

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

EDUSKUNTA

Lausuntopyyntöne 3.5.2017

Esitykseen sisältyvät rahoitusratkaisut; 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 lausunnon lähtökohtana on, että nyt käsittelyssä oleva maakuntauudistus toteutetaan ja sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi ja eräät muut palvelut siirtyvät kun- nista maakuntien vastuulle.

Tämä lausunto keskittyy hallituksen esityksen rahoitusratkaisuihin siltä osin, kun tarkennettua lausuntoa pyydettiin. Muilta osin hallituksen esitykseen 15/2017 liittyen on voimassa mitä Kuntaliitto ko. esitystä koskevissa aiemmissa lausunnoissaan on esittänyt.

**1. Maakuntien rahoitusjärjestelmän toimivuus rahoituksen riittävyyden näkökul-
masta**

Kuntaliiton käsityksen mukaan **maakunnilla on heikot edellytykset** selvittää niille laissa säädettyistä tehtävistä ja velvoitteista keskipitkällä aikavälillä. Syynä tähän ovat

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

Uudistuksen tavoitteena on saavuttaa kolmen miljardin euron kustannusten kasvun hillintä verrattuna niin sanottuun perusuraan vuoteen 2029 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi maakuntien rahoituslain 6 §:ssä rajoitetaan maakuntien valtionrahoituksen perusteena ole- vien käyttökustannusten vuosittaista kasvua **indeksileikkurilla** (enintään maakuntain- deksi + 0,5 prosenttiyksikköä ja vuosina 2020 ja 2021 +1,0 prosenttiyksikköä).

Rahoituksen riittävyyden kannalta keskeisiä ovat palveluita määrittelevän lainsäädännön ja **palvelulupauksen sisältö**: ketä hoidetaan, millä omavastuusuudella ja mitä hoitoja, lääkkeitä ja menetelmiä julkisen palvelutarjonnan piiriin kuuluu.



Jos maakuntien rahoituksen taso on oikeassa suhteessa palveluvelvoitteisiin ja palvelulupaukseen, kustannuskehityksen taittaminen on mahdollista.

*Maakuntien itsehallinnon kannalta on ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan **valtionrahoituksen** varassa. Rahoitusmalli ilman verotusoikeutta on esitysluonnoksessa johtanut maakuntien aivan liian tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen myös talouden osalta.*

Säästötavoitteet on hallituksen esityksessä kuitenkin liaksi 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 palveluvelvoitteisiin sitoutumattomat leikkurit eivät ole toimiva ratkaisu. **Julkisen talouden suunnitelman** yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeutetuista toimenpiteistä säästötavoitteen saavuttamiseksi.

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee maakuntien itsehallintoon kuuluvan **rahoitusperiaatteen** mukaisesti turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen. Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit sekä maakuntien rahoituslain 6 §:ään sisältyvä edellä mainittu kustannusten kasvua hillitsevä indeksileikkuri.

Rahoituksen tiukkuuden myötä vaarana on, että monet maakunnat joutuvat hyvin nopeasti arviointimenettelyyn, mikä on selkeästi tuotu esille myös hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa.

2. Rahoituslain (4. lakiehdotus) edellytykset, joiden nojalla maakunnille voidaan myöntää lisärahoitusta

Maakuntien rahoituslain 6 §:n 2 momentin mukaan toteutuneet kustannukset otetaan huomioon maakuntien rahoituksessa indeksileikkurin ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä **peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseksi**. Mainituissa säännöksessä säädetään tarkemmin peruspalveluiden saatavuuden turvaamisen arvioinnista. Maakuntien rahoituslain 8 §:ssä säädetään mahdollisuudesta myöntää taloudellisissa vaikeuksissa olevalle maakunnalle maksuvalmiusongelmien korjaamista varten **valtion lainaa tai valtiontakaus** sekä mahdollisuudesta myöntää **harkinnanvaraista valtionavustusta**.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen maakunnissa on myös hallituksen esityksen perusteissa asetettu kysymyksenalaiseksi. Perusteluiden mukaan "menojen kasvuvauhdin alentamistavoite tiedetään jo etukäteen siinä määrin kireäksi, että maakuntien rahoituksesta annettavan lain 6 §:n 2 momentissa ehdotettuun poikkeussäännökseen yleisen rahoituksen määräytymisessä tai ainakin yksittäisiä maakuntia koskevaan 8 §:n poikkeussäännökseen jouduttaneen turvautumaan. Jos näin ei tehtäisi, johtaisi riittämätön rahoitus alimitoitettuihin palveluihin ja alijäämäisiin budjetteihin."

