

Ohjausryhmä 11.4.2017

Viite: VM/504/03.01.00/2017

Lausunto maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydennyksestä**Yleistä:**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi maakuntien rahoituksesta aiemmin annettua lakiehdotusta niin, että maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kaikkien tehtävien osalta. Kokonaisuutena esitys käsittää siten laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon mukaan lukien ympäristöterveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen. Muut rahoituskokonaisuuteen liittyvät tehtävät koskevat mm. aluekehittämistä ja rakennerahastotoimintaa, elinkeinojen edistämistä sekä maatalous- ja viljelijätukihallintoa ja maatalouslomitusta.

Maakuntien tarpeeseen perustuva laskennallinen rahoitusmalli on oikeudenmukainen ja yksinkertainen.

Kyse on erittäin laajasta tehtäväkokonaisuudesta ja on hyvä, että rahoituksen määräytyminen tulee esityksen mukaisesti tapahtumaan laskennallisten kriteerien perusteella. Esitetyt laskentatekijät vastaavat hyvin sitä, mikä ko. tehtävän kustannukset ovat ja miten ne eroavat 18 maakunnan osalta. Maakunnittain eroja palvelutarpeessa on merkittävästi puhutaanpa sitten sosiaali- ja terveydenhuollosta tai yritystoiminnan ja työllisyyden edistämisestä. Pohjois-Karjalan maakuntaliiton mukaan tarpeeseen perustuva rahoituksen jako maakuntien kesken on ainoa oikea tapa toteuttaa mahdollisimman oikeudenmukainen malli. Maakuntien rahoituksen tulee olla suurelta osin yleiskatteellista, mikä mahdollistaa edes jonkinlaista liikkumavaraa talouteen ja toimintaan.

Maakuntien rahoitusmuutoksen vuoden 2023 loppuun ulottuva siirtymävaihe on riittävä.

Jokaisen maakunnan on pakko 2020-luvulla sopeuttaa toimintaansa johtuen erityisesti siitä, että julkiselle taloudelle on asetettu tiukka kustannusten kasvun hillintä 3 mrd. €. Maakunnittain on koelaskentojen perusteella eroja siinä, miten tuleva rahoitusmäärä suhteutuu nykytasoon. On hyvä, että esityksessä maakuntaudistuksen aloitusvuoden rahoitus tulee tapahtumaan historiakehityksen perusteella. Kun lisäksi esityksessä on myös riittävän pituinen siirtymäkausi muutokseen vuoteen 2023 saakka, niin maakunnat tiedostavat muutoksen ajoissa ja pystyvät toimintojen suunnittelussa ja mitoituksessa huomiomaan rahoitustason muutokset. Näin muodostuu paremmat edellytykset sille, että sinänsä erittäin haastavassa talouden tilanteessa ei lähtökohtaisesti aseteta mitään maakuntaa

Ohjausryhmä 11.4.2017

mahdottoman ja ennalta-arvaamattoman tilanteen eteen heti uudistuksen alussa.

Pohjois-Karjalan maakuntaliitto tervehtii tyydytyksellä sitä, että maakunta-uudistusta koskevaan lakipakettiin esitetään täydennystä liittyen kuntien ja kuntayhtymien toimitilojen valtionosuuksiin. Säännöksellä varmistetaan kuntasektorin kannalta erittäin tärkeä periaate, minkä mukaan valtio ei peri takaisin aikanaan myönnettyjä valtionosuuksia mikäli kiinteistö käyttötarkoituksen muutos tai tyhjiilleen jääminen johtuu maakuntauudistuksen toimeenpanosta eikä kunnan omasta syystä.

Maakuntien toiminnan, talouden ja itsehallinnon varmistamiseksi maakuntaliitto esittää, että maakuntaveron käyttöön ottaminen tulee saada mahdollisimman pian valmisteluun. Maakuntien jatkon kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että talouden ja palvelutason omaehtoista pelivaraa turvataan maakuntaveron kanto-oikeudella. Maakunnille esitetyssä rahoitusmallissa talouden reunaehdot ja talouden sopeuttamiskeinot ovat auttamatta liian vähäiset. Maakuntavaltuustolle ei anneta juurikaan ns. työkaluja talouden sopeuttamiseen kun pitkäaikaisen lainan otto on rajattu eikä toisaalta asiakasmaksutulojen säätelyyn ole ilmeisemmin mahdollisuuksia.

Veropohjan eroja alueiden kesken tasaava, oikeudenmukainen maakuntaverotus on otettava käyttöön mahdollisimman pikaisesti. Maakuntien toiminnan, talouden ja oikean itsehallinnon takaamiseksi tämä on välttämätöntä.

Maakuntaverotuksen myötä maakuntavaltuustolle tulisi valta päättää palvelutasosta sekä verotuksen tasosta sen mukaisesti, että talous pysyy maakuntalain edellyttämässä tasapainossa tai ylijäämässä. Maan eri osien veropohjana vaihtelut tulee ottaa huomioon maakuntaverosta säädettäessä niin, että niiden tasaamiseen on riittävät resurssit kuntien nykyisen verotulojen tasausjärjestelmän mukaisesti. Maakuntaveron tasoon ei saa tulla suuria maakuntien välisiä eroja, koska se vaarantaisi perustuslain mukaisen tasa-arvon varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Rahoituskriteerit sekä kustannusten tarkistus

Työttömyyden vertailussa maakuntien kesken tulee käyttää Tilastokeskusta luotettavampia työ- ja elinkeinoministeriön lukuja.

Kasvupalvelukertoimen laskentaan esitetään käytettäväksi työttömyyden osalta (työttömät työnhakijat, työttömyysaste) Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tietoja. Pohjois-Karjalan maakuntaliitto esittää, että lukuina tulisi ehdottomasti käyttää työ- ja elinkeinoministeriön lukuja työttömyydestä. Itse asiassa lakiesityksen perusteluissa näin onkin todettu, mutta itse lakiesityksessä sitten esitetään toisin. Perusteena työhallinnon tietojen

Ohjausryhmä 11.4.2017

käytölle on niiden Tilastokeskusta parempi tarkkuus. Tämä luo oikeudenmukaisuutta maakuntien keskinäiseen vertailuun, mistä tässä kuitenkin on perimmiltään kyse. Tilastokeskuksen tiedot perustuvat satunnaisotantaan ja varsinkin pienimpien maakuntien kohdalla satunnaisvaihtelu työttömyydessä voi olla suurtakin em. tekijästä johtuen. Tästä on esimerkkiä Pohjois-Karjalan osalta.

Maakuntien erilaista aluerakennetta mittaavat rahoituskriteerit puuttuvat lähes täysin, asukastiheydessä oikeutetumpi laskenta perustuu maakunnan kokonaispinta-alaan.

Muiden tehtävien rahoituskriteerien osalta maakuntaliito esittää myös muutosta asukastiheyskertoimen laskentaan. Perusteissa on oikeutetusti todettu harvan asutuksen aiheuttavat lisäkustannuksia maakunnille. Asukastiheyskertoimen laskeminen perustuen maakunnan maapinta-alaan ei kuitenkaan ole oikea ja oikeudenmukainen kriteeri vesistöjen pilkkomisissa maakunnissa kuten Pohjois-Karjalassa. Vesistöt aiheuttavat pidempiä matkoja ja näin ovat osaltaan lisäämässä kustannuksia. Oikeutetumpi kriteeri on asukastiheyden laskeminen maakunnan kokonaispinta-alasta, jolloin vesistöisyys tulee osaltaan huomioiduksi. Sama kriteerin laskentamuutos tulee toteuttaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon puolella. Esimerkiksi Pohjois-Karjala on vesistöjen rikkoma maakunta, eikä saa tästäkään huolimatta saaristoisuuskriteerin kautta yhtään mitään maakuntarahoitusta. Tämänkin takia maakuntaliiton esittämä asukastiheyskerroin on oikeutettu. Mikäli asukastiheyden laskenta ei onnistu esitetyllä tavalla, tulee kriteereihin lisätä joku erilaisia aluerakenteita kuvaava laskentamuuttuja.

Sosiaali- ja terveysuudistuksen hengen mukaisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painoarvoa laskelmissa on korotettava selvästi. Alle prosentin osuus on täysin riittämätön.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerin painoarvoa maakuntien rahoituksessa tulee lisätä selvästi siitä tasosta, mitä lakiesityksessä todetaan. Vain vajaan prosentin osuus on liian vähäinen tässä erittäin tärkeässä tehtävässä, missä oikeat toimet ja onnistuminen ovat juuri niitä tekijöitä, joilla tavoiteltua kustannusten nousua saadaan leikattua. Myös sikäli on tärkeää kriteerin painoarvoa nostaa, koska tätä kautta saadaan maakuntien toimintaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä kannustavuutta. Kriteerin painoarvon tulee olla 5 %, mikä korostaisi oikeutetusti myös koko sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistusta. Vastaava osuus rahoituksesta otettaisiin pois asukasperusteisesta kriteeristä.

Taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneen maakunnan harkinnanvarainen rahoituskorotus on toteutettava valtion toimesta eikä muiden maakuntien kokonaisrahoitusta vähentämällä.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen tulee olla aivan viimesijainen keino saada taloudeltaan vaikeuksiin ajautunut maakunta kuntoon. Hyvin arveluttavaa on se, että harkinnanvaraisen avustuksen myöntäminen jollekin maakunnalle merkitsee lakiesityksen mukaan sitä, että vastaava rahoitus otetaan pois muilta maakunnilta. Mikäli maakunnan

Ohjausryhmä 11.4.2017

toimintojen kannalta merkittävän suuri maakunta olisi harkinnanvaraisen lisärahoituksen kohteena, merkitsisi se muille maakunnille varsin suuriakin menetyksiä.

Maakuntien harkinnanvaraisen rahoitusmalli voi pahimmillaan merkitä ns. dominoefektiä, missä muutkin kuin vaikeuksiin joutunut maakunta ajautuu äkkinäisellä rahoitusleikkauksella taloudellisiin vaikeuksiin.

Maakuntien talous tulee olemaan tiukoilla muutenkin ja yhtäkkinen rahoituksen siirto toiseen maakuntaan ei ole perusteltua muulta kuin valtiontalolta esimerkiksi pitkäaikaisena lainana. Niin pitkään kun maakunnilla ei ole verotusoikeutta ja sitä kautta pelivaraa talouteen, vain valtio on se ainoa ja oikeutettu osallistumaan maakuntien pelastusoperaatioon. Pahimmillaan suuren maakunnan tukeminen saattaa käynnistää heikentyvän talouden dominoefektin myös muihin maakuntiin, kun niiden rahoitusta vähennetään €/asukas periaatteella kuten lakiesityksessä kirjataan.

Valtion maakunnille osoittaman rahoituksen indeksitarkitus toteutetaan lakiesityksessä eri tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toisaalta muiden tehtävien osalta. On hyvä, että sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen tarkistuksessa kahtena aloitusvuonna maakuntaindeksin päälle tehdään 1,0 prosenttiyksikön lisäys. Tämä helpottaa pehmentää edes jossain määrin niitä suuria talouspaineita, joita varmasti kaikilla maakunnilla tulee eteen. Jatkossa maakuntaindeksin päälle tuleva 0,5 prosenttiyksikön lisäys ei ole riittävä huomioiden ikääntymisen tuomat kustannusten kasvupaineet sosiaali- ja terveydenhuollossa. Maakuntien on pakko tehostaa toimintoja ja toivottavaa on, että tämä ei vaaranna palvelulupausta.

Maakunnan muihin tehtäviin (mm. aluekehittäminen) on saatava esitettyä korkeampi indeksikorotus, koska muuten vaarantuu tärkeä omaehtoinen kehittämistyö elinkeinopuolella.

Sen sijaan muihin maakunnan tehtäviin esitetty kustannustenkasvun indeksimalli on riittämätön, kun maakuntien vastuulle jää 70 % kustannustason noususta. Tämä tulee väistämättä merkitsemään sitä, että muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä joudutaan vuosi vuodelta hoitamaan yhä pienenevin resurssein. Kun kyse on kuitenkin maakuntien aluekehittämisenkin kannalta tärkeistä tehtävistä, tulee tämä merkitsemään todella tiukkaa priorisointia ja uhkaa mm. tärkeiden elinvoimapalvelujen tuottamiseen. Esityksenä on, että kustannusnoususta tulee korvata esitettyä enemmän maakunnille, jotta lakisääteisten palvelujen järjestäminen ei vaarannu.

Niin kauan kun maakuntaverotus puuttuu, ei kaikkia maakunnan hankkimia maksu- ja myyntuloja tule poistaa rahoituslaskelmien pohjana olevista käyttökustannuksista. Maakunnilla on talouden haasteissa oltava jossain määrin sopeuttamiskeinoja tulopuolella mm. myyntituloilla.

Lisäksi kustannusten tarkistukseen liittyvässä 5 §:ssä on tärkeää tarkentaa mitä tarkoitetaan sillä, että tarkistuksen pohjana olevista käyttökustannuksista vähennetään maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut. Pitääkö nämä maksut sisällään mm. ne tulot, jotka maakunta saa mm. mahdollisista palveluiden myynnistä? On tärkeää, että maakuntien tiukasti valtion

Valtiovarainministeriö

Lausunto

Tiainen/SR

5 (5)

41/04.00.00.00/2017

Ohjausryhmä 11.4.2017

sääntelemässä taloudessa olisi verotusoikeuden puuttuessa edes jonkinlaista mahdollisuutta saada lisätuloja ilman, että ne heti eliminoidaan pois.

Pienenä, mutta ei suinkaan vähäisenä huomiona on vielä tuotava esille vuosittaisen maakuntien rahoituksen määräytyminen. Rahoituksessa on otettava huomioon mahdolliset siirtomäärärahat, joita on jäänyt edellisiltä vuosilta käyttämättä. Näin ollen esimerkiksi vuoden 2019 rahoituksessa tulee huomioida edellisiltä vuosilta käyttämättä jääneet määrärahat. Tämä koskee erityisesti ELY-keskusten ja TE-toimistojen rahoitusta.