

Maakuntien rahoitus

- sääätämisyjärjestysperustelujen läpikäynti

Perustuslakivaliokunta 30.3.2017

Neuvotteleva virkamies

Virpi Vuorinen, VM/BO

Maakuntien rahoitus perustuu valtion rahoitukseen

- Lähtökohtana on **kattava valtion rahoitus** maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Maakunnan tulolähteenä on valtion rahoituksen lisäksi asiakasmaksut.
 - Ehdotus kattaa tässä vaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin perustuvan rahoituksen
 - Maakunnan muihin tehtäviin perustuva osuus rahoituslaista on valmistelussa
- Maakuntien valtion **rahoitus on yleiskatteista** ja se osoitetaan kaikille 18 maakunnalle.
- Rahoitusmallissa siirrytään **menoperusteisesta** mallista **laskennalliseen malliin**.
- Maakunnat muodostavat väestöpohjaltaan, ikärakenteeltaan ja tarpeiltaan hyvin **heterogeenisen joukon**. Nämä eroavaisuudet vaikuttavat palvelujen tarpeeseen ja kustannuksiin. Lähtökohtana on **yksinkertainen**, mahdollisimman hyvin eri puolilla maata **maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli**.

Rahoitusperiaate

- Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava tarkastelemalla sekä **maakuntien kykyä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään** että suhteessa **maakuntien ohjausjärjestelmän kokonaisuuteen**. Arviointi on tehtävä sekä maakuntatalouden kokonaistarkasteluna että kunkin yksittäisen maakunnan näkökulmasta.
- Keskeistä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviin perustuvassa rahoitusmallissa on se, miten julkinen valta turvaa perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla perusoikeuksien toteutumisen –erityisesti perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien ja toisaalta 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteutuminen.

Maakuntien rahoitus



VALTION RAHOITUKSEN MÄÄRÄYTYMINEN

89%

TARVE-
PERUSTEINEN
RAHOITUS



85,687 %

ikä rakenne ja
palvelutarve

1,500 %

asukastiheys

1,400 %

vieraskielisyys

0,300 %

kaksikielisyys

0,113 %

saaristoisuus



10%

ASUKASLUKU-
PERUSTEINEN
RAHOITUS



1%

HYTE-
RAHOITUS



- Sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva erityislainsäädäntö rakentuu tarveperusteiselle järjestelmälle, jossa jokaisella lain soveltamisalan piirissä olevalla henkilöllä on oikeus saada ne palvelut, jotka hän ammattihenkilön arvioon perustuen tarvitsee. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.
- Ehdotetun rahoitusjärjestelmän **laskennalliset perusteet** maakuntien välisessä rahoituksen jakautumisessa **tukevat sosiaali- ja terveyspalvelujen erityislainsäädännön tarveperusteista lähtökohtaa**. Merkittävä osa laskennallisten kustannusten määräytymisperusteista kytkeytyy tutkimustietoon perustuviin **keskeisiin sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijöihin sekä kustannuksiin vaikuttaviin olosuhdetekijöihin**.
- Vaikka valtion rahoitusmallissa turvaudutaan lähtökohtaisesti laskennalliseen malliin, joka ei sellaisenaan välttämättä ota huomioon kaikkia tosiasiallisia kustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, tarjoaa ehdotetun mukainen malli suhteessa rahoitusperiaatteeseen loogisen ja objektiivisen lähtökohdan maakuntien väliselle rahoituksen jakautumiselle. Väestöpohjan sekä olosuhde- ja tarvetekijöiden voidaan arvioida nykytiedon valossa parhaalla tavalla kuvaavan palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Muodostettavan laskennallisen järjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla maakunnilla on edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään.

Talouden ohjaus

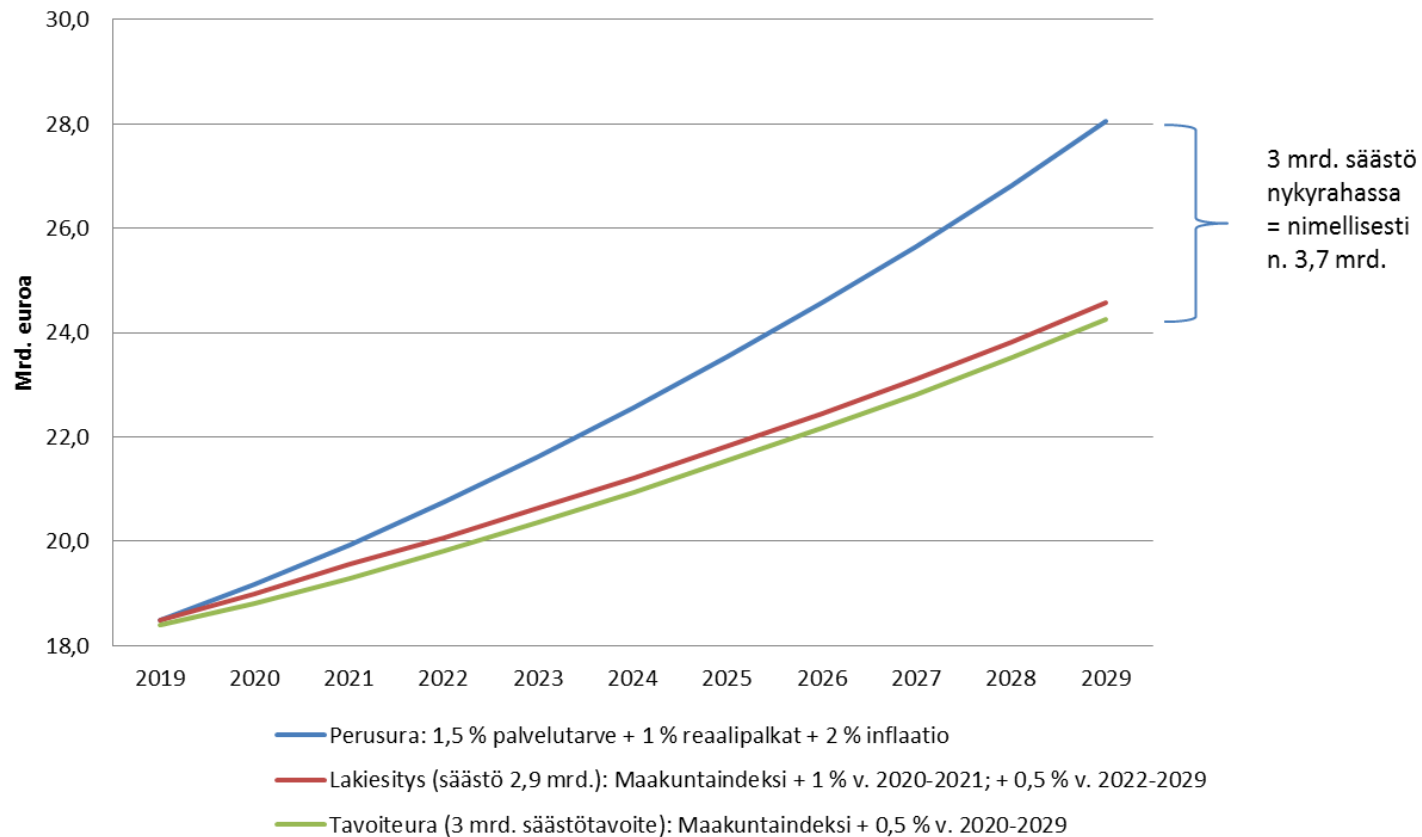
- Rahoitusperiaatteen toteutumisen rinnalla rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen edellyttää, että valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi.
- Valtion ohjausta koskevalla sääntelyllä on pyritty hillitsemään maakunnan menokehitystä. Valtion ohjaus vaikuttaa keskeisesti maakuntien oikeuteen päättää itse taloudestaan. Maakuntien taloudenhoidon ohjauksesta säädettäisiin maakuntalaissa.
 - Julkisen talouden suunnitelma – suunnitelman yhteydessä tarkastellaan sekä toimintaa että taloutta ja niiden välistä tasapainoa
 - Maakuntien ja niiden yhtiöiden muodostamaa osaa julkisesta taloudesta tulnaisiin tarkastelemaan omana kokonaisuutena, jossa olisi yhteen sovitettu rahoituksen riittävyys maakuntien tehtäviin ja huomioitu julkisen talouden tilan asettamat reunaehdot
 - Rahoitusperiaatteen arvioinnin lakisääteisyys
 - Perusoikeuksien toteutumisen edellytykset
 - Valtion ja maakuntien neuvottelut
 - Investointien ohjaus

Palvelutarpeen kasvu

- Väestön ikärakenteen muutos lisää palvelutarvetta. Sote-menojen arvioidaan kasvavan vuosina 2020–2029 nimellisesti 4,4 prosenttia vuodessa ilman sote-uudistusta.
- Sote-uudistukselle on asetettu tavoitteeksi kustannusten nousun hidastuminen 3 mrd. eurolla. Jotta tämä toteutuisi, menokasvun tulisi hidastua alle 3 prosenttiin.
- Julkisen talouden rahoituspohjaan vaikuttavat toimintaympäristön muutostekijät, kuten väestörakenteen muutos, edellyttävät tehokkaita toimenpiteitä muun muassa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien turvaamiseksi tulevaisuudessa (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 3/II).

Nimellisten sote-menojen kehitys eri skenaarioissa

Maakuntaindeksin ennuste 2,6 % (painot: ATI = 45 %, sotu-maksut = 15 %, KHI = 40%)



Valtion rahoituksen perusta ja tarkistaminen

- Valtion rahoituksen perusteena käytetään kahden viimeisimmän tilastoidun vuoden keskiarvoa **maakuntien tehtävistä aiheutuneista valtakunnallisista käyttökustannuksista**. Kustannuksista vähennetään vuosikohtaisesti maakuntien perimät asiakas- ja käyttömaksut.
- Maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien **tehtävien laajuuden tai laadun muutos otetaan huomioon valtion rahoituksen tarkistuksessa**, jos se aiheutuu laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.
- **Maakuntien rahoitus perustuisi lähtökohtaisesti toteutuneisiin kustannuksiin. Tällä rahoitusmekanismilla voitaisiin varmistaa rahoitusperiaatteen toteutuminen.**
- Maakuntien **valtion rahoitusta tarkistetaan vuosittain ja kohdentamisperusteita arvioidaan vähintään neljän vuoden välein.**
- **Toteutuneet kustannukset huomioidaan siihen määrään asti, että käyttökustannusten vuosittainen kasvu vastaa enintään prosenttimäärää, joka on maakuntaindeksin toteutunut muutos lisättynä 0,5 prosenttiyksiköllä** (kustannusten nousun rajoitin).
 - Vuodet 2020–2021: maakuntaindeksin muutos lisättynä yhdellä prosenttiyksiköllä.
 - Maakuntaindeksi on uusi indeksi, joka muodostetaan yleisen ansiotasoindeksin, kuluttajahintaindeksin ja maakuntatyönantajan sotu-maksujen pohjalta.
- Lisäksi rahoituksen tasoa tarkistetaan vuosittain maakuntaindeksin ennustetulla muutoksella.
- Säädöspohjainen rajoitin lisää maakunnan taloudenpidon ennakoitavuutta.

- Uudistuksen mittakaava huomioiden kustannusten kasvun hillinnän todennäköisyyttä ei ole voitu juurikaan arvioida aiemmista pienimuotoisimmista uudistuksista saatujen tutkimustulosten avulla, vaan tavoiteltujen vaikutusten on laskettu syntyvän rahoitusjärjestelmän, palvelujärjestelmän muutosten ja näihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena.
- Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen ja ehdotettavan rahoitusta ohjaavan sääntelyn perusteena olevissa kustannuslaskelmissa sekä ehdotettavissa siirtymäsäännöksissä on kuitenkin huomioitu, että uudistuksen eri osatekijät vaikuttavat erilaisella nopeudella, minkä vuoksi pitkän ja lyhyen aikavälin vaikutukset poikkeavat toisistaan ja minkä vuoksi maakunnilla on siirtymäsäännösten nojalla mahdollisuus huomioida toiminnassaan siirtyminen menoperusteisesta rahoituksesta uusien määräytymisperusteiden mukaisesti määräytyvään laskennalliseen valtion rahoitukseen.
- Esityksen vaikutusarviointiin liittyvissä laskelmissa on todettu, että palvelujärjestelmän toimintatavoissa on potentiaalinen tehostamismahdollisuus ja toiminnallisten uudistusten kautta asetetut tavoitteet nykyistä paremmista ja vaikuttavammista palveluista ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen supistamisesta olisivat lähtökohtaisesti saavutettavissa. Arvion pohjana on käytetty pääosin nykyisten parhaiden käytäntöjen hyödyntämismahdollisuuksia sekä tutkimus- ja selvitystietoa erilaisten interventioiden tai mekanismien vaikutuksista.

