Tiainen, Pekka (21.6.2017)[1]

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle maakuntamalli- ja sote-uudistuksen yhteydessä huomioonotettavaksi (tiedoksi ja otettavaksi huomioon eduskuntaryhmissä[2]**)**

Ehdotus miten valtakunnallinen työllisyyspolitiikka ja perustuslain oikeus työhön voidaan huolehtia maakuntauudistuksessa turvaamalla työhallinnon budjetti- ja muu rooli yhteistyössä maakuntien, kuntien ja suurten kaupunkien kanssa

Laadin lausunnon koska työvoima-asioita on vaikea saada muutoin tarpeelliseen käsittelyyn vaikka ne ovat ensiarvoisen tärkeitä ja työhallinnossa ollaan erittäin huolissaan. Tässä haetaan toimivaa mallia joka voidaan toteuttaa maakuntauudistuksessa, mutta edellyttää eri valmistelua. Malli vastaa niitä keskusteluita joita työhallinnossa on käyty ja haetaan mallia joka olisi samalla maakuntien kannalta hyvä ja turvaisi rahoitusta ja huomion näille asioille, ja jolle voisi olla hyväksyntä kaikissa eduskuntaryhmissä, kunnissa ja työmarkkinajärjestöissä, kunnan alan järjestöissä, yrityksissä ja kolmannen sektorin järjestöissä.

Perustuslain 2 luvun 18 §:n mukaan oikeus työhön ja elinkeinovapaus sisältää, että

- Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.
- Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.
- Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Maakuntamallin toteuttaminen valtiovarainministeriöstä suoraan jaetun yhteisvastikkeellisuuden kautta vaarantaa nämä tavoitteet ja syrjäyttää vastuullista asiantuntijaministeriötä ja työhallintoa. Tässä ei esitettä maakuntamallin hylkäämistä, vaan ratkaisu, jolla maakuntamallissa voidaan turvata työllisyyden hoidon määrärahoja ja aktiivinen työvoimapolitiikka yhdistettynä työllisyyspolitiikkaan ja

---

[1] Valtiotieteen tohtori (kansantaloustiede)
Neuvotteleva virkamies työ- ja elinkeinoministeriössä

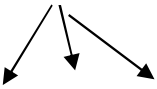
[2] Pyydän toimittamaan työ- ja työvoima-asioita käsitteleville

työpolitiikkaan koko maassa ottaen samalla huomioon työvoima-asioiden suuret mittasuhteet, digitalisaatio ja kansainvälistyminen.

Asiassa on ongelmana ollut, että työvoima-asioiden käsittely on jäänyt soteen painottuvassa valmistelussa syrjään. Tarvitaan erillinen valmistelu. Konkreettisesti on suuria huolia koko ajan kuten kolmannen sektorin toimijoiden kohdalla kun hankkeet ja rahoitus uhkaavat loppua mahdollisesti vuoden 2018 mittaan jo ennen 1.1.2019 käynnistettäväksi suunniteltuja uudistuksia.

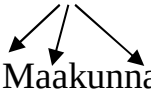
Tässä esitettävän mallin havainnollistukseksi esitän seuraavat kaaviot:
Vaihtoehto A. ehdotus valmisteltavaksi

TEM/Työhallinto 32.30.51 momentti tai vastaava



Maakunnat[3]

TAI Vaihtoehto B tämän hetkinen malli
Valtiovarainministeriö yleisvastikkeellisuuden kautta



Maakunnat

Esitys ja perustelua

Esitän tässä työhallinnon suurimman huolenaiheen ja ratkaisuvaihtoehdon.

Vuonna 2019 ollaan lakkauttamassa työhallinnon (nykyisin osa TEM:iä) työllistäminen ja palkkatuet ja valtakunnallinen aktiivinen työvoimapolitiikka uhkaa näivettyä. Voitaisiinko työhallinnon budjetti ja rooli säilyttää siten että kun tähän asti on jaettu valtion rahoitus ELY:jen kautta, jatkossa se jaettaisiin maakuntien kautta. Tällöin työhallinto toimisi yhteistyössä maakuntien kanssa siten että maakunnilla

[3] Perusratkaisu voi olla 18 maakuntaa mutta malli voidaan soveltaa vaikka ratkaisu olisi jokin muu tai suurille kaupungeille tulisi erityisasemaa ja rahoitusta jaettaisiin maakunnille ja niille. Siten tässä esitetty malli voidaan toteuttaa riippumatta siitä, mitä muita muutoksia tehdään. Toinen kysymys koskee KEHA:aa. KEHA-keskus on valtakunnallinen, maantieteellisesti hajautetulla toimintamallilla ja verkostomaisesti toimiva ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto. Tässä esitetty malli voidaan toteuttaa siten, että KEHA:n tehtävät siirtyvät maakuntien yhteiselimelle tai siten että KEHA:n kaltainen organisaatio jää valtion toimia varten. Siten malli voidaan toteuttaa riippumatta siitä, mitä KEHA:n osalta tehdään.

olisi pikkutarkan ohjailun sijaan enemmän mahdollisuuksia kehittää toimia maakuntien ja paikalliset olot huomioiden. Tällä mallilla ehkäistäisiin kaksi huolta.

Toinen on se, että jos valtion osuus jaetaan maakunnille suunnitellusti ilman ”korvamerkintää” työvoima-asioihin, ne uhkaavat jäädä ilman riittäviä varoja ja valtakunnallinen koordinaatio häviäisi[4]. Ongelma on että jos kunta tai maakunta työllistää, työttömyysturvasäästö ja toimeentulotukisäästöä menee valtiolle, progressiivinen tulovero menee valtiolle ja sosiaaliturvamaksut menevät sosiaaliturvarahastoille. Eli maksaja kunta tai maakunta ei saa hyödystä kuin pienen osan. Työttömyys turvaa että työttömyysturvamenoja tulee maakuntaan eikä rahaa tarvitse käyttää työllistämiseen.

Toinen huoli liittyy siihen, että KELA:n työttömyysturvan avulla tapahtuva työllistäminen siirtäisi työvoimapolitiikan tältä osin työhallinnolta sosiaali- ja terveysministeriön sektorille. Se on ilman muuta tärkeä kumppani työvoima- ja työllisyyspolitiikassa kuten opetushallintokin ja muut ministeriöt ja hallinto mutta kokonaisvaltainen työpolitiikka, työllisyyspolitiikka, työvoimapolitiikka jne. edellyttää työministeriötä joka toimii yhteistyössä muiden kanssa kuten myös maakuntamallissa maakuntien kanssa ja elinkeinoelämän sekä kansalaisjärjestöjen kanssa ja hoitaa kansainvälisen tason yhteistyön.

Palkkatukia maksetaan nykyisin 50 000 työttömälle vähemmän kuin 1990-luvun lamavuosina. Siten määrärahoja on niistä tasoista vähennetty puolella miljardilla eurolla. Nyt tämä ollaan nollaamassa työhallinnon osalta vuonna 2019. Työvoimapalveluissa oli lamavuosina yli 4 000 henkilöä, nyt runsaat 2 000. Työministeriössä olleiden henkilöiden määrä on vähennetty erittäin pieneksi. Resurssien alasajo on johtanut siihen, että toimenpiteinä käytetään lisääntyvässä määrin työttömien sanktiointia. Työttömyysturvaa alennetaan työttömyyden pitkittyessä työn haun aktivoimiseksi. Turvan vähentäminen työttömyyden keston pitkittyessä vähentää turvaa sitä enemmän mitä kauemmin heikolla turvalla olo on jatkunut. Diagnoosi työttömyyden pitkittymisen syistä ei ole oikea. Työttömyyden pitkittymisen perussyy on kuitenkin työn puute eikä työn haun puute. Siksi karenssit ja sanktio eivät tässä kohtaa lisää työtä vaan köyhdyttävät ja syrjäyttävät. Tarvitaan toisenlaisen suunta työvoimapolitiikkaan ja siinä parempi rooli työhallinnolle ja yhteistyössä maakuntien ja kuntien sekä muiden toimijoiden kanssa.

[4] Kolmannen sektorin järjestöt ovat olleet pitkään ja ovat jo tällä hetkellä huolissaan rahoituksesta ja hankkeiden loppumisesta. Erityissyy on muun ohella että tietyin edellytyksin ne saivat pitkäaikaisen työttömyyden kohdalla 100 %:n tuen. 30-50 %:n tuki ei riitä koska ei ole omarahoitusta tarpeeksi. Ne hoitavat kohderyhmiä, joita muut eivät.

Työvoimapolitiikan rahoitus on Työ- ja elinkeinoministeriössä keskitetty niin sanotulle pitkälle momentille (32.30.51). Kyse on ollut viime vuosina noin 560 miljoonasta eurosta. Vuonna 2019 nykysuunnitelmilla työllistämisrahat olisivat täältä nolla euroa. Työvoimapoliittista aikuiskoulutusta ei saa enää lukea tutkintojen osaksi ja tämä on merkinnyt rahojen poistamista TEM:stä ja pitkältä momentilta. Sen kooksi jäisi vuonna 2019 enää murenia.

Pitkän momentin tausta on 1860-luvulla kun alettiin rakentaa rautateitä työllisyysrahoin. Tästä kehittyivät kulkulaitosten ja yleistein töiden ministeriössä työohjelmat, joiden kautta koordinoitiin valtion ja kuntien investointeja. 1970 perustettu työvoimaministeriö jatkoi tätä aktiivisella työvoimapolitiikalla ideana että on suoran työllistämisen rinnalla työvoimapoliittista aikuiskoulutusta, ammatinvalintapsykologiaa ynnä muuta ja luonnollisesti työnvälitys. Työllistämiseen tulivat välineeksi palkkatuet ja toiselta puolen työvoimapoliittiset investoinnit ovat työhallinnosta loppunet kuten myös työohjelmat.

Nyt esitetty maakuntauudistuksen YLEISVASTIKKEELLISUUS tarkoittaisi
-että tämä kaikki työhallinnon työllisyysrahoitus palkkatukineen olisi vuoden 2019 alussa nolla
-ei olisi ”korvamerkittyjä työllisyysrahoja”
Yleisvastikkeellisuus ei johtaisi siihen, että maakunnilla olisi työllistämiskannustinta. Jos maakunta työllistää
-verotulolisäys menee valmistellussa mallissa valtiolle
-työantajan ja työntekijän sosiaaliturvamaksut menevät sosiaaliturvarahastoille
-työttömyysturvasäästöt menevät valtiolle ja työttömyyskassoille
-toimeentulotuen perusosan säästöt menevät Kelalle

Kun maakunta ei työllistä
-korkeamman työttömyyden perusteella saa enemmän valtion osuutta
-työttömyysturvarahat jäävät ostovoimaksi maakuntaan.

Maakunnalla ei ole kannustinta työllistää vaan ylläpitää työttömyyttä.

Miten tämä on ratkaistavissa maakuntauudistuksessa?

Ongelma on ratkaistavissa budjetoimalla valtion budjettiin edelleen työvoimapolitiikan ja työllistämisen varat työhallinnolle nykyisin Työ- ja elinkeinoministeriön budjettiin.

Maakuntauudistuksessa muutos aiempaan olisi tässä esitetyllä tavalla:
-Työhallinto ei jaa enää varoja ELY:ille vaan
-työhallinto jakaa varat maakunnille

-Maakuntien (ja kuntien) tule käyttää varat palkkatukiin ja muihin työvoimatukiin, työvoimapoliittiseen koulutukseen, työharjoitteluun ja muilla tavoin työllistymisen edistämiseen
-Erona aiempaan maakunnat saavat suunnitella maakunnan olosuhteiden mukaan ja ohjelmiensa mukaan varojen käyttöä. Työhallinto ei ”käsiohjaisi” ylhäältä vaan rakennettaisiin toimiva yhteistyö työhallinnon ja maakuntien kesken.
-Tähän voitaisiin liittää kuntouttavaa työtoimintaa, työvoimapoliittista aikuiskoulutusta silloinkin kun se on tutkintomuotoista, omaehtoista koulutusta työttömyysturvalla, muutosturvaa jne. siirtämällä näitä tehtäviä työhallinnolle yhteistyössä maakuntien kanssa hoidettavaksi tai ainakin koordinoimaksi.

Tätä voisi jatkaa mutta ydin on, että jos työvoimarahoja ei ”korvamerkitä” maakuntauudistuksessa eikä ole vastuuministeriötä, joka katsoo asioita työllisyyden ja työvoimapolitiikan kannalta, ei ole keinoja turvata tarpeellista työvoimarahoitusta.

Historia perustelee, että kaikki muu on epärealistista.
Tämä mitä edellä kuvaan, ei kyseenalaista maakuntamallia vaan ajatus on rakentaa toimintamalli jossa työvoima-asiat tulevat turvatuiksi maakuntaratkaisussa. Samalla voidaan vahvistaa maakuntien ja toivottavasti kuntien ja muutenkin paikallistason roolia yhteistyössä kolmannen sektorin ja yrityssektorin, kotitalouksien ja muiden työllistäjien kanssa eli saada tätä kautta lisävoimavaraa näihin asioihin.

Laitan tämän tänne että mahdollisimman moni lukusi ajatuksella, koska näistä asioita ei sote-uudistuksen yhteydessä käyty julkista keskustelua. Minun työ ei ole kaataa hankkeita kuten esimerkiksi maakuntauudistusta vaan tunnistaa asioita joissa tarvitaan ratkaisuja ja nostaa esiin vaihtoehtoja ratkaisuiksi. Olisi tärkeää että kaikki puolueet, maakunnat, työmarkkinajärjestöt, kuntaliitto, kolmannen sektorin järjestöt jne. ottaisivat agendalleen tämän aiheen. Silloin voitaisiin saada toimiva malli vuonna 2019 joka koetaan hyväksi.

Suhteesta perustuslakiin

Ehdotus käsiteltäväksi on, että määrärahat budjetoidaan työvoimapolitiikan vastuuministeriölle yleisvastikkeellisuuden sijasta. Työvoimapolitiikan vastuuministeriö (nykyisin TEM ja siinä työhallinto) hoitaa rahan kohdistamisen ja yhteistyön maakuntien kanssa (Elyjen sijasta maakuntamallissa). Entä perustuslaki tällöin? Tässä valtion on rahoittaja työhallinnon kautta ja menopäätöksiä tehdään maakunnissa, muttei vapaasti vaan nämä rahat on osoitettu käytettäväksi työvoimapolitiikkaan etteivät ne mene muuhun vaihdellen maakunnittain. Määrärahojen puitteissa on annettaisiin lisää vapautta suunnitella.

Kun menoista päättää muu (maakunta) kuin rahoittaja (valtio) eikä ole lainaamisesta kysymys, miten tämä olisi ratkaistava?

Maakuntavero on yksi malli. Kevennetty versio siirtymävaiheessa on, että maakuntien menojen valtion osuudet siirretään kunnilta maakunnille kuten myös kuntien verotuotoista se osa, mikä kattaa maakunnille siirtyviä tehtäviä. Eli kevennetty versio olisi ykkösvaihetta ja myöhemmin ratkaistaisiin maakuntavero tai valtion vero, jolloin veropohja muuttuisi.

Mutta kysymys: jos heti tai ainakin alkuvaiheessa valtion on rahoittaja kuten nyt suunnitellaan, miten turvataan että maakunnat käyttävät varoja tiettyihin tarpeellisiin tehtäviin kuten työvoimapolitiikka tai vaikkapa vammaisasiat?

Tässä tulee mieleen kaksi perusmallia. Yleisvastikkeellisuusmallissa valtion rahoitus jaetaan valtiovarainministeriöstä ja siihen sisällytetään lainsäädäntö- ja normiohjausta. Tämä on tämän hetken suunnitelma. Haittana on, jos asiantuntijaministeriöt jäävät sivuun. Keskittyykö vähitellen asiantuntijuus valtiovarainministeriöön.

Toinen malli on, että asiantuntijaministeriöillä säilyy budjettiroolia. Työvoima-asioiden osalta budjettirooli pysyisi työhallinnolla (nykyisin osa TEM:iä) ja tällä turvattaisiin määrärahojen mitoitus ja käyttö työvoimapolitiikkaan. Muutos olisi että ELY:jen sijaan ovat maakunnat joille määrärahat jaetaan, mutta työhallinnon välityksellä ja ollessa keskeinen valtakunnallisen työvoimapolitiikan ja työpolitiikan toimija. Toinen muutos olisi, että aluetasolle maakunnille ja paikallistasolle tulisi enemmän omaa liikkumavaraa suunnitella ja ohjelmoida asioita ja toimia työvoimarahoitusta käyttäessään. Mutta rahat kohdistetaan ”korvamerkitysti” nimenomaan työvoima-asioihin.

Toimiiko tämä perustuslain kannalta? Itse ajattelen että voi hyvinkin toimia jollei sitten ole jotain asiaa, mitä ei ole tullut mieleen. Viilausta on toki paljon mutta kyse on siitä, millainen linja valitaan. Sitä varten on tämä puheenvuoroni.

Kysymys työllistämisestä ja aktiivisesta työvoimapolitiikasta

Työministeriö perustettiin vuonna 1970, jolloin silloinen kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaettiin kahtia. Kahtiajaossa syntyivät liikenneministeriö ja työvoimaministeriö, jonka nimi lyheni työministeriöksi 1. kesäkuuta 1989. 1.1.2008 aloitti työ- ja elinkeinoministeriö johon yhdistettiin työministeriö ja kauppa- ja teollisuusministeriö.

Kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön keskeinen tausta oli työllistäminen. Tämä muuttui 1.4.1959, kun otettiin käyttöön velvoite ottaa vastaan työtä työttömyyskorvauksen saamisen ehtona ja valtion työttömyyskorvausta alettiin maksaa ilman edeltävää työsuoritusta. Tämä on muuttunut myöhemmin siten, että

tulee ottaa vastaan koulutusta. Työttömien työllistäminen valtion ja kuntien toimesta on vähentynyt. Etenkin 2015 jälkeen on työn hakemisesta on tullut työttömyysturvan saamisen edellytys laissa määritellyllä tavalla.

Näitä muutoksia olisi tarkasteltava perustuslakiin edelleen sisältyvän oikeus työhön-pyrkimyksen kannalta ja miten tämä muuttuisi, jos työhallinto ei enää olisi työllistäjän ja työllisyyden ja aktiivisen työvoimapolitiikan rahoittajan roolissa.

Sen ohella, että valtion kyky hoitaa perustuslain oikeuteen työhön liittyviä tavoitteita erityisesti rakennetyöttömyyden ja pitkäaikaistyöttömyyden osalta asiaa on tarpeen tarkastella myös siltä kannalta, mikä on aktiivisen työvoimapolitiikan yhteys työmarkkinoiden toimivuuteen ja talouspolitiikkaan.

Ydinkysymys muun ohella on, että jos ns. inflaatiota kiihdyttämättömän työttömyyden taso voidaan painaa alas kuten 3 %:iin tai sen alle, kuten Suomessa oli 1974 ja lähellä sitä 1989-1990 ja eräissä maissa pysyvämmin, pitkäaikaistyöttömyyden nollaaminen ja pitkittyvän ja toistuvaistyöttömyyden painaminen alas on avainkysymys. Se sisältää sekä nykyisen vaikean työllistymisen ratkaisemisen että uuden syntymisen ennaltaehkäisyn. Tehostetut valtion toimet yhdistettynä paikalliseen ja maakunnalliseen toimintaan ovat tässä avainkysymys. Silloin vapautuu työvoimaan mahdollisesti 150 000 lisätyöllistä jos osa ongelmaa hoidetaan muilla sosiaalipoliittisilla keinoilla ja koulutusta laajentamalla.

Alhainen työttömyys tukee työvoiman saatavuuden ja työelämän hyvinvoinnin tavoitteita ja kuvatulla tavalla inflaatiota rajaavalla tavalla. Toimet ovat siten tärkeitä työttömyyden ollessa korkeaa sekä talouden noususuhdanteessa jossa työvoiman parempi saatavuus estää ettei tule työvoimakynnyksiä. Inflaatiota hillitsee myös se, että kun työntekijät tietävät saavansa parempaa turvaa työttömyyden varalle ja työttömyyden pitkittymisen rajoittamisella, se heijastuu palkkavaatimuksiin. Tämä on ollut aktiivisen työvoimapolitiikan alkuperäisiä perusteluita. Jatkossa tulee myös tärkeitä asioita kuten ammattirakenteen muutos digitalisoituvassa taloudessa, työaikarakenteiden muutos jne.

Asiassa on tarpeen ottaa huomioon myös työasioiden yhteydet läpäisevyysperiaatteella (horisontaalisuus) eri hallintosektoreilla ja kansainvälinen yhteistyö. Pelkkä strateginen rooli ei riitä ilman politiikkavälineitä.

Tässä tulee myös julkisen vallan toimivaltaan liittyviä asioita kun hoidetaan asioita yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tämä on teema jossa tarvitaan laajempaa avaamista kuin mikä tässä on mahdollista. Kaikkea ei kuitenkaan tarvitse ratkaista heti kun tehdään linjaukset ja sitten suoritetaan toimeenpano ja jätetään asioita myöhempään vaiheeseen.

Edellä esitettyyn sisältyy yksityiskohtaista valmisteltavaa. Kun linjaukset tehdään, näistä on tarpeen toteuttaa valmistelu yksityiskohtien osalta.

Haasteiden ratkaisemista auttaa työhallinnon ja aluetason toimiva yhteistyö ja maakuntamallissa siten että työhallinto toimii yhdessä maakuntien ja paikallistason kanssa.

Jatkovalmistelu

On tarpeen käydä läpi eri tehtävä alueet kuten
-nuorisotyöttömyys
-pitkäaikaistyöttömyys ja muu vaikeasti työllistyminen
-maahanmuutto
-suhde koulutukseen
-suhde työttömyysturvaan
jne.
Kunkin tehtäväalueen kohdalta voidaan tarkastella miten hoitaminen toimisi tässä esitetyssä mallissa ja mitä kysymyksiä siitä nousisi.

Sote-asioiden hallitsemassa maakuntamallissa huoli on, että keskeiset työ- ja työvoima-asiat eivät saisi tarpeellista roolia. Tässä ehdotetulla rakenteella työ- ja työvoima-asiat saisivat vahvemman roolin maakuntamallissa. Maakunnat voisivat kuitenkin sisällään suunnitella miten eri tehtäväalueiden välinen vuorovaikutus hoidetaan samalla kun vastuuyhteistaho valtakunnan tasolla on näissä asioissa työhallinto, joka nykyisellään on osa työ- ja elinkeinomisteriötä.

Faktoja
Työnhakijoita oli vuoden 2016 aikana työnvälityksessä 897 229 eri työnhakijaa.
Avoimia paikkoja ilmoitettiin työnvälitykseen vuode 2016 592 430 avointa paikkaa.

Helsingissä 21.6.2017

Pekka Tiainen

Valtiotieteen tohtori (kansantaloustiede)
Neuvotteleva virkamies työ- ja elinkeinoministeriössä