

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausuntopyyntöne 21.3.2017

Maakuntien rahoitus + laskelmat; HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Suomen Kuntaliiton (jäljempänä Kuntaliitto) lausunnon lähtökohtana on, että nyt käsitellyssä oleva maakuntauudistus toteutetaan ja sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi ja eräät muut palvelut siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle.

Kuntaliitto katsoo, että hallituksen esityksen keskeiset ongelmat liittyvät maakuntien itsehallinnon kapeuteen, palveluiden ohjausjärjestelmän pirstaleisuuteen, palveluiden järjestämisvastuun toteutustapaan, järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen, palveluiden integraation puutteisiin, maakuntien rahoituksen tiukkuuteen, omaisuusjärjestelyihin kuntien näkökulmasta, maakuntien ja kuntien yhteistyöhön ja rajapintoihin sekä valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

Tämä lausunto keskittyy maakuntien rahoitukseen siltä osin, kuin sitä käsitellään lausuntopyynnön kohteena olevassa hallituksen esityksessä 15/2017. Maakuntien talouteen vaikuttavat keskeisesti myös parhaillaan lausunnoilla oleva valtiolta maakuntiin siirtyvien tehtävien rahoituslainsäädäntö, valinnanvapauslainsäädäntö ja monikanavarahoituksen purkamiseen liittyvät säädökset. Maakuntien rahoituksen riittävyyttä ja rahoitusmallin toimivuutta voidaan arvioida kokonaisuutena vasta, kun kaikki kokonaisuuteen liittyvät lainsäädännöt ovat tiedossa.

1. Maakuntien rahoituksen tason tulee olla oikea suhteessa palvelulupaukseen

Uudistuksen tavoitteena on saavuttaa kolmen miljardin euron kustannusten kasvun hillintä verrattuna niin sanottuun perusuraan vuoteen 2029 mennessä. Kustannusten kasvun hillinnän kannalta keskeistä on tulevaisuuden palvelulupauksen sisältö: ketä hoidetaan, millä omavastuuosuudella ja mitä hoitoja, lääkkeitä ja menetelmiä julkisen palvelutarjonnan piiriin kuuluu. Jos maakuntien rahoituksen taso on oikeassa suhteessa palvelulupaukseen, kustannuskehityksen taittaminen on mahdollista.

Painetta rahoituksen riittävyydelle aiheuttavat myös uudistukseen liittyvät muutostaloudet esimerkiksi tietojärjestelmiin, palkkaharmonisaatioon ja valinnanvapausjärjestelyyn liittyen. On epärealistista odottaa, että säästövaikutukset olisivat jo uudistuksen ensimmäisenä vuonna niin suuret, että säästöillä voitaisiin kattaa muutostaloudet. Muutos edellyttää lisäresursointia. Ilman riittävää muutostaloudet resursointia maakunnille aiheutuu haasteita lakisääteisten palvelujen järjestämiseen erityisesti uudistuksen ensimmäisinä vuosina.

Säästötavoitteet on kuitenkin liiaksi lakisääteistetty. Ohjauksen pitäisi tapahtua julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän maakuntien taloutta koskevan osion tavoitteiden ja keinojen kautta vuosittain sekä myös pidemmän aikavälin näkymän kautta. Maakuntarahoituksen mekaaniset lakiin sidotut ja ennakkoon lukkoon lyödyt palvelulovelvoitteisiin sitoutumattomat leikkurit eivät ole toimiva ratkaisu. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeutetuista toimenpiteistä säästötavoitteen saavuttamiseksi.

Maakuntia varten ei ehdoteta perustettavaksi kuntatalousohjelmaa vastaavaa maakuntatalousohjelmaa, vaan maakuntien taloutta käsiteltäisiin suoraan julkisen talouden suunnitelmassa (sen maakuntataloutta koskevassa osiossa). Lakiluonnoksessa ei ole esitetty ymmärrettäviä perusteluita sille, miksi maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden rahoitusmekanismit olisivat tällä tavalla toisistaan poikkeavat.

Julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa tulisi maakuntalakiluonnoksen mukaan kuntatalousohjelman tapaan arvioida rahoituksen riittävyttä tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Arvio tulisi tehdä sekä kokonaisuutena että maakunnittain. Rahoitusperiaate korostuu miltei täysin valtion rahoitusvastuulla olevissa maakunnissa. Rahoitusperiaatetta ei ole kuntatalousohjelmassakaan arvioitu riittävän yksityiskohtaisesti.

Olisi perusteltua luoda maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden ohjaukselle ja rahoitusedellytyksen arvioinnille yhteiset mekanismit. Tästä näkökulmasta myös maakuntien osalta olisi perusteltua laatia kuntatalousohjelmaa vastaavasti maakuntatalousohjelma. Koska kummatkin olisivat osa palveluiden rahoituksen kokonaisuuden hahmottamiseen pyrkivää julkisen talouden suunnitelmaa, voisi myös olla perusteltua laatia yhteinen maakunta- ja kuntatalousohjelma. Ottaen huomioon niiden kytkentä valtion talousarvioprosessiin, tullaan niitä joka tapauksessa valtionhallinnossakin käsittelemään pitkälti samassa menettelyssä.

2. Verotusoikeuden puuttuminen ja vahva valtion ohjaus tärkeimmät maakuntien itsehallintoa rajoittavat tekijät

Maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtionrahoituksen varassa. Valtionrahoitukseen perustuva malli on esitysluonnoksessa johtanut maakuntien aivan liian tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen. Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa. Tätä puoltaa myös taloustieteellinen tutkimus, jonka perusteella alueiden laaja verotusoikeus tarjoaisi paremmat kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan kuin täysi valtion rahoitus, kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu.

Kansainvälisten vertailujen mukaan paikallis- tai aluehallinnolla on yleensä vähintäänkin osittainen omaan verotusoikeuteen perustuva verorahoitus. Täyden valtionrahoituksen mallit ovat harvinaisia, ja niitä on lähinnä maissa, joissa kuntien ja alueiden tehtävät ovat vähäisiä. Taloustieteellisen tutkimuksen ja eri maiden kokemusten perusteella voidaan pitää suotavana, että alueiden menot katettaisiin ainakin osittain alueen omilla tuloilla. Verotusoikeus lisäisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä.

Verotusoikeuden puuttuminen on ongelmallinen myös järjestelmän kannustimien kannalta. Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Jos valtio ulosmittaa kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta itseltään, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa. Verotusoikeuden kanssa alueen tehokkuuden kasvaminen hyödyttää alueiden asukkaita enemmän, koska alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena.

3. Rahoituksen yleiskatteellisuus ja siirtymäkauden järjestely välttämättömiä maakuntien kannalta

Maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotetun lain mukaan maakuntien rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen lakennalliseen valtionrahoitukseen, jossa otetaan huomioon olosuhde- ja palvelutarvetekijät. Todellisiin menoihin perustuvasta rahoitusjärjestelmästä siirryttäisiin laskennalliseen rahoitukseen asteittain viiden vuoden siirtymäkautena vuoteen 2024 mennessä. Kuntaliitto pitää tätä siirtymäkauden järjestelyä onnistuneena.

Yleiskatteellisuudesta johtuen maakunnilla on mahdollisuus päättää saamansa rahoituksen käytöstä. Tämä on välttämätöntä maakuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta. Yleiskatteellisuudesta tulee pitää kiinni, eikä maakuntien rahoitusta saa korvamerkitä tiettyihin menoihin, jollei se ole välttämätöntä esimerkiksi EU-säännösten vuoksi. Tämä koskee myös sekä uudistuksen seuraavassa vaiheessa maakunnille siirrettäviä valtion tehtäviä että monikanavarahoituksen purkamisen myötä maakunnille siirrettäviä tuloja.

4. Alijäämän kattamisvelvoitteet ja arviointimenettelyn kriteerit ristiriidassa rahoitusperiaatteen toteutumisen kanssa

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (rahoitusperiaate). Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit.

Maakuntalakiin ehdotetut säännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja siihen liittyvät kriisimaakuntakriteerit sekä lainanotto-oikeuden rajoittamisesta ovat aivan liian tiukat myös maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Lisäksi maakuntien rahoituslain 6 §:ssä rajoitetaan 3 mrd. euron säästötavoitteen turvaamiseksi maakuntien valtionrahoituksen perusteena olevien käyttökustannusten vuosittaista kasvua (maakuntaindeksi + 0,5, vuosina 2020 ja 2021 +1,0 %). Vaarana on, että monet maakunnat joutuvat hyvin nopeasti arviointimenettelyyn.

Maakuntien arviointimenettelyyn perustuvaa maakuntajaon muuttamista vastoin maakuntien tahtoa Kuntaliitto pitää itsehallinnon vastaisena. Eriyisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä vastaava menettely sopii huonosti maakuntiin, joilla jo lähtökohtaisesti tulisi olla taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään. Lisäksi arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksenä olevat kriteerit ovat maakuntalaissa maakuntien näkökulmasta liian tiukat. Maakunnat voivat niiden perusteella liian helposti ajautua arviointimenettelyyn ja sitä kautta pakkoliitoksiin. Jos maakuntajakoon on tarpeen tehdä muutoksia, ne tulisi tehdä joko suoraan lailla tai ehdotetussa maakuntajakolaissa säädetyssä menettelyssä.

5. Maakunnilla heikot edellytykset selvittää taloudellisesti

Kuntaliiton käsityksen mukaan maakuntien edellytykset keskipitkällä aikavälillä selvittää sille laissa säädetyistä tehtävistä ja velvoitteista ovat heikot. Syynä tähän ovat

- a) tasoon liittyvä 3 mrd. euron ennalta lailla lukkoon lyödyllä tavalla toteutettava rahoituksen säästötavoite (maakuntaindeksi + 0,5-1,0 %),
- b) maakuntien liian tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja niihin liittyvät maakuntien arviointimenettelyn kriteerit,
- c) puuttuva verotusoikeus ja rajoitetut mahdollisuudet ottaa lainaa,
- d) lakiin perustuvat maakuntien toimintavapauden rajoitukset, erityisesti rajoitukset jotka liittyvät palveluiden tuottamiseen,
- e) tiukka ja byrokraattinen valtionohjaus sekä
- f) uudistuksen toimeenpanoon ja käynnistykseen liittyvät kustannukset sekä käynnistysinvestoinnit, joihin ei toistaiseksi ole osoitettu eri rahoitusta.

Maakuntien talouteen vaikuttavat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menot ja niihin liittyvät rahoituskriteerit. Hallituksen esityksessä on arvioitu maakuntakohtaisesti uudistuksen talousvaikutuksia. Eriyisen suuri sopeutustarve tulee siirtymäajan jälkeen olemaan Varsinais-Suomessa (102 euroa/as) ja Pohjois-Savossa (82 euroa/as).

Maakuntien rahoituslain 6 §:ssä on säännös, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otetaan rahoituksessa huomioon edellä mainitun kustannusleikkurin ylittäviltä osin, jos se on välttämätöntä peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksessa on kuvattu tämän rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisen säännöksen arviointiprosessia, mutta säännöksen soveltamisedellytykset ovat avoimet. Säännös jää tietyllä tavalla ”poliittiseksi julistukseksi”. Säännöstä tulisi täsmentää.

Ottaen huomioon lakiesitykseen sisältyvän hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen vähäisen merkityksen rahoituksen kokonaismäärään sen määräytymisperusteet ovat liian monimutkaiset ja tulkinnanvaraiset. Hyte-kertoimen painoarvoa maakuntien kokonaisrahoitukseen ei ole syytä lisätä.

6. Kunnille korvaus maakunnille siirtyvästä omaisuudesta

Kuntaliitto katsoo, että maakunnalle tulisi siirtää kaikki kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyvä omaisuus ja että siirtyvästä omaisuudesta maksetaan kunnille korvaus, kuten aiemmin on valtion ja kuntien välisissä omaisuuden siirroissa on lähtökohtaisesti tehty. Maapohjat jätettäisiin kuitenkin kuntien niin halutessa siirron ulkopuolelle.

Vakiintunut tulkintakäytäntö on ollut, että kunnat eivät julkisyhteisöinä nauti perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuuden suojaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kuntien omaisuus olisi omaisuudensuojan ulkopuolella. Kuntien omaisuudensuojaa tuleekin arvioida suhteessa perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon. Kuntien omaisuudensuoja perustuu tällöin rahoitusperiaatteeseen ja verotusoikeuteen eli kuntien perustuslailla turvattun verotusoikeuden perusteella hankkiman omaisuuden suojaan.

Omaisuuden lunastuskorvaus on mahdollista rahoittaa esimerkiksi osittain kunnan maakunnalle antamalla ja valtion takaamalla lainalla. Maapohjat jätettäisiin kuntien niin halutessa lunastuksen ulkopuolelle. Tämä myös vähentäisi maakuntien kunnille maksamien korvausten määrää merkittävästi. Lunastuskorvauksen maksaminen ei lähtökohtaisesti johda kokonaisveroasteen nousemiseen. Kunnat voivat käyttää saamansa korvauksen esimerkiksi lainojen lyhentämiseen tai veroprosentin alentamiseen.

Mikäli omaisuuden lunastusta ei ole mahdollista toteuttaa käypään arvoon, tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan toimitilayhtiöistä muodostaa kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamia. Tällöin osa kiinteistöjen luovutushinnasta voidaan suorittaa kunnille kiinteistöyhtiöiden osakkeina, jotta kunnat saavat asianmukaisen korvauksen luovutetusta omaisuudesta eivätkä maakunnat velkaannu liikaa. Mallissa omaisuusjärjestelystä tulevat hyödyt ja haitat jakaantuvat omistuksen mukaisessa suhteessa maakuntien ja kuntien kesken.

7. Kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän soveltaminen maakuntiin

Maakunnat tai niiden määräysvallassa olevat oikeushenkilöt eivät lakiluonnosten mukaan kuuluisi Kuntien takauskeskuksesta annetussa laissa säädettyjen rahoituskelpoisten kohteiden joukkoon, joten Kuntarahoitus ei voisi niitä rahoittaa takauskeskuksen takauksella hankituilla varoilla. Koska esitetyt maakunnat eivät kuuluisi Kuntarahoituksen toiminnan piiriin, tulisivat maakunnille siirtyvät velat irtisanottaviksi, ellei kuntien takauskeskuksesta annettua lakia muuteta.

Jotta maakunnat voisivat tulla Kuntien takauskeskuksen rahoitushuollon piiriin, niillä tulisi olla sama riskikuokka kuin kunnilla ja valtiolla. Tämän varmistamiseksi yksi vaihtoehto on, että valtio tulisi nykyistä suuremmalla osuudella Kuntien Takauskeskuksen jäseneksi. Näin myös Kuntarahoituksen lainoitus voitaisiin varmistaa jatkossakin muuttamalla takauskeskuslakia koskemaan valtion sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi myös perustettavien maakuntien toimintaa.

8. Väliaikaisen valmistelutoimielimen asema ja rahoitus

Voimaanpanolakiehdotuksen mukaan maakunnan liitto asettaa väliaikaisen valmistelutoimielimen laissa mainittujen viranomaisten sopimuksen mukaisesti. Valmistelutoimielimellä on laaja valmisteluvastuu maakunnalle siirtyvien tehtävien, siirtyvän omaisuuden ja henkilöstön, tietojärjestelmien, aloittavan maakunnan toiminnan ja talouden sekä luottamus- ja viranhaltijaorganisaatioin valmistelussa. Myös valinnanvapausmalli yhtiöittämisvelvoittamisineen vaatii huomattavaa valmistelua.

Väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulee selkeyttää ja toimintaan on varattava riittävä rahoitus. Kunnille selvitystyöstä aiheutuvat kustannukset tulee korvata.

9. Maakuntien ja kuntien välisen yhteistyön oltava mahdollista

Maakuntalakiehdotuksen mukaan kunnat voivat siirtää maakunnalle lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä vain, mikäli kaikki maakunnan kunnat ovat yksimielisiä ja rahoittavat toiminnan. Rajaus on kankea, eikä mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimukseen

perustuvaa tarkoituksenmukaista tehtävien hoitoa. Maakunnan tulisi voida ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan. Maakuntalakiin tulee myös lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.