

149§ Lausunnon antaminen maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen täydentämiseksi

Valtiovarainministeriö pyytää 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.

Erityisluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi maakuntien rahoituksesta 2.3.2017 annettua lakiehdotusta siten, että maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien rahoituksen osalta. Eduskuntakäsittelyssä oleva maakuntien rahoitusta koskeva lakiehdotus sisältää tässä vaiheessa vain sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoitusta koskevan sääntelyn.

Annettuaan hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus maakuntalaiksi, jossa on ehdotettu säädettäväksi myös muiden kuin sosiaali- ja terveyshuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtymisestä maakunnalle. Tällaisia tehtäviä ovat aluekehittämisen ja rakennerahastotoiminnan, elinkeinojen edistäminen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, maatalous- ja rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurien edistämisen, ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävät sekä maakunnille lain perusteella erikseen säädettävät tehtävät. Näiden tehtävien rahoitusta koskevat ehdotukset sisältyvät nyt käsiteltävänä olevaan esitysluonnokseen.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaannpanosta annettavaksi ehdotettua lakia sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia koskevalla pykälällä. Voimaannpanolakiin esitettävällä säännöksellä varmistettaisiin, että uudistuksen toimeenpanon seurauksena kunnilta tai kuntayhtymiltä ei ryhdytä perimään takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia, jos toimitilan käyttötarkoituksen, hallinnan tai omistusoikeuden muutos tai jäämien kokonaan pois käytöstä ei johdu kunnan tai kuntayhtymän vaikutusmahdollisuuksien piirissä olevasta syystä, vaan nimenomaan uudistuksen toimeenpanosta.

Lausuntopyyntö liitteineen on saatavilla suomen ja ruotsin kielellä sote- ja maakuntauudistuksen verkkosivuilla (<http://alueuudistus.fi/lausuntopyyntot>). Samalta verkkosivustolta on saatavissa myös hallituksen esitys 15/2017 (www.alueuudistus.fi >ajankohtaista > lakiesitykset ja luonnokset)

Lausunnot pyydetään toimittamaan valtiovarainministeriön kirjaamoon 13.4.2017 klo 16.15 mennessä. Lausunnon voi toimittaa sähköpostitse (valtiovarainministerio@vm.fi) tai postitse osoitteella: Valtiovarainministeriö, PL 28, 00023 Valtioneuvosto. Lausunnoissa pyydetään käyttämään viitetietona: VM/504/03.01.00/2017.

Esityslistan liitteenä (liite 1) on Satasoten kanssa yhteistyössä laadittu lausunto.

Ehdotus: Kunnanhallitus ilmoittaa valtiovarainministeriölle lausuntonaan maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen täydentämiseksi esityslistan liitteenä olevan lausunnon mukaisesti.

Päätös: Ehdotus hyväksyttiin yksimielisesti.

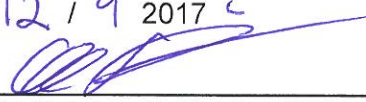
Täytäntöönpano:

- valtiovarainministeriö

Tarkastamattomasta pöytäkirjasta kirjoitetun otteen oikeaksi todistaa:

Merikarvialla 12 / 4 2017

Virallisesti


Olli Rajala, pöytäkirjanpitäjä

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

Siirtyminen yleiskatteiseen rahoitukseen maakunnan muissa tehtävissä

Keskeisin osa esitysluonnosta on siirtyminen maakunnan muissa tehtävissä nykyisestä talousarvioperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen yleiskatteeseen rahoitukseen. Maakunnan yleiskatteellinen rahoitus on määräytymisperusteistaan riippumatta kokonaisuudessaan maakunnan käytettävissä kaikkien sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Yleiskatteellinen rahoitus on perusteltua. On kuitenkin huomioitava, että jos 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. Riski rahoitusperiaatteen epäonnistumiselle on erityisesti niissä maakunnissa, joissa valtion kokonaisrahoitus pienenee nykytasosta.

Laskennalliseen yleiskatteeseen rahoitusjärjestelmään siirtyminen edellyttäisi mahdollisuuksia rakenteellisiin ratkaisuihin. Osa maakunnille siirtyvistä muista tehtävistä on luonteeltaan viranomaistoimintaa, jolloin mahdollisuudet rahoituksen uudelleen kohdentamiseen ovat rajalliset eli tosiasiallisia mahdollisuuksia rakenteellisiin ratkaisuihin ei ole.

Maakunnan muiden tehtävien rahoituksen taso siirtymähetkellä vuonna 2019

Täydennysluonnoksen 30 §:ssä 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.

Ehdotuksen mukaan vuosien 2019 ja 2020 rahoituksesta päätettäessä perusteena käytetään osittain kuntien laatimien vuoden 2018 talousarvioiden tietoja. Menettelyyn sisältyy erittäin suuri riski. Talousarviotiedot erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla ovat ”osumatarkkuudeltaan” huomattavasti heikompia verrattuna esim. muihin kunnan toimialoihin.

Uudistuksesta johtuva maakunnan rahoituksen muutos ja siirtymäajan järjestely ja maakuntien valtionrahoituksen vuosittainen tarkistaminen

On tärkeää, että maakunnan rahoituksen muutoksessa käytetään vähintään luonnoksessa esitettyä viiden vuoden portaittaista siirtymäaikaa. Valtionrahoituksen vuosittaisissa tarkastamisissa tulee huomioida todellinen kustannustason muutos, koska valtionrahoitus on maakuntien ainoa todellinen rahoituskanava.

Maakuntien perustamisen kustannusten korvaaminen

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.

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.

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

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. Rahoituksen määräytymisperusteiden tulisi lähtökohtaisesti olla kannustavia.

Maakuntien rahoituksen määräytymisperusteet tulee tarkistaa sen jälkeen, kun maakuntien toiminta on käynnistynyt ja käytössä on tutkimus- ja tilastotietoa maakuntatason kustannuksia selittävästä 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 sovittaa yhteen valmistelun edetessä.

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 toisiaan 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.