- Säädettyä perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetuista sosiaali- ja terveystalouksista 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 tarkasteltava kokonaisuutena. Valtiontalouden säästötavoitteet voivat laskusuhdanteen aikana muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin puuttua myös perustuslain 19 §:n mukaisten sosiaali- ja terveystalouksien ja etuisuuksien tasoon. Tämä ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perusoikeuksien toteuttamista (PeVL 10/2015 vp., PeVL 11/2015 vp., PeVL 12/2015 vp.).

Perusoikeuksien turvaaminen

- Tilanne voi muodostua ongelmalliseksi, jos kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavuteta.
- Valtion on mitoitettava ehdotetussa mallissa rahoitus siten, että tarpeen mukaisten palvelujen saatavuus ei vaarannu.
- Riskin hallinta ja rahoitusperiaatteen arviointi edellyttävät julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä huolellista perusoikeusarviointia, johon tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakunnan muiden substanssitehtävien sisällöllistä asiantuntemusta.

Perusoikeuksien turvaaminen

- Toteutuneet kustannukset otetaan huomioon kustannusten nousun rajoittimen ylittävältä osalta, jos se on välttämätöntä peruspalvelujen saatavuuden turvaamiseksi.
- Arviointi osana JTS- ja talousarviovalmistelua
 - Sote-järjestämislain arviointimenettely
 - rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnin kannalta keskeinen vuotuinen menettely, jossa arvioidaan toteutuuko palvelujen saatavuus yhdenvertaisesti koko maassa ja onko rahoituksen taso riittävä rahoitusperiaatteen toteutumiseksi
 - arvioidaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulo-rahoituksella turvata

Maakunnan lisärahoitustarve

- Valtion rahoituksen ohella maakunnalle voidaan myöntää valtion laina tai valtioneuvoston takaus, jos maakunnalla ilmenee äkillisiä ja tilapäisiä ongelmia maksuvalmiudessa.
- Jos valtion laina tai -takaus on riittämätöntä tai tarve johtuu ensisijassa rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta, maakunnalle voidaan myöntää valtionavustusta.
- Maakunta voi hakemuksesta saada harkinnanvaraista lisärahoitusta poikkeuksellisten tai tilapäisten taloudellisten vaikeuksien vuoksi.
 - Lisärahoitus vähentää maakunnalle maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärää.
- Erityissäännökset mahdollistavat joustavamman reagoinnin yksittäisissä ongelmatilanteissa ja turvaavat osaltaan maakunnan edellytyksiä järjestää riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut.

Rahoituksessa siirrytään asteittain kohti laskennallisia kustannuksia

- Maakuntien lähtötilanteet ovat erilaisia ja sopeutustarpeet eroavat maakunnittain. Uudistus aiheuttaa myös muutuskustannuksia.
- Vuosina 2019–2023 valtion rahoituksessa siirrytään menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen.
- Vuosi 2019: maakuntien rahoitus perustuu maakunnan alueen kuntien ja kuntayhtymien toteutuneiden kustannusten keskiarvoon kahdelta viimeisimmältä tilastoidulta vuodelta.
- Siirtymäaika 2020–2023: rahoituksessa siirrytään asteittain toteutuneista laskennallisiin kustannuksiin.
 - Laskennallisten kustannusten osuus maakuntien rahoituksesta on 20 % v. 2020, 40 % v. 2021, 60 % v.2022 ja 80 % v.2023.
- Vuonna 2024 rahoitus perustuu kokonaan laskennallisiin kustannuksiin.



Jos tarvitset lisätietoa, katso:

Alueuudistus.fi

Tai ole yhteydessä:

virpi.vuorinen@vm.fi