



06.04.2017

Valtiovarainministeriö

Viite: VM023:00/2017
VM/504/03.01.00/2017

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

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoja 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.

Esitysluonnoksessa 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 lakiesitys sisältää tässä vaiheessa vain sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoitusta koskevan sääntelyn.

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

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.



06.04.2017

Pohjois-Savon liitto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen maakuntien rahoitusta koskevan täydentävänkin esityksen jälkeen **maakuntien rahoituksen kokonaisuutta ja rahoitusmallin toimivuutta ei voi arvioida riittävällä tarkkuudella, koska maakuntien rahoitukseen vaikuttavat keskeisesti myös muut maakuntien toimintaan vaikuttavat säädökset, kuten esimerkiksi valinnanvapauslainsäädäntö ja toimintojen yhtiöittäminen, joita koskevia säädöksiä ei vielä ole tiedossa.**

Yleiskatteellinen valtionosuus maakunnan muissa tehtävissä

Suurin osa lausunnolla olevien tehtävien rahoituksesta kootaan yleiskatteelliseen valtionosuuteen, jonka käytöstä maakuntaa voi päättää itse huolimatta siitä, millaisiin kertoiimiin tai laskentatekijöihin rahoitus perustuu. Tämä rahoitus on kokonaisuudessaan maakunnan käytettävissä sen lakisääteisiin tehtäviin. Maakunnan muiden tehtävien rahoitusta voidaan käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoittamiseen, mikäli sosiaali- ja terveystoimen rahoituksen tasapaino ei toteudu esimerkiksi kustannusten arvioitua suuremman kasvun vuoksi. Tosin osa maakunnille siirtyvistä muista tehtävistä on kuitenkin luonteeltaan viranomaistointia, jolloin mahdollisuudet rahoituksen uudelleen kohdentamiseen ovat rajalliset.

Maakuntien yleiskatteinen rahoitus koottaisiin valtiovarainministeriön pääluokkaan perustettavalle maakuntien valtionrahoitusmomentille, mistä rahoitus jaettaisiin maakunnille laskennallisesti erilaisiin määräytymistekijöihin perustuen. 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. €) korvamerkittynä tiettyyn toimintoon kohdennettuna erillisrahoituksena.

Siirtymistä yleiskatteiseen valtionosuuteen maakunnan muissa tehtävissä voidaan pitää perusteltuna, koska sen arvioidaan vähentävän valtion ohjausmahdollisuuksia ja vastaavasti lisäävän maakuntien omaa päätösvaltaa.

Laskennalliseen rahoitusjärjestelmään siirtymisestä huolimatta osaan maakunnille osoitetuista tehtävistä rahoitus tulisi edelleen erillisrahoituksena. Näistä euomääräisesti merkittävin osa olisi rahoitus Euroopan unionin ohjelmien mukaisesti maatalous- ja yritystukiin. Erillisrahoitettavien tehtävien rahoitus olisi maakuntien näkökulmasta läpivirtauserä, jonka käyttöön maakunnalla ei ole päätösvaltaa.

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 kuntamaksuosuudet ja kunnallisen maataloushallinnon kustannukset siirtyisivät osaksi maakuntien valtionrahoitusmomenttia.



06.04.2017

Maakunnan muiden tehtävien euromääräisesti merkittävimmät ovat julkiset työvoima- ja yrittäjäpalvelut (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. **Maakuntien tulisi saada vuoden 2019 valtionosuus tietoonsa oman talousarvion valmistelun kannalta jo alkuvuoden 2018 aikana, eikä vasta valtion talousarvion valmistelun yhteydessä kesän ja syksyn aikana.**

Maakunnan rahoituksen muutos ja siirtymäajan järjestely

Maakuntien rahoituksen muutos vaihtelee maakunnittain -3,5 ja +6,6 prosentin ja -122 €/as ja +213 €/as välillä tarkasteltaessa vertailukohtana maakunnan kuntien siirtyvien tehtävien yhteenlaskettuja menoja. Maakuntien rahoitukseen viiden vuoden siirtymäkaudella tapahtuvat muutokset olisivat hallituksen esitysluonnoksen mukaan yksittäisen maakunnan osalta noin +40 €/asukas ja -25 €/asukas. **Tätä siirtymää voidaan pitää kohtuullisena, ja siirtymäaika antaa maakunnille mahdollisuuden sopeutua uuteen rahoitusjärjestelyyn. Rahoituksen muutoslaskelmat saattavat kuitenkin muuttua vielä useaan kertaan, ja näistä muutoksista ei saa aiheutua maakunnille nyt esitettyjä arvioita suurempia kielteisiä muutoksia.**

Maakuntien valtionrahoituksen vuosittainen tarkistaminen

Esitysluonnoksen 5 §:n mukaan valtion rahoituksen perusteena olevat sosiaali- ja terveydenhuollonkustannukset 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.

Vuonna 2015 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen myyntitulot muilta olivat yhteensä noin 450 miljoonaa euroa. Myyntitulot muilta muodostuvat esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien järjestämästä työterveyshuollosta ja vakuutusyhtiöltä saaduista tuloista.

Kuntaliiton lausuntoluonnoksen mukaan esitysluonnoksesta ei yksiselitteisesti selviä, vähennetäänkö rahoituksen vuositarkistuksessa myyntitulot maakuntien kustannuksista eli kattaako termi ”asiakas- ja käyttömaksut” myös myyntitulot. Oletettavasti säädöksen tarkoituksena on, että myyntitulot vähennettäisiin maakuntien valtionrahoitukseen oikeuttavista kustannuksista (kustannuspohja).

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



06.04.2017

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 %).

Pohjois-Savon liitto hyväksyy esitysluonnoksen mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten tarkistuksen, ja edellyttää, että vastaava todellisiin kustannuksiin perustuva tarkistus tehdään myös muiden tehtävien valtionosuuden kohdalla. Pelkästään palkkakustannusten kehitykseen perustuva tarkistus johtaa valtionosuuden tason laskuun ajan myötä.

Valtionosuutta laskettaessa kustannuksista ei tule vähentää myyntituloja tai asiakas- ja käyttömaksuja, koska ne ovat maakunnan keino omaan tulonhankintaan. Jos kaikki maakunnan omilla päätöksillä hankitut tulot vähentävät valtionosuutta, maakuntien motivaatio omaan tulonhankintaan vähenee, eikä tämä menettely sovellu maakunnan itsehallinnon periaatteeseen.

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.

Pohjois-Savon liitto edellyttää, että valtio vastaa täysimääräisesti maakuntauudistuksen perustamisen kustannusten korvaamisesta. Osa rahoituksesta sisältyy jo uudistuksessa mukana olevien valtion organisaatioiden panokseen uudistuksen toteuttamiseen, mutta suuri osa kustannuksista jää maakunnan ja siten maakunnan kuntien rahoitettavaksi, ja tämä ei kuntien kannalta ole oikeudenmukaista. Ilman riittävä resursointia myös uudistuksen tavoitteet ja toteutus vaarantuvat. Maakunnan kunnilla ei ole halua eikä resursseja, eikä niiltä voi edellyttää panostusta tällaisen uudistuksen rahoittamiseen.

Maakunnan muiden tehtävien laskennallisten kustannusten määräytyminen

Nyt lausuttavana oleva luonnos ei huomioi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattien tutkintoon johtavan peruskoulutuksen sekä täydennys- ja erikoistumiskoulutukseen liittyvän harjoittelun ja käytännön työelämäjaksojen toteuttamisen kustannuksia maakuntarahoitteisessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannossa. Ko. toiminta on volyymeiltaan merkittävää erityisesti niissä maakunnissa, jotka ylläpitävät yliopistollisia sairaaloita ja joiden palvelutuotannossa toteutetaan järjestelmällisesti esim. opetusterveyskeskus- ja opetussosiaalikeskustoimintaa. Yliopistolliset sairaalat ylläpitävät erityistason palvelutuotantoa, valmiutta ja osaamista ilman taakeita siitä, että niistä aiheutuvat kustannukset tulevat katetuiksi yhteistyöalueen tai muiden maakuntien palveluostoilla. Yliopistojen, korkeakoulujen ja 2. asteen oppilaitoksien suorittamat ns. opetuskorvaukset ovat ao. palvelutuotannolle opetustoiminnasta aiheutuvaan perustehtävän tuottavuustaakkaan nähden lähinnä symbolisia. **Tästä syystä maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusperusteisiin tulisi lisätä koulutuserroin, joka kompensoisi erityi-**



06.04.2017

sesti ns. yliopistollisille maakunnille rahoituksellisesti ao. opetuksesta peruspalvelutuotannolle aiheutuvaa kustannustekijää.

Myös valinnanvapauden piirissä olevat palveluntuottajat pitäisi velvoittaa osallistumaan koulutukseen ja tutkimukseen. Vasta silloin ollaan kilpailutilanteessa samalla viivalla.

Suomessa erityisesti sosioekonomisten väestöryhmien väliset terveys- ja hyvinvointierot ovat merkittäviä. Hyvinvoinnin ja terveyden (HYTE) edistämisen kertoimeen tulisi sisällyttää vahvalla osuudella nämä huomioivat eriarvoisuus- ja terveyserokertoimet (ERIARVO) ja kasvattaa tämän HYTE- ja ERIARVO-kertoimen kokonaisosuutta n. 2 %:iin koko laskentaperusteista.

Maakuntien toiminnan ja niiden järjestämisvastuulla olevan palvelutuotannon kehittämisen tukemiseen tulee varautua valtion erillisrahoituksella. Tämän olisi luontevaa suuntautua erityisesti kannustamaan esim. maakuntien omaehtoista keskinäistä yhteistyötä ja niiden yhteisesti sopimia ao. tehtäviin liittyviä esim. MASOTE-tyyppisiä rakenteita ja muuta maakuntien itse päättämää yhteistyöaluetasoisena toteutettavaa toimintaa.

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. **Pohjois-Savon liitto pitää esitettyä muutosta valtionavustusten takaisinperintään hyvänä ja kannatettavana.**

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.

Maakunnalla ei ole lähtökohtaisesti 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.



06.04.2017

Palkkatukea rahoitetaan määräaikaaisesti sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta vuosina 2017-2018. Määräaikaaisella rahoituksella tavoitellaan palkkatuen volyymi 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.**

Kasvupalvelukertoimen laskentamalli kohdistaa työllisyyden hoidon määrärahat alueille, joilla on parhaat työllistämismahdollisuudet. Kasvupalvelukertoimen laskentakriteerit ovat 60 % työllisten määrä, 15 % työttömyysaste ja 25 % yritysten toimipaikat. Tällä laskentakaavalla Itä- ja Pohjois-Suomen korkean työttömyysasteen alueet menettävät työllisyyden hoidon määrärahoja n. 10 %, vaikka näillä alueilla työllisyyden hoito on vaikeaa mm. yritysten vähäisen määrän ja muuta maata alhaisemman verotulotason vuoksi. Tämä laskentamalli johtaa edelleen määrärahojen keskittämiseen alueille, joilla on työllisyyden hoitoon muutenkin hyvät edellytykset.

Edellä esitetyn perusteella kasvupalvelukertoimen laskentakriteereistä työttömyysastetta tulee nostaa huomattavasti suuremmaksi, ja muita kriteereitä tulee vastaavasti laskea.

Harkinnanvarainen maakunnan rahoituksen korotus siirtymäajaksi

Esitysluonnoksella ehdotetaan lisättäväksi maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korotukseen siirtymäajaksi erityinen erä, jolla voitaisiin tasoittaa siirtymäkaudella tapahtuvia merkittäviä rahoituksentason alenemia. 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

Maakuntaudistuksessa 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. Määräytymisperusteet tulee tarkistaa sen jälkeen, kun maakuntien toiminta on käynnistynyt ja käytössä on tutkimus- ja tilastotietoa maakuntatason kustannuksia selittävistä tekijöistä.**

POHJOIS-SAVON LIITTO

Marko Korhonen
maakuntajohtaja

Pekka Kaikkonen
maakuntasihtööri