



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

## KAINUUN LIITON 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 liitto lausuu seuraavaa:

### **Rahoituksen kokoamisessa (yleiskatteisessa rahoituksessa) maakuntien taloudellinen liikkumavara ei toteudu**

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.

Tehtyjen määrärahamääräarvioiden perusteella maakuntien itsehallinnollinen vaikuttaminen rahoituksen käyttöön jäisi ehdotuksen perusteella selvästi odotettua pienemmäksi. Lisäksi maakuntien määrärahaa hallinta monimutkaistuu ja hankaloituu, kun jokainen ministeriö tai keskushallinnon virasto osoittaa momenteilta määrärahat maakuntien käyttöön erillisin päätöksin tai sopimuksin. *Maakuntien rahoituksessa tulee paremmin sovittaa yhteen yleiskatteisen laskennallisen rahoituksen ja valtion talousarviossa olevien erillismomenttien vaatimat rahoitustarpeet niin, että maakuntien itsehallinnon vaatima taloudellinen riippumattomuus vahvistuu.*

### **Rahoitukseen liittyviä lukuisia tarkistettavia yksityiskohtia**

HE:n 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 on perusteltua. Erillismomenteiksi on kuitenkin eri hallinnonaloilta irrotettu myös puhtaasti kansallisia määrärahoja, erityisesti MMM:n pääluokan momenteilta.

Menettely asettaa hallinnonalat eriarvoiseen asemaan ja sisältää riskin, jonka perusteella mahdolliset määrärahavähennykset painottuisivat väkisinkin erityisesti yleiskatteellisiin tehtäviin. *Yleiskatteellisen valtionosuuden sisältö ei Kainuun liiton näkemyksen mukaan vastaa hallituksen 5.4.2016 tekemää linjausta.*

**Yleisperusteluissa** on lueteltu momenteja, joilta rahoitusta ohjautuu ELY-keskusten kautta. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan ELY-keskusten kautta ohjautuu rahoitusta myös muilta



momenteilta. Kun määritellään ELY-keskuksista siirtyvien tehtävien rahoituspohjaa, tulee huomioida kaikki ao. tehtäviin käytettävissä ollut rahoitus.

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.

Mikäli ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta siirtyvien tehtävien rahoituspohjaa määriteltäessä huomioidaan vain kunkin vuoden talousarviossa myönnetty määrärahat ja yliarvioidaan tulot, syntyy ao. tehtävien hoitamiseen maakunnissa jo lähtökohtaisesti merkittävä 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 toimintamenot ml. ovat budjetissa alueille jo myönnettyjä rahoituseriä, joten myös niiden tulisi siirtyä uusien maakuntien lähtörahoitukseen niille siirtyvien velvoitteiden/tehtäväalueiden osalta. Muutoin uhkaa syntyä vaje jo tehtyjen sidontojen/varausten suhteen. ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa on toteutettu usean vuoden ajan valtion säästöohjelmaa.

*Maakunnille siirtyviin ELY-keskuksen ja TE-toimiston tehtäviin sisäänrakennetut valtion säästö- ja keskittämiskorjaukset 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.



### Maakuntien rahoitusosuuksien muutokset tulee olla kohtuullisia

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 alenema voi olla pahimmillaan lähes 20 %, mitä ei voida pitää kohtuullisena. Tämä johtaa kestäättömiin vaikeuksiin järjestää palvelut.

Maakuntien toiminnan vaativassa käynnistymisvaiheessa vuoden 2019 alusta niiden rahoitukseen ei saa muodostua alenemaa. Valtion siirtyvien määrärahojen käyttömahdollisuus on turvattava jatkossa sellaisenaan valtion tekemien sitoumusten toimeenpanemiseksi. Myös kuntayhtymien tekemien pitkien hankesopimusten rahoitusedellytykset on varmistettava. Erikseen on selvitettävä, että rahoituslaskelmissa ja niiden perusteissa ovat mukana kaikki kustannuksia aiheuttavat erät (ml. keskitetyt tehtävät, vyörytys-erät).

*Maakuntien tulevat tehtävät ja rahoitus on mitoitettava yhteensopivasti ja tasapainoisesti siten, että rahoituksen porrastuksella vältetään kohtuuttoman suuret muutokset maakuntien taloudessa.*

### Yleiskatteisen rahoituksen kriteerejä korjattava

Yleiskatteisen rahoituksen kriteeristöissä tulee ottaa painotetummin huomioon Pohjois- ja Itä-Suomen pitkiin etäisyyksiin ja väestön ikärakenteeseen liittyvät olosuhde- ja tarvetekijät. Ne lisäävät huomattavasti palvelujen tuottamisesta ja palveluverkon ylläpitämisestä ja kehittämisestä johtuvia kustannuksia. Em. tekijät huomioiden ei ole perusteltua, että Kainuun kannalta lakiluonnokseen sisältyvä rahoitusmuutos on kaikkien maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta siirtymäkauden jälkeen negatiivinen eli -53 euroa/asukas. Rahoitustaso tulee saada vähintään nykytilaa (2017) vastaavaksi koko siirtymäkaudella.

Yleistason kriteeristön kuvaus ei anna maakunnan kannalta riittävän tarkkaa käsitystä kriteerien määrittelyn yhteisvaikutuksista. Yleiskatteisen rahoituksen ja välitettävän rahoituksen kokonaisuuden ja vaikutusten arviointi syksystä 2017 lukien toteutettavalla simulointimenettelyllä on hyvin tarpeellista. Maakuntien tulevat tehtävät ja rahoitus on mitoitettava yhteensopivasti ja tasapainoisesti siten, että rahoituksen porrastuksella vältetään suuria muutoksia maakuntien taloudessa.

Kasvupalveluja koskevassa rahoitusmallissa tulee keskeisenä kriteerinä olla palvelujen järjestämiseen liittyvät palvelutarpeet kuten sosiaali- ja terveyspalvelujenkin osalta. Väestökriteerin osuus on tässä mielessä esitetyssä rahoitusmallissa aivan liian suuri. Myös kasvupalvelujen rahoituksessa asukasluvun painoarvon tulee olla 10 % kuten sote-palvelujen rahoituksessa. Maakuntaudistusta toimeenpantaessa tulee kasvupalvelujen ja muiden tehtävien osalta seurata todellista palvelutarvetta ja niiden aiheuttamia todellisia kustannuksia sekä olosuhdetekijöistä johtuvia alueellisia eroja.



### Pohjalaskelmat täydennettävä

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 tehtäväalojen 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.

### Muutuskustannukset huomioitava todellisina

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

Todelliset muutuskustannukset tulisi arvioida tarkemmin ja myös valtion tulisi varautua niiden esitettyä laajemmin. Maakuntien kyky kantaa ylimääräisiä kustannuksia toiminnan alkuvaiheessa ei ole vahva, mistä johtuen tällaiset kustannukset voivat vaarantaa varsinaisen palvelutuotannon.

### Keskitettyt tehtävät / patoturvallisuus

Esitämme, että Kainuun maakunnalle keskitetysti hoidettavaksi määriteltyjen patoturvallisuustehtävien hoitamisen kustannuksiin osoitetaan maakunnalle korvamerkitty rahoitus.

**Kainuun liitto 13.4.2017**

Pentti Malinen  
Maakuntajohtaja