

Valtiovarainministeriö

Viite: VM/504/03.01.00/2017

Lausunto maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydennyksestä

Yleistä:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi maakuntien rahoituksesta aiemmin annettua lakiehdotusta niin, että maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kaikkien tehtävien osalta. Kokonaisuutena esitys käsittää siten laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon mukaan lukien ympäristöterveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen. Muut rahoituskokonaisuuteen liittyvät tehtävät koskevat mm. aluekehittämistä ja rakennerahastotoimintaa, elinkeinojen edistämistä sekä maatalous- ja viljelijätukihallintoa ja maatalouslomitusta.

Kyse on erittäin laajasta tehtäväkokonaisuudesta ja on hyvä, että rahoituksen määräytyminen tulee esityksen mukaisesti tapahtumaan laskennallisten kriteerien perusteella. Esitetyt laskentatekijät vastaavat hyvin sitä, mikä ko. tehtävän kustannukset ovat ja miten ne eroavat 18 maakunnan osalta. Maakunnittain eroja palvelutarpeessa on merkittävästi, puhutaanpa sitten sosiaali- ja terveydenhuollosta tai yritystoiminnan ja työllisyyden edistämisestä. Liperin kunnan mukaan tarpeeseen perustuva rahoituksen jako maakuntien kesken on ainoa oikea tapa toteuttaa mahdollisimman oikeudenmukainen malli. Maakuntien rahoituksen tulee olla suurelta osin yleiskatteellista, mikä mahdollistaa edes jonkinlaista liikkumavaraa talouteen ja toimintaan.

Jokaisen maakunnan on pakko 2020-luvulla sopeuttaa toimintaansa johtuen erityisesti siitä, että julkiselle taloudelle on asetettu tiukka kustannusten kasvun hillintä 3 mrd. €. Maakunnittain on koelaskentojen perusteella eroja siinä, miten tuleva rahoitusmäärä suhteutuu nykytasoon. On hyvä, että esityksessä maakuntauudistuksen aloitusvuoden rahoitus tulee tapahtumaan historiakehityksen perusteella. Lisäksi esityksessä on myös riittävän pituinen siirtymäkausi muutokseen vuoteen 2023 saakka. Maakunnat tiedostavat muutoksen ajoissa ja pystyvät toimintojen suunnittelussa ja mitoituksessa huomiomaan rahoitustason muutokset. Näin saadaan paremmat edellytykset sille, että sinänsä erittäin haastavassa talouden tilanteessa ei lähtökohtaisesti aseteta mitään maakuntaa mahdottoman ja ennalta-arvaamattoman tilanteen eteen heti uudistuksen alussa.

Liperin kunta pitää hyvänä, että maakuntauudistusta koskevaan lakipakettiin esitetään täydennystä liittyen kuntien ja kuntayhtymien toimitilojen valtionosuuksiin. Säännöksellä varmistetaan kuntasektorin kannalta erittäin tärkeä periaate, minkä mukaan valtio ei peri takaisin aikanaan myönnettyjä valtionosuuksia mikäli kiinteistö käyttötarkoituksen muutos tai tyhjilleen jääminen johtuu maakuntauudistuksen toimeenpanosta eikä kunnan omasta syystä.

Maakuntien toiminnan, talouden ja itsehallinnon varmistamiseksi Liperin kunta on jo aiempien maakuntauudistusta koskevien lakiluonnoslausuntojen yhteydessä esittänyt, että maakuntien aitoa itsehallintoa vahvistaisi maakuntien verotusoikeuden toteuttaminen uudistuksen myöhemmässä vaiheessa. Maakuntaveron käyttöönotto tulee valmistella huolellisesti, eikä liian suuria alueellisia eroja verorasituksessa saisi syntyä. Samassa yhteydessä tulisi varmistua siitä, etteivät kunnat joudu ongelmiin tulojen laskiessa merkittävästi suhteessa kunnan vastuulle jääviin velkoihin.

Maakunnille esitetyssä rahoitusmallissa talouden reunaehdot ja talouden sopeuttamiskeinot ovat vähäiset. Maakuntavaltuustolle ei anneta juurikaan ns. työkaluja talouden sopeuttamiseen kun pitkäaikaisen lainan otto on rajattu eikä toisaalta asiakasmaksutulojen säätelyyn ole ilmeisemmin mahdollisuuksia.

Maakuntaverotuksen myötä maakuntavaltuustolle tulisi valta päättää palvelutasosta sekä verotuksen tasosta sen mukaisesti, että talous pysyy maakuntalain edellyttämässä tasapainossa tai ylijäämässä. Maan eri osien veropohjana vaihtelut tulee ottaa huomioon maakuntaverosta säädettäessä niin, että niiden tasaamiseen on riittävät resurssit kuntien nykyisen verotulojen tasaajärjestelmän mukaisesti. Maakuntaveron tasoon ei saa tulla suuria maakuntien välisiä eroja, koska se vaarantaisi perustuslainkin mukaisen tasa-arvon varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Rahoituskriteerit sekä kustannusten tarkistus

Kasvupalvelukertoimen laskentaan esitetään käytettäväksi työttömyyden osalta (työttömät työnhakijat, työttömyysaste) Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tietoja. Liperin kunta esittää, että lukuina tulisi ehdottomasti käyttää työ- ja elinkeinoministeriön lukuja työttömyydestä. Itse asiassa lakiesityksen perusteluissa näin onkin todettu, mutta itse lakiesityksessä sitten esitetään toisin. Perusteena työhallinnon tietojen käytölle on niiden Tilastokeskusta parempi tarkkuus. Tämä luo oikeudenmukaisuutta maakuntien keskinäiseen vertailuun, mistä tässä kuitenkin on peremmiltään kyse. Tilastokeskuksen tiedot perustuvat satunnaisotantaan ja varsinkin pienimpien maakuntien kohdalla satunnaisvaihtelu työttömyydessä voi olla suurtakin em. tekijästä johtuen. Tästä on esimerkkejä Pohjois-Karjalan osalta.

Muiden tehtävien rahoituskriteerien osalta Liperin kunta esittää myös muutosta asukastiheyskertoimen laskentaan. Perusteissa on oikeutetusti todettu harvan asutuksen aiheuttavat lisäkustannuksia maakunnille. Asukastiheyskertoimen laskeminen perustuen maakunnan maapinta-alaan ei kuitenkaan ole oikea ja oikeudenmukainen kriteeri vesistöjen pilkkomissa maakunnissa kuten Pohjois-Karjalassa. Oikeutetumpi kriteeri on asukastiheyden laskeminen maakunnan kokonaispinta-alasta, jolloin vesistöisyys tulee osaltaan huomioiduksi. Sama kriteerin laskenta-muutos tulee toteuttaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon puolella.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerin painoarvoa maakuntien rahoituksessa tulee lisätä selvästi siitä tasosta, mitä lakiesityksessä todetaan. Vain vajaan prosentin osuus on liian vähäinen tässä erittäin tärkeässä tehtävässä, missä oikeat toimet ja onnistuminen ovat juuri niitä tekijöitä, joilla tavoiteltua kustannusten nousua saadaan leikattua. Kriteerin painoarvon nostamisen kautta saataisiin maakuntien toimintaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä kaivattua kannustavuutta. Kriteerin painoarvon tulee olla 5 %, mikä korostaisi oikeutetusti myös koko sosiaali- ja terveystalouden uudistusta. Vastaava osuus rahoituksesta otettaisiin pois asukasperusteisesta kriteeristä.

Liperin kunta pitää tärkeänä, että maaseutuhallinnon määrärahassa on varattu riittävästi resursseja paikallisen maaseudun ja maaseutuelinkeinojen kehittämiseen. Maaseutuhallinnon tehtäviin liittyvissä rahoituksen tarkasteluissa tulisi lisäksi huomioida riittävä resursointi maksajavirastotehtäviin. Selkein ratkaisu olisi korvamerkitty määrärahaa, koska kysymys on lakisääteisestä viranomastehtävästä. Tällä menettelyllä varmistettaisiin, että tehtävät tulevat hyväksyttävällä tasolla hoidettua ja välttyttäisiin EU:n rahoituskorjauksilta.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen tulee olla aivan viimesijainen keino saada taloudeltaan vaikeuksiin ajautunut maakunta kuntoon. Ongelmallista on, että harkinnanvaraisen avustuksen myöntäminen jollekin maakunnalle merkitsee lakiesityksen mukaan sitä, että vastaava rahoitus otetaan pois muilta maakunnilta. Mikäli maakunnan toimintojen kannalta merkittävän suuri maakunta olisi harkinnanvaraisen lisärahoituksen kohteena, merkitsisi se muille maakunnille varsin suuriakin menetyksiä.

Maakuntien talous tulee olemaan tiukoilla muutenkin ja yhtäkkinen rahoituksen siirto toiseen maakuntaan ei ole perusteltua muulta kuin valtion taholta esimerkiksi pitkäaikaisena lainana. Niin pitkään kun maakunnilla ei ole verotusoikeutta ja sitä kautta pelivaraa talouteen, vain valtio on ainoa ja oikeutettu osallistumaan maakuntien pelastusoperaatioon. Pahimmillaan suuren maakunnan tukeminen saattaa käynnistää heikentyvän talouden dominoefektin myös muihin maakuntiin,, kun niiden rahoitusta vähennetään €/asukas periaatteella, kuten lakiesityksessä kirjataan.

Valtion maakunnille osoittaman rahoituksen indeksitarkistus toteutetaan lakiesityksessä eri tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toisaalta muiden tehtävien osalta. On hyvä, että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen tarkistuksessa kahtena aloitusvuonna maakuntaindeksin päälle tehdään 1,0 prosenttiyksikön lisäys. Tämä helpottaa pehmentää edes jossain määrin niitä suuria talouspaineita, joita varmasti kaikilla maakunnilla tulee eteen. Jatkossa maakuntaindeksin päälle tuleva 0,5 prosenttiyksikön lisäys ei ole riittävä huomioiden ikääntymisen tuomat kustannusten kasvupaineet sosiaali- ja terveydenhuollossa. Maakuntien on pakko tehostaa toimintoja ja toivottavaa on, että tämä ei vaaranna palvelulupausta.

Sen sijaan muihin maakunnan tehtäviin esitetty kustannustenkasvun indeksimalli on riittämätön, kun maakuntien vastuulle jää 70 % kustannustason noususta. Tämä tulee väistämättä merkitsemään sitä, että muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä joudutaan vuosi vuodelta hoitamaan yhä pienenevin resurssein. Kun kyse on kuitenkin maakuntien aluekehittämisenkin kannalta tärkeistä tehtävistä, tulee tämä merkitsemään todella tiukkaa priorisointia ja uhkaa mm. tärkeiden elinvoimapalvelujen tuottamiseen. Esityksenä on, että kustannusnoususta tulee korvata esitettyä enemmän maakunnille, jotta lakisääteisten palvelujen järjestäminen ei vaarannu.

Lisäksi kustannusten tarkistukseen liittyvässä 5 §:ssä on tärkeää tarkentaa mitä tarkoitetaan sillä, että tarkistuksen pohjana olevista käyttökustannuksista vähennetään maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut. Pitävätkö nämä maksut sisällään mm. ne tulot, jotka maakunta saa mm. mahdollisista palveluiden myynnistä? On tärkeää, että maakuntien tiukasti valtion sääntelemässä taloudessa

olisi verotusoikeuden puuttuessa edes jonkinlaista mahdollisuutta saada lisätuloja ilman, että ne heti eliminoidaan pois.

Lopuksi tuodaan esille vuosittaisen maakuntien rahoituksen määräytyminen. Rahoituksessa on otettava huomioon mahdolliset siirtomäärärahat, joita on jäänyt edellisiltä vuosilta käyttämättä. Näin ollen, esimerkiksi vuoden 2019 rahoituksessa tulee huomioida edellisiltä vuosilta käyttämättä jääneet määrärahat. Tämä koskee erityisesti ELY-keskusten ja TE-toimistojen rahoitusta.

Liperissä 13.4.2017

Liperin kunnanhallituksen puolesta

Pellervo Hämäläinen
talousjohtaja, kunnanjohtajan sijainen
Liperin kunta
PL 20, 83101 LIPERI
p. 050 464 6663