Valtiovarainministeriö 21.5.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018 antamaa vastinetta omaisuusjärjestelyjen ja niihin liitännäisten kysymysten sekä maakuntien rahoituksen osalta täydentävä vastine II

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä vastinetta maakuntien rahoitusta ja uudistuksen omaisuusjärjestelyjä koskevista asiantuntijalausunnoista, jotka valiokunta on saanut hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Vastine täydentää valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön valiokunnalle 8.5.2018 asianomaiseen esitykseen liittyen antamaa vastinetta. Vastine on annettu valiokunnalle 17.5.2018. *Täydentävää vastinetta on edelleen täydennetty 21.5.2018 valiokunnalta kyseisenä päivänä tulleen pyynnön perusteella kokoamalla siihen 8.5.2018 vastineesta viimeksi mainittuun vastineeseen sisältyneet kannanotot muiden valiokuntien rahoituksesta lausuneen osalta, sekä muut asiakirjat, joihin 17.5. vastineessa on viitattu. Asiantuntijalausuntojen vastausten osalta VM viittaa kuitenkin edelleen vastineeseen 8.5., jota tämä vastine on tarkoitettu täydentämään. Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5. toimitetun vastineen liitteenä on ollut hallintovaliokunnalle 7.12.2017 toimitettu vastine. Se, mitä kyseisessä vastineessa on lausuttu maakuntien rahoituksesta ja rahoituslakiehdotuksesta, on liitteinä 1 ja 2.*

Valiokunnalle on lisäksi toimitettu 3.5. kirjallinen tarkastelu maakuntien rahoituksen riittävyydestä (*liite 3*). Lisäksi perustuslakivaliokunnalle on toimitettu arvio sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitusperiaatteen ja rahoituksen riittävyyden toteutumisesta (*liite* 4).

Maakuntien rahoituslakiehdotus koostuu kolmesta hallituksen esityksestä. Ehdotus maakuntien rahoituksesta annettavaksi laiksi sisältyy HE:een 15/2017 vp. Esitystä on täydennetty myöhemmin HE:llä 57/2017 vp ja 15/2018 vp. *Rahoituslakiehdotus muutosehdotuksineen on koottu liitteeseen 5.* Tässä vastineessa ei oteta kantaa hallituksen esitykseen HE 16/2018 vp liittyen valiokunnalle toimitettuihin lausuntoihin, vaan niistä on tarkoitus lausua osana HE 16/2018 vp annettavaa vastinetta.

Vastine muodostuu rahoituksen osalta kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa käsitellään eduskunnan muiden asiaa käsitelleiden valiokuntien lausuntoja, toisessa osassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemisiin toimitettuja asiantuntijalausuntoja

ja kolmannessa osassa maakuntien rahoituksesta ehdotettavaksi annetun lain kokonaisuutta sekä siihen edelleen ehdotettavia teknisluonteisia tarkistuksia. Neljännessä osassa käsitellään omaisuusjärjestelyjä koskevia kysymyksiä.

Sisällys

I Valiokuntien lausunnot maakuntien rahoitusta koskien 3
Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp 3
Hallintovaliokunnan lausunto HaVL 3/2018 vp 6
Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto MmVL 12/2017 vp 10
Ympäristövaliokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp 13
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 4/2018 vp 15
II Asiantuntijoiden lausunnot maakuntien rahoitusta koskien 17
III Maakuntien rahoituslakiehdotus 21
IV Omaisuusjärjestelyt 23
Omaisuusjärjestelyjä koskeva kuntien rahoitusavustussäännös (Vastine StV:lle 18.5.) 39
Kuntayhtymien ja omaisuuden vuokraaminen 42
Vuokran määräytyminen 43
Arvonlisäverotusta koskevat huomiot 44
Kuntien riskiluokituksen riskit 44
Omaisuusjärjestelyjä koskeva kuntien rahoitusavustussäännös 45
Liitteet 50
Liite 1 Hallintovaliokunnalle toimitettu vastine 7.12.2017; toimitettu sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2017 50
Liite 2. HE 15/2017 – Vastine hallintovaliokunnalle 7.12.2017 ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018/ LIITE 3 Pykäläkohtaiset muutosehdotukset; ote maakuntien rahoituslakiehdotuksen osalta 73
Liite 3. Valtiovarainministeriön tarkastelu maakuntien rahoituksen riittävyydestä 2020-luvulla 77
Liite 4. Valinnanvapausehdotus (HE 16/2018 vp) – perustuslakivaliokunnan 20.4. toimittamat lisäkysymykset valtiosääntöoikeuden asiantuntijoille 90
Liite 5. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen muutosehdotusten koonti 99
Liite 6. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta 8.5.2018; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp (9.5.2018) 113
Liite 7. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta 8.5.2018; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp (HYTE; 11.5.2018) 118
Liite 8. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp (7.5.2018) 120
Liite 9. Maakuntien verotusoikeudesta maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä 133

I Valiokuntien lausunnot maakuntien rahoitusta koskien

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2017 vp

Rahoituksen osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoitukseen. Valiokunta totesi, että laki ei sisällä säännöksiä Lapin maakunnalle osoitettavasta rahoituksesta saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai saamenkielisten palvelujen koko maata koskevaan kehittämistehtävään eikä se pitänyt tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion saamenkielisiin palveluihin osoittama erillisrahoitus olisi vastaisuudessakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat ottaneet kantaa maakunta- ja sote-uudistusta koskevasta esityksestä (HE 15/2017 ja täydentävät esitykset) perustuslakivaliokunnan lausunnossa esille nostettuihin asioihin hallintovaliokunnalle 7.12.2017 annetussa ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018 toimitetussa vastineessa seuraavasti:

”Saamenkielisen väestön huomioon ottaminen valtionrahoituksessa

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota (s. 61) saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoitukseen. Rahoituslailla on tarkoitus turvata maakunta- ja sote-esityksen mukaisten tehtävien rahoitus maakunnille. Laki ei sisällä säännöksiä Lapin maakunnalle osoitettavasta rahoituksesta saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai saamenkielisten palvelujen koko maata koskevaan kehittämistehtävään. Valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty budjettivuodeksi kerrallaan erillinen valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Valtionavustuksen suuruus oli 480 000 euroa vuonna 2016 (HE 15/2017 vp, s. 659). Perustuslakivaliokunta ei pidä tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion saamenkielisiin palveluihin osoittama erillisrahoitus on vastaisuudessakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta.

Saamelaiskäräjät on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kaksikielisyys- tai vieraskielisyyskerroin huomioi saamenkielisten asemaa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan ja tarpeiltaan hyvin heterogeenisen joukon. Nämä eroavaisuudet vaikuttavat palvelujen tarpeeseen ja kustannuksiin. Rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on ollut yksinkertainen, mahdollisimman hyvin eri puolilla maata maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Rahoituksen kokonaistason näkökulmasta pieniä, yksittäisiin maakuntiin kohdentuvia perusteita ei malliin lähtökohtaisesti sisällytetty.

Lapin erityisolosuhteita on huomioitu maakuntien rahoituslain määräytymistekijöiden painoarvoissa. Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvän asukastiheyskertoimen painoarvoa kasvatettiin lausuntokierroksen jälkeen mm. Lapin erityisolosuhteiden paremmaksi huomioimiseksi (1 %:sta 1,5 %:iin). Nykyiselläänkin kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa saamen kotiseutualueen kunnan lisä kuuluu valtionosuuden lisäosiin ja sen suuruus esimerkiksi tänä vuonna on n.3,5 milj €. Sen sijaan saavutettavuustekijät, kuten asukastiheys ja valtionosuuden syrjäisyyslisä, tuovat ao. kunnille merkittävät valtionosuuslisät. Käytännössä siis tuosta vos:n saamelaisten kotiseutualueen lisästä maakuntien yleiskatteiseen rahoituspottiin siirtyy 70 %:a eli n.2,45 milj €. Sen osuus valtionrahoituksen (yleiskatteinen) kokonaisuudesta on alle 0,015 %:a. Tällä hetkellä rahoituslaissa pienin huomioitu lisä on 20 milj € (saaristoisuuslisä) eli n.0,2 %:a kokonaisuudesta.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyy momentti 33.60.36, Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi, (vuoden 2017 talousarviossa 480 t €). Momentti ehdotetaan edelleen säilyvän erillisenä STM:n pääluokassa eikä kyseistä määrärahaa olla siis siirtämässä maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen.

Lapin maakunnan saamenkielisten palvelujen koko maata koskevan kehittämistehtävän (järjestämislain 35 §:n 4 mom.) tarkoituksena on ollut, että kyse olisi muille maakunnille annettavista neuvoista, ohjeista ja vastaavasta. Myös erilaisen materiaalin antaminen voi tulla kysymykseen. Säännöksessä ei oteta kantaa kustannuksiin, mutta ajatuksena ei ole ollut, että tehtävästä aiheutuisi lisäkustannuksia. Jos tuen antaminen aiheuttaa kustannuksia, niin tukea saavan maakunnan pitäisi korvata sellaiset kustannukset. Säännöksessä on siis kyse siitä, että Lapilla on velvollisuus antaa kehittämisosaamistaan muiden käyttöön silloin kun muut maakunnat sitä tarvitsevat. Muut maakunnat maksavat korvauksen tästä tuesta. Korvauksen voisi olla tuen antamisesta aiheutuvien tosiasiallisten kustannusten suuruinen. Muiden maakuntien ei näin ollen kuulu osallistua ”alkuperäisen” kehittämistyön rahoittamiseen, vaan saavat osaamisen käyttöönsä marginaalikustannuksin.”

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö katsovat, että saamenkieliset palvelut ovat turvattavissa ehdotetulla rahoitusmallilla, eivätkä ehdota esitykseen muutoksia. Esitykset sinällään turvaavat myös saamelaisten palveluiden rahoituksen, eikä asiaa ole perustuslakivaliokunnan lausunnossakaan nostettu säätämisjärjestyskysymyksen luonteisena asiana esille.

Maakuntien rahoituslailla ei ohjata maakunnille kohdennettavaa erillisrahoitusta eikä Saamelaiskäräjien ehdotukselle lain 4 §:n muuttamiseksi ole siten perusteita."

Valtiovarainministeriön toimesta on myös toimitettu sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 9.5.2018 seuraava Lapin maakunnan rahoitusta ja saamen kielellisten oikeuksien turvaamista rahoituksessa koskeva lisäselvitys (liite 6):

"Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan, maantieteellisiltä olosuhteiltaan ja muutoinkin erilaisilta tarpeiltaan heterogeenisen joukon. Eroavaisuudet vaikuttavat maakunnassa esiintyvään palvelujen tarpeeseen, maakunnan tehtävien hoitamiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on ollut yksinkertainen malli, joka kattaisi mahdollisimman hyvin maakuntien toiminnasta aiheutuvat keskeiset kustannukset eri puolilla maata. Rahoituksen kokonaistason näkökulmasta pieniä, yksittäisiin maakuntiin kohdentuvia perusteita ei malliin ole lähtökohtaisesti sisällytetty, vaan rahoitus on pyritty kohdentumaan alueiden erityispiirteistä aiheutuvat tarpeet huomioiden yleisempien määräytymistekijöiden avulla.

Nykyisellään kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa saamen kotiseutualueen kunnan lisä kuuluu valtionosuuden lisäosiin ja sen suuruus vuonna 2017 oli n.3,5 milj €. Kuntien rahoituksessakin saavutettavuustekijät, kuten asukastiheys ja syrjäisyyslisä, ovat merkittävämmässä roolissa. Käytännössä saamelaisten kotiseutualueen lisästä maakuntien yleiskatteiseen rahoituspottiin siirtyy siirtyviä tehtäviä vastaavasti 70 %:a eli n. 2,45 milj €.

Valmistelussa on arvioitu kysymystä saamenkielen sisällyttämisestä rahoituksen jakoperusteisiin. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että rahoitusta pystyttäisiin kohdentamaan oikeudenmukaisella tavalla myös yleisempiä määräytymisperusteita hyödyntäen. Vaikka rahoituslakiehdotukseen ei ole sisällytetty erikseen esimerkiksi saamen kotiseutualueen lisää/kielilisää, Lapin erityisolosuhteita on huomioitu maakuntien rahoituslain määräytymistekijöiden painoarvoissa. Yksi erityisolosuhteita huomioiva määräytymistekijä on asukastiheyskerroin. Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvän asukastiheyskertoimen painoarvoa kasvatettiin syksyn 2016 lausuntokierroksen jälkeen mm. Lapin erityisolosuhteiden (harva asutus, pelastuksen kustannukset) paremmaksi huomioimiseksi (1 %:sta 1,5 %:iin). Kokonaisuudessaan Lapin maakunnalle kohdentuu tällä perusteella tuoreimpien laskelmien tasossa n.79 milj €, mikä on lähes 30 %:a soten asukastiheyden rahoituksesta (em. korotus vaikutti siten Lapin asemaan n. 26 milj €). Lisäksi muiden kuin sote-tehtävien laskennallisesta rahoituksesta asukastiheyteen perustuen Lapille kohdentuu em. laskelmien tasossa n.6,1 milj €:a. Yhteensä Lappi saisi siis asukastiheyteen perustuen noin 85 milj €.

Lisäksi erillisrahoitukseen tulee sisältymään valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi (480 000 €). Rahoituksen kohdentamistapaa tullaan selvittämään jatkovalmistelussa, huomioiden mm. valtion alueuudistuksen ja sen yhteydessä tapahtuvan aluehallintovirastojen lakkauttuksen."

Hallintovaliokunnan lausunto HaVL 3/2018 vp

Hallintovaliokunta on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriön sille toimittaman esityksen perusteella lausunnossaan kohdassa 20.4., että maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 ja 2 momenttia muutettaisiin turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisavun järjestämisen osalta. Tehtävät siirtyisivät pois maakuntien järjestämisvastuulta, kuitenkin siten, että maakunnat voisivat halutessaan hoitaa turkistuottajien lomituspalvelujen tuottamista. Asiaa on käsitelty hallintovaliokunnalle 7.12.2017 ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018 annetuissa vastineissa. Tähän liittyen HE:ssä 15/2018 vp on esitetty eduskunnalle muutosehdotus suhteessa HE:ssä 57/2017 vp esitettyyn maakuntien muiden tehtävien rahoitusratkaisuun (luku 4). HE:ssä 15/2018 vp esitetyt luvut tarkentavat HaVL 3/2018 vp lausunnossa esitettyjä lukuja.

Hallintovaliokunnalle 7.12.2017 esitetyssä vastineessa on todettu seuraavaa:

"Sosiaali- ja terveysministeriö on ehdottanut, että maakuntalain 6 §:ää muutettaisiin seuraavasti:

- Pykälän1 momentin 24 kohtaa muutettaisiin siten, että maakuntien lakisääteiseksi tehtäväksi jäisi vain maatalousyrittäjien lomituspalvelu, mutta ei turkistuottajien lomituspalvelut tai poronhoitajien sijaisapu. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan maakunta voisi halutessaan tuottaa lomituspalveluja turkistuottajille (momentin nykyinen 5 kohta siirtyisi kohdaksi 6).

Sosiaali- ja terveysministeriö on perustellut lain 6 §:n 1 momentin 24 kohdan muutosehdotusta seuraavasti:

Talouspoliittinen ministeriryhmä linjasi keväällä 2017, että turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisavun rahoitus säilyy sosiaali- ja terveysministeriön erillismäärärahana eikä rahoitus siis kummankaan palvelun osalta siirry maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen. Reformiministerityöryhmä päätti kokouksissaan 9.11.2017 ja 23.11.2017, että turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisavun tehtävien siirrosta maakuntiin luovutaan. Lisäksi lomituslainsäädännön uudistuksessa turkistuottajien lomituspalvelut on linjattu muutettavaksi täysin itsejärjestetyksi palveluksi, jossa yrittäjä hankkii

palvelun itse ja valtion tehtäväksi jää vain kustannusten korvaaminen palvelun tuottajalle. Poronhoitajien sijaisapu on tällä hetkellä poronhoitajan itse hankkimaa ja valtio (Maatalousyrittäjien eläkelaitos Mela) korvaa toiminnasta aiheutuvat kustannukset palvelun tuottajalle. Poronhoitajien sijaisavun järjestämiseen ei ole esitetty muutosta lomituslainsäädännön uudistuksessa.

Edellä kuvattujen linjausten mukaisesti turkistuottajien lomituspalvelusta ja poronhoitajien sijaisavusta vastaisi Mela. Mela tekisi jatkossa turkistuottajien lomitusoikeutta ja poronhoitajien sijaisapuoikeutta koskevat päätökset sekä korvaisi lomituspalvelujen ja sijaisavun kustannukset palvelun tuottajalle ja seuraisi rahoituksen riittävyyttä ja palvelun käyttöä. Tätä ratkaisua puoltaa se, että Melassa on jo nyt riittävä osaaminen ja asiantuntemus. Ratkaisua puoltaa myös rahoituksen pienehkö kokonaismäärä, molempien palvelujen käyttäjien vähäinen määrä sekä järjestelmän yksinkertaistaminen ja tehostaminen.

Saamelaiskäräjät, Suomen Porosaamelaiset ja Sámisoster ry sekä Paliskuntain Yhdistys ry kannattavat poronhoitajien sijaisavun hallinnoinnin ja toimeenpanon säilyttämistä Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa (Mela).

Sosiaali- ja terveysministeriö on perustellut lain 6 §:n 2 momentin muutosehdotusta seuraavasti:

Turkiseläinten kasvattajat ry on esittänyt, että myös maakunnalla tulisi olla mahdollisuus tuottaa turkistuottajien lomituspalveluja halutessaan. Maakuntien on jatkossa yhtiöitettävä niille lain 6 §:n 1 momentin 24 kohdan muutosehdotuksen mukaan kuuluva maatalousyrittäjien lomituspalvelujen lomitustyö (tuotantotehtävät). Käytännössä nämä samat yhtiöt voisivat halutessaan tuottaa myös turkistuottajien lomituspalveluja. Vaikka turkistuottajien lomituspalvelut muutettaisiin täysin itse järjestetyksi lomitukseksi, voisi turkistuottaja jatkossakin ostaa palvelun maakunnan yhtiöltä, jos maakunta haluaa tällaista palvelua tarjota ja valtio korvaa kustannukset palvelun tuottajalle. Esim. Pohjanmaan maakunnat ovat ilmoittaneet, että niillä on halukkuutta tällaiseen toimintaan.”

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018 toimitetussa vastineessa on todettu seuraavaa:

”Maakunnan lomituspalvelujen tuottaminen

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallintovaliokunnan lausunnossa todetaan maakuntalain 6 §:n perustelujen yhteydessä aiempaan sosiaali- ja terveysministeriön vastineeseen perustuen, että lomituspalvelut tulee maakunnassa yhtiöittää. Reformiministeriryhmä on linjannut maakunnan lomituspalvelujen tuottamista 19.4.2018 (ministerien kirjelmä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018). Linjauksen mukaan yhtiöittämisvelvollisuutta ei ole, vaan maakunta voi tuottaa lomituspalveluja liikelaitoksen palveluina.

Reformiministerityöryhmän linjauksen perusteluina todetaan seuraavaa:

Lomituspalvelujen tarkoituksena on tukea maatalousyrittäjän sosiaaliturvan toteutumista, työssä jaksamista ja työurien pidentymistä. Palvelujen avulla yrittäjä voi käytännössä käyttää sosiaalisia oikeuksiaan. Sekä julkinen sektori että yksityiset yritykset, mukaan lukien ammatinharjoittajat, tarjoavat lomituspalveluita.

Maakunnilla on vuoden 2020 alusta järjestämis- ja tuottamisvastuu maatalousyrittäjien lomituspalveluista. Maakunta voisi tarjota vapaaehtoisesti myös turkislomituspalveluita.

Yritysten saamat lomituspalvelut ovat EU:n valtiontukisäännöissä tarkoitettua valtiontukea. Komissio on hyväksynyt maatalousyrittäjälle annettavan lomitustuen EU:n poikkeussääntelyn nojalla.

Lomituksen järjestämisen tavalla ja järjestelmän rakenteella on merkittäviä vaikutuksia lomitusjärjestelmän arviointiin EU-oikeudessa, minkä vuoksi maakuntien lomituspalvelujen tarjoamista on arvioitava suhteessa EU:n valtiontukisääntelyyn. Keskeistä on arvioida, onko maakunnan lomituspalveluiden tarjoaminen luonteeltaan taloudellista vai ei taloudellista. Jos voittoa tavoittelematon toimija kilpailee samoilla markkinoilla voittoa tavoittelevan yrityksen kanssa, oikeuskäytännössä on katsottu, että toiminta on tällöin luonteeltaan taloudellista. Olennaista on myös arvioida, onko maakunnan omana toimintana hoitama lomituspalvelu erilaisessa asemassa kuin kilpailevat yksityiset lomitusyritykset (nk. kilpailuneutraliteetti).

Julkisen vallan käyttöä edellyttävät lomituksen hallintotehtävät (lomituspäätös sekä korvauspäätös) ovat selkeästi ei taloudellista toimintaa. EU:n valtiontukisääntöjä ei myöskään sovelleta, jos lomituspalveluiden markkinoita (yksityistä kilpailua) ei paikallisesti ole.

Taloudellisen toiminnan luonteen arvioinnissa on kuitenkin huomioitava lomitusjärjestelmän yhteys sosiaaliturvaan. Rajanveto solidaarisuuden periaatteeseen perustuvien järjestelmien ja taloudellisten järjestelmien välillä tapahtuu erityispiirteiden perusteella. Jos järjestelmässä on piirteitä kummastakin toiminnasta, on suoritettava kokonaisarvio arvioimalla osatekijöitä ja niiden tärkeyttä.

Lomitusjärjestelmässä solidiaarisuuteen perustuvien sosiaaliturvajärjestelmien osatekijöinä voidaan nähdä lähinnä se, että valtio valvoo järjestelmää, järjestelmän tavoitteena on sosiaalisen tehtävän täyttäminen ja että etuuksien määrä ei ole suhteutettu vakuutetun tuloihin. Taloudellisen järjestelmän osatekijöinä voidaan puolestaan pitää mm. järjestelmän vapaaehtoisuutta, perusjärjestelmän mukaisia etuuksia täydentävien etuuksien tarjoamista sekä sitä, että osa järjestelmän toimijoista tavoittelee voittoa ja että solidaarisuuden osatekijöistä jää täyttymättä mm. vaatimus siitä, että maksettavat etuudet eivät riipu vakuutusmaksujen määrästä.

Maakunnan lomituspalvelujen tarjoamiselle on kaksi vaihtoehtoa, ei yhtiöittäminen ja yhtiöittäminen. Molemmat ovat mahdollisia, mutta tällä hetkellä näyttäisi, että ei yhtiöittämiseen sisältyy enemmän riskejä suhteessa EU-valtiontukisääntelyyn kuin yhtiöittämiseen. On mahdollista, että ei yhtiöittämisen todettaisiin myöhemmin olevan vastoin EU-valtiontukisääntelyä. On kuitenkin erittäin vaikea arvioida, miten eri ominaispiirteitä kokonaisharkinnassa painotettaisiin. Viime kädessä arviointi kuuluu EU-tuomioistuimelle. Riippumatta valittavasta vaihtoehdosta HE:ssä on tuotava esiin EU:n valtiontukisäännöksiin nojautuvat oikeudelliset perustelut ja kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus EU:n valtiontukisäännösten kanssa.

Koska lomitusjärjestelmässä on piirteitä sekä solidaarisuuden että taloudellisuuden piirteitä, on suoritettava kokonaisarvio arvioimalla osatekijöitä ja niiden tärkeyttä. Ottaen huomioon, että lomitusjärjestelmän tavoitteena on tukea maatalousyrittäjän sosiaaliturvan toteutumista, työssä jaksamista ja työurien pidentymistä ja että lomituspalvelujen avulla yrittäjä voi käytännössä käyttää sosiaalisia oikeuksiaan, on mahdollista, että solidaarisuuteen viittaavat erityispiirteet nähdään kokonaisarviossa taloudellisia piirteitä tärkeämpinä."

HE:ssä 15/2018 vp on ehdotettu seuraavaa luvussa 4:

"Yleiskatteiselle valtionrahoitusmomentille koottavat määrärahat

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokka

Momentti 33.80.50 Valtion korvaus maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen hallintomenoihin (kiinteä määräraha); 100 %:a momentin määrärahasta

Hallituksen esityksistä 15/2017 vp ja 57/2017 vp hallintovaliokunnalle joulukuussa 2017 toimitetussa vastineessa on esitetty muutettavaksi maakuntalakiehdotuksen 6 §:ää siten, että turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisavun järjestäminen poistettaisiin maakuntien järjestämisvastuulta. Tämän mukaisesti maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen ehdotettavaksi siirretyistä määrärahoista on vähennettävä kyseisten tehtävien hallintomenoihin kohdentuva rahoitusosuus, vuoden 2017 tasossa 300 000 euroa. Kyseinen määräraha kohdennettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan jäävälle momentille, josta se olisi tarkoitus kohdentaa Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle. Maatalousyrittäjien eläkelaitos hoitaa edelleen vuonna 2020 lomituspalvelujen vuoden 2019 toiminnasta aiheutuvia maksatus- ja takaisinperintätehtäviä. Näiden hoitamiseksi määrärahoista kohdennettaisiin edelleen Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle kertaluonteisena osuutena 75 000 euroa vuonna 2020. Lisäksi määrärahoista siirretään vuoden 2017 tasossa 400 000 euroa uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle sille siirtyvien valvontatehtävien mukaisesti. Vuoden 2018 talousarviossa momentin käyttötarkoituksessa on varattu 1 miljoona euroa Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen toteuttamaan

hankkeeseen, jolla tuetaan maatalousyrittäjien työssä jaksamista. Kyseistä osuutta ei siirrettäisi maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen. Maakuntien rahoitukseen jäävä määräraha, 95,38 %:a kyseisen momentin määrärahoista, vastaisi maakunnalle siirtyvien tehtävien osuutta.

Maakuntien erillisrahoitus

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokka

Momentti 33.80.41 Valtion korvaus turkistuottajien lomituspalvelujen kustannuksiin (siirtomääräraha). Momentin määräraha valtion vuoden 2017 talousarviossa on

2 550 000 euroa.

Momentti 33.80.42 Valtion korvaus poronhoitajien sijaisavun kustannuksiin (siirtomääräraha). Momentin määräraha valtion vuoden 2017 talousarviossa on 300 000 euroa.

Määrärahat poistetaan maakuntien erillisrahoituksesta, koska hallituksen esityksistä 15/2017 vp ja 57/2017 vp hallintovaliokunnalle joulukuussa 2017 toimitetussa vastineessa on esitetty muutettavaksi maakuntalakiehdotuksen 6 §:ää siten, että turkistuottajien lomituspalvelujen ja poronhoitajien sijaisavun järjestäminen poistettaisiin maakuntien järjestämisvastuulta."

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto MmVL 12/2017 vp

Maa- ja metsätalousvaliokunta esitti lausunnossaan muutosta maaseutuhallinnon määrärahojen kohdentamisperusteisiin. *Valtiovarainministeriö* on ottanut asiaan kantaa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018 toimitetussa vastineessa seuraavasti:

"Lisäksi maa- ja metsätalousvaliokunta totesi lausunnossaan seuraavaa. Esityksessä on ehdotettu maaseutuhallinnon tehtävien hoitamisen sisällyttämistä maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. On tärkeää, että valittavalla rahoitusmallilla varmistetaan maaseutuhallinnon tehtävien kokonaisuuden häiriötön hoito ja vältetään maakuntien sisäisen vastakkainasettelun mahdollisuus resurssien tarveharkinnassa ja päätöksenteossa. Tämä onnistuu parhaiten ja tarkoituksenmukaisimmin siten, että maaseutuhallinnon rahoitus perustuu pääsääntöisesti väestölukuun perustuvan rahoitusmallin sijasta jokaisen maakunnan alueen omaan aktiivitilojen, ts. tukea vuonna 2017 hakeneiden tilojen määrään siten, että kotieläintilojen lukumäärää painotetaan riittävän suurella kertoimella, jonka kautta huomioiduksi tulee kotieläintilojen tukihallinnoinnin merkit-

tävä lisäresurssitarve. Tällä perusteella voidaan laskea valtakunnan tasolla suhdeluku maakunnille viljelijätukihallinnon tehtävien hoitamiseen tarkoitetulle, tehtäväkohtaiselle erillismäärärahalle. Koska maakuntien tilanne ja vaatimus ko. tehtävien hoitamisessa on erilainen maan eri osissa, voidaan näin menettelemällä lähtökohtaisesti turvata toimintojen määrän, vaativuuden ja elinkeinollisen merkittävyyden vaatimien resurssien kohdentaminen tarkoituksenmukaisesti. Sen lisäksi tulee kuitenkin ottaa huomioon maakuntien erityisolosuhteista johtuvat rahoitustarpeet. Viljelijätukihallinnon tehtävät (esim. tukien myöntäminen ja valvonta) ovat EU-säädöksistä johtuen viljelijälle aina maksuttomia.

Valtio rahoittaa nykyisin eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan momentilta 30.20.20 (noin 70 prosenttia). Hallituksen esityksen mukaan nämä rahat jaetaan maakunnille samoilla perusteella kuin Sote-rahat. Koska valvonta kohdistuu kotieläintiloihin ja valvonnasta ei pääsääntöisesti peritä valvontamaksuja, olisi rahojen jaossa maakunnille oikeudenmukaisempaa käyttää kotieläintilakerrointa.

Valtiovarainministeriö toteaa vastauksena maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoon seuraavaa. Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan, maantieteellisiltä olosuhteiltaan ja muutoinkin erilaisilta tarpeiltaan moninaisen joukon. Eroavaisuudet vaikuttavat maakunnassa esiintyvään palvelujen tarpeeseen, maakunnan tehtävien hoitamiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on ollut yksinkertainen malli, joka kattaisi mahdollisimman hyvin maakuntien toiminnasta aiheutuvat keskeiset kustannukset eri puolilla maata. Rahoituksen kokonaistason näkökulmasta pieniä, yksittäisiin maakuntiin kohdentuvia perusteita, kuten ei myöskään yksittäistä pienempää määrärahaa kohdentavaa erillistä määräytymisperustetta ole malliin lähtökohtaisesti sisällytetty, vaan rahoitus on pyritty kohdentamaan alueiden erityispiirteistä aiheutuvat tarpeet huomioiden yleisempien määräytymistekijöiden avulla. Kokoamalla maakunnille siirtyviä erilaisiin tehtäviin kohdistuvia yksittäisiä määrärahoja yleisemmillä määräytymisperusteilla, kuten asukasperusteella, maakunnille kohdennettavaksi, on pyritty turvaamaan rahoitusmalli, joka turvaisi maakunnille siirtyvien tehtävien edellyttämän rahoituksen kokoavalla tasolla.

Maakuntien rahoituslakiehdotusta on täydennetty eduskunnalle toukokuussa 2017 annetulla esityksellä 57/2017 vp. Täydennyksen myötä rahoituslakiehdotus sisältää kattavasti sekä sote- että maakunnan muuta toimintaa koskevat määräytymisperusteet. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tarkoittamat määrärahat tullaan kohdentamaan maakunnille maakuntien muiden tehtävien asukasperusteisella määräytymisperusteella, jonka perusteella erinäisiä TEM:n, MMM:n, YM:n ja LVM:n siirtyviä määrärahoja kohdennettaisiin. Kuntien maaseutuhallinnosta maakuntien yleiskatteiselle momentille vuoden 2019 kehystasossa siirtyy noin 19,5 miljoonaa euroa, momentilta 30.20.20 siirtyvä määräraha on vastaavasti 4,2 miljoonaa euroa. Huomioiden valmisteltu rahoitusmalli, tehtäviin kohdentuva määrärahataso ja tehtävien merkitys osana maakuntien tehtävien kokonaisuutta, valiokunnan esittämää muutosta ei pidetä perusteltuna."

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei maakuntien rahoituslakiehdotus sisällä mahdollisuutta kohdistaa valtion esittämää erillisrahoitusta maksajavirastotehtävien, kuten viljelijätukien valvontatehtävien, hoitamiseen. Valiokunta korostaa sitä, että liian niukka resursointi maksajavirastotehtävissä saattaa pahimmillaan johtaa tukimaksujen viivästymiseen tuensaajille tai rahoitusoikaisuihin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että myös tätä asiaa on käsitelty hallintovaliokunnalle 7.12.2017 toimitetussa vastineessa seuraavasti:

”*Maa- ja metsätalousministeriö on pitänyt huolestuttavana, ettei rahoituslakiehdotus sisällä mahdollisuutta kohdistaa valtion esittämää erillisrahoitusta maksajavirastotehtävien hoitamiseen sekä eräisiin muihin lisäresurssitarpeisiin (esimerkiksi epidemiatilanteet).*

Valtiovarainministeriön vastaus:

Jos tiettyjen erityistehtävien hoitoon tarkoitettua erillisrahoitusta voisi kohdentaa sellaisten tehtävien hoitoon, joihin sitä ei ole tarkoitettu, hämärtyisi erillisrahoituksen ja toisaalta yleiskatteisen rahoituksen merkitys. Maakunnille osoitetaan kokonaisuudessaan rahoitus niille siirrettävien tehtävien hoitoon, joko yleiskatteisena tai erillisrahoituksena, eli myös maksajavirastotehtävien rahoitus tulee siirrossa huomioiduksi.

Maakuntien rahoitus on pääosin yleiskatteellista, mikä mahdollistaa maakunnille joustoa sen tehtävien hoitamiselle. Lähtökohtana maakunnan talouden- ja tehtävien hoidossa on kuitenkin pidempiaikainen toiminta- ja taloussuunnittelu sekä myös varautumisvelvollisuus.

Rahoituslakiehdotuksen 7 §:n, harkinnanvaraisen lisärahoituksen, soveltaminen on mahdollista maakunnan kannalta ennakoimattomissa ja yllättävissä tilanteissa.

Tilanteissa, joissa maakunta on akuutisti lyhytaikaisen lisärahoituksen tarpeessa eikä rahoituslain 7 §:n soveltaminen tule kysymykseen, maakunnalla on myös mahdollisuus lyhytaikaiseen lainanottoon maksuvalmiutensa turvaamiseksi.

Lisärahoituksen joustoelementit on ehdotettu toteutettavan varsin tiukkoina pehmeän budjettirajoitteen estämiseksi ja toisaalta varsin yleisinä maakuntien erilaisiin tilanteisiin ja tehtävistä ilmeneviin ongelmiin soveltuvina.

Maa- ja metsätalousministeriön yleiskatteiseen rahoitukseen kohdistamia oman hallinnonalansa ja muita huomioita arvioitaessa on perusteltua huomioida myös, että valtaosa kyseisen hallinnonalan rahoituksesta on tarkoitus uudistuksen myötäkin kohdistaa erillisrahoituksena.”

Ympäristövaliokunnan lausunto YmVL 22/2017 vp

Ympäristövaliokunnan lausunnossa esittämiä huomioita asumispalveluihin ja arvonlisäverokustannusten palautukseen on käsitelty sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018 toimitetussa vastineessa. Asia liittyy HE:ssä 15/2018 vp esitettyyn. Alla em. vastineeseen sisältyvä vastaus:

”Ympäristövaliokunta lausuu esityksestä erityisesti tuetun asumisen näkökulmasta. Valiokunta toteaa muun muassa, että uudistuksen vaikutuksia asumispalveluihin liittyviin arvonlisäverokysymyksiin ei ole pystytty valmistelussa ennakoimaan. Kohtuuttomien vuokrankorotusten aiheutuminen arvonlisäverojärjestelmän ja ehdotettavan uuden hallintorakenteen reunaehdoista johtuvista syistä tulee estää tai kompensoida tavalla tai toisella siten, että asukkaiden kannalta kohtuuttomia tilanteita ei synny. Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaalinen vuokra-asuminen jatkuu nykyiseen tapaan maakuntauudistuksen jälkeenkin ARA-vuokra-asuntotuotannon avulla.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteavat sosiaaliseen asumiseen liittyvistä sopimuksista ja ALV-kohtelusta seuraavaa.
Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä ei ole tarkoitus muuttaa sosiaalihuollon arvonlisäverovapauden perusteita. Hallituksen esityksen 15/2018 vp mukaan maakunnalla olisi kuntien nykyistä palautusoikeutta vastaava oikeus saada hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron korvaus. Hallituksen esityksen 16/2018 vp mukaiseen valinnanvapausmalliin ei sisälly maakunnan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa yhtiöittämisvelvoitetta. Koska ehdotuksesta ei aiheudu lakiin perustuvia muutoksia maakunnan palvelutuotannon rakenteeseen, ei siitä myöskään lähtökohtaisesti aiheudu muutoksia sosiaalihuoltolainsäädännön mukaisia asumismuotoja koskevaan nykyiseen verotuskäytäntöön. Jatkossakin näiden palvelujen verokohtelussa tulee huomioida neutraalisuus. Palvelujen erilaisten järjestämismuotojen verokohtelu tulee tapauskohtaisesti ratkaistavaksi verotus- ja oikeuskäytännössä.

Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtämisestä maakunnalle säädetään voimaanpanolain 22 §:ssä. Pykälän yksityiskohtaiset perustelut antavat sosiaalisen asumisen tilojen ja niihin liittyvien vuokrasopimusten osalta osin virheellisen käsityksen ja perustelut saattavat synnyttää vaikeuden määritellä mitkä sopimukset siirtyisivät kunnista maakuntiin ja mitkä eivät.

Sosiaalihuollon osalta maakunnalle siirtyisivät esimerkiksi sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisiin asumispalveluihin liittyvät vuokrasopimukset. Sosiaalihuoltolain

21 §:ssä säädetään tilapäisestä asumisesta, tuetusta asumisesta, palveluasumisesta sekä tehostetusta palveluasumisesta. Tilapäistä asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua. Tuettua asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuetulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla. Palveluasumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja huolenpitoa. Tehostettua palveluasumista järjestetään henkilöille, joilla hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautista. Palveluasumisella tarkoitetaan palveluasunnossa järjestettävää asumista ja palveluja. Vastaavia asumiseen liittyviä säännöksiä on myös muissa laeissa, kuten lastensuojelulaissa, kehitysvammalaissa ja vammaispalvelulaissa.

Edellä mainittuihin palveluihin liittyen kunnilla on erilaisia käytäntöjä sen suhteen miten asiakkaan asuminen on järjestetty ja mitkä tahot ovat sopimusosapuolina keskenään. Joissain tilanteissa asiakas vuokraa asunnon sopimuksella suoraan kiinteistön omistajalta. Joissain tilanteissa kunta puolestaan on ensin vuokrannut tietyt asunnot kyseisen kiinteistön omistajalta ja sen jälkeen vuokrannut ne edelleen varsinaisille asukkaille. Maakunnalle on tarkoitus siirtyä sekä kunnan ja kiinteistön omistajan välinen sopimus että kunnan ja asukkaan välillä solmittu huoneenvuokrasopimus. Kyseisissä asumispalvelujärjestelyissä kunta on tavanomaisesti vuokrannut kiinteistönomistajalta myös kiinteistössä olevia oleskelu-, ruokailu- ja muita yhteisiä tiloja asukkaiden käyttöön. Myös nämä ns. yhteisiä tiloja koskevat vuokrasopimukset siirtyisivät maakunnalle. Palveluasumiseen liittyy edellä kuvatulla tavalla aina myös asunto ja siihen liittyvät vuokrasopimukset siirtyvät siis maakunnalle.

Edellä kuvatuista sosiaalihuollon asumispalveluun kuuluvista palvelumuodoista tuetussa asumisessa on lähtökohtaisesti kyse palvelusta, joka annetaan asiakkaan kotiin siten, että itse asunto ei sisälly palveluun. Tuettu asuminen on lähtökohtaisesti tarkoitettu väliaikaiseksi palveluksi, jonka aikana esimerkiksi harjoitellaan itsenäistä asumista ja siinä tarvittavia taitoja ja tämän jälkeen on tarkoitus jatkaa normaalia asumista kyseisessä asunnossa ilman asumispalvelua. Tällöin vuokrasopimus, vaikkakin sen osapuolena olisi kunta (tavallinen vuokrasuhde tai jälleenvuokraus) ja vaikka vuokrasopimuksen olisi tehnyt kunnan sosiaalitoimi, ei siis ole sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvä sopimus, joka siirtyisi voimaanpanolain 22 §:n perusteella maakunnalle.

Tuettua asumista voidaan kuitenkin joissain tilanteissa järjestää siten, että henkilö menee ensin määräajaksi tukiasuntoon asumaan ja saa sinne ohjausta ja tukea ja siirtyy sitten omaan asuntoon. Tällaisessa tilanteessa siis henkilön tuetun asumisen palveluun kuuluu myös asunto ja tähän liittyvä vuokrasopimus, jonka osapuolena kunta on, siirtyisi siis maakunnalle. Nämä tilanteet ovat kuitenkin asiakaskohtaisia ja ratkaisevaa sopimuksen siirtymisen kannalta ei ole vain se, saako asiakas tuetun asumisen palvelua, vaan ratkaisevaa on se, mikä on asiakkaan palvelun sisältö päätöksen mukaan eli kuuluuko henkilön palveluun asunto vai ei.”

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 4/2018 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pitänyt rahoituksen lähtötason määräytymisen (31 §) perustetta epäonnistuneena. Valiokunnan mukaan rahoitusmalli muodostaa kunnille kannustimen pienentää sote-menoja vuosina 2018 ja 2019, koska näin toiminen ilmeisesti lisää kuntiin jäävien tehtävien valtionosuutta. Samalla se voi valiokunnan mukaan vaikeuttaa etenkin niiden sairaanhoitopiirien ja tulevien maakuntien toimintaa, joissa sote- palvelut on tuotettu kustannustehokkaasti.

Kasvupalvelukertoimen (19 §) osalta valiokunta on pitänyt hyvänä, että työttömien määrä ja työttömyysaste huomioidaan maakunnan rahoituksessa, mutta huomauttanut, että esityksestä puuttuvat maakuntia työttömyyden alentamiseen kannustavat tekijät. Valiokunta on pitänyt mahdollisena, että ilman vahvaa taloudellista kannustetta tai muuta sitovaa velvoitetta työllisyyttä edistävien toimintojen resursointi jää liian alhaiseksi ja toiminta ei riittävästi suuntaudu työllisyyden edistämiseen. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että maakunnalle säädetään tehokkaat kannusteet työttömyyden alentamiseen.

Valiokunta on myös pitänyt yritysten toimipaikkojen määrää rahoituksen perusteena ongelmallisena erityisesti äkillisten rakennemuutosten alueilla, joissa irtisanomiset ovat tapahtuneet nimenomaan suurissa yrityksissä. Valiokunnan mukaan rahoitusmalli ei huomioi sitä, että tuen tarve voi alueella olla suuri, vaikka yritysten suhteellinen määrä on pieni.

Valiokunta on myös ”kantanut vakavaa huolta” yleiskatteellisen rahoituksen riittävyydestä kasvupalvelujen toteuttamiseen. Valiokunta on pitänyt tarpeellisena, että kasvupalveluille määritellään lainsäädännöllä vähimmäistaso ja rahoitus.

Valtiovarainministeriö toteaa, että uuden valtionosuuslain 27 §:ssä säädettäisiin kunnista maakuntiin siirtyvien tehtävien siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta. Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kunnista maakuntiin siirtyvien tulojen ja menojen muutos ei ole tasapainossa kuntakohtaisesti. Ensinnäkin siirtyvät kustannukset poikkeavat hyvin voimakkaasti kunnittain. Toisaalta toteutettavat tulojen vähennykset vaikuttavat kuntien tuloihin epätasaisesti. Ilman näiden erojen tasaamista, monien kuntien talous olisi uudistuksen jälkeen lähtökohtaisesti epätasapainossa.

Olisi todennäköistä, että mikäli edellä mainittuja siirtyvien tulojen ja menojen muutoksia ei tasattaisi, kunnilla olisi selkeä intressi lisätä kustannuksia sosiaali- ja terveyspalveluissa. Yksittäisen kunnan näkökulmasta olisi tärkeää turvata mahdollisimman

hyvät palvelut ennen uudistusta, ja korkeat kustannukset siirtyisivät jatkossa maakuntien rahoitettavaksi. Julkisen talouden tasapainon näkökulmasta riskit kustannusten kasvamisesta olisivat suuret.

