Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, jolla kumottaisiin laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista. Maakuntien liittojen alueiden kehittämistä koskevat tehtävät siirrettäisiin perustettaville maakunnille pääosin nykyisen kaltaisina. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työvoima- ja elinkeinotoimistojen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä valtaosa siirrettäisiin maakunnille maakunnallisina kasvupalveluina järjestettäviksi. Pääkaupunkiseudun erityistarpeet otettaisiin huomioon säätämällä Uudenmaan kasvupalvelut järjestävästä kuntayhtymästä.

Esityksen tavoitteena on organisoida julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja palvelut vuoden 2020 alusta itsehallinnon järjestettäväksi siten, että palvelut vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla alueen tarpeisiin. Ehdotetulla lailla annettaisiin maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämistä, tuottamista, valtakunnallisten ja maakunnallisten kasvupalvelujen yhteisiä tietojärjestelmiä ja alustoja sekä kasvupalvelujen seurantaa ja valvontaa koskevat säännökset.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavalla lailla siirrettäisiin valtion elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kestävää talouskasvua sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevien toimenpiteiden järjestämisvastuu itsehallinnollisille maakunnille. Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävinä oleviin maakuntien perustamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) ja maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 14/2018 vp). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) sisältämällä voimaanpanolailla.

Alueiden kehittämistä koskevaan sääntelyyn ei esitettäisi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Alueiden kehittäminen jatkuisi eri hallinnonalojen, alueiden, paikallisen tason ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Vastuu alueiden kehittämisestä olisi maakunnilla ja kunnilla alueillaan. Valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Valtion ja maakuntien yhteistyötä toteuttamaan luotaisiin menettely, jossa useiden ministeriöiden toimialaan kuuluvasta alueiden kehittämisestä käytäisiin vuosittain keskustelut alueiden kehittämisen tavoitteista ja sen toimeenpanosta. Maakunta toimisi oman alueensa aluekehittämisviranomaisena, joka tekisi yhteistyötä erityisesti alueen kuntien kanssa. Kunnat hoitaisivat yleiseen toimialaansa kuuluvia alueen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Esitys sisältää myös säännöksiä Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista ohjelmakaudella vuosina 2014–2020. Rakennerahastotoimintaa koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan kuluvan rakennerahastokauden 2014–2020 ajan. Tulevan ohjelmakauden säännöksiä tarkennetaan sen jälkeen, kun Euroopan unionin lainsäädäntö valmistuu.

Maakunta vastaisi siitä, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulisi järjestää kasvupalveluina työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi rekrytointi- ja osaamispalveluja. Lisäksi maakunnan tulisi varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen ja se voisi myöntää myös muuta kasvupalvelurahoitusta. Tarkemmin palvelujen sisällöstä ja rahoituksesta säädettäisiin erityislainsäädännöllä. Maakunta voisi järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jotka luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan maakunnille siirtyvistä talouskasvua, työllisyyttä, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevista aluehallinnon palveluista rakennettaisiin maakunnissa kasvupalveluja asiakkaan valinnanvapautta ja tuottajien kilpailullisuutta edistävällä monituottajamallilla. Maakunta voisi tuottaa kasvupalvelut itse tai hankkia ne kilpailuttamalla palveluntuottajia tai hyväksymällä kaikki edellytykset täyttävät ja palvelun tuottamisen ehtoihin sitoutuneet palveluntuottajat. Kunnat ja kuntien sidosyksiköt eivät voisi olla maakunnallisten palvelujen tuottajia. Uudessa palvelujen järjestämisen mallissa huomioitaisiin kunkin alueen kasvun erityispiirteet nykyjärjestelmää paremmin. Samalla työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan palvelujen ohjaus muuttuisi valtion virastojen ohjausmallista itsehallinnollisten maakuntien säädösohjaukseksi. Ehdotuksessa säädettäisiin ministeriön ja itsehallinnollisten maakuntien uudenlaisesta vuorovaikutussuhteesta sekä kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta, joka kuuluisi 1.1.2020 alkaen toimintansa aloittavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Maakunnalliset kasvupalvelut tulisi järjestää ja tuottaa yhteen sovitettuina valtion järjestämien valtakunnallisten kasvupalvelujen kanssa, maakuntien muiden palvelujen kanssa sekä kuntien ei-lakisääteisten elinvoimapalvelujen kanssa. Asiakkaalle tarjottavan palvelun tulisi muodostaa tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä vastaisi maakunta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista. Valtakunnallisista kasvupalveluiden toimijoista ja niiden tuottamista palveluista säädettäisiin kuitenkin jatkossakin erikseen.

Laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämisvastuussa Uudenmaan maakunnassa. Ellei kuntayhtymän perussopimus syntyisi määräaikaan 1.3.2019 mennessä, järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupalveluista siirtyisi valtiolta maakunnalle kuten muissakin maakunnissa. Yhteistoiminnan muotona olisi kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille. Kuntayhtymän järjestämisvelvollisuus ei koskisi alueiden kehittämistä eikä Euroopan unionin rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä, joista Uudellamaalla vastaisi maakunta. Kuntayhtymän kasvupalveluja koskevaan järjestämistehtävään Uudellamaalla sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin kasvupalveluiden järjestämiseen maakunnan toimesta muissa maakunnissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020 kuitenkin niin, että voimaanpanolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
SISÄLLYS....3
PERUSTELUT....5
YLEISPERUSTELUT....5
1 JOHDANTO....5
2 NYKYTILA....6
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö....6
2.1.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot....6
2.1.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset....13
2.1.3 Työ- ja elinkeinotoimistot....22
2.1.4 ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiset kehittämis- ja hallintotehtävät....23
2.1.5 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut....25
2.1.6 Kuntien tehtävät työttömien palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa....29
2.1.7 Maahanmuutto ja kotoutumisen edistäminen....31
2.1.8 Työvoima- ja yrityspalvelujen hankinta....33
2.1.9 Valtakunnallisia yrityspalveluiden tuottajia....36
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö....39
2.2.1 Eurooppalaisten aluekehittämisjärjestelmien vertailua....39
2.2.2 Työhallinnon järjestämisen eurooppalaista vertailua....44
2.2.3 Tulosperusteisten hankintojen kansainväliset esimerkit....49
2.2.4 Yrityspalvelujen kansainvälistä vertailua....50
2.3 Nykytilan arviointi....53
2.3.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot....53
2.3.2 Pääkaupunkiseutu....56
2.3.3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset....56
2.3.4 Valtionavustukset yritystoiminnan kehittämiseksi....57
2.3.5 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut....58
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET....67
3.1 Tavoitteet....67
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot....70
3.3 Keskeiset ehdotukset....73
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET....77
4.1 Taloudelliset vaikutukset....79
4.1.1 Vaikutukset yrityksiin....79
4.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen....86
4.1.3 Kansantaloudelliset vaikutukset....87
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan....93
4.2.1 Kuntien järjestämät ja tuottamat työllistymistä tukevat palvelut....95
4.2.2 Maakuntien ja kuntien allianssisopimukset....95
4.2.3 Maakunnan omistamat yhtiöt....96

4.2.4 Kunnalliset ja seudulliset kehittämisyhtiöt 96
4.2.5 Henkilöstövaikutukset 97
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset 105
4.3.1 Vaikutukset alueisiin, maaseutuun ja kuntien elinvoimatekijöihin sekä ympäristöön 105
4.3.2 Vaikutukset kasvupalvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen 110
4.3.3 Vaikutukset valtakunnallisiin kasvupalveluihin 111
4.3.4 Vaikutukset eri väestöryhmiin 111
4.3.5 Kielelliset oikeudet 115
4.3.6 Sukupuolivaikutukset 116
4.3.7 Tietoyhteiskuntavaikutukset 117
4.4 Uudenmaan erillisratkaisu 118
5 ASIAN VALMISTELU 119
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto 120
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen 121
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ 127
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 130
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT 130
1.1 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista 130
1 luku Yleiset säännökset 130
2 luku Alueiden kehittäminen 136
3 luku Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen 146
4 luku Kasvupalvelujen tuottaminen 155
5 luku Yhteiset tukipalvelut ja tietojärjestelmät 164
6 luku Erinäiset säännökset 167
1.2 Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa 174
1.3 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta 178
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET 189
3 VOIMAANTULO 191
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS 192
LAKIEHDOTUKSET 204
1. Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista 204
2. Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa 219
3. Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta 222

PERUSTELUT

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Aluekehittämisjärjestelmän ja kasvupalvelujen uudistaminen kuuluu pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisiin rakennepoliittisiin uudistuksiin, jotka toteutetaan perustamalla uudet itsehallinnolliset maakunnat. Maakuntauudistuksen kokonaisuudessa maakunnille siirretään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus), työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto), aluehallintovirastojen, maakuntien liittojen ja kuntien tehtäviä. Maakuntauudistus on suurimpia hallinnon ja toimintatapojen uudistuksia, joita Suomessa on tehty. Maakuntauudistus koskettaa satojen tuhansien ihmisten työtä ja kaikkien kansalaisten palveluja. Muutokset koskevat myös sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, ohjausta ja verotusta.

Maakuntauudistus tarvitaan, koska palvelujen saatavuudessa ja laadussa on eroja kuntien ja alueiden välillä. Myös palvelujen rahoittaminen käy entistä vaikeammaksi, sillä väestö ikääntyy ja tarvitsee enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Palveluja uudistetaan digitaalisiksi, asiakaslähtöisiksi ja kustannustehokkaiksi. Tavoitteena on tuottaa palveluja sujuvasti ja hyödyntää uusia toimintatapoja.

Maakuntauudistuksella luodaan Suomeen moderni ja kustannustehokas julkinen hallinto, joka palvelee kaikkia asukkaita. Uudistuksella turvataan tärkeät palvelut ja sujuvoitetaan asiointia. Kansalaiset saavat lisää mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa.

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on, että Suomen alueellinen kehittäminen ja kasvun aikaansaaminen perustuvat valtion, maakuntien ja kuntien kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen. Maakunnat kehittävät kasvunsa omien ratkaisujen avulla ja kasvu kumpuaa jokaisen alueen vahvuuksista.

Kasvupalveluja koskevan lakiesityksen tavoitteena on kestävän talouskasvun, alueiden kehittämisen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palvelujen avulla. Kasvua ja hyvinvointia syntyy koko Suomeen, kun työnhakijat saavat työnhakuun liittyvät palvelut ja yritykset kasvuun ja rekrytointiin liittyvät palvelut räätälöidysti. Uudistus lisää palveluinnovaatioiden mahdollisuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Työnhakijoiden ja yritysten kasvupalvelut toteutetaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutena. Tulevaisuudessa kasvupalvelut parantavat työn ja hyvän elämän mahdollisuuksia koko Suomessa.

Työnhakijoiden ja yritysten palvelut paranevat, kun tulevaisuuden maakunnissa työ, osaaminen ja tekijät löytävät toisensa aiempaa paremmin. Maakunta kilpailuttaa palvelukumppanit, joiden palveluista asiakkaat voivat valita tarpeisiinsa räätälöidyt työllistymis- ja yrityspalvelut. Yritysten kasvun, muutostilanteiden ja kansainvälistymisen tukena on saumaton verkosto maakunnista maailmalle. Palvelut ovat helposti saavutettavissa digitaalisesti ja paikallisesti. Maakunnat vastaavat siitä, että kasvupalvelut ovat kaikkien saatavilla digitaalisesti ja paikallisesti. Kansainvälisten kasvupalvelujen osaajien verkostot ja asiantuntemus tuodaan yrityksille helposti saataville.

Kaupungit ja kunnat saavat uusista maakunnista kumppanin alueen elinvoiman ja kilpailukyvyn kehittämiseen. Tulevaisuudessa kullakin maakunnalla on aiempaa paremmat vaikutusmahdollisuudet valtiolta tulevien varojen käyttöön. Kuntien kasvuun liittyvät toimenpiteet ovat jatkossakin alueen taloudellisen kasvun kannalta merkittäviä esimerkiksi allianssityyppisessä hankintayhteistyössä maakuntien kanssa.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot

Alueiden kehittämisestä ja siihen kiinteästi liittyvästä rakennerahastojen hallinnoinnista on säädetty alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun laissa (7/2014, aluekehityslaki) sekä alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamista koskevassa laissa (8/2014, rahoituslaki). Aluekehityslain nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta. Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastojen hallinnoinnista (356/2014, aluekehitysasetus) sisältää pääosin muita kuin maakuntien liittoja koskevia säännöksiä. Erityisesti maakuntien liittoja koskevat asetuksen maakuntaohjelman laadintaa koskevat 10–13 §:n säännökset ja asetuksen 17–20 pykälissä olevat rakennerahastoohjelman välittävän toimielimen tehtävien hoitamista koskevat säännökset. Lisäksi aluekehityslain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa tarkoitetuista tukialueista (445/2014).

Aluekehityslaissa säädetään aluekehittämisen strategioista ja politiikasta sekä keskeisistä toimijoista. Aluekehittämisen rahoituslain merkitys aluekehitykseen on myös merkittävä. Siinä säädetään ne kohteet, joihin sekä kansallista että rakennerahastovaroja voidaan käyttää. Rahoituslain nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta, asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (357/2014), jossa on muun muassa tukimuodot jaoteltuina viranomaisittain, tuen enimmäismäärät ja sekä kansallista että rakennerahastoohjelmaa koskevat yleiset säädökset. Valtioneuvoston asetuksella rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014) annettiin rakennerahastoja koskevat tarkemmat säännökset.

Aluekehityslain tavoitteena on luoda vuorovaikutukseen, eri toimijoiden työnjakoon ja yhteisiin tavoitteisiin perustuva alueiden kehittämisen järjestelmä. Lain tarkoituksena on lisäksi sovittaa yhteen kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toteuttaminen toimivaksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on myös, että alueiden kehittämisen järjestelmä loisi edellytykset aluelähtöiselle kestävään kehitykseen perustuvalle kasvulle ja uudistumiselle sekä hyvinvoinnille ja sosiaaliselle eheydelle. Lakia sovelletaan alueiden kehittämiseen laajasti, soveltamisalaan sisältyvät myös alueiden kehittämisen kansalliset sekä Euroopan unionin rakennerahastoista rahoitettavien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelu, hallinnointi, arviointi, seuranta ja näiden yhteensovittaminen. Rakennerahastoilla tarkoitetaan Euroopan aluekehitysrahastoa ja Euroopan sosiaalirahastoa. Lain 1 §:n mukaisten yleisten tavoitteiden lisäksi lain 4 §:ssä on säädetty alueiden kehittämisen tarkemmista tavoitteista, jotka on koottu eri hallinnonalojen keskeisistä tavoitteista. Alueiden kehittämisen tavoitteita ovat: 1) vahvistaa alueiden tasapainoista kehittymistä sekä kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä; 2) vahvistaa ja monipuolistaa kestävällä tavalla alueiden elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa; 3) edistää kestävää työllisyyttä sekä väestön osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia

ja sosiaalista osallisuutta; 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestävällä tavalla; 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; 6) parantaa elinympäristön laatua ja kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta. Sekä lain 1 §:n että 4 §:n tavoitteisiin on hallitus esittänyt tarkennuksia, jotka ovat eduskunnan käsiteltävinä (HE 54/2016 vp).

Vastuu alueiden kehittämisestä on lain 5 §:n mukaan kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa maakunnan kuntien on oltava jäseninä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolista alueiden kehittämisessä säädetään pykälän 3 momentissa. Niiden tehtävänä on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla niille säädettyjä tai erikseen määrättyjä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueellaan.

Lain 6 §:ssä on kuvattu alueiden kehittämisen suunnittelun kokonaisuus. Valtioneuvosto päättää lain 6 §:n mukaan hallituskaudella toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Aluekehittämispäätös perustuu hallitusohjelmaan ja hallituksen muutoin linjaamiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Aluekehittämispäätöksen taustaaineistoon kuuluu myös maakuntaohjelmista ja alueiden yleisestä kehityksestä koottu tieto. Aluekehittämispäätöksessä kuvataan kaikkien alueiden kehittämisen kannalta keskeisten ministeriöiden alueiden kehittämisen painopisteet. Aluekehittämispäätös on hallituksen aluekehittämisen keskeisin asiakirja ja sen vastinparina alueilla ovat maakuntaohjelmat. Painopisteiden tarkentamiseksi ja toteuttamiseksi voidaan laatia useampia kuin yhtä hallinnonalaa koskevia erityisohjelmia. Tällä hallituskaudella ei ole laadittu aluekehityksen erityisohjelmia. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 §:ssä tarkoitettu maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava sekä maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma. Maakuntakaavasta säädetään erikseen. Lisäksi laaditaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmia. Suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamista voidaan rahoittaa valtion talousarvion rajoissa.

Lain 2 luvussa on säännökset alueiden kehittämisen ja rakennerahastojen hallinnoinnin viranomaisista ja niiden tehtävistä. Lain 7 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä suunnittelusta. Koska alueiden kehittäminen on luonteeltaan ministeriöiden, maakunnan liittojen ja valtion aluehallinnon sekä muiden aluekehityksen kannalta keskeisten toimijoiden, kuten järjestöjen välistä yhteistyötä, korostuu ministeriön roolissa yhteensovittamistehtävä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -toimenpideohjelman (rakennerahasto-ohjelma) hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtävistä. Osa näistä tehtävistä voidaan siirtää lain 11 §:n mukaisille välittäville toimielimille. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa lisäksi maakuntaohjelmien ja muiden tässä laissa tarkoitettujen ohjelmien ja suunnitelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta. Rakennerahasto-ohjelman tarkastusviranomaisen tehtävää hoidetaan lain 10 §:n mukaisesti valtiovarainministeriössä valtiovarain controller-toiminnon yhteydessä.

Lain 11 §:n 3 momentin mukaan välittäviä toimielimiä ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne- ja työvoimakeskukset sekä Innovaatiorahoituskeskus Tekes. Aluekehitysasetuksella sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (1392/2014, ELY-asetus) on välittävän toimielimen

tehtäviä koottu osaan maakuntien liitoista ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Välittävä toimielin vastaa Euroopan unionin rakennerahastojen aluekehityslain tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan ja valvontaan liittyvistä tehtävistä siten kuin niistä erikseen laissa säädetään. Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat aluekehitysasetuksen 11 §:ssä tarkoitetuista välittävän toimielimen tehtävistä. Etelä-Suomessa maakuntien liittojen kaikki 11 §:n mukaiset välittävän toimielimen tehtävät on koottu Uudenmaan liittoon ja Länsi-Suomessa Pirkanmaan liittoon. Pohjois- ja Itä-Suomessa välittävän toimielimen aluekehitysasetuksen 11 §:n mukaisista tehtävistä vain osa on koottu aluekehitysasetuksella Lapin liittoon ja Pohjois-Karjalan maakuntaliittoon.

Lain 12 §:ssä on säädetty vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta. Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa rahastoon liittyvistä jäsenvaltiolle kuuluvista tehtävistä, tähän tehtävään kuuluu muun muassa ohjelman valmistelu. Ohjelman hallintoviranomaisen tehtävistä vastaa Maaseutuvirasto, jolla on jo aiempaa kokemusta Euroopan unionin ruoka-avun jakamisesta. Ohjelman todentamisviranomaisen tehtävistä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Tarkastusviranomainen toimii valtiovarainministeriössä valtiovarain controller-toiminnon yhteydessä. Alueiden kehittämiselle ominaista yhteistyötä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (yleisasetuksen) 5 artiklan edellyttämää kumppanuutta varten on perustettu 13§:n mukainen alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta. Neuvottelukuntaa koskeva muutossäännös on eduskunnassa käsiteltävänä (HE 54/2016 vp). Lain 14 §:ssä on rakennerahasto-ohjelman seurantakomiteaa koskevat säännökset. Seurantakomiteaa ja seurantakomitean sihteeristöä koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi vaan lain siirtymäsäännöksillä on tarkoitus jatkaa rakennerahasto-ohjelman seurantakomitean toimintaa ohjelmakauden 2014–2020 loppuun saakka. Aluekehityksen toimialalla on myös muita yhteistyöryhmiä kuten aluekehityslain 16 §:n mukainen kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön puheenjohtajuudella.

Lain 17 §:ssä on lueteltu maakuntien liittojen keskeiset alueiden kehittämiseen ja aluekehittämisviranomaisen rooliin liittyvät tehtävät. Pykälän 1 momentissa mainitaan maakuntien liittojen ensisijainen tehtävä, liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta. Näitä tehtäviä on lueteltu 1 momentissa, tehtävät liittyvät maakunnan liiton aluekehittämisviranomaisen rooliin. Liiton tehtävänä on pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vastata maakunnan yleisestä kehittämisestä ja se toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien ja muiden kuntien, korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien kanssa, 2 kohdan liitto kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet, 3 kohdan mukaan se osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä tarvittavin osin aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen laatimiseen sekä osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksia koskeviin neuvotteluiden alueiden kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi, 4 kohdan mukaan liitto vastaa alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua, 5 kohdan mukaan maakunnan liitto vastaa kulttuuria kos-

kevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta osana maakuntaohjelman toteuttamista, 6 kohdan mukaan liitto vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman käynnistämisprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla, 7 kohdan mukaisesti maakunnan liitto vastaa laaja-alaisten luonnonvaroja ja ympäristöä koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. 8 kohdan mukaan liitto laatii kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien hanke-esitysten kiireellisyysjärjestyksen seuraavaa neljää vuotta koskevaan rahoitussuunnitelmaan, lukuun ottamatta liikunnan koulutuskeskuksen hankkeita, maakunnan liitto asettaa alueelliset liikuntaneuvostot 9 kohdan mukaan, 10 kohdan mukaan liiton tehtävänä on edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa (223/2007, yhteispalvelulaki) tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan, 11 kohdan mukaan liitto vastaa ennakoinnin yhteensovittamisesta maakunnassa, arvioi ja seuraa maakunnan ja sen osien kehitystä sekä kehittämistoiminnan vaikuttavuutta, 12 kohdan mukaan maakunnan liitto edistää kuntien ja maakuntien välistä yhteistyötä, hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä sekä 13 kohdan mukaisesti hoitaa muut tässä säädetyt tehtävänsä. Näitä ovat esimerkiksi välittävän toimielimen tehtävät. Maakunnan liitto voi pykälän 2 momentin mukaan hoitaa myös muita tehtäviä, joita sen jäsenkunnat ovat sille osoittaneet.

Maakuntien liittojen aluekehittämisen tehtäväkenttä on laaja sisältäen eri hallinnonalojen substanssiin kuuluvia tehtäviä. Lain 18−22 §:ssä on säädetty maakuntien yhteistyöstä ja yhteistoiminta-alueista. Tämän laissa säädetyn yhteistyön lisäksi maakuntien liitot voivat 23 §:n mukaisesti sopia muusta yhteistyöstä. Lain 24 §:ssä on säännös maakunnan yhteistyöryhmästä ja sen kokoonpanosta. Maakunnan yhteistyötyöryhmä perustetaan kuhunkin maakuntaan alueen kehittämiseen vaikuttavien suunnitelmien, sopimusten ja kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamien ohjelmien toimeenpanon yhteensovittamista varten. Maakuntien yhteistyöryhmillä on nykyisin rakennerahasto-ohjelmien hallintoon liittyvien asioiden lisäksi kansalliseen alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Maakunnan yhteistyöryhmän jäsenten asemasta ja yhteistyöryhmän jäsenten palkkioista säädetään lain 25 §:ssä. Maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristöstä säädetään 26 §:ssä. Sihteeristö hoitaa yhteistyöryhmän asioiden valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanotehtäviä. Maakunnan yhteistyöryhmän päätöksenteosta ja hallintomenettelystä säädetään lain 27 §:ssä. Pykälän mukaan hanketta rahoittava viranomainen ei voi myöntää hankkeelle rahoitusta ennen kuin yhteistyöryhmä on puoltanut hanketta. Rahoittava viranomainen voi poiketa yhteistyöryhmän puoltavasta lausunnosta vain silloin, jos tuen myöntäminen olisi vastoin lainsäädäntöä tai hanke ei olisi ohjelmanmukainen. Yhteistyöryhmän päätettäväksi tulevat pääsääntöisesti vain merkitykseltään ja rahoitukseltaan merkittävät hankkeet. Maakunnan yhteistyöryhmän tehtävät luetellaan 28 §:ssä. Tehtäviin kuuluu erilaisia kansalliseen aluekehittämiseen ja rakennerahastoihin liittyviä asioita. Maakunnan yhteistyöryhmää koskevat säännökset on tarkoitus säilyttää pääosin entisellään tämän rakennerahastoohjelmakauden loppuun saakka.

Lain 3 luvussa on säännökset ohjelmatyöstä. Lain 29 §:n mukaan valtioneuvosto päättää hallituskaudeksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Aluekehittämispäätös ohjaa eri hallinnonalojen ja maakuntien alueiden kehittämistä ja niiden toimenpiteiden yhteensovittamista. Päätös valmistellaan alueiden kehittämisen kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa, ja ne määrittelevät osana aluekehittämispäätöstä hallinnonalaansa varten aluekehittämisen tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Aluekehittämispäätöksessä voidaan päättää valtioneuvoston erityisohjelmien käynnistämisestä. Rakennerahasto-

ohjelmassa on kestävää kaupunkikehittämistä koskevia toimenpiteitä, joiden osalta on tavanomaisen päätöksenteosta poikkeava menettely. EU-lainsäädäntö edellyttää, että kaupunkien laatimasta kaupunkikehityksen suunnitelmassa on Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettavat hankkeet rahoitettava kaupungin esityksen mukaisesti, jos ne ovat asiaa koskevan lainsäädännön rakennerahasto-ohjelman sekä kaupunkien laatiman suunnitelman mukaisia. Lain 32 §:ssä on maakuntaohjelman laatimisesta, sisällöstä ja hyväksymisestä perussäännökset. Maakuntaohjelman hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Maakuntaohjelman asemasta on säännökset lain 34 §:ssä. Lain 35 § sisältää Euroopan unionin rakennerahastoohjelmien alueellista ja kansallista valmistelua koskevat säännökset. Ohjelmia valmisteltaessa on otettava huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja aluekehittämispäätöksessä esitetyt linjaukset.

Luvussa 4 on erityissäännökset jäsenvaltioiden välisten rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa 36 §:n mukaan näissä Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa jäsenvaltiolle kuuluvista tehtävistä. Ohjelmien seurantakomiteoiden suomalaisten jäsenten nimittämisestä säädetään lain 37 §:ssä ja suomalaisesta ohjelmien hallinto- ja todentamisviranomaisesta 38 §:ssä sekä tarkastusviranomaisesta 39 §:ssä. Hallinto-, todentamis-, ja tarkastusviranomaiset nimetään ohjelma-asiakirjassa ja niiden tehtävät perustuvat asiaa koskevaan Euroopan unionin lainsäädäntöön. Ohjelmien tarkastajaryhmästä säädetään 40 §:ssä. Tarkastajaryhmät on tarkoitettu helpottamaan ohjelman tarkastusviranomaisen työtä ohjelmissa, joissa on mukana monta jäsenvaltiota. Kaikille ohjelmien hankkeille on myös nimettävä valvoja, joka tarkastaa hankkeen kirjanpidon ja toteutuksen sekä raportoi tästä työstä ohjelmaviranomaisille. Valvojasta ja valvojan tehtävistä on säädetty lain 41−42 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valvojien nimeämisestä ja järjestelmän toiminnasta. Lain 44 §:ssä on todettu valtion velvollisuudesta suorittaa rakennerahastotuki ohjelman hallintoviranomaiselle, ellei johtava tuensaaja ole saanut perittyä sitä takaisin. Tämä perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön.

Lain 5 luvun erinäisissä säännöksissä, 45 §:ssä on säädetty yhteistyösopimuksista. Sopimukset laaditaan alueiden kehittämiseen liittyvien ohjelmien tai suunnitelmien toteuttamiseksi. Tämän lain mukaisia sopimuksia ovat muun muassa eräiden kaupunkien kanssa tehdyt kasvusopimukset. Lain 46 §:ssä ovat ohjelmien seurantaa ja arviointia koskevat säännökset.

Saaristojärjestelmä on maan vanhin aluepoliittinen järjestelmä. Saariston kehittämistä säädellään lailla saariston kehityksen edistämisestä (494/1981) ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista, joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä (1089/2016). Saariston kehittäminen, maaseudun kehittäminen ja kaupunkien kehittäminen ovat osa alueiden kehittämisen laajaa kokonaisuutta.

Maakunnan kehittämisraha

Maakunnan kehittämisraha (32.50.43) oli vuoteen 2014 saakka kansallinen alueiden kehittämiseen tarkoitettu määräraha. Siitä on säädetty alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetussa laissa. Maakunnan kehittämisrahaa käyttivät maakuntien liitot sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Kehittämisrahan määrä oli laskeva 2010-luvun alun: vuonna 2011 määrä oli 32 milj. euroa, mutta vuonna 2014 määrä oli 6 milj. euroa. Vuoden 2014 kehysriihen leikkauksiin sisältyi maakunnan kehittämisrahan lakkauttaminen.

Vuonna 2014 määräraha oli 6 066 000 euroa, josta valtioneuvoston päätöksellä maakuntien liittojen käyttöön jaettiin 5,7 milj. euroa ja työ- ja elinkeinoministeriölle 366 000 euroa kansalliseen aluekehittämistyöhön.

Maakunnan kehittämisrahaa käytettiin alueiden elinkeinotoiminnan omaehtoiseen kehittämiseen. Maakuntien liitot käyttivät sitä maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman tavoitteiden mukaisesti hankkeisiin. Määräraha oli joustava rahoitusinstrumentti esimerkiksi monenkeskisissä selvitys- ja kehittämishankkeissa, jotka edellyttivät nopeaa reagointia. Sitä käytettiin siemenrahoituksena koko maakunnan elinkeinoelämää hyödyntävissä hankekokonaisuuksissa.

Kolmen vuoden siirtomääräraha oli työ- ja elinkeinoministeriössä käytössä vuosina 2014−2016 ja sillä tuettiin kaupunki- ja saaristopolitiikkojen toteutusta sekä aluehallinnon uudistusta. Määrärahalla toteutettiin myös mm. aluekehittämistä tukevia ennakointi-, tutkimus- ja selvityshankkeita.

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) on hallituksen Kