

Hallintovaliokunta  
EDUSKUNTA

Lausuntopyyntönnä 23.5.2017

**HE 57/2017 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 annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta**

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

Hallituksen esityksellä 57/2017 ehdotetaan täydennettäväksi maakuntien rahoituksesta 2.3.2017 annettua lakiehdotusta (HE 15/2017). Täydennysesitykset liittyvät erityisesti *maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen*. Lisäksi esityksellä ehdotetaan täydennettäväksi esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen *toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia* koskevalla pykälällä.

Tämä lausunto keskittyy maakuntien rahoitukseen siltä osin, kuin siitä esitetään säädettäväksi lausuntopyynnön kohteena olevassa täydentävässä esityksessä. Muilta osin hallituksen esitykseen 15/2017 liittyen on voimassa mitä Kuntaliitto ko. esitystä koskeissa lausunnoissaan on esittänyt.

Hallituksen esityksen 15/2017 ja sitä täydentävän esityksen 57/2017 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.

Hallituksen esityksen 57/2017 tarkoituksena on, että HE 15/2017 käsittelyn yhteydessä maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien osalta.

Maakuntien rahoitukseen vaikuttavat kuitenkin keskeisesti myös valinnanvapauslainsäädäntö (esim. yhtiöitettävään toimintaan sisältyvien arvonlisäverojen vaikutus) ja monikanavarahoituksen purkamiseen liittyvät säädökset. Maakuntien rahoituksen riittävyttä ja rahoitusmallin toimivuutta voidaan arvioida vasta, kun *koko lainsäädäntökokonaisuus* on tiedossa.

Täydentävä esitys 57/2017 sisältää rahoitusta koskevat ehdotukset seuraaviin maakunnan muihin tehtäviin:

- ympäristöterveydenhuolto
- aluekehittäminen ja rakennerahastotoiminta
- elinkeinojen edistäminen
- alueiden käytön ohjaus ja suunnittelu
- maatalous- ja viljelijätukihallinto

- maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomitukset
- vesivarojen käyttö ja hoito
- vesien- ja merenhoito
- rakentamisen ohjaus
- kulttuuriympäristön hoito
- maakunnallisen kulttuurin ja identiteetin edistäminen
- ympäristötiedon tuottaminen ja jakaminen ja
- maakunnille erikseen lailla säädettävät tehtävät.

### **Siirtyminen yleiskatteiseen rahoitukseen maakunnan muissa tehtävissä**

Keskeisin osa hallituksen esitystä 57/2017 on *siirtyminen maakunnan muissa tehtävissä nykyisestä talousarvioperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen yleiskatteiseen rahoitukseen*. Yleiskatteisen rahoituksen osalta maakunta saa itse vapaasti päättää rahojen käytöstä riippumatta siitä, minkälaisiin kertoiimiin tai laskentatekijöihin rahoitus perustuu. Toisin sanoen rahan määräytymisperusteet eivät sido rahoituksen käyttöä miltei osin.

*Kuntaliitto pitää maakuntien itsehallinnon kannalta oikeana ratkaisuna maakuntien oikeutta päättää laskennallisen rahoituksen kohdentumisesta maakunnan tarpeiden mukaisesti.*

Nykyään maakunnan muiden tehtävien rahoitus tapahtuu tulossopimuksien kautta osana valtion virastojen tulossopimusprosessia. Täydentävän esityksen jälkeen maakuntien netto-rahoituksesta noin 18,5 mrd. euroa vuoden 2017 tasolla määräytyisi laskennallisena yleiskatteisena rahoituksena ja loppuosa, noin 2,9 mrd. euroa korvamerkittynä, tiettyyn toimintoon kohdennettuna erillisrahoituksena.

Maakuntien yleiskatteinen rahoitus koottaisiin valtiovarainministeriön pääluokkaan perustettavalle *maakuntien valtionrahoitusmomentille*. Uudessa rahoitusjärjestelmässä maakuntien valtionrahoitusmomentilta rahoitus jaettaisiin maakunnille laskennallisesti erilaisiin määräytymistekijöihin perustuen.

