

Lausunto maakuntien rahoitusta koskevan lakiluonnoksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä

1. Vasemmistoliiton yleisiä kantoja maakuntauudistuksen rahoitusmalliin

Viittaamme maakuntauudistuksesta antamaamme lausuntoon 19.10.2016 ja siinä esittämäämme kritiikkiin koskien maakuntien toiminnan perustamista lähes yksinomaisesti valtion rahoitukseen. Totesimme tuolloin, että pelkkä valtion rahoitus ei turvaa aitoa maakuntien itsehallintoa, vaan maakunnilla pitäisi olla myös verotusoikeus. Nyt esitetty rahoitusmalli kaventaa kohtuuttomassa määrin maakuntien poliittista liikkumatilaa ja merkitsee merkittävää siirtymää Suomen verrattain desentralisoidusta hallintomallista kohti keskitettyä ja yksityiskohtaista valtionohjausmallia. Samalla menetetään verotukseen tiiviisti liittyvä kannustin toiminnan tehostamiseen ja järkevöittämiseen sekä demokratian kannalta keskeinen tilinvelvollisuussuhde asukkaiden ja maakuntahallinnon välillä.

Hallituksen esittämässä rahoitusmallissa maakunta ei voi esimerkiksi investoida uusiin palvelurakenteisiin ottamalla pitkäaikaista velkaa. Investoinnit olisi toteutettava maakunnan omalla yleiskatteisella rahoituksella, mikä rajoittaa merkittävästi investointimahdollisuuksia.

Ongelmallinen on myös uudistuksessa perustettavien, maakuntien omien yhtiöiden asema. Uudistuksella tavoitellaan julkisia ja yksityisiä tasaveroisesti kohtelevan markkinakilpailun lisäämistä. Yksityisillä yrityksillä on käytettävissään mittava varallisuus – esimerkiksi terveyspalveluiden tarjoajien tapauksessa yksittäisten yritysten Suomen-toimintojen liikevaihto on usein satoja miljoonia euroja, minkä lisäksi niillä on takanaan kansainvälisen konsernin rahoituskapasiteetti. Nämä yritykset pystyvät kohentamaan omaa asemaansa jo ennakoivasti ennen vuotta 2019 sekä tarvittaessa käyttämään varallisuuttaan joustavasti markkina-asemansa kasvattamiseksi. Jotta maakuntayhtiöillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet toimia tämän kaltaisessa markkinatilanteessa, tulisi niillä olla huomattavaa käyttöpääomaa. Saamamme tiedon mukaan mitään päätöksiä tai edes selkeitä suunnitelmia maakuntien omien yhtiöiden pääomittamisesta ei kuitenkaan ole olemassa. Ilman tuntuva pääomitusta ja mahdollisuutta valmistautua tulevaan markkinatilanteeseen jo ennakoivasti maakuntayhtiöt joutuvat aloittamaan toimintansa epäreilusta asemasta muihin toimijoihin nähden.

Totesimme edellisessä lausunnossamme myös Vasemmistoliiton katsovan, että hallituksen linjaama kustannuksia lisäävä valinnanvapauteen ja yhtiöittämiseen perustuva sote-malli yhdistettynä kolmen miljardin säästötavoitteisiin johtaa maakunnat vaikeaan taloudelliseen asemaan.

Toimme lausunnossamme esille myös huolestamme henkilöstön asemasta maakuntauudistuksessa. Uudistukseen liittyy paljon henkilöstön siirtymiseen liittyviä riskejä ja ongelmia, joita ei ole riittävästi huomioitu ja käsitelty. Henkilöstön siirtyminen maakunnille ja hallituksen esittämä julkisten palveluiden yhtiöittäminen ja valinnanvapausmalli tuovat mittavia vaikutuksia henkilöstön asemaan ja uudistuksessa tarvitaan henkilöstölle muutosta turvaavia rakenteita.

Sote-henkilöstön lisäksi myös tukipalveluhenkilöstön asema on huomioitava ja turvattava siirtymäajalla lainsäädännöllä. Vallitseva epävarma tilanne ja uudistuksen myötä todennäköisesti lisääntyvä tukipalveluiden ulkoistaminen aiheuttaa tukipalveluihin epätarkoituksenmukaista organisoitumista ja painetta naisvaltaisten alojen henkilöstön palkkakehityksen ja työmarkkina-aseman epävarmistumiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistukseen liitetystä valinnanvapauslakiluonnoksesta antamassamme lausunnossa (2/2017) totesimme monen asiantuntijan tavoin, että valinnanvapauslaki toteutuessaan nyky muodossa kasvattaisi taloudellisia kustannuksia merkittävästi tai vastaavasti heikentäisi palveluita. Valinnanvapauden toteuttaminen vaikeuttaa maakunnan, sen liikelaitoksen ja yhtiöiden talousarvioiden laadintaa ja niiden toiminnan ennakoitavuutta. Tämä voi vaarantaa maakunnan taloudellisen toiminnan ja käynnistää rahoituslaissa mainitun arviointimenettelyn (valtionavustuksen myöntäminen käynnistää aina menettelyn).

2. Kannat täydennetyn esityksen mukaisten maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen

Kuten kohdassa 1 yllä toteamme, emme kannata mallia, jossa maakunnille siirtyvät tehtävät rahoitetaan pääsääntöisesti yleiskatteisen valtionrahoituksen turvin. Vasemmistoliiton mielestä maakunnille tulisi tarjota aitoa talouspoliittista päätäntä- ja liikkumavaraa, mikä edellyttää jonkinasteista itsenäistä verotusoikeutta.

Pidämme ongelmallisena myös sote-kokonaisuuteen liittyvää kustannusrajoitinta, joka voi joissakin tilanteissa muodostaa perusteltua kustannusnousua tiukemman leikkurin ja vaarantaa siten kyseisten palveluiden asianmukaisen, laadukkaan ja kattavan tarjonnan. Muiden maakunnille siirtyvien tehtävien osalta on ensisijaisen tärkeää varmistaa, että valtion rahoituksen perusteena käytetty laskentamalli huomioi riittävässä määrin toteutuneet kustannukset.

Monien valtiolta siirtyvien tehtäväkokonaisuuksien rahoitusta on voimakkaasti leikattu kuluvan hallituskauden aikana, mikä on arviomme mukaan vaikuttanut kielteisesti kyseisten tehtävien hoitoon. Hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, että maakuntauudistus tuo esimerkiksi ely-keskusten alla nyt oleviin toimintoihin huomattavia kustannusnousupaineita. Kuitenkin keväällä 2016 päätettyyn julkisen talouden suunnitelmaan on kirjattu tavoitteeksi maakunnalle siirtyvien tehtävien rahoituksen tason selvä lisäalentaminen vuoteen 2019 mennessä. Hallituksen esittämä ratkaisu – palveluiden keskittäminen ja tehtävien jakaminen maakuntien kesken – ei vaikuta realistiselta, eikä täsmällinen järjestysmalli ole vielä selvillä, mikä vuoksi on pelättävä joko palveluiden tason heikentämistä tai maksutaakan siirtämistä palvelunkäyttäjille.

Emme ota tässä vaiheessa kantaa rahoitusperusteiden osatekijöiden keskinäisiin suhteisiin tai eri kertoimien laskentaperusteisiin. Niitä on syytä tarkastella uudelleen toteutuneen kehityksen valossa.

3. Työ- ja elinkeinotoimistoista siirtyvien tehtävien nykyinen rahoitus ja henkilöstö

3.1 Kelan kuntaosuuksien (ns. työttömyyssakkopäivien) maksuvastuu pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatukikustannuksista. Hallituksen maakuntauudistus jättää avoimeksi sen, jäävätkö Kelan kuntaosuudet vielä maakuntauudistuksessa kuntien vastuulle vai siirtyvätkö ne maakunnille vai poistetaanko ne kokonaan.

Jos Kelan kuntaosuus jää kuntien vastuulle, on epäselvää se, mitä välineitä kunnilla on pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa, kun sosiaali- ja terveysuudistuksen ja TE-toimistojen työllisyyspoliittiset tehtävät ja keinot siirtyvät maakuntaan.

Vasemmistoliitto pitää tärkeänä, että käsillä olevan esityksen jatkovalmistelussa Kelan kuntaosuudet maakuntauudistuksessa siirretään maakuntien vastuulle, koska niille siirtyy lähes kaikki työvoima- ja kasvupalveluihin tarvittavat keinot.

Työmarkkinatukiseuranta: Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki				
Koko maa				
Aika	Saajat	Maksetut		Kunnan
	lkm	etuudet	Korvatut	osuus
		euroa	päivät	euroa
2017-02	87 701	57 893 875	1 757 196	33 887 853
2017-01	89 727	62 257 145	1 889 549	36 349 979
2016-12	85 321	59 923 357	1 818 025	35 055 003
2016-11	86 127	61 638 304	1 869 582	36 028 121
2016-10	86 159	57 723 080	1 755 791	33 686 962
2016-09	90 660	63 403 186	1 914 236	36 961 069
2016-08	92 545	69 796 042	2 095 663	40 636 880
2016-07	88 302	60 752 255	1 832 026	35 427 275
2016-06	86 541	61 801 158	1 867 134	36 107 636
2016-05	84 927	58 165 385	1 763 493	33 906 017
2016-04	84 449	58 301 765	1 769 781	33 955 623
2016-03	85 296	63 494 782	1 912 635	36 973 917
2016-02	84 906	57 443 477	1 729 932	33 450 759
Kuntien maksamat Kelan kuntaosuudet yhteensä				462 427 094

3.2 Maakuntauudistuksessa monialaisen yhteispalvelun tulevaisuus on täysin auki (TYP-toiminta). Pitkäaikaistyöttömyyden hoitaminen vaatii moniammatillista yhteistyötä. Tällä hetkellä työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on TE-toimiston, kunnan ja Kelan yhteinen toimintamalli, joka palvelee pidempään työttömänä olleita työnhakijoita.

Nykyinen monialainen yhteispalvelu tarjoaa työnhakijalle eri viranomaisten palveluja yhden luukun periaatteella. Palvelu on tarjolla jokaisen TE-toimiston alueella ja kaikissa Manner-Suomen kunnissa.

Monialaisessa yhteispalvelussa selvitetään, mitä palveluja pitkäaikaistyötön tarvitsee työllistymisensä edistämiseksi ja työttömän kanssa laaditaan monialainen työllistymissuunnitelma. Suunnitelma voi sisältää julkisia työvoimapalveluja, sosiaali- ja terveyspalveluja sekä kuntoutuspalveluja.

Vasemmistoliitto pitää hyvin tärkeänä sitä, että monialaista yhteispalvelua (TYP-toiminta) pitkäaikaistyöttömyyden katkaisemiseksi jatketaan maakuntauudistuksen puitteissa. Olemme huolissamme siitä, kuinka uudistuksen yhteydessä varmistetaan tehokas TYP-toiminta, jos ja kun TE-toimistojen työllisyyspalveluiden tuotanto siirtyy pääosin yksityisille yrityksille ja järjestelyvastuu maakunnille.

3.3 Esitys TE-palveluiden tehtävien siirrosta yksityisten yhtiöiden hoidettavaksi. Vasemmistoliitto ei kannata hallituksen kaavailemaa hanketta työvoimapalveluiden ja työnvälityksen siirtämisestä yksityisten yri-

tysten hoidettavaksi, eikä hallinnon nykyisten kasvupalvelutehtäviä tekevän henkilöstön siirtoa yksityiselle sektorille. Esitetyllä tavalla uudistus vaarantaa varsinkin pitkäaikaistyöttömien työvoimapolitiset ja moniammatillisen yhteistyön. Käytännössä ongelmalliseksi muodostuneen myös rajanveto lakisääteisten viranomaistehtävien sekä yksityisyrittäjien tarjoaminen työllistymispalveluiden välillä. Tästä on jo esimerkkitapauksia.

3.4 Valitusoikeus työvoimapolitiisiin lausuntoihin. Käsillä olevassa maakuntauudistuksessa tehtäväsiirtojen yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistot lakkautetaan 1 päivänä tammikuuta 2019 lukien ja niiden tehtävät siirtyvät maakunnille lukuun ottamatta työvoimapolitiisten lausuntojen antamisen tehtävää, joka siirretään Kansaneläkelaitokselle.¹

Työvoimapolitiisten lausuntoon ei voi erikseen hakea muutosta valittamalla. Työttömyysetuuden maksajan päätökseen tyytymätön voi hakea siihen muutosta valittamalla työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan. Jos valitus kohdistuu työttömyysetuuden työvoimapolitiisiin edellytyksiin, työttömyysetuuden maksaja pyytää välitoimena TE-toimistoa antamaan oman vastineensa valitukseen. Tarvittaessa TE-toimisto kuulee muutoksenhakijaa valituksen johdosta ennen vastineen antamista työttömyysetuuden maksajalle. TE-toimiston vastine ja työttömyysetuuden maksajan lausunto annetaan tiedoksi muutoksenhakijalle. Työttömyysetuuden maksajan on toimitettava valituskirjelmä ja lausunto 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi eikä TE-toimiston vastineen pyytäminen pidennä 30 päivän määräaikaa.

Nykyjärjestelmässä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksestä voi valittaa edelleen vakuutus-oikeuteen. Vakuutus-oikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kansaneläkelaitoksessa rekisteröitiin vuonna 2015 työttömyysetuuksien ja vuorottelukorvausten valituksia yhteensä 5243 kappaletta, joista 3924 valitusta koski työvoimapolitiisia edellytyksiä. Työttömyyskassojen osalta ja muutoksenhakuelimistä vastaavia tietoja ei ole saatavissa.

Työttömyysturvan työnjakotyöryhmä totesi mietinnössään (2016), että "[s]elvää on, että työttömyysturvalain mukaisia tehtäviä on pidettävä julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, ja niiden toimeenpanoa on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä." Lisäksi työryhmä totesi, että "Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka kuuluu välilliseen valtionhallintoon. Kansaneläkelaitokselle voidaan uskoa myös sellaisia hallintotehtäviä, joihin liittyy merkittävän julkisen vallan käyttöä. Siten peruspäivärahan ja työmarkkinatuen työvoimapolitiisten edellytysten tutkiminen voidaan kaikilta osin uskoa Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi."

Vasemmistoliitto ehdottaa, että työvoimapolitiisten lausuntojen siirto maakuntauudistuksessa Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi toteutetaan siten, että kielteiset päätökset perustellaan hallintolain mukaan asianmukaisesti ja että kielteisten päätösten laatiminen keskistetään Kelassa yhdelle asiantuntijaryhmälle päätösten yhdenmukaisen ratkaisulinjan turvaamiseksi, samalla kun työttömyysturvalakiin lisätään asiakkaille valitusoikeus kielteisistä työvoimapolitiisista lausunnoista.²

3.5 Kelan resurssien turvaaminen työvoimapolitiisten lausuntojen antamisen siirtyessä Kelalle

¹ Nykyisin TE-toimisto antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiisista edellytyksistä työttömyyskassaa ja Kansaneläkelaitosta sitovan työvoimapolitiisten lausunnon. Lausunnon saatuaan työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos tekee päätöksen työttömyysetuuden maksamisesta.

² Perustuslain 21 §:ssä säädetään kansalaisten oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeL 21 §:n 1 momentti).

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.(PeL 21 §:n 2 momentti)

Työttömyysturvan työnjakotyöryhmä totesi mietinnössään (2016), että [on] välttämätöntä, että tehtäväsiirron yhteydessä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen resurssit turvataan.

TE-toimistoissa päätoimisesti työttömyysturva-asioissa työskenteleviä on noin 110 henkilöä. TE-toimistojen vuoden 2015 toimintamäärärahojen seurannan mukaan työttömyysturvatehtävien vaatima työpanos oli noin 250 henkilötyövuotta, josta työvoimapolitiittisten lausuntojen osuus oli noin 180 henkilötyövuotta ja informaatiotehtävien osuus noin 70 henkilötyövuotta.

Työryhmä totesi mietinnössään, että "[t]yöttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos esittävät, että tehtäväsiirrosta aiheutuvat toimintakulut rahoitetaan valtion varoista.

Organisaatiomuutokset eivät saa johtaa siihen, että työttömyysturvajärjestelmä "vuotaa". Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa asiantuntemus turvataan työvoimapolitiittisten edellytysten asiantuntijoiden sekä TE-hallinnon informaatiopalvelujen siirtyessä niiden palvelukseen."

Vasemmistoliitto viittaa toimeentulotuen perusosan tehtäväsiirrosta Kansaneläkelaitokselle ilmenneisiin ongelmiin ja toteaa, että työvoimapolitiittisten lausuntojen tuottamisen siirtyessä Kansaneläkelaitokselle, laitoksen asiantuntemus ja resurssit on turvattava ennen tehtävän siirtoa.