

Asia:

Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle *maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallin-non peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi*

Lausunnon antaja:

Pentti Meklin
emeritusprofessori
kunnallistalous
Tampereen yliopisto
p. 050 5642 595
sp. pentti.meklin@uta.fi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Käsittelen lausunnossani lakiesityksen talousvaikutuksia kuntien, maakuntien ja koko yhteiskunnan näkökulmista.

1. Yleistä

Käsillä on varsin massiivinen uudistus- ja säädöspaketti, varsinkin kun sitä vertaa sote-uudistuksen alkuvaiheissa esitettyihin tavoitteisiin, jotka olivat yhdenvertaiset sote-palvelut ja sote-kustannusten kasvun hillintä. Uudistus on varsin suuri periaatteellisella tasolla, mutta uudistukseen sisältyy valtavasti yksityiskohtia, jotka voivat haitata tai jopa estää koko uudistuksen tavoitteiden saavuttamista.

Uudistuksen toisena tavoitteena on kustannusten kasvun hillintä, noin 3 mrd. euroa vuoteen 2029 mennessä. Nordic Healthcare Group NHG (HE s. 219) on arvioinut, että tämän suuruinen säästöpotentiaali olisi olemassa, siitä vajaa puolet olisi terveyden huollossa ja loput sosiaalipuolella. THL on päätenyt eri menetelmällä pienempiin lukuihin.

Kustannusten kasvun hillinnän onnistumiseen vaikuttaa ainakin neljä asiaa.

Yksi ovat *muutuskustannukset*, joita vääjäämättä tulee miljardikaupalla. Osa kustannuksista on kertaluonteisia, osa jää pysyvästi toiminnan kustannuksiksi. Hallituksen esityksessä hyvin tunnistettu muutuskustannuksia ja niiden suuruusluokkia on arvioitu useammalta näkökulmalta.

Muutuskustannuksia ovat ainakin

- henkilöstön palkkojen ja työehtojen yhtenäistäminen
- ICT-ratkaisut, jotta suurempia hyötyjä voi edes odottaa, on tehtävä joukko yhtenäistämisinvestointeja
- kohtuullisen suuren organisaation perustaminen, johon kuuluvat maakunnat, maakuntien liikelaitokset, yhtiöt sekä palvelukeskukset ja joihin siirretään 200 000 ihmistä.

Muutuskustannukset ajoittuvat uudistuksen alkuvaiheisiin, joten kustannusten kasvun hillintää voisi odottaa vasta tulevan vuosikymmenen loppupuolella. Muutosvaiheen toimet tuottavat lyhyellä

aikavälillä vain kustannuksia, mutta ei yhtään ”yhdenvertaista palvelua”. Muutostoimenpiteet ovat kylläkin nähtävissä *eräänlaisena investointina*, joka on tehtävä, jotta myöhemmin saadaan tavoiteltuja hyötyjä. Kustannusten esittämisen näkökulmasta on myös kyse siitä, miten *muutuskustannukset rahoitetaan sekä miten ne käsitellään talousarviossa ja kirjanpidossa*. Jos esimerkiksi ICT-ratkaisut rahoitetaan lainalla, vuotuisina kustannuksina esiintyvät vain vuokrat tai käyttömaksut.

Oma periaatteellinen kysymys on myös se, miten *kalliiden tietojärjestelmien kustannukset jaetaan eri toimijoiden kesken*. Jos samoja tietojärjestelmiä käyttävät maakunnan lisäksi yritykset ja yhteisöt, lienee kohtuullista, että nämä maksavat oman osuutensa kustannuksista.

Toinen keskeinen asia liittyy tilanteeseen, jossa uudistusta toimeenpannaan. Vaikka kansalaisten valinnanvapausratkaisu on vielä avoin, on oletettavaa, että yrityksiä ja yhteisöjä tulee palvelun tuottajiksi lisää. Hallituksen linjaus on, että *julkinen verorahoitus ei juurikaan kasvaa*, vaan päinvastoin pitää hillitä kasvua kolmella miljardilla. Kyse on siis toiminnan uusjaosta eli eräänlaisesta nollasummapelistä. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyiset julkisyhteisöjen ylläpitämät palvelut voivat vähentyä, vaikka tuottavuus paranisikin. Nollasummapelissä myös *henkilöstö* saattaa siirtyä yksityisille palvelun tuottajille.

On mahdollista, että palvelujen kysyntä kasvaa huomattavasti siitä huolimatta. Ainakin *osa nykyisestä yksityisten lääkäripalvelujen ja hammaslääkäripalvelujen käytöstä voi siirtyä maakunnan maksettavaksi*, varsinkin, jos palvelun yksityinen tuottaja on myös maakunnan hyväksymä tuottaja. Tästä saattaa aiheutua satojen miljoonien kustannuspaine.

Yksityisillä markkinatuottajilla on myös oma tila- ja laitteistokapasiteettinsa. Kunnillekin toisaalta ennakoitaan jäävän satojen miljoonien edestä käyttämättömiä sote-tiloja. *Sote-palveluihin voi siis tulla ylikapasiteettia*.

Kolmas oleellinen tekijä on *integraatio tai paremminkin sen puuttuminen*. Uudistuksen keskeiseksi keinoksi tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio. Uudistus ei vakuuta integraation parantamisesta. Aikaisemmin soten perustason palvelut olivat yhden kunnan johdon alla. Nyt ne ovat siirtymässä maakunnan johdon alle, mutta toimijoiden määrä lisääntyy, samoin integrointivaikeudet.

Neljäs asia on *implementaatio*, miten lainsäädännössä kaavaillut rakenteet saadaan käytännössä toimimaan ja millä aikavälillä. Markkinat todennäköisesti kirittävät tuottajia, mutta seuraukset voivat olla ennakoimattomia. Selvää lienee, että kirittämisen vastapanoksi markkinat tuovat lisää transaktiokustannuksia. Tosin nykyiselläänkin on vastaavia mm. yhteistyökustannuksia ja hierakiakustannuksia.

Laajamittainen markkinoiden avaaminen ja luominen on taitolaji, johon pitäisi ehdottomasti varustautua huolella, vähitellen ja pitemmällä aikavälillä. Kun muutosvaiheen ponnistelut on tehty ja tilanne saatu vakiinnutetuksi, on mahdollista, että menojen kasvua voidaan hillitä.

On myös muistettava, että rakenteilla ja lainsäädännöllä voidaan luoda vain mahdollistavat tai rajoittavat puitteet, mutta toiminta ja johtaminen lopulta ratkaisevat. Eli asiat, jotka ovat säätelyn tavoittamattomissa. Lakipaketissa on pyritty varsin pitkälle menevään ennakointiin ja mahdollisten ongelmien säätelyyn, mikä kertoo paneutumisesta tuleviin ongelmiin. *Toisaalta runsas säätely tuo myös jäykkyyttä ja huonoimmillaan haittaa uudistuksen toteutumista*. Maakuntiin tulee aikamoinen byrokratia, joka ei kunnistakaan poistu.

Säädökset on mielestäni tehty huolella, mutta uudistuksen toimeenpano, erityisesti aikataulu epäilyttää.

2. Vaikutuksia kunnan kannalta

Tulot ja menot. Uudistuksessa siirretään kunnilta tehtäviä ja samalla sote-menoja 17,4 mrd. euroa ja tuloja (verotulot+vot) 17,4 mrd.euroa. Se on 57 % käyttötaloudesta, alimmillaan osuus on 43 %, suurimmillaan 71 %.

Tilat. Kuntien käyttämät sote-kiinteistöt jäävät kunnille (HE toimeenpanolaki 20 §) ja maakunnat vuokraavat niitä vähintään kolme vuotta. Lisäksi on yhden vuoden optio. Vuokrien on katettava kohtuulliset pääomakustannukset ja ylläpitokustannukset. Myös sote-palveluihin käytetty irtaimisto luovutetaan maakunnille.

Selkeistä periaatteista huolimatta jää jäljelle kysymyksiä. On ennakoitu (NHG), että kauden jälkeen joukolle kuntia jää satojen miljoonien arvosta kiinteistöjä, joita maakunta ei vuokraisi. Kunnat voivat etsiä vaihtoehtoja käyttöä, mutta jos sellaista ei löydy, kunnat joutuvat luopumaan kiinteistöistä ja alas kirjaamaan tilojen tasearvon. Kuntien kannalta ongelmana on vielä se, että kunnat eivät voisi esimerkiksi vuokra-aikana myydä toimitilojaan tai muuttaa niiden käyttötarkoitusta. Oman ongelmansa tähän soppaan tuo valtiosuuslainsäädäntö. Jos kunta käyttää tiloja muihin kuin sote-tarkoituksiin, joutuu se palauttamaan mahdollisen valtiosuuden.

Toimitila-asialla on kuntien kannalta ainakin kahdenlaisia vaikutuksia. Ensiksikin varsinkin pienempien kuntien kannalta sote-palvelujen palveluverkko on *elinvoimakysymys*, ei yksinomaan palvelujen järjestämisiä. Kun palvelupisteet vähenevät, vähenevät myös työpaikat ja väki muuttaa paikkakunnalta pois.

Toinen asia on käyttämättömäksi jääneen sote-omaisuuden poistaminen. Lainsäädännön valmisteluajana on nostettu esiin, että sote-omaisuuden poistot kirjanpidossa voisi tehdä siten, että sillä ei ole vaikutusta alijäämään. Kyse ei kuitenkaan ole vain kirjanpidon osoittamasta alijäämästä. *Jos kunnalla on lainaa kiinteistöistä, niin kunta tarvitsee oikeasti rahaa lainan hoitamiseen.* Laina ei poistu alas kirjaamisella. Jotta ongelmallisten kuntien taloudellinen tilanne ei romahda, äärimmäisenä keinona pitäisi harkita valtion kompensatiota, josta olisi syytä säätää hyvissä ajoin.

Maakunnille siirtyvät tulot ja menot eivät vastaa toisiaan juuri missään kunnassa, mutta valmisteluaineistossa tämä on otettu huomioon. Tavoitteena on, että kuntien talous on samalla tavalla tasapainossa uudistusta ennen ja sen jälkeen. Tähän on rakennettu järjestelmämuutoksen tasausjärjestelmä. Tasapainoa mitataan vuosikatteen ja poistojen suhteella, joka olisi sama vuonna 2018 eli uudistuksen alussa 1.1.2019 tasapaino ja 2023 olisi lähes sama. Muutos asukasta kohti voisi olla maksimissaan 100 euroa/asukas.

On selvää, että valtiosuusjärjestelmää on rukattava siirtymäkauden aikana.

Kahteen asiaan on vielä kiinnitettävä huomiota erikseen. Kunnille jää kunnan toiminnasta aiheutuvia *yleiskustannuksia* – Soten erilliskustannukset siirtyvät maakunnille, mutta yleiskustannukset jäävät kunnille. Kuntien keskushallinnon ja demokratian kustannukset eivät puolitu, vaan kustannukset jäävät kunnille ja maakuntiin tulevat uudet hallintokustannukset.

Samoin kunnilla on huomattava määrä *tukipalveluja*, joista soten osuus siirtyy maakuntien hoidettavaksi. Kunnat kuitenkin edelleen tarvitsevat tukipalveluja. Kunnille jäävillä yhteiskustannuksilla voi olla oleellisia vaikutuksia kunnan talouteen.

Kuntayhtymät. Kuntayhtymien varat, velat ja sitoumukset siirtyvät maakunnille. Asia ei ole vain kirjanpidollinen, sillä kirjanpitoon sisältyvien erien lisäksi maakuntiin siirtyy huomattava määrä ”ottamatonta velkaa”. Kunnat kattavat alijäämät ja voivat saada ylijäämän palautuksia perussopimuksensa mukaan.

Maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset tiivistetysti

Uudistusasiakirjoista voi päätellä, että ainakin seuraavat tekijät helpottavat tai vaikeuttavat kuntien taloutta:

Siirtymävaihe 2019-2023

- a. *Kuntien talouden tilassa vain vähäinen muutos +/-* Valmisteluasiakirjojen mukaan siirtymävaiheessa pyritään varmistamaan se, että kunnan vuosikate suhteessa poistoihin voi muuttua korkeintaan 100 euroa/asukas, alle yksi tuloveroprosenttia. Kunnan talouden tila ei muutu merkittävästi uudistuksen siirtymävaiheessa.
- b. Kunnat joutuvat maksamaan sote-kuntayhtymien alijäämät.
- c. Sote-kuntayhtymien siirron seurauksena kuntien omaisuus (jäsenosuudet) pienenee, samoin pienenee kuntien peruspääoma.
- d. Kuntakonsernien velka pienenee (sote-kuntayhtymien osuus poistuu).
- e. Kuntien kiinteistöjen tulevaisuus on epävarma. Kunnille tulee tuloja maakunnan vuokraamista tiloista, mutta kaikkia nykyisin kuntien käytössä olevia sote-kiinteistöjä maakunnat tuskin käyttävät palvelujen järjestämiseen. Väestöään menettävälle kunnille kiinteistöjen saneeraaminen voi tulla lähivuosina eteen. Kiinteistörisktiin liittyen hallitus on todennut 5.4.2016 linjauksessaan, että omaisuusjärjestelyt tullaan toteuttamaan niin, että niillä ei ole alijäämävaikutusta kunnissa (alijäämää tuloslaskelmaan tai taseeseen) (STM 2016a, 2-3, NHG 2016). Jatkovalmistelussa haetaan kansallisesti yhteiset ratkaisut kunnille jäävien kiinteistöjen kehittämiseen siten, että kuntien käyttämättä jäävät kiinteistöt eivät jää yksittäisten kuntien rasitteeksi.

2. Tulevaisuus

- a. *Kuntien menot.* Uudistuksen seurauksena erityisesti *väestön ikääntymisestä johtuva sote-palvelutarpeiden ja sote-menojen kasvupaine siirtyy maakunnille*. Kunnille jäävät suhteellisen vakaasti muuttuvat ja kehittyvät hyvinvoinnin ja elinvoiman tehtävät: opetus ja kulttuuri, yhdyskuntarakenne, elinkeinopolitiikka ja hallinto. Kuntaorganisaatioiden näkökulmasta menotalouden hallinta helpottuu kaikenlaisissa kunnissa. *Tämä on varsin oleellinen vaikutus tulevaisuuden kunnissa.*
- b. *Kuntien tulot.* Verorahoituksessa tulee monia kuntataloudenhoitoa vakauttavia tekijöitä: kiinteistöveron osuus verorahoituksesta kasvaa, yhteisöveron määrä pienenee, vaikka osuus kasvaa, myös kunnallisveron osuus pienenee. Jäljelle jäävien tehtävien valtionosuudet pysyvät lähes entisellään, valtionosuuksiin sisältyvä tasauselementtien tulo on varmaa tuloa kunnalle. Kaiken kaikkiaan kuntien tulopohjan vakaus näyttäisi kasvavan.
- c. Talouden tasainnointimenpiteet on tehtävä suppeammista tehtävistä, pienemmistä menoista ja tuloista (varhaiskasvatuksessa, esi- ja perusopetuksessa sekä yhdyskuntarakenteessa, elinkeinopolitiikassa ja hallinnossa).

- d. Investoinnit on toteutettava pienemmällä tulorahoituksella. Helpottavaa kunnille on se, että sote-investointien tarve poistuu.
- e. Lainat on hoidettava tulevaisuudessa pienemmillä tuloilla. Tosiasiassa lainat hoidetaan vuosikatteella, jonka ei pitäisi uudistuksen seurauksena heiketä.
- f. Kuntien mahdollisuudet vaikuttaa sote-palveluihin ja sen kautta elinvoimaansa heikkenevät. Oma epävarmuustekijänsä on siinä, miten maakunnat järjestävät palvelunsa. Sote-uudistukselta odotetaan valtakunnan tasolla miljardivaikutuksia menojen kasvun hillinnässä. Tämä oletettavasti tarkoittaa muutoksia palveluverkkoihin.

Alhaisia veroprosentteja on helpompi korottaa

Kuntien keskeiseksi tehtäväksi jäisi elinvoiman vahvistaminen sekä kasvatus- ja koulutustehtävät. Osa kunnista selviää hyvin, mutta odotettavissa on joukko kuntaliitoksia. Valtionosuusjärjestelmä on ratkaisevassa asemassa.

3. Maakunnat

Maakunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään.” (HE maakuntalaiksi 2 §.)

Lakiehdotuksen mukaan valtion ote maakuntiin on tiukka. Itsehallintoa ei ole tulopuolella, mutta menopuolella on. Siellä maakuntien tehtävä on sopeutua valtion osoittamiin rahoitusraameihin. Sopeutumiskykyä kyllä maakunnat tarvitsevat.

3.1. Uudistus maakunnille

Organisaation perustaminen: maakunta, maakunnan liikelaitos/laitokset, yhtiöt (markkinoilla toimivat). Näiden lisäksi on perustettava maakuntien yhteiset palvelukeskukset, joissa maakunnat ovat osakkaina.

Missään ei selvästi mielestäni ole sanottu, mihin nämä noin 200 000 henkilöä sijoittuvat. Ilmeisesti he sijoittuvat eri puolille maakuntaorganisaatiota: maakunnan hallintoon, liikelaitokseen ja yhtiöihin sekä palvelukeskuksiin. Näistä aiheutuu iso joukko erilaisia neuvotteluja.

Kuntayhtymiltä siirretään varat, velat ja sitoumukset maakunnille. Maakunnan (HE toimeenpanolaki 31 §) on edelleen siirrettävä omistukseensa tulleet kiinteistöt, osakkeet, maanvuokrasopimukset sekä toimitilojen vuokrasopimukset toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskukselle.

Maakunnalle ei näyttäisi jäävän juurikaan omaisuutta, vaan se olisi pääosin maakuntien tilapalvelukeskuksella, joka vuokraisi tilat ja hallinnoisi.

3.2. Maakunnan rahoitus

Maakunnat saavat rahoituksensa (HE laiksi maakuntien rahoituksesta 3 §) asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valmistelussa on hyvin yritetty jäljittää kustannuksia aiheuttavat tekijät, minkä on mahdollistanut entistä kehittyneempi tiedon tuotanto. Kaavailtuun rahoitusmalliin liittyy vaaratekijöitä: *tulot muuttuvat pääosin asukkaiden ja heidän ominaisuuksien perusteella, mutta sote-palvelujen kustannukset eivät muutu vastaavalla tavalla, sillä kustannukset ovat huomattavassa määrin kiinteitä.* Tällä saattaa olla vaikutusta kannustavuuteen: Jos palvelutarve vähenee esim. palveluprosessien tehostamisen

ansiosta, pienenee myös rahoitus, joka ei sitten riitä kiinteiden kustannuksien kattamiseen. Maakunta sen sijaan saa lisää rahaa, jos laskennallinen palvelutarve kasvaa.

3.3. Rahoituksen kasvu -kustannusten kasvun rajoittaminen

Lainsäädännössä on esitetty tiukkoja rajoja kustannusten ja rahoituksen kasvulle. Korotuspaineita rajoitetaan maakuntaindeksillä (6§), joka määräytyy yleisen ansiotasoindeksin (kerroin 0,45), kuluttajahintaindeksin (0,4) ja maakuntatyönantajien sotu-maksujen vuotuinen muutoksen perusteella (0,15). *Tämä tarkoittaa sitä, että kustannukset/rahoitus ei voi kasvaa kovinkaan paljon.* Valtion rahoituksen lisäksi maakunnat perivät maksuja asiakkailta, mutta maksujen suuruus on pitkälti sidottu lainsäädännöllä.

Harkinnanvaraista rahoitusta (rahoituslaki 7 §) maakunta voi saada poikkeuksellista ja tilapäisten maakuntatalouden vaikeuksien vuoksi. Lisärahoituksen tarpeessa voidaan ottaa huomioon poikkeukselliset erityisolosuhteet. Joukkokurilla pyritään pitämään harkinnanvarainen rahoitus pienenä, sillä harkinnanvaraisen rahoituksen yhteismäärää *vastaava euromäärä vähennetään maakunnille maksettavan valtion rahoituksen kokonaismäärästä.* Vähennys on kaikissa maakunnissa asukasta kohti yhtä suuri.

Erikseen on vielä säädetty (8 §) taloudellisissa vaikeuksissa olevat maakunnan valtion rahoitus. Voidaan myöntää maakunnille valtionavustusta valtionavustuslain (688/201) mukaisesti.

3.4. Talouden tasapaino ja arviointimenettely

Maakunnan talousarviosäännökset jäljittelevät kuntalakia. Huomio tässä kiinnittyy tasapainon määrittelyyn. ”Talousarvio ja –suunnitelma on laadittava siten, että *maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä.*” Lisäksi sanotaan, että *rahoitustarvetta ei saa kattaa pitkäaikaisella lainalla.* Jos termeillä tarkoitetaan samaa kuin kunnissa, tarkoittaa tämä sitä, että maakunnan on hoidettava sekä palvelujen järjestäminen että mahdolliset investoinnit vuotuisella valtiolta tulevalla rahoituksella ja maksutuloilla.

Maakunta voi joutua arviointimenettelyyn, jos talouden tunnusluvut ovat heikkoja (HE maakuntalaiksi 103 §). Tunnusluvut lasketaan pääosin *maakuntakonsernin* tiedoista. Maakunnat voivat joutua kuntien tavoin arviointimenettelyyn, jos *maakuntakonsernin*

- vuosikate on negatiivinen peräkkäin kaksi tilikautta tai
- toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen peräkkäin kaksi tilikautta tai
- lainanhoitokate on alle yhden kaksi tilikautta peräkkäin, myös jos
- maakunnalle on myönnetty harkinnanvaraista valtionavustusta.

Säädöksessä on sisäistä ristiriitaa, mutta ne jättävät arviointimenettelyn aloittamiseen harkinnanvaraa.

Toisaalta sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle aloitteen maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyshuolto on ilmeisesti vaarantunut määrättyillä arviointiperusteilla: saatavuus ja saavutettavuus, palvelun laatu, tarveakioitujen menojen korkeus, henkilöstön osaaminen tai muu syy.

3.4. Investoinnit ja niiden rahoittaminen – maakuntalaki 12 §

Edellisen perusteella on kysyttävä, millainen on maakunnan investointitarve ja miten se toteutetaan. Investointien tekeminen ja rahoittaminen ovat yksi tärkeä osa talouden hallintaa.

Perusteluissa (s. 331) todetaan, että *investoinnit olisivat maakunnan omia yleiskatteisella rahoituksella toteuttamia* tai yhtiöiden maakunnan tarpeisiin perustuen toteuttamia, jolloin ne tulisivat maakunnan käyttötaloudessa vuokra- tai muina kustannuksina.

Maakuntien toimitilainvestoinnit toteutettaisiin suurelta osin maakuntien yhdessä omistaman toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen toimesta ja omistukseen. Maakunnat maksaisivat investoinnit käytännössä toimitilavuokrilla eli käyttötalousmenoina. Kyseisinä *investointeja pidettäisiin kuitenkin perustelujen mukaan maakuntien investointeina*. Investoinneilla tarkoitetaan myös ICT-investointeja, jotka voivat sisältää palveluhankintoja, investointeja teknisiin koneisiin ja laitteisiin sekä asiantuntijapalveluja.

Julkisuudessa puhutun *kilpavarustelun rajoittamiseksi* maakuntien on laadittava maakuntien yhteistyöalueen yhteinen esitys taloudellisesti merkittävistä tai muutoin poikkeuksellisen laajakantoisista investoinneista, jotka ovat merkittäviä palvelurakenteen kokonaisuuden tai useamman kuin yhden maakunnan palvelujen järjestämiseksi. (HE maakuntalaiksi 12 §). Esityksessä on huomioitava maakuntien tytäryhteisöjen investointisuunnitelmat niiden lisäksi, jotka valtakunnallisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus toteuttaisi maakuntien toimeksiannosta.

Tässä jää mietityttämään investointien rahoitus. Yhtäältä perusteluissa sanotaan, että investoinnit ovat ”maakunnan yleiskatteisella rahoituksella toteutettuja”. Vaikka investoinnit toteuttaa toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus, ”investointeja pidettäisiin maakunnan investointeina”. Toisaalta maakunnalta, mutta myös maakuntakonsernilta edellytetään ”toiminnan ja investointien rahavirran tasapainoa”.

On selvää, että investointeihin tarvitaan rahaa, johon maakuntien yleiskatteinen rahoitus ei riitä. On siis otettava lainaa. Perusteluilla todetaan, että (16 §) maakuntalaissa ei olisi erillisiä säännöksiä lainan ottamisesta, vaan päätösvalta siitä kuuluu maakuntavaltuustolle sen yleisen maakunnan talouteen ja toimintaan liittyvän toimivallan perusteella. Lainanottovaltuuksista päätetään käytännössä lähtökohtaisesti talousarvion yhteydessä.

Kun ottaa huomioon tasapainosäädökset toiminnan ja investointien rahavirran tasapainosta, maakunta ei voisi tehdä merkittäviä investointeja. *Investoinnit toteutetaan tytäryhtiöiden ja palvelukeskusten toimesta ja rahoitetaan pääosin lainarahoituksella ja maakunta maksaa vuokria tai käyttömaksuja.*

Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota erityisesti merkittäviin ICT-investointeihin, jotka lyhyellä aikavälillä lisäävät sote-kustannuksia. Jos ICT-palvelukeskus rahoittaa nämä lainarahalla ja sitten perii kustannukset käyttömaksuina maakunnilta ja eri toimijoilta, eivät investointimenot näkyisi sote-kustannusten kasvuna, vaan palvelukeskusten lainakannan kasvuna. Huomattavaa on, että palvelukeskukset eivät näyttäisi kuuluvan maakuntakonserneihin, jolloin ne eivät sisältyisi maakuntakonsernin arviointimenettelyn piiriin. Jonkinlainen ristiriita kuitenkin lakiehdotuksessa on: maakunnan toiminnan ja investointien rahavirran edellytetään talousarviossa olevan tasapainossa, mutta palvelukeskukset voisivat tarkastella tulostaan yrityksen tavoin tuottojen ja kulujen erotuksena ilman lainakannan kasvun rajoitusta.

3.5. Palvelujen tuottaminen – monia tuottajia

Tuottaminen voi tapahtua omana tuotantona, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta (HE maakuntalaiksi 8 §). Maakunnan on omassa toiminnassa erotettava sote-palvelujen järjestäminen ja tuottaminen (HE maakuntalaiksi 22 §). Maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaa maakunnan liikelaitos. Liikelaitoksen tehtävänä on tuottaa palvelut, jos niitä ei muutoin ole saatavilla.

Maakunnan on varmistettava, että palveluja tuotavilla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja talouden edellytykset (HE maakuntalaiksi 9 §). *Kunnat tai kuntayhtymät eivät saa tuottaa maakunnan järjestämismääräysten mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluja* (HE laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 22,2 §).

Maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun (HE maakuntalaiksi 112 §). Maakunnan on yhtiöitettävä kilpailutilanteessa markkinoilla toimivat yksiköt 31.12.2020 mennessä. (HE voimaanpanolaiksi 43 §)

Selvää joka tapauksessa on, että palvelujen tuottajia voi olla maakunnan liikelaitoksen lisäksi useita muita.

3.2.d. Rahoituksen kohdentaminen - palvelujen järjestäminen

Monen tuottajan tilanteessa keskeistä on, miten maakunnat kohdentavat rahoituksen eri toimijoille, toimintoihin ja maakunnan eri alueille.

Maakunnan rahoituksesta lakiesityksessä (4 §) todetaan vain lyhyesti ”*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.”

Rahoituksen kohdentaminen jää tässä kovin avoimeksi ja mahdollistaa maakunnissa erilaisia allokatioita. Rahoituksen kohdentamismääräyksillä on hyvin suuri merkitys myös kannustimena kustannustehokkaaseen ja vaikuttavaan toimintaan. *Näin oleellisesta asiasta pitäisi säätää tarkemmin laissa.* Kohdentamistapa riippuu aivan ratkaisevasti siitä, *tuleeko ja millainen valinnanvapaus tai kilpailuttaminen tulee sote-palveluihin.*

4. Kuntien ja maakuntien rajapinta

Uudistuksen yhtenä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi on integraatio. Nyt sen tarve kasvaa, kun kunnille ja maakunnille jää yhteinen tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden (HYTE) edistämiseksi. HYTE-tehtäviä on hankala erottaa kunnan normaalista toiminnasta. Vaikka kunnille on suunniteltu pieni korvaus aktiivisesta HYTE-toiminnasta, on oletettavissa, että kunnat saattavat välttää toimenpiteitä, joista aiheutuu lisäkustannuksia.

6. Lopuksi

On helppo yhtyä yleisperusteluihin (s. 15). ”Uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten maakunnat toteuttavat niiden järjestämisvastuuta ja kuin valtakunnan ohjaus, julkinen palvelujen laatua ja saatavuutta koskeva tieto sekä digitalisaatio tukee tavoitteiden saavuttamista. Näistä ei ole juurikaan yksityiskohtaisia säännöksiä ehdotuksen mukaisissa.”

Maakunnat ovat avainasemassa.