

Kirkkonummen kunnan lausunto hallituksen esityksestä maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydentämiseksi

Kirkkonummen kunta toteaa lausuntonaan (valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön VM/504/03.01.00/2017) seuraavaa:

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 Kirkkonummen kunta on tätä esitystä koskevissa lausunnoissaan esittänyt.

Voimaanpanolain 47 §:ksi ehdotettu säännös valtionavustusten takaisinperinnästä luopumisesta on kuntien näkökulmasta erittäin perusteltu. Sen mukaan kunnilta ei ryhdytä perimään takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimitiloihin myönnettyjä valtionavustuksia, jos toimitilan käyttötarkoituksen, hallinnan tai omistusoikeuden muutos tai jääminen pois käytöstä ei johdu kunnan tai kuntayhtymän vaikutusmahdollisuuksien piirissä olevasta syystä, vaan uudistuksen toimeenpanosta.

Yleisperusteluissa (s. 6) todetaan, että valtion rahoitus on maakunnalle pääosin yleiskatteellista, joten maakunta päättää rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta toimivaltansa rajoissa. Osaan maakunnille osoitetuista tehtävistä rahoitus kohdistettaisiin erillisrahoituksena tehtävien ja niiden rahoituksen luonteen vuoksi. Rahoituksen painottuminen yleiskatteeseen merkitsee maakunnalle mahdollisuutta käyttää (rajallisessa määrin) päätöksentekovoimaa. Yleiskatteista rahoitusta ei ole sidottu tiettyjen kustannusten kattamiseen.

Yleiskatteiselta momentilta maakunnalle osoitettava rahoitus muodostaa yhden kokonaisuuden, jonka puitteissa maakunta hoitaa sille lainsäädännöllä osoitetut tehtävät. Tälle momentille siirtyvät valtiolta lomituksen paikallishallinto, kunnallinen maataloushallinto ja maakuntien liittojen tehtävät. Lisäksi sille kootaan mm. sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon rahoitus. Hallituksen esityksessä todetaan, että laajempi ja yhtenäinen rahoituspohja mm. lisää joustavuutta tehtävien hoitamiseen ja mahdollistaa synergioiden hyödyntämisen eri tehtäväkokonaisuuksien välillä. Joustavuus mahdollistaa sen, että muiden tehtävien rahoitusta voidaan käyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoittamiseen, ellei sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillinnässä saavutettua rahoituslakiin sisällytettyä tavoitetta. Toisaalta jäänee mahdolliseksi myös vaihtoehto, että esimerkiksi ko. momentilta rahoitettavia valtion viranomaistehtäviä voitaisiin rahoittaa joustavasti sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksella.

Kirkkonummen kunnanvaltuusto antoi lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi maakuntauudistukseksi, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Lausunnossa todettiin, että uudistuksen mittavuudesta johtuen on oletettavaa, että uudistuksen

alkuvaiheessa (vuosina 2019 – 2021) kustannukset kasvavat, ja että näihin alkuvaiheen kustannuksiin on varattava riittävät resurssit. Erityisesti maakuntien alkuvaiheen rahoituksen riittävyteen on kiinnitettävä huomiota. Tämän tulisi koskea kaikkia maakunnalle siirtyviä tehtäviä.

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 14) todetaan, että tehtävien siirrosta ja maakuntien perustamisesta aiheutuu suoria ja epäsuoria muutokustannuksia, jotka jäävät osittain maakuntien rahoitettaviksi. Näiden maakuntien rahoitettaviksi jäävien kustannusten suuruutta on tässä vaiheessa vaikeaa arvioida. Ne heikentävät osaltaan maakuntien taloudellisia toimintaedellytyksiä. Erikseen määritellyjä muutokustannuksia tulisi korvata täysimääräisesti maakunnille toiminnan perusrahoituksen lisäksi muutosvaiheessa esimerkiksi kahden ensimmäisen vuoden (2019 – 2020) ajan siten, että maakunnat eivät joutuisi käyttämään velkarahoitusta ko. tarkoitukseen. Lisäksi maakuntien toiminnan käynnistämiseen syksystä 2017 alkaen tulee varata riittävät voimavarat. Myös kunnille on korvattava niiden muutokseen käyttämä työpanos.

Maakuntien tehtävien järjestämismahdollisuuksiin tuo joustoa yleisperusteluissa (s. 14) todettu mahdollisuus keskittää eri tehtävien konkreettista hoitamista maakuntien kesken. Yleisperustelujen mukaan, tehtävien siirtyessä maakunnille tarvitaan useiden tehtävien tulokselliseksi hoitamiseksi keskittämiskäytännöt, sillä tehtävien konkreettisen hoitamisen hajaantuminen kaikille toimivaltaisille toimijoille (18 maakuntaa) nostaisi tehtävien hoidosta aiheutuvia kustannuksia nykytilaan nähden. Maakunnat voivat uuden järjestelmän ja lainsäädännön puitteissa sopia tarvittavista toiminnan keskittämistä joustavasti keskenään. Tämä joustomahdollisuus on myönteinen kustannustehokkaiden ratkaisujen löytämisen näkökulmasta. Lisäksi se mahdollistaa eri alueille niiden tarpeita palvelevien ratkaisujen rakentamisen maakuntien välisenä yhteistyönä.

Maakuntien rahoituslain 5 §:ssä esitetään säädettäväksi valtion rahoituksen perusteena olevista kustannuksista. Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 18 – 19) todetaan, että rahoituslakiehdotuksen sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteella määräytyvän valtion rahoituksen ja siten sanottujen laskennallisten kustannusten tarkistamisen perustana olisi maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvo. Kustannuksista vähennettäisiin vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut.

Valmisteilla olevassa uudessa asiakasmaksulainsäädännössä maakunnilla, kuten nykyisessä lainsäädännössä kunnilla, on todennäköisesti mahdollisuus päättää asiakasmaksujensa suuruudesta ja niiden perimättä jättämisestä. Lausunnolla olevan rahoituslain linjaus asiakasmaksujen vähentämisestä maakuntien saamasta rahoituksesta ei kannusta maakuntia tulojen hankkimiseen asiakasmaksuina.

Hallituksen rahoituslakiesityksen 6 §:ssä määritellään maakuntien rahoituksen tarkistamisen periaatteet. Vuoden 2019 rahoitus määrittyy vuosien 2017 TP ja 2018 TA pohjalta näiden keskiarvona. Jatkossa huomioidaan kulujen kasvusta johtuva rahoituksen kasvu maakuntaindeksin (kahden edellisen vuoden toteutuneet kustannukset) perusteella lisättynä enintään + 0,5 % sote-palvelujen osalta. Muiden kustannusten osalta huomioidaan vain palkkakustannusten 30 % osuus tuohon ylimääräiseen indeksin ylittävään rahoituksen maksimikasvuun. Mikäli inflaatio lähtee kasvuun, kustannusleikkuri ei ota huomioon esimerkiksi ostopalvelujen hintojen nousua, sillä sopimukset yleensä sidotaan yleiseen kustannuskehitykseen.

Lakiesityksen maakuntien rahoituslain 18 §:ssä esitetään säädettäväksi kasvupalvelukertoimen muodostamisesta ja kertoimen perusteella määräytyvistä laskennallisista kustannuksista. Kasvupalvelukertoimen määrittely perustuu työ- ja elinkeinohallinnolta maakunnille siirtyvien tehtävien keskeisiä kustannuksia määrittäviin tekijöihin. Maakunta saa kasvupalvelutekijän kautta rahoitusta työttömien työnhakijoiden määrän, työttömyysasteen ja yritysten toimipaikkojen määrän perusteella. Yritysten toimipaikkojen määrään perustuvan kriteerin voidaan todeta maakuntien rahoituslain 18 §:ää koskevien perustelujen (s. 22) mukaisesti kannustavan maakuntia toimiin, joilla yritysten määrä lisääntyy. Sen sijaan kasvupalvelukertoimen työttömien työnhakijoiden määrään ja työttömyysasteeseen perustuvat kriteerit voidaan nähdä ongelmallisena kannustinnäkökulmasta, sillä esitysluonnoksen mukaisessa laskennassa työttömien määrä ja työttömyysasteen kasvattaminen lisäävät maakunnan saaman valtionrahoituksen määrää. Valtion työvoimahallinnossa on yhtymäkohtia kuntien pitkäaikaistyöttömien työllistämistoimiin, joten tämä osuus tulisi myös eriyttää omaksi seurattavaksi määrärahakseen.

Kasvupalveluiden rahoituksen kriteerien tulisi huomioida palvelutarpeet edellistä kolmea muuttujaa laajemmin. Muutoksilla tulisi pyrkiä siihen, että kriteerit huomioivat paremmin maahanmuuttoon ja alueiden kasvupotentiaaliin liittyvät erityispiirteet. Koska kasvupalveluita tarjotaan myös työttömyysuhan alaisille sekä muille työssä oleville, tulisi kriteereissä ottaa huomioon alueen työvoiman määrä. Tällä tuettaisiin työvoiman ja koko Suomen osaamisprofiilin kehittämistä, joilla on suora vaikutus yritysten kilpailukykyyn sekä Suomen houkuttelevuuteen investointikohteena.

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

Maakunnan valtiolta siirtyvien tehtävien rahoituksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi rahoituslakiin on esitetty lisättäväksi kasvupalvelua ja

maatalousyritysten lomitusta kuvaavat kertoimet sekä maakunnan muiden tehtävien asukastiheyskerroin. Lisäksi asukasperusteisen rahoituksen painoa on esitetty kasvatettavaksi. Nämä muutokset ja maakuntien rahoituslain 3 §:ssä valtion rahoituksessa esitetyt painoarvot vaikuttavat valtakunnallisesta näkökulmasta arvioituna tarkoituksenmukaisilta. Mm. säännökseen sisältyvät erilliset kaksikielisyyden ja vieraskielisyyden painoarvot ovat rahoituksen määräytymisperusteina erityisesti Uudenmaan näkökulmasta tärkeitä, vaikkakin niiden painoarvo on vähäinen.

Esitysluonnoksen tarkoituksena on, että HE 15/2017 käsittelyn yhteydessä maakuntien rahoitusjärjestelmää voitaisiin käsitellä kokonaisuutena kaikkien maakunnan vastuulle siirtyvien tehtävien osalta. Maakuntien rahoitukseen vaikuttaa keskeisesti mm. valinnanvapauslainsäädäntö. Maakuntien rahoituksen riittävyttä ja rahoitusmallin toimivuutta voidaan arvioida kokonaisuutena vasta, kun kaikki kokonaisuuteen liittyvä lainsäädäntö on tiedossa.