*Laskennallinen yleiskatteinen rahoitusjärjestelmä on maakunnallisen itsehallinnon edellytys ja lisää maakuntien mahdollisuuksia hyvään taloudenpitoon.*

*Osa maakunnille siirtyvistä muista tehtävistä on kuitenkin luonteeltaan viranomaistoimintaa, jolloin mahdollisuudet rahoituksen uudelleen kohdentamiseen ovat rajalliset.*

Laskennalliseen rahoitusjärjestelmään siirtymisestä huolimatta osaan maakunnille osoitetuista tehtävistä rahoitus tulisi edelleen *erillisrahoituksena*. Näistä euromääräisesti merkittävin osa olisi rahoitus Euroopan unionin ohjelmien mukaisesti maatalous- ja yritystukiin.

*Erillisrahoitettavien tehtävien rahoitus olisi maakuntien näkökulmasta läpivirtauserä, jonka käyttöön maakunnalla ei ole päätösvaltaa.*

### **Maakuntien valtionrahoituksen vuosittainen tarkistaminen**

Esityksen mukaan valtion rahoituksen perusteena olevat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset tarkistetaan vuosittain vastaamaan maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa sen jälkeen, kun kustannuksesta on vähennetty maakuntien perimät *myyntitulot ja asiakas- ja käyttömaksut*. Lisäksi valtionrahoituksen tarkistamisessa otettaisiin huomioon maakuntien *muuttuneet tehtävät ja velvoitteet*.

*Uudistuksen tässä vaiheessa ei ole tietoa maakunnan rahoituksen kokonaisuudesta erityisesti valinnanvapausratkaisujen ja monikanavarahoitukseen liittyvien päätösten puuttuessa. Maakuntarahoituksen tarkistuskäytännöstä päättäminen edellyttää maakunnan talouden huomioon ottamista kokonaisuutena.*

*Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä rahoituksen näkökulmasta tarkoittaa maakunnan omia tulomuotoja, erityisesti maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa. Tässä vaiheessa tulisi arvioida myös maksu- ja myyntitulojen roolia maakunnan tuloina, ja varmistaa, että nyt päätettävä maakuntarahoituksen tarkistamiskäytäntö toimii tarkoituksenmukaisesti myös maakunnan verotusoikeuden toteuduttua.*

Esityksen mukaan maakunnan muiden tehtävien määräytymisperusteena käytettävät perushinnat tarkistettaisiin vuosittain *vastaamaan kustannustason muutosta vain osittain*. Maakuntaindeksin sijaan maakunnan muiden tehtävien laskennallinen kustannus tarkistettaisiin vain henkilöstömenojen muutosta vastaavin osin (40 %).

*Maakunnan muiden tehtävien rahoitus tulee tarkistaa todellisia kustannuksia vastaavaksi, ja kustannustason muutos ottaa huomioon täysimääräisen maakuntaindeksin mukaisesti.*

*Kustannustason muutoksen huomioon ottaminen pelkästään henkilöstömenoihin perustuen johtaa rahoituksen automaattileikkuriin maakunnan muissa tehtävissä. Tämä heikentää maakunnan mahdollisuuksia hoitaa sille lailla säädetty tehtävät ja velvoitteet.*

### **Uudistuksesta johtuva maakunnan rahoituksen muutos ja siirtymäajan järjestely**

Maakuntien rahoituksen muutosta tarkasteltaessa vertailukohtana käytetään maakunnan kuntien siirtyvien tehtävien yhteenlaskettuja menoja. *Siirtymäajan jälkeiset* lopulliset muutokset vaihtelevat -3,6 ja +6,6 prosentin ja -122 €/as ja +213 €/as välillä. *Siirtymäkauden aikana* yksittäisen maakunnan rahoituksen vuosimuutos olisi esityksen mukaan enintään +45 €/as ja -25 €/as.

*Ottaen huomioon maakuntarahoitukseen liittyvä viiden vuoden portaittainen siirtyminen nykyisestä rahoituksesta uuden järjestelmän mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen, maakuntakohtaiset muutokset ovat suuruudeltaan kohtuullisia ja siirtymäajan järjestely antaa maakunnille aikaa uuteen rahoitusjärjestelmään siirtymiseen.*

Kaikkia maakuntien tulevaisuuden rahoituseriä ei tällä hetkellä jaeta kunta- tai maakunta-kohtaisesti ja osa rahoituksista on jouduttu vertailulaskelmia varten keinotekoisesti pakottamaan maakuntatasolle. Esimerkiksi aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen rahoitus esitetään siirtyväksi nykyisiltä viideltä tai yhdeksältä alueelta 18 maakuntaan. Tämä aiheuttaa epävarmuutta vertailulaskelmiin ja voi johtaa muutoslaskelmien virhetulkintoihin.

Rahoituksen muutoslaskelmia tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että *maakuntauudistukseen liittyvät laskelmat päivittyvät* vielä useaan kertaan ennen uudistuksen voimaantuloa 1.1.2019.

### **Maakuntien perustamisen kustannusten korvaaminen**

Tehtävien siirrosta ja maakuntien perustamisesta aiheutuu sekä suoria että epäsuoria muutostalokustannuksia. Painetta rahoituksen riittävyydelle aiheuttavat *muutostalokustannukset* liittyen erityisesti tietojärjestelmiin, palkkaharmonisointiin, toiminnan organisoinnin suunnitteluun, kunnista siirtyvien sopimusten kartoittamiseen ja niiden siirtymisen valmisteluun, maakuntien yhtiöiden perustamiseen sekä valinnanvapausmallin valmisteluun. Esityksen mukaan nämä muutostalokustannukset jäävät valtaosaltaan maakuntien itse rahoitettavaksi.

*On epärealistista olettaa, että uudistuksesta johtuvat säästövaikutukset olisivat jo uudistuksen ensimmäisinä vuosina niin suuret, että säästöillä voitaisiin kattaa uudistuksen muutostalokustannukset.*

Kustannusarvio yksin maakuntien muodostamiseen ja palvelutoiminnan jatkuvuuden turvaamiseen liittyvien välttämättömien kertaluonteisten ICT-muutostalokustannusten suuruudesta vuosina 2018-2020 on 500 milj. euroa, josta merkittävä osa liittyy muutosten käynnistämiseen syksystä 2017 alkaen.

*Mikäli uudistuksesta aiheutuvia muutuskustannuksia ei korvata maakunnille, uudistuksen onnistunut toteuttaminen vaarantuu ja maakunnat käynnistävät varsinaisen toimintansa nykyistä rahoitusta alemmalta tasolta.*

*Muutuskustannukset tulee arvioida huolellisesti ja niihin tulee varata erikseen täysimääräinen rahoitus. Ilman riittävää muutuskustannusten resursointia maakunnille aiheutuu haasteita lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Myös kunnille muutoksesta aiheutuvat kustannukset tulee korvata peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisesti.*

### **Maakunnan muiden tehtävien laskennallisten kustannusten määräytyminen**

Maakunnan muiden tehtävien laskennallisen kustannuksen taso vastaa siirtymävaiheessa ko. tehtävien rahoituksen tasoa vuonna 2019 koko maan tasolla. Maakunnan *muiden tehtävien laskennallisen kustannuksen* esitetään muodostuvan neljän tekijän perusteella.

- asukasperusteinen rahoitus
- maakunnan muiden tehtävien asukastiheysrahoitus
- kasvupalvelurahoitus
- maatalousyritykset

*Maakunnan muiden tehtävien laskennallisen rahoituksen määräytymisperusteet ovat riittävän yksinkertaiset ja selkeät. Laskenta on läpinäkyvää, sillä rahoituksen perusteena käytetään yleisistä tilastoista saatavia tietoja. Rahoituksen saajalla on mahdollisuus laskea valtionrahoituksensa määrä, mikä on keskeinen hyvän rahoitusjärjestelmän ominaisuus.*

Rahoituksen määräytymisperusteiksi tulisi valita tekijöitä, jotka kuvaavat maakuntien palvelujen järjestämisen *kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä*. Tällaisia ovat sekä palvelutarvetta että maakuntien olosuhteita ja ominaisuuksia kuvaavat tekijät. Koska maakuntia ei ole olemassa eikä täten maakuntien toiminnan kustannuksia ole tiedossa, ei tässä vaiheessa uudistusta rahoituksen määräytymisperusteita voida perustaa maakuntatason kustannuksia selittävään taloustieteelliseen tutkimukseen.

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

### **Valtionavustuspykälien muutos takaisinperinnän osalta**

Esityksessä 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. Esityksen mukaan rahoitusta ei perittäisi avustuksen saajalta takaisin, vaikka uudistuksesta johtuen toimitilan käyttötarkoitus, omistus tai hallinta muuttuisi.

*Esitetty muutos valtionavustusten takaisinperintään on erittäin tärkeä ja keskeinen uudistuksen laajuus huomioon ottaen.*

*On tärkeää huolehtia siitä, että uudistuksen toimeenpanon seurauksena kunnilta tai kuntayhtymiltä ei peritä takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia, vaikka avustusta saaneiden toimitilojen käyttötarkoitus, omistus tai hallinta muuttuisi.*

### **Harkinnanvarainen maakunnan rahoituksen korotus siirtymäajaksi**

Esityksellä ehdotetaan lisättäväksi maakunnan rahoitukseen siirtymäajaksi erityinen erä, jolla voitaisiin kohdentaa harkinnanvaraista rahoitusta yksittäisten maakuntien merkittäviin laskennalliseen malliin siirtymisestä aiheutuviin rahoitusongelmiin.

*Koska kyseessä on iso uudistus, jonka kustannus- ja talousvaikutuksia on mahdoton täysin arvioida, on hyvä, että lainsäädäntö mahdollistaa yksittäisten poikkeustapausten huomioon ottamisen.*

*Kuten lain 8 §:n taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus, myös harkinnanvarainen korotus tulee rahoittaa valtion varoista. Siirtymäajan harkinnanvaraista rahoitusta ei saa rahoittaa kaikkien maakuntien rahoitusta vähentämällä.*

### **Maakunnan kasvupalvelutehtävät ja rahoitusmallin kannustavuus**

Kasvupalvelutehtävistä säädettäisiin maakuntalain lisäksi myös kasvupalvelulaissa, joka on parhaillaan lausunnoilla. Laissa säädettäisiin muun muassa nykyisten TE-toimistojen palveluista niiden järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille niin, että toiminnot pääosin markkinaehtoitetaan ja kuntien osallisuus kavennetaan yhtiötetyn palvelujen tarjoajan rooliin. 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. Kuntien panostukset työllisyyden hoitoon nousevat jo noin 800 miljoonaan euroon ja ovat erityisen merkittävät kaupunkiseuduilla, joissa kaupunkien elinkeinopolitiikan koordinaattorooli on merkittävä. Osa tätä kokonaisuutta on työllisyyden hoito. Kuntien, TE-hallinnon ja Kela:n yhteistyö on tiivistynyt vuonna 2015 lakisääteistettyyn moniammatilliseen TYP-toimintaan. Työllisyyden kuntakokeilujen jatkeena ovat käynnistymässä alueelliset työllisyyskokeilut.

*Kuntien taloudelliset panostukset ja toiminta tulee ottaa huomioon työllisyydenhoidon uudelleenjärjestelyissä niin, että kunnilla on jatkossakin mahdollisuus maakunnan kanssa sopia vastuista ja velvoitteista.*

*Palkkatukea* rahoitetaan määräaikaaisesti sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta vuosina 2017-2018. Määräaikaaisella rahoituksella tavoitellaan palkkatuen volyymi kasvattamista ja suhdannetilanteen mukaista joustoa. Esityksessä palkkatukeen varattua määräaikaista rahoitusta ei ole huomioitu, vaan palkkatukea vastaava rahoitus siirtyisi maakunnille ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahojen osalta.

Maakunta saa *kasvupalvelutekijän* kautta rahoitusta työttömyysasteeseen ja työttömien määrään perustuen. Täysimääräisen valtionrahoituksen tilanteessa nämä kriteerit voidaan nähdä ongelmallisena kannustinnäkökulmasta, sillä esityksen mukaisessa laskennassa työttömien määrä ja työttömyysasteen kasvattaminen lisäävät maakunnan saaman valtionrahoituksen määrää.

Maakunnalla ei ole lähtökohtaisesti myöskään 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.

*Maakuntien verotusoikeus ja sen mukana tuleva tehtävien omarahoitusosuus tuottaisi maakunnille kannusteen työttömyyden alentamiseen.*

### **Tampereen yliopiston selvitys maakunnan omista varoista**

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 omien tulojen ja verotusoikeuden toteuttamiseen liittyvää selvitystä* ei ole käynnistetty osana sote- ja maakuntauudistusta. Tästä johtuen Suomen Kuntaliitto, Kuntarahoitusta, 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.