Hallituksen esityksessä siten tunnustetaan, että maakuntien lakisääteinen rahoitus palveluihin on jo lähtökohtaisesti mitoitettu niin alhaiseksi, että maakuntien rahoituksessa joudutaan turvautumaan lakiin kirjattuihin **rahoituksen poikkeusmekanismeihin**. Näiden mekanismien soveltamisedellytykset ja niiden kautta tulevan rahoituksen määrä ovat kuitenkin pitkälti valtioneuvoston harkinnassa.

Kuntaliitto toteaa, että itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen näkökulmasta ei voida pitää hyväksyttävänä, että maakuntien lakisääteisiä palvelut tulevat väijäämättä osin perustumaan harkinnanvaraiseen rahoitukseen. Lakisääteisten palveluiden rahoituksen tulee perustua lakiin.

Maakuntien **arviointimenettelyyn** perustuvaa maakuntajaon muuttamista vastoin maakuntien tahtoa Kuntaliitto ei pidä toimivana. 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. Jos maakuntajakoon on tarpeen tehdä muutoksia, ne tulisi tehdä joko suoraan lailla tai ehdotetussa maakuntajakolaissa säädettyssä menettelyssä.

3. Ehdotetun rahoitusjärjestelmän toimivuus maakuntien välisen rahoituksen jakautumisen näkökulmasta

Maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotetun lain mukaan maakuntien rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen laskennalliseen valtionrahoitukseen, jossa otetaan huomioon olosuhde- ja palvelutarvetekijät. Todellisiin menoihin perustuvasta rahoitusjärjestelmästä siirryttäisiin laskennalliseen rahoitukseen asteittain viiden vuoden siirtymäkauna vuoteen 2024 mennessä.

Kuntaliitto pitää rahoitusjärjestelmän rakennetta ja siirtymäkauden järjestelyä sinällään onnistuneena. Järjestelmä pienentää nykyisiä maakuntien välisiä eroja tarvevakioiduissa menoissa, mikä on uudistuksen tarkoitus.

Rahoituksen yleiskatteisuudesta tulee pitää kiinni, eikä maakuntien rahoitusta saa korvamerkitä tiettyihin menoihin, jollei se ole välttämätöntä esimerkiksi EU-säännösten vuoksi.

Yleiskatteellisuudesta johtuen maakunnilla on mahdollisuus päättää saamansa rahoituksen käytöstä. Tämä on välttämätöntä maakuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta. Tämä koskee myös sekä uudistuksen seuraavassa vaiheessa maakunnille siirrettäviä valtion tehtäviä, että monikanavarahoituksen purkamisen myötä maakunnille siirrettäviä tuloja.

4. Rahoitukseen liittyviä ratkaisuja kuntien talouden näkökulmasta

Hallituksen esitykseen sisältyvät ja uudistuksen edetessä päivittyvät kuntien ja maakuntien väliset siirtolaskelmat ja laskelma kuntien kustannusten ja tulojen muutoksesta on esitetty selkeästi uudistuksen verkkosivuilla.

Esitykseen sisältyvien muutosjärjestelyiden myötä kokonaisuudessa uusien **kuntien vuosikate ei laskennallisesti juurikaan muutu**. Kuitenkin useiden kuntien talous tulee kärsimään heikentyneestä toiminnan ja investointien rahavirrasta ja kasvavasta velkaantuneisuudesta suhteessa heikentyvään taseeseen. Lisäksi uudistuksen rakennejärjestelyt aiheuttavat kunnille kustannuspaineita siirtymävaiheessa ja kuntien investointimahdollisuuksien heikkeneminen vaikuttaa kielteisesti kokonaistalouden kehitykseen.

Kokonaistaloudellinen talouden tarkastelu, erityisesti arvio uuden kunnan talouden kestävydestä, on hallituksen esityksessä puutteellinen. Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saataisiin kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä.

Kuntiin kohdistuvien kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioimiseksi tulee tehdä vaikutusarviointia myös siitä, miten omaisuusjärjestelyllä, henkilöstön siirrolla, kiinteistömuutoksilla tai kiinteistöistä maksettavalla vuokratuotolla, mahdollisuudella sopia tehtävistä kuntien ja maakuntien välillä ja vastuujaosta työllisyyden hoidosta on vaikutusta kuntien talouteen ja toimintaan.

Taloudelliset vaikutusarviointit ja arvio talouden kestävydestä tulee tehdä sekä koko kuntasektorin, mutta myös yksittäisten kuntien tasolla kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen varmistamiseksi.

Painetta kuntien talouteen aiheuttavat uudistukseen liittyvät **muutoskustannukset**. Väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulee selkeyttää ja toimintaan on varattava riittävä rahoitus. Kunnissa uudistukseen liittyviä lisäkustannuksia aiheutuu esimerkiksi valmiste- ja henkilöstöjärjestelyistä ja muusta hallinnollisesta työstä, kuten siirtyvien sopimusten selvittämisestä.

Kunnille selvitystyöstä jo tähän mennessä aiheutuneet ja tulevana vuosina aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti. Hallinnollisten kustannusten määrä tulee uudistuksen seurauksena kasvamaan, koska mm. hallintoon ja tietojärjestelmiin liittyvät kustannukset eivät pienene samassa suhteessa siirtyvien tehtävien kanssa.

Ehdotettuun kuntien **valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasausmekanismit** (muutosrajoin sekä siirtymätasaus) rajoittavat riittävästi uudistuksesta kuntiin aiheutuvia talouden muutoksia. Tasauksen onnistumisen keskiössä on, että lopulliset tasauslaskelmat tehdään jälkepäin uudistuksen voimaantulo hetken kustannus-, tulo- ja järjestelmä tiedoilla.

Tässä vaiheessa kyse on pitkälti kuntien valtionosuusjärjestelmän sopeuttamisesta maakuntauudistukseen. Tästä syystä kuntien valtionosuusjärjestelmästä on tulossa erittäin vaikeasti hahmotettava.

Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on aloitettava mahdollisimman pian. Siinä rahoitusjärjestelmä on viritettävä vastaamaan kestäväällä tavalla uudistuvien kuntien tarpeita ja toimintaympäristöä.

5. Ehdotetun järjestelmän toimivuutta sekä taloudellisia kannustimia hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, tautien ennaltaehkäisyn ja kansanterveystyön näkökulmasta (ml. uusien teknologioiden käyttöönnotto)

Maakuntien itsehallinnon, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja kannustimien kannalta on erittäin ongelmallista, että maakunnat ovat miltei kokonaan valtionrahoituksen varassa. **Kannustimilla** on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, joka on uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita. 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.

Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa.

Täysimääräinen, tiettyihin tarvetekijöihin, perustuva rahoitusmalli ei kannusta maakuntia toimiin niiden tekijöiden poistamiseksi, jotka ovat valtionrahoituksen perusteina. Esitetyssä mallissa maakunta saa rahoitusta sitä enemmän, mitä enemmän esimerkiksi sairaita ja työttömiä maakunnassa on.

Verotusoikeus ja siihen liittyvä maakuntien omarahoitusosuus varmistaisi maakuntien intressin toimia tehokkaasti myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suhteen.

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.

Maakuntien verotusoikeuden toteuttamiseen liittyvää **selvitystä** ei ole käynnistetty osana sote- ja maakuntauudistusta. Tästä johtuen Suomen Kuntaliitto, Kuntarahoitus, Keva, KT Kuntatyönantajat ja Avainta ry. ovat tilanneet Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoululta selvityksen tulevien maakuntien rahoitusjärjestelmästä.

Tutkimushankkeen tavoitteena on hahmotella, minkälainen järjestelmä sopii parhaiten tulevien maakuntien toiminnan rahoittamiseksi Suomessa. Tutkimuksen lopputuloksena on raportti, jossa arvioidaan mahdollisten rahoitusmallien toteuttamiskelpoisuutta sekä etuja ja ongelmatekijöitä maakunnan toiminnan, tehtävän ja taloudenhoidon kannalta. Loppuraportti julkaistaan vuoden 2017 loppuun mennessä.

SUOMEN KUNTALIITTO


Sanna Lehtonen
kehittämispäällikkö


Tero Tyni
erityisasiantuntija