maakuntien rahoituslaissa tällaisia ovat erityisesti 30-31 §.

Mikäli laskelmat halutaan tarkistaa siirtohetken tilannetta vastaaviksi myös maakuntien kaksiosaisen yleiskatteellisen rahoituksen suhteen osalta, laskelmien päivitys muutostilannetta vastaavaksi voi tarkoittaa myös 3 §:ssä säädettyjen prosenttiosuuksien tarkistamista.

SUOMEN KUNTALIITTO

Timo Reina
varatoimitusjohtaja

Sanna Lehtonen
kehittämispäällikkö

LIITE 1. Kuntien ja kuntayhtymien maksu- ja myyntitulot vuonna 2015

Sosiaali- ja terveystoimi vuoden 2015 tilinpäätösten mukaiset:

	Asiakasmaksutulot, milj. €			Myyntitulot, milj. €		
	Kunnat	Kunta- yhtymät	Yhteensä	Kunnat	Kunta- yhtymät	Yhteensä
- kunnilta				710	8 471	9 181
- kuntayhtymiltä				58	713	771
- valtiolta				202	133	335
- muilta	984	466	1 451	150	251	401
Yhteensä	984	466	1 451	1 120	9 569	10 688

Palo- ja pelastustoimi vuoden 2015 tilinpäätösten mukaiset:

	Asiakasmaksutulot, milj. €			Myyntitulot, milj. €		
	Kunnat	Kunta- yhtymät	Yhteensä	Kunnat	Kunta- yhtymät	Yhteensä
- kunnilta				141	40	181
- kuntayhtymiltä				59	0	60
- valtiolta				5	0	5
- muilta	7	0	7	45	1	46
Yhteensä	7	0	7	251	41	292