

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö pyytävät muun muassa Kevalta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin säädettäväksi uuden hallintotason perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita olisivat maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaantulolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Perustettaville uusille maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä.

Luonnoksen sisältämä sote-maakuntien laskennallinen rahoitusmalli perustuu pääosin tarveperusteiseen ja olosuhdetekijät huomioivaan rahoitukseen. Muun ohella lausunnoissa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota ja lausumaan siitä, kuinka rahoitusratkaisun eri määräytymistekijät vastaavat sote-maakunnille niiden lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan maakunnat. Uudistuksessa on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saataavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Lausuntopyynnössä pyydetään arvioimaan näiden tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla säännöksillä.

Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmää koskevat lakiehdotukset

Kuntayhtymien ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavien yksiköiden ja laitosten henkilöstö siirtyy sote-maakuntien ja sote-maakuntayhtymien palvelukseen.

Lakiesitysluonnoksen mukaan Kevan tehtäviin lisättäisiin sote-maakuntien ja sote-maakuntayhtymien henkilöstön eläketurvan toimeenpano.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sote-maakuntien toimintaan sovellettavasta eläkejärjestelmästä. Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan

muutettavaksi siten, että sote-maakunnat olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Ehdotetun muutoksen perusteella sote-maakuntien palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä.

Kevan jäsenyhteisöjä olisivat kunnat, kuntayhtymät, sote-maakunnat, sote-maakuntayhtymät, Keva, Kuntien takauskeskus ja Kunta- ja sote-maakuntatyönantajat KT. Kevan jäsenyhteisöksi voisi liittyä sellainen osakeyhtiö, säätiö tai osuuskunta, jossa yhdellä tai useammalla Kevasta annetun lain 3 § 1 momentissa mainitulla jäsenyhteisöllä on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta ja jonka avulla tuotetaan kuntien tai sote-maakuntien lakiin perustuvien tehtävien hoidossa edellytettäviä palveluja sekä näitä välittömästi palvelevia toimintoja.

Kevasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten mukaan sote-maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat osakeyhtiöt, säätiöt ja osuuskunnat voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavasti kuin kuntien ja kuntayhtymien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt. Maakunnan omistama yhtiö voisi näin ollen hakea Kevan jäsenyhteisöksi tai vaihtoehtoisesti vakuuttaa henkilöstönsä työntekijän eläkelain mukaan. Jos osakeyhtiö olisi Kevan jäsenyhteisö, henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain piirissä. Jos taas yhtiö ottaisi eläkevakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, henkilöstö menettäisi laki sääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät.

Keva pitää esitysluonnoksessa olevia eläketurvaan ja eläketurvan rahoitukseen liittyviä säännöksiä yleisesti ottaen perusteltuina ja uudistuksen tavoitteita tukevinä. Esitämme seuraavaksi joitakin esityksen yksityiskotiin liittyviä huomioita.

Kunnallisen lisäeläketurvan säilyminen

Esitysluonnoksen yleisperusteluosion sivulla 188 – 189 selostetaan muun muassa kunnallisen lisäturvan säilymisen edellytyksiä. Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan muutettavaksi siten, että sote-maakunnat olisivat lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Perustelujen mukaan Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttäisi näin myös mahdollisen lisäeläketurvan.

Keva kiinnittää huomiota siihen, että lisäturvan säilyminen edellyttää kuitenkin myös palvelussuhteen yhdenjaksoisuusedellytyksen täyttymistä (laki julkisten alojen eläkelain voimaannpanosta 82/2016 9 §).

Kevan jäsenyhteisöjen maksuosuudet

Esitysluonnoksessa viitataan useissa kohdin Kevan jäsenyhteisöjen eläkejärjestelmän eläkemaksuihin, mainitsemalla muun muassa varhaiseläkemenoperusteinen maksu. Kiinnitämme huomiota siihen, että Kevan jäsenyhteisön maksuosuudet muodostuvat 1.1.2019 alkaen palkkaperusteisesta eläkemaksusta ja eläkemenoperusteisesta maksusta. Kevan jäsenyhteisön palkkaperusteinen eläkemaksu lasketaan noudattaen Kevan valtuuskunnan

30.11.2018 vahvistamia laskuperusteita. Palkkaperusteisen maksun määrään vaikuttavat työansiopohjainen eläkemaksu, keskimääräinen työkyvyttömyyseläkemaksu sekä työkyvyttömyysriskikertoimen yläraja vahvistetaan vuosittain valtuuskunnan päätöksellä. Palkkaperusteisen eläkemaksun muodostumisperiaatteet vastaavat soveltuvin osin läheisesti TyEL-maksun vastaavia periaatteita. Samankaltaisuus TyEL-maksun kanssa on tärkeää, jotta eläkemaksut eivät vaikuttaisi palvelurakenteen muotoutumiseen. Kevan maksurakenne kohtelee kaikissa jäsenyhteisöissä vuosittain tehtävää työtä TyEL-järjestelmän kanssa neutraalisti.

Lakiesityksen 19 a §:n perusteluissa todetaan, että "[m]aksun suuruus seuraisi yksityisen sektorin keskimääräisiä maksuja vastaavasti kuin nykyinen jäsenyhteisön työansiopohjainen eläkemaksu". Yksityisen sektorin keskimääräisellä eläkemaksulla tarkoitettaneen työntekijän eläkelain mukaista keskimääräistä eläkemaksua. Keva kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely jättää epäselväksi kuinka menetellään, jos jostain syystä työntekijän eläkelain mukaisia maksuja ei saada vahvistettua ajoissa tai maksupäätöstä muutetaan kesken vuoden. Tällöin Kevan valtuutetuilla tulisi olla toimivalta antaa maksuosuuksista päätös, jossa tilapäisesti poiketaan sidonnaisuudesta.

Lopuksi vielä Keva kiinnittää huomiota esitysluonnoksen yleisperustelujen (s. 16) epäselvään lausumaan "[v]aikka edellä mainittu menettely [eläkemenoperusteinen maksu] on otettu käyttöön etupäässä lisämenojen kattamiseksi, niin tästä järjestelystä johtuen kuntien omistamat yksityiset organisaatiot ovat jääneet Kevan jäsenyhteisöiksi." Eläkemenoperusteisen maksun käyttöönotto ei ole millään tavalla kaventanut esimerkiksi kuntien tai kuntayhtymien määräysvallassa olevien osakeyhtiöiden mahdollisuutta järjestää henkilöstönsä eläketurva työntekijän eläkelain mukaisella vakuutuksella.

Tasausmaksu

Esitysluonnokseen sisältyy uusi Kevasta annetun lain 19 c §, jossa säädetäisiin tasausmaksusta. Tasausmaksun tulee kattaa eläkemenot pitkällä aikavälillä 19 a ja 19 b §:ssä säädetyn eläkemaksun lisäksi. Tasausmaksua maksavat sote-maakunnat ja kunnat.

Kevan menot jäsenyhteisöjen palveluksessa olevan henkilöstön eläketurvan hoitamisesta jaetaan jäsenyhteisöjen maksettavaksi noudattaen 19 a–19 c §:ää. Valtiovarainministeriö vahvistaa 19 c §:ssä tarkoitetun tasausmaksun kokonaismäärän Kevan esityksestä. Keva päättää jäsenyhteisöiltä kerättävien eläkemaksujen laskentaperusteet ja tasausmaksun määrät. Keva antaa tarkempia määräyksiä maksujen suorittamisen perusteista. Jäsenyhteisöjen 19 a ja 19 b §:ssä tarkoitetun eläkemaksun tulee yhdessä olla keskimäärin samantasoinen kuin työntekijän eläkelain mukainen keskimääräinen työeläkevakuutusmaksu. Jäsenyhteisöiltä voidaan periä ennakkoja 19 a–19 c §:ssä säädettyistä maksuista.

Tasausmaksu jaetaan sote-maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on sote-maakuntien ja kuntien osuus niiden julkisten alojen eläkelain 85 ja 86 §:ssä tarkoitetuista työansioista tämän lain voimaantullessa. Tätä jakoa laskettaessa sote-maakuntien työansioiksi lasketaan sen henkilöstön

työansiot, joka siirtyy sote-maakuntiin sote-maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon mukaisesti annetun lain mukaan. Lisäksi sote-maakuntien työansioiksi lasketaan ne julkisten alojen eläkelain 85 ja 86 §:ssä tarkoitettut työansiot, jotka ovat työntekijöillä sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja tuottavassa yhtiössä, jonka osakkeiden omistus siirtyy sote-maakuntien perustamisen yhteydessä kunnalta tai kuntayhtymältä sote-maakunnalle. Kuntien työansioiksi lasketaan kuntiin, kuntayhtymiin, yhtiöihin, säätiöihin, yhdistyksiin ja osuuskuntiin jäävän henkilöstön julkisten alojen eläkelain 85 ja 86 §:ssä tarkoitettut työansiot.

Sote-maakuntien osuus jaetaan sote-maakuntien kesken sote- maakuntien rahoituksesta annetun lain mukaisen valtion rahoituksen suhteessa. Kuntien osuus jaetaan kuntien kesken kunakin vuonna kuntien viimeiseksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisen verorahoituksen suhteessa. Kunnan verorahoituksella tarkoitetaan kunnan saamia kunnallisvero-, kiinteistövero- ja yhteisöverotuloja sekä valtionosuuksia, jotka kunnalle myönnetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) perusteella. Kunnan osuutta laskettaessa ei kuitenkaan oteta huomioon kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaista harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta.

Kevan näkemyksen mukaan ehdotettu tasausmaksun jakosääntö sote-maakuntien ja kuntien kesken on perusteltu ja selkeä. On tärkeää, että laissa säädetään pysyvästä jakoperusteesta.

Esityksen pykäläluonnoksen (19 c §) mukaan "[t]asausmaksu jaetaan sote-maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on sote-maakuntien ja kuntien osuus niiden julkisten alojen eläkelain 85 ja 86 §:ssä tarkoitetuista työansioista tämän lain voimaantullessa." Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että "palkkasummana käytettäisiin vuoden 2022 lopullista palkkasummaa". Pykälän sanamuotoa olisi tarpeen täsmentää, jotta laista käy selvästi ilmi, minkä vuoden työansioita tarkoitetaan. Lisäksi olisi tarpeen täsmentää, mitä yksityiskohtaisessa perusteluissa mainitulla "lopullisella palkkasummalla" tarkoitetaan, ts. milloin palkkasumma on lopullinen.

Esitettyssä 19 c §:ssä todetaan, että tasausmaksu jaetaan sote-maakuntien ja kuntien kesken siinä suhteessa, mikä on sote-maakuntien ja kuntien osuus niiden julkisten alojen eläkelain 85 ja 86 §:ssä tarkoitetuista työansioista tämän lain voimaantullessa. Pykälässä olisi hyvä täsmentää ne Kevasta annetun lain 3 §:ssä mainitut jäsenyhteisöt, joiden palkkasumma otetaan jakoperusteessa huomioon.

Keva kiinnittää huomiota 19 c §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, jossa on todettu tasausmaksusta, että "[s] tarkoituksena on kattaa ne eläkemenot, jotka Kevassa ylittävät yksityisen työeläkejärjestelmän tason. Näitä menoja ovat henkilöstön vanhasta yksityisen työeläkejärjestelmän tason ylittävästä lisäeläketurvasta aiheutuvat kulut sekä muut suuremmat kulut." Tasausmaksun käyttötarkoituksesta ei kuitenkaan liene tarkoitus säätää laissa. Perusteluissa mainitut käyttötarkoitukset lienevät esimerkinluonteisia.

Lisäksi Keva pitää tärkeänä, että esityksessä tarkoitettu tasausmaksu tulee lukea eläkemenoperusteisen maksun tapaan kuntien kustannuksiksi valtion-osuuksien määrittelyssä.

Sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuollon turvaaminen

Keva kiinnittää huomiota myös sote-maakuntien rahoitus- ja maksuvalmiushuollon ja siirtyvien lainojen rahoituksen turvaamiseen. Mikäli Kuntarahoitus Oyj:llä ei ole mahdollisuutta rahoittaa siirtymäkauden jälkeen sote-maakuntia, uhkana saattaa olla rahoituskustannusten nousu. Rahoitus- ja maksuvalmiushuolto on turvattava myös talouden kriisiaikoina.

Kuntien takauskeskuksesta annettua laki tulisi muuttaa siten, takauskeskusten myöntämät takaukset voivat kohdistua lain 1 §:ssä tarkoitettujen luottolaitosten varainhankintaan, jota käytetään maakuntien rahoittamiseen sote-maakuntien rahoittamisesta annetun lain mukaisesti tai luottolaitoksen myöntämiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta annetun lain 20, ja 25 ja 26 §:ssä tarkoitettuihin siirtyviin velkoihin ja muihin sitoumuksiin sekä niihin liittyviin koron- ja valuutanvaihtosopimuksiin sekä muihin vastaaviin suojausjärjestelyihin.

Joka tapauksessa takauskeskuslakia koskevan muutosesityksen perusteluissa olisi oltava valtioneuvoston EU-kilpailuoikeudellinen arvio ja kuvaus siirtyviin lainoihin sovellettava menettelyvasta, mikäli luottolaitokset irtisanovat myöntämänsä luotot siirron yhteydessä. Lisäksi vaikutusarvioissa olisi kiinnittävä huomiota sote-maakuntien raha- ja maksuvalmiushuollon järjestämisestä ilman Kuntarahoitusta.

KEVA