

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM023:00/2017

Maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydentäminen

1 Maakuntien rahoitus valtion talousarvioissa

Lausunnoilla olevassa esityksessä ehdotetaan täydennyksiä maakuntien rahoitusta koskevaan lakiluonnokseen (jäljempänä rahoituslakiehdotus) muiden maakunnalle siirtyvien tehtävien kuin sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta. Valtion rahoitus maakunnille olisi pääosin yleiskatteellista, ja maakunta päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta toimivaltansa rajoissa. Tämä rahoitus koottaisiin valtionvarainministeriön pääluokkaan maakuntien valtionrahoitusmomentille muiden ministeriöiden pääluokkien määrärahoista vuodesta 2019 alkaen ja jaettaisiin maakunnille laskennallisten tekijöiden perusteella. Lisäksi osaan maakunnille osoitetuista tehtävistä kohdistettaisiin erillisrahoitusta ministeriöiden pääluokista yhteensä 20 eri momentilta. Tätä rahoitusta ei siirrettäisi osaksi maakuntien valtionrahoituksen yleiskatteisen momentin määrärahoja, vaan rahoitus sisältyisi jatkossakin erikseen valtion talousarvioon.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan rahoituslakiehdotukseen tehty täydennykset ovat linjassa maakuntauudistuksen tavoitteiden kanssa. Tarkastusvirasto kuitenkin kiinnittää huomiota seuraaviin esityksen asiakohtiin.

Maakuntauudistuksen eräänä tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto sekä luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille. Uudistuksessa merkittävä osa kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä keskitetään maakunnalle. Samanaikaisesti merkittävä osa valtionhallinnon keskitetyssä ohjauksessa olevia tehtäviä hajautetaan maakuntien hoidettavaksi.

Esityksen mukaan valtion rahoitus olisi maakunnalle pääosin yleiskatteellista. Tarkastusviraston mielestä esityksessä jää epäselväksi, mitä ”pääosin” yleiskatteellinen rahoitus tässä tarkoittaa. Yleiskatteelliseksi rahoitukseksi on siirtymässä luonnoksen mukaan noin 1,1 miljardia euroa. Tästä vajaa 0,3 miljardia euroa on valtion talousarviossa budjetoitu toimintamenoina. Kokonaissummasta yli 0,5 miljardia euroa muodostuu julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momentin määrärahoista ja lähes 0,2 miljardia euroa maatalouden lomituspalveluiden määrärahoista. Tarkastusvirasto toteaa, että yleiskatteeseen rahoitukseen siirtävistä menoista yli 70 % on valtion talousarviossa siirtomenomomenteilla. Julkiset työvoimapalvelut ovat lisäksi luonteeltaan suhdanneherkkiä, jolloin niiden siirtäminen yleiskatteeseen rahoitukseen on mitoitukseltaan ongelmallista.

Esityksen mukaan yleiskatteeseen rahoitukseen siirtyisi yli 20 momentin määrärahoja. Tarkastusvirasto huomauttaa, että eduskunnan budjettivalta määrärahan kohdentamisessa käyttötarkoituksille tältä osin heikkenee. Siten erityisesti tulee kiinnittää huomiota niihin menettelyihin, joilla varmennetaan se, että maakunnat kohdentavat rahoitusta valtion näkökulmasta tarkoituksenmukaiseen toimintaan. Lisäksi esityksessä tulisi arvioida maakunnille myönnettävän rahoituksen perusteiden kannustinvaikutuksia myös valtion näkökulmasta tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen toiminnan järjestämiseen. Valtion näkökulmasta tehokas ja tarkoituksenmukainen toiminta saattaa edellyttää myös merkittävää maakuntien rajat ylittävää yhteistoimintaa.

Yleiskatteeseen rahoitukseen siirtyvistä momenteista noin 10 momentin määrärahat siirtyisivät maakunnille osittain. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, miten valtion talousarvioon jäävien määrärahojen osuus ja maakuntiin siirtyvän rahoituksen osuus käytetään kokonaisuutena tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Nykytilanteessa, kun kaikki rahoitus on ollut valtion viranomaisilla, on rahoituksen jako ja suuntaaminen erityyppisiin toimintoihin ollut mahdollista varmentaa keskitetysti. Uudessa tilanteessa toimiva tiedonkulku valtion viranomaisten ja maakuntien välillä on hyvin tärkeää.

Maakunnille siirrettäviin tehtäviin kytkeytyvää rahoitusta tultaisiin kanavoimaan osin maakuntien käyttöön ja osin maakuntien eteenpäin välitettäväksi useilta valtion talousarvioon erillisiksi jääviltä momenteilta. Maakuntien toimintaan kytkeytyviä määrärahoja näillä momenteilla on yhteensä lähes 3 miljardia euroa. Merkittävä osa määrärahoista liittyy EU-rahoitukseen. Tältä osin muutosvaiheessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikissa tuissa menojen kirjausketju valtion talousarviosta yksittäisen tuen saajalle saakka on aukottomasti todettavissa ja että hallinnointiprosessit säilyvät luotettavina, säädösten mukaisina ja asianmukaisina. Eri tarkastusviranomaisilla tulee olla selkeät roolit ja tarkastusmahdollisuudet. Tarkastusviraston näkökulmasta on tärkeää, että tarkastusvirastolla olisi jatkossakin mahdollisuus tarkastaa edellä mainittujen määrärahojen kulkua lopulliselle tuen saajalle saakka.

Esityksen mukaan maakunnille osoitettava rahoitus muodostaisi yhden kokonaisuuden, jonka puitteissa maakunta voisi hoitaa sille säädettyt tehtävät. Rahoituslaskelmien taustalla on edellytys valtiolta siirtyvien tehtävien keskittämiskäytännöistä, joiden avulla maakunta voisi hoitaa tehtäviään tuloksellisesti. Tarkastusvirasto pitää kannatettavana sitä, että uudistuksen tavoitteena on keskittää tehtäviä suurempiin yksiköihin palvelujen järjestämisen kantokyvyn kohentamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi. Tämä on kuitenkin haastava tehtävä, koska useissa maakunnissa väestöpohja on pieni. Tavoitteen onnistuminen edellyttää tiivistä ja hyvin toimivaa yhteistyötä maakuntien kesken ja sopimista keskittämistä vaativista tehtävistä. Tämä korostuu erityisesti niukkenevien resurssien tilanteessa.

Rahoituslakiehdotuksen 6. §:ään sisältyvää kustannusten kasvua hillitsevää rajoitinta sovellettaisiin vain sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisiin kustannuksiin perustuvaan rahoitukseen. Rajoitinta ei käytettäisi maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen, koska niissä ei ole vastaavaa väestön ikääntymisestä tai muista tekijöistä seuraavaa palvelutarpeen kasvua. Tarkastusvirasto toteaa, että julkisten menojen kasvun hillinnän tulisi toteutua kokonaisvaltaisesti ja koskea kaikkia maakunnan tehtäviä. Ehdotuksessa riskinä on, että rahoitustarve voi kasvaa muissa maakunnan tehtävissä, varsinkin jos valtion rahoitus maakunnille esityksen mukaisten laskennallisten tekijöiden perusteella ei vastaa maakuntien todellisia tarpeita.

Rahoituslakiehdotuksen 4. luvun laskennallisia kustannuksia tarkistettaessa toteutuneista kustannuksista ehdotetaan otettavan huomioon vain palkkamenojen kehitys, minkä vuoksi kustannuksiin kohdistettaisiin osittainen indeksitarkistus. Palkkamenot muodostaisivat noin 30 prosenttia muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteena olevasta kokonaisuudesta. 6. §:n mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon 4. luvun laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa siihen määrään asti, että kustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos kerrottuna luvulla 0,3. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan 6. §:n mukainen tarkistus ei välttämättä johda tai johtaa satunnaisesti tavoitteena olevaan palkkamenojen kehityksen huomiointiin, koska maakuntaindeksi laskettaisiin rahoituslain mukaan yhdistelemällä yleinen ansiotasoindeksi (paino 0,45), kuluttajahintaindeksi (paino 0,4) ja työnantajien sotumaksuindeksi (0,15).

Uuden kasvupalvelukertoimen osatekijöitä olisivat työttömien työnhakijoiden määrä (painoarvo 60 %), työttömyysaste (painoarvo 15 %) ja yritysten toimipaikkojen määrä (painoarvo 25 %). Kerroin kuvaisi maakunnan tilaa suhteessa maan keskiarvoon ja muihin maakuntiin. Tarkastusvirasto pitää kasvupalvelukertoimen osatekijöitä oleellisina, mutta huomauttaa, että valitut osatekijät eivät välttämättä ota riittävästi huomioon pitkäaikaistyöttömyyttä, julkisten työpaikkojen osuutta eikä maakunnan

huoltosuhdetta. Nämä ovat tekijöitä, joiden välillä on suuria eroja maakuntien välillä ja jotka vaikuttavat kasvupalveluiden rahoitustarpeeseen.

Lausuntopyynnössä on varsin niukasti käsitelty muutokseen liittyviä taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Tarkastusvirasto katsookin, että hallituksen esityksessä olisi syytä käsitellä erityyppisiä muutoksesta mahdollisesti aiheutuvia riskejä kattavasti. Erityisesti on tarpeen korostaa eduskunnan budjettivallan toteutumista ja EU-rahoitukseen liittyvien riskien näkökulmaa.

2 Lakiesitys maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta

Lausunnoilla olevassa lakiesityksessä ehdotetaan täydennystä 20. §:ään, joka koskee kunnan käytössä ja omistuksessa olevia, maakunnalle siirtyviä toimitiloja. Toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksilla maakunnan hallintaan 3 vuoden siirtymäkauden ajaksi. Lakiesityksen mukaan kunnilta tai kuntayhtymiltä ei perittäisi takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia, mikäli toimitilan käyttötarkoituksen, hallinnan tai omistusoikeuden muutos tai jääminen kokonaan pois käytöstä johtuu nimenomaan uudistuksen toimeenpanosta.

Tarkastusvirastolla ei ole huomauttamista esitykseen. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että maakunnat tekevät siirtymäkaudeksi maakuntien hallintaan siirtyvistä toimitiloista kokonaistaloudellisesti kestävät pitkän aikavälin suunnitelmat, jotka ottavat huomioon kiinteistöjen jäljellä olevan elinkaaren kustannukset.

Pääjohtaja

Tytti Yli-Viikari

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö

Anna-Liisa Pasanen