Esitetty sote-siirron muutosrajoitin toimii sillä tavalla, että kuntien kannattaa rajoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua. Kunnan valtionosuus kasvaa hillittäessä ko. kustannusten kasvua tai kustannusten pienentyessä. Tämä vaikuttaa samalla tulevan maakunnan rahoituksen tasoon. On kuitenkin vaikea etukäteen arvioida, miten laajasti tätä mahdollisuutta käytetään kunnissa nimenomaan tulevan valtionosuusjärjestelmän yhden tasauselementin takia. On myös huomioitava, että kompensaatio ei ole täysimääräinen vaan kustannusten ja tulojen erotuksesta huomioidaan 60 %, eli ko. osuudella valtionosuutta vähennetään tai lisätään.

Valtiovarainministeriö toteaa kasvupalvelujen rahoituksen kannustavuuteen liittyen, että kasvupalvelukertoimella kohdennettava rahoitus on vahvasti tarveperiaatteinen, tukien näin rahoitusperiaatteen toteutumista. Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoisina myös kannustinpohjaisempia malleja. Näiden osalta ongelmana on nähty kuitenkin erityisesti se, että rahoitus kohdentuisi maakunnille liian myöhään rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukseen liittyen sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä rahoituksen kannustavuuskysymykseen kytkeytyvä hallituksen esityksen valmistelutyö. Hankkeessa on tarkoitus jakaa nykyisin työmarkkinatuen saajan kotikunnalle kuuluvaa työmarkkinatuen rahoitusvastuuta maakunnan ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan kesken niin, että osa kotikunnalle nykyisin kuuluvasta rahoitusvastuusta siirrettäisiin maakunnalle. Rahoitusvastuun jakamisessa huomioitaisiin kotikunnalle edelleen jäävä mahdollisuus vaikuttaa kuntalaisten työllisyyteen muun muassa kunnan elinvoimatekijöiden perusteella. Maakunnalle siirtyvät sote- ja kasvupalvelutehtävät puolestaan ovat peruste maakunnan rahoitusvastuun syntymiselle. Tämä osaltaan kannustaisi asianomaisista palveluista huolehtimiseen. Muutoksen valmistelu on kesken, ja valmistelussa tulee myös ottaa huomioon Uudenmaan maakunnan alueen erityisratkaisu. Tavoitteena on, että esitys annetaan syksyllä 2018 samassa yhteydessä kuin maakuntien rahoituksesta annettavan lain muutosesitys annetaan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että yritysten toimipaikkojen määrään perustuvan kriteerin tarkoituksena on kannustaa maakuntia toimiin, joilla yritysten määrä lisääntyisi. Näin tuettaisiin työpaikkojen syntymistä ja talouskasvua. Sen sijaan maakuntien rahoituslakiehdotuksen 7 § on tarkoitettu sovellettavaksi nimenomaisesti esimerkiksi äkillisten rakennemuutosten alueilla kyseisen maakunnan talouden turvaamiseksi.

Kasvupalvelujen rahoituksen riittävyyden osalta valtiovarainministeriö toteaa, että maakuntien rahoituksen valmistelun lähtökohta on ollut, että maakuntien tehtävien hoitamiseen kohdennettavat määrärahat kootaan yleiskatteiseen kokonaisuuteen,

ellei erityisiä perusteita toisenlaiselle ratkaisulle ole. On mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuva rahoitus muodostuu maakunnan taloudenpidon kannalta siten niukaksi, että se vaikuttaa myös maakunnan muihin tehtäviin kohdentamaan rahoitukseen. Toisaalta sekin on mahdollista, että maakunta kohdentaa joissain tilanteissa sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuvaa rahoitustaan muiden tehtävien hoitamiseen. Maakunnalla on tähän mahdollisuus taloudellisen itsehallintonsa puitteissa lainsäädännön asettamissa rajoissa. On myös huomattava, että muilla uudistuksen kokonaisuudessa tehtävillä ratkaisuilla, kuten edellä kuvatulla työmarkkinatukivalmistelulla, voi olla vaikutusta siihen, miten maakunta rahoitusta kohdentaa. Esimerkiksi jos kuntien pitkäaikaistyöttömiin perustuvaa työmarkkinatuen rahoitusvastuuta siirretään maakunnalle, se voi vaikuttaa määrärahojen kohdentamiseen valiokunnan huolesta poikkeavalla tavalla.

II Asiantuntijoiden lausunnot maakuntien rahoitusta koskien

Vastineessa on huomioitu valtiovarainministeriön käytössä olevat, kevään 2018 HE 15/2017 vp kuulemisista toimitetut lausunnot.

Kaupunginjohtaja Olli Naukkarinen on kiinnittänyt huomiota kunnilta puuttuviin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustimiin. Naukkarisen mukaan ”kunnalla tulisi olla selkeä taloudellinen kannustin panostaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Esitetyssä rahoituslaissa tilanne on oikeastaan päinvastainen ja näyttäisi siltä, että jos päätöksiä tehdään euro edellä, niin lopputuloksena hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen panostaminen kunnissa kutistuu minimiin.”

Valtiovarainministeriö on toimittanut asiaan liittyvän vastauksen valiokunnalle 11.5.2018 (liite 7).

Professori Jukka Pekkarinen on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota ristiriitaan, joka aiheutuu kustannusten kasvun hillinnän tavoitteesta ja maakuntien käynnistysvaiheen ja muutoksesta aiheutuvista muista pysyväisluoteisista kustannuksista, kuten ict-investoinneista, palkkaharmonisaatiosta ja yksityiseltä puolelta julkisesti rahoitettaviin palveluihin siirtyvistä asiakkaista. Pekkarinen on epäillyt budjettirajoitteen pitävyyttä, viitaten mm. rahoitusvaikeuksiin ajautuneen maakunnan harkinnanvaraisen lisärahoituksen käyttöön, ja toisaalta neuvottelumenettelyssä käytettävissä olevia asiantuntijaresursseja. Pekkarinen on arvioinut myös maakuntien ja kuntien välistä verotusoikeuden ja tehtävien jakoa. Lisäksi Pekkarinen on käsitellyt lausunnossaan tuottajakorvauksia, jotka sisältävät erityisesti seuraavia riskejä:

- piilokäyttäytyminen (eli integraatio perustaso/erikoissairaanhoito)

- piilovalinta (liian korkea kapitaatio) ja tässä erityisesti työterveyshuollon tiedot
- keinoina pidempi siirtymäaika ja maakunnan laajempi harkintavalta.

Valtiovarainministeriö toteaa yleisesti, että rahoituksen riittävyyttä ja uudistuksen muutoskustannuksia, kuten ict-kustannuksia ja palkkaharmonisaatiota, on käsitelty valiokunnalle 3.5.2018 toimitetussa kirjallisessa tarkastelussa maakuntien rahoituksen riittävyydestä (liite 3). Ict-muutoskustannuksia on käsitelty myös valiokunnalle 8.5.2018 toimitetussa vastineessa. Lisäksi asiakassiirtymiä on käsitelty valiokunnalle 8.5.2018 kuulemista varten toimitetussa materiaalissa (liite 8). Samaisessa materiaalissa on tarkasteltu eri säädösvalmistelujen suhdetta ja vaikutusta maakuntien rahoituksen kokonaisuuteen. Vastineen liitteessä (liite 4) olevassa, perustuslakivaliokunnalle toimitetussa vastauksessa, on kuvattu maakuntien talouden ohjausmallia, jonka tarkoituksena on toisaalta tukea budjettirajoitteen pitävyyttä että varmistaa se, että tilanteessa, jossa perusoikeudet uhkaisivat vaarantua, maakuntien riittävä rahoitus varmistettaisiin. Lisäksi kustannusten kasvun hillinnän mahdollisuuksia on käsitelty valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäen valiokunnalle 16.5.2018 toimittamassa, 18.5. kuulemisessa käsittelyssä olevassa materiaalissa.

Valtiovarainministeriö toteaa edelleen tarkennuksena, että harkinnanvarainen lisärahoitus (maakuntien rahoituslakiehdotus 7 §) on tarkoitettu tilanteiseen, jotka ovat maakunnasta riippumattomia ja ennakoimattomia, kun taas valtionavustusta (maakuntien rahoituslakiehdotus 8 §) käytetään tilanteissa, joissa maakunnalla katsotaan olleen vaikutusmahdollisuuksia ja avustuksen käyttö johtaisi siirtymäajan jälkeen maakuntalaissa tarkoitettuun arviointimenettelyyn. Toisaalta taas neuvottelumenettely ja yleensä valtioneuvoston ohjausprosessi on valmisteltu siten, että neuvottelumenettelyyn mennessä eri hallinnonaloilla valmistellaan prosessin edellyttämät asiantuntijaselvitykset ja arviot.

Tuottajakorvausten osalta valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa. Korvausmallin perusteena on maksaa tuottajille asiakkaiden määrän mukaan, ei asiakkaiden käyntien mukaan. Kapitaatiomallilla tavoitellaan kustannustehokkuutta ja laadulla kilpailun lisääntymistä. Asiakaskohtaista kapitaatiomaksua tulee lain mukaan painottaa kansallisesti laadittavilla painokertoimilla (vrt. riskivakiointi), jolla pyritään estämään tuottajia valikoimasta asiakkaita (ns. kermankuorinta). Suoriteperusteisia korvauksia maksetaan sellaisista toimenpiteistä, joissa se on kannatettavaa (esim. rokotukset, ei vaaraa ylihoitoon). Tuottajia voidaan myös kompensoida kannustinperusteisilla osilla.

Kapitaatiokorvaus perustuisi ihmisen palvelutarvetta selittäviin tekijöihin (ikä, sairastavuus, työssäkäynti ja muut sosioekonomiset tekijät). Korvausperusteet olisivat kansallisesti määritettyjä. Työterveyshuollon palvelujen piiriin kuulumisesta on yksilötason tieto vain työnantajilla ja palveluntuottajilla. Tästä syystä kapitaatiokorvausten

laskemisessa työterveyshuolto joudutaan aluksi ottamaan huomioon korvikemuuttujalla kuten esimerkiksi työssäkäyntitiedolla, joka saadaan yksilötasolla. Sosiaali- ja terveysministeriössä on myös aloitettu selvitys siitä, millä tavoin työterveyshuollon käytöstä voidaan saada käyttöön tarkempi yksilötasoinen rekisteritieto. Asia vaatii erikseen säätämistä.

Maakunnan liikelaitos toimii ns. portinvartijan roolissa erikoissairaanhoidossa sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla järjestettävissä palveluissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että asiakas ei voi esimerkiksi käyttää erikoissairaanhoidon palveluja ilman maakunnan liikelaitoksen hyväksymää lähetettä. Tätä kautta maakunnan liikelaitos, joka budjettinsa puitteissa vastaa palvelujen tuottamisesta, valvoo palvelujen tarkoituksenmukaista käyttöä rahoituksen riittävyyden ja myös yli- tai alihoidon näkökulmasta.

Valinnanvapausuudistus on kokonaisuus, joka tähtää merkittävään toiminnalliseen uudistukseen läpi koko palvelutuotannon. Näin ollen peruspalvelujen parempi saatavuus eli nopeampi hoitoon pääsy voisi vähentää asiakkaiden hoidon kustannuksia erikoistasolla, mikä menojen hallinnan näkökulmasta tukisi kustannusten hillinnän tavoitetta. Tämä myös osittain pienentäisi kasvavasta kysynnästä aiheutuvaa riskiä rahoituksen riittävyydelle.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että valinnanvapauden toteuttaminen esitetyssä aikataulussa voi olla haasteellista, mutta toisaalta sitä on toteutettu jo tietyin osin muutamissa kunnissa ja ensimmäiset sote- ja maakuntauudistuksen valinnanvapauspilotit käynnistyvät jo vuoden 2019 alusta. Edellä mainituista hankkeista saatuja kokemuksia hyödynnetään lopullisten kapitaatiokorvausten määrittelyssä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että maakuntien verotusoikeutta on tarkasteltu tarkemmin valtiovarainvaliokunnan verojaostolle annetussa lausunnossa (liite 9).

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota ylimaakunnallisten tehtävien sekä tietylle maakunnalle keskitettyjen valtakunnallisten tai alueellisten tehtävien rahoitukseen. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota valtion opetukseen ja tutkimukseen kohdentuvaan tukirahoitukseen.

Valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa. Maakunnan järjestämisvastuusta ehdotetaan säädettäväksi maakuntalain 7 §:ssä. Maakunta voisi järjestää tehtäviensä hoitamisen itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Lisäksi maakuntien tehtävien järjestäminen voitaisiin siten kuin laissa erikseen säädetään koota yhdelle tai useammalle maakunnalle. Maakunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle maakunnalle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain perusteella toinen maakunta.

Maakuntien yleiskatteinen rahoitus kiertää maakuntien rahoituksesta annettavan lain mukaisesti kaikkien maakuntien kautta myös niiden tehtävien osalta, joiden järjestämisvastuu on maakuntien välisen sopimuksen tai lainsäädännön nojalla keskitetty yhdelle tai useammalle maakunnalle. Maakuntien rahoitus kokonaisuutena sisältää näin ollen myös ns. keskitettävien tehtävien rahoituksen. Maakuntien rahoituslaki koskee valtion rahoituksen kohdentamista valtiolta maakunnalle eikä sisällä säännöksiä maakuntien välisestä maksuliikenteestä eikä siten siitä, millä mekanismilla tehtävää hoitava maakunta kerää rahoituksen muilta maakunnilta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ehdotetun lain 37 §:ssä säänneltäisiin kustannusten korvaamisessa tilanteessa, joissa maakunnan sote-toimintayksikön asiakkaana on jonkin muun maakunnan asiakas. Korvauksen on perustuttava tuotteistukseen tai tuotehintaan, jolla toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa. Valtakunnallisesti keskitettävien tehtävien rahoituksesta lakiehdotuksessa ei ole edellä mainitun 37 §:n lisäksi erillisiä säännöksiä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 10 §:n mukaan maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon alueellista yhteensovittamista, kehittämistä ja yhteistyötä varten muodostettaisiin viisi yhteistyöaluetta, jolle laadittaisiin lain 16 §:n tarkoittama yhteistyösopimus. Sopimuksessa sovittaisiin muun ohella ensihoidon yhteistyöstä ja sovittamisesta yhteen muun toiminnan kanssa sekä ensihoitokeskuksen toiminnan rahoittamisesta, maakuntien työnjaosta ja yhteistyöstä ympärivuorokautisen päivystyksen tuottamisessa sekä maakuntien työnjaosta ja yhteistyöstä muiden kuin ensihoitoa ja päivystystä koskevien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja tukipalvelujen järjestämisessä, muun toiminnan yhteensovittamisesta sekä uusien menetelmien käyttöönoton periaatteista. Edellä mainittujen työnjakojen olisi edistettävä asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä tarkoituksenmukaisen, kustannusvaikuttavan ja tehokkaan tuotantorakenteen toteutumista. Työnjaossa on lisäksi varmistettava, että yhteistyösopimuksen perusteella palveluja antavassa toimintayksikössä on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä osaaminen. Valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta ja sen sisällöstä sekä maakuntien välisestä työnjaosta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jos maakunnat eivät pääse sopimukseen yhteistyösopimuksesta.

Edellä kerrotun perusteella valtiovarainministeriö toteaa, että Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin lausunnossa tarkoitettujen ylimaakunnallisten tehtävien hoitamiseen tarvittava rahoitus kohdentuu esimerkiksi ensihoidon ja päivystyksen järjestämisessä tehtävää hoitavalle maakunnalle ensi sijaisesti yhteistyöalueen maakuntien yhteistyösopimuksessa sopimalla tavalla. Niiltä osin, kuin asiakkaana on toisen maakunnan asukas, tehtävää hoitava maakunta saisi korvauksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 37 §:n tarkoittamalla tavalla.

Keskitettävien sote-tehtävien rahoitusta on käsitelty tarkemmin myös valiokunnalle 8.5.2018 kuulemista varten toimitetussa materiaalissa (liite 8). Koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoimintaa valtiovarainministeriö toteaa käsitellyn jo sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018 toimitetussa vastineessa.

III Maakuntien rahoituslakiehdotus

HE 15/2017 vp sisältyvä ehdotus maakuntien rahoituslaiksi sisältää ehdotukset valtion rahoituksen periaatteista, sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin perustuvasta rahoituksesta, rahoituksen hallinnoinnista, myöntämisestä ja maksamisesta, muutoksenhausta, voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä. Hallituksen esitystä on täydennetty myöhemmin HE:llä 57/2017 vp. Täydennys koski erityisesti maakuntien muihin tehtäviin perustuvasta rahoituksesta säätämistä. Täydennys tehtiin, jotta eduskunta pystyisi käsittelemään maakuntien yleiskatteisen rahoituksen ratkaisun kerralla kokonaisuutena. Esitystä täydennettiin edelleen HE:llä 15/2018 vp, jossa ehdotettiin säädettävän maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamisesta. Lisäksi rahoituslakiin on ehdotettu valiokuntakäsittelyssä, hallintovaliokunnalle 7.12.2017, annetussa vastineessa uudistuksen aikataulumuutoksesta aiheutuvia vuosilukumuutoksia sekä kahta teknisluonteisempaa muutosta 3 ja 17 §:iin (HE 15/2018 vp muutosten myötä 18 §:ään). Tätä muutosten kokonaisuutta on kuvattu liitteessä 5.

Edelleen maakuntien rahoituslakiehdotukseen ehdotetaan valiokuntakäsittelyssä täsmentyneitä, pääosin teknisluonteisia muutoksia:

14 § Asukastiheyskerroin

Otsikossa on virhe HE:ssä 15/2018 vp. Otsikkoa ei ole tarkoitettu muutettavan, kuten HE:ssä 15/2018 vp, vaan kuulumaan, kuten HE:ssä 57/2017 vp esitetty, eli ”sosiaali- ja terveydenhuollon asukastiheyskerroin”. Siten otsikko ehdotetaan muutettavan seuraavasti:

14 §
Sosiaali- ja terveydenhuollon asukastiheyskerroin

18 § Maakuntien muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteet

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan stilististä korjausta, jossa sana *maakunnan* muutettaisiin sanaksi *maakuntien*, kuten pykälän 2 momentissa on perushinnan nimen osalta ehdotettu:

18 §
Maakuntien muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteet

Maakunnan muiden tehtävien laskennalliset kustannukset muodostuvat kertomalla asukaskohtainen maakuntien muiden tehtävien perushinta maakunnan asukasmäärällä ja lisäämällä tuloon maakunnan kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden, maatalousyritysten ja maakunnan muiden tehtävien asukastiheyden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.
---

22 § Valtion rahoituksen hallinnointi

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 10-21 §:ssä tarkoitettujen perushintojen tarkistamista koskeva rajaus. Rajauksen tarkoituksena olisi varmistaa, että perushintojen tarkistaminen olisi sidottu suoraan rahoituslaista seuraaviin tekijöihin.

22 §
Valtion rahoituksen hallinnointi

Edellä 10 §:n 3 momentissa säädetyt tehtäväkohtaiset painotukset ja 13 §:n 1 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot sekä 19 §:n 1 momentissa säädetyt painotukset tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein. Edellä 10-21 §:ssä tarkoitetut perushinnat tarkistetaan vuosittain 5 ja 6 §:ssä tarkoitetun kustannusten ja rahoituksen tason tarkistamisen sekä 3 ja 4 luvussa säädettyjen perushintoihin vaikuttavien määräytymistekijöiden perusteella.

30 § Voimaantulo

Pykälän 2-3 ja 5 momentin viittaussäännöksiin ehdotetaan teknisiä korjauksia:

30 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.
Lain 13 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2023.

Lain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu tarkistus on tehtävä ensimmäisen kerran viimeistään vuonna 2024.
Lain 23 §:n 3 momentissa tarkoitettu kustannusten korvaus maksetaan ensimmäisen kerran maaliskuussa 2020.
Poiketen siitä mitä 20 §:n 1 momentissa säädetään, vuosien 2020 ja 2021 rahoitusta laskettaessa maatalousyrityskertoimen määrittelyssä käytetään Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen tietoja maakunnassa sijaitsevien maatalousyritysten lukumäärästä.

32 § Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2021–2024

Asianomainen pykälä ja 31 § koskevat molemmat vuotta 2021. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavan 31 ja 32 §:n keskinäisen suhteen selkeyttämiseksi. 31 § koskee siirtyvän rahoituksen kokonaisuuden määräytymistä ja 32 § siirtymää menoperusteisesta rahoituksesta laskennalliseen rahoitukseen. Otsikko ehdotetaan muutettavan seuraavasti:

32 §
Laskennallisten kustannusten käyttöön siirtyminen vuosina 2021-2024

IV Omaisuusjärjestelyt

Valtiovarainministeriö on antanut hallintovaliokunnalle vastineen 8.12.2017 sekä vielä erikseen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 18.5.2018. Jäljempänä on molemmat lausunnot liitetty tähän vastineeseen valiokunnan toivomalla tavalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunto omaisuusjärjestelyiden osalta (voimaanpanolaki 4 luku) Valtiovarainministeriön vastine

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan (s. 18) hallituksen esityksessä esitettyjen tietojen ja valtiovarainministeriön valiokunnalle antaman lisäselvityksen perusteella voidaan päätellä, että ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaaranna yleisellä tasolla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä perustuslainvastaisella tavalla. Myöskään omaisuuden siirtoon liittyvät järjestelyt eivät vaikuta vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Valiokunta

kuitenkin katsoo, että yksittäisten kuntien kannalta arvioituna vaikutusarviointiin liittyvät riskit eivät ole vailla valtiosääntöistä painoarvoa eikä ehdotusta voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana.

Perustuslakivaliokunnan mielestä voimaanpanolaissa tulee säädösperusteisesti varmistaa, että kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensaatiosääntely. Kunnan itsehallinto on turvattava säädösperustaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa investointeja vaatineiden tilojen jääminen uudistuksen seurauksena käyttämättömiksi taikka jokin muu uudistukseen kytkeytyvä, mahdollisesti ennakoimatonkin peruste vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltainen yksittäisen kunnan talouteen liittyvä kompensaatio voidaan toteuttaa erilaisin tavoin.

Perustuslakivaliokunta viittaa laadittavan sääntelyn malliksi esimerkiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (valtionosuuslaki) sisältyvään säännökseen harkinnanvaraisesta avustuksesta. Valtionosuuslain 30 §:n mukaan kunnan valtionosuuden korottaminen on mahdollista, jos kunta on ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntataloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Tällaisella avustuksella tuetaan kuntaa nimenomaan sellaisessa poikkeuksellisessa taloudellisessa tilanteessa, johon kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Voimaanpanolakiin lisättävän uuden säännöksen tulee kuitenkin olla kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin verrattuna itsenäinen. Harkinnanvaraisen avustussääntelyn edellytykset tulee kytkeä lisäksi valtionosuuslaista poikkeavasti yksittäisille kunnille nyt arvioitavana olevasta uudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin. Edellä todetun kaltaisen täydennyksen tekeminen on edellytyksenä sille, että voimaanpanolakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön kirjallisen vastineen myös ***professori Tuorin Kuntien takauskeskukselle antamasta selvityksestä***. Professori Tuori on Kuntien takauskeskuksen tilaamassa selvityksessä esittänyt näkemyksensä perustuslakivaliokunnan lausunnosta sekä erityisesti niistä periaatteista, joita perustuslakivaliokunnan edellyttämää sääntelyä tehtäessä tulisi noudattaa. Professori Tuori toteaa selvityksessään, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt luotavaksi järjestelmän, joka voidaan aktivoida silloin, kun voidaan osoittaa, että jonkin kunnan taloudellinen itsehallinto on jonkin soteen liittyvän omaisuusjärjestelyn vuoksi vaarantunut. Tuori toteaa, että järjestelmälle voidaan asettaa neljä vaatimusta: säädännäisyys, erillisyys, yleisyys ja subjektiivisen oikeuden perustaminen. Säädännäisyyden vaatimus tarkoittaa, että järjestelmästä on säädettävä lailla, vaikka se aktivoitaisiinkin kunkin korvattavan järjestelyn

kohdalla erikseen. Erillisyyden vaatimus tarkoittaa, että taloudellisen itsehallinnon takaavia korvauksia ei voida suorittaa mistään olemassa olevasta järjestelmästä, vaan on luotava uusi, sote-uudistukseen liittyvä erillisjärjestelmä. Yleisyyden vaatimuksen mukaisesti kompensaatiojärjestelmän tulee kattaa kaikki sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyt, jotka voivat loukata asianomaisen kunnan itsehallintoa. Järjestelmän ei tule rajoittua vain taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, niin sanottuihin kriisikuntiin. Subjektiviinen oikeus tarkoittaa, että kunnilla, joissa taloudellinen itsehallinto vaarantuu, tulee olla korvaukseen lain takaama oikeus.

Päällekkäisyyksien välttämiseksi valtionvarainministeriön seuraavasta vastineesta ilmenevät myös valtiovarainministeriön kannanotot niihin professori Tuorin selvityksessä esille nostettuihin kysymyksiin, jotka koskevat nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan edellyttämää voimaanpanolain täydennystä.

Lisäksi ***Kuntaliitto*** sekä ***kuultavina olleet kunnat*** ovat hallintovaliokunnan kuulemisen yhteydessä esittäneet, että lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Vaikutukset tulisi korvata kunnille täysimääräisesti esimerkiksi kohdennettuina avustuksina.

Hallintovaliokunta on 7.12.2017 pyytänyt valtiovarainministeriön vastinetta myös **Kuntien takauskeskuksen** esityksestä, joka mukaan Finanssivalvonnalta pyydetään lausunto, joka koskee Kuntien takauskeskuksen aseman mahdollista muutosta luottoriskiä koskevan riskipainojen suhteen (viite: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) n:o 575/2013, artikla 116); sekä perustettavien maakuntayhteisöjen asemaa rahoitusalan sääntelyssä, erityisesti niiden luottoriskiä koskevien riskipainojen suhteen (viite: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) n:o 575/2013).

Finanssivalvonta on antanut hallintovaliokunnalle lausuntonsa 5.12.2017. Finanssivalvonta toteaa lausunnossaan, että maakuntien rahoitus koostuu valtion rahoituksesta sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden maksuista. Maakunnilla ei siten ole lähtökohtaisesti tarvetta muulle rahoitukselle, jolloin maakuntiin sovellettavalla riskipainolla ei ole vastaavaa merkitystä kuin esimerkiksi kuntien riskipainoilla. Maakunnille siirrettävien saamisten ja maakuntien mahdollisen lyhytaikaisen rahoituksen osalta Finanssivalvonta toteaa, että mikäli näihin liittyvät valtion takaukset täyttävät EU:n vakavaraisuusasetuksen (575/2013) 213 ja 215 artiklojen takauksille asetetut yleiset vaatimukset, maakunnille siirtyneisiin saamisiin ja mahdolliseen lyhytaikaiseen rahoitukseen voitaisiin soveltaa 0 prosentin riskipainoa valtion takauksen perusteella.

Finanssivalvonta nostaa lausunnossaan esille myös kuntien veronkanto-oikeuden rajoittamisen yhden vuoden ajaksi. Tältä osin Finanssivalvonta toteaa, että verotusoikeuden rajoitus voisi vaikuttaa kuntien riskipainoon rajoituksen voimassa ollessa, koska verotusoikeus ei tuolloin, yhden vuoden aikana, vastaisi valtion veronkanto-oikeutta. Omaisuusjärjestelyjen osalta Finanssivalvonta toteaa, että mikäli perustuslakivaliokunnan edellyttämä sääntely toteutetaan ja sillä voidaan turvata kuntien mahdollisuudet päättää omasta taloudestaan ja niiden itsehallinto, hallituksen esityksen ehdotetuilla omaisuusjärjestelyillä ei välttämättä olisi vaikutusta kuntien riskipainoon.

Valtiovarainministeriön vastine:

Finanssivalvonnan lausunto

Valtiovarainministeriö toteaa, että Finanssivalvonnan lausunnossaan esittämät näkemykset vastaavat valtiovarainministeriön aiemmin esittämiä näkökantoja eivätkä ne aiheuta muutostarpeita eduskunnan käsittelyssä olevaan esitykseen. Jäljempänä vastineessa tehdään esitys voimaanpanolain säännökseksi, jolla omaisuusjärjestelyihin liittyen turvataan kuntien taloudellinen itsemääräämisoikeus.

Perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset voimaanpanolain säännökselle

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että kunnille perustuslailla suojattu itsehallinto ei edellytä kaikille kunnille suoraan lain nojalla maksettavaa korvausta sote-uudistukseen liittyvistä omaisuusjärjestelyistä. Tämän sijasta valiokunta asetti lausunnossaan seuraavat reunaehdot voimaanpanolakiin edellyttämälleen sääntelylle:

- sääntelyn tarkoituksena on turvata *kunnan itsehallinto* ja *mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan*
- sääntely kohdistuu *yksittäisen kunnan talouteen*
- sääntelyn edellytykset tulee kytkeä *uudistuksesta aiheutuviin ongelmatilanteisiin*
- sääntely liittyy *kunnan omaisuuteen liittyviin omaisuusjärjestelyihin*

Perustuslakivaliokunnan rajauksilla on olennainen merkitys, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämisvastuun siirron seurauksena erityisesti kuntien käyttötalouteen kohdistuu merkittäviä muutoksia. Valiokunta kuitenkin rajasi voimaanpanolakiin edellyttämänsä sääntelyn nimenomaisesti *yksittäiselle kunnalle* suoraan *uudistuksesta johtuviin, kunnan omaisuuteen* kohdistuviin muutoksiin ja niistä aiheutuviin *ongelmatilanteisiin*, edellyttäen, että muutokset *uhkaavat kunnan itsehallintoa sekä mahdollisuutta päättää itsenäisesti taloudestaan*.

Perustuslakivaliokunnan rajaus on erittäin perusteltu, sillä kunnan käyttötalouteen kohdistuvia muutoksia rajataan merkittävällä tavalla kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla. *Voimaanpanolakiin lisättävällä sääntelyllä ei siten rajata tai kompensoida niitä muutoksia, jotka aiheutuvat esimerkiksi kunnan käyttötalouden volyymin pienentymisestä*.

Kunnan taloudellinen itsemääräämisoikeus perustuslakivaliokunnan käytännössä

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kunnan taloudellisen itsemääräämisoikeuden säilymistä on vakiintuneesti arvioitu seuraavien näkökulmien kautta:
- murtuuko tai mitätöityykö kunnallinen itsehallinto
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiassa mahdottomaksi
- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.

Kunnan taloudelliseen itsemääräämisoikeuteen kytkeytyy väistämättä myös rahoitusperiaate, jonka ydinsisällöksi on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintunut tulkinta, jonka mukaan kunnille tehtäviä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään.

Perustuslakivaliokunnan voimaanpanolakiin edellyttämän sääntelyn yhteydessä on siten kunnan taloudellisen itsemääräämisoikeuden säilymistä arvioitava ja tulkittava edellä mainituista lähtökohdista.

Kunnan omaisuudessa tapahtuvien muutosten ajankohdat ja muutoksista aiheutuvien taloudellisten vaikutusten aikajänne

Kunnan omaisuudessa tapahtuvat muutokset ja niistä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset tulevat ilmenemään ajallisesti seuraavasti:

Ajankohta	Tapahtuma/ omaisuus	Vaikutus	Vaikutus todettavissa
1.1.2020	Voimaanpanolain 18§: Lakisääteiset kuntayhtymät siirretään maakuntiin	Osuus kuntayhtymän peruspääomasta (jäsenosuus) poistuu kunnan taseesta ja peruspääoma pienenee vastaavalla määrällä.	Vuoden 2020 tilinpäätöksen vahvistaminen, kesäkuu 2021

1.1.2020	Voimaanpanolain 21§: Irtaimen omaisuuden siirtyminen maakunnalle	Mikäli irtaimen omaisuuden hankintamenoa on jäljellä kunnan taseessa, kunnan peruspääoma pienenee vastaavalla määrällä. Jos hankintamenoa ei ole jäljellä, taloudellinen vaikutus ei ole nähtävissä.	Vuoden 2020 tilinpäätöksen vahvistaminen, kesäkuu 2021
1.1.2020-31.12.2022	Voimaanpanolain 20§: Siirtymäkauden vuokrasopimus toimitiloista maakunnan kanssa	Kunta saa ulkoista vuokratuloa. Nettovaikutus kunnalle riippuu siitä, mitkä ovat kyseisistä toimitiloista kunnalle aiheutuvat kustannukset. Voimaanpanolain 20 §:n mukaan kunnalle maksettava vuokra kattaa kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Maakuntien maksamat vuokratulot kunnille ovat yhteensä noin 1 mrd €/ vuosi.	Ensimmäisen kerran vuoden 2020 tilinpäätöksen vahvistamisessa eli kesäkuussa 2021
1.1.2023 tai 1.1.2024, jos maakunta käyttää ns. optiovuoden	Voimaanpanolain 20 §: Siirtymäkauden vuokrasopimus on päättynyt. Kunnan kanssa on solmittu jatkosopimus tai toimitila on siirtynyt takaisin kunnan hallintaan.	Jos toimitila jää käyttämättä: Kunnan talouteen vaikuttavat vuosittain toimitilan kustannukset eli lämmitys, sähkö ym. sekä mahdollisen investointivelan hoitokulut.	Ensimmäisen kerran vuoden 2023 tilinpäätöksessä, joka vahvistetaan kesäkuussa 2024.
1.1.2026 tai 1.1.2027, jos optiovuosi ollut käytössä	Jos tila on edelleen käyttämättä, taseessa jäljellä oleva hankintameno on kirjanpitosääntöjen mukaan kirjattava kuluksi eli tehtävä ns. alaskirjaus	Vaikutus kunnan talouteen riippuu jäljellä olevan hankintamenon määrästä sekä jäljellä olevan investointivelan määrästä. Jos tila päätetään purkaa, purkamiskustannukset.	Viimeistään vuoden 2026 tai 2027 tilinpäätöksessä, joka vahvistetaan kesäkuussa 2027 tai 2028

Kuntayhtymien ja irtaimiston siirron vaikutus

Voimaanpanolain 18 §:ssä tarkoitettu lakisääteisten kuntayhtymien siirto sekä 21 §:ssä tarkoitettu irtaimiston sekä irtaimistoon sisältyvien, voimaapanolakiehdotuksen 21 §:n 3 momentissa tarkoitettujen osakkeiden siirto maakuntiin ei aiheuta kuntien tilinpäätöksissä vuonna 2020 tulosvaikutusta, koska vaikutus ehkäistään voimaanpanolain 34 §:n nojalla. Siirrot toteutetaan pienentämällä kunnan peruspääomaa, mikä tarkoittaa, ettei siirto synnytä kunnan taseeseen alijäämää.

Kunnan peruspääoman vähimmäismäärästä ei ole lain säännöksiä eikä siitä ole myöskään voimassa olevaa kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjetta. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta (2016) on todettu ainoastaan, että kunnan peruspääomaa on perusteltua vahvistaa silloin, kun sen määrä yhdessä arvonkorotusrahaston pääoman kanssa on olennaisesti ja pysyvästi pysyvien vastaavien määrää alempi.

Hallituksen esityksen 15/2017 vp. valmistelun yhteydessä on tarkasteltu siirtojen vaikutusta kuntien peruspääomiin. Tuolloin todettiin, ettei yhdenkään kunnan peruspääoma ole niin vähäinen, ettei siirtoa voitaisi toteuttaa. Kunnan taloutta kuvaavien tunnuslukujen näkökulmasta peruspääoman pienentyminen vaikuttaa kunnan omavaraisuusasteeseen. Keskimäärin siirto pienentää kunnan omavaraisuusastetta 2-5 prosenttiyksikköä. Alimmillaan muutos on noin 0,5 prosenttiyksikköä ja korkeimmillaan 11,9 prosenttiyksikköä. Omavaraisuusaste oli ennen vuonna 2015 voimaantullutta kuntalain uudistusta yksi erityisen vaikeassa taloudessa asemassa olevan kunnan arviointikriteerien tunnusluvuista eli niin sanotuista kriisikuntakriteereistä ja sille asetettu vaatimus oli 50 prosenttia. Voimassa olevassa laissa omavaraisuusaste on poistettu arviointikriteerien joukosta. Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. arvioitiin, että 36 kunnalla omavaraisuusaste putoaisi kuntayhtymäosuuksien poistumisen vuoksi alle 50 prosentin. Lisäksi hallituksen esityksessä on nostettu esille, että joissakin tilanteissa kuntien luottosopimusten ehtoja voidaan joutua tarkistamaan, jos niihin sisältyy omavaraisuusasteeseen liittyviä ehtoja.

Professori **Tuorin** selvityksessä nostetaan esille kuntien velvollisuus kattaa maakuntiin siirrettävien kuntayhtymien alijäämät. Sairaanhoitopiirien, erityishuoltopiirien ja maakunnan liittojen kuntayhtymien jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen mahdollisesti kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä maakuntaan. Kyse on siitä mahdollisesta alijäämästä, joka on kertynyt kuntayhtymän taseeseen ajalta ennen järjestämisvastuun siirtoa. Kuntalain mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymän rahoituksesta ja alijäämistä eli velvoite alijäämän kattamiseen on riippumaton maakunta- ja soteuudistuksesta eikä voimaanpanolain säännöksellä siten aseteta kunnille

mitään uutta velvoitetta. Alijäämiä on kertynyt erityisesti sairaanhoitopiirien kuntayhtymien taseisiin, mutta ne ovat pienentyneet merkittävästi. Sairaanhoitopiirien taseisiin kertyneet alijäämät olivat vuonna 2015 noin 93,5 miljoonaa euroa, mutta vuoden 2016 tilinpäätösten mukaan enää noin 36 miljoonaa euroa.

Voimaanpanolakiehdotuksen 18 §:n mukaisella kuntayhtymien siirrolla maakuntiin on myös myönteisiä vaikutuksia kunnan käyttötalouteen sekä konsernivastuisiin. Kuntayhtymien siirron yhteydessä kuntien konsernivelat pienenevät merkittävällä tavalla. Alustavien arvioiden mukaan kuntayhtymistä maakuntiin ja edelleen maakuntien yhteisesti omistamaan toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukseen olisi siirtymässä lähes 3 mrd euron velkavastuut.

Hallituksen esityksen 15/2017 vp. valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös irtaimiston siirron taloudellista vaikutusta kunnille. Siirtyvän irtaimiston osuuden määrittäminen kuntien taseiden loppusummista on pelkkien tilinpäätöstietojen perusteella hankalaa, koska kuntien tilinpäätöksissä koneet ja kalusto ilmoitetaan yhteissummana. Asiaa pystyttiin kuitenkin arvioimaan niiden kuntien osalta, joissa sosiaali- ja terveystoimi tai osia siitä on liikelaitostettu tai muodostettu eriytetyksi taseyksiköksi. Irtaimiston lyhyiden poistoaikojen sekä erityisesti huomattavasti yleistyneen koneiden, kalustojen ja laitteiden leasingrahoituksen vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen irtaimiston poistuminen kuntien omistuksesta ei näyttäisi muodostuvan ainakaan yleisellä tasolla merkittäväksi taloudelliseksi kysymykseksi. Joissakin tapauksissa siirto saattaa tosiasiassa vähentää kunnan vastuita, koska edellä mainitut leasingvastuut poistuvat kunnilta ja siirtyvät maakunnalle.

Valtiovarainministeriön tämän hetkinen arvio on, että voimaanpanolakiehdotuksen 18 §:n tarkoittamien kuntayhtymien ja 21 §:ssä tarkoitetun irtaimiston siirto ei vaaranna yhdenkään kunnan taloudellista itsemääräämisoikeutta ja kykyä vastata lakisääteisistä velvoitteistaan. Varmuudella asiasta voidaan lausua kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun siirtojen taloudelliset vaikutukset ovat todennettavissa vuoden 2020 tilinpäätöksistä eli kesäkuussa 2021.

Uudistuksen johdosta käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista aiheutuva taloudellinen vaikutus

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa kiinnitettiin erityisesti huomiota kuntien omistamiin sosiaali- ja terveydenhuollon toimitiloihin kohdistuviin muutoksiin. Valiokunta toteaa, että toimitiloille tapahtuu merkittäviä muutoksia uudistuksen toimeenpanon edetessä. Samalla kuitenkin todetaan, että muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun

muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukeskuksiin, terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen sekä digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset eli tekijät, jotka ovat osittain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirrosta riippumattomia.

Hallituksen esityksessä 15/2017 vp. on arvioitu mahdollisesti käyttämättömäksi jäävien rakennusten määriä ja taloudellista merkitystä. On mahdollista, että uudistuksen toimeenpanon edetessä noin 20 prosenttia nykyisin käytössä olevista, kuntien omistamista perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen toimitiloista tulisi poistumaan sotekäytöstä. Tämä tarkoittaisi, että mahdollisesti noin 1,2 – 1,4 milj.m2 osalta sosiaali- ja terveydenhuollon käyttö loppuisi. Suurin riski sille, että kiinteistölle ei löydetä uutta käyttötarkoitusta, on pienissä ja väestömäärältään taantuvissa, harvaan asutuissa kunnissa erityisesti silloin, jos kyseessä on laitospalvelurakennus (sekä yli että alle 20 vuotta vanhat laitospalvelurakennukset). Seuraavaksi suurin riski kohdistuu vanhoihin avopalvelurakennuksiin tiheän palveluverkon omaavalla, mutta väestömäärältään taantuvalla alueella.

Näiden edellä mainittujenkaan kolmen kiinteistötyypin kaikki rakennukset eivät tule poistumaan käytöstä, vaan ainoastaan osa niistä. Tämän suurimmalla todennäköisyydellä käytöstä kokonaan poistuvan ja vaille uutta käyttöä jäävän osuuden määräksi on arvioitu noin 528 tm2 ja arvoksi vähennetyn jälleenhankintakustannuksen menetelmää käyttäen noin 315 milj. € sekä vuosittaisiksi ylläpitokustannuksiksi noin 3 milj.€. Tilanteen arviointiin vaikuttavat kuitenkin myös sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakkaiden valinnanvapauteen liittyvät kysymykset. Asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät, mutta tilalle tulevat yksityisen palvelutuotannon tilatarpeet.

Kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa, kunnan riski muodostuu käyttämättä jäävän tilan ylläpitokustannuksista, mahdollisesta jäljellä olevasta investointivelasta sekä taseessa olevasta poistamattomasta hankintamenosta. Joissakin tilanteissa kiinteistö saattaa myös olla niin huonokuntoinen, että se on perusteltua purkaa, jolloin riskin määrään vaikuttavat myös purkukustannukset.

Jos kiinteistö jää täysin ilman käyttötarkoitusta, sen jäljellä oleva poistamaton hankintameno tulee kirjata kuluksi kolmannen käyttämättömän vuoden jälkeen. Tällöin syntyy poistamattoman hankintamenon suuruinen tulosvaikutus. Samoin, jos kiinteistö puretaan, tulosvaikutus on poistamattoman hankintamenon suuruinen. Jos kiinteistö myydään poistamatonta hankintamenoa alhaisemmalla kauppahinnalla, tulosvaikutus

on poistamattoman hankintamenon ja kauppahinnan erotus. Kunnalle taloudellisen riskin muodostava tulosvaikutus ei siis ole kiinteistön mahdollisen jällenhankinta-arvon tai oletetun markkina-arvon suuruinen.

Ensimmäiset, nimenomaan uudistuksesta eli käytännössä maakuntien palveluverkkoonsa kohdistamasta päätöksenteosta johtuvat tilanteet, jonka seurauksena kunnan omistamia sote-toimitiloja olisi jäämässä käyttämättömiksi, alkavat vaikuttaa kunnan talouteen siirtymäkauden vuokrasopimuksen päätyttyä eli vuoden 2023 aikana. Tämä tarkoittaa, että taloudelliset vaikutukset olisivat todennettavissa vuoden 2023 tilinpäätöksestä, joka vahvistetaan viimeistään kesäkuussa 2024. Jos maakunta on käyttänyt voimaanpanolakiehdotuksen 20 §:n mukaista oikeuttaan ns. optiovuoteen, niin vaikutukset siirtyvät vuodelle eteenpäin eli vuoden 2024 tilinpäätökseen, joka vahvistetaan kesäkuussa 2025.

Tyhjillään olevien toimitilojen ylläpitokustannukset, mahdollisen jäljellä olevan investointivelan aiheuttamat kustannukset, rakennuksen jäljellä oleva hankintameno kunnan taseessa sekä mahdolliset purkamiskustannukset ovat kaikki kustannuseriä, jotka ovat löydettävissä kunnan kirjanpidosta ja tilinpäätösaineistoista. Niiden aiheuttama paine kunnan taloudelle on siten laskettavissa ja esitettävissä esimerkiksi kunnallisveroprosenttiin kohdistuvana nousupaineena, jolloin voidaan arvioida niiden merkitystä kunnan taloudelliselle itsemääräämisoikeudelle.

Kunnallisveroprosentin nousupaine arvioinnin lähtökohtana

Perustusvaliokunnan lausuntokäytännössä kuntiin kohdistuvia vaikutuksia on viime aikoina arvioitu nimenomaan kunnallisveroprosenttiin kohdistuvan paineen perusteella. Kunnallisveroprosenttiin kohdistuva paine lasketaan kaavalla, jossa kulloinkin kyseessä olevan menetyksen tai vahingon määrä suhteutetaan yhden kunnallisveroprosentin kunnalle tuottamaan tuloon.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kunnallisveroprosenttiin kohdistuvan nousupaineen sekä kuntien välisten veroprosenttien erojen kasvun merkittävyyttä kuntien taloudelliselle itsemääräämisoikeudelle viime hallituskaudella mm. valtionosuusuudistuksen (HE 38/2014 vp.) sekä sote-uudistusta koskeneen hallituksen esityksen 324/2014 vp. yhteydessä.

Sote-uudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä 324/2014 vp. antamassaan lausunnossa 67/2014 vp. perustuslakivaliokunta totesi, että laskennallista veronkorotuspai-

netta koskevia laskelmia voidaan lähtökohtaisesti pitää valtiosääntöarvioinnin perustana, vaikka ne eivät välttämättä täsmällisesti ennustakaan tosiasiallisia muutoksia tulevien vuosien kunnallisverotuksessa. Tuolloin hallituksen esityksen mukaan suurin kuntakohtainen korotuspaine olisi ollut 7,4 prosenttiyksikköä. Suurimmalla osalla kunnista korotuspaine olisi ollut 1,00 – 2,99 veroprosenttiyksikköä ja 22 kunnalla 5 prosenttiyksikköä tai enemmän. Kuntien väliset veroprosenttien erot olisivat kasvaneet noin kuuden prosenttiyksikön erosta yli kaksinkertaiseksi. Kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta piti syntymässä olleita vaikutuksia joidenkin kuntien osalta merkittävinä ja joidenkin kuntien osalta erittäin merkittävinä. Lisäksi sekä lausunnossa 67/2014 vp. että 75/2014 vp. valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kunnallisveroprosenttiin kohdistuva nousupaine olisi johtunut yksinomaan lainsäätäjän toimista.

Viime hallituskaudella toteutetun kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän muutoksen (HE 38/2014 vp.) yhteydessä veroprosenttien korotustarve arvioitiin mediaaniarvona 0,65 prosenttiyksikön suuruiseksi. Korkeimmillaan se oli yksittäisillä kunnilla 5,66 prosenttiyksikköä ja valtionosuusmenetykset 8,8 prosenttia käyttömenoista. Perustuslakivaliokunta piti tuolloin lausunnossaan 16/2014 vp. tärkeänä, että eniten valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä, mutta hyväksyi muutoin muutoksen toteuttamisen. Perustuslakivaliokunta on muutoin erityisesti valtionosuuksia koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt veroprosenttien korotustarpeen lisäksi erikseen huomiota kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta siihen, että kunnilla on erilaiset mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunnan noudattaman lausuntokäytännön johdosta on vahvat perusteet sille, että sote-uudistuksesta välittömästi seuraavia, kuntien omaisuuteen kohdistuvia muutoksia ja muutoksista aiheutuvia paineita yksittäisen kunnan taloudelle arvioitaisiin kunnallisveroprosenttiin kohdistuvan nousupaineen avulla. Tällöin kunnan taloudellista tilannetta, kantokykyä sekä mahdollisuuksia selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan ja säilyttää taloudellinen itsemääräämisoikeutensa olisi mahdollista arvioida kokonaisuutena.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista voidaan päätellä, että perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä sangen korkeitakin laskennallisia korotustarpeita, etenkin, jos korotustarve ei samalla johda kunnallisveroprosenttien entistä suurempaan eriytymiseen. Esimerkiksi yhden prosenttiyksikön korotustarvetta ei ole valiokunnan lausunto-

käytännössä vielä pidetty ongelmia aiheuttavana. Voimaanpanolain sääntelyä harkittaessa on perusteltua ottaa huomioon myös kuntalain (410/2015) 118 §:n tarkoittamassa, erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyssä käytettävä, kuntien välisiä kunnallisveroprosenttien eroja kuvaava raja-arvo. Kuntalain 118 §:n 3 momentin mukaan yksi raja-arvoista täyttyy, jos kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroveroprosentti.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä tai kuntalain 118 §:n raja-arvioista ei voida kuitenkaan suoraan tehdä prosentti- tai euromääräisiä johtopäätöksiä voimaanpanolain sääntelyä harkittaessa. Uudistuksen yhteydessä kunnallisveroprosenttien tasossa tapahtuu merkittävä kertaluonteinen muutos, joka on huomioitava myös voimaanpanolakiin lisättävää säännöstä arvioitaessa. Koko uudistuksen seurauksena kuntien käyttötalous keskimäärin puolittuu ja kunnallisveroprosentteja leikataan noin 12,47 prosenttiyksiköllä. Tämän seurauksena kunnallisveroprosentit tulevat asettumaan aivan eri tasolle kuin tällä hetkellä. Kuntien taloudellisen tilanteen kannalta erittäin suuri merkitys on kuitenkin sillä, että yhden kunnallisveroprosentin tuotto kunnalle pysyy vähintään samana tai todennäköisesti hieman jopa nousee verovähennysten painopisteen muuttuessa. Tällä hetkellä (vuosi 2017) keskimääräinen kunnallisveroprosentin tuotto asukasta kohden on 184 euroa asukasta kohden. Korkeimmillaan tuotto on 358 euroa ja matalimmillaan 93 euroa asukasta kohden.

Voimaanpanolakiin edellytetyn sääntelyn toteuttaminen

Omaisuusjärjestelyjä koskeviin voimaanpanolain säännöksiin sisältyy jo nyt kolmen vuoden siirtymäaika, jolla merkittävästi lievennetään järjestelyjen kuntiin kohdistuvia vaikutuksia ja annetaan kunnille aikaa sopeutua tilanteeseen. Alustavien, hyvin karkeiden arvioiden perusteella kunnat tulevat saamaan kolmen vuoden ajan noin 1 mrd euroa vuosittain siirtymäkauden vuokrina. Yksittäisten kuntien osalta tilannetta ja vuokratulojen vaikutusta yksittäisen kunnan talouteen voidaan yksityiskohtaisemmin arvioida sen jälkeen, kun Maakuntien Tilakeskuksen parhaillaan käynnissä olevat, kuntakohtaiset selvitykset toimitiloista saadaan kevään 2018 aikana päätökseen.

Rahallisen avustuksen lisäksi on myös käytettävissä useita muita keinoja, joilla kuntia voidaan tarvittaessa tukea. Jo hallituksen esityksen 15/2017 valmisteluvaiheessa hallitus linjasi, että kunnille tullaan tarjoamaan asiantuntijatukea käyttämättömäksi jääneiden toimitilojen myymiseen ja jalostamiseen liittyen. Avustuksen vaihtoehtona voisi ehkä olla joissakin tilanteissa myös kiinteistökauppa valtion osoittaman ostajan

kanssa. Tämä vaihtoehto kuitenkin edellyttäisi, että kohde siirtyisi ostajalle maapohjineen.

Parhaillaan on myös käynnissä valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (TEAS) puitteissa hanke, jossa selvitetään kuntien rakennuskannan tilaa sekä keinoja nostaa kuntien tilatehokkuutta. Hankkeen yhtenä tavoitteena on saada tietoja mm. rakennusten kunnosta ja myös tyhjillään olevien tilojen määristä. Vaikka täsmällisempiä tietoja saadaan vasta kyseisen TEAS-selvityksen valmistuessa eli vuodenvaihteessa 2017/2018, voidaan jo tässä vaiheessa olettaa, että kuntien omistuksessa on rakennuksia, jotka olisi perusteltua poistaa kokonaan käytöstä ja purkaa. Näihin rakennuksiin todennäköisesti myös sote-käytössä olevia rakennuksia. Rakennuskannan uudistumiseen tähtäävää kehitystä olisi myös valtion toimesta järkevää ja perusteltua kannustaa ja selvityshankkeen yhtenä tavoitteena onkin saada aikaan järjestelmä, jolla kuntia voitaisiin kannustaa purkamispäätösten tekemiseen.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaissa on myös edelleen voimassa säännös harkinnanvaraisesta valtionosuuden korotuksesta. Kunnan valtionosuutta voidaan korottaa, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella **valtiovarainministeriö ehdottaa**, että voimaanpanolakiin lisättäisiin seuraava säännös:

§ Avustus kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä aiheutuvien kuntataloudellisten ongelmien hoitamiseen

Kunnalla on oikeus saada valtiolta avustusta, jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olennaisesti vaarantuu tässä luvussa säädetyistä, kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä.

Kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä syntyneiden välittömien kustannusten ja hyötyjen määrää, kunnan taloudellista tilannetta ja merkitystä kunnan mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan arvioidaan valtiovarainministeriön ja asianomaisen kunnan välisessä neuvottelussa. Kustannusten ja hyötyjen merkitystä kunnan taloudelle arvioidaan niistä aiheutuvan kunnallisveroprosentin olennaisen laskennallisen korotustarpeen perusteella.

Kunnan on tehtävä 1 momentissa tarkoitettu hakemus valtiovarainministeriölle viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä. Jos maakunta on käyttänyt 20 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, kunnan on tehtävä hakemus viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Avustuksen myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia lukuun ottamatta sen 6 ja 7 §:ää sekä 4 ja 5 lukua.

Yksityiskohtaiset perustelut:

Pykälässä säädettäisiin avustuksesta, joka liittyisi kunnan omaisuuteen kohdistuviin, voimaanpanolain 4 luvussa säädettäviin järjestelyihin ja välittömästi näistä järjestelyistä johtuviin kuntataloudellisiin ongelmiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kunnan oikeudesta avustukseen. Momentin mukaan kunnalla olisi oikeus saada valtiolta avustusta, jos kunnan taloudellinen asema ja mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olisi olennaisesti vaarantunut voimaanpanolain 4 luvussa säädetyistä, kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä. Pykälässä tarkoitettu avustus olisi siis tarkoitettu niiden kuntataloudellisten ongelmien ratkaisemiseen, jotka kunnalle mahdollisesti aiheutuisi nimenomaan kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien järjestämisvastuun siirron seurauksena kuntien talouteen kohdistuu myös muita merkittäviä muutoksia. Näitä kunnan talouteen kohdistuvia muita muutoksia, kuten esimerkiksi valtionosuuksien määrässä tai muissa kunnan tuloissa tapahtuvia muutoksia, rajataan uudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuuslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla eikä tässä pykälässä säädettävä avustusmenettely kohdistu näihin muutoksiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin avustuksen myöntämiseen liittyvästä prosessista. Avustusta hakeneen kunnan ja valtiovarainministeriön välisessä neuvottelussa arvioitaisiin kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä syntyneiden välittömien kustannusten ja hyötyjen määrää, kunnan taloudellista tilannetta ja merkitystä kunnan mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan. Kunnan hakemus ja hakemukseen liittyvän prosessin käynnistyminen ei siis edellyttäisi, että kunta olisi jo päättänyt kunnallisveroprosentin nostosta tai muista talouteensa kohdistuvista toimista.

Kunnalle aiheutuneita välittömiä kustannuksia olisivat kustannukset, joiden syntymiseen kunta ei olisi voinut omilla toimillaan vaikuttaa tai niitä vähentää, vaan kustannukset olisivat suoraan lainsäädännöstä ja sen seurauksena esimerkiksi maakunnan päätöksenteosta johtuneita. Kunnan omaisuuteen kohdistuneista järjestelyistä syntyneet välittömät kustannukset kunnan olisi pystyttävä todentamaan kirjanpitonsa ja

muiden selvitysten avulla. Kunnalle aiheutuneiden välittömien kustannusten lisäksi kunnan ja valtiovarainministeriön välisessä neuvottelussa arvioitaisiin myös voimaanpanolain 4 luvussa säädettyjen järjestelyjen tuottamia hyötyjä tai kustannussäästöjä kunnalle. Tässä tarkoitettuja hyötyjä tai kustannussäästöjä kunnalle saattaisi syntyä esimerkiksi silloin, jos kunnan maakunnalta saama vuokratuotto mahdollistaisi kunnan taloudellisen tilanteen kohentamisen. Tilannetta neuvotteluissa arvioitaessa otettaisiin myös huomioon kunnan mahdollisuudet omilla toimillaan pienentää ja rajoittaa kunnan taloudellisia ongelmia, mutta kunnan oma aktiivisuus ja sen päättämät uudet sopeutustoimet taloudellisen tilanteen edistämiseksi eivät sellaisinaan tarkoita, että kunnalla olisi vähäisempi oikeus avustuksen saamiseen.

Kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen merkitystä kunnan mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan arvioitaisiin kunnallisveroprosenttiin kohdistuvan laskennallisen nousupaineen avulla. Tämä tarkoittaisi, että tilannetta kokonaisuutena eli kunnalle aiheutuneita välittömiä kustannuksia sekä kunnan mahdollisesti saamia hyötyjä arvioitaisiin suhteessa yhden kunnallisveroprosentin kunnalle tuottamaan tuloon. Kunta olisi oikeutettu 1 momentissa tarkoitettuun avustukseen, jos kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve olisi olennainen kunnan taloudellinen asema huomioon ottaen ja aiheuttaisi tilanteen, jossa kunnan mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan olisi olennaisesti vaarantunut.

Kunnan mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan vaarantuisi esimerkiksi silloin, jos kunta olisi pelkästään kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen vuoksi pakotettu tekemään olennaisia talouden ja toiminnan sopeutustoimia välttyäkseen kunnallisveron korotukselta. Pykälässä ei säädettäisi yksiselitteisestä ja ehdottomasta prosenttirajasta, vaan ratkaisevaa olisi, miten olennaiseksi laskennallinen korotustarve olisi osoittautumassa kunnan taloudellinen tilanne huomioon ottaen. Täsmällistä ja ehdotonta prosenttirajaa tai euromääräistä rajaa ei asetettaisi, koska voimaanpanolain 4 luvussa säädettävien, kunnan omaisuuteen kohdistuvien muutosten toteutuminen ja vaikutusten todennettavuus ulottuu vähintään vuoteen 2026 ja joissakin tapauksessa vuoteen 2027 saakka. Lisäksi on otettava huomioon, että kaikkien kuntien kunnallisveroprosentit leikkautuvat vuonna 2020 eikä tällä hetkellä voida varmuudella ennustaa miten ne leikkautumisen jälkeen, aina vuoteen 2026 tai 2027 saakka kehittyvät.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin määräajasta, jonka puitteissa kunnan tulisi avustusta hakea. Hakemus tulisi tehdä viimeistään vuoden 2026 loppuun mennessä, tai jos maakunta olisi käyttänyt voimaanpanolain 20 §:n 2 momentin mukaista oikeuttaan vuokrasopimuksen pidentämiseen, kunnan olisi tehtävä hakemus viimeistään vuoden 2027 loppuun mennessä. Määräajan asettamisella varmistettaisiin, että taloudellisten

ongelmien suora yhteys kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevaan uudistukseen voitaisiin aukottomasti osoittaa. Kunta voisi hakea avustusta vain kerran, jotta kunnan omaisuuteen kohdistuvista järjestelyistä aiheutuneiden välittömien kustannusten merkitystä kunnan taloudelle voitaisiin arvioida kokonaisuutena. Lisäksi on otettava huomioon, että kunnan on joka tapauksessa tehtävä ratkaisuja esimerkiksi käyttämättömäksi jääneen toimitilan suhteen myös kirjanpitosäännösten perusteella.

Avustuksen myöntämiseen sovellettaisiin muutoin soveltuvin osin valtionavustuslakia. Valtionavustuslain muutoksenhakusäännösten mukaisesti kunnalla olisi oikeus ensin tehdä oikaisuvaatimus ja sen jälkeen edelleen valittaa valtiovarainministeriön päätöksestä hallinto-oikeuteen. Mahdollisuus saattaa asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi turvaisi kunnan oikeudellista asemaa.

Yhteenveto

Valtiovarainministeriö katsoo, että edellä esitetty säännös voimaanpanolain täydentämiseksi täyttää perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt vaatimukset sääntelylle. Lisäksi sääntely täyttää valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myös professori Tuorin selvityksessä sekä Finanssivalvonnan lausunnossa esitetyt edellytykset. Kuntaliiton lausunnossa sekä hallintovaliokunnan kuultavina olleiden kuntien lausunnoissa on edellytetty, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Edellä esitetty sääntely turvaa valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kuntien taloudellisen itsemääräämisoikeuden.

Käsittely sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

Valtiovarainministeriölle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa omaisuusjärjestelyjä ja niihin liitännäisiä asioita koskivat vain Espoon kaupungin rahoitusjohtaja Ari Konttaksen sekä Suomen Kuntaliiton lausunnot.

Rahoitusjohtaja Ari Konttas on lausunnossaan esittänyt, että
- kuntayhtymien omaisuudesta olisi maksettava vuokraa
- kuntien toimitilojen vuokrauksen lisäksi vuokraa olisi maksettava myös irtaimesta omaisuudesta
- kunnilta vuokratun omaisuuden vuokran pitäisi pitää sisällään myös muut kuin vuosikorjaukset
- vuokran määräytymisessä pitäisi käyttää kustannusindeksiä
- arvonlisäverotuksen osalta pitäisi huolehtia siitä, että valinnanvapausjärjestelmän piiriin tulevien arvonlisäkustannukset otetaan huomioon
- maakunnille tulisi siirtää kaikki kuntien vuokra- ja leasingsopimukset

- omaisuusjärjestelyistä aiheutuu kuntasektorin ja sosiaalisen asuntotuotannon osalta 100-500 milj. euron lisäkustannus, jos kuntien riskiluokitus muuttuu.

Omaisuusjärjestelyjä koskeva kuntien rahoitusavustussäännös (Vastine StV:lle 18.5.)

- **Suomen Kuntaliitto** on katsonut lausunnossaan, että valtiovarainministeriön hallintovaliokunnalle esittämä kuntien omaisuusjärjestelyistä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia kompensoiva voimaanpanolain 35 §:n säännös, jota myös hallintovaliokunta esittää lausunnossaan, ei vastaa perustuslakivaliokunnan esittämää sääntelyä. Suomen Kuntaliitto on esittänyt asiasta oman sääntelyvaihtoehdon. Kuntaliiton lausunnon liitteenä on professori Kaarlo Tuorin lausuntoja, joista viimeisin on annettu 23.2.2018.
-
- Professori Tuori on katsonut perustuslakivaliokunnan lausunnon edellyttävän korvaussääntelyltä neljää asiaa: säädännäisyyttä, erillisyyttä, yleisyyttä ja subjektiivisen oikeuden takaavaa. Tuori on katsonut, että ministeriön esitys ei täytä erityisesti subjektiivisen oikeuden ja yleisyyden vaatimusta, koska
- - säännös antaa yksipuolisen oikeuden ministeriölle ratkaista korvausasian eikä kunta ole tasapuolisessa asemassa,
- - säännöksessä ei määritellä ennakoitavissa olevia ministeriön kriteereitä avustuksen saamiseen tai korvauksen määrään ja kunnan oikeus korvaukseen jää siten pitkälti harkinnanvaraiseksi.
- - viittaus ”olennaiseen taloudellisen aseman vaarantumiseen” viittaa kriisikuntamenettelyyn, vaikka valiokunta edellytti, että ”taloudellinen itsehallinto vaarantuu”. Tuori on ehdottanut, että säännöstä tulisi tältä osin muuttaa seuraavasti: ” itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventuminen kunnallisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla”.
-
-
-

Valtiovarainministeriön vastine

Valtiovarainministeriö viittaa ensinnäkin hallintovaliokunnalle 12.12.2017 antamaansa vastineeseen, jossa ministeriö on käynyt läpi perustuslakivaliokunnan lausunnon ja lausunut myös professori Tuorin 15.9.2017 esittämästä lausunnosta. Valtiovarainministeriö ei esitä lausunnon perusteella muutoksia sääntelyyn.

Valtiovarainministeriö toistaa aiemmassa vastineessa olevan kantansa, jonka mukaan valiokunta kytki avustussäännöksen tilanteisiin, joissa avustussääntelyllä turvataan *kunnan itsehallinto* ja *mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan ja kompensoidaan uudistuksesta aiheutuvia ongelmatilanteita.* Valtiovarainministeriö viittaa edelleen

kunnan taloudellisen itsemääräämisoikeuden säilymistä koskevaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, jossa asiaa on vakiintuneesti arvioitu seuraavien näkökulmien kautta:
- murtuuko tai mitätöityykö kunnallinen itsehallinto
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiassa mahdottomaksi
- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ministeriön ja hallintovaliokunnan sekä Suomen Kuntaliiton esityksissä on yhtäläistä lähinnä rahoitusavustushakemuksen aikataulu. Muilta osin esitykset poikkeavat toisistaan huomattavasti.

Ministeriö katsoo, että Suomen Kuntaliiton esittämää sääntelyä ei ole kytketty perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin kunnallisen itsehallinnon vaarantumiseen, vaan sääntelyllä pyritään kompensoimaan laajasti kuntien omaisuusjärjestelyistä aiheutuvia riskejä. Tältä osin ministeriö viittaa myös professori Tuorin lausuntoon 21.12.2017, jossa Tuori katsoi Kuntaliiton säännöksen olevan ”helppo soveltaa” mutta ”määrällisen kriteeristön täsmällisyyden kääntöpuolena on kuitenkin laadullisen kriteerin –itsehallintoa vaarantavan itsenäisen taloudellisen päätösvallan häivyttäminen.” Lisäksi Tuori on esittänyt 1 momenttia muutettavaksi siten, että ”olennainen vaarantuminen” korvattaisiin ”itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventuminen kunnallisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla”.

Valtiovarainministeriö katsoo, että korvauskynnystä tulkittaessa on otettava huomioon myös kunnan taloudellinen tila eivätkä pelkät raja-arvojen ylitykset siten kuvaa, kaventuuko kunnan taloudellinen liikkumavara siten, että kunnallinen itsehallinto vaarantuu. Valtiovarainministeriö yhtyy Tuorin tulkintaan, ettei rahoitusavustussäännöksen soveltamista voida kytkeä vain ns. kriisikuntatilanteisiin, vaan säännöstä pitää soveltaa myös tilanteissa, joissa kunnan tosiasiallinen liikkumavara kaventuu olennaisesti. Kun kuntien koko, kantokyky, taloudelliset olosuhteet (mm. veroprosentin tuotto/asukas) ja sopeuttamismahdollisuudet vaihtelevat merkittävästi ja kompensaatiosääntelyä sovellettaisiin pitkän ajan kuluttua (vuosina 2026/2027), on kompensaatiosäännöstä erittäin vaikea kytkeä numeerisiin raja-arvoihin. Tämän perusteella valtiovarainministeriö katsoo, että säännökseen on ministeriölle jätettävä harkintavaltaa.

Valtiovarainministeriö on laatinut koelaskelman Suomen Kuntaliiton esittämästä 3 milj. euron korvauskynnyskriteeristä kolmen eri kunnallisveroprosentin tuoton perusteella (alin 93€/as, keskimääräinen 184 €, suurin 358 € kunnallisverotuotto/asukas) erikokoisissa kunnissa (8 000-80 000 asukasta). Laskelma osoittaa, että esitetty raja ei kuvaa tilanteita, joiden perusteella summa nimellisestä suuruudestaan huolimatta vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon.

tuotto, €/as	184	kunnallisveroprosentin laskennallinen korotuspaine, %-yks.
asukasmäärä	8 000	2,04
asukasmäärä	20 000	0,82
asukasmäärä	40 000	0,41
asukasmäärä	80 000	0,20

tuotto, €/as	93	kunnallisveroprosentin laskennallinen korotuspaine, %-yks.
asukasmäärä	8 000	4,03
asukasmäärä	20 000	1,61
asukasmäärä	40 000	0,81
asukasmäärä	80 000	0,40

tuotto, €/as	358	kunnallisveroprosentin laskennallinen korotuspaine, %-yks.
asukasmäärä	8 000	1,05
asukasmäärä	20 000	0,42
asukasmäärä	40 000	0,21
asukasmäärä	80 000	0,10

Valtiovarainministeriö viittaa hyväksyttävän veronkorotuspaineen osalta myös aiemmin 12.12.2017 vastineessaan esittämään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä sangen korkeitakin laskennallisia korotustarpeita, etenkin, jos korotustarve ei samalla johda kunnallisveroprosenttien entistä suurempaan eriytymiseen. Esimerkiksi yhden prosenttiyksikön korotustarvetta ei ole valiokunnan lausuntokäytännössä vielä pidetty ongelmia aiheuttavana. Tämän perusteella ministeriö Kuntaliiton esittämä 0,25 prosenttiyksikön veronkorotuspainekynnys ei vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Uudistukseen liittyvän kunnallisveroprosenttien alentamisen jälkeen kunnallisveroprosentin yksikkötuotto ei laske, vaan todennäköisesti hieman jopa nousee, kun verovähennyksiä siirretään valtionverotuksen puolelle.

Valtiovarainministeriö katsoo, että kuntien muutoksenhakumahdollisuus turvaa osaltaan kuntien asemaa säännöksen soveltamisessa, eikä säännökseen ole kuntien eri soveltamisolosuhteiden perusteella kytkettävissä hallintoriitamenettelyä tarkkojen kriteerien määrittelyongelmien vuoksi.

Valtiovarainministeriön vastine:

Kuntayhtymien ja omaisuuden vuokraaminen

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle annettuun vastineeseen 8.12.2017 ja siinä luvussa 15 esitettyihin omaisuusjärjestelyjä koskevaan vastineeseen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että kuntayhtymien omaisuuden vuokraaminen ei varmistaisi maakuntien käyttöön riittäviä toimitiloja tai omaisuutta ja heikentäisi myös tulevaisuudessa toiminnan kehittämistä.

Konttaksen esityksestä ei käy ilmi, tarkoittaako Konttas, että maakunnalle tulisi säätää pysyvä velvollisuus käyttää kuntien nykyisiä sote-käytössä olevia tiloja vai kohdistuuko kritiikki siirtymäkauteen. Siirtymäkautena (3+1 vuotta) maakunnalla on velvollisuus vuokrata kuntien sote-käytössä olevat toimitilat. Pidempi vuokrakausi heikentäisi olennaisesti maakuntien kykyä tehostaa toimintaansa. Kun toiminnan digitalisoiminen vähentää toimitilojen tarvetta, tällainen velvoite olisi maakunnan toiminnan kehittämisen näkökulmasta kohtuuton.

Irtaimiston osalta valtiovarainministeriö viittaa 12.12.2017 esittämäänsä arvioon irtaimiston siirron vaikutuksista ja katsoo, että irtaimiston vuokra vaikeuttaisi toiminnan kehittämistä eikä irtaimiston vuokralla ole kunnille lyhyiden poistoaikojen vuoksi olennaista taloudellista merkitystä.

Kuntien vuokra- ja leasingsopimuksien siirron osalta valtiovarainministeriö toteaa, että kuntien sote-toimitiloja ja irtaimistoa koskevat vuokra- ja leasingsopimukset siirtyvät lähtökohtaisesti maakunnille. Kunta ja maakunta voivat kuitenkin voimaanpanolain perusteella sopia asiasta toisin. Ainoa siirtoa koskeva poikkeus koskee lunastusvelvoitteen alaisia toimitilojen leasingsopimuksia (voimaanpanolain 22 §), jotka eivät siirry. Sääntelyn tarkoituksena on kohdella kuntien kiinteistöjärjestelyjä samalla tavoin.

Valtiovarainministeriö ei esitä lausunnon perusteella muutoksia sääntelyyn.

Vuokran määräytyminen

Voimaanpanolain 20 §:n mukaan vuokrasopimuksessa sovitun vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Mainitun pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä vuokran määräytymisestä. Asetus annetaan lakien voimaantulon jälkeen. Asetusluonnoksesta on järjestetty lausuntokierros keväällä 2017, jonka jälkeen luonnosta on jatkovalmisteltu. Uusi kuulemiskierros järjestetään 18.5-15.6. Asetusluonnoksesta järjestetään myös kuulemistilaisuus 30.5.

Asetuksen lähtökohtana on, että kunnan sisäisen vuokran järjestelmän mukainen vuokra voidaan ottaa käyttöön kunnan ja maakunnan välisessä, siirtymäkautta koskevassa vuokrasopimuksessa, jos järjestelmä on ollut kunnassa valtuuston päätöksellä käytössä ja sitä käytetään samoilla ehdoilla kunnan toiminnassa muutoinkin. Kunnan sisäisen vuokran järjestelmällä tarkoitetaan kunnan sisäistä laskentajärjestelmää, jolla kiinteistön omistamisesta ja käytöstä aiheutuneet kustannukset kohdistetaan tilojen käyttäjille. Jos Espoon vuokratasossa on otettu huomioon muutkin kuin vuosikorjaukset, Konttaksen esittämä huoli on aiheeton.

Sisäisen vuokran sijasta asetusluonnoksen mukaan kunta saisi kuitenkin valita sovellettavan vuokran määräytymisperusteen. Jos kunnalla ei ole sisäistä vuokrajärjestelmää käytössä, kunta ei ole ilmoittanut maakunnalle sisäisen vuokrajärjestelmän käyttämisestä tai kunta muutoin niin päättää, sovellettaisiin asetuksen mukaista laskennallista vuokranmääräytymisperustetta. Asetuksen mukaista vuokraa käytettäisiin myös, jos on ilmeistä, että sisäisen vuokran mukainen vuokrakustannus ylittäisi olennaisesti asetuksessa säädetyn laskennallisen vuokrakustannuksen. Laskennallinen kuukausittain maksettava vuokra koostuu pääomavuokrasta, ylläpitovuokrasta ja maapohjan osuudesta asetuksessa tarkemmin säädetysti.

Valtiovarainministeriö toteaa, että kiinteistömarkkinoilla kokonaisvuokran tarkistamisen osalta on yleisesti käytössä elinkustannusindeksi. Kiinteistöjen ylläpidon kustannusindeksi soveltuu ylläpitovuokran osuuteen. Pääomavuokran osalta sen soveltaminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Valtiovarainministeriö ei esitä lausunnon perusteella muutoksia sääntelyyn.

Arvonlisäverotusta koskevat huomiot

HE 15/2017 vp:stä sekä eduskunnassa parhaillaan käsiteltävistä HE 16/2018 vp:stä (uusi valinnanvapausmalli) sekä HE 15/2018 vp:stä (täydentävä esitys koskien maakuntien rahoituslakia) seuraa, että kunnan vuokratessa kiinteistöjä maakunnan käyttöön kunta voi hakeutua kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta verovelvolliseksi ja maakunnalle korvataan talousarviomenettelyn kautta vuokraan sisältyvä vero. Hakeutumisoikeus koskee myös kiinteistöä, joka on maakunnan käytössä valinnanvapauden alaan kuuluvassa toiminnassa. Esityksestä ei aiheudu muutoksia maakunnan käytössä olevien kiinteistöjen arvonlisäverokohteluun nykytilaan verrattuna. Esitys ei siis aiheuta muutosta myöskään vuokranantajana olevan kunnan oikeuteen vähentää kiinteistön rakentamis- tai ylläpitokustannuksiin sisältyvä vero.

Aiemmassa valinnanvapausmallissa, joka perustui maakunnan velvollisuuteen yhtiöittää valinnanvapauden (suoran valinnan ja asiakasetelien) alaan kuuluva toiminta, hakeutuminen ei olisi ollut mahdollista. HE 16/2018 vp:n mukaiseen malliin ei kuitenkaan sisälly vastaavaa yhtiöittämisvelvoitetta.

Valtiovarainministeriö ei esitä lausunnon perusteella muutoksia sääntelyyn.

Kuntien riskiluokituksen riskit

Valtiovarainministeriö toteaa, ettei Konttas perustele millään tavoin, miten arvioitu 100-500 milj. euron lisäkustannus syntyisi. Ministeriö viittaa asiassa Finanssivalvonnan 5.12.2017 hallintovaliokunnalle antamaan lausuntoon, jonka mukaan verotusoikeuden rajoitus voisi vaikuttaa kuntien riskipainoon rajoituksen voimassa ollessa, koska verotusoikeus ei tuolloin, yhden vuoden aikana, vastaisi valtion veronkanto-oikeutta. Omaisuusjärjestelyjen osalta Finanssivalvonta toteaa, että mikäli perustuslakivaliokunnan edellyttämä sääntely toteutetaan ja sillä voidaan turvata kuntien mahdollisuudet päättää omasta taloudestaan ja niiden itsehallinto, hallituksen esityksen ehdotetuilla omaisuusjärjestelyillä ei välttämättä olisi vaikutusta kuntien riskipainoon.

Valtiovarainministeriö ei esitä lausunnon perusteella muutoksia sääntelyyn.

Omaisuusjärjestelyjä koskeva kuntien rahoitusavustussäännös

Suomen Kuntaliitto on katsonut lausunnossaan, että valtiovarainministeriön hallintovaliokunnalle esittämä kuntien omaisuusjärjestelyistä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia kompensoiva voimaanpanolain 35 §:n säännös, jota myös hallintovaliokunta esittää lausunnossaan, ei vastaa perustuslakivaliokunnan esittämää sääntelyä. Suomen Kuntaliitto on esittänyt asiasta oman sääntelyvaihtoehdon. Kuntaliiton lausunnon liitteenä on professori Kaarlo Tuorin lausuntoja, joista viimeisin on annettu 23.2.2018.

Professori Tuori on katsonut perustuslakivaliokunnan lausunnon edellyttävän korvaussääntelyltä neljää asiaa: säädännäisyyttä, erillisyyttä, yleisyyttä ja subjektiivisen oikeuden takaavaa. Tuori on katsonut, että ministeriön esitys ei täytä erityisesti subjektiivisen oikeuden ja yleisyyden vaatimusta, koska
- säännös antaa yksipuolisen oikeuden ministeriölle ratkaista korvausasian eikä kunta ole tasapuolisessa asemassa,
- säännöksessä ei määritellä ennakoitavissa olevia ministeriön kriteereitä avustuksen saamiseen tai korvauksen määrään ja kunnan oikeus korvaukseen jää siten pitkälti harkinnanvaraiseksi.
- viittaus ”olennaiseen taloudellisen aseman vaarantumiseen” viittaa kriisikuntamenettelyyn, vaikka valiokunta edellytti, että ”taloudellinen itsehallinto vaarantuu”. Tuori on ehdottanut, että säännöstä tulisi tältä osin muuttaa seuraavasti: ” itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventuminen kunnallisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla”.

Valtiovarainministeriön vastine

Valtiovarainministeriö viittaa ensinnäkin hallintovaliokunnalle 12.12.2017 antamaansa vastineeseen, jossa ministeriö on käynyt läpi perustuslakivaliokunnan lausunnon ja lausunut myös professori Tuorin 15.9.2017 esittämästä lausunnosta. Valtiovarainministeriö ei esitä lausunnon perusteella muutoksia sääntelyyn.

Valtiovarainministeriö toistaa aiemmassa vastineessa olevan kantansa, jonka mukaan valiokunta kytki avustussäännöksen tilanteisiin, joissa avustussääntelyllä turvataan *kunnan itsehallinto* ja *mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan ja kompensoidaan uudistuksesta aiheutuvia ongelmatilanteita.* Valtiovarainministeriö viittaa edelleen

kunnan taloudellisen itsemääräämisoikeuden säilymistä koskevaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, jossa asiaa on vakiintuneesti arvioitu seuraavien näkökulmien kautta:
- murtuuko tai mitätöityykö kunnallinen itsehallinto
- asetetaanko kunnan toiminnalle sellaisia esteitä, jotka tekisivät oman taloudenpidon tosiasiassa mahdottomaksi
- onko velvoitteen suuruus sellainen, että se estää kuntia päättämästä taloudestaan.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ministeriön ja hallintovaliokunnan sekä Suomen Kuntaliiton esityksissä on yhtäläistä lähinnä rahoitusavustushakemuksen aikataulu. Muilta osin esitykset poikkeavat toisistaan huomattavasti.

Ministeriö katsoo, että Suomen Kuntaliiton esittämää sääntelyä ei ole kytketty perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin kunnallisen itsehallinnon vaarantumiseen, vaan sääntelyllä pyritään kompensoimaan laajasti kuntien omaisuusjärjestelyistä aiheutuvia riskejä. Tältä osin ministeriö viittaa myös professori Tuorin lausuntoon 21.12.2017, jossa Tuori katsoi Kuntaliiton säännöksen olevan ”helppo soveltaa” mutta ”määrällisen kriteeristön täsmällisyyden kääntöpuolena on kuitenkin laadullisen kriteerin –itsehallintoa vaarantavan itsenäisen taloudellisen päätösvallan häivyttäminen.” Lisäksi Tuori on esittänyt 1 momenttia muutettavaksi siten, että ”olennainen vaarantuminen” korvattaisiin ”itsenäisen taloudellisen päätösvallan kaventuminen kunnallisen itsehallinnon vaarantavalla tavalla”.

Valtiovarainministeriö katsoo, että korvauskynnystä tulkittaessa on otettava huomioon myös kunnan taloudellinen tila eivätkä pelkät raja-arvojen ylitykset siten kuvaa, kaventuuko kunnan taloudellinen liikkumavara siten, että kunnallinen itsehallinto vaarantuu. Valtiovarainministeriö yhtyy Tuorin tulkintaan, ettei rahoitusavustussäännöksen soveltamista voida kytkeä vain ns. kriisikuntatilanteisiin, vaan säännöstä pitää soveltaa myös tilanteissa, joissa kunnan tosiasiallinen liikkumavara kaventuu olennaisesti. Kun kuntien koko, kantokyky, taloudelliset olosuhteet (mm. veroprosentin tuotto/asukas) ja sopeuttamismahdollisuudet vaihtelevat merkittävästi ja kompensaatiosääntelyä sovellettaisiin pitkän ajan kuluttua (vuosina 2026/2027), on kompensaatiosäännöstä erittäin vaikea kytkeä numeerisiin raja-arvoihin. Tämän perusteella valtiovarainministeriö katsoo, että säännökseen on ministeriölle jätettävä harkintavaltaa.

Valtiovarainministeriö on laatinut koelaskelman Suomen Kuntaliiton esittämästä 3 milj. euron korvauskynnyskriteeristä kolmen eri kunnallisveroprosentin tuoton perusteella (alin 93€/as, keskimääräinen 184 €, suurin 358 € kunnallisverotuotto/asukas) erikokoisissa kunnissa (8 000-80 000 asukasta). Laskelma osoittaa, että esitetty raja ei kuvaa tilanteita, joiden perusteella summa nimellisestä suuruudestaan huolimatta vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon.

tuotto, €/as	184	kunnallisveroprosentin laskennallinen korotuspaine, %-yks.
asukasmäärä	8 000	2,04
asukasmäärä	20 000	0,82
asukasmäärä	40 000	0,41
asukasmäärä	80 000	0,20

tuotto, €/as	93	kunnallisveroprosentin laskennallinen korotuspaine, %-yks.
asukasmäärä	8 000	4,03
asukasmäärä	20 000	1,61
asukasmäärä	40 000	0,81
asukasmäärä	80 000	0,40

tuotto, €/as	358	kunnallisveroprosentin laskennallinen korotuspaine, %-yks.
asukasmäärä	8 000	1,05
asukasmäärä	20 000	0,42
asukasmäärä	40 000	0,21
asukasmäärä	80 000	0,10

Valtiovarainministeriö viittaa hyväksyttävän veronkorotuspaineen osalta myös aiemmin 12.12.2017 vastineessaan esittämään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä sangen korkeitakin laskennallisia korotustarpeita, etenkin, jos korotustarve ei samalla johda kunnallisveroprosenttien entistä suurempaan eriytymiseen. Esimerkiksi yhden prosenttiyksikön korotustarvetta ei ole valiokunnan lausuntokäytännössä vielä pidetty ongelmia aiheuttavana. Tämän perusteella ministeriö Kuntaliiton esittämä 0,25 prosenttiyksikön veronkorotuspainekynnys ei vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Uudistukseen liittyvän kunnallisveroprosenttien alentamisen jälkeen kunnallisveroprosentin yksikkötuotto ei laske, vaan todennäköisesti hieman jopa nousee, kun verovähennyksiä siirretään valtionverotuksen puolelle.

Valtiovarainministeriö katsoo, että kuntien muutoksenhakumahdollisuus turvaa osaltaan kuntien asemaa säännöksen soveltamisessa, eikä säännökseen ole kuntien eri soveltamisolosuhteiden perusteella kytkettävissä hallintoriitamenettelyä tarkkojen kriteerien määrittelyongelmien vuoksi.

Liitteet

Liite 1. Hallintovaliokunnalle toimitettu vastine 7.12.2017; toimitettu sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2017

Liite 2. HE 15/2017 – Vastine hallintovaliokunnalle 7.12.2017 ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018/ LIITE 3 Pykäläkohtaiset muutosehdotukset; ote maakuntien rahoituslakiehdotuksen osalta

Liite 3. Valtiovarainministeriön tarkastelu maakuntien rahoituksen riittävyydestä 2020-luvulla

Liite 4. Valinnanvapausehdotus (HE 16/2018 vp) – perustuslakivaliokunnan 20.4. toimittamat lisäkysymykset valtiosääntöoikeuden asiantuntijoille

Liite 5. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen muutosehdotusten koonti

Liite 6. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta 8.5.2018; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp

Liite 7. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta 8.5.2018; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp

Liite 8. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp

Liite 9. Maakuntien verotusoikeudesta maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä

Liitteet

Liite 1 Hallintovaliokunnalle toimitettu vastine 7.12.2017; toimitettu sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2017

Maakuntien rahoitus ja rahoitusperiaate

Rahoitusperiaatteen toteutuminen, rahoituksen riittävyyden arviointi ja rahoituksen joustoelementit

Maakuntien rahoitus perustuisi ehdotetun mallin mukaan kattavaan valtion rahoitukseen, minkä lisäksi maakuntien käyttöön tulisi lähinnä sosiaali- ja terveyspalveluista perittävien asiakasmaksujen osuus. Malliin liittyisi merkittävä valtion ohjausrooli.

Valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla maakunnilla on olosuhteista ja maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Maakunnille kohdennettavan valtion rahoituksen periaatteista ja tarkemmista määräytymisperusteista säädettäisiin maakuntien rahoituslailla (rahoituslakiehdotus). Rahoituslailla kohdennettava valtion rahoitus olisi maakunnalle yleiskatteellista, joten maakunta päättäisi rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että maakunnille ei ehdoteta säädettäväksi verotusoikeutta. Maakuntien tulonlähteinä ovat siten valtion rahoitus, asiakas- ja käyttömaksut sekä myyntitulot. Maakunnilla ei olisi muita merkittäviä tulonlähteitä. Maakuntien rahoituksen riittävyydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Lisäksi valiokunta katsoi, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.

Professori Eija Mäkinen korostaa lausunnossaan rahoitusperiaatteen tärkeyttä maakuntien itsehallinnon varmistamisen kannalta. Rahoitusperiaatteen on maakuntien osalta oltava tiukempi kuin kuntien osalta koska maakunnilla ei ole kuntien kaltaista joustomekanismia, toiminnan laajempaa vapautta eikä verotusoikeutta. Mäkisen mukaan maakuntien rahoituslaissa määritelty säästötavoite ei ole ongelmaton perusoikeuksien toteuttamisen kannalta. Rahoitus on esityksen mukaan jo lähtökohtaisesti niukka ja lisäksi maakunnilla on kovin vähän joustomekanismeja. Joustomekanismit on rakennettu siten, että perusoikeuksien turvaamiseksi rahoitusta voidaan myöntää vain kaikille maakunnille (6 §:n 2 momentti). Rahoituslain 7 §:n mukainen harkinnanvarainen rahoitus yhdelle maakunnalle voi yksittäisessä tapauksessa, rahoitusvajeen ollessa huomattava, vaikuttaa niiden muiden maakuntien selviämiseen, joiden rahoitus juuri ja juuri muuten riittäisi. Mäkinen esittää pohdittavaksi mallia, jossa harkinnanvarainen 7 §:n 2 momentin rahoitus ei vaikuta muiden maakuntien rahoitukseen.

Kuntaliiton mukaan säästötavoitteet on 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 palveluvelvoitteisiin sitoutumattomat leikkurit eivät ole toimiva ratkaisu, vaan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeutetuista toimenpiteitä säästötavoitteen saavuttamiseksi. Kuntaliitto pitää myös ongelmana, että maakuntia varten ei ehdoteta perustettavaksi kuntatalousohjelmaa vastaavaa maakuntatalousohjelmaa, vaan maakuntien taloutta ja rahoitusperiaatteen toteutumista käsiteltäisiin suoraan julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa. Kuntaliitto toteaa, että rahoitusperiaatetta ei ole kuntatalousohjelmassakaan arvioitu riittävän yksityiskohtaisesti. Kuntaliiton mukaan olisi perusteltua luoda maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden ohjaukselle ja rahoitusedellytyksen arvioinnille yhteiset mekanismit. Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös maakuntien rahoituslain 6 §:ssä säännökseen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otetaan rahoituksessa huomioon 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.

SAK:n mukaan valtion rahoituksen kasvun rajaaminen tulee johtamaan siihen, että maakunnilla ei ole taloudellisia edellytyksiä selvitä lakisääteisistä tehtävistään väestön ikääntyessä ja entistä kalliimpien hoitomenetelmien tullessa käyttöön. Esitettyyn sotemalliin sisältyy mekaaninen kustannusten kasvun leikkuri, mikä voi vaarantaa perus-

palvelujen saatavuuden. Olennaista kuitenkin on, että kansalaiset saavat perustuslaissa jokaiselle turvatut sosiaali- ja terveyspalvelut.

STTK on huolestunut maakuntarahoituksen yleiskatteellisuudesta ja siitä, pystytäänkö riittävä ja oikeudenmukainen rahoitus sote-palveluille turvaamaan kaikissa tilanteissa.

VTV:n mukaan maakuntien rahoitusta koskevien neuvottelujen liittäminen lain 13 §:n mukaisesti osaksi julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmisteluprosessia ja maa-kuntien rahoituksen ja tehtävien asettaminen rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla tasapainoon on tarkoituksenmukaista.

Hämeen liiton mukaan maakuntien rahoituksellisesta kokonaisuudesta on vaarassa muodostua liian säädelty ja siihen sisältyy riski siitä, että lainsäädännöllä määriteltyihin tehtäviin ei muodostu maakunnissa riittävää rahoituspohjaa. Hämeen liiton mukaan maakuntien rahoituslaki luo selkeän prosessin maakuntien rahoitukselle, mutta maakunnilta puuttuvat itsehallinnon keskeiset instrumentit, kuten verotusoikeus ja mahdollisuus säädellä asiakasmaksuja. Tämän vuoksi rahoituslain toteutuminen edel-lyttää tarkkaa seurantaa. Maakunnalle voi määritellä tehtäviä ainoastaan lailla, jossa tehtävien rahoitus tulee ottaa täysimääräisesti huomioon.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Rahoitusperiaate ja rahoituksen riittävyyden arviointi

Annettaessa maakunnalle tehtäviä on rahoitusperiaatteen mukaisesti huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävien hoitamiseen. Lähes täyteen valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa tämä velvoite korostuu. Toisaalta rahoituksen perustuminen lähes täyteen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Rahoitusperiaatetta onkin tarkasteltava sekä suhteessa maakuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä tehtävistään että siihen, miten ohjausjärjestelmän kokonaisuudella tähän vaikutetaan.

Valtion rahoituksen perusteena olevien rahoituslakiehdotuksen 3 ja 4 lukuun sisältyvien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden lähtökohtana on ollut mahdollisimman hyvin maakuntatasolla eri puolilla maata palvelujärjestelmän toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Kyse on pääsääntöisesti tutkimusaineistoon perustuvista tekijöistä, joilla on selvästi osoitettua merkitystä maakunnan asukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käytön tarpeisiin ja kustannuksiin sekä keskeisistä alueellisiin

erityispiirteisiin liittyvistä olosuhdetekijöistä. Lähtökohtana on, että valittu rahoitusmalli olisi sellainen, joka varmistaa, että julkinen valta turvaa rahoituksen oikein suuntaamalla perusoikeuksien toteutumisen eri puolilla maata. Lisäksi maakuntien muuttuvista tehtävistä aiheutuvien rahoitustarpeiden huomioimiseksi rahoituslakiehdotuksen 5 §:ään sisältyy säännös tehtävien ja velvoitteiden muutosten täysimääräisestä huomioinnista valtion rahoituksessa.

Maakuntien rahoituksen riittävyyden arvioinnin kannalta keskeisimmät säännökset sisältyvät rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ään ja maakuntalakiehdotuksen 13 §:ään. Kunkin sääntelyn osalta kyse on sekä maakunnittaisesta että valtakunnan tasolla tehtävästä arvioinnista. Arviointi tapahtuu osana valtion ja maakuntien neuvotteluja, vuorovaikutusohjausta ja niihin liittyvää valmistautumista sekä JTS:n ja talousarvioesityksen laadintaa.

Rahoituslakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin perusteella valtion rahoitusta olisi vuosittaisessa tarkistuksessa korotettava myös ns. normaalin kustannusten (maakuntaindeksin muutos + 0,5-1 prosenttiyksikkö) huomioon ottamisen ylittävältä osalta, jos se olisi välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Rahoituslaissa säänneltäisiin prosessista tämän arvioinnin suorittamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin rahoitusperiaatteen toteutumisen ja rahoituslakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitetun rahoituksen riittävyyden arvioinnin kannalta keskeisestä vuotuisesta menettelystä, jossa arvioitaisiin toteutuuko palvelujen saatavuus yhdenvertaisesti koko maassa ja onko rahoituksen taso riittävä rahoitusperiaatteen toteutumiseksi. Tämä selvitys olisi olennainen väline sen arvioimiseksi, riittäkö valtion rahoitus maakuntien järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen toteutukseen vai ei, ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Selvityksen perusteella on tarkoitus saada tieto siitä, onko valtion maakunnille kohdentama rahoitus riittävä ja onko mahdollisissa ongelmatilanteissa maakunnilla mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa vai tarvitaanko palvelujen turvaamiseksi lisärahoitusta. Järjestämislain 30 §:n menettely edeltäisi JTS:n laatimista ja toimisi siten sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta perustana tälle käsittelylle. Vastaavankaltaista, joskin suppeampaa, sääntelyä on ehdotettu jonkin verran myös muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön.

Arviointia ei ole pidetty säädöstasolla tarkoituksenmukaisena rajata ennalta pelkästään yhteen selvitykseen huomioiden myös selvitysten laadinnan sekä JTS:n ja talousarvion valmisteluprosessien ajallinen ulottuvuus. Valtiovarainministeriön johdolla käytävässä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetussa neuvottelussa tarkasteltaisiin maakuntien toteutuneita kustannuksia ja rahoituksen tulevaa kehitystä. Lisäksi neuvottelussa arvioitaisiin myös sopeutustoimien tarvetta. Järjestämislakiehdotukseen sisältyvän menettelyn lisäksi

rahoituksen riittävyyden arviointi perustuisi rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaan myös muihin julkisen talouden suunnitelmaa tai valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa käytettävissä oleviin maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin selvityksiin ja tietoihin, joita voitaisiin saada esimerkiksi valtion ja maakuntien neuvotteluista. Myös muuta maakuntien talouden ja palvelujärjestelmän tilaa kuvaavaa, objektiivisesti arvioiden perusteltavissa olevaa tietoa, olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää rahoituksen korottamisperusteiden arvioinnissa. On myös mahdollista, että valtion ja maakuntien neuvottelussa saadaan asiaan vaikuttavaa uutta tietoa rahoitusperiaatteen toteutumiseen liittyen tai esimerkiksi mahdollisista maakunnassa toteutettavissa olevista kustannusten hallinnan kannalta keskeisistä toimista taikka maakuntien muihin tehtäviin liittyvistä kokonaisuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Edellä kuvattu järjestämislakiehdotukseen ja rahoituslakiehdotukseen sisältyvä arviointiprosessi on tarkoitus toteuttaa ennalta päätettyjen palvelujen saatavuutta ja maakuntien kustannuskehitystä kuvaavien indikaattorien pohjalta. Työtä tarkoituksenmukaisten indikaattorien valitsemiseksi ja kehittämiseksi tehdään osana sote- ja maakuntauudistusta (Kustannus- ja vaikuttavuustiedon kehittäminen ja tietopohjatarpeet 2017–2018). Tavoitteena on laatia arvioinnissa käytettävät mittarit, arvioida niiden toimivuutta ja mallintaa arviointia.

Rahoituksen riittävyyden arviointiin vaikuttavat moninaiset seikat, kuten maakuntien maantieteelliset ja muut olosuhteet, väestörakenne ja väestön tarpeet, uudistuksen toimeenpanon toteuttamisessa onnistuminen ja kyky sopeuttaa tarvittaessa toimintaansa. Tämän vuoksi ei ole mahdollista asettaa kaikkien 18 maakunnan toimintaa aukottomasti yhdenmukaisesti mittaavia indikaattoreita tunnuslukuineen, vaan kyse on osin myös maakunnan tunnuslukujen ja indikaattoritiedon muodostamasta kokonaistarkastelusta. Lainsäädännön tasolla tarkkaa säännöstä rahoituksen riittävyyden tai riittämättömyyden toteamiseksi on siten epätarkoituksenmukaista ja erittäin hankalaa kirjoittaa auki.

Valtion maakuntiin kohdistaman, erityisesti maakuntalain 3 lukuun perustuvan, ohjauksen tavoitteena on varmistaa samanaikaisesti rahoitusperiaatteen toteutumista kokonaisuutena ja maakunnittain sekä julkisen talouden kestävyyden turvaamista. Maakunnille lailla osoitetut tehtävät ja niihin osoitettava rahoituksen taso tulee sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon myös julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. JTS tarkistetaan vuosittain, jolloin arvioidaan toimenpiteiden riittävyyttä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ottaen huomioon kokonaistaloudellinen kehitys. Samassa yhteydessä arvioitaisiin rahoitusperiaatteen toteutumista niin koko maan kuin yksittäisen maakunnan tasolla.

Edellä kuvattu arviointityö on siksi myös perusteltua kytkeä osaksi valtion ja maakuntien vuorovaikutusta sekä JTS:n ja talousarvioesityksen laadintamenettelyä.

Valtion rahoituksen korottaminen ja rahoituksen joustoelementit

Maakuntien lähtökohdat ja kyky hoitaa niille osoitettuja tehtäviä poikkeavat jossain määrin toisistaan. Myös se, miten maakunnat onnistuvat uudistuksen toimeenpanossa, vaikuttaa keskeisesti rahoituksen riittävyyteen. Alueilla voi olla esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoitusperiaatteen toteutuminen voi vaarantua myös tilanteessa, jossa ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaa alueen tosi-asiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta.

Edellä kuvattuihin menettelyihin perustuen maakuntien rahoituksen riittävyyttä tarkastellaan perusteellisesti vuosittain ja rahoitusta tarkistetaan rahoituslakiehdotuksen 5 ja 6 §:ien mukaisesti. Rahoituslakiehdotuksen 6 § mahdollistaa valtion rahoituksen kokonaistason korottamisen, mihin asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota. Sen sijaan yksittäisen maakunnan taloudellisissa vaikeuksissa on tarkoitettu sovellettavan rahoituslakiehdotuksen 7 ja 8 §:n joustoelementtejä, ja toisaalta samanaikaisesti vuorovaikutusohjaukseen ja neuvottelumenettelyyn perustuen etsittävän mahdollisia sopeutustoimia rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi.

Jos valtion rahoitusta korotettaisiin tilapäisesti yksittäisen maakunnan kohdalla rahoituslakiehdotuksen 6 §:n nojalla, edellyttäisi tämä erillisiä jakoperusteita. Tarkistus tulisi irrottaa myös maakuntien valtion rahoituksen vuosittaisen tarkistuksen perustana olevasta rahoituspohjasta, jottei seuraavien vuosien valtakunnallinen taso muuttuisi yksittäisten määräaikaisten ratkaisujen perusteella. Joustava rahoituksen korottaminen johtaisi todennäköisesti myös ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmiin. Jos taas valtion rahoitusta korotettaisiin kokonaisuudessaan aina, kun yksittäisillä maakunnilla ilmenisi ongelmia rahoituksen riittävyydessä, valtionrahoituksen taso nousisi ja kohdentuisi myös taloudellisesti paremmassa tilanteessa oleville maakunnille epätarkoituksenmukaisella tavalla. Sen vuoksi erillissääntely yksittäisten maakuntien ongelmiin vastaamiseksi on arvioitu perustelluksi.

Maakuntien rahoituslakiin on ehdotettu niin sanottuja joustoelementtejä (7 ja 8 §) maakuntien taloudellisen tilanteen kohentamiseksi ja tehtävienhoidon turvaamiseksi sellaisissa tilanteissa, kun maakunnille kohdennettava yleiskatteinen rahoitus osoittautuisi riittämättömäksi yhden tai useamman maakunnan kohdalla.

Maakuntien rahoituslakiin ehdotetuilla joustoelementeillä ja valtion maakuntiin kohdistamalla ohjauksella on keskeinen merkitys erityisesti ”häiriötilanteissa” sen varmistamiseksi, että maakunta kykenee suoriutumaan lakisääteisistä velvoitteistaan. Ehdotettuja joustoelementtejä on tarkoitettu sovellettavan sen mukaisesti, minkä luonteisista ongelmista kulloinkin on kyse.

Rahoituslakiehdotuksen 8 §:ää on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa yhdellä tai muutamalla maakunnalla olisi vaikeuksia rahoittaa sen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut ja ongelmien arvioitaisiin johtuvan lähtökohtaisesti maakunnan omista toimista. Tällaisessa tilanteessa ei ole katsottu ensisijaisena ratkaisuna perustelluksi korottaa valtionrahoitusta tai kohdentaa muiden maakuntien rahoituksesta vähennettävää harkinnanvaraista rahoitusta maakunnan ongelmiin vastaamiseksi. Jos ongelmia ilmenisi kuitenkin useammalla kuin muutamalla maakunnalla, on tarkoitettu sovellettavan 6 §:n 2 momenttia eli valtion rahoituksen korottamista. Yksiselitteistä ongelmissa olevien maakuntien lukumäärää koskevaa rajaa ei voida kuitenkaan lakiin asettaa maakuntien ja niiden ongelmien erilaisuuden vuoksi, vaan kyse on kokonaisarvioinnista. Valmistelun lähtökohtana on ollut, että 6 ja 8 §:n soveltamisen raja kulkisi noin kolmen maakunnan kohdalla. Jos ongelmia olisi useammalla maakunnalla, ratkaisuna ei lähtökohtaisesti pitäisi olla enää yksittäisten maakuntien ongelmiin tarkoitettu 8 §. Ehdotetulla 8 §:llä on tarkoitettu vastattavan lähinnä yksittäisten maakuntien tehottomuudesta johtuviin ja 6 §:llä lähinnä rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta tai muista järjestelmäriskeistä aiheutuviin ongelmiin.

Tilanteessa, jossa 7 §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraista rahoitusta ei olisi käytettävissä eikä maakunnille kohdennettavaa valtionrahoituksen kokonaistasoa korotettaisi 6 §:n 2 momentin nojalla, ja jossa yksittäisen maakunnan tai yksittäisten maakuntien taloudelliset ongelmat ja kyvyttömyys turvata välttämättömien peruspalvelujen saatavuus aiheutuvat rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta, 8 §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen myöntämisen tulisi olla ensisijainen keino suhteessa lainaan tai valtiontakaukseen. Tällainen tilanne voi syntyä, jos rahoituslain määräytymisperusteiden kokonaisuus ei riittävästi huomioi yksittäisten maakuntien olosuhteita. Tilanteessa, jossa rahoituksen määräytymisperusteet eivät vastaa yksittäisen tai useampien maakuntien palvelutarpeista ja olosuhteista aiheutuvaa rahoituksen tarvetta, määräytymisperusteiden toimivuus ja muutostarpeet tulevat arvioitavaksi ja mahdollisesti muutettaviksi myös rahoituslakiehdotuksen 6 ja 18 §:ien (HE 57/2017 vp myötä 21 §:n) nojalla.

Rahoituslakiehdotuksen 7 §:n mukainen harkinnanvarainen rahoitusosuus on tarkoitettu vähennettävän maakuntien valtionrahoituksen kokonaisuudesta ennen rahoituksen maa-

kunnittaista kohdentamista. Kyse on pienestä osuudesta, yksittäisten maakuntien ennakoimattomiin ja tilapäisiin ongelmiin vastaamiseksi, jonka vähentämisen valtion rahoituksen kokonaisuudesta ei valmistelussa ole arvioitu vaikuttavan merkittävällä tavalla yksittäisen maakunnan asemaan. Rahoituksen toteuttaminen erillisellä valtionrahoituksella lisää pehmeän budjettirajoitteen riskiä eikä harkinnanvaraista rahoitusta ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa erillään yleiskatteisesta rahoituksesta.

Kunta- ja maakuntatalousohjelma

JTS kokoaa hallituksen julkista taloutta koskevan päätöksenteon. Siinä hallitus tarkastelee julkista taloutta kokonaisuutena ja tekee linjauksia, jotka muodostavat myöhemmälle lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelulle pitävän perustan. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä valtiontalouden kehyspäätös ohjaa ministeriöitä näiden laatiessa ehdotuksensa valtion seuraavan vuoden talousarvioon.

Maakuntalakiluonnoksen 11 §:n 1 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntien taloutta koskevan osan. Maakuntakonsernien muodostama kokonaisuus eli maakuntatalous ei tule tämänhetkisen arvion mukaan muodostamaan omaa sektoria kansantalouden tilinpidossa. Tilastokeskus päättää maakuntatalouden sektoriluokituksesta myöhemmin. Maakuntatalouden laajuus ja tehtävät huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista tarkastella maakuntataloutta omana kokonaisuutena ja asettaa sille myös rahoitusasemaa koskeva tavoite. Tämä on perusteltua myös maakuntien rahoitusmallin ja uudistukselle asetettujen julkisen talouden kestävyyttä koskevien tavoitteiden nojalla.

Nykyinen lainsäädäntö ja alempiasteinen sääntely eivät edellytä rahoitusperiaatteen tarkastelua kuntien tehtävien osalta JTS:ssa. Rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen arvioidaan sen sijaan kuntatalousohjelmassa, josta säädetään kuntalain 12 §:ssä. Kuntatalousohjelma valmistellaan osana valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä. Kuntatalousohjelma sisältää JTS:n kuntataloutta koskevan osan. Ohjelma valmistellaan JTS:n ja valtion talousarvioesityksen kanssa samanaikaisesti mutta erillisessä valmisteluprosessissa. Valtioneuvosto ei päätä kuntatalousohjelmasta, eli sillä ei ole samanlaista asemaa kuin JTS:lla.

Erillisen maakuntatalousohjelman valmistelu olisi väistämättä päällekkäistä työtä JTS:n valmistelun kanssa. Maakuntatalouden kannalta on kuitenkin merkittävintä, että osana julkisen talouden suunnitelmaa maakuntatalous ja rahoitusperiaatteen toteutumisen tarkastelu tulevat osaksi valtioneuvoston päätöksentekoa, eivätkä jää siitä kuntatalousohjelman tavoin jossain määrin irralliseksi ja erilliseksi.

Maakuntien verotusoikeus ja taloudellinen itsenäisyys

Maakunnille ei ole ehdotettu tässä vaiheessa verotusoikeutta.

Kuntaliiton mukaan maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtion rahoituksen varassa. Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa.

Helsingin ja **Lahden kaupungit** kiinnittävät huomiota maakuntien taloudellisen itsenäisyyden rajallisuuteen. Helsingin kaupunki toteaa, että kun maakunnat eivät voi hakea talouteensa ajallista joustoa velanotosta, omaisuuden myynnistä tai säätämällä kertyvää verorahoitusta omin päätöksin, eivätkä ne voi käytännössä itse suunnitella investointejaan, on niiden oman talouden päätäntävalta hyvin rajallinen. Pitkäaikaiset sopimukset palveluntuottajien kanssa, aikaisemmin päätettyjen investointien käyttökustannusten realisoituminen maakuntien maksettaviksi ja oman talouden joustomahdollisuuksien lähes täydellinen puuttuminen tuottaa suuria vaikeuksia maakuntien talouden suunnittelulle. Lahden kaupunki toteaa, että ehdotus maakunnan rahoitukseksi asettaa maakunnat hyvin tiukkaan ja joustamattomaan rahoitusraamiin, johon maakunta ei voi vaikuttaa. Kaupunki toteaa, että vastaavasti maakunnan tehtävien tulee olla yksiselitteisesti määritelty ja lainsäädännöstä tulee poistaa viittaukset maakunnan tulkinnanvaraisiin ja varsin yleisiin tehtäviin, koska ne luovat erittäin hankalan tilanteen yleisen toimivallan ja verotusoikeuden omaavien kuntien ja tulevien maakuntien rajapinnassa.

Professori Arto Haverin mukaan yleiskatteellisuus on kannatettava periaate silloin, jos rahoitus järjestetään valtionrahoituksena ja se tulisi säilyttää esityksessä, mutta se ei korvaa verotusoikeuden puuttumista.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Uudistusta valmisteltaessa on linjattu (pääministeri Sipilän hallitus 5.4.2016 linjauksissaan), että maakuntien verotusoikeuden mahdollisen käyttöönoton tulee perustua riittävän laaja-alaiseen valmisteluun, eikä sen vuoksi tällä vaalikaudella valmistella lakiesitystä maakunnallisen verotusoikeuden käyttöönotosta. Sen sijaan maakunnallisen verotusoikeuden toteuttavuudesta on tarkoitus käynnistää jatkoselvitys tällä vaalikaudella. Jatkoselvityksessä arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapaudesta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamisesta aiheutuvat tarpeet sekä sosiaali- ja terveyden-

huollon järjestämistä ja maakuntia sekä valinnanvapautta ja monikanavarahoituksen yksinkertaistamista koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen saatavat kokemukset valtionrahoituksesta ja valinnanvapauden käyttöönotosta. On tärkeää, että verotusmallivalmistelun pohjana on mahdollista arvioida muutoksen kokonaiskuvaa ja vaikutuksia. Lisäksi jatkoselvityksessä tarkastellaan verojärjestelmän selkeyden, yksinkertaisuuden, tehokkuuden ja toimivuuden kokonaisuutena turvaamiseksi ja kehittämiseksi tarvittavia toimenpiteitä sekä tulevaisuuden rahoitusmalleihin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia seikkoja.

Rahoitusmalliksi valittu kattava valtion rahoitus on edellyttänyt jossain määrin maakuntien taloudelliseen itsenäisyyteen vaikuttavia ratkaisuja. Rahoituksen perustuminen lähes täyteen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Valtion ohjausta koskevalla sääntelyllä on pyritty hillitsemään maakunnan menokehitystä. Ohjausta on käsitelty tarkemmin vastineen kohdassa ”Maakuntien valtion ohjaus”.

Maakuntien toiminnan kannalta keskeistä on maakuntien mahdollisuus päättää itse yleiskatteisen rahoituksen kohdentamisesta. Rahoituksen määräytyminen perustuu tiettyihin maakunnan tehtävien kannalta valmisteluvaiheessa käytettävissä olleilla tutkimustiedoilla keskeisimmiksi arvioituihin kustannuksia selittäviin tekijöihin. Maakunnat päättävät kuitenkin itse maakunnan tehtäviä ohjaavan lainsäädännön rajoissa, miten ne yleiskatteista rahoitustaan kohdentavat.

Maakuntien tehtävät on ehdotettu määriteltävän maakuntalaissa yleisemmällä tasolla ja tarkennettavan niitä hallinnonalakohtaisella sääntelyllä. Tehtävät ovat kuitenkin luonteeltaan ja sisällöltään hyvin erilaisia ja maakunnilla on mahdollista myös itse määritellä sitä, miten ja missä laajuudessa se hoitaa tiettyjä tehtäviä. Ehdotettu sääntelymalli tukee maakuntien mahdollisuutta päättää tehtävien hoitamisesta maakunnassa vallitsevien tarpeiden ja olosuhteiden mukaan ja on perusteltu maakuntien itsehallinnon näkökulmasta.

Rahoitusmallin kannustavuus

Maakuntien rahoituksen perustuminen lähes täyteen valtion rahoitukseen, maakuntien verotusoikeuden puute ja rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta tarkoituksenmukainen tarvetekijöihin perustuva rahoitus ei sisällä tässä vaiheessa erillisiä kannustin-mekanismeja maakunnille.

Varsinais-Suomen ELY-keskus: Uusien maakuntien rahoitus määräytyy asukas-määrän, ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetekijöiden,

kasvupalveluja kuvaavien tekijöiden sekä asukastiheyttä, vieraskielisyyttä, maatalousyrityksiä, hyvinvoinnin edistämistä, kaksikielisyyttä ja saaristoisuutta koskevien kertoimien kautta. Esitetty rahoitusjärjestelmän kriteeristö tukee liiaksi olemassa olevaa tilannetta, esimerkiksi kasvupalveluiden rahoituksessa, eikä kannusta maakunnan elinkeinoelämän kasvun tavoitteluun. Myös hyvät asiakastulokset ja resurssitehokas toiminta on pystyttävä palkitsemaan.

VTV:n mukaan esitetty rahoitusmalli voi myös tukea yhdenvertaisuuden toteutumista maakuntien välillä, mutta samalla mallissa korostuu valtion vastuu riittävän rahoituksen takaajana. Rahoitusmallin ongelmana on, ettei malli ei sisältäisi maakunnille riittävästi kannustimia innovatiivisten, kustannustehokkaiden ratkaisujen hakemiseen niille määrättyjen tehtävien järjestämisessä. Rahoitusmalli ei loisi maakunnilla kanavia hankkia valtion rahoitusta täydentävää lisärahoitusta.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien rahoitusmallia valmisteltaessa ei ole ollut vielä käytössä talous- ja tutkimustietoa maakuntamalliin perustuvasta maakuntien keskeisiä kustannuksia selittävistä tekijöistä. Sen vuoksi tässä vaiheessa rahoituksen määräytymisperusteiksi on valittu palvelujärjestelmän kustannuksia eri puolilla maata selittäviä tutkimustietoon perustuvia tekijöitä. Lisäksi on jossain määrin huomioitu olosuhde- ja väestötekijöitä. Tarkoituksena on seurata tiiviisti maakuntien rahoitusmallin ja siihen sisältyvien määräytymisperusteiden toimivuutta sekä arvioida saatavan seuranta- ja tutkimustiedon perusteella tarvetta muuttaa sääntelyä. Myös rahoituslakiehdotuksen 18 §:ään (HE 57/2017 vp:n myötä 21 §) sisältyy velvoite arvioida määräytymisperusteiden toimivuutta määräajoin.

Rahoituksen kannustintekijöitä on tarkoitus arvioida niin edellä kuvatussa määräaikaiskuin veromalliarvioinnissakin.

Siirtymäaika

Siirtymäajaksi menoperusteisesta mallista laskennalliseen rahoitusmalliin on ehdotettu viittä vuotta. Vuonna 2020 maakuntien rahoitus perustuisi menoperusteiseen malliin, jonka jälkeen siirryttäisiin portaittain laskennalliseen malliin siten, että laskennallinen malli olisi kokonaisuudessaan käytössä vuonna 2025.

Lahden kaupunki on kiinnittänyt huomiota siirtymäajan pituuteen. Esitetty vuoteen 2024 (2025) ulottuva siirtymäaika on liian pitkä tilanteessa, jossa lähtöasetelma on maakunnan olosuhteisiin ja tarpeisiin nähden epäoikeudenmukaisen alhainen.

Siirtymäaikaa tulee lyhentää kahdella vuodella, jotta rahoituksen epäoikeudenmukainen kohdentuminen korjautuisi kohtuullisen nopeasti. Vaihtoehtoisesti rahoitusmalliin voitaisiin lisätä siirtymäkauden ajaksi maakuntakohtainen harkinnanvarainen korjaus tai tasaus, jolla nykyisestä tehokkaasta toiminnasta rankaiseminen voidaan välttää.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Rahoitusmallin muutos huomioiden viiden vuoden siirtymäaikaa on pidettävä perusteltuna. Siirtymäaika on riittävän pitkä tasoittamaan yksittäisen maakunnan kohdalla rahoitusmallin muutoksesta aiheutuvaa rahoitustason muutosta ja vuosittaiset muutokset pysyvät kohtuullisina. Vuoden 2017 laskelmien tasolla yksittäisen maakunnan vuosittaiset muutokset ovat alimmillaan noin -20 euroa/asukas ja korkeimmillaan noin + 40 euroa/asukas.

Maakunnan muiden tehtävien indeksitarkastus

Kuntaliitto on esittänyt, että ”kustannustason muutoksen huomioon ottaminen pelkästään henkilöstömenoihin perustuen johtaa rahoituksen automaattileikkuriin maakunnan muissa tehtävissä”.

Sisäministeriön mukaan maakuntien rahoituslain suurimmat haasteet liittyvät valtion rahoituksen laskentaperusteisiin ja valtion rahoituksen tarkistamiseen muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien osalta. Sisäministeriö tuo esiin pelastustoimen erityisaseman toteamalla, että pelastustoimen kustannuksista (n. 410 miljoona euroa/vuosi) on lähes 70 % henkilöstökustannuksia eikä esityksestä käy ilmi, miten kyseinen 37 % jakautuu eri hallinnonalojen välillä. Vaikka tällä ei välttämättä ole euro-määräisesti suurta merkitystä maakuntien rahoituksen kokonaisuuden kannalta, se kuitenkin osoittaa, että pelastustoimen tehtävät ovat luonteeltaan luvun 4 muista tehtävistä poikkeavia ja ovat lähempänä rahoituslain 3 luvun sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan pelastustoimen toteutuneet käyttökustannukset tulisi huomioida, kuten sosiaali- ja terveystoimen osalta on ehdotettu.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen osalta kustannustason muutos huomioidaan kokonaisuudessaan henkilöstökustannusten osalta. Henkilöstökustannusten on laskettu muodostavan noin 37 %:a muiden tehtävien määrärahoista. Ehdotus vastaa kyseisten tehtävien hoidon ja rahoituksen nykytilaa ja turvaa henkilöstömenojen muutoksen huomioinnin rahoituksessa.

Maakunnan muiden tehtävien henkilöstökustannuksia laskettaessa on huomioitu kokonaisuudessaan pelastustoimen henkilöstökustannusten osuus, eli noin 70 %:a pelastustoimen kustannuksista. Toisin sanoen kyseinen henkilöstökustannusten osuus sisältyy kokonaisuudessaan maakunnan muiden tehtävien henkilöstökustannusten osuuteen, joka muodostaa noin 37 %:a muiden tehtävien määrärahoista.

Rahoituslain 3 ja 4 luvussa tarkoitettujen laskennallisten kustannusten taustalla olevien tehtävien luonteet eroavat merkittävästi toisistaan. Lain 3 luvussa tarkoitettuihin sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteena oleviin käyttökustannuksiin liittyy lähivuosina merkittävää kasvupainetta kyseisten palvelujen luonteen ja väestörakenteen vuoksi. Kestävyyslaskelmien mukaan väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvuksi arvioidaan vuosina 2019–2029 keskimäärin noin 1,5 prosenttia vuosittain. Väestön ikärakenteen muutoksella ei ole arvioitu olevan sosiaali- ja terveydenhuoltoa palvelutarpeen muutosta vastaavassa määrin vaikutusta pelastustoimen tehtäviin ja menojen kasvuun.

Muutoskustannukset rahoituslaissa

Kuntaliitto on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei maakuntien rahoituslakiehdotuksessa huomioida maakunnille aiheutuvia muutoskustannuksia.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Jos muutoskustannukset huomioitaisiin osana maakuntien yleiskatteista rahoitusta, tulisi ne sisällyttää rahoituksen lähtötasoon vuonna 2020 (30 §). Tämä menettely johtaisi siihen, että muutoskustannukset tulisivat osaksi pysyvää rahoituspohjaa, johon on nyt tarkoitettu siirrettävän kyseisellä lailla rahoitettavaksi tarkoitettujen tehtävien normaali, siirtohetken tietoihin perustuva, rahoitustarve. Muutoskustannusten sisällyttäminen rahoituspohjaan muuttaisi maakuntien rahoituksen tasoa pysyvästi tehtävien hoidosta aiheutuvia ns. normaalikustannuksia korkeammalle. Tämän vuoksi on perusteltua arvioida kertaluonteisten ja määräaikaisten muutoskustannusten rahoitustarvetta osana normaalia talousarviovalmistelua erillään maakuntien rahoituslailla kohdennettavasta rahoituksesta. Muutoskustannuksia on tarkasteltu vastineessa jäljempänä erikseen.

Talousarvion rakenne

Työ- ja elinkeinoministeriö on todennut olevan tärkeää, että maakuntien rahoituksesta muodostetaan valtion talousarviossa selkeä kokonaisuus.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien rahoituksen tarkoituksenmukaista momenttirakennetta on tarkoitus arvioida perusteellisesti ennen vuoden 2020 talousarvion laadintaa. Maakuntien erillisrahoitus on kuitenkin tarkoitettu jäävän nimenomaisesti kunkin hallinnonalan omaan ohjaukseen, mikä yhtenä tekijänä puoltaa kyseisten momenttien säilyttämistä pääluokissaan.

Maakuntien liikkumavara yleiskatteisen rahoituksen kohdentamisessa

Työ- ja elinkeinoministeriö on pitänyt todennäköisenä, että tehdyt rahoituslinjaukset kaventavat maakuntien mahdollisuutta kohdentaa yleiskatteista rahoitusta alueen erityistarpeisiin tai etsiä rahoituksellisia joustoja. Samoin ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että joustomahdollisuus kohdistuisi tiukassa taloustilanteessa yksinomaan kasvupalvelun rahoitukseen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien rahoituksen valmistelun lähtökohta on ollut, että maakuntien tehtävien hoitamiseen kohdennettavat määrärahat kootaan yleiskatteiseen kokonaisuuteen, ellei erityisiä perusteita toisenlaiselle ratkaisulle ole. Erillisrahoituksena on siten tarkoitus kohdentaa lähinnä maataloustukiin liittyvää rahoitusta sekä muutamia muita läpivirtauserien kaltaisia määrärahoja, joiden kohdentamiseen maakunnalla ei ole tosiasiallista harkintavaltaa. Lisäksi erillisrahoitettaviksi jäisi sellaisia tehtäviä, joiden hoitaminen kohdentuu maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle ja jotka ovat jo nykyisin kohdentuneet maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle ja joihin on kohdennettu rahoitus suoraan tehtävään kytketyltä momentilta.

On mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuva rahoitus muodostuu maakunnan taloudenpidon kannalta siten niukaksi, että se vaikuttaa myös maakunnan muihin tehtäviin kohdentamaan rahoitukseen. Toisaalta sekin on mahdollista, että maakunta kohdentaa joissain tilanteissa sosiaali- ja terveyspalveluihin perustuvaa rahoitustaan muiden tehtävien hoitamiseen. Maakunnalla on tähän mahdollisuus taloudellisen itsehallintonsa puitteissa lainsäädännön asettamissa rajoissa. On myös huomattava, että muilla uudistuksen kokonaisuudessa tehtävillä ratkaisuilla voi olla vaikutusta siihen, miten maakunta rahoitusta kohdentaa. Esimerkiksi jos kuntien pitkäaikaistyöttömiin perustuvaa työmarkkinatuen rahoitusvastuuta siirretään maakunnalle, se voi vaikuttaa määrärahojen kohdentamiseen työ- ja elinkeinoministeriön esittämästä huolesta poikkeavalla tavalla.

Erillisrahoitus osana maakuntien rahoitusta

Maa- ja metsätalousministeriö on pitänyt huolestuttavana, että erillisrahoitusta pidetään suoraviivaisesti maakunnille siirtyvinä erinä, koska EU-rahoituksen kanavoitumiseen sisältyy myös epävarmuustekijöitä.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakuntien rahoituslailla ei ehdoteta säänneltävän erillisrahoituksesta. Esityksen perusteluihin sisältyvällä yleiskatteisen- ja erillisrahoituksen kokonaisuudella on haluttu osoittaa, miten maakunnille siirtyvät tehtävät on nykyisin rahoitettu ja miten ne on tarkoitettu jatkossa rajoitettavan ja toisaalta sitä, missä laajuudessa rahoitusta maakunnille siirtyy. EU-rahastoihin perustuvat tuet tullaan kohdentamaan maakunnille jatkossakin asianosaisen hallinnonalan ohjauksella eikä maakunnilla ole mahdollisuutta käyttää tätä rahoitusta muihin tehtäviin. Toisaalta maakuntien ei tulisi käyttää myöskään yleiskatteista rahoitustaan erillisrahoitettavien tehtävien rahoitukseen, vaan ongelmatilanteissa lisämäärärahan kohdennustarpeita tulisi arvioida osana erillisrahoitusta.

Maakuntien erillistehtävien rahoitus

Maa- ja metsätalousministeriö on kiinnittänyt huomiota menettelyn luomiseen eräiden tietyn maakunnan hoidettaviksi säädettyjen tehtävien rahoittamiseen. Samoin Saamelaiskäräjät ovat kiinnittäneet huomiota tarpeeseen erillisrahoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 35 §:n 4 momentissa ehdotetut tehtävät.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Lähtökohtana maakuntien rahoitusjärjestelmässä on, että rahoitus kohdennetaan kaikille 18 maakunnalle ja pääasiassa yleiskatteisena. Rahoitus on tarkoitus kohdentaa maakunnille sellaisella laskennallisella rahoitusjärjestelmällä, joka huomioi alueelliset tarve-erot sekä tuotanto-olosuhteissa olevat erot riittävästi.

Osa maakuntien tehtävistä on sellaisia, että ne kohdentuvat yksittäisille maakunnille niiden sijainnin, lainsäädännön tai sopimusten perusteella. Maakunnille ehdotetaan erityisillä perusteilla tiettyihin tehtäviin erillisrahoitusta, mutta myös erillistehtävien rahoitus on arvioitu voitavan monilta osin hoitaa yleisen yleiskatteisen rahoituksen kautta alueiden väliseen laskutukseen perustuen.

Valmistelussa on arvioitu toisena vaihtoehtona kohdentaa laajemmin keskitettävien erityistehtävien rahoitusta suoraan niitä tarjoaville alueille. Näin ollen näiden tehtävien osalta ei tarvittaisi alueiden välistä laskutusta. Tässäkin tapauksessa valtaosa rahoituksesta kohdennettaisiin maakunnille laskennallisen järjestelmän kautta. Alueiden välillä tarvittaisiin kuitenkin myös laskutusjärjestelmä muiden kuin erityistehtävien rahoitukseen niiltä osin kun asiakkaat liikkuvat alueiden välillä. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että tällainen erillisrahoitus voi johtaa kustannusten kasvuun. Lisäksi rajanveto osassa laskennallisen rahoitusjärjestelmän piirissä oleviin tehtäviin ja erillisrahoitettaviksi tarkoitettuihin tehtäviin hämärtyy.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 35 §:n 4 momenttia laadittaessa tarkoituksena on ollut, että kyse olisi lähinnä muille maakunnille annettavista neuvoista ja ohjeista. Myös erilaisen materiaalin antaminen voi tulla kysymykseen. Säännöksessä ei oteta kantaa kustannuksiin eikä ajatuksena ole ollut, että tehtävästä aiheutuisi lisäkustannuksia mainituille kahdelle maakunnalle (Uusimaa ja Lappi). Jos tuen antaminen aiheuttaa kustannuksia, niin tukea saavan maakunnan pitäisi korvata sellaiset kustannukset. Korvaus voisi olla tuen antamisesta aiheutuvien tosiasiallisten kustannusten suuruinen.

Maakuntien lisärahoitus

Maa- ja metsätalousministeriö on pitänyt huolestuttavana, ettei rahoituslakiehdotus sisällä mahdollisuutta kohdistaa valtion esittämää erillisrahoitusta maksajavirasto-tehtävien hoitamiseen sekä eräisiin muihin lisäresurssitarpeisiin (esimerkiksi epidemiatilanteet).

Valtiovarainministeriön vastaus:

Jos tiettyjen erityistehtävien hoitoon tarkoitettua erillisrahoitusta voisi kohdentaa sellaisten tehtävien hoitoon, joihin sitä ei ole tarkoitettu, hämärtyisi erillisrahoituksen ja toisaalta yleiskatteisen rahoituksen merkitys. Maakunnille osoitetaan kokonaisuudessaan rahoitus niille siirrettävien tehtävien hoitoon, joko yleiskatteisena tai erillisrahoituksena, eli myös maksajavirastotehtävien rahoitus tulee siirrossa huomioiduksi.

Maakuntien rahoitus on pääosin yleiskatteellista, mikä mahdollistaa maakunnille joustoa sen tehtävien hoitamiselle. Lähtökohtana maakunnan talouden- ja tehtävien hoidossa on kuitenkin pidempiaikainen toiminta- ja taloussuunnittelu sekä myös varautumisvelvollisuus.

Rahoituslakiehdotuksen 7 §:n, harkinnanvaraisen lisärahoituksen, soveltaminen on mahdollista maakunnan kannalta ennakoimattomissa ja yllättävissä tilanteissa.

Tilanteissa, joissa maakunta on akuutisti lyhytaikaisen lisärahoituksen tarpeessa eikä rahoituslain 7 §:n soveltaminen tule kysymykseen, maakunnalla on myös mahdollisuus lyhytaikaiseen lainanottoon maksuvalmiutensa turvaamiseksi.

Lisärahoituksen joustoelementit on ehdotettu toteutettavan varsin tiukkoina pehmeän budjettirajoitteen estämiseksi ja toisaalta varsin yleisinä maakuntien erilaisiin tilan-teisiin ja tehtävistä ilmeneviin ongelmiin soveltuvina.

Maa- ja metsätalousministeriön yleiskatteiseen rahoitukseen kohdistamia oman hallinnonalansa ja muita huomioita arvioitaessa on perusteltua huomioida myös, että valtaosa kyseisen hallinnonalan rahoituksesta on tarkoitus uudistuksen myötäkin kohdistaa erillisrahoituksena.

Lomituspalvelujen rahoitus (rahoituslaki 19 §)

Sosiaali- ja terveysministeriö, **maa- ja metsätalousministeriö** sekä **Saamelaiskäräjät** ovat kiinnittäneet huomiota lomituspalvelujen rahoitukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön esittämän näkemyksen mukaan kevyempi menettely olisi sisällyttää laskennallisin perustein kaikki lomituspalvelut yleiskatteiseen rahoitukseen. Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan määrärahat tulisi säilyttää erillisrahoituksena kokonaisuudessaan tai siten, että vain hallintokulujen rahoitus siirrettäisiin yleiskatteiselle momentille.

Saamelaiskäräjien mukaan saamelaisten kotiseutualueella merkittävä ja tarkemmin huomioitava erityispiirre koskee pääasiassa luontaistaloudesta toimeentulonsa saavien elinkeinonharjoittajien ja yrittäjien, kuten poronhoitajien ja perinteisten luontaistalouteen perustuvien yhdistelmäelinkeinonharjoittajien asemaa, ja se tulisi rinnastaa maatalousyritysten kanssa ehdotetun rahoituskertoimen alle.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Lomituspalvelujen tarkoituksenmukaisinta rahoitusmallia on arvioitu valmistelussa moninaisesti. Vaihtoehtoina tarkasteltiin mm. mahdollisuutta:
1) kohdentaa lomituspalvelujen rahoitus kokonaisuudessaan (STM:n pääluokan neljä momenttia) maatalousyrityskertoimella,

2) kohdentaa maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen määrärahat sekä hallintomenoihin varatut määrärahat maatalousyrityskertoimella ja poronhoitajien sijaisavun rahoitus erillisrahoituksena,
3) kohdentaa maatalousyrittäjien lomituspalvelujen rahoitus maatalousyrityskertoimella, mutta turkistuottajien ja poronhoitajien sijaisapu kapitaatioperusteella.
4) kohdentaa rahoitus nyt ehdotetun mallin mukaisesti,

Käytännössä vaihtoehdossa yksi ne maakunnat, joilla on järjestettävänään poronhoitajien sijaisapua ja turkistuottajien lomitusta, eivät saisi toimintaan aiemmin kohdennettua rahoitusta, vaan rahoitus kohdentuisi maatalousyritysten lukumäärän perusteella. Vaihtoehdossa arvioitiin myös mahdollisuutta muodostaa maatalousyrityksille, turkistuottajille ja poronhoitajille omat kertoimensa kertoimen sisälle. Maatalousyritysten osuus muodostaa kuitenkin yli 98 %:a lomituksen määrärahoista ja tämänkaltainen kerroinmalli osoittautui toimimattomaksi. Lisäksi maatalousyrittäjien lomitus-palvelujärjestelmä perustuu subjektiiviseen oikeuteen, kun taas poronhoitajien sijaisapu ja turkistuottajien lomituspalvelut ovat talousarviossa varatun määrärahan puitteissa harkinnanvaraista toimintaa. Näiden rahoitusten kohdentaminen nykytilaa vastaavasti ja järjestelmien erityispiirteet huomioivasti oikeudenmukaisella tavalla ei arvioitu olevan toteutettavissa yhdellä kertoimella.

Vaihtoehdossa kaksi maakunnat olisivat saaneet nykytilasta poiketen rahoitusta turkistuottajia suosien ja maatalousyritysten kustannuksella. Vaihtoehtoiset alakertoimet olisivat tässäkin mallissa muodostuneet kolmidesimaalisiksi (0,985 ja 0,015). Kerroin ei olisi myöskään huomioinut jo kohdan yksi yhteydessä kuvattua palvelujärjestelmien luonteen eroja. Poronhoitajien sijaisavun osalta ratkaisu olisi vastannut nykytilaa.

Vaihtoehdon kolme mukainen ratkaisu olisi vastannut lähinnä tarkoitusta koota maakuntien rahoitus kattavasti yleiskatteisen rahoituksen momentille, mutta ei olisi kohdentanut perustellulla tavalla poronhoitajien ja turkistuottajien määrärahoja.

Valmistelussa on arvioitu, että vaihtoehto neljä, eli ehdotetun mallin mukainen ratkaisu, kohdentaa lomituspalvelujen rahoituksen mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja nykytilaa vastaavasti. Valmistelussa ei arvioitu myöskään olevan lähtökohtaisesti riittäviä perusteita lomituspalvelujen rahoituksen säilyttämiselle kokonaisuudessaan erillisrahoituksena.

Maakuntien rahoituslakiehdotusten antamisen jälkeen on päätetty muuttaa maakuntalain 6 §:ää siten, että lain 6 §:n 1 momentista poistetaan maakuntien poronhoitajien si-

jaisavun ja turkistuottajien lomituspalvelun järjestämisvastuu. Asiaa on avattu tarkemmin maakuntalain 6 §:n muutosta käsiteltäessä. Ratkaisu vaikuttaa myös maakuntien rahoituslakiehdotukseen.

Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon

Määräraha (31.10.40) on tarkoitettu Finavia Oy:n lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentokenttien tukeen. **Etelä-Karjalan liitto** on todennut, että toimivia paikallisia tai alueellisessa omistuksessa olevia kenttiä ei ole kuin muutama ja tuki on tarkoitettu käytännössä vain rajatulle maantieteelliselle alueelle. Etelä-Karjalan liitto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että määräraha siirretään yleiskatteiseen rahoitukseen. Liiton mukaan se voisi vaarantaa tuen maksatuksen siellä missä sitä oikeasti tarvitaan.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Määräraha on käytännössä kohdentunut sellaisten maakuntien alueille, joissa sijaitsee Finavia Oy:n lentoasemaverkoston ulkopuolisia lentokenttiä. Määrärahaa ei ole kuitenkaan käyttötarkoitukseltaan rajattu tietylle maakunnalle eikä sille ole valmistelussa arvioitu muodostuvat vastaavaa merkitystä maantieteellisesti hyvin rajatulle alueelle kohdentuvana määrärahana kuin esimerkiksi poronhoitajien sijaisavun ja saariston yhteysalusliikenteen määrärahoille.

Valvontamaksut

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota mahdollisuuteen periä ympäristöterveydenhuollon valvontamaksuja ja valvonnan rahoittamiseen.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnan muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen valmistelussa on arvioitu maakuntien mahdollisuutta periä veronluonteisia valvontamaksuja. Valmistelussa on todettu, että maakunnilla olisi mahdollisuus periä veronluonteisia valvontamaksuja ja näistä tulisi säätää hallinnonalojen erityislainsäädännössä. Siltä osin kuin valvonta ei ole maksuilla rahoitettavaa, kohdennetaan rahoitus lakiehdotuksiin sisällytettyjen yleisten määräytymisperusteiden mukaisesti. Kapitaatio- ja olosuhdetekijöihin perustuvan rahoituksen on arvioitu kohdentavan rahoituksen yleisesti ottaen perustellulla tavalla. Rahoitusjärjestelmän selkeyden ja toimivuuden vuoksi ei ole arvioitu mahdolliseksi säätää erillisiä määräytymisperusteita yksittäisiin kokonaisuuden kannalta pienimuotoisiin/euromäärältään vähäisempiin tehtäviin.

Maakuntien maksuperustelaki

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen säätää maakuntia koskeva maksuperustelaki.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnan muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen valmistelussa on arvioitu tarvetta säätää maakunnille oma maksuperustelaki.

Maksuperustelain osalta valmistelussa on sovittu, että siltä osin kuin hallinnonaloilla on tarve säätää suoritteiden maksullisuudesta, se tehdään hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä. Maa- ja metsätalousministeriö on todennut tämän johtavan maakunnittain vaihteleviin asiakasmaksuihin. Myös se, että maksuista säädetään hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä, luo yhtenäisen pohjan eri maakuntien ao. toimintaan liittyvien asiakasmaksujen perimiselle. Sen sijaan eri hallinnonalojen maksuissa voi esiintyä vaihtelua. Edellä mainittua ratkaisua tehtäessä linjattiin, että yleisen maksuperustelain tarvetta voidaan selvittää jatkossa.

EU-lainsäädännön täytäntöönpanon laiminlyönnin sanktiot

Ympäristöministeriö on todennut, että EU-lainsäädännön täytäntöönpanon laiminlyöntiin liittyvät taloudelliset seuraamukset, mm. korvaustilanteiden syntymisen mahdollisuus tulisi huomioida lainsäädännössä.

Valtiovarainministeriön vastaus:

EU-lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnasta seuraavat mahdolliset sanktiot ovat olleet keskeinen peruste merkittävälle osalle maakunnan muiden tehtävien erillisrahoitusratkaisuja.

Saamenkielisen väestön huomioon ottaminen valtionrahoituksessa

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota (s. 61) saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoitukseen. Rahoituslailla on tarkoitus turvata maakunta- ja sote-esityksen mukaisten tehtävien rahoitus maakunnille. Laki ei sisällä säännöksiä Lapin maakunnalle osoitettavasta rahoituksesta saamelaisten kielellisten oikeuksien turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin tai saamenkielisten palvelujen koko maata

koskevaan kehittämistehtävään. Valtion talousarviossa on vuodesta 2002 lähtien myönnetty budjettivuodeksi kerrallaan erillinen valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi saamelaisten kotiseutualueella. Valtionavustuksen suuruus oli 480 000 euroa vuonna 2016 (HE 15/2017 vp, s. 659). Perustuslakivaliokunta ei pidä tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion saamenkielisiin palveluihin osoittama erillisrahoitus on vastaisuudessakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta.

Saamelaiskäräjät on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei kaksikielisyys- tai vieraskielisyyskerroin huomioi saamenkielisten asemaa.

Valtiovarainministeriön vastaus:

Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan ja tarpeiltaan hyvin heterogeenisen joukon. Nämä eroavaisuudet vaikuttavat palvelujen tarpeeseen ja kustannuksiin. Rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on ollut yksinkertainen, mahdollisimman hyvin eri puolilla maata maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Rahoituksen kokonaistason näkökulmasta pieniä, yksittäisiin maakuntiin kohdentuvia perusteita ei malliin lähtökohtaisesti sisällytetty.

Lapin erityisolosuhteita on huomioitu maakuntien rahoituslain määräytymistekijöiden painoarvoissa. Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvän asukastiheyskertoimen painoarvoa kasvatettiin lausuntokierroksen jälkeen mm. Lapin erityisolosuhteiden paremmaksi huomioimiseksi (1 %:sta 1,5 %:iin). Nykyiselläänkin kunnan peruspalvelujen valtion-osuudessa saamen kotiseutualueen kunnan lisä kuuluu valtionosuuden lisäosiin ja sen suuruus esimerkiksi tänä vuonna on n.3,5 milj €. Sen sijaan saavutettavuustekijät, kuten asukastiheys ja valtionosuuden syrjäisyyslisä, tuovat ao. kunnille merkittävät valtionosuuslisät. Käytännössä siis tuosta vos:n saamelaisten kotiseutualueen lisästä maakuntien yleiskatteiseen rahoituspottiin siirtyy 70 %:a eli n.2,45 milj €. Sen osuus valtionrahoituksen (yleiskatteinen) kokonaisuudesta on alle 0,015 %:a. Tällä hetkellä rahoituslaissa pienin huomioitu lisä on 20 milj € (saaristoisuuslisä) eli n.0,2 %:a kokonaisuudesta.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyy momentti 33.60.36, Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi, (vuoden 2017 talousarviossa 480 t €). Momentti ehdotetaan edelleen säilyvän erillisenä STM:n pää-luokassa eikä kyseistä määrärahaa olla siis siirtämässä maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen.

Lapin maakunnan saamenkielisten palvelujen koko maata koskevan kehittämistehtävän (järjestämislain 35 §:n 4 mom.) tarkoituksena on ollut, että kyse olisi muille maa-kunnille annettavista neuvoista, ohjeista ja vastaavasta. Myös erilaisen materiaalin antaminen voi tulla kysymykseen. Säännöksessä ei oteta kantaa kustannuksiin, mutta ajatuksena ei ole ollut, että tehtävästä aiheutuisi lisäkustannuksia. Jos tuen antaminen aiheuttaa kustannuksia, niin tukea saavan maakunnan pitäisi korvata sellaiset kustannukset. Säännöksessä on siis kyse siitä, että Lapilla on velvollisuus antaa kehittämisosaamistaan muiden käyttöön silloin kun muut maakunnat sitä tarvitsevat. Muut maakunnat maksavat korvauksen tästä tuesta. Korvauksen voisi olla tuen antamisesta aiheutuvien tosiasiallisten kustannusten suuruinen. Muiden maakuntien ei näin ollen kuulu osallistua ”alkuperäisen” kehittämistyön rahoittamiseen, vaan saavat osaamisen käyttöönsä marginaalikustannuksin.”

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö katsovat, että saamenkieliset palvelut ovat turvattavissa ehdotetulla rahoitusmallilla, eivätkä ehdota esitykseen muutoksia. Esitykset sinällään turvaavat myös saamelaisten palveluiden rahoituksen, eikä asiaa ole perustuslakivaliokunnan lausunnossakaan nostettu säätämisjärjestyskysymyksen luonteisena asiana esille.
Maakuntien rahoituslailla ei ohjata maakunnille kohdennettavaa erillisrahoitusta eikä Saamelaiskäräjien ehdotukselle lain 4 §:n muuttamiseksi ole siten perusteita.

Pykälämuutosehdotukset

Uudistuksen aikataulumuutos

Maakuntien rahoituslain 29-32 §:n vuosilukuja ehdotetaan muutettavan. Muutokset perustuvat uudistuksen voimaantulon siirtymiseen vuodella.

Tekniset muutokset

Maakuntien rahoituslain 17 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tehtävän tekninen muutos. Perushinnan määritelmää täsmennettäisiin vastaamaan 3 luvun asukasperusteista perushintaa.

Lisäksi 2 §:n 1 momentin 5 kohdan määritelmästä ehdotetaan poistettavan viittaus maakuntalain 6 §:n 2 momenttiin. Maakuntien muilla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävillä tarkoitetaan laajassa merkityksessä maakuntalain 6 §:n 1 momentin 3-26 kohdassa sekä 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Valtion rahoituksen myöntäminen maa-

kuntien tehtävien hoitoon, rahoituslakiehdotuksen 4 luvun määräytymisperusteet ja siirtyvä rahoitus, perustuu kuitenkin 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin lakisääteisiin tehtäviin. Tämän peruslähtökohdan täsmentämiseksi viittaus 2 momenttiin tulisi poistaa. Maakunnat voivat hoitaa 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, jos niille lakisääteisistä tehtävistä huolehdittuaan on käytettävissä määrärahoja myös vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen.

Lomituspalvelujen rahoitus

Maakuntien rahoituslakiehdotusten antamisen jälkeen on päätetty muuttaa maakuntalain 6 §:ää siten, että lain 6 §:n 1 momentista poistetaan maakuntien poronhoitajien sijaisavun ja turkistuottajien lomituspalvelun järjestämisvastuu. Asiaa on avattu tarkemmin maakuntalain 6 §:n muutosta käsiteltäessä. Ratkaisu vaikuttaa myös maakuntien rahoituslakiehdotukseen.

Liite 2. HE 15/2017 – Vastine hallintovaliokunnalle 7.12.2017 ja sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 8.5.2018/ LIITE 3 Pykäläkohtaiset muutosehdotukset; ote maakuntien rahoituslakiehdotuksen osalta

4. Laki maakuntien rahoituksesta

---

2 §
Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan jäljempänä:
5) maakunnan muilla tehtävillä maakuntalain 6 §:n 1 momentin 3-26 kohdassa (poist.) tarkoitettuja tehtäviä;

17 §

Maakuntien muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteet

---
Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asukaskohtaisesta maakuntien muiden tehtävien perushinnasta.

29 §
Voimaantulo

Lain 12 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2023.
Poiketen siitä mitä 19 §:n 1 momentissa säädetään, vuosien 2020 ja 2021 rahoitusta laskettaessa maatalousyrityskertoimen määrittelyssä käytetään Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen tietoja maakunnassa sijaitsevien maatalousyritysten lukumäärästä.

30 §
Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020 ja 2021

Valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2020 vastaa maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää. Valtion rahoitus kullekin maakunnalle vastaa asianomaisen maakunnan alueelle kuuluvien kuntien lakisääteisten tehtävien kustannusten sekä valtiolta maakunnille

siirtyviin tehtäviin osoitetun maakunnittain laskennallisesti kohdennetun rahoituksen yhteismäärää. Lain 3 §:ssä tarkoitettujen osuuksien painotukset valtion rahoituksessa vuonna 2020 ovat seuraavat:

Asukasperusteinen osuus	10,842 prosenttia
Ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät	35,932 prosenttia
Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetekijät	46,114 prosenttia
Kasvupalvelua kuvaavat tekijät	2,952 prosenttia
Asukastiheys	1,528 prosenttia
Vieraskielisyys	1,325 prosenttia
Maatalousyritykset	0,916 prosenttia
Kaksikielisyys	0,284 prosenttia
Saaristoisuus	0,107 prosenttia

Kunnilta maakunnille siirtyvien lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannukset otetaan huomioon siten, että lähtökohtana on vastaavien tehtävien kustannusten keskiarvo vuosina 2018 ja 2019. Kustannusten keskiarvo lasketaan Tilastokeskuksen uusimpien käytettävissä olevien tilastotietojen ja siltä osin kun vahvistettuja tilastotietoja ei ole vielä käytettävissä Tilastokeskuksen keräämien kuntien talousarviotietojen perusteella. Lisäksi kunnilta maakunnille siirtyvien kunnallisen maataloustukihallinnon ja maakuntaliittojen lakisääteisten tehtävien kustannukset otetaan huomioon siten, että lähtökohtana on Maaseutuviraston maaseutuhallinnon erilliskyselyyn ja valtionvarainministeriön maakuntien liitoille tekemään kyselyyn perustuva kuntien vastaavien tehtävien kustannusten keskiarvo vuosina 2018 ja 2019. Kunnilta maakunnille siirtyvien lakisääteisten tehtävien kustannuksia koskevien tietojen perusteella laaditaan arvio vuoden 2020 kustannuksista siten, että otetaan huomioon 5 §:ssä tarkoitetut tarkistukset ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 57 §:n 2 momentissa tarkoitetun peruspalvelujen hintaindeksin arvioitu muutos. Valtiolta maakunnille siirtyvien tehtävien rahoitus otetaan huomioon siten kuin valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2020 esitetään.

Edellä 2 momentissa tarkoitetut laskelmat tarkistetaan kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten osalta vuonna 2020 Tilastokeskuksen vuosilta 2018 ja 2019 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon perustella. Jos vuoden 2019 osalta näitä tietoja ei ole vielä laskelmia tarkistettaessa käytettävissä, käytetään kyseisen vuoden osalta Tilastokeskuksen keräämiä kuntien talousarviotietoja. Tässä tapauksessa 2 momentissa tarkoitetut laskelmat tarkistetaan vielä vuonna 2021 Tilastokeskuksen vuosilta 2018 ja 2019 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon perusteella. Sanottuihin lopullisiin tietoihin perustuvat laskelmat ovat tarkistusvuotta seuraavasta varainhoitovuodesta lukien maakuntien valtion rahoituksen tarkistamisen perusteena.

Muiden kuin kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien rahoitus tarkistetaan vuonna 2020 siten kuin 6 §:n 5 momentissa säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun maakuntien rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä ja 2 momentissa tarkoitetusta laskelmia koskevien tietojen keräämisestä sekä laskelmien tarkistamisesta.

31 §

Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2021–2024

Valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyy vuonna:

1) 2021 siten, että rahoituksesta 80 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 20 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella;

2) 2022 siten, että rahoituksesta 60 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 40 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella;

3) 2023 siten, että rahoituksesta 40 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 60 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella;

4) 2024 siten, että rahoituksesta 20 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 80 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

Edellä 6 §:ää sovelletaan valtion rahoituksen kokonaistason määrittämiseen vuosina 2021—2024.

Maakunnan rahoitusta voidaan korottaa vuosina 2021-2024 hakemuksesta harkinnanvaraisesti 7 §:ssä tarkoitetusti myös tilanteessa, jossa maakunta on rahoitusjärjestelmän muutoksesta aiheutuvien maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi lisärahoituksen tarpeessa.

32 §

Valtion rahoituksen tasoa koskeva poikkeussäännös vuosina 2021 ja 2022

Edellä 6 §:n 2 momentin säännöksistä poiketen vuosina 2021 ja 2022 toteutuneet kustannukset otetaan huomioon 3 luvun laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa siihen määrään asti, että maakuntien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä.

4. Laki maakuntien rahoituksesta

2 § Määritelmät

Pykälän 1 momentin 5 kohdan määritelmästä ehdotetaan poistettavan viittaus maakuntalain 6 §:n 2 momenttiin. Maakuntien muilla kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävillä tarkoitetaan laajassa merkityksessä maakuntalain 6 §:n 1 momentin 3-26 kohdassa sekä 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Valtion rahoituksen myöntäminen maakuntien tehtävien hoitoon, rahoituslakiehdotuksen 4 luvun määräytymisperusteet ja siirtyvä rahoitus, perustuu kuitenkin 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin lakisääteisiin tehtäviin. Tämän peruslähtökohdan täsmentämiseksi viittaus 2 momenttiin tulisi poistaa. Maakunnat voivat hoitaa 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä, jos niille lakisääteisistä tehtävistä huolehdittuaan on käytettävissä määrärahoja myös vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen.

17 § Maakuntien muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteet

Pykälään ehdotetaan teknistä muutosta. Perushinnan määritelmää täsmennettäisiin vastaamaan 3 luvun asukasperusteista perushintaa.

Pykälät 29 -32 §
Vuosilukuja ehdotetaan muutettavaksi. Muutokset perustuvat uudistuksen voimaantulon siirtymiseen vuodella.

Liite 3. Valtiovarainministeriön tarkastelu maakuntien rahoituksen riittävyydestä 2020-luvulla

Valtiovarainministeriö 2.5.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Maakuntien rahoituksen riittävyys 2020-luvulla

Väestön ikääntyminen rasittaa kasvavassa määrin Suomen julkista taloutta ensi vuosikymmenellä, ja kustannusten nousu kohdistuu erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin. Pääministeri Juhan Sipilän hallituksen talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena on poistaa julkisen talouden kestävyysvaje. Yksi keinoista on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jolla pyritään hillitsemään kustannusten nousua. Nykyisin alueiden välillä on paljon kustannuseroja, jotka eivät selity asukkaiden palvelutarpeen eroilla. Sosiaali- ja terveyspalveluissa on näin ollen potentiaalia tehostaa toimintaa.

Merkittävä osa sote-uudistusta on asiakkaan valinnanvapauden lisääminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tämä saattaa toisaalta kilpailun lisääntymisen kautta pienentää kustannuksia, mutta esille on tuotu myös huoli valinnanvapauden kustannuksia lisäävistä vaikutuksista. Uudistuksen toimeenpanossa nämä tulee pyrkiä minimoimaan. Kaiken kaikkiaan maakunta- ja sote-uudistuksessa on kyse laajasta hallinnonuudistuksesta, jolla on väistämättä myös muutoskustannuksia, kuten palkkaharmonisaatio tai tilakustannukset.

Kustannuskasvun hillinnän tavoite on sisällytetty maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Viime kädessä kuitenkin uudistuksen toimeenpano, järjestämisen johtaminen maakunnissa sekä valtion ja maakuntien välinen vuorovaikutus ratkaisevat uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen. Maakuntien rahoituslakiehdotus sisältää myös joustoelementit maakunnan lisärahoitukseen, jos maakunnan talous on kriisiytymässä tai peruspalvelujen saatavuus uhkaa vaarantua.

Maakuntatalous kevään 2018 julkisen talouden suunnitelmassa

Hallituksen talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen poistaminen. Hallitusohjelman sopeutustoimet sekä tasapaino- ja velkaantumistavoitteet ovat asetettu nimenomaan koko julkisen talouden näkökulmasta. Hallitus toteuttaa näitä

tavoitteita julkisen talouden suunnitelmassa. Valtioneuvosto päätti 13.4.2018 julkisen talouden suunnitelmasta (JTS) vuosille 2019-2022, jossa:

- Julkisen talouden tasapaino on 2,9 mrd. euroa parempi kuin vuoden 2017 JTS:ssa (taulukko 1).
- Julkisen talouden kestävyysvaje/BKT on 2½ %, mikä ei kuitenkaan vielä sisällä sote-uudistuksen mukaista 3 mrd. euron sote-menojen kasvun hillintää vuoteen 2029 mennessä, koska maakunnat vastaavat sote-palvelujen järjestämistä koskevista päätöksistä.
- Kestävyysvajearvio ei sisällä myöskään ns. JTS-miljardin mukaista säästöä vuoteen 2029 mennessä.
- Ottamatta huomioon sote-menojen hillintätoimia ennen ja jälkeen 2020 maakuntien nettoluotonanto/BKT on noin -0,4 % 2020-luvun alussa (taulukko 2).

Taulukko 1. Julkisen talouden nettoluotonanto/BKT, % vuosien 2017 ja 2018 JTS:n perusurassa sekä vuoden 2018 ja vuoden 2017 julkisten talouden suunnitelmien tasapainojen erotus, mrd. euroa

	2018	2019	2020	2021
2017 JTS	-2,0	-1,7	-1,1	-1,2
2018 JTS	-0,6	-0,2	0,1	0,3
2018 JTS:n ja 2017 JTS:n erotus, mrd. euroa	3,1	3,5	2,9	3,7

Taulukko 2. Paikallishallinnon ja maakuntahallinnon nettoluotonanto/BKT, % JTS:n perusurassa

	2020	2021	2022
Maakuntahallinto	-0,4	-0,5	-0,4
Paikallishallinto	-0,1	-0,1	-0,2

Valtiovarainministeriö julkaisi ensimmäistä kertaa syksyllä 2017 julkisen talouden ennusteen, jossa maakuntien taloutta käsiteltiin omana julkisen talouden sektorinaan. Kevään 2018 ennusteen mukainen maakuntahallinnon ja paikallishallinnon nettoluotonantoennuste on esitetty taulukossa 2.

Ennusteessa maakuntataloutta käsitellään kansantalouden tilinpidon mukaisesti, vastaavasti kuin kuntatalouden ennuste ilmaistaan kansantalouden tilinpidon mukaisena paikallishallinnon ennusteena. Kansantalouden tilinpidon mukaisesta alijäämästä ei voi vetää suoraa johtopäätöstä siitä, pärjäävätkö maakunnat saamallaan rahoituksella.

Valtiovarainministeriön ennusteessa maakuntahallintoon luetaan kuuluvaksi paitsi maakunnat liikelaitoksineen ja maakuntien omistamat yhtiöt, myös valtakunnalliset palvelukeskusyhtiöt. Maakuntien tilakeskus on yksi näistä valtakunnallisista palvelukeskuksista. Maakuntatalouden ennusteen alijäämäisyys, joka on noin miljardi euroa vuosille 2020–2022, johtuu pitkälti Tilakeskuksen tekemistä toimitilainvestoinneista. Sairaanhoitopiirien (ja tulevien maakuntien) investointien arvioidaan olevan poikkeuksellisen korkealla tasolla 2018-2022. Maakuntatalouteen siirtyy merkittävä määrä nykyisten sairaanhoitopiirien tekemistä investoinneista. Vuoden 2020 osalta investointien arvioidaan olevan noin 0,8 miljardia. Nämä investoinnit selittävät valtaosan maakuntatalouden alijäämäisyydestä. Maakunnat rahoittavat investoinnit vuokramenoin, jotka jakaantuvat pidemmälle aikavälille. Investointien määrään liittyy yhä epävarmuutta, ja niiden tason odotetaan tasaantuvan huipun jälkeen.

Maakuntahallinnon ennuste on vielä tässä vaiheessa teknisluonteinen. Väestön ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarpeen kasvu kohdistuu maakuntiin. Ennusteen pohjana on käytetty menojen osalta arviota kunnilta siirtyvien tehtävien kustannuskehityksestä. Lisäksi menoennuste perustuu arvioon sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelutarpeen kasvusta, hallituksen toimien vaikutuksesta ja hintojen ennakoidusta kehityksestä.

Taulukon 2 mukaisessa ennusteessa ei ole otettu huomioon maakuntien omia tehostamistoimenpiteitä, sopeutustoimia eikä uusia toimintatapoja, joilla kustannusten kasvua pyritään hillitsemään, eikä myöskään käyttäytymisvaikutuksia, kuten vaikutuksia julkisten sotepalvelujen kysyntään. Ennuste ei myöskään huomioi ennen uudistuksen voimaantuloa toteuttavia kustannusten hillintätoimia.

Sosiaali- ja terveyspalveluissa on tehostamispotentiaalia

Terveydenhuollon kustannukset ovat kasvaneet noin 29 prosenttia 2000-2016, ja sosiaalitoimen kustannukset ovat kasvaneet yli kaksinkertaista vauhtia (67 prosenttia). Tästä kasvusta osa selittyy lainsäädännön muutoksilla eli uusilla tehtävillä ja velvoitteilla. Terveydenhuollon sisällä erikoissairaanhoidon kustannukset ovat kasvaneet huomattavasti perusterveydenhuollon kustannuksia nopeammin. Erikoissairaanhoidon kustannukset asukasta kohden olivat 1,5-kertaiset perusterveydenhuoltoon suhteutettuna vuonna 2000, vuonna 2016 ne olivat lähes kaksinkertaiset. Kustannusten nousua voitaisiin todennäköisesti nopeastikin hillitä esimerkiksi hoitokriteerien soveltamista paremmin ohjeistamalla ja valvomalla.

Toiminnallisia mekanismeja, joihin liittyy mittavaakin tehostamispotentiaalia, ovat mm. seuraavat:

1. kalliiden laitospalvelujen vähentäminen ehkäisevillä palveluilla ja avopalveluilla,
2. perustason palvelujen tuottavuuden parantaminen ja toimivan perustason kautta erikoistason hoitotarpeen vähentäminen sekä nopeampi hoitoon pääsy
3. kalliissa erikoistuneissa palveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen osaamisen kokoamisella ja oikealla työnjaolla ja integraatiolla
4. palvelujen kysynnän ja resurssitarpeen vähentäminen digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla
5. palveluverkkoja koskevat ratkaisut
6. oikea-aikaiseen, laadukkaaseen ja vertailukelpoiseen tietoon perustuva johtamisen ja ohjauksen parantuminen (= tiedetään paremmin, mitä voidaan tehostaa)

Maakuntien välillä on kustannuseroa, joka ei selity väestön palvelutarpeen eroilla

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen mukainen yleiskatteellinen rahoitus on pitkälti tarveperusteinen. Yli 80 prosenttia yleiskatteellisesta rahoituksesta jaetaan maakuntien väestön laskennallisen palvelutarpeen perusteella. Palvelutarpeen muodostavat ikärakenne, sairastavuus ja sosioekonomiset tekijät.

Asukasperusteisen rahoituksen perusteella jaetaan puolestaan noin 10,5 prosenttia rahoituksesta. Loput rahoituksesta jaetaan maakuntiin vieraskielisyyden (1,3 %), kaksikielisyyden (0,30 %), asukastiheyden (1,5 %), saaristoväestön (0,10 %), maatalousyritysten (0,80 %), kasvupalvelukriteereiden (3,15 %) ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerin (0,90 %) perusteella.

Maakuntien sote-tehtävien laskennallisessa mallissa rahoituksen muutoksesta nykytilaan verrattuna selittää suurelta osin se, miten maakunnat ovat rahoittaneet sote-palvelunsa suhteessa maakunnan väestön laskennallisiin palvelutarpeisiin. Mikäli maakunnat ovat käyttäneet enemmän rahaa sote-palveluidensa järjestämiseen kuin mitä maakunnan väestön laskennalliset tarpeet olisivat sitä vaatineet, niin maakunta saa laskennallisessa mallissa vähemmän rahaa nykytilaan verrattuna.

Tarpeella suhteutetut sote-menot eivät välttämättä kerro suoraan sote-tehtävien hoidon tehokkuudesta tai tehottomuudesta, vaan ne voivat olla myös merkki yli- tai alihoidosta. Korkeammat kustannukset voivat johtua myös olosuhteista, kuten pitkistä etäisyyksistä, joita on pyritty huomioimaan rahoitusmallissa Myöskään mahdollisia hoidon laatueroja maakuntien välillä niistä ei voi päätellä.

Maakunta- ja sote-uudistuksen muutoskustannukset

Uudistuksen alkuvaiheessa on odotettavissa uudistuksen voimaanpanoon ja toteuttamiseen liittyviä väliaikaisia tai kertaluontoisia perustamisvaiheen lisäkustannuksia, jotka liittyvät välittömästi uudistuksen toimeenpanoon (esim. seuraavat uudistusta koskevasta lainsäädännöstä), jotka eivät ole vältettävissä ja joiden toteuttamisesta ei aiheudu **välittömiä** tuottavuushyötyjä ja siten kustannusten kasvun hillintää. Muutoskustannus voi olla väliaikainen (alkuvaiheen kustannus, joka poistuu ajan myötä) tai pysyvä (kustannuspohjaan jäävä). Muutoskustannukset eivät ole alueittain symmetrisiä, vaan maakuntien välillä on paljon eroja. Joidenkin tulevien maakuntien alueilla palkka- tai asiakasmaksuharmonisointeja on jo toteutettu, jolloin näihin ei enää kohdistu mittavia uusia harmonisoinnista johtuvia lisäkustannuksia. Maakuntien toimeenpanon valmistelu on myös erivaiheista, mikä tulee myös vaikuttamaan muutoskustannusten määrään ja erityisesti niiden kohdentumiseen maakunnittain vuonna 2020.

Väliaikaisia muutoskustannuksia arvioidaan olevan maakuntien perustamiseen ja aloittamiseen liittyvät hallinnolliset kustannukset (lisähenkilökunnan tai ostopalveluiden aiheuttamaa kustannusta) ja ICT-muutoskustannukset, joista ei aiheudu välitöntä tuottavuushyötyä vaan saattavat nostaa maakunnan kustannuksia verrattuna tilanteeseen, jossa uudistusta ei tehtäisi. Ajan myötä sekä hallinnon kustannuksissa että ICT-palveluiden uudelleenjärjestelyssä on kuitenkin realistista olettaa olevan tuottavuuspotentiaalia. Pidemmällä aikavälillä on mahdollista saavuttaa myös kustannussäästöjä, kun alkuvaiheen lisäkustannusten jälkeen toimintaa voidaan tehostaa. ICT-muutoskustannuksissa on huomattavia maakunnittaisia eroja. Maakuntien ICT-muutoskustannuksia on varauduttu rahoittamaan valtion talousarviosta vuosina 2017-2019 yhteensä 192 milj. eurolla. Tässä vaiheessa valmistelua ei pystytä luotettavasti arvioimaan ICT-muutoskustannuksia vuonna 2020.

Pysyviksi muutoskustannuksiksi arvioidaan muodostuvan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sekä tukien ja etuuksien maksujen yhtenäistämisen aiheuttamat kustannukset sekä palkkausjärjestelmien yhteensovittamisen aiheuttama lisäkustannus.

Palkkaharmonisaatio

Erityisesti palkkaharmonisaation aiheuttamasta lisäkustannuksesta on julkisuudessa esitetty hyvinkin paljon näkemyksiä. Edellytys sille, että palkkaharmonisaation kustannusvaikutuksia pystytään arvioimaan, on tieto siirtyvän henkilöstön määrästä. Alustava arvio siirtyvästä henkilöstöstä pitäisi olla selvillä tämän vuoden lokakuun lopussa. Palkkojen yhteensovittamisen kustannusvaikutusten arvioimiseen sisältyy runsaasti epävarmuustekijöitä.

Tässä vaiheessa ei vielä tiedetä, millaiset sovellettavat työ- ja virkaehtosopimukset, palkkausjärjestelmät tai työn vaativuuden arviointijärjestelmät ovat tulevissa maakunnissa. Nämä ovat tulevan työnantajan ja palkansaajajärjestöjen kesken sovittavia asioita.

Palkkaharmonisaation vaikutusarviot on tehty käyttäen laskentateknisenä oletuksena tehtäväkohtaisten palkkojen yhteensovittamista joko mediaanitasoon tai 9. desiilin tasoon. Mediaani tarkoittaa palkkaa, jonka alapuolelle sijoittuu 50 % ja yläpuolelle sijoittuu 50 % henkilöstöstä. 9. desiilin yläpuolelle sijoittuu vielä 10 % henkilöstön palkoista. Em. tavoilla laskettuna päädytään kustannusvaikutuksissa haarukkaan, joka kunta-alalta siirtyvän henkilöstön osalta olisi mediaanitavoitetasolla vähintään 75 miljoonaa euroa ja 9. desiilin tavoitetasolla vähintään 700 miljoonaa euroa.

Tilakustannukset

Lähtökohtaisesti nykyiset tilakustannukset sisältyvät kunnilta maakunnille siirtyvään kustannukseen ja siten maakuntien rahoituspohjaan vaikkakaan eivät vuokrien nimellä. Meneillään oleva suuri sairaalainvestointiaalto tulee kuitenkin nostamaan kustannuksia merkittävästi aiemalta tasolta. Sekä kunnilta että maakuntien tilakeskukselta vuokrattavien tilojen osalta on tarkoitus siirtyä yhtenäisiin vuokrajärjestelmiin. Kunnat ja sairaanhoitopiirit käyttävät nykyisin vaihtelevasti ja eri perustein sisäistä vuokrajärjestelmää tai kohdistavat tilakustannuksia muutoin toiminnan kuluiksi. Toisaalta nykyisin sisäisen vuokran muodossa kerättyjä varoja ei välttämättä ole kuitenkaan käytetty tilojen kunnossapitämiseen, vaan niitä on saatettu kuitenkin välillisesti kohdistaa takaisin toiminnan käyttöön.

Kunnilta vuokrattavien tilojen vuokra määräytyisi valmisteilla olevan valtioneuvoston asetuksen perusteella. Sen mukaisesti vuokratason määrittelyssä käytettäisiin joko kuntien jo omissa kiinteistöissään kattavasti käytössä ollutta sisäisen vuokran järjestelmää eräin edellytyksin tai asetuksessa määriteltävää kokonaisvuokratasoa, joka sisältää pääoma- ja ylläpitovuokran sekä maanvuokran osuudet. Arviona on, että vuokrataso nousisi hieman nykyisiin kustannuksiin verrattuna. Muutoskustannusten määrän arviointi tältä osin on kuitenkin vaikeaa. Maakuntien on vuokrattava tilat kunnilta vähintään kolmeksi vuodeksi, mikä tarkoittaa, että ensimmäisenä kolmena vuonna maakunnilla on käytössään hyvin vähän keinoja tilakustannusten pienentämiseksi.

Erikoissairaanhoidon tilojen osalta NHG:n viiden sairaanhoitopiirin osalta tekemän selvityksen pohjalta siirtyminen yhdenmukaiseen sisäiseen vuokramalliin nostaisi sisäisiä vuokria valtakunnallisesti suuruusluokassa 17 – 33 %, josta osa on olemassa olevia kustannuksia, joita ei ole vyörytetty sisäiseen vuokraan. NHG:n haarukka perustuu 2-5 prosentin tuottovaateeseen (riskeihin varautuminen) sekä kustannusten yhdenmukaiseen huomiointiin

(mm. korot, yhdenmukainen poistojen käsittely). Tilakeskuksen vuokramalliin sisältyy myös varautuminen kiinteistöriskeihin sekä vastuu tyhjilleen jääneistä tai jäävistä tiloista, mikä tarkoittaa sitä, että Tilakeskus vastaa kiinteistöistä koko elinkaaren ajan eikä lähetä maakunnille erillisiä laskuja esim. toteutuneista riskeistä.

Mittavat sairaalainvestoinnit, joiden mittaluokka on viimeisimmän arvion mukaan noin 5 mrd. euroa, nostavat toimitilamenoja. Investoinnit toteutetaan käytännössä kokonaan lainarahoituksella, ja ne jäävät tulevien maakuntien maksettavaksi. Osa investoinneista tulee korvaamaan vanhaa käytöstä poistuvaa tilaa, eli siltä osin ne eivät lisää vuokrakustannusta. Toisaalta tilainvestoinnit mahdollistavat myös toiminnan kehittämisen, josta saatavien hyötyjen johtaminen on maakuntien vastuulla. Investoinnit toteutetaan käytännössä kokonaan lainarahoituksella, ja ne jäävät tulevien maakuntien maksettavaksi. Maakuntien tilakeskus julkistaa vuokrajärjestelmänsä ja tuottaa arvion toimitilakustannuksista maakunnittain toukokuun 2018 aikana. Lopullisesti vuokrajärjestelmästä päättävät kuitenkin Tilakeskuksen omistajat eli maakunnat. Vuokramallin täytyy kuitenkin olla taloudellisesti kestävällä pohjalla kiinteistöriskit huomioiden.

Arvio muutoskustannuksista tarkentuu jatkovalmistelussa

Valtiovarainministeriö selvitti muutoskustannuksia maakunnilta kyselylomakkeella alkuvuodesta 2018. Kysely osoitti sen, että maakuntavalmistelijoilla ei ole vielä selvää käsitystä muutoskustannuksista ja niiden laajuudesta. Arviota muutoskustannuksista pyritään edelleen selvittämään yhteistyössä maakuntavalmistelijoiden kanssa, ja arviot muutoskustannusten määrästä tulevat toimeenpanon aikana tarkentumaan. Muutoskustannusten merkitys nousi esiin myös ministeriön ja maakuntien välisissä maakuntasimulaatioissa keväällä 2018.

Maakuntatalouden simulointi jatkuu maakuntien koetalousarvioiden ja –suunnitelmien laadinnalla. Tämän harjoituksen yhteydessä laaditaan yhtenäiset perusteet muutoskustannusten arviointiin, jotta muutoskustannuksista voidaan muodostaa mahdollisimman luotettava ja yhtenäinen käsitys. Koetalousarviot ja –suunnitelmat kootaan maakuntavalmistelijoilta syksyllä 2018. Näin ollen vuoden 2018 lopussa käytössä on tarkennettu arvio muutoskustannuksista. On kuitenkin selvää, että esim. palkkaharmonisaation mahdollinen lisäkustannus on riippuvainen useista sellaisista tekijöistä, joista ei ole vielä luotettavaa tietoa syksyllä 2018.

Valinnanvapauden vaikutukset

Uudistuksen kustannusten hillinnän tavoite koskee sote-kokonaisuutta, jonka osa valinnanvapaus on. Valinnanvapauspalvelut vastaavat noin kolmasosaa kaikista sote-menoista. Seuraavassa käydään läpi suoran valinnan palveluihin liittyviä kysymyksiä. Myös henkilökohtaisen budjetin käyttöönoton vaikutuksiin liittyy epävarmuutta. Asiakasseteli on samankaltainen kuin nykyinen palveluseteli eli maakuntien helpommin ennakoitavissa.

Huolet valinnanvapauden vaikutuksista sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin ovat liittyneet lähinnä viiteen asiaan:

- ns. kermankuorintaan, jossa sote-tuottaja pyrkii valitsemaan asiakkaikseen terveitä henkilöitä
- kustannusten vyöryttämiseen erikoissairaanhoidon puolelle
- asiakassiirtymiin esimerkiksi työterveydenhuollosta julkisesti rahoitettuihin palveluihin
- kysynnän lisääntymiseen, kun sote-keskusten palveluihin pääsee aiempaa helpommin
- siirtymäkauden kustannuksiin

Ruotsissa valinnanvapaus johti Tukholmassa **kermankuorintaan**, kun yksityiset toimijat perustivat yksiköitä asukastiheille keskusta-alueille, joissa tulotaso on korkea. Ne saivat hyväkuntoisia asiakkaita, joista maakunnallinen järjestäjä maksoi yleisten kriteereiden mukaiset korvaukset, jotka olivat kustannuksiin nähden liian suuret.

Ruotsin monet maakäräjät ovat kuitenkin soveltaneet korvausjärjestelmää paremmin kuin Tukholma. Ne ovat ottaneet paremmin huomioon yksilön terveydentilan korvauksen määrityksessä. Hyvä korvausmalli myös päivittyy uuden tiedon perusteella palvelujen tuottavuuden turvaamiseksi.

Eräs huoli on ollut **kustannusten vyöryttäminen** peruspalveluista erikoispalveluihin. Korvausjärjestelmä voi kannustaa sote-keskuksia lähettämään asiakkaan erikoissairaanhoitoon ja olemaan hoitamatta häntä itse. Tämä huoli on kuitenkin otettu huomioon lakiesityksen 68 pykälän toisessa momentissa, jonka perustelut löytyvät esityksen sivulta 296. Huoleen voi vastata esimerkiksi siten, että sote-keskus maksaa osuuden myös asiakkaan erikoissairaanhoidon menoista.

Maakunta myös seuraa lähetteitä ja niiden määrää kuten nykyisinkin jo tehdään. Kun hoidon tarpeen kriteerit ovat selkeät, on niiden noudattaminen kontrollointi hoidettavissa tehokkaasti.

Huolta on aiheuttanut myös nykyisten soten yksityisen sektorin **asiakassiirtymät** julkisen sektorin maksettaviksi. Maakunta hallitsee tätä siirtymää mm. korvaus- ja asiakasmaksujärjestelmillä. Julkisuudessa on nostettu esiin erityisesti asiakkaiden siirtymä työterveydenhuollosta.

Työterveyshuollon kustannukset ovat pitkään kasvaneet julkisesti tuetuista sote-kustannuksista nopeimmin ja taittuneet vasta viime vuonna. Työterveyshuollon piirissä on 1,8 miljoonaa suomalaista. Lakisääteisen ehkäisevän hoidon lisäksi suurin osa voi käyttää sairaanhoidon palveluja, joista voi uudistuksen myötä olla siirtymää julkisiin palveluihin. Työterveyshuollon palvelut ovat asiakkaalle ilmaisia ja kompensoidaan tuottajille suoriteperusteisesti, mikä jarruttaa siirtymää. Mikäli työnantajat rupeavat purkamaan tai kaventamaan työterveyshuoltosopimuksiaan sairaanhoidon osalta, asiakassiirtymät todennäköisesti lisääntyisivät.

Sote-uudistus ei muuta työterveydenhuoltoa hallinnollisesti, mutta työterveysmarkkinat voivat muuttua paljon. Maakunnat tarvitsevat riittävän liikkumavaran korvaus- ja asiakasmaksujärjestelmissä, jotta uudistuksen yhteydessä ei synny epätoivottuja tai liian äkillisiä ja suuria asiakassiirtymiä.

Suunhoidon menoja on käsitelty hallituksen esityksen (HE16/2018vp) sivuilla 141–142. Niiden odotetaan kasvavan uudistuksen seurauksena yli 100 miljoonaa euroa suhteessa nykytasoon, josta asiakasmaksuilla katettaisiin nykyisten asiakasmaksujen mukaan noin kolmannes. Noin 70 miljoonan euron rahoitusvajeen kattamiseen on monia keinoja. Yksityisen terveydenhuollon sairausvakuutuskorvauksista on tarkoitus luopua vuodesta 2022 alkaen.

Lisäksi suunhoidon valinnanvapausmallissa yksityisiksi tuottajiksi ilmoittautuvien olisi sitouduttava yhteiseen valtakunnalliseen hoitokäytäntöön. Siinä muun muassa määritellään tarkoituksenmukaiset hoitovälit.

Huolta ovat aiheuttaneet myös valinnanvapauteen liittyvät **siirtymäajan kustannukset.** Kaikki 18 maakuntaa ovat hakeneet valinnanvapauspilotteihin, joita valtio tukee 200 M€. Jos eduskunta hyväksyy valinnanvapauslakiesityksen, niin maakunnat voivat käynnistää pilotit heinäkuun alusta alkaen. Piloteilla maakunnat voivat monin tavoin varautua uudistukseen ja vähentää sen aiheuttamia kustannuksia. Terveyskeskuksilla on 2½ vuotta aikaa sopeutua kilpailun lisääntymiseen ennen kuin sote-keskukset aloittavat vuonna 2021. Niiden valinnanvapaus on ollut koko maassa voimassa yli neljä vuotta 2014 alusta alkaen.

Maakuntien rahoituksen riittävyys ja kustannuspaineiden hillintä

Valitun rahoitusmallin perusteella valtaosa maakuntien rahoituksesta muodostuu valtion maakunnille osoittamasta yleiskatteisesta rahoituksesta. Valtion rooli rahoittajana edellyttää myös valtion ohjaus-, seuranta ja arviointimahdollisuuksien turvaamista, sillä valtiolla tulee olla vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettaviksi.

Maakuntien rahoituksen keskeinen lainsäädäntöperusta sisältyy maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Kuitenkin maakuntien rahoitukseen kytkeytyvän kokonaisohjauksen lainsäädäntöperusta koostuu useammasta lakiehdotuksesta, ensi sijassa maakuntien rahoituslain ohella maakuntalaista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Kokonaisuutena mm. sosiaali- ja terveyspalvelujen laadun ja laajuuden sääntely perustuu jatkossakin hajanaiseen sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöä koskevaan lainsäädäntöön. Pidemmällä aikavälillä rahoituksen riittävyyttä joudutaan arvioimaan myös näihin lakeihin liittyvien uudistusten näkökulmasta ottaen huomioon, että valtionrahoituksen tulisi kattaa uudistuksista maakunnille aiheutuvat lisäkustannukset täysimääräisesti.

Valtion ohjaus

Valtion ohjaukseen sisältyy *yleisemmällä tasolla* ymmärrettynä maakuntien taloudellisen tilanteen jatkuva seuranta ja arviointi, tavoitteena kyky reagoida riittävän varhaisessa vaiheessa, jos jonkin maakunnan tilanteessa on havaittavissa selkeitä riskejä merkittävämpien taloudellisten ongelmien synnylle ja ennalta ehkäistä tilanteiden kriisiytymistä. Seuranta tapahtuu kuukausittain saatavien taloustietojen sekä muun vuorovaikutuksen perusteella. Tarkemmin ohjausta määrittää jäljempänä kuvattu sääntely, mutta laajemmin ohjaus on osa uudistuksen toimeenpanoa.

Lainsäädännön tasolla valtion ohjaus tarkoittaa rahoituslain lisäksi erityisesti 1) maakuntalakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvää maakuntien ja valtion suhteen sääntelyä, kuten maakuntataloutta osana julkisen talouden suunnitelmaa (11 §), investointien ohjausta (12 §) kuin valtion ja maakuntien neuvotteluakin (13 §), 2) 13 lukuun sisältyvää maakuntien talouden ohjausta, kuten talousarvion laadinta ja velvollisuus alijäämän kattamiseen määräajassa (97 §) ja myös mahdollisuutta arviointimenettelyyn (106 §) sekä 3) yleisemmin uudistuksen eri lakeihin sisältyviä seurantaa, arviointia, ohjausta ja valvontaa koskevia säännöksiä, kuten esimerkiksi erityislakien säännökset resurssien riittävyyden arvioinnista.

Maakuntien rahoituslaki ja uudistuksen kustannusten hillintää koskeva tavoite

Maakuntien rahoituslakiehdotus muodostaa tuen uudistuksen 3 mrd. euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteelle. Rahoituslaki ei kuitenkaan sellaisenaan yksinään takaa kustannusten kasvun hillintää eikä siis itsenäisesti leikkaa kustannuksia ja maakuntien saamaa rahoitusta sanotulla määrällä. Viime kädessä uudistuksen toimeenpano, järjestämisen johtaminen maakunnissa sekä valtion ja maakuntien välinen vuorovaikutus ratkaisevat taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen.

Sote-kustannusten on ennustettu kasvavan 2020-luvulla lisääntyvästä palvelutarpeesta aiheutuen runsaan yhden prosentin vuosivauhtia. Sote-menojen arvioidaan kasvavan nimellisesti 10 mrd. eurolla vuoteen 2030 mennessä. Uudistuksen kustannusten hillintätavoitteena on pienentää tätä 3 mrd. eurolla. Tämän toteutuminen edellyttää käytännössä myös sitä, että uudistuksesta ei aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia.

Rahoituslain pysyvät joustoelementit

Rahoituslaki sisältää lukuisia joustoelementtejä, joita on, jo perustuslain 22 §:n velvoittamana, sovellettava, jos yhden tai useamman maakunnan talous on kriisiytymässä tai ongelmia on valtakunnan tasolla.

Luonteeltaan lyhytaikaisissa ja pienimuotoisissa rahoitusongelmissa maakunta voi ottaa lyhytaikaista lainaa rahoituslaitoksilta maksuvalmiuden turvaamiseksi.

Rahoituslakiehdotukseen sisältyy kuitenkin useampia erityissäännöksiä taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan auttamiseksi vaikeuksien luonteesta, laajuudesta ja ajankohdasta riippuen. Näitä voidaan käyttää edellä kuvattua vakavammissa ongelmatilanteissa. Maakunnalle voidaan myöntää **valtion laina tai takaus** maksuvalmiusongelmien ehkäisemistä ja korjaamista varten (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtion laina tai takaus on ensimmäinen vaihtoehto sellaisessa tilanteessa, jossa maakunnan taloudelliset ongelmat aiheutuisivat lähtökohtaisesti sen omista toimista. Maakunnalle voidaan myöntää harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti hakemuksesta lisärahoitusta valtion talousarvion rajoissa joko valtionrahoituksen **harkinnanvaraisena korotuksena tai valtionavustuksena**.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen (rahoituslakiehdotus 7 §) on tarkoitettu sellaisiin tilanteisiin, joissa lisärahoituksen tarpeen aiheuttaneet syyt ovat maakunnan toimista riippumattomia, äkillisiä, ennakoimattomia ja tilapäisiä. Lisärahoitus voi perustua myös maakunnan paikallisiin erityisolosuhteisiin. Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Maakunnalle voidaan myöntää taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi myös valtionavustusta, jos se on välttämätöntä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtionavustusta käytetään, jos yksittäisen maakunnan taloudellisten ongelmien ja kyvyttömyyden suoriutua velvoitteistaan arvioidaan aiheutuvan rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta. Lisäksi valtionavustus soveltuu tilanteisiin, joissa maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä palvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään, eikä lainan tai takauksen arvioida olevan tilanteessa riittävä. Siirtymäajan jälkeen vuodesta 2025 lukien valtionavustuksen myöntäminen käynnistää aina arviointimenettelyn (maakuntalakiehdotus 106 §).

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaan toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa ns. kustannusten kasvun rajoittimen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lähtökohtana on valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointi. Rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen arvioidaan toteutuvan tilanteessa, jossa ongelmat ovat kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia ja ne johtuisivat siitä, että rahoituksen perusteena olevat määräytymisperusteet eivät toimi. Maakuntien rahoituksen riittävyyden arvioinnin kannalta keskeisimmät säännökset sisältyvät rahoituslakiehdotuksen 6 §:ään, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ään ja maakuntalakiehdotuksen 13 §:ään.

Rahoituslakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä on huomioitu se, että toiminnan käynnistämisestä voi aiheutua enemmän kustannuksia ja sopeuttaminen on mahdollista vasta asteittain. Tämän vuoksi ns. rajoittimen (6 §) osalta siirtymäsäännöksissä on ensimmäisten vuosien (2021 ja 2022) kustannusten kasvua koskevat erityissäännökset (kustannusten kasvuna huomioidaan maakuntaindeksi + 1 prosenttiyksikköä). Lisäksi rahoituslakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettu valtion rahoituksen kokonaistason korottaminen on mahdollista, jos peruspalvelujen turvaaminen muutoin vaarantuisi. Lisäksi siirtymäsäännöksiin sisältyy erityissäännökset siitä, että 7 §:n harkinnanvaraista rahoitusta voidaan käyttää siirtymävaiheessa rahoitusjärjestelmän muutoksesta aiheutuviin taloudellisiin ongelmiin. Lisäksi laskennalliseen rahoitukseen on ehdotettu siirryttävän asteittain.

Hallituksen kehysriihessä 2018 linjaaman mukaan ”aloitusvuoden 2020 rahoituksen riittävyyttä palvelutarpeen kasvussa eräissä maakunnissa tarkastellaan osana maakuntien rahoituslain täydennysesityksen valmistelua. Jos valmistelutyössä on nähtävissä maakuntien toiminnan aloittamiseen vaikuttavia asioita, jotka vaarantavat laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisen, hallitus varautuu huomioimaan korjaustarpeen maakuntien rahoituslain täydennyksessä syksyllä 2018.”

Hallitus linjasi myös, että uudistukseen liittyviä muutoskustannuksia tarkastellaan vuoden 2018 aikana muun muassa osana maakuntatalouden simulointiin kuuluvaa koetalousarvion laadintaa. Jos uudistuksesta on tunnistettavissa yleiskatteellisen rahoituksen riittävyyden vaarantavia muutoskustannuksia, vuonna 2019 kehysprosessissa varaudutaan tähän.

Liite 4. Valinnanvapausehdotus (HE 16/2018 vp) – perustuslakivaliokunnan 20.4. toimittamat lisäkysymykset valtiosääntöoikeuden asiantuntijoille

Perustuslakivaliokunta on esittänyt asiantuntijoille seuraavan kysymyksen, johon valtiovarainministeriö on 2.5.2018 vastannut seuraavasti.

Perustuslakivaliokunta on maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa PeVL 26/2017 vp todennut maakuntien rahoituksesta muun muassa seuraavaa:
”Maakuntien rahoituksen riittävyydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta pitää myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.” (s. 22-23) ”Esityksen perusteluissa on viitattu korkeimman hallinto-oikeuden ja ylimpien laillisuusvalvojien kannanottoihin, joiden mukaan budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta (s. 672). Perustuslakivaliokunta korostaa tämän näkökohdan merkitystä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahoituslakiehdotus sisältää poikkeussäännöksiä sen varalle, että laskennallinen rahoitus ei ole riittävä palvelujen turvaamiseksi. Lain 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen rahoituksen poikkeussäännöksen, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otettaisiin huomioon normaalirahoituksen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lakiehdotuksen 7 §:ään sisältyy mahdollisuus maakunnan rahoituksen harkinnanvaraiseen korottamiseen ja 8 §:ään säännökset yksittäisen tai yksittäisten taloudellisissa vaikeuksissa olevien maakuntien valtion rahoituksesta. Perustuslain 19 ja 22 §:stä seuraa, että valtion tulee huolehtia maakuntienkin osalta niiden taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.” (s. 23) Miten arvioisitte tältä kannalta sote-palveluiden rahoitusta?

Rahoitusperiaatteen toteutuminen edellyttää, että annettaessa maakunnalle tehtäviä, on huolehdittava myös siitä, että maakunnilla on riittävät taloudelliset edellytykset tehtäviensä hoitamiseen. Lähes täyteen valtion rahoitukseen perustuvassa järjestelmässä *rahoitusperiaatteen* merkitys korostuu. Toisaalta rahoituksen perustuminen lähes täyteen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi. Tämä puoltaa valtion maakuntien ohjausmahdollisuutta ja kustannusten kasvun hillinnälle asettamia tavoitteita. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteena on, että kasvavan palvelutarpeen palvelujärjestelmälle aiheuttamasta paineesta huolimatta julkisen talouden kestävyys ja siten peruspalvelujen järjestäminen myös tuleville sukupolville pystyttäisiin turvaamaan. *Rahoitusperiaatteen toteutumista ja rahoituksen riittävyyttä on tämän vuoksi tarkasteltava sekä suhteessa maakuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä tehtävistään, että siihen, miten talouden ohjausjärjestelmällä tähän vaikutetaan.*

Maakuntien rahoituksen määräytymisen keskeinen lainsäädäntöperusta sisältyy maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Maakuntien yleiskatteinen rahoitus kohdennetaan maakunnille maakuntien rahoituslakiehdotuksen nojalla. Pääosa rahoituksesta jaetaan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisilla perusteilla, jotka tukevat sosiaali- ja terveyspalvelujen erityislainsäädännön tarveperusteista lähtökohtaa. Merkittävä osa laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista kytkeytyy tutkimustietoon perustuviin keskeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin sekä kustannuksiin vaikuttaviin olosuhdetekijöihin[1]. Lisäksi maakunnille voidaan kohdentaa rahoitusta eri hallinnonalojen erityislainsäädännöllä ja valtion talousarviossa määrärahan käyttötarkoitusta ohjaamalla, siltä osin kuin kyse on maakuntien erillisrahoituksesta[2].

Maakuntien rahoitukseen kytkeytyvän *talouden kokonaisohjauksen*[3] lainsäädäntöperusta koostuu useammasta lakiehdotuksesta, ensi sijassa, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja tarkasteltaessa, maakuntien rahoituslain ohella maakuntalaista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Niitä täydentävät uudistuksen eri lakeihin sisältyvät seurantaa, arviointia, ohjausta ja valvontaa koskevat säännökset.

Valtion maakuntien taloudenohjaus

Valtion maakuntien talouden ohjaukseen sisältyy *yleisemmällä tasolla* ymmärrettynä maakuntien taloudellisen tilanteen jatkuva seuranta ja arviointi, tavoitteena kyky reagoida riittävän varhaisessa vaiheessa, jos jonkin maakunnan tilanteessa on havaittavissa selkeitä riskejä merkittävämpien taloudellisten ongelmien synnylle ja ennalta ehkäistä tilanteiden kriisiytymistä. Seuranta tapahtuu kuukausittain saatavien taloustietojen sekä muun vuorovaikutuksen perusteella. Tarkemmin ohjausta määrittää jäljempänä kuvattu sääntely, mutta laajemmin ohjaus on osa uudistuksen toimeenpanoa.

[1] Lausuntokierroksella mainitut jakoperusteet saivat pääosin myönteisen vastaanoton, 74 prosenttia lausunnon antajista piti tarvetekijöitä ja niiden painokertoimia vähintään perusteltuina (http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79058/Yhteenveto%20maakunta-%20ja%20sote-HEn%20lausunnoista%202016-12-09%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Sosiaali- ja terveydenhuollon painokertoimet ovat kuitenkin ajassa muuttuvia, minkä vuoksi laskennallisen rahoituksen tarve- ja olosuhdekriteerit päivitetään asetukseen perustuen vähintään neljän vuoden välein. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on jo käynnistänyt projektin, jonka tulosten perusteella painokertoimia pystytään jatkossa tarkistamaan.

[2] Maakuntien rahoituslakiehdotus 1 § 1 mom (HE 57/2017 vp). Erillisrahoituksen muodostumista on käsitelty esityksessä alkaen s.10. Rahoituslakiehdotuksen soveltamisalaa ja suhdetta erillisrahoitukseen on käsitelty esityksessä s.20. Rahoituslakiehdotuksen nojalla myönnettävää rahoitusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi maakuntien niihin tehtäviin, joiden rahoituksesta on säädetty erityislain nojalla tai joita ohjataan valtion talousarvioratkaisuin (käyttötarkoitus ja rahoituksentaso) ja joiden määrärahat on budjetoitu talousarvioon valtionvarainministeriön pääluokkaan sisältyvien maakuntien rahoitusmomenttien (28.89.30-28.89.36) ulkopuolelle; eli käytännössä STM:n, LVM:n, MMM:n, YM:n tai TEM:n hallinnonalan pääluokkaan.

[3] Talouden kokonaisohjausta ja sitä koskevaa lainsäädäntöä käsitellään tässä erityisesti prosessin näkökulmasta. Laajemmin talouden kokonaisohjaukseen vaikuttaa lisäksi eri hallinnonalojen maakuntien toimintaa koskeva lainsäädäntö.

Lainsäädännön tasolla valtion maakuntien talouden ohjaus tarkoittaa rahoituslakiehdotuksen lisäksi erityisesti maakuntalakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvää maakuntien ja valtion suhteen sääntelyä. Maakuntataloutta käsitellään osana julkisen talouden suunnitelmaa (maakuntalakiehdotus 11 §). Julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntataloutta koskevan osan, jossa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista niin kokonaisuutena kuin maakunnittain. Ehdotus on linjassa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa siitä, että rahoitusperiaatteen arvioinnin olisi oltava selkeästi lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp, s.2, PeVL 63/2014 vp).

Suunnitelmassa julkista taloutta, ja maakuntataloutta sen osana, tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja se muodostaa myöhemmälle lainsäädännön ja talousarvion valmistelulle perustan. Julkisen talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä ja ohjausta. Valtioneuvosto arvioi maakuntien lakisääteisten tehtävien rahoitusperiaatteen toteutumista ja sitä kautta sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen turvaamista vuosittain osana julkisen talouden suunnitelmaa. Julkisen talouden suunnitelman käsittelyn yhteydessä on tarpeen arvioida perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiä siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 19/2016 vp todennut.

Maakuntien talouden ohjauksen kannalta keskiössä on myös valtion ja maakuntien välinen neuvottelu (maakuntalaki 13 §), jonka on tarkoitus maakuntien talouden ohjauksen lisäksi tukea julkisen talouden suunnitelman valmistelua ja päättämistä. Valtiovarainministeriön johtamassa neuvottelussa muun muassa arvioidaan sekä maakunnan kustannusten että rahoituksen toteutunutta ja tulevaa kehitystä sekä rahoituksen riittävyyttä hoidettaviin tehtäviin ja mahdollisia toimia kustannusten hillitsemiseksi. Rahoituksen riittävyyden arviointiin vaikuttavat moninaiset seikat, kuten maakuntien maantieteelliset ja muut olosuhteet, väestörakenne ja väestön tarpeet, uudistuksen toimeenpanon toteuttamisessa onnistuminen ja kyky sopeuttaa tarvittaessa toimintaansa. Maakuntia ohjaavat ministeriöt toimittavat oman toimialansa tehtävien osalta maakuntien tehtävien ja kustannusten arvioinnin valtiovarainministeriöön ennen neuvotteluita.

Neuvotteluissa tarkastellaan myös investointien vaikutuksia maakunnan talouteen ja toimintaan. Tarkemmin investointeja ohjattaisiin kuitenkin maakuntalakiehdotuksen 12 §:ään perustuen. Ehdotuksen mukaan valtio ohjaisi maakuntien taloudellisesti merkittäviä ja muuten poikkeuksellisen laajakantoisia sekä palvelujärjestelmän kannalta muutoin laajakantoisia tai toiminnallisesti merkittäviä investointeja. Tarkastelussa olisivat yhteistyösopimusalueilla valmisteltavat esitykset, jotka olisivat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi.

Maakuntaneuvottelua edeltää eri hallinnonaloilla tehtävä valmistelu tehtävien ja kustannusten arvioinnista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen turvaamisen tarkastelun kannalta keskeiset säännökset sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 29 ja 30 §:ään. Ensin mainitussa ehdotetaan säädettäväksi menettelystä, jonka mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja maakunta neuvottelevat vuosittain maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää ministeriön ja

maakunnan välistä yhteistyötä. Neuvotteluissa käsitellään muun muassa lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Lisäksi neuvotteluissa arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 30 §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista. Viimeksi mainitussa selvitettäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Lisäksi siinä arvioitaisiin maakunnassa toteutettavia kustannusten kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimia palvelujen turvaamisen ja rahoituksen yhteensovittamiseksi. Selvityksen tulisi sisältää myös ehdotukset toimenpiteistä mm. julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion laatimista sekä valtakunnallista ohjausta varten. Tämä selvitys on olennainen väline sen arvioimiseksi, riittääkö valtion rahoitus maakuntien järjestämisvastuulla olevien lakisääteisten palvelujen toteutukseen vaiko ei ja mitä mahdollisia korjaustoimia tilanteen johdosta on tarpeen tehdä. Selvityksen palvelujen saatavuudesta ja rahoituksen riittävyydestä tekee vuosittain sosiaali- ja terveysministeriö. Selvitystä taustatietoina ovat maakuntien laatimat raportit, Aluehallintovirastojen valvontatietojen perusteella laatimat raportit sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen edellä mainittujen raporttien pohjalta tekemä analyysi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen perusteella saadaan siten tieto siitä, onko valtion maakunnille kohdentama rahoitus riittävä ja onko mahdollisissa ongelmatilanteissa maakunnilla mahdollisuuksia tehostaa toimintaansa vai tarvitaanko palvelujen turvaamiseksi lisärahoitusta. Järjestämislakiehdotuksen 30 §:n menettely edeltää julkisen talouden suunnitelman laatimista ja toimii siten sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta perustana tälle käsittelylle.

Lisäksi maakuntalakiehdotuksessa (14 §) esitetty maakuntatalouden neuvottelukunta seuraisi ja arvioisi maakuntien taloutta sekä käsittelisi maakuntia koskevaa lainsäädäntöä sekä näiden toimintaan, talouteen ja hallintoon vaikuttavia valtion toimenpiteitä.

Myös esimerkiksi maakuntalakiehdotuksen 13 lukuun sisältyy maakuntien talouden ohjausta, kuten talousarvion laadinnan sääntely (97 §) ja myös mahdollisuutta arviointimenettelyyn (106 §).

Maakuntien rahoituslaki ja uudistuksen kustannusten hillintää koskeva tavoite

Maakuntien rahoituslakiehdotus muodostaa tuen uudistuksen 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoitteelle. Asiantuntijakuulemisissa (erityisesti 13.4.) on argumentoitu rahoituksen joustamattomuudesta, mikä aiheuttaisi joko palvelujen leikkauksia tai asiakasmaksujen korotuksia (mm. Huttunen, Teperi, Pohjola). Rahoituslakiehdotus ei kuitenkaan sellaisenaan yksinään takaa kustannusten kasvun hillintää eikä siis itsenäisesti leikkaa kustannuksia ja maakuntien saamaa rahoitusta sanotulla määrällä. Sääntelyn lähtökohtana on, että tulevan varainhoitovuoden rahoitusta määrättäessä toteutuneet kustannukset otetaan huomioon rajoitetusti (ns. kustannusten kasvun hillinnän rajoitin; rahoituslakiehdotus 6 §). Ehdotukseen sisältyy kuitenkin myös säännökset siitä,

että jos rajoittimen soveltaminen vaarantaisi peruspalvelujen järjestämisen, on rahoitusta korotettava. Edellä kuvatulla taloudenohjauksella on tarkoitus kerätä tätä arviointia varten jatkuvasti ja kattavasti tietoa. Viime kädessä uudistuksen toimeenpano, valtion maakuntien talouden ohjaus, järjestämisen johtaminen maakunnissa sekä valtion ja maakuntien välinen vuorovaikutus ratkaisevat taloudellisten tavoitteiden saavuttamisen. Tarkoituksena on turvata maakunnille riittävä rahoitus niille annettujen tehtävien hoitamiseen, mutta samalla hillitä maakuntien kustannusten kasvua ja ohjata maakuntia tarvittaessa toimintansa sopeuttamisessa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää palvelutarpeen kasvusta aiheutuvan kustannuskehityksen taittamista ja sitä, ettei samalla aiheudu muita merkittäviä lisäkustannuksia.

Maakuntien kokonaisrahoituksen korottaminen

Perustuslain turvaamien lakisääteisten palvelujen, 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen, toteutumisen kannalta on olennaista, että valtio osoittaa riittävän rahoituksen palveluihin. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 10/2015 vp. ja PeVL 37/2009 vp.). Perustuslain mukaisena lähtökohtana on myös, että säädettäessä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetuista sosiaali- ja terveyspalveluista otetaan huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 12/2015 vp., PeVL 25/2012 vp., s. 2-3 ja PeVL 34/1996 vp. s. 3/I). Hyvinvoinnin toteutumista ja sen käytännön edellytyksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tarkasteltava kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet voivat laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin puuttua myös perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen ja etuisuuksien tasoon. Tämä ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perusoikeuksien toteuttamista (PeVL 10/2015 vp., PeVL 11/2015 vp., PeVL 12/2015 vp.). Lisäksi mahdollinen palvelujen sopeuttaminen taloudellisiin voimavaroihin täytyy rahoitusperiaatteen mukaisesti lähtökohtaisesti tehdä palveluja ja etuisuuksia koskevassa substanssilainsäädännössä ja rahoituslailla täytyy osoittaa riittävät voimavarat lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen. (HE 15/2017 vp)

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 § kokoaa edellä kuvattua lähtökohtaa. Maakuntien kustannusten kasvua pyritään hidastamaan julkisen talouden ja palvelujärjestelmän kestävyyden turvaamiseksi. Oletuksena rahoituksen tarkistamisessa on kustannusten kasvun hillintä. Kuitenkin, jos rahoituksen taso vaarantaisi peruspalvelujen järjestämistä, on rahoitusta erityissäännösten nojalla korotettava. Lisäksi rahoituslakiehdotuksen 5 §:ään sisältyy säännökset substanssilainsäädännön muutosten vaikutusten huomioinnista maakuntien rahoituksessa.

Käytännössä siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus tosiasiallisesti palvelujen järjestämiseen, voi vaikuttaa moni syy. Maakunnissa voi olla käytännössä esimerkiksi keskenään erilainen palvelujen taso tai palvelujen toteutus voi olla joillain alueilla toisia tehottomampaa. Rahoituksen riittävyyteen vaikuttaa myös se, miten uudistukseen liittyvää lainsäädäntöä osataan toimeenpanna ja joh-

taa. Lisäksi rahoituksen riittämättömyys voi johtua tilanteesta, jossa ehdotuksen mukainen tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei kohtaisikaan alueen tosiasiallista palvelujentarvetta ja niistä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Viimeksi mainitut tekijät ovat sellaisia, joihin maakunnilla on usein joko olemattomat tai hyvin vähäiset vaikutusmahdollisuudet.

Rahoituksen riittävyys ja sen taustasyyt selvitetään edellä kuvatussa järjestämislakiehdotuksen 29 ja 30 §:n sekä maakuntalakiehdotuksen 13 §:n ja maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaisessa menettelyssä.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaan toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa ns. kustannusten kasvun rajoittimen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lähtökohtana on valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointi. Rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen arvioidaan toteutuvan tilanteessa, jossa ongelmat ovat kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia.

Arviointi tarpeesta rajoittimen ylittävien kustannusten huomioon ottamiseen tehdään julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa. Siten rahoituksen riittävyyden arviointi on talousarvion yhteydessä myös vuosittain eduskunnan käsiteltävissä.

Niin maakuntien näkökulmasta, arvioinnin ennustettavuuden ja luotettavuuden kannalta, kuin myös valtioneuvostotasoisessa valmistelussa, toiminnan läpinäkyvyys on tärkeää. Valmistelussa oleva maakuntien taloustietojen raportoinnin automatisointi tulee tukemaan vertailukelpoisen maakuntakohtaisen talous- ja toimintatiedon tuotantoa. Osana sote- ja maakuntauudistusta on valmisteltu erilaisia mittareita maakunnan toiminnan ja talouden suunnitteluun ja toisaalta palvelujen saatavuuden, kustannusten ja vaikuttavuuden arviointiin. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksessa määritellään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi seurata ja arvioida koko maan tasolla väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien palvelutoimintaa. Tavoitteena on muun muassa arvioida ja vertailla maakuntien väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä sekä kustannuksia ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuotosten perusteella niin maakunnilla kuin valtion maakuntien talouden ohjauksessakin on mahdollisuus vertailla maakuntien toimintojen kustannuksia ja kustannustehokkuutta suhteessa toisiin maakuntiin. Tämän tiedon käyttö tukee maakuntien kustannustehokkuuden kehittämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannus- ja vaikuttavuusmittareja kokeiltiin keväällä 2018 toteutetuissa maakuntatalouden simulointiharjoituksissa. Niiden avulla muodostettua tietopohjaa käytettiin neuvottelujen tausta-aineistona. Käynnissä olevassa valmistelussa on tarkoitus edelleen yhteensovittaa eri vaiheissa tehtävää arviointityötä ja siinä hyödynnettäviä mittareita. Valtiovarainministeriö on helmikuussa 2018 asettanut työryhmän valmistelemaan maakuntien valtion rahoituksen riittävyyden arviointiprosessia. Työryhmän tehtävänä on muun ohella määrittää rahoituksen riittävyyden arviointiprosessissa käytettävät keskeiset mittarit, valmistella prosessikuvaus valtion rahoituksen

kokonaistason riittävyyden arvioinnista sekä arvioida valtion rahoituksen kokonaistason korottamisen sekä yksittäisten maakuntien tukemisen soveltamistilanteiden keskinäissuhteita. Työryhmän määräaika päättyy 31.5.2019.

Rahoituslain pysyvät joustoelementit

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus voisi muodostua ongelmalliseksi perustuslain 6, 19 ja 22 §:n kannalta, jos kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta tai maakunnille aiheutuu muutoin merkittäviä kustannuksia, koska maakuntien tulee palvelut joka tapauksessa järjestää. Rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointia on kuvattu edellä. On kuitenkin mahdollista, että rahoituksen riittävyyden ongelmat kohdentuvat yksittäisiin maakuntiin tai ajallisesti etäälle edellä kuvatusta selvitys-, neuvottelu-, JTS- ja talousarvioprosessista. Tämän vuoksi rahoituslakiehdotuksen joustoelementeillä on merkittävä asema yksittäistilanteisiin vaikuttamiseksi.

Luonteeltaan lyhytaikaisissa ja pienimuotoisissa rahoitusongelmissa maakunta voi ottaa lyhytaikaista lainaa rahoituslaitoksilta maksuvalmiuden turvaamiseksi. Muissa tilanteissa joustomekanismit perustuvat maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Ehdotukseen sisältyy useampia erityissäännöksiä taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan auttamiseksi vaikeuksien luonteesta, laajuudesta ja ajankohdasta riippuen. Säännöksiä on, jo perustuslain 22 §:n velvoittamana, sovellettava, jos yhden tai useamman maakunnan talous on kriisiytymässä tai ongelmia on valtakunnan tasolla. Tieto tällaisesta tilanteesta pyritään saamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa alussa kuvattuun jatkuvaan talouden ohjaukseen perustuen.

Maakunnalle voidaan myöntää valtion laina tai takaus maksuvalmiusongelmien ehkäisemistä ja korjaamista varten (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtion laina tai takaus on ensimmäinen vaihtoehto sellaisessa tilanteessa, jossa maakunnan taloudelliset ongelmat aiheutuisivat lähtökohtaisesti sen omista toimista. Maakunnalle voidaan myöntää harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti hakemuksesta lisärahoitusta valtion talousarvion rajoissa joko valtionrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena tai valtionavustuksena.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen (rahoituslakiehdotus 7 §) on tarkoitettu sellaisiin tilanteisiin, joissa lisärahoituksen tarpeen aiheuttaneet syyt ovat maakunnan toimista riippumattomia, äkillisiä, ennakoimattomia ja tilapäisiä. Lisärahoitus voi perustua myös maakunnan paikallisiin erityisolosuhteisiin. Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Maakunnalle voidaan myöntää taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi myös valtionavustusta, jos se on välttämätöntä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtionavustusta käytetään, jos yksittäisen maakunnan taloudellisten ongelmien ja kyvyttömyyden

suoriutua velvoitteistaan arvioidaan aiheutuvan rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta. Lisäksi valtionavustus soveltuu tilanteisiin, joissa maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä palvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään, eikä lainan tai takauksen arvioida olevan tilanteessa riittävä. Siirtymäajan jälkeen vuodesta 2025 lukien valtionavustuksen myöntäminen käynnistää aina arviointimenettelyn (maakuntalakiehdotus 106 §).

Uudistuksen siirtymävaiheen muutoskustannukset

Siirtymävaiheen kustannusten kasvupaine, se että toiminnan käynnistämisestä voi aiheutua enemmän kustannuksia ja sopeuttaminen on mahdollista vasta asteittain, on huomioitu myös rahoituslakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä. Tämän vuoksi ns. rajoittimen osalta siirtymäsäännöksissä on ensimmäisten vuosien (2021 ja 2022) kustannusten kasvua koskevat erityissäännökset. Rahoituslakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettu valtion rahoituksen kokonaistason korottaminen on myös mahdollista jo siirtymäaikana, jos peruspalvelujen turvaaminen muutoin vaarantuisi. Lisäksi siirtymäsäännöksiin sisältyy erityissäännökset siitä, että 7 §:n harkinnanvaraista rahoitusta voidaan käyttää siirtymävaiheessa rahoitusjärjestelmän muutoksesta aiheutuviin taloudellisiin ongelmiin.

Maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaaminen

Hallituksen esityksellä 15/2018 vp on täydennetty maakuntien rahoituslakiehdotusta. Esityksellä on pyritty varmistamaan, että maakunnan verottoman tai arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävän hankinnan arvonlisäverokustannus ei jäisi maakunnan kustannukseksi nykyjärjestelmästä poikkeavasti. Esitys osaltaan vahvistaa maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitusta siten, ettei hankinnan verokustannus rasita maakuntaa.

Hallituksen kehysriihen 2018 linjaukset rahoituksen riittävyyden arvioinnista

Sen lisäksi, että maakuntien rahoituksen riittävyyttä on lakitasoisin ratkaisuin varmistettu, hallitus on maakuntien toiminnan käynnistymisen turvaamiseksi, siirtymävaiheen muutoskustannusten tukemiseksi ja valinnanvapauden toimeenpanon edistämiseksi linjannut kehysriihen 2018 yhteydessä seuraavaa (VN tiedote 183/2018):

- Muutoskustannuksia tarkastellaan vuoden 2018 aikana muun muassa osana maakuntatalouden simulointiin kuuluvaa koetalousarvion laadintaa. Jos uudistuksesta on tunnistettavissa yleiskatteellisen rahoituksen riittävyyden vaarantavia muutoskustannuksia, vuonna 2019 kehysprosessissa varaudutaan tähän.
- Aloitusvuoden 2020 rahoituksen riittävyyttä palvelutarpeen kasvussa eräissä maakunnissa tarkastellaan osana maakuntien rahoituslain täydennysesityksen valmistelua. Jos valmistelutyössä on nähtävissä maakuntien toiminnan aloittamiseen vaikuttavia asioita, jotka vaarantavat laadukkaiden ja vaikuttavien palvelujen järjestämisen, hallitus varautuu huomioimaan korjaustarpeen maakuntien rahoituslain täydennyksessä syksyllä 2018.

- Hallitus päätti kehysriihessä rahoittaa valinnanvapauspilottien alkamisvaihetta 200 milj. eurolla aiemmin päätetyn 100 milj. euron sijaan. Pilottien kautta tullaan vahvistamaan maakuntien yhtenäisiä käytäntöjä kokeilemalla eri valinnanvapaustyökaluja ja erilaisia tietoteknisiä ratkaisuja.

Liite 5. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen muutosehdotusten koonti

Asiakirjassa on yhdistetty ehdotus maakuntien rahoituksesta annettavaksi laiksi (HE 15/2017 vp) ja sitä täydentävät ehdotukset HE 57/2017 vp ja HE 15/2018 vp. Lisäksi asiakirjaan on sisällytetty hallintovaliokunnalle vastineessa 7.12.2017 ehdotetut muutokset sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle vastineessa 17.5.2018 ehdotetut muutokset. Muutokset on esitetty edellä kuvatuin värikoodein.

Laki
maakuntien rahoituksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §
Lain tarkoitus

Valtion rahoitus maakunnille niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kustannusten kattamiseksi myönnetään tämän lain nojalla siltä osin kuin ei toisin säädetä tai valtion talousarviossa määrätä. Maakuntien tehtävistä säädetään tarkemmin maakuntalain (/) 6 §:ssä.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

2 §
Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan jäljempänä:
1) *perushinnalla* maakunnan valtion rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten perusteena käytettävää asukaskohtaista laskennallista perustetta tai määräytymisperusteiden asukaskohtaista hintaa;
2) *varainhoitovuodella* sitä kalenterivuotta, jolle valtion rahoitus myönnetään;
3) *asukastiheydellä* asukasmäärää maaneliökilometrillä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopussa;
4) *vieraskielisellä* henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen;
5) *maakunnan muilla tehtävillä* maakuntalain 6 §:n 1 momentin 3-26 kohdassa [poisto] tarkoitettuja tehtäviä;

6) *kasvupalvelulla* toimenpiteitä alueiden kehittämisen, kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden, työvoiman saatavuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi sekä työllisyyden, työllistymisen, kotoutumisen ja yritystoiminnan edellytysten edistämiseksi;
7) *maatalousyrityksellä* maatalousyrittäjien lomituspalvelulain (1231/1996) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua maatalousyritystä, jossa toimii vuosilomaan oikeutettu päätoiminen maatalousyrittäjä.

Maakunnan asukasmäärä määräytyy Tilastokeskuksen väestörakennetilaston varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun tietojen mukaan.

2 luku

Valtion rahoituksen periaatteet

3 §
Valtion rahoitus maakunnille

Maakunnille myönnetään valtion rahoitusta maakunnan asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisten tekijöiden ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden sekä kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden, maatalousyritysten määrän, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden ja saaristoisuuden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään.

Kullekin maakunnalle myönnetään valtion rahoituksena euromäärä, joka saadaan laskettaessa yhteen 10 §:ssä tarkoitetut sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset ja 18 §:ssä tarkoitetut maakunnan muiden tehtävien laskennalliset kustannukset.

Valtio voi myöntää maakunnalle lyhytaikaista lainaa tai valtiontakauksia siten kuin siitä erikseen säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen osuuksien painotuksista.

4 §
Maakunnan päätösvalta rahoituksen käytössä

Maakunta päättää saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Maakunnalla on oikeus periä asiakas- ja käyttömaksuja järjestämiensä palvelujen käytöstä siten kuin siitä erikseen säädetään sekä päättää maksutulojen käytöstä.

Maakunnan investointien rahoituksesta säädetään tarkemmin maakuntalain 12 §:ssä.

5 §
Valtion rahoituksen perusteena olevat kustannukset

Valtion rahoituksen perusteena käytetään 3 luvussa tarkoitettuja laskennallisia kustannuksia tarkistettaessa maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon toteutuneiden käyttökustannusten kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa. Lain 4 luvussa tarkoitettuja laskennallisia kustannuksia tarkistet-

taessa valtion rahoituksen perusteena käytetään maakuntien muiden tehtävien toteutuneita kustannuksia viimeisimmiltä tilastoidulta vuodelta. Rahoitusta tarkistettaessa kustannuksina ei pidetä 9 §:ssä tarkoitettua hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa. Huomioitavista [poisto]kustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut sekä maakuntien saamat myyntitulot.

Valtion rahoituksen laskennallisten kustannusten tarkistuksessa otetaan huomioon maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Valtion rahoitusta voidaan korottaa tai alentaa tehtävien laajuuden tai laadun muutoksen perusteella. Tehtävien laajuuden tai laadun muutos voi perustua valtion talousarvioon siltä osin kuin maakunnan tehtäviä koskevasta lainsäädännöstä ei muuta aiheudu.

6 §

Valtion rahoituksen tarkistaminen

Valtion rahoituksen varainhoitovuotta koskeva taso määräytyy vuosittain tarkistamalla 3 ja 4 luvussa tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteet ottaen huomioon [poisto] 5 §:n 1 momentissa tarkoitetut toteutuneet kustannukset, 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu tehtävien laajuuden tai laadun muutos sekä arvioitu maakuntien perimien asiakas- ja käyttömaksujen sekä myyntitulojen yhteismäärä.

Toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon 3 luvun laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa siihen määrään asti, että [poisto] käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on 5 momentissa tarkoitetun maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä. Toteutuneet kustannukset otetaan huomioon 4 luvun laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa siihen määrään asti, että kustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos kerrottuna luvulla 0,4. Vuosittaista muutosta laskettaessa ei oteta huomioon sitä osuutta kustannuksista, joka vastaa 5 §:n 2 momentin nojalla laskennallisiin kustannuksiin tarkistuksen kohteena olevina vuosina tehtyjä tarkistuksia.

Toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon 3 luvun laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa 2 momentissa säädetyn ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Edellä 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut tehtävien laajuuden tai laadun muutokset otetaan huomioon ennen tässä momentissa tarkoitettua käyttökustannusten huomioon ottamista. Peruspalvelujen saatavuuden turvaamisen arvioinnissa otetaan huomioon peruspalvelujen saatavuuden toteutunut kehitys ja arviot saatavuuden ongelmista sekä maakuntien mahdollisuudet toteuttaa taloutensa ja toimintansa muutoksia.

Arviointi tarpeesta ottaa 3 momentissa tarkoitetut toteutuneet kustannukset huomioon tehdään julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa. Arviointi perustuu:
1) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (/) 30 §:ssä tarkoitettuun selvitykseen;
2) muihin julkisen talouden suunnitelmaa tai valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa käytettävissä oleviin maakuntien talouden tai palvelujärjestelmän tilaa koskeviin selvityksiin ja tietoihin.

Valtion rahoituksen tarkistuksessa otetaan lisäksi huomioon 3 luvun laskennallisten kustannusten perusteiden osalta arvioitu kustannustason muutos, joka määräytyy maakuntaindeksin mukaisesti. Jäljempänä 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteiden osalta otetaan huomioon kuitenkin vain kustannustason muutos, joka saadaan kertomalla maakuntaindeksin mukaisesti määräytyvä arvioitu kustannustason muutos luvulla 0,4. Maakuntaindeksiä laskettaessa yleisen ansiotasoindeksin

painokerroin on 0,45, kuluttajahintaindeksin 0,40 ja maakuntatyönantajan sosiaaliturvamaksujen vuotuisen muutoksen 0,15. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maakuntaindeksin laskennasta.

Maakunnan perimien asiakas- ja käyttömaksujen yhteismäärä tarkistetaan vuosittain ottamalla huomioon uusimmat käytössä olevat tiedot toteutuneista maakunnan asiakas- ja käyttömaksutuloista ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 2 §:n 2 momenttiin perustuvista asiakasmaksujen muutoksista sekä maakunnan saamista myyntituloista.

7 §

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen

Maakunnan rahoitusta voidaan korottaa hakemuksesta harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti valtion talousarvion rajoissa, jos maakunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi on lisärahoituksen tarpeessa. Lisärahoituksen tarpeeseen vaikuttavina seikkoina voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet.

Maakunnan rahoituksen korotuksen myöntämisen ehdoksi voidaan asettaa sellaisten toimien toteuttaminen, jotka ovat kustannusten hallinnan tai muutoin maakunnan tehtävien hoitamisen turvaamisen kannalta välttämättömiä. Lisäksi korotuksen myöntämisen ehtona on, että maakunta käyttää rahoituksen sen myöntämisen perusteena olevaan tarpeeseen.

Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

8 §

Taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan valtion rahoitus

Maakunnalle voidaan maksuvalmiusongelmien korjaamista varten myöntää valtion laina tai valtiontakaus.

Jos maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen tai muiden tehtävien hoitamiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään eikä 1 momentissa tarkoitettua lainaa tai takausta voida pitää riittävänä tai tarkoituksenmukaisena keinona maakunnan taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi, valtion varoista voidaan myöntää maakunnalle valtionavustusta valtionavustuslain (688/2001) mukaisesti. Lisäksi valtionavustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että sitä voidaan pitää välttämättömänä maakunnan järjestämien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai muiden tehtävien hoitamisen turvaamiseksi.

9 §

Maakunnan arvonlisäverokustannusten korvaaminen

Valtio korvaa maakunnalle sen hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron, joka ei arvonlisäverolain (1501/1993) mukaan oikeuta vähennykseen tai palautukseen, sekä tuesta tai avustuksesta arvonlisäverolain mukaan suoritettavan veron. Lisäksi valtio korvaa maakunnalle laskennallisen arvonlisäveron sellaisista sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoista, joista ei arvonlisäverolain 34, 36 §:n 1-4 kohdan ja 37 §: n mukaan ole suoritettava veroa. Laskennallinen vero on 5 prosenttia palvelun tai tavaran ostohinnasta, maahantuodun tavaran veron perusteesta tai tuen tai avustuksen määrästä. Laskennallista veroa ei korvata maakunnalta tehdyistä hankinnoista eikä

niille annetusta tuesta tai avustuksesta. Arvonlisäverokustannusten korvaamiseen sovelletaan lisäksi mitä 24-26 §:ssä säädetään valtion rahoituksesta.

3 luku
Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoitus

10 §
Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteet

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset muodostuvat laskemalla yhteen tulot, jotka saadaan kertomalla asukaskohtainen sosiaali- ja terveydenhuollon perushinta maakunnan asukasmäärällä ja sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaiset perushinnat maakunnan ikäryhmäkohtaisilla väestömäärillä.

Edellä 1 momentissa saatuun summaan lisätään maakunnan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelujen käyttöä kuvaavien tarvetekijöiden, vieraskielisyyden, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen vaikuttavan asukastiheyden, kaksikielisyyden ja saaristoisuuden perusteella sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen määritellyt laskennalliset kustannukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisiin ja palvelujen käyttöä kuvaaviin tarpeisiin perustuvien laskennallisten kustannusten määrittelyssä käytetään seuraavia tehtäväkohtaisia painotuksia:

Terveydenhuolto
59,07 prosenttia
Vanhustenhuolto
19,40 prosenttia
Sosiaalihuolto
21,53 prosenttia

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asukaskohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon perushinnasta.

11 §
Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisiin tarpeisiin perustuvat laskennalliset kustannukset

Sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaiset perushinnat lasketaan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien sekä 10 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painotusten perusteella. Perushinta määrätään erikseen kullekin seuraavalle ikäluokalle:

1) 0—5-vuotiaat;
2) 6-vuotiaat;
3) 7—12-vuotiaat;
4) 13—15-vuotiaat;
5) 16—18-vuotiaat;
6) 19—64-vuotiaat;
7) 65—74-vuotiaat:
8) 75—84-vuotiaat;

9) 85 vuotta täyttäneet.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen ikäryhmäkohtaisten tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittelystä, tarvetekijöiden ja painokertoimien tarkistamisesta määräajoin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisista perushinnoista.

12 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerroin lasketaan terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien sairauksiin ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien sekä 10 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tehtäväkohtaisten painotusten perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimen perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinta maakunnan asukasmäärällä ja maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekertoimella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvekerrointa määriteltäessä käytetään terveyden-, vanhusten- ja sosiaalihuollon sairauksiin ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvista tarvetekijöistä Eläketurvakeskuksen, Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Tilastokeskuksen tilastotietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin 1 momentissa tarkoitettujen palvelujen tarvetta ja kustannuksia kuvaavien tarvetekijöiden ja niiden painokertoimien määrittelystä, tarvetekijöiden ja painokertoimien tarkistamisesta määräajoin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöä kuvaavan tarpeen perushinnasta.

13 §

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin

Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin lasketaan maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa ja toiminnan tulosta kuvaavien indikaattoreiden perusteella. Molempien osuuksien painoarvo kertoimen laskemisessa on 50 prosenttia.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta maakunnan asukasmäärällä sekä maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Kansaneläkelaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tilastotietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta sekä sitä edeltäneeltä vuodelta. Kertoimen määrittelyssä käytetään uusimpia käytettävissä olevia tietoja. Jos tietoa ei ole lainkaan saatavilla, saa maakunta kyseisen tiedon osalta laskennassa alimman mahdollisen arvon.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinnasta sekä kertoimen määrittelyssä käytettävistä indikaattoreista, niiden painokertoimista sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista.

14 §

Sosiaali- ja terveydenhuollon asukastiheyskerroin

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys maakunnan asukastiheydellä. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen tietoja maapinta-alasta.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty sosiaali- ja terveydenhuollon asukastiheyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja sosiaali- ja terveydenhuollon asukastiheyskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon asukastiheyden perushinnasta.

15 §
Vieraskielisyyskerroin

Maakunnan vieraskielisyyskerroin lasketaan jakamalla maakunnan vieraskielisten osuus vastaavalla koko maan keskimääräisellä vieraskielisten osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Vieraskielisyyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty vieraskielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja vieraskielisyyskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vieraskielisyyden perushinnasta.

16 §
Kaksikielisyyskerroin

Maakunnan kaksikielisyyskerroin lasketaan jakamalla maakunnan ruotsinkielisten osuus vastaavalla koko maan ruotsinkielisten osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja ruotsinkielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta.

Kaksikielisyyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty kaksikielisyyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja kaksikielisyyskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin kaksikielisyyden perushinnasta.

17 §
Saaristoisuuslisä

Saaristoisuuden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla maakunnan saaristossa asuvien asukkaiden määrä saaristoisuuden perushinnalla. Saaristossa asuvilla asukkailla tarkoitetaan maakunnan niitä asukkaita, jotka asuvat saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 9 §:ssä tarkoitetun saaristokunnan saaristossa. Maakunnan saaristossa

asuvien asukkaiden määrä määräytyy väestötietojärjestelmän varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden lopun tietojen mukaan.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin saaristoisuuden perushinnasta

4 luku
Maakuntien muiden tehtävien rahoitus

18 §
Maakuntien muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteet

Maakunnan muiden [poisto] tehtävien laskennalliset kustannukset muodostuvat kertomalla asukaskohtainen maakuntien muiden tehtävien perushinta maakunnan asukasmäärällä ja lisäämällä tuloon maakunnan kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden, maatalousyritysten ja maakunnan muiden tehtävien asukastiheyden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin asukaskohtaisesta maakuntien muiden tehtävien perushinnasta.

19 §
Kasvupalvelukerroin

Maakunnan kasvupalvelukerroin lasketaan jakamalla maakunnan työttömien työnhakijoiden määrä, työttömyysaste ja yritysten toimipaikkojen lukumäärä vastaavilla valtakunnallisilla tekijöillä ja kertomalla saadut ja viimeksi summattavat osamäärät osatekijöille määritellyillä painotuksilla. Painotukset ovat seuraavat:

Työttömät työnhakijat	60 prosenttia
Työttömyysaste	15 prosenttia
Yritysten toimipaikat	25 prosenttia

Kerrointa laskettaessa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tilastotietoja työttömien työnhakijoiden määrästä ja työttömyysasteesta sekä Tilastokeskuksen tilastotietoja yritysten toimipaikosta. Työttömien työnhakijoiden määrän ja työttömyysasteen osalta tietoja käytetään varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävältä kalenterivuodelta sekä yritysten toimipaikkojen osalta viimeisintä laskentahetkellä käytettävissä olevaa tietoa.

Kasvupalvelua kuvaavien tekijöiden perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla kasvupalvelun perushinta koko maan asukasmäärällä ja maakunnan kasvupalvelukertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin kasvupalvelun perushinnasta.

20 §
Maatalousyrityskerroin

Maakunnan maatalousyrityskerroin lasketaan jakamalla maakunnassa sijaitsevien maatalousyritysten lukumäärä vastaavalla koko maan lukumäärällä. Kerrointa laskettaessa käytetään maakunnan tietoja maakunnassa sijaitsevien maatalousyritysten lukumäärästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävältä kalenterivuodelta.

Maakunnan maatalousyritysten perusteella määräytyvät laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla maatalousyritysten perushinta koko maan asukasmäärällä ja maakunnan maatalousyrityskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maatalousyrityksen perushinnasta.

21 §
Maakunnan muiden tehtävien asukastiheyskerroin

Maakunnan muiden tehtävien asukastiheyskerroin lasketaan jakamalla koko maan keskimääräinen asukastiheys maakunnan asukastiheydellä. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja asukasmääristä varainhoitovuotta edeltävästä vuodenvaihteesta sekä Tilastokeskuksen tietoja maapinta-alasta.

Asukastiheyden perusteella määräytyvät maakunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty maakunnan muiden tehtävien asukastiheyden perushinta maakunnan asukasmäärällä ja maakunnan muiden tehtävien asukastiheyskertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maakunnan muiden tehtävien asukastiheyden perushinnasta.

5 luku
Valtion rahoituksen hallinnointi, myöntäminen ja maksaminen

22 §
Valtion rahoituksen hallinnointi

Valtiovarainministeriö valmistelee yhteistoiminnassa maakunnan lakisääteisistä tehtävistä vastaavien ministeriöiden kanssa maakunnan lakisääteisten tehtävien muutosten vaikutukset valtion rahoituksen perusteisiin valtion talousarvion valmistelua varten.

Edellä 10 §:n 3 momentissa säädetyt tehtäväkohtaiset painotukset ja 13 §:n 1 momentissa säädettyjen indikaattoreiden painoarvot sekä 19 §:n 1 momentissa säädetyt painotukset tarkistetaan vähintään neljän vuoden välein. Edellä 10-21 §:ssä tarkoitetut perushinnat tarkistetaan vuosittain 5 ja 6 §:ssä tarkoitetun kustannusten ja rahoituksen tason tarkistamisen sekä 3 ja 4 luvussa säädettyjen perushintoihin vaikuttavien määräytymistekijöiden perusteella.

23 §
Valtion rahoituksen myöntäminen ja maksaminen

Valtiovarainministeriö myöntää maakunnalle valtion rahoituksen hakemuksetta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa valtion rahoituksen maakunnalle varainhoitovuoden alusta kuukausittain yhtä suurina erinä, viimeistään kuukauden 11 päivänä. Valtiovarainministeriö toimittaa palvelukeskukselle 1 momentissa tarkoitettujen euromäärien maksamista varten tarpeelliset tiedot.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaa 9 §:n 1 momentissa tarkoitetut korvaukset maa-kunnille kuukausittain samanaikaisesti 2 momentissa tarkoitetun valtion rahoituksen kanssa. Korvaus perustuu maksatuskuukautta edeltävää kuukautta edeltäneen kuukauden arvonlisäverokustannuksia koskeviin tietoihin. Maakunnan on kirjattava korvausten maksamista varten tarpeelliset tiedot Valtiokonttorin ylläpitämään maakun-tien taloustietojen raportointipalveluun. Valtiokonttori tekee korvausten maksamista koskevan päätöksen ja toi-mittaa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle maakunnalle maksettavaa korvausta koskevat maksutiedot.

Poiketen siitä, mitä 1 momentissa säädetään, valtioneuvosto päättää hakemuksesta 7 §:ssä tarkoitetun harkinnanvaraisen rahoituksen myöntämisestä. Harkinnanvaraista rahoitusta on haettava valtiovarainministeriön päättämään ajankohtaan mennessä. Valtiovarainministeriö päättää harkinnanvaraisen rahoituksen maksamisen ajankohdasta.

Jos harkinnanvaraiseen rahoitukseen varattua euromäärää ei kokonaisuudessaan jaeta varainhoitovuoden aikana, jäljelle jäänyt osa maksetaan maakunnille asukasta kohden yhtä suurena osuutena vuoden viimeisen 2 momentissa tarkoitetun kuukausierän yhteydessä.

24 §
Saamatta jääneen etuuden suorittaminen

Jos oikaisuvaatimuksen tekemiselle 27 §:ssä säädetyn määräajan kuluttua ilmenee tietoja, jotka eivät ole olleet aikaisemmin tiedossa ja maakunnalta on tämän vuoksi jäänyt saamatta valtion rahoitusta, joka olisi lain mukaan kuulunut sille, on saamatta jäänyt euromäärä suoritettava maakunnalle. Suoritettavalle määrälle on maksettava korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtion rahoitus olisi tullut maksaa.

Jos saamatta jääneen valtion rahoituksen merkitys on vähäinen ja sen maksamisesta aiheutuvat menot olisivat epäsuhteessa verrattuna asian taloudelliseen merkitykseen, ei rahoitusta kuitenkaan makseta.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että saamatta jäänyt valtion rahoitus maksetaan myöhemmin seuraavan valtion rahoituksen yhteydessä.

25 §
Perusteettoman edun palauttaminen

Jos maakunta on saanut perusteettomasti tässä laissa tarkoitettua valtion rahoitusta, on valtiovarainministeriön määrättävä liikaa saatu määrä palautettavaksi. Palautettavasta määrästä peritään korkolain 3 §:n 2 momentin mukainen vuotuinen korko sen kuukauden alusta, jona valtion rahoitus on maksettu.

Jos palautettava valtion rahoitus on vähäinen taikka jos palauttamista tai koron perimistä on pidettävä kohtuuttomana, voidaan rahoitus jättää määräämättä palautettavaksi.

Valtiovarainministeriö voi päättää, että palautettava rahoitus vähennetään myöhemmin seuraavan valtion rahoituksen yhteydessä.

26 §
Suoritusvelvollisuuden raukeaminen

Velvollisuus suorittaa saamatta jäänyt valtion rahoitus tai palauttaa perusteettomasti saatu rahoitus raukeaa viiden vuoden kuluttua sen varainhoitovuoden päättymisestä, jona valtion rahoitus olisi tullut suorittaa tai on suoritettu.

6 luku

Muutoksenhaku

27 §
Oikaisumenettely

Jos maakunta on tyytymätön valtiovarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen myöntämisestä tai Valtiokonttorin päätökseen arvonlisäverokustannusten korvaamisesta, maakunnalla on oikeus kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan tehdä päätöksen tehneelle kirjallinen vaatimus päätöksen oikaisemisesta. Päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusosoitus.

28 §
Muutoksenhaku

Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin tämän lain nojalla annettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

7 luku
Erinäiset säännökset

29 §
Valtion rahoituksen määräytyminen siirrettäessä kunta toiseen maakuntaan

Jos kunta siirretään toiseen maakuntaan, laajentuvan maakunnan valtion rahoitus lasketaan maakuntaan siirretyn kunnan osalta niiden tietojen perusteella, jotka ovat muutoksen voimaantulovuonna supistuvan maakunnan valtion rahoituksen perusteena.

8 luku
Voimaantulo

30 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20.

Lain 13 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2023.

Lain 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu tarkistus on tehtävä ensimmäisen kerran viimeistään vuonna 2024.

Lain 23 §:n 3 momentissa tarkoitettu kustannusten korvaus maksetaan ensimmäisen kerran maaliskuussa 2020.

Poiketen siitä mitä 20§:n 1 momentissa säädetään, vuosien 2020 ja 2021 rahoitusta laskettaessa maatalousyrityskertoimen määrittelyssä käytetään Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen tietoja maakunnassa sijaitsevien maatalousyritysten lukumäärästä.

31 §
Valtion rahoituksen määräytyminen vuosina 2020 ja 2021

Valtion rahoituksen valtakunnallinen taso vuonna 2020 vastaa maakuntien lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien kustannusten yhteismäärää. Valtion rahoitus kullekin maakunnalle vastaa asianomaisen maakunnan alueelle kuuluvien kuntien lakisääteisten tehtävien kustannusten sekä valtiolta maakunnille siirtyviin tehtäviin osoitetun maakunnittain laskennallisesti kohdennetun rahoituksen yhteismäärää. Kustannuksina ei oteta huomioon 9 §:ssä tarkoitettua hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa. Lain 3 §:ssä tarkoitettujen osuuksien painotukset valtion rahoituksessa vuonna 2020 ovat seuraavat:

Asukasperusteinen osuus	10,842 prosenttia
Ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät	35,932 prosenttia
Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetekijät	46,114 prosenttia
Kasvupalvelua kuvaavat tekijät	2,952 prosenttia
Asukastiheys	1,528 prosenttia
Vieraskielisyys	1,325 prosenttia
Maatalousyritykset	0,916 prosenttia
Kaksikielisyys	0,284 prosenttia
Saaristoisuus	0,107 prosenttia

Kunnilta maakunnille siirtyvien lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kustannukset otetaan huomioon siten, että lähtökohtana on vastaavien tehtävien kustannusten keskiarvo vuosina 2018 ja 2019. Kustannusten keskiarvo lasketaan Tilastokeskuksen uusimpien käytettävissä olevien tilastotietojen ja siltä osin kun vahvistettuja tilastotietoja ei ole vielä käytettävissä Tilastokeskuksen keräämien kuntien talousarviotietojen perusteella. Lisäksi kunnilta maakunnille siirtyvien kunnallisen maataloustukihallinnon ja maakuntaliittojen lakisääteisten tehtävien kustannukset otetaan huomioon siten, että lähtökohtana on Maaseutuviraston maaseutuhallinnon erilliskyselyyn ja valtionvarainministeriön maakuntien liitoille tekemään kyselyyn perustuva kuntien vastaavien tehtävien kustannusten keskiarvo vuosina 2018 ja 2019.

Kunnilta maakunnille siirtyvien lakisääteisten tehtävien kustannuksia koskevien tietojen perusteella laaditaan arvio vuoden 2020 kustannuksista siten, että otetaan huomioon 5 §:ssä tarkoitetut tarkistukset ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 57 §:n 2 momentissa tarkoitetun peruspalvelujen hintaindeksin arvioitu muutos. Valtiolta maakunnille siirtyvien tehtävien rahoitus otetaan huomioon siten kuin valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2020 esitetään. Edellä 2 momentissa tarkoitetut laskelmat tarkistetaan kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien kustannusten osalta vuonna 2020 Tilastokeskuksen vuosilta 2018 ja 2019 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon perustella. Jos vuoden 2019 osalta näitä tietoja ei ole vielä laskelmia tarkistettaessa käytettävissä, käytetään kyseisen vuoden osalta Tilastokeskuksen keräämiä kuntien talousarviotietoja. Tässä tapauksessa 2 momentissa tarkoitetut laskelmat tarkistetaan vielä vuonna 2021 Tilastokeskuksen vuosilta 2018 ja 2019 laatimien lopullisten kunnittaisten kustannustietojen keskiarvon perusteella. Sanottuihin lopullisiin tietoihin perustuvat laskelmat ovat tarkistusvuotta seuraavasta varainhoitovuodesta lukien maakuntien valtion rahoituksen tarkistamisen perusteena.

Muiden kuin kunnilta siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lakisääteisten tehtävien rahoitus tarkistetaan vuonna 2020 siten kuin 6 §:n 5 momentissa säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun maakuntien rahoituksen laskennallista kohdentamista koskevasta menettelystä ja 2 momentissa tarkoitetusta laskelmia koskevien tietojen keräämisestä sekä laskelmien tarkistamisesta.

32 §

Laskennallisten kustannusten käyttöön siirtyminen vuosina 2021-2024

Valtion rahoitus kullekin maakunnalle määräytyy vuonna:

1) 2021 siten, että rahoituksesta 80 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 20 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella;
2) 2022 siten, että rahoituksesta 60 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 40 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella;
3) 2023 siten, että rahoituksesta 40 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 60 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella;
4) 2024 siten, että rahoituksesta 20 prosenttia määräytyy maakunnan lakisääteisten tehtävien järjestämisestä aiheutuvien uusimpien käytettävissä olevien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kustannusten ja 80 prosenttia 3 ja 4 luvussa säädettyjen laskennallisten kustannusten perusteella.

Edellä 6 §:ää sovelletaan valtion rahoituksen kokonaistason määrittämiseen vuosina 2021—2024.

Maakunnan rahoitusta voidaan korottaa vuosina 2021-2024 hakemuksesta harkinnanvaraisesti 7 §:ssä tarkoitetusti myös tilanteessa, jossa maakunta on rahoitusjärjestelmän muutoksesta aiheutuvien maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi lisärahoituksen tarpeessa.

33 §

Valtion rahoituksen tasoa koskeva poikkeussäännös vuosina 2021 ja 2022

Edellä 6 §:n 2 momentin säännöksistä poiketen vuosina 2021 ja 2022 toteutuneet kustannukset otetaan huomioon 3 luvun laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa siihen määrään asti, että maakuntien 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä.

Liite 6. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta 8.5.2018; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp (9.5.2018)

Vastaukset koonnut budjettineuvos Virpi Vuorinen VM/BO 9.5.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Ohessa pyydetyt kirjalliset vastaukset sosiaali- ja terveysvaliokunnan edustajien 8.5.2018 esittämiin kysymyksiin.

1) Saamelaisten huomioiminen maakuntien rahoituksessa?

Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan, maantieteellisiltä olosuhteiltaan ja muutoinkin erilaisilta tarpeiltaan heterogeenisen joukon. Eroavaisuudet vaikuttavat maakunnassa esiintyvään palvelujen tarpeeseen, maakunnan tehtävien hoitamiseen ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. Rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on ollut yksinkertainen malli, joka kattaisi mahdollisimman hyvin maakuntien toiminnasta aiheutuvat keskeiset kustannukset eri puolilla maata. Rahoituksen kokonaistason näkökulmasta pieniä, yksittäisiin maakuntiin kohdentuvia perusteita ei malliin ole lähtökohtaisesti sisällytetty, vaan rahoitus on pyritty kohdentumaan alueiden erityispiirteistä aiheutuvat tarpeet huomioiden yleisempien määräytymistekijöiden avulla.

Nykyisellään kunnan peruspalvelujen valtionosuudessa saamen kotiseutualueen kunnan lisä kuuluu valtionosuuden lisäosiin ja sen suuruus vuonna 2017 oli n.3,5 milj €. Kuntien rahoituksessakin saavutettavuustekijät, kuten asukastiheys ja syrjäisyyslisä, ovat merkittävämmässä roolissa. Käytännössä saamelaisten kotiseutualueen lisästä maakuntien yleiskatteiseen rahoituspottiin siirtyy siirtyviä tehtäviä vastaavasti 70 %:a eli n. 2,45 milj €.

Valmistelussa on arvioitu kysymystä saamenkielen sisällyttämisestä rahoituksen jakoperusteisiin. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin siihen, että rahoitusta pystyttäisiin kohdentamaan oikeudenmukaisella tavalla myös yleisempiä määräytymisperusteita hyödyntäen. Vaikka rahoituslakiehdotukseen ei ole sisällytetty erikseen esimerkiksi saamen kotiseutualueen lisää/kielilisää, Lapin erityisolosuhteita on huomioitu maakuntien rahoituslain määräytymistekijöiden painoarvoissa. Yksi erityisolosuhteita huomioiva määräytymistekijä on asukastiheyskerroin. Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvän asukastiheyskertoimen painoarvoa kasvatettiin syksyn 2016 lausuntokierroksen jälkeen mm. Lapin erityisolosuhteiden (harva asutus, pelastuksen kustannukset) paremmaksi huomioimiseksi (1 %:sta 1,5 %:iin). Kokonaisuudessaan Lapin maakunnalle kohdentuu tällä perusteella tuoreimpien laskelmien tasossa n.79 milj €, mikä on lähes

30 %:a soten asukastiheyden rahoituksesta (em. korotus vaikutti siten Lapin asemaan n. 26 milj €). Lisäksi muiden kuin sote-tehtävien laskennallisesta rahoituksesta asukastiheyteen perustuen Lapille kohdentuu em. laskelmien tasossa n.6,1 milj €:a. Yhteensä Lappi saisi siis asukastiheyteen perustuen noin 85 milj €.

Lisäksi erillisrahoitukseen tulee sisältymään valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi (480 t €). Rahoituksen kohdentamistapaa tullaan selvittämään jatkovalmistelussa, huomioiden mm. valtion alueuudistuksen ja sen yhteydessä tapahtuvan aluehallintovirastojen lakkautuksen.

2) Sopeuttamistarpeet maakunnittain?

Maakuntien rahoituslaki määrittelee maakuntien vuotuisen rahoituksen tarkistamisen, johon on sisällytetty kustannusten kasvun rajoitin (3 mrd. € kustannusten kasvun hillinnän tavoite). Maakuntataloutta tarkistetaan kokonaisuutena rahoituslain 6 §:n mukaisesti. Maakuntien rahoituslain 3 luvun mukaisiin (ns. sote-tehtävät) sovelletaan vuosittaista rahoituksen tarkistusta, jossa koko maakuntatalouden rahoitusta tarkistetaan enintään maakuntaindeksin ja rahoituslaissa määritetyn volyymikasvun summan verran.

Alla olevassa taulukossa on esitetty maakunnittaiset arviot sopeuttamistarpeesta vuoteen 2030 mennessä. Sopeuttamistarve määritellään maakuntakohtaisen perusuran (arvio siitä, miten kustannukset kehittyisivät, jos uudistusta ei tulisi) ja rahoitusuran erotuksena. Sopeuttamistarve on esitetty sekä prosentuaalisena muutoksena perusuraan verrattuna että euroa per asukasta kohden laskettuna nykyrahassa. Kuten taulukosta voidaan havaita, kaikkien maakuntien täytyy pysytä hillitsemään kustannusten kasvun kehitystä. Maakunnittaiset erot vaihtelevat -321 €/as ja -844 €/as välillä. Keskimäärin koko maassa sopeuttamistarve on -524 €/as.

	2030	**2030**
	% muutos	**€/as ero nykyrahassa**
Maakunta	**perusuraan verrattuna**	**perusuraan verrattuna**
Koko maa	-13,6 %	-524
Uusimaa	-14,6 %	-484
Varsinais-Suomi	-13,0 %	-492
Satakunta	-14,8 %	-607
Kanta-Häme	-15,8 %	-620
Pirkanmaa	-14,1 %	-513
Päijät-Häme	-7,8 %	-329
Kymenlaakso	-15,2 %	-674
Etelä-Karjala	-10,1 %	-427
Etelä-Savo	-12,5 %	-600
Pohjois-Savo	-16,1 %	-708
Pohjois-Karjala	-7,0 %	-321
Keski-Suomi	-12,1 %	-489

Etelä-Pmaa	-12,1 %	-515
Pohjanmaa	-15,1 %	-571
Keski-Pmaa	-21,1 %	-844
Pohjois-Pmaa	-12,9 %	-520
Kainuu	-12,7 %	-625
Lappi	-15,7 %	-744

3) Arvonlisäverokustannusten vaikutus ARA-rahoitteisten kohteiden vuokriin?

Asiaa on käsitelty valiokunnalle 8.5. toimitetussa STM:n ja VM:n vastineessa ympäristövaliokunnan lausunnon (YmVL 22/2017 vp) yhteydessä.

4) Järjestöjen toimintamahdollisuudet ja markkinamallin vaikutus STEA-rahoitukseen?

STM on toimittanut järjestöjen asemasta valiokunnalle lisäselvityksen 7.5.2018.

STM:n ja VM:n valiokunnalle 8.5. toimittamassa vastineessa on esitetty lisättäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ehdotetun lain 8 §:n 2 momenttiin säännös maakuntien yhteistyöstä järjestöjen kanssa. Lisäyksen mukaan *maakunnan on tehtävä yhteistyötä muiden maakunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa*.

Liiteenä lisäksi STEAn lausunto kysymykseen koskien STEA-avustusten mahdollisesta vaarantumisesta markkinamallissa.

Vastausten liitteenä oli myös STEA-rahoitusta koskeva lausunto:

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asia: **STEAn lausunto kysymykseen koskien STEA-avustusten mahdollisesta vaarantumisesta markkinamallissa**

STEA kohdistaa avustukset jatkossakin sellaiseen terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävään toimintaan ja tarpeeseen, joita markkinat eivät pysty kattamaan. Järjestölähtöiselle, pääasiassa vapaaehtoisuuteen perustuvalle toiminnalle tulee sote- ja maakuntauudistuksen jälkeenkin olemaan paljon tarvetta.

Sote- ja maakuntauudistus vaikuttanee STEAn rahoitukseen siten, että mahdollisesti markkinaehtoisten palveluiden, kuten asiakassetelipalveluiden piiriin siirtyvien toimintojen osalta rahoitusta voidaan joutua kohdentamaan uudelleen. Järjestöjen yleishyödyllisen toiminnan piirissä oleville toiminnoille syntyy uusia ja/tai uudenlaisia rajapintoja suhteessa voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan ja nämä rajapinnat ovat eri maakunnissa erilaisia. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että jotkut järjestöjen hyte-toiminnat ovat toisissa maakunnissa järjestölähtöisiä toimintoja ja toisissa maakunnissa niitä tuotetaan palveluina markkinaehtoisesti.

STEA odottaa uudistuksen synnyttävän uusia järjestölähtöisen toiminnan muotoja ja innovatiivisia ideoita rahoitettavaksi. Erityisesti järjestölähtöisen neuvontatyön ja toisaalta erilaisten ”jälkipolkujen” eli palveluiden jälkeisten toimintojen odotetaan lisääntyvän.

STEA katsoo, että markkinaehtoinen malli voi tuoda järjestöille mahdollisuuksia laajentaa rahoituspohjaansa sekä tuoda järjestöosaamista suuremman asiakasjoukon hyödynnettäväksi. Palvelutoiminnan osalta STEA ei ole edellyttänyt yhtiöittämistä, vaan on katsonut palvelutuotannon kirjanpidollisen ja toiminnallisen eriyttämisen avustamastaan toiminnasta olevan riittävää.

STEA korostaa edelleen avustettavan toiminnan julkista palvelua täydentävää luonnetta. Avustettava toiminta ei voi kuitenkaan korvata lakisääteisiä erityisosaamista vaativia palveluita tai subjektiivisia oikeuksia muistuttavaa toimintaa. STM:n tilaaman Owal Groupin Järjestöavustusten kohdentumisesta julkisen rajapintaan -selvityksen mukaisesti STEAn tulee harkita rajapinnat uudelleen suhteessa maakuntien ja kuntien lakisääteisiin tehtäviin, mikä voisi tarkoittaa rajapintojen aiempaa sallivampaa liikkuvuutta alueelliset tarpeet ja tilanteet eri maakunnissa huomioiden.

Kristiina Hannula
johtaja
Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA)

Liite 7. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta 8.5.2018; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp (HYTE; 11.5.2018)

Tanja Rantanen, VM/KAO 11.5.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Ohessa pyydetty kirjallinen vastaus sosiaali- ja terveysvaliokunnan edustajien 8.5.2018 esittämään kysymykseen koskien sitä, miksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin ei ole suurempi kuntien valtionosuudessa, ja kuntien kannustimista hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnalle kunnalle jäisi edelleen vastuu asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on yhteydessä koulutukseen, liikunta-, ruoka- ja kulttuuripalveluihin, kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä muihin tehtäviin, jotka jäävät kuntien hoidettavaksi myös sosiaali– ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille.

Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä kuntia kannustetaan valtionosuusjärjestelmän kautta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Kunnan valtionosuuden määrään vaikuttaa jatkossa myös se, miten hyvin se hoitaa tehtävänsä asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin on esitetty otettavaksi uutena kriteerinä huomioon maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä uudistettavassa valtionosuusjärjestelmässä. Tarkoitusta varten valtionosuuden lisäosiin esitetään noin 60 miljoonan euron valtionosuutta. Puolet tästä olisi siirtoa maakuntien rahoituksesta, ja toinen puolikas rahoitetaan kuntien valtionosuusjärjestelmän sisällä.

Kuntakohtainen kerroin kuvaa kunnan toimintaa asukkaidensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Kerroin määräytyy peruskoulutukseen, liikuntaan ja kunnan johtamiseen liittyvien, kunnan toimintaa kuvaavien toiminnallisten indikaattorien sekä toiminnan tulosta ja aikaansaatua muutosta kuvaavien tulosindikaattorien perusteella. Kertoimeen valittavien indikaattoreiden tulee olla sellai-

sia, että kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa niihin. Kerroin on alkuvaiheessa varsin monimutkainen, koska selkeitä, yksiselitteisiä kriteerejä ei tilastoista ole saatavissa tässä vaiheessa. Toiminnallisia indikaattoreita olisi 29 ja tulosindikaattoreita 8.

Kertoimen muodostumisen monimutkaisuuden takia on perusteltua, että ensi vaiheessa kriteerin kautta myönnettävä valtionosuus pysyy kohtuullisen pienenä. Tilastoaineisto tullee parantumaan tulevina vuosina, jolloin kriteerin laskentaperusteita ja siihen osoitettavaa euromäärää tulee tarkastella uudelleen tulevissa valtionosuusuudistuksissa.

Kunnat vastaavat kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä myös maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Maakuntien tehtävänä on tukea kuntia ja tarjota niille asiantuntemusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työn tueksi. Kuntien, maakuntien ja järjestöjen hyvinvointia ja terveyttä edistävien palvelujen yhteensovittamiseksi ja yhteistyön toteuttamiseksi tarvitaan selkeät hallinnonalojen rajat ylittävät rakenteet.

Kunnat päättävät monista tehtävistä ja toimista, joilla on ratkaiseva merkitys asukkaiden hyvinvointiin, osallisuuteen, työllistymiseen ja toimintakykyyn. Edistämällä hyvinvointia suunnitelmallisesti ja aktiivisesti parannetaan kuntalaisten elämänlaatua, lisätään työllisyyttä ja tuottavuutta sekä hillitään sosiaalisten ongelmien ja eriarvoisuuden kasvua. Hyvinvoiva ja aktiivisesti osallistuva kuntalainen on edellytys elinvoimaiselle kunnalle. Kunta hyötyy kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä ja sen myötä elinvoiman vahvistumisesta myös verotulojen lisääntymisellä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on pitkäjänteistä työtä, jonka tulokset näkyvät verotulojen kasvuna ja toisaalta myös korjaavien palveluiden kustannusten vähenemisenä useimmiten vasta vuosien viiveellä, mikä saattaa päätöksenteossa johtaa lyhytnäköisiin päätöksiin säästää ennaltaehkäisevistä palveluista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin osaltaan vaikuttaa tätä korjaavasti.

Liite 8. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan jäsenten kysymykset maakuntien rahoituksesta; HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp (7.5.2018)

Vastaukset koonnut budjettineuvos Virpi Vuorinen VM/BO 7.5.2018

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

1) **Maakuntien rahoituksen riittävyys:** *Miten uudistus implementoidaan alueille? Millaisia sopeuttamistoimia maakunnalle aiheutuu valinnanvapausesityksestä? Miten maakuntia ja niiden taloutta tuetaan? Milloin maakunnan katsotaan olevan tilanteessa, jolloin joustoelementit tulevat sovellettaviksi? Mikä on rahoituslakiehdotuksen 6-8 §:ien suhde? Miten maakunnat maksavat lainansa?*

Talouden ohjauksen tuki implementoinnille

Maakuntien rahoituksen määräytymisen keskeinen lainsäädäntöperusta sisältyy maakuntien rahoituslaki-ehdotukseen. Maakuntien rahoitukseen kytkeytyvän *talouden kokonaisohjauksen* lainsäädäntöperusta koostuu useammasta lakiehdotuksesta, ensi sijassa, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja tarkasteltaessa, maakuntien rahoituslain ohella maakuntalaista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Niitä täydentävät uudistuksen eri lakeihin sisältyvät seurantaa, arviointia, ohjausta ja valvontaa koskevat säännökset.

Maakuntien talouden pitoa tuetaan toisaalta yksittäisillä sääntelyinstrumenteilla, että läpi vuoden tapahtuvalla ohjauksella ja vuorovaikutuksella. Valtion maakuntien talouden ohjaukseen sisältyy *yleisemmällä tasolla* ymmärrettynä maakuntien taloudellisen tilanteen jatkuva seuranta ja arviointi, tavoitteena kyky reagoida riittävän varhaisessa vaiheessa, jos jonkin maakunnan tilanteessa on havaittavissa selkeitä riskejä merkittävämpien taloudellisten ongelmien synnylle ja ennalta ehkäistä tilanteiden kriisiytymistä. Seuranta tapahtuu kuukausittain saatavien taloustietojen sekä muun vuorovaikutuksen perusteella. Tarkemmin ohjausta määrittää jäljempänä kuvattu sääntely, mutta laajemmin ohjaus on osa uudistuksen toimeenpanoa eri hallinnonaloilla.

Lainsäädännön tasolla valtion maakuntien talouden ohjaus tarkoittaa rahoituslakiehdotuksen lisäksi erityisesti maakuntalakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvää maakuntien ja valtion suhteen sääntelyä. Maakuntataloutta käsitellään osana julkisen talouden suunnitelmaa (maakuntalakiehdotus 11 §). Julkisen talouden suunnitelma sisältää maakuntataloutta koskevan osan, jossa arvioidaan rahoitusperiaatteen toteutumista niin kokonaisuutena kuin maakunnittain. Suunnitelmassa julkista taloutta, ja maakuntataloutta sen osana, tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja se muodostaa myöhemmälle lainsäädännön ja talousarvion valmistelulle perustan.

Maakuntien talouden ohjauksen kannalta keskiössä on valtion ja maakuntien välinen neuvottelu (maakuntalaki 13 §), jonka on tarkoitus maakuntien talouden ohjauksen lisäksi tukea julkisen talouden suunnitelman valmistelua ja päättämistä. Valtiovarainministeriön johtamassa neuvottelussa muun muassa arvioidaan sekä maakunnan kustannusten, että rahoituksen toteutunutta ja tulevaa kehitystä sekä rahoituksen riittävyyttä hoidettaviin tehtäviin ja mahdollisia toimia kustannusten hillitsemiseksi. Neuvotteluissa tarkastellaan myös investointien vaikutuksia maakunnan talouteen ja toimintaan. Maakuntaneuvottelua edeltää eri hallinnonaloilla tehtävä valmistelu tehtävien ja kustannusten arvioinnista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen turvaamisen tarkastelun kannalta keskeiset säännökset sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 29 ja 30 §:ään.

Myös esimerkiksi maakuntalakiehdotuksen 13 lukuun sisältyy maakuntien talouden ohjausta, kuten talousarvion laadinnan sääntely (97 §). Maakunnan on laadittava talousarvionsa siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Lähtökohtaisesti lainsäädäntö siten velvoittaa maakuntaa budjetoimaan menonsa käytettävissä olevan rahoituksen mukaan.

Maakuntien sopeuttamistoimet

Maakuntien sopeuttamistarpeet vaihtelevat niin lähtötilanteesta (= maakunnan kuntien nykyiset kustannukset), laskennallisen rahoituksen kriteerien maakunnittaisesta toimivuudesta kuin myös maakunnan palvelutarpeiden kehityksestä riippuen. Lisäksi sopeuttamistarpeisiin vaikuttaa maakuntien kyky toimeenpanna uudistusta. Lähtökohtana sopeuttamisessa on maakuntien itsehallinnon kunnioittaminen ja liikkumatilan mahdollistaminen. 18 maakuntaa muodostavat heterogeenisen joukon, eikä yhdenmukaiset sopeuttamismallit toimi kaikkialla. Sopeuttamisessa onnistutaan parhaiten, kun päätökset sopeuttamiskeinoista tehdään alueellisella tasolla.

Maakuntien sopeuttamista voidaan tukea ministeriöiden toimeenpanon tuella, kuten informaatio-ohjauksella ja jakamalla tietoa hyvistä toimintamalleista. Tämän lisäksi maakuntien sopeuttamista ja sopeuttamistarpeita tarkastellaan maakunnan ja valtion välisissä neuvotteluissa (maakuntalakiehdotus 13 §). Käytännössä neuvotteluissa pyritään arvioimaan rahoitusperiaatteen toteutumista ja tunnistamaan maakunnan toiminnan kipupisteitä vertailemalla maakuntaa myös toisiin maakuntiin. Vastaavaa resurssien ja tehtävien yhteensovittamisen tarkastelua tullaan tekemään myös eri hallinnonalojen neuvotteluissa ja vuorovaikutusohjauksessa (mm. HE 15/2017 vp sote-järjestämislakiehdotus 30 § ja HE 35/2018 vp kasvupalvelulakiehdotus).

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksessa määritellään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi seurata ja arvioida koko maan tasolla väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä maakuntien palvelutoimintaa. Tavoitteena on muun muassa arvioida ja vertailla maakuntien väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä sekä kustannuksia ja niihin vaikuttavia tekijöitä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tuotosten perusteella niin maakunnilla kuin valtion maakuntien talouden ohjauksessakin on mahdollisuus vertailla maakuntien toimintojen kustannuksia ja kustannustehokkuutta suhteessa toisiin maakuntiin. Tämän tiedon käyttö tukee maakuntien kustannustehokkuuden kehittämistä ja maakunnittaista vertailua.

Laajemmin sopeuttamistarpeita on käsitelty hallituksen esityksessä 16/2018 vp luvussa 4.3.2 Vaikutukset julkiseen talouteen.

Maakuntien kokonaisrahoituksen korottaminen

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen 6 §:n mukaan toteutuneet käyttökustannukset otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteita tarkistettaessa ns. kustannusten kasvun rajoittimen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Lähtökohtana on valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arviointi. Rajoittimen korotusperusteen käyttötarpeen arvioidaan toteutuvan tilanteessa, jossa ongelmat ovat kansallisia tai vähintään useita maakuntia koskevia.

Arviointi tarpeesta rajoittimen ylittävien kustannusten huomioon ottamiseen tehdään julkisen talouden suunnitelmaa ja valtion talousarvioesitystä valmisteltaessa. Siten rahoituksen riittävyyden arviointi on talousarvion yhteydessä myös vuosittain eduskunnan käsiteltävissä.

Rahoituslain pysyvät joustoelementit

Luonteeltaan lyhytaikaisissa ja pienimuotoisissa rahoitusongelmissa maakunta voi ottaa lyhytaikaista lainaa rahoituslaitoksilta maksuvalmiuden turvaamiseksi. Käytännössä maakunnan on kyettävä sopeuttamaan toimintojaan maksaakseen lainansa pois ilman uuden lainan ottamista.

Muissa tilanteissa joustomekanismit perustuvat maakuntien rahoituslakiehdotukseen. Ehdotukseen sisältyy useampia erityissäännöksiä taloudellisissa vaikeuksissa olevan maakunnan auttamiseksi vaikeuksien luonteesta, laajuudesta ja ajankohdasta riippuen. Säännöksiä on, jo perustuslain 22 §:n velvoittamana, sovellettava, jos yhden tai useamman maakunnan talous on kriisiytymässä tai ongelmia on valtakunnan tasolla. Tieto tällaisesta tilanteesta pyritään saamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa alussa kuvattuun jatkuvaan talouden ohjaukseen perustuen.

Maakunnalle voidaan myöntää valtion laina tai takaus maksuvalmiusongelmien ehkäisemistä ja korjaamista varten (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtion laina tai takaus on ensimmäinen vaihtoehto sellaisessa tilanteessa, jossa maakunnan taloudelliset ongelmat aiheutuisivat lähtökohtaisesti sen omista toimista. Maakunnalle voidaan myöntää harkinnanvaraisesti ja tilapäisesti hakemuksesta lisärahoitusta valtion talousarvion rajoissa joko valtionrahoituksen harkinnanvaraisena korotuksena tai valtionavustuksena.

Maakunnan rahoituksen harkinnanvarainen korottaminen (rahoituslakiehdotus 7 §) on tarkoitettu sellaisiin tilanteisiin, joissa lisärahoituksen tarpeen aiheuttaneet syyt ovat maakunnan toimista riippumattomia, äkillisiä, ennakoimattomia ja tilapäisiä. Lisärahoitus voi perustua myös maakunnan paikallisiin erityisolosuhteisiin. Harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Maakunnalle voidaan myöntää taloudellisten ongelmien ratkaisemiseksi myös valtionavustusta, jos se on välttämätöntä maakunnan järjestämien palvelujen turvaamiseksi (rahoituslakiehdotus 8 §). Valtionavustusta käytetään, jos yksittäisen maakunnan taloudellisten ongelmien ja kyvyttömyyden suoriutua velvoitteistaan arvioidaan aiheutuvan rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta. Lisäksi valtionavustus soveltuu tilanteisiin, joissa maakunnan taloudelliset vaikeudet ovat pitkäkestoisia ja uhkaavat vaarantaa maakunnan taloudelliset sekä palvelujen järjestämiseen liittyvät edellytykset selvitä tehtävistään, eikä lainan tai takauksen arvioida olevan tilanteessa riittävä. Käytännössä, jos maakunta ei kykene sopeuttamaan toimintaansa maksuvalmiuslainansa maksamiseksi, voidaan ongelmien pitkittyessä joutua turvautumaan valtionavustukseen. Siirtymäajan jälkeen vuodesta 2025 lukien valtionavustuksen myöntäminen käynnistää aina arviointimenettelyn (maakuntalakiehdotus 106 §).

Uudistuksen siirtymävaiheen muutoskustannukset

Siirtymävaiheen kustannusten kasvupaine, se että toiminnan käynnistämisestä voi aiheutua enemmän kustannuksia ja sopeuttaminen on mahdollista vasta asteittain, on huomioitu myös rahoituslakiehdotuksen siirtymäsäännöksissä. Tämän vuoksi ns. rajoittimen osalta siirtymäsäännöksissä on ensimmäisten vuosien (2021 ja 2022) kustannusten kasvua koskevat erityissäännökset. Rahoituslakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettu valtion rahoituksen kokonaistason korottaminen on myös mahdollista jo siirtymäaikana, jos peruspalvelujen turvaaminen muutoin vaarantuisi. Lisäksi siirtymäsäännöksiin sisältyy erityissäännökset siitä, että 7 §:n harkinnanvaraista rahoitusta voidaan käyttää siirtymävaiheessa rahoitusjärjestelmän muutoksesta aiheutuviin taloudellisiin ongelmiin.

Maakunnille aiheutuvia muutoskustannuksia ja niihin varautumista on arvioitu valiokunnalle 3.5.2018 toimitetussa valtiovarainministeriön selvityksessä maakuntien rahoituksen riittävyydestä 2020-luvulla.

Joustoelementtien käyttö pähkinänkuoressa:

1) Maakuntien rahoituslain 6 §

   Lähtökohtaisesti rahoituksen tason korottamista arvioidaan osana julkisen talouden suunnitelma - ja talousarviomenettelyä ja päätökset korotuksista tehdään kyseisissä prosesseissa. Kyse on varainhoitovuosittain tehtävästä arvioinnista. Korotus koskee koko valtion rahoituksen tasoa eikä lisärahoitus kohdennu siten pelkästään yksittäiselle ongelmissa olevalle maakunnalle.

2) Maakuntien rahoituslain 7 §

   Käytännössä 7 §:ssä tarkoitettu joustoelementti tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa maakunnan ei katsota itse vaikuttaneen taloudellisten ongelmien syntyyn eli kyse on ennakoimattomasta/äkillisestä tekijästä. Kyse on varainhoitovuoden aikana käytössä olevasta, hakemukseen perustuvasta ja harkinnanvaraisesta, nopeasti käyttöön otettavissa olevasta joustoelementistä. Maakunta voi joutua turvautumaan lyhytaikaiseen lainaan ennen harkinnanvaraisen rahoituksen maksua. Harkinnanvaraiseen rahoitukseen varattava rahoitusosuus vähennetään yleiskatteisen rahoituksen kokonaismäärästä. Rahoituksen käyttö laskee siten kaikkien maakuntien rahoituksen tasoa.

3) Maakuntien rahoituslain 8 §

   Maakunnan rahoituslaitoksilta ottama laina on tarkoitettu ensisijaiseksi suhteessa 8 §:n joustoelementteihin. Tarkoituksena on, että maakuntien lainanotto-oikeus olisi merkittävästi rajattu ja mahdollinen vain lyhytaikaisiin (12 kk laina) tarkoituksiin erityisesti maksuvalmiuden turvaamiseksi (maakuntalakiehdotus 97 §).

   Rahoituslain 8 §:n joustoelementit on tarkoitettu pidempiaikaisten taloudellisten ongelmien hoitamiseksi. Valtion lainananto tapahtuu valtion lainanannosta ja valtion takauksesta annetun lain (449/1988) puitteissa. Jos maakunta joutuu turvautumaan lainoitukseen, eikä silti pysty saattamaan talouttaan kuntoon, voidaan sille myöntää valtionavustusta. Valtionavustusta voidaan myöntää myös, jos lainoitus ei ole tarkoituksenmukaista, esimerkiksi jos ongelmat aiheutuisivat rahoituksen määräytymisperusteista.

Niin maakuntien näkökulmasta, arvioinnin ennustettavuuden ja luotettavuuden kannalta, kuin myös valtioneuvostotasoisessa valmistelussa, toiminnan läpinäkyvyys on tärkeää. Valmistelussa oleva maakuntien taloustietojen raportoinnin automatisointi tulee tukemaan vertailukelpoisen maakuntakohtaisen talous- ja toimintatiedon tuotantoa. Osana sote- ja maakuntauudistusta on valmisteltu erilaisia mittareita maakunnan toiminnan ja talouden suunnitteluun ja toisaalta palvelujen saatavuuden, kustannusten ja vaikuttavuuden arviointiin. Lisäksi edellä on kuvattu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen työtä vertailtavuuden edistämiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannus- ja vaikuttavuusmittareja kokeiltiin keväällä 2018 toteutetuissa maakuntatalouden simulointiharjoituksissa. Niiden avulla muodostettua tietopohjaa käytettiin neuvottelujen tausta-aineistona. Käynnissä olevassa valmistelussa on tarkoitus edelleen yhteensovittaa eri vaiheissa tehtävää arviointityötä ja siinä hyödynnettäviä mittareita. Valtiovarainministeriö on helmikuussa 2018 asettanut työryhmän valmistelemaan maakuntien valtion rahoituksen riittävyyden arviointiprosessia. Työryhmän tehtävänä on muun ohella määrittää rahoituksen riittävyyden arviointiprosessissa käytettävät keskeiset mittarit, valmistella prosessikuvaus valtion rahoituksen kokonaistason riittävyyden arvioinnista sekä arvioida valtion rahoituksen kokonaistason korottamisen sekä yksittäisten maakuntien tukemisen soveltamistilanteiden keskinäissuhteita. Työryhmän määräaika päättyy 31.5.2019.

2) *Miten maakuntien välinen maksuliikenne toteutetaan? Miten maakuntien erot on huomioitu rahoituksessa, etenkin laajan päivystyksen sairaalat? Miten YO-sairaalat kykenevät hoitamaan tehtäviään? Miten päivystysvalmius ylläpidetään? Millaisia rahavirtoja maakuntien välille muodostuu valinnanvapaudesta?*

Valtion rahoitus sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun perusteella kohdennetaan kaikille 18 maakunnalle laskennallisella mallilla, ensisijaisesti maakunnan asukkaiden palvelutarpeen perusteella. Esitykseen sisältyvien laskennallisten kustannusten määräytymisperuste-ehdotusten lähtökohtana on ollut yksinkertainen, maakuntatasolla eri puolilla maata maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli. Rahoitus on maakunnille yleiskatteellista. Lisäksi valtion talousarviossa säilyvät STM:n pääluokassa erillismomentit lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen ja terveydenhuollon yliopistotasoisen tutkimuksen rahoitukseen sekä saamenkielisten sote-palvelujen turvaamiseksi.

Seuraavassa kuvataan keskeiset periaatteet ja säädöspohjat maakuntien väliselle yhteistyölle ja kustannustenjaolle:

Hallituksen esityksen perusajatuksena on maakuntien järjestämis- ja rahoitusvastuu asukkaittensa sote-palveluista. Tähän liittyy maakuntien mahdollisimman laaja päätäntävalta rahoituksen kohdentamisesta. Näin ollen rahoitus kiertää kaikkien maakuntien kautta myös erikoissairaanhoidon ns. keskitettävien tehtävien osalta. Palvelun tuottava maakunta laskuttaa asiakkaan kotimaakuntaa. Keskitettävien palvelujen ja maakuntien yhteistyöalueella annettujen palvelujen osalta on keskeistä sopia kustannustenjaosta ja laskutusperusteista niin, että keskitetyt palvelut tuottavan maakunnan resurssit palvelujen toteuttamiseksi turvataan. Sote-järjestämislain 16 ja 37 § säädettäisiin tarkemmin yhteistyöalueen sopimuksesta ja maakuntien välisestä kustannusten korvaamisesta. Yhteistyöalueen sopimukseen sisältyy myös velvoite sopia yhteistyöalueen työnjaosta koskien koulutusta, tutkimusta ja kehittämistä.

Sote-järjestämislain 37 § määrittelee maakuntien välisten kustannusten korvaamisesta. Pykälän mukaan hoidettavan henkilön kotimaakunta on velvollinen korvaamaan hoidosta aiheutuneet kustannukset sille maakunnalle, jonka toimintayksikössä hoito on annettu. Korvaus perustuisi tuotteistukseen tai tuotehintaan, joilla

toimintayksikkö seuraa omaa toimintaansa. Näin ollen yliopistosairaalamaakunnilla on mahdollisuus huomioida mahdollinen korkeampi kustannustaso laskutuksessa. Korvauksesta vähennettäisiin palvelun tuottajan saamat toimintatulot hoitoon liittyen. Laskutustavat vaihtelevat nykyisissä sairaanhoitopiireissä. Käytännössä nykyinen sairaanhoitopiirien laskutus perustuu suurelta osin drg-pohjaiseen tuotteistukseen ja hoitojaksohinnoitteluun. Tämä tulisi olemaan pääsääntö myös tulevassa maakuntien välisessä erikoissairaanhoidon laskutusjärjestelmässä. Nykyisellään sairaanhoitopiirien jäsenkuntia ja ulkokuntia koskee tuotteistettujen palvelujen osalta sama hinnoittelu. Kansallisesti sovittuja korvausperusteita ja laskutusmenettelyjä ei ole. Yhtenäiset läpinäkyvät hinnoitteluperusteet tulisi säilyä myös jatkossa. Järjestämislain 37§:n mukaan korvausperusteista ja laskutusmenettelystä voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

Järjestämislain 16 § määrittelee maakuntien yhteistyösopimuksen sisällön. Yhteistyösopimuksessa on sovittava mm. toimenpiteistä palvelujen integraation ja yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi, toimenpiteistä vaikuttavan, laadukkaan ja kustannustehokkaan sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakenteen varmistamiseksi, maakuntien työnjaosta ympärivuorokautisen päivystyksen tuottamisessa, ensihoidon yhteistyöstä, yhteistyöalueen investointisuunnitelmasta sekä yhteistyöstä ja työnjaosta koskien koulutusta, tutkimusta ja kehittämistoimintaa. Pykälän mukaan työnjaossa on lisäksi varmistettava, että yhteistyösopimuksen perusteella palveluja antavassa toimintayksikössä on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöstövoimavarat sekä osaaminen. Edellä kuvatun perusteella yliopistosairaalamaakunnan tuottamien palvelujen riittävästä resursoinnista on sovittava yhteistyöalueella. Päätöksenteko edellyttää läpinäkyvyyttä toiminnan aiheuttamista kustannuksista.

Järjestämislain 17 § mukaan maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä. Yhteistyösopimus on hyväksyttävä kaikissa yhteistyöalueen maakuntavaltuustoissa. Jos joku maakunta ei sitä hyväksy, on valmistelua jatkettava, kunnes sopimukselle saadaan kaikkien maakuntavaltuustojen hyväksyntä. Jos sopimusta ei saada hyväksytyksi tai jos sopimuksen sisältö ei ole 16 §:n mukainen, valtioneuvosto voi päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta 18 §:n mukaisesti.

Valinnanvapauden rahavirtoja on käsitelty liitteessä 1.

3) *Miten rahoituksessa on huomioitu valinnanvapaus ja sairausvakuutuskorvausten poisto, itsemaksavien siirtyminen julkisen rahoituksen piiriin?*

Säännellyllä markkinalla kilpailu kohdistuu laatuun ja palveluiden saatavuuteen. Tämä voi lisätä ihmisten hakeutumista julkisesti rahoitettuihin sote-palveluihin. Todennäköistä on, että esimerkiksi nykyisiä yksityisiä palveluja käyttäneet henkilöt eivät siirtyisi käyttämään pelkästään julkisia palveluja vaan asiakkaat käyttäisivät tilanteesta riippuen useiden sektoreiden palveluja.

Suoran valinnan palveluissa tuottajien korvaukset perustuvat kapitaatioon. Mikäli asiakkaat (myös nykyiset työterveyshuollon asiakkaat ja kokonaan yksityisten palveluntuottajien palveluja käyttävät jne.) käyttävät julkisesti rahoitettuja palveluja maksetun kapitaation puitteissa, toiminta on budjettineutraalia. Tämä myös

rajaisi osaltaan, maakunnan määrittelemiin palvelutuotantoon, kuten hoitokäytäntöön, liittyviin vaatimuksiin perustuen, tuotettavan palvelun sisältöä ja vaikuttaisi todennäköisesti jossainmäärin asiakaskäyttäytymiseen. Jos palvelujen lisääntyvä käyttö kuitenkin asettaisi paineita nostaa tuottajakorvauksia, tällöin lisääntynyt palvelujen käyttö voisi aiheuttaa kustannuspaineita. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen näkökulmasta kustannuspaine ja siten rahoituksen riittävyys tulisi tarkasteltavaksi osana valtion harjoittamaa maakuntien talouden ohjausta.

Suunhoito

Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan aikuisväestön suunhoidon palvelujen siirtymistä suoran valinnanvapauden piiriin vaiheistetaan, jotta hallittaisiin siihen liittyvä merkittävä kustannusten kasvun riski. Nykyisin yksityisten palvelujen käyttö alalla on merkittävää, yli puolet palvelutuotannosta. On odotettavissa, että nykymuotoisia yksityisiä tuottajia siirtyisi julkisrahoitteisiksi tuottajiksi, ja nykyisin yksityisiä palveluita käyttäviä asiakkaita siirtyisi julkisesti rahoitettujen palvelujen asiakkaiksi. Tuottajaksi ryhtymisen ehdot ja korvausten taso määrittävät osaltaan sitä kuinka suuri on kiinnostus ryhtyä suoran valinnan palvelujen tuottajaksi. Osa yksityisen sektorin palveluja käyttävistä voisi jatkaa myös näiden palvelujen käyttämistä eikä siirtyä suoran valinnan palvelujen käyttäjäksi.

Koska nykymuotoisissa julkisesti rahoitetuissa palveluissa asiakkaan osuus kustannuksista on (yksityisen hoidon sairaanhoitokorvaus huomioiden) matalampi, tästä aiheutuisi kustannuspaineita julkisrahoitteiseen tuotantoon, vaikka vaiheistuksella ja hoitokäytäntöjen yhtenäistämisellä pyrittäisiin hallittuun siirtymiseen. Yksityisessä tuotannossa hoitokäytännöt ja hoitovälit ovat olleet erilaiset kuin kuntien suunhoidon palveluissa, joissa hoitovälit on määritelty tarpeen mukaan. Yhtenäistämällä suoran valinnan palveluntuottajien tarjoamissa palveluissa näitä käytäntöjä vastaamaan kunnallisissa palveluissa käytössä olleita käytäntöjä, voitaisiin kustannusten kasvupaineita vähentää.

Asiakkaiden määrää tulevassa valinnanvapausjärjestelmässä on erittäin vaikea arvioida ennalta luotettavasti, mikä osaltaan lisää järjestelmän rahoitukseen liittyvää riskiä. On arvioitu, että esitetyn kaltaisella vaiheistetulla järjestelmällä asiakkaiden määrä suunhoidon yksiköissä olisi vuonna 2022 noin 1,5 miljoonaa asiakasta ja tästä aiheutuneet kustannukset olisivat noin 390 miljoonaa euroa vuoden 2015 tasossa arvioituna. Arvio perustuu osittain kokemuksiin 2000-luvun alun uudistuksen jälkeisestä kuntien järjestämän hoidon asiakasmäärien kasvusta. Vuonna 2023 suunhoidon yksiköiden asiakasmäärän odotetaan kasvavan 1,8 miljoonaan asiakkaaseen, josta aiheutuisi noin 460 miljoonan euron kustannukset. Tämä vastaisi kolmen vuoden hoitojaksolla noin 2,8 miljoonaa asiakasta. Huomioiden maakuntien rahoituksesta suunhoidon yksiköille kaavaillun rahoituksen ja maksetut asiakasmaksut, olisi järjestelmään syntyvä rahoitusvaje noin 16 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 67 miljoonaa euroa vuonna 2023. Toisin sanoen maakuntien järjestämän suunhoidon kustannusten odotetaan kasvavan uudistuksen seurauksena yli 100 miljoonaa euroa suhteessa nykytasoon, josta asiakasmaksuilla katettaisiin nykyisten asiakasmaksujen mukaan noin 1/3. Vuonna 2024 siirryttäisiin tuottajakorvauksissa samoihin yleisiin korvausperusteisiin kuin sosiaali- ja terveyskeskusten osalta.

Mahdollisen rahoitusvajeen kattamiseen on erilaisia rahoituskeinoja, mutta niiden osalta ei valinnanvapauslakiesitykseen sisälly ehdotuksia. Monikanavarahoituksen yksinkertaistamiseen liittyen on linjattu, että yksityisen terveydenhuollon korvauksista luovutaan vuoden 2022 alusta samalla, kun vastaava palvelutuotanto toteutuu maakuntien sosiaali- ja terveyskeskuksissa tai suunhoidonyksiköissä (VN tiedote 183/2018; http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-turvaa-maakuntien-rahoituksen-riittavyyden-ja-uudistuksen-sujuvan-alun). Jos yksityisen hoidon sairausvakuutuskorvauksia vastaava rahoitus siirrettään valmistelussa suunnitellun mukaisesti kokonaisuudessaan osaksi maakuntien rahoitusta, pienentää tämä osaltaan syntyvää rahoitusvajetta merkittävästi.

Mahdollista on, että asiakasmäärä kasvaisi vielä odotettua enemmän, jolloin kustannukset ja edelleen rahoitusvaje kasvaisi entisestään. Toisaalta on mahdollista, että mm. hajaantuneessa tuottajakentässä ei kustannusrakenteessa päästäisi nykyiseen kuntien suun terveydenhuollon tasoon. Tämä voisi osaltaan nostaa kustannusarvioita, jos tuottajakorvauksia jouduttaisiin nostamaan.

Tämän vuoksi tuottajakentän ohjauksessa onkin kiinnitettävä erityistä huomiota kustannustehokkuuteen. Tämä voisi osaltaan edellyttää suunhoidon käytäntöjen tarkentamista. Edelleen järjestelmään liittyy riski, joka koskee tuottajakorvauksia ja niiden tasoa. Jos rahoitus ei riitä riittäviin tuottajakorvauksiin, on mahdollista, että yritykset eivät kokisi ehtoja houkutteleviksi eivätkä ko. toimijat hakeutuisi tuottajiksi.

Esityksen mukaan asiakkaat siirtyisivät suunhoidon yksiköiden asiakkaiksi vaiheittain. Tuottajille maksetaan vuosina 2022 ja 2023 asiakasmäärään perustuva peruskorvaus ja lisäksi suorite, kannustin ja olosuhdeperusteista korvausta, niin että peruskorvauksen osuus olisi korkeintaan puolet määrärahasta. Vaikka asiakkaiden saamat palvelut perustuisivat aina tarpeen arvioitiin, tämä tarpeen arviointi tapahtuisi osin yksityisissä suunhoidon yksiköissä, jolloin korvausjärjestelmään sisältyisi selvä riski asiakasmäärien ja suoritteiden kasvusta ja edelleen kustannusten kasvusta. Toisaalta kannustinperusteisella rahoituksella voitaisiin tätä riskiä pienentää.

Yhtenäistämällä suoran valinnan palveluntuottajien hoitokäytännöt vastaamaan nykyisiä kunnallisia palveluja, voitaisiin edellä kuvattuja kustannusten kasvupaineita mahdollisesti vähentää huolimatta asiakasmäärän mahdollisesta kasvusta. Rahoituksen riittävyyttä ja korvausmallien toimivuutta on kuitenkin tarpeen jatkossa selvittää suun terveydenhuollon voimaanpanon aikataulun puitteissa, vuosina 2018–2021 toteutettavilla valinnanvapauspiloteilla sekä vuosien 2022–2023 siirtymävaiheessa.

Yksityisten lääkäripalvelujen käyttäjät

Tarkasteltaessa julkiselle rahoitukselle kohdentuvaa painetta on tarkasteltu eri ikäryhmiä erikseen. Lapsilla ja nuorilla (alle 15- vuotiaat) korostuu yksityisen sairaskuluvakuutuksen käyttö ja toisaalta julkisesti rahoitettujen ja tuotettujen neuvolapalveluiden ja erikoissairaanhoidon käyttö. Työssäkäyvillä sen sijaan korostuu työterveyshuollon käyttö. Työelämän ulkopuolella olevilla aikuisilla saattaa olla muita enemmän sairastavuutta opiskelijoita lukuun ottamatta. Ryhmässä on työikäisiä työelämän ulkopuolella olevia ja eläkeläisiä.

Yksityisten lääkäripalveluiden käyttäjiä ovat erityisesti lapset (alle 10 vuotiaat), työikäisistä nuoret aikuiset (20-30-vuotiaat) ja eläkeikää lähestyvät 55-60 vuotiaat. Nuorilla aikuisilla saattaa olla yksittäisiä yleislääkäritasoisia käyntejä mm. työnantajan edellyttämän sairauspoissaolotodistuksen tai ajokorttitarkastuksen ja -todistuksen vuoksi. Ainakin viimeksi mainittu vähenee Trafin linjausten ja muiden päätösten vuoksi.

Koska suoraa tutkimustietoa asiasta ei ole, siirtymien arvioinnissa on tehty useita oletuksia tilastotiedon ja rajallisten selvitysten sekä muu materiaalin perusteella. Kun oletukset liittyvät sekä tuottajien päätöksiin että asiakkaiden omiin ratkaisuihin, epävarmuus on erityisen suurta. Palveluiden ja erityisesti vastaanottoaikojen saatavuus, eri palveluntuottajien tarjonnan laajuus ja maantieteellinen sijoittuminen, käsitys hoidon laadusta, asiakasmaksujen suuruus ja monet muut seikat vaikuttavat asiakkaiden valintoihin.

Palvelusetelikokeilut vuosina 2017-18 tuottavat tietoa sosiaali- ja terveyspalveluiden valinnanvapautta koskevaan valmisteluun ja se on osa valtioneuvoston Palvelut asiakaslähtöiseksi -kärkihanketta. Palvelusetelikokeilun hankkeissa sovelletaan tällä hetkellä voimassa olevaa palvelusetelilakia (569/2009). Kokeiluissa käyttäjä voi itse valita palveluiden julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tuottajan kussakin kokeilussa määritellyissä palveluissa. Kaikissa kokeiluissa näihin kuuluvat yleislääkärin vastaanotto ja useimmissa sairaanhoitajan vastaanotto. Kokeilut toteutetaan Jyväskylässä, Ylä-Savossa, Keski-Uudellamaalla, Tampereella ja Hämeenlinnassa. Vaihtajien osuus on ollut noin 3-17 prosenttia. Kokeiluista saadaan jatkossa uutta tietoa, näiden avulla arvioita pystytään vielä tarkentamaan ja luotettavuutta parantamaan.

Vuosina 2015 ja 2016 yksityisen hoidon sairausvakuutuskorvausten taso aleni merkittävästi. Kela on selvityksessään arvioinut näiden korvausten alenemisen vaikutuksia palvelujen käyttöön (Blomgren 2017). Näyttää siltä, että korvausten taso on jo niin alhainen, että sillä ei ole suurta merkitystä asiakkaan valintaan käyttää yksityisiä palveluita. Esimerkiksi vuonna 2016, kun korvausten taso laski 20 %, niin asiakasmäärä laski vain 2 %. Toisaalta selvitys ei kerro oliko tämä asiakkailta tietoista valintaa. Tämä perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että korvausten lakkauttaminen ei kasvattaisi asiakasmäärää julkisella puolella merkittävästi.

Opiskelijat

Opiskelijaterveydenhuollon vaikutus voidaan ottaa huomioon kapitaatiokorvauksessa, sillä siitä on käytettävissä rekisteritietoa. Lisäksi opiskelijaterveydenhuoltoon valmistellaan merkittävää muutosta, kun ammattikorkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisen ehdotetaan siirtyvän kunnilta Kelalle vuoden 2020 alusta. Palvelujen tuottajana toimisi Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS), kuten on tällä hetkellä yliopisto-opiskelijoilla. Tämä muutos koskee noin 130 000 tuhatta ammattikorkeakoulussa opiskelevaa opiskelijaa ja jatkossa YTHS:n palvelujen piiriin kuuluu yhteensä noin 257 000 opiskelijaa. Näin ollen suurin siirtymä olisi toiseen suuntaan. Opiskelijaterveydenhuollon käyttö ei kuitenkaan rajaa opiskelijoita sote-keskusten ulkopuolelle. Näin ollen he voivat käyttää sote-keskusten palveluja esimerkiksi ilta- ja viikonloppu- ja loma-aikoina, kun YTHS:n toimipisteet eivät ole auki.

Opiskelijoiden osalta valinnanvapauden käyttöä rajannee tosiasiallisesti myös palveluista perittävät maksut. Koska opiskelijat maksaisivat vuositasolla YTHS-palvelujen käytöstä eikä palveluista ole suunniteltu perittävän erikseen käyntimaksuja, ei opiskelijoiden olisi taloudellisesti kannattavaa käyttää vastaavia valinnanvapauden piirissä olevia asiakasmaksullisia palveluja.

Työterveys

Oulusta on koko väestön käsittävä aineisto, jossa on tieto myös työterveyshuollon käytöstä. Sen perusteella voitaneen karkeasti arvioida, että työterveyshuollon käyttäjä aiheuttaa vähintään puolta pienemmän kustannuksen perusterveydenhuollossa kuin työterveyshuollon ulkopuolella oleva. Tämä kuvannee kohtuullisen hyvin muitakin suuria kaupunkeja kuten pääkaupunkiseutua ja sen ympäryskuntia mutta kaikkialla maassa työterveyshuolto ei ole yhtä kattavaa. Oulussa työterveyshuollon osuus oli vuonna 2013 kaikista laskennallisen perusterveydenhuollon avohoidon kustannuksista 35 %.

Työterveyshuollon asiakkaiden siirtymää rajannee opiskeluterveydenhuoltoa vastaavasti palvelujen maksukäytäntö. Työterveydenhuollon asiakkaan ei välttämättä kannata hakeutua sote-keskuksen asiakkaaksi, jos vaihtoehtona on asiakkaalle maksuton työterveyshuolto. Lisäksi koska työikäisen työssäkäyvän kapitaatio tullee olemaan työtöntä vastaavaa alhaisempi, sote-keskukselle ei välttämättä synny erityistä kannustinta houkutella heitä asiakkaiksi.

Se, miten valinnanvapaus tulee toteutumaan maakunnissa, tulee riippumaan siitä, miten maakunnat onnistuvat tuottajakorvausten määrittelyssä – miten se on suhteessa maakuntien taloudellisten edellytysten ja palveluntuottajien mukaanlähtöhalukkuuden kanssa ja miten tämän myötä asiakkailla on kiinnostusta siirtyä julkisen palvelujärjestelmän asiakkaiksi ja missä määrin tähän vaikuttaa yksityisiä sairausvakuutus-korvauksia koskevat ratkaisut. Valinnanvapaudenkin osalta on etukäteen varsin hankala arvioida, miten asiakkaat missäkin maakunnassa valitsevat, miten yritykset sijoittuvat sekä reagoivat ja miten maakunnat alkavat käyttäytyä. Hankalasti arvioitavissa on myös se, miten työterveyshuoltojärjestelmä ja ei-julkisrahoitteinen yksityinen tuotanto muuttavat muotoaan pitemmällä aikavälillä. Hallituksen esityksessä 16/2018 vp esitetyt arviot avaavat selvästi kustannus- ja säästövaikutusten riippuvuutta maakuntien omista ratkaisuista.

Toimeenpanoa on tarkoitus tukea maakunnille annettavalla muutostuella ja pilotoinnista saatavien hyötyjen implementoinnilla. Lisäksi maakuntien vuorovaikutusohjauksesta ja neuvotteluista saataneen lisätietoa tämän onnistumisessa ja toisaalta pystytään ohjaamaan maakuntia.

Tarvittavien voimavarojen määrään vaikuttaa maakunnan koko, siihen syntyvän valinnanvapauden piirissä olevan tuotannon määrä sekä se kuinka paljon maakunta hyödyntävät tehostetun muutostuen, valinnanvapauskokeilujen ja pilotoinnin kokemuksia sekä niiden perusteella tuotettua materiaalia.

Asiakasmaksut ja monikanavarahoitus

Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusta on tarkoitus yksinkertaistaa sote-uudistuksen yhteydessä. Hallituksen reformiministerityöryhmä linjasi 13.4. keinoja ja vaiheistusta sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamiselle. Tämä toteutettaisiin siten, että sairausvakuutuksen kautta rahoitetuilla korvauksilla ja etuuksilla hoidettuja tehtäviä siirrettäisiin maakuntien järjestämis- tai rahoitusvastuulle. Käytännössä maakunnille voitaisiin siirtää portaittain järjestämis- ja rahoitusvastuuta muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon matkoista. Yksityisen sairaanhoidon korvaukset päättyisivät siinä vaiheessa, kun sote-keskukset ovat saaneet toimintansa täyteen mittakaavaan 2022. Kuntoutuspsykoterapiassa ja vaativassa lääkinnällisessä kuntoutuksessa järjestämisvastuu siirrettäisiin maakunnille kuntoutuskomitean ehdotuksia mukaillen vaiheittain kokeilujen kautta. Lääkehuollon ja lääkehoidon linjaukset valmistellaan meneillään olevien selvitysten valmistuttua.

Jatkovalmistelussa on tarkoitus arvioida siirtojen edellyttämät lainsäädännölliset ja muut muutokset sekä vaikutukset mm. asiakkaisiin, palveluntuottajiin, rahoitukseen ja kustannuksiin. Tarvittavat hallituksen esitykset on tarkoitus laatia vuoden 2018 aikana. (http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/monikanavarahoitusta-yksinkertaistetaan-ja-asiakasmaksuja-uudistetaan)

Samanaikaisesti lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista ollaan uudistamassa. Lakiluonnoksen on tarkoitus lähteä lausunnoille toukokuussa 2018 ja se annettaisiin syksyllä eduskunnalle. Lisätietoa asiasta ja alustava lakiluonnos löytyvät osoitteesta http://alueuudistus.fi/asiakasmaksut.

Edellä mainitut kokonaisuudet tulevat edelleen mahdollisesti vaikuttamaan maakuntien rahoituslakiin, minkä perusteella lakia on jatkossa tarkistettava.

4) *Mitä alv-korvaus tarkoittaa suhteessa maakuntiin ja palveluntuottajiin?*

Maakunnille maksettaisiin talousarviomenettelyssä korvaus niiden arvonlisäverotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävää ja verotonta toimintaa varten tehtyjen hankintojen arvonlisäverokustannuksista, piilevän arvonlisäveron osalta laskennallisena. Korvaukset maksettaisiin siis maakuntien tuottamaan raportointitietoon perustuen kaikesta maakuntien toiminnasta, ml. suoran valinnan palvelut, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti.

Maakunta saisi suoran valinnan palveluja varten tehtyihin hankintoihin sisältyvän veron korvauksena talousarviomenettelyn kautta. Yksityiselle suoran valinnan palvelujen tuottajalle arvonlisäverokustannus korvattaisiin laskennallisella menettelyllä. Maakuntien saama rahoitus sisältäisi siis yksityisille korvattavaksi tulevan osuuden ja maakunta maksaisi laskennallisen korvauksen osana tuottajakorvausjärjestelmää.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmässä selvitetään parhaillaan mallia, miten arvonlisävero korvattaisiin yksityisille suoran valinnan palvelujen tuottajille tasapuolisen aseman turvaavalla tavalla ottaen huomioon myös valinnanvapausjärjestelmän hallinnoitavuus ja läpinäkyvyys. Tavoitteena on luoda arvonlisäverojen korvausjärjestelmä osana maakuntien palvelutuottajien korvauksia ottaen huomioon myös mahdolliset vaikutukset maakuntien rahoitukseen. Toisaalta verokorvausten mahdollisesti aiheuttamia haitallisia kannustimia

on vältettävä. Työryhmän on arvioitava myös mahdollisuuksia seurata arvonlisäverojen kertymää ja maakuntien saaman verokorvauksen riittävyyttä.

5) *Minkä luokittelun perusteella kunnat huomioitu laskelmissa?*

Laskelmissa maakunnat on muodostettu vuoden 2020 maakuntaluokituksen mukaan.

Liite 1: Maakuntien väliset rahavirrat valinnanvapaudessa

Liite 9. Maakuntien verotusoikeudesta maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä

Lausunto

19.4.2018

Vero-osasto
Neuvotteleva virkamies Fransiska Pukander
Neuvotteleva virkamies Timo Annala

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

1. Yhteenveto

Maakunnan verotusoikeuden puolesta ja vastaan voidaan esittää hyviä perusteluita. Alueellisen itsehallinnon näkökulmasta verotusoikeus olisi perusteltu. Myös taloudellisten kannustimien näkökulmasta voidaan esittää verotusoikeutta puoltavia näkökohtia. Johtuen maakuntien välisistä huomattavista eroista veropohjissa sekä sote-menoissa, verotusoikeuteen liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia. Yksinomaan maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia ei pidetä realistisena.

Verojärjestelmän näkökulmasta maakuntien verotusoikeuteen liittyy riskejä verotuksen kokonaistason ja erityisesti työn verotuksen tason hallinnan, sekä veropoliittisen päätöksenteon hajautumisen kannalta. Rahoitusmallin valintaan vaikuttaa myös maakuntien tehtävät ja valtion ohjauksen merkitys niissä.

Hallitus on linjannut, että tarvetta ja mahdollisuuksia maakunnalliselle verotusoikeudelle selvitetään vielä myöhemmin, hyödyntäen kokemuksia valtionrahoituksesta.

2. Maakuntien verotusoikeuteen liittyvä taustavalmistelu sote-valmistelun yhteydessä

Maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia selvitettiin yhtenä vaihtoehtona maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa. Valmistelun lähtökohtana oli sote-uudistuksen tavoitteet: yhdenvertaisuuden lisääminen sosiaali- ja terveyspalveluissa, hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen, kustannusten kasvun hillitseminen sekä sen varmistaminen, että kokonaisveroaste ei nouse eikä työn verotus kiristy. Tavoitteena oli selvittää, millainen rahoitusmalli parhaiten soveltuisi Suomeen perustettaville maakunnille, huomioiden niiden tehtävät, väestörakenne sekä taloudellinen kantokyky. Valmistelussa tarkasteltiin pääasiassa kahta vaihtoehtoa maakuntien rahoittamiseksi: täyttä valtionrahoitusta, sekä valtionrahoitusta yhdistettynä maakuntien verotusoikeuteen. Yksinomaan maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia ei pidetä realistisena, johtuen eroista maakuntien veropohjissa sekä väestörakenteessa. Valmistelun taustamateriaaliksi[4] laadittiin taloustieteellinen kirjallisuuskatsaus maakuntien verotusoikeudesta (2.2.2016), järjestettiin ekonomistikuuleminen (25.1.2016) sekä laadittiin taustamuistiot *Itsehallintoalueiden rahoituksen vaihtoehtoiset mallit (4.2.2016)* ja *Maakuntien tulorahoituksen mallit ja Suomen julkisen hallinnon tulevaisuuskuvat (8.2.2016)*.

Asiaa käsiteltiin Sote-uudistuksen Rahoitus- ja resurssiohjausryhmässä sekä Sote-projektiryhmässä. Projektiryhmä laati asiasta ratkaisusuosituksensa 8.2.2016. Valmistelun perusteella hallitus linjasi 5.4.2016[5], että hallitus ei tällä vaalikaudella valmistele lakiesityksiä maakuntaveron käyttöönotosta.

3. Keskeiset näkökohdat

Maakunnan verotusoikeuden puolesta ja vastaan voidaan esittää hyviä perusteluita. Tutkimuskirjallisuus tarjoaa lähtökohtia maakuntien verotusoikeuden pohdintaan mutta ei suoraan tarjoa vastausta siihen, mikä rahoitusmalli olisi maakunnille optimaalinen. Itsehallinnon periaatteiden näkökulmasta verotusoikeus olisi perusteltu. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä maakunnan verotusoikeutta. Toisaalta myöskään maakunnan verotusoikeudesta säätäminen ei olisi edellyttänyt perustuslain muuttamista, koska perustuslain mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Pidemmällä aikavälillä perustuslain

[4] Taustamateriaali löytyy Alueuudistus.fi – sivustolta: http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallituksen-linjaukset
[5] http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-linjasi-sote-ja-aluehallintouudistusta?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616

täydellisyysperiaate huomioiden voisi kuitenkin olla perusteltua säätää maakuntien verotusoikeudesta perustuslain tasolla, jos maakunnille päätettäisiin antaa verotusoikeus.

Verotusoikeutta puoltaisi maakunnan taloudenhoitoa koskeva vallan ja vastuun tasapaino, kun verotusoikeus ja vastuu rahankäytöstä olisivat samoissa käsissä. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty myös perusteita, joiden mukaan verotusoikeutta puoltaisivat kannustimet maakunnan tehtävien tehokkaaseen järjestämiseen. Maakuntien välisten suurien erojen vuoksi olisi maakuntaveron käyttöönoton yhteydessä käytännössä säädettävä myös verotulojen tasauksesta maakuntien välillä, mikä heikentäisi omaan verotusoikeuteen liittyviä kannustimia.

Maakuntien veronkantokyvyn erot vähentävät merkittävään verotusoikeuteen perustuvan verotusratkaisun toteuttamismahdollisuuksia. Lisäksi maakuntaverotus valtion ja kuntien verotuksen rinnalla heikentäisi mahdollisuuksia verojärjestelmän kehittämiseen kokonaisuutena ja loisi riskejä työn verotuksen kiristymiselle. Valtiorahoitus olisi parempi turvaamaan terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista ja perusoikeuksien yhdenvertaista toteuttamista erityisesti 18 tulopohjaltaan hyvin erilaisen maakunnan mallissa. Viime kädessä vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisesta on kuitenkin valtiolla.

Kysymystä maakunnan verotusoikeudesta ei voida ratkaista yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon tai aluehallinnon näkökulmista vaan huomioon on otettava laajemmat talouspolitiikkaa ja verojärjestelmän kokonaisuutta sekä kuntien ja alueiden sekä yksilöiden ja yritysten asemaa sekä perustuslakia koskevat seikat. Maakunnan verotusoikeudella olisi väistämättä heijastusvaikutuksia kuntien asemaan, minkä vuoksi maakunnan verotusoikeutta arvioitaessa olisi tarpeen arvioida myös kunnallisen verotusoikeuden laajuutta, sopivaa veropohjaa sekä sitä, voiko kunnalla ja maakunnalla molemmilla olla verotusoikeus.

Laaja verotusta ja rahoitusta koskeva kokonaisarvio olisi perustelua tehdä, kun maakuntien tehtävät ovat selvillä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus toteutettu, ja sen vaikutuksista käytännössä on saatu ensimmäiset kokemukset.

3.1 Erot maakuntien tulo- ja menorakenteessa

Perustettavat maakunnat ovat hyvin erilaisia asukasmääriltään ja ikärakenteiltaan sekä taloudelliselta kantokyvyltään. Maakuntien väliset erot käyvät ilmi taulukosta 1, jossa kuvataan maakuntien väestön rakennetta sekä veropohjaa.

Maakunta[6]	Väestö 2017	Väestön muutos 2017–2030, %	Taloudellinen huoltosuhde [7]2016, %	Työikäisten[8] suhde väestöön 2017–2030, %-yksikköä	Sote-nettomenot 2017, €/as[9]	Sote-tarvekerroin 2017, 1= koko maanka	Kuntien verotettavat tulot 2016, €/as (n.)
Uusimaa	1 655 624	11 %	116,53	-3 %	2 788	0,86	22 200
Varsinais-Suomi	477 677	4 %	141,84	-3 %	3 111	0,99	17 600
Satakunta	220 398	-2 %	161,31	-3 %	3 334	1,06	16 800
Kanta-Häme	172 720	2 %	145,51	-4 %	3 243	1,02	17 500
Pirkanmaa	514 333	6 %	145,73	-3 %	3 146	0,98	17 500
Päijät-Häme	208 048	1 %	158,83	-4 %	3 177	1,07	16 100
Kymenlaakso	168 691	-3 %	173,12	-5 %	3 666	1,14	17 900
Etelä-Karjala	129 865	-2 %	165,01	-4 %	3 403	1,10	17 000
Etelä-Savo	138 822	-6 %	171,05	-6 %	3 802	1,20	16 300
Pohjois-Savo	251 570	1 %	157,12	-5 %	3 713	1,16	15 600
Pohjois-Karjala	166 441	-2 %	175,94	-6 %	3 488	1,17	14 300
Keski-Suomi	273 779	1 %	160,14	-4 %	3 224	1,05	16 000
Etelä-Pmaa	195 583	0 %	151,87	-4 %	3 465	1,12	14 700
Pohjanmaa	176 272	5 %	134,50	-2 %	3 246	0,98	17 300
Keski-Pmaa	68 780	2 %	151,88	-2 %	3 490	1,03	15 500
Pohjois-Pmaa	411 856	5 %	159,86	-3 %	3 229	1,03	15 900
Kainuu	73 959	-7 %	171,66	-7 %	3 980	1,19	15 300
Lappi	179 223	-2 %	161,12	-6 %	3 844	1,08	16 300

Erot maakuntien veropohjissa johtaisivat maakuntien veroprosenttien eriytymiseen. Alueilla, joissa verotettava tulo asukasta kohden on alhainen, veroprosentteja olisi korotettava, jotta saadaan kerättyä riittävästi verotuloja. Tilannetta heikentää lisäksi, että palvelutarve on usein suurempi heikomman tulopohjan alueilla. Veroprosenttien eriytyminen vähentäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta. Kun huomioidaan myös erot kunnallisveroprosenttien välillä, erot eri alueilla asuvien kansalaisten kohtaamassa verorasituksessa saattaisivat kasvaa kohtuuttoman suuriksi. Heikon tulopohjan ja korkean palvelutarpeen maakunnissa keskimääräistä korkeampi verotus ei välttämättä yhdistyisi keskimääräistä korkeampaan palvelutasoon.

Mitä suurempi osuus omilla verotuloilla olisi maakuntien rahoituksessa ja mitä suuremmat niiden väliset erot olisivat veropohjassa, sitä enemmän tarvittaisiin alueiden välistä verotulojen tasausta. Verotulojen tasaus puolestaan heikentäisi omaan verotusoikeuteen liittyviä kannustimia, kun palvelutuotannon tehostamisesta mahdollisesti saatava taloudellinen hyöty ainakin osittain valuisi muille maakunnille tasausjärjestelmän kautta.

[6] Maakunnat vuoden 2020 kunta-maakuntaluokituksella (pl. taloudellinen huoltosuhde, vuoden 2017 maakuntaluokitus)
[7] Väestörakennetta mitataan ns. taloudellisella huoltosuhteella, jossa lasketaan kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä on yhtä työllistä kohti.
[8] 15-64-vuotiaat jaettuna väkiluku
[9] Lähde: Tilastokeskuksen kuntien talousarviokysely 2018

3.2 Verojärjestelmän näkökulma

Verojärjestelmän näkökulmasta maakunnalliseen verotusoikeuteen liittyisi ongelmia. Kuten edellä todettiin, maakuntien tulo- ja menorakenteiden välisten erojen seurauksena maakuntien veroprosentit lähtisivät helposti eriytymään, jolloin verotuksen alueelliset erot voisivat kasvaa liian suuriksi.

Koska maakuntien veropohjan todennäköisesti muodostaisivat ansiotulot, koko sosiaali- ja terveysmenojen kasvupaine kohdistuisi ansiotuloveron tuottoon, muodostaen näin selvän riskin työn verotuksen kiristymiselle. Tuloverotusta pidetään talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisimpana veromuotona. Valtion rahoituksen mallissa veropohja kattaa ansiotulojen lisäksi pääoma- ja yritystulot sekä kulutus- ja valmisteverojen veropohjat. Näin ollen sote-menojen kasvu ei valtion rahoitusmallissa aiheuta suoria paineita työn verotuksen kiristämiselle. Maakuntien verotusoikeus myös kaventaisi eduskunnan veropoliittista päätäntävaltaa - mikäli työn verotuksen kiristyminen haluttaisiin estää, maakuntien tuloverotuksen kiristymiseen tulisi vastata valtion tuloverotuksen keventämisellä. Maakuntien välinen verokilpailu saattaisi hillitä veroprosenttien nousupaineita mutta toisaalta maakuntapäättäjien näkökulmasta verotuksen kiristäminen parempien sote-palveluiden turvaamiseksi voisi olla perusteltua – varsinkin, jos valtio huolehtisi verotuksen kokonaistason pitämisestä maltillisena. Tutkimuskirjallisuuden perusteella verotusoikeus voisi lisätä sekä alueiden keskinäistä, että alueiden ja valtion välistä haitallista osaoptimointia veropäätöksissä.

Lisäksi veronsaajien määrän lisääntyminen heikentäisi verojärjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä, joita pidetään hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina. Palkkatuloista maksetaan jo nykyisin 7 – 8 eri veroa ja maksua[10] 5 -6 veronsaajalle ja maakuntaveron myötä veronsaajien ja verojen määrä lisääntyisi, mikäli kuntien ansiotuloverotusoikeus pysyisi ennallaan. Kun ansiotulon verorasitus koostuu useasta eri osasta, verovelvollisen voisi olla vaikea havaita suoraan esimerkiksi maakuntaveron ja sosiaali- ja terveyspalveluiden välistä yhteyttä. Myös työn verotuksen kokonaistason hallinta vaikeutuisi.

[10] Valtion progressiivinen tulovero, kunnallisvero, Yleisradiovero, mahdollinen kirkollisvero, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu, työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu.