Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dno 320/03/2017

Mononen Kirsi

4.4.2017

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Työvoimapalvelut maakuntauudistuksessa

Yleistä

Suomen Kuntaliiton (jäljempänä Kuntaliitto) lausunnon lähtökohtana on, että nyt käsittelyssä oleva maakuntauudistus toteutetaan ja sosiaali- ja terveyspalvelut, pelastustoimi, ja eräät muut palvelut siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle. Valtion aluehallinnolta siirtyisivät muun ohella yritys- ja työvoimapalvelut.

Hallituksen esityksen keskeiset ongelmat liittyvät maakuntien itsehallinnon kapeuteen, palveluiden ohjausjärjestelmän pirstaleisuuteen, palveluiden järjestämisvastuun toteutustapaan, järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen, palveluiden integraation puutteisiin, maakuntien rahoituksen tiukkuuteen, omaisuusjärjestelyihin kuntien näkökulmasta, maakuntien ja kuntien yhteistyöhön ja rajapintoihin sekä valtakunnallisiin palvelukeskuksiin.

Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla. Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei ymmärrettävistä syistä ainakaan aluksi tule olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Valtion rahoituksen on esityksessä nähty oikeuttavan ja edellyttävän maakuntien vahvaa valtionohjausta ja itsehallinnon olennaista rajoittamista lainsäädännössä.

Kuntaliitto katsoo, että itsehallintoa on hallituksen esityksessä kuitenkin rajoitettu liiaksi. Ehdotukset lakiin perustuvasta palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta yhtiöittämisvelvoitteineen kaventavat maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta tuottamisesta maakunnan erityispiirteet huomioiden.

Maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategisiin tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin. Valtiolla ei tule olla interventio-oikeutta maakuntien operatiiviseen päätöksentekoon. Maakuntien toiminnan ohjauksen tulee muutoinkin perustua lainsäädäntöön eikä valtioneuvoston eikä ministeriöiden hallinnollisiin päätöksiin.

Uudistuksen kokonaisuuteen liittyvät valinnanvapaus, monituottajamalli ja yhtiöittämisvelvoite vaarantavat palveluiden integraation toteutumisen ja edellyttävät maakunnalta sellaista järjestämisosaamista, josta ei ole missään aiempaa kokemusta. Jos palveluita kuitenkin siirretään markkinoiden tuotettavaksi, myös kunnilla tulee olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina.

Valtion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi tiukkaa hallinnollista ohjausta. Maakuntien toteuttamassa palveluiden tuotantoa koskevassa ohjauksessa puolestaan siirryttäisiin perinteisestä hallinnollisesta ohjauksesta pitkälti omistajaohjaukseen, sopimusohjaukseen ja markkinaohjaukseen. Integraation toteuttaminen tällaisessa kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa ja hallinnollisesti työlästä. Toisaalta integraation toteutuminen on käytännössä täysin riippuvainen ohjauksen onnistumisesta.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (*rahoitusperiaate*). Tämän periaatteen kanssa ovat ristiriidassa maakuntalakiin sisältyvät säännökset maakuntien erittäin tiukasta alijäämän kattamisvelvoitteesta, maakuntien arviointimenettelyn kriteereistä ja lainanotto-oikeuden rajoittamisesta. Lisäksi maakuntien rahoituslain 6 §:ssä rajoitetaan 3 mrd. euron säästötavoitteen turvaamiseksi maakuntien valtionrahoituksen perusteena olevien käyttökustannusten vuosittaista kasvua (maakuntaindeksi + 0,5, vuosina 2020 ja 2021 +1,0 %). Vaarana on, että monet maakunnat joutuvat hyvin nopeasti arviointimenettelyyn.

Maakuntalakiehdotuksen mukaan kunnat voivat siirtää maakunnalle lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä vain, mikäli kaikki maakunnan kunnat ovat yksimielisiä ja rahoittavat toiminnan. Rajaus on kankea, eikä mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimuksiin perustuvaa tarkoituksenmukaista tehtävien hoitoa. Maakunnan tulisi voida ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan. Maakuntalakiin tulee myös lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.

Maakuntalakiluonnoksen säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tulisi poistaa laista, kuten lausuntokierroksen jälkeen on menetelty valtakunnallisen yhteishankintojen palvelukeskuksen osalta. Maakunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja tukipalvelujen järjestämien tulee olla maakuntien päätettävissä.

Maakunnan itsehallinnon edellytykset

Yleisellä tasolla maakuntien itsehallinnon näkökulmasta keskeisiä ongelmakohtia esityksessä ovat seuraavat:

- oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta erittäin rajoitettu (valtioneuvoston päätösvalta yhteistoimintasopimuksissa ja palvelurakenteen ohjauksessa, valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden markkinoille vienti ja yhtiöittämisvelvollisuus sekä maakunnan liikelaitos)
- oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan osittain rajoitettu (mm. maakunnan liikelaitos, valtakunnalliset palvelukeskukset ja delegointivelvollisuudet)
- oikeus sopia rajoitettu (työnjako ja yhteistyö kuntien kanssa, valtakunnallisten in-house yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus eräiltä osin, lainanotto-oikeus)
- erityisesti järjestämislakiin sisältyvät valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa
- investointien ohjaus
- maakuntalain erittäin tiukat maakunnan alijäämän kattamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehykseen (maakuntien rahoituslakiin kirjattu 3 mrd. euron säästövelvoite) ja maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin

Maakuntien itsehallintoa rajoittaa edellä kuvatun lisääntyvän valtionohjauksen lisäksi yhtiöittämisvelvollisuuteen perustuvan valinnanvapauden mukanaan tuoma markkinaohjaus. Yleisemminkin ehdotetussa rakenteessa perinteinen hallinnollinen ohjaus väistyy ja siirrytään huomattavasti aikaisempaa enemmän markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjaukseen, sopimusohjaukseen ja omistajaohjaukseen. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja sen vaikutukset uudistukselle asetettuihin maakuntien toimintaan ja kansanvaltaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen hahmottuvat esityksessä huonosti.

Maakuntalakiehdotuksen hallintoa ja johtamista (valtuusto, maakuntahallitus ja niiden tehtävät sekä oikeus hallintosäännöllä päättää toimielin- ja viranhaltijaorganisaatiosta), luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevat säännökset vastaavat pitkälti kuntalain sääntelytapaa ja ne antavat hyvän pohjan maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle.

Maakuntalaki

Hallituksen esityksessä maakuntalaiksi ehdotetaan, että maakunta hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä lain 6 §:ssä säädetyillä tehtäväaloilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden tehtävien lisäksi yksi tehtäväaloista on aluekehittämisviranomaisen tehtävät sekä alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen (Maakuntalaki 6 § 1 mom 9 kohta).

Maakuntalaissa säädetään maakuntien tehtäväaloista yleisellä tasolla, mutta kattavasti. Hallituksen esityksen mukaan maakunta voi hoitaa vain maakuntalain mukaisilla tehtäväaloilla sille laissa erikseen säädettyjä tehtäviä. Maakunnilla ei tulisi olemaan yleistä toimialaa ja kuntien ja maakuntien mahdollisuudet sopia alueelliset olosuhteet tarkoituksenmukaisesta työnajosta ovat maakuntalakiehdotuksessa erittäin rajoitettuja. Kunnat voivat sopia tehtävien siirrosta maakunnalle vain silloin, kun kaikki maakunnan kunnat ovat tehtävien siirrosta yhtä mieltä ja tehtävä liittyy maakunnan tehtäväaloihin. Maakunta taas voi sopia tehtävän järjestämisvastuun siirrosta kunnille vain, mikäli siitä erikseen erityislainsäädännössä säädetään.

Keskeisenä lähtökohtana tulevien maakuntien itsehallinnon ja vaaleilla valittavien päättäjien kannalta on, että maakunnilla oikeus päättää, miten päätöksenteko, yhteistyö ja palvelutuotanto järjestetään, miten yleiskatteellinen rahoitus kohdennetaan sekä se, että valtion ohjaus kohdistuu vain koko maan kannalta strategisiin tavoitteisiin ja asioihin.

Maakunnan tehtäväalasta yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen tullaan säätämään laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Hallituksen esitysluonnos on ollut lausunnoilla, ja hallituksen tultaneen antamaan kevään aikana.

Kasvupalvelut

Laissa alueidenkehittämisestää ja kasvupalveluista säädettäisiin luonnoksen mukaan kasvupalveluista ja niiden järjestämisestä. Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä vastaisi maakunta. Palveluiden tuottaminen perustuisi ensisijaisesti markkinaehtoisiin ratkaisuihin. Palveluiden sisällöstä tullaan säätämään useammassa erityislaissa.

Maakuntien osalta keskeistä olisi palveluiden järjestämisen ja tuottamisen eriyttämiseen velvoittava säännös. Maakunnan oma palvelutuotanto olisi aina viimesijainen ratkaisu.

Kyseessä on yritys- ja työllisyyspalvelujen kokonaisuudistus, ja se tulee aiheuttamaan merkittäviä muutoksia nykyiseen valtion ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Maakunnalla vastuulla on palvelujen yhteensovittaminen kokonaisuuksiksi ja toiminnan yhteensovittaminen muiden ohella kunnan muiden palveluiden kanssa. Maakunta huolehtisi myös siitä, että palveluiden tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluita.

Keskeistä esityksessä on yrittäjyys- ja työllisyyspalveluiden uudelleen organisoiminen sote-uudistuksen tapaan järjestäjä - tuottaja -mallin pohjalle. Maakunnan mahdollisuudet ohjata palveluiden tuottajia perustuvat omistaja-, konserni- ja sopimusohjaukseen.

Kuntien työllisyystehtävät eivät siirry

Lain ulkopuolelle jää elinkeinojen ja työllisyyden edistämisen kannalta merkittäviä voimavaroja ja toimenpiteitä. Kunnat ja erityisesti suurimmat kaupunkiseudut panostavat elinkeinojen edistämiseen ja työllisyyteen sekä investointeihin moninkertaisesti verrattuna nyt kasvupalveluiksi maakunnille koottaviin valtion nykymuotoisen TE-hallinnon resursseihin. Tämä näkyy suoraan elinkeinoja ja työllisyyttä edistävän resursoinnin lisäksi muun muassa innovaatioympäristöihin panostamisena sekä monimuotoisena kasvua luovana yhteistyönä muun muassa korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yrityskentän kanssa.

Kasvupalvelu-uudistus ei suoraan koske kuntien yleiseen toimialaan perustuvaa elinkeinopolitiikan toteuttamista. Kunnat voivat edelleen toteuttaa nykyisen kaltaista elinkeinopolitiikkaa. Kunnat ja niihin in-house asemassa olevat kehittämisyhtiöt voivat jatkaa nykyistä toimintaansa kuntien omalla ja projektirahoituksella, mutta eivät voi toimia markkinoilla kilpailutettavien palveluiden tuottajina. Uudistuksella voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia kuntien tuottamiin elinkeinopalveluihin, mikäli maakunnan rahoittamat kasvupalveluyritykset tulevat tuottamaan samoja palveluita.

Kuntien on esityksen mukaan mahdollista osallistua maakuntien järjestämien kasvupalveluiden tuotantoon vain markkinoilla toimivien yhtiöiden kautta. Kuntien osallistuminen markkinaehtoisten palveluiden tuottamiseen ei yleensä olisi tarkoituksenmukaista. Jos palvelumarkkinoilla on tarjontaa, jäisi palvelutuotanto yritysten varaan. Jos tarjontaa ei ole, ei myöskään kunnan omistamalla yhtiöllä todennäköisesti olisi kannattavan toiminnan edellytyksiä. Periaatteellisesti on tärkeää, että myös kunnat voisivat perustaa ja omistaa kasvupalveluyrityksiä.

Yksityisiä palveluntuottajia ei ole kaikissa maakunnissa tarjolla. Maakunnat ovat kovin erilaisia väestö-, työvoima- ja elinkeinorakenteeltaan ja työllisyyspalvelun tarjoajia on monella alueella niukasti. Palvelujen tuottaminen taloudellisesti kannattavasti sekä samalla työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja elinvoiman kasvattaminen ovat haasteita kaavaillussa mallissa. Markkinapuute on ilmeinen niiden asiakkaiden palvelussa, jotka tarvitsevat keskimääräistä enemmän tukea työllistymiseen.

Monituottajamalliin kytkeytyvä valinnanvapaus edellyttää, että yksityisiä palveluita on saatavilla ja että asiakkaat hakevat itse aktiivisesti työllistymispalveluja. Kaikilla asiakkailla ei ole siihen välttämättä edellytyksiä.

Kasvupalvelujen järjestäminen ja sopimusmahdollisuus

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että maakunta voi sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta. Maakunnan tulee myös voida siirtää järjestämisvastuu yhdelle tai useammalle kunnalle tai kaupungille, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseksi. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus jakaa järjestämisvastuu kunnan tai kuntien kesken, mikäli se on työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaista. Valtiolta maakunnalle siirtyvät tehtävät tulisi rahoittaa rahoitusperiaatteen mukaisesti kokonaan valtion varoista. Kuntien työllisyys - ja yrityspalveluihin nykyisin suuntaamien voimavarojen tulee säilyä kunnan elinvoiman rakentamisen resursseina.

Mahdollisuus ja tarve sopia järjestämisvastuun siirrosta kunnille korostuu suurimmilla kaupunkiseuduilla. Maakunta vastaisi muuten alueensa kasvupalveluista. Lain tulisi mahdollistaa järjestämisvastuun siirto laajemmin kaupunkiseuduilla pääkaupunkiseudun erillisratkaisun tapaan. Olosuhteet, tarpeet ja kasvupanostukset ovat kaikilla kaupunkiseuduilla samansuuntaisia. Kaupunkiseutujen järjestämisvastuu lisäisi julkisten kasvupalveluvoimavarojen vaikuttavuutta. Asiassa olisi mahdollista edetä myös kokeilujen kautta.

Maakuntauudistuksessa Suomeen olla perustamassa 18 maakuntaa. Sitä, mikä määrä järjestäjiä on tarkoituksenmukainen kasvupalveluiden kannalta, ei ole arvioitu. Ainakin suurissa maakunnissa järjestäjiä voisi olla useampiakin ja tehtävä perusteltua antaa myös suuremmille kaupunkiseuduille.

Yhtiöittämisvelvoite kasvupalvelujen tuotannossa

Markkinoihin perustuva palvelutuotanto ei kuitenkaan kaikilta osin sovellu varsinkaan vaikeasti työllistettävien palveluihin. Vaikeasti työllistettävien palvelut ja asiakkaan asemaan liittyvä päätöksenteko ja oikeus sosiaali- ja muihin tukiin kietoutuvat toisiinsa. Lain tulisi mahdollistaa alueellisissa työllisyyskokeiluissa hyviksi havaittavien mallien toteuttamisen jatkossa.

On epäselvää, kenellä on vastuu vaikeasti työllistyvistä. Puute on vakava laajan pitkäaikaistyöttömyyden olosuhteissa. Kunnilla tulee olla mahdollisuus ottaa kokonaisvastuu vaikeasti työllistyvistä monialaiseen lähestymistapaan perustuen. Yhtiöittämisen ulkopuolelle tulisi jättää vaikeimmin työllistyville tarkoitettu palvelukokonaisuus, johon sisältyy esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn arviointi, palvelutarpeen arviointi, työpajatoiminta, piilotyöpaikkojen etsiminen, matalan kynnyksen työpaikkojen räätälöinti sekä palvelujen yhteensovittaminen (TYP-toiminta).

Vaikka hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen mukaan maakunnalla on mahdollisuus sopia palvelujen tuotannosta kunnan kanssa niin kasvulakiluonnoksessa ei ole tätä mahdollisuutta.

Maakunnan kasvupalvelutehtävät ja kannusteet työllisyyden hoitoon

Työmarkkinatukimaksuissa kuntaosuuden keskeisenä ajatuksena on tasoittaa julkisen sektorin sisällä työllisyyden hyötyjen jakautumista ja kannustaa kuntia työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Kuntien rahoitusvastuuta pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työmarkkinatuesta on perusteltu sillä, että kunta voi omilla toimillaan ja itsehallintonsa puitteissa tekemillään päätöksillä vaikuttaa pitkäaikaistyöttömien määrään kunnassa ja sitä kautta omaan rahoitusosuuteensa. Kunta on tärkeä toimijaosapuoli silloin, kun haetaan pitkän aikavälin ratkaisuja

vaikeasti työllistyvien kysymykseen. Kunnilla on kykyä sovittaa eri toimijoiden palveluja yhteen sekä kokemuksen tuomaa ymmärrystä ja osaamista siitä, miten malleja tulee kehittää. Työmarkkinatuen aktivointiuudistus ja työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP-toiminta) perustaminen ovat merkinneet valtion ja kuntien yhteistyön lisääntymistä ja kuntien osallistumista aiempaa näkyvämmin pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisuyrityksiin. Kuntien maksuosuus työmarkkinatuesta on jatkossakin hyväksyttävissä, jos kunnat saavat aidon mahdollisuuden vaikuttaa maksun tasoon omilla palveluillaan.

Maakuntalain ja kasvupalvelulain lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla työttömyysturvatehtävien siirtäminen kaikille etuuden maksajille eli työttömyyskassoille ja kansaneläkelaitokselle.

Maakuntien tuleviin tehtäviin liittyvä rinnakkainen meneillään oleva valmistelu tulee huomioida ja lait tulee yhteen sovittaa valmistelun edetessä.

Ennen kasvupalvelulain ja siihen olennaisesti liittyvien rahoitusratkaisujen toimeenpanoa on huolellisesti analysoitava meneillään olevien alueellisten työllisyyskokeilujen tulokset.

Työvoimapoliittinen toiminta on vakiintunut osa erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Toimintaa tulee arvioida ja kehittää myös jatkossa, ja tarkastella erityisesti suunniteltaessa työvoimapoliittisten lausuntojen siirtämistä KELA:lle.

Maakunta saa *kasvupalvelutekijän* kautta rahoitusta työttömyysasteeseen ja työttömien määrään perustuen. Täysimääräisen valtionrahoituksen tilanteessa nämä kriteerit voidaan nähdä ongelmallisena kannustinnäkökulmasta, sillä esitysluonnoksen mukaisessa laskennassa työttömien määrä ja työttömyysasteen kasvattaminen lisäävät maakunnan saaman valtionrahoituksen määrää.

Maakunnalla ei ole lähtökohtaisesti myöskään kustannusnäkökulmasta suoria *taloudellisia kannustimia* alentaa työttömyyttä. Työttömyydestä aiheutuvat kustannukset eivät jää maakunnan vastuulle, koska työttömyysetuudet rahoitetaan valtion toimesta ja työttömyyden johdosta saamatta jääneet verotulot vaikuttavat negatiivisesti vain valtion ja kuntien talouteen.

Palkkatukea rahoitetaan määräaikaisesti sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta vuosina 2017-2018. Määräaikaisella rahoituksella tavoitellaan palkkatuen volyymi kasvattamista ja suhdannetilanteen mukaista joustoa. Esitysluonnoksessa palkkatukeen varattua määräaikaista rahoitusta ei ole huomioitu, vaan palkkatukea vastaava rahoitus siirtyisi maakunnille ainoastaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahojen osalta.

SUOMEN KUNTALIITTO

Kirsi Mononen
Johtava lakimies