

Lausuntopyyntö VM023:00/2017, VM/504/03.01.00/2017**SDP:n lausunto hallituksen esitysluonnoksesta maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017) täydentämiseksi (VM023:00/2017, VM/504/03.01.00/2017)**

Pyydettyä lausuntonaan hallituksen esitysluonnoksesta hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi Suomen Sosialidemokraattinen puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p. toteaa seuraavaa:

Esityksessä säädettäisiin maakuntauudistukseen liittyvien muiden kuin sosiaali- ja terveystalveluiden, eli ns. non-sote -tehtävien rahoituksesta. Tehtävistä säädetään jo eduskunnalle annetussa maakuntalaisissa (6 §). Lisäksi tehtävistä tulaisiin säätämään tarkemmin erityisesti kasvupalvelulaissa, joka on parhaillaan lausunnoilla. Siinä säädettäisiin lähinnä nykyisten TE-toimistojen palveluista niiden järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille.

SDP:n lähtökohta maakuntauudistukseen on toteuttaa sosiaali- ja terveystalvelujen uudistus ensin. Valtionhallinnon uudistus ja maakuntien muut tehtävät pitäisi käsitellä omana kokonaisuutenaan uudistuksen myöhemmässä vaiheessa. Nyt synnytetään täysin uusi hallinnon taso, jolle kootaan erilaisia vaikeasti yhteen sovitettavia hallintokulttuureja ja päätösmekanismeja. Tämä aiheuttaa haasteita myös rahoitukselle.

Uudistuksen myötä Aluehallintovirastojen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen rahoitus ja henkilöstö siirtyvät nykyisiltä viideltä tai yhdeksältä alueelta 18 maakuntaan. Tämän myötä saattaa syntyä haasteellisia tilanteita, henkilöstön ja rahoituksen riittävyyden suhteen. Tämä saattaa myös johtaa erilaisiin yhteistyösopimuksiin maakuntien kesken, mikä lisäisi monimutkaisia hallintomalleja. Oma haasteensa on siinä, että ko. tahojen taustalla on useita eri ministeriöitä, joilla on omat intressinsä. Yhtenä kysymysmerkkinä ovat esimerkiksi suuremmat tiehankkeet, joille tarvitaan suurempia rahallisia satsauksia kuin mihin yhden maakunnan rahat riittävät.

Maakunnille siirretään tehtäviä ja henkilöstöä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta, aluehallintovirastoilta sekä kunnilta ja kuntayhtymiltä. Euromääräisesti merkittävimmät ovat ELY-keskusten tehtävät (n. 134 M€), TE-toimistojen tehtävät (n. 157 M€), julkiset työvoima- ja yritystalvelut (n. 422 M€), kuntouttava työtoiminta (n. 27 M€), maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomitustalvelut (n. 175 M€) ja maakuntien liittojen nykyinen rahoitus (n. 52 M€). Lisäksi siirtyisi eräitä ympäristönsuojeluun ja -hoitoon liittyviä määrärahoja ja eräitä muita määrärahoja.

Mainitut määrärahat siirrettäisiin valtion budjetissa maakuntien yleiskatteiseen rahoitukseen. Näin maakunnat voisivat itse päättää rahojen käytöstä omien budjettien sisällä. Tämä on haasteellista mm. siksi, että osa maakunnille siirtyvistä tehtävistä on luonteeltaan viranomaistoimintaa, eli sellaisenaan pakollista toimintaa. Oma lukunsa on näiden tehtävien toteuttaminen liikelaitosmallilla, jossa on useita ongelmia.

Yleiskatteisesti rahoitettavien tehtävien kustannusten korvauksessa siirryttäisiin laskennallisten kustannusten korvaukseen. Non-sote -palvelujen osalta laskennalliset kustannukset määräytyisivät maakunnan väkiluvun, työttömyyden, yritysten määrän, maatalousyriyten suhteellisen määrän sekä asukastiheyden mukaan (lain 17 § - 20 §). Nämä kriteerit otettaisiin huomioon lain 3 §:ssä säädetyissä rahoituskriteerien painoarvoissa. Ne olisivat siis osa maakuntien kokonaisrahoitusta, eikä valtion yleiskatteista rahoitusta jaettaisi soteen ja non-soteen muuten kuin indeksitarkistusten osalta.

Kustannusten nousu otettaisiin maakuntien rahoituksen indeksitarkistuksissa huomioon vain osittain non-sote -palveluissa: tarkistus olisi korkeintaan 30 % maakuntaindeksin muutoksesta (lain 6 §). Käytännössä vain palkkamenot vastaavat laskennalliset menot olisivat indeksikorotusten piirissä, muutoin menot ei tarkistettaisi indeksillä. Sen sijaan sote-palveluissa rahoitusta tarkistettaisiin vuosittain maakuntaindeksillä lisättynä 0,5 %-yksiköllä.

Lisäksi osa maakunnille siirtyvien tehtävien rahoituksesta jäisi valtion budjettiin korvamerkittynä. Näitä ovat erityisesti maataloustukien maksatukseen liittyvät menot, EU:n rahastoihin liittyvät menot, korkotukimenot, eläkemeno (liittyvät maatalousyrittäjien eläkkeisiin) ja perusväylänpidon menot.

Yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyminen tarkoittaa eduskunnan budjettivallan siirtoa merkittävältä osaltaan maakunnille. Siinä kun nykyisin eduskunta päättää minkä verran rahaa käytetään mihinkin palveluun, kuten työvoimapalveluihin tai TE-toimistojen toimintamenoihin, jatkossa valtio maksaisi maakunnalle laskennallisen rahapotin, jonka käytöstä maakunta voisi päättää vapaasti.

Yleiskatteisessa rahoitusmallissa syntyy ilmeinen riski, että maakunnat käyttävät non-sote -palveluihin vähemmän resursseja kuin mitä valtio tällä hetkellä käyttää. Maakunnalla on suuri houkutus käyttää rahat poliittisesti kiinnostavimpiin sote-palveluihin, jolloin muut palvelut uhkaavat jäädä liian vähälle huomiolle ja rahoitus uhkaa jäädä riittämättömäksi.

Erityinen ongelma on työvoimapalvelujen ja aktiivisen työvoimapolitiikan välineiden rahoituksen riittävyys hallituksen valitsemassa mallissa. Jos maakunta päättää käyttää yleiskatteista valtionrahoitustaan sosiaali- ja terveystaloudellisiin laskennallisiin kustannuksiin enemmän, työvoimapolitiikka uhkaa jäädä heitteille. Valtio ei enää voisi ohjata aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytettävien resurssien määrää ja niiden riittävyyttä.

Nykyisin valtion rahoitusta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan on useimmiten lisätty suhdannetilanteiden mukaan. Tämä työkalu poistuisi kulloisenkin hallituksen valikoimasta. Hallituksen päätöksillä ei enää voitaisi vaikuttaa työvoimapolitiikan resursseihin, koska ne olisivat maakunnan päätösvallassa. Kun aktiivisen työvoimapolitiikan resurssien ohjaus olisi pois maan hallituksen päätäntävallassa, hallituksen keinot puuttua työttömyyteen rajoittuisivat lähinnä työttömyysturvan heikennyksiin.

Maakunnan taloudelliset kannusteet uhkaavat korostaa aktiivisen työvoimapolitiikan näivettymistä. Maakunta ei kanna työttömyyden taloudellisia kustannuksia, koska työttömyysetuuskustannukset rahoitetaan valtion toimesta ja sosiaalivakuutusmaksuilla. Samoin verotulot kertyvät valtiolle ja kunnille. Näin ollen maakunnalla ei ole omaa taloudellista intressiä alentaa työttömyyttä ja siitä syntyviä kustannuksia. Se edelleen heikentää maakunnan kiinnostusta työvoimapolitiikan rahoitukseen.

Ns. kasvupalvelukerros (18 §) vielä kärjistää tätä ongelmaa: sen mukaan maakunta saa sitä suurempaa rahoitusta, mitä suurempi työttömyys siellä vallitsee. Pykälän mukaan kasvupalvelujen laskennallisesta rahoituksesta 75 % määräytyisi työttömyyden mukaan. Kun maakunta saisi sitä enemmän rahaa, mitä korkeampi työttömyys, sen kiinnostus työttömyyden alentamiseen uhkaa jäädä aivan liian heikoksi. Jotta valtio voisi jatkossakin vaikuttaa työvoimapolitiikkaan käytettävien resurssien määrään esim.

suhdannetilanteen mukaan, työvoimapolitiikan, eli suunniteltujen kasvupalvelujen, rahoitus tulisi säilyttää korvamerkittynä. Työvoimapolitiikan ohella em. ongelma koskee myös erityisesti ympäristönsuojelun määrärahoja.

Non-sote palveluiden laskennallisen rahoituksen riittämättömät indeksikorotukset uhkaavat kärjistä rahoituksen riittämättömyyden ongelmaa. Laskennallista rahoitusta tarkistettaisiin vain 30 prosentilla maakuntaindeksistä (joka koostuu ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindeksistä ja maakunnan sotumaksuista). Muilta osin indeksitarkistuksia ei tehtäisi, eli laskennallisten kustannusten korvauksen reaaliarvo alenisi. Tämä johtaa pidemmän päälle valtion rahoituksen riittämättömyyteen.

Palkkatukea rahoitetaan määräaikaaisesti myös STM:n työttömyysturvamomenteilta vuosina 2017-2018. Muutoksen tarkoituksena on lisätä palkkatuen volyymia ja tuoda siihen tarpeellista joustoa suhdannetilanteen mukaan. Nyt esitetystä rahoituslaista tätä rahoitusta ei ole huomioitu millään tavalla vaan siinä lähdetään oletuksesta, että palkkatukea vastaava rahoitus siirtyisi maakunnille ainoastaan TEM:n hallinnonalan määrärahojen osalta. Olisi perusteltua, että tämä rahoituskanava säilyisi jatkossakin.

Luonnoksessa todetaan, että työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen siirtyisi Kansaneläkelaitokselle. Tämä on erikoinen maininta ottaen huomioon, että TEM:ssä ollaan parhaillaan valmistelemassa työttömyysturvatehtävien (erityisesti siis lausuntojen) siirtämistä kaikille etuuden maksajille eli työttömyyskassoille ja kansaneläkelaitokselle. Tämä meneillään oleva valmistelu olisi tullut huomioida jo lakia valmistellessa asianmukaisesti. Lisäksi lakiluonnoksesta selviää, että nykyisten TE-toimistojen lausuntotehtävien kustannuksiksi on arvioitu vain n. 9 % TE-toimistojen toimintamenoista. Tämä vaikuttaa täysin alimitoitettulta arviolta, eikä se tule riittämään lausuntotehtävien rahoitukseen niiden siirtyessä etuuden maksajalle.

SDP ei kannata työvoimapolitiittisten lausuntojen siirtämistä KELA:lle vaan korostaa työvoiman palvelukeskusten toimivuutta lausuntojen antajana jatkossakin. TYP-toiminta on vakiintunut osa erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Sitä ei tule romuttaa, vaan vahvistaa.

Työllisyydenhoidon kannalta merkittävä osuus resursseista on tullut paikallishallinnolta. Erityisesti kaupunkiseudut ovat panostaneet työllisyydenhoitoon. Esityksissä tätä panostusta ei ole huomioitu. SDP painottaa, että tehokkaiksi ja toimiviksi osoittautuneita kuntien työllisyyskokeiluja tulee jatkaa ja kuntien mahdollisuuksista aidosti tuottaa työllisyyspalveluja pitää huolehtia. TYP-toiminnan lisäksi vähintään vaikeasti työllistyvien ja nuorisotyöttömyyden hoito tulee säilyttää kunnilla ja kohdentaa näiltä osin rahoitus suoraan niille.

Maakuntien perustamiseen ja tehtävien siirtoon kunnilta ja valtiolta maakunnille liittyy merkittäviä kustannuksia. Kustannukset liittyvät toiminnan uudelleenjärjestelyyn ja uusien rakenteiden perustamiseen liittyviin suoriin kustannuksiin, kuten ICT-järjestelmien rakentamiseen. On selvää, että näiden muutuskustannusten rahoitus on jäämässä riittämättömäksi. Niihin on turvattava riittävä rahoitus. Jos riittävää rahoitusta ei turvata ja kustannukset jäävät maakuntien hoidettavaksi, maakunnalla ei ole muuta mahdollisuutta kuin rahoittaa kustannukset palveluita leikkaamalla. Sitä ei saa päästää tapahtumaan.

Edellä esitettyjen huomioiden lisäksi maakuntien rahoitusjärjestelmä kokonaisuutena sisältää useita riskejä, jotka voivat vaikeuttaa maakuntien mahdollisuuksia selvitä tehtävistään heti alusta alkaen. Ensinnäkin maakuntien rahoitus lähtötilanteessa sidottaisiin uudistusta edeltäneen ajan kustannuksiin eli vuoden 2018 tasoon. Tämä voi johtaa siihen, että yksittäisissä maakunnissa rahoitus jää heti alussa liian vähäiseksi siihen nähden, että maakunta voisi selvitä tehtävistään kohtuullisesti. Toiseksi sote-menojen kasvun rajoitin (maakuntaindeksi + 0,5 %-yksikköä) rajoittaa maakuntien valtionrahoitusta sote-menojen perusuraan nähden 2,8 miljardilla vuoteen 2029 mennessä. Tämä tullee aiheuttamaan

kohtuuttomia ja hallitsemattomia sopeutuspaineita etenkin siinä tilanteessa, että hallituksen suunnittelema valinnanvapausmalli toteutuu nyt valmistellussa muodossa

Edellä kuvatun perusteella Suomen Sosialidemokraattinen puolue toteaa, että maakuntaudistus tulee toteuttaa sosiaali- ja terveystaloudellisesti edellä. Ns. non-sote -toimintojen osalta tulisi edetä erikseen myöhemmin. Nyt perustettaviin maakuntiin kootaan keskenään hyvin erilaisia toimintoja. On tärkeää, että riippumatta jo tiedossa olevista ongelmista maakuntien eri tehtävien rahoituksessa, niissä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa.

Kokonaisuus rahoitetaan merkittävältä osiltaan yleiskatteisella rahoituksella. Tämä uhkaa erityisesti työllisyyspalvelujen rahoitusta. Samalla se poistaisi hallitukselta merkittävän työkalun aktiivisen työllisyyspolitiikan hoidosta.

SDP painottaa, että esitys sisältää useita ongelmia, joihin on löydettävä kestävä ratkaisu ennen kuin maakuntien non-sote -kokonaisuutta voidaan viedä eteenpäin.

Helsingissä 30.3.2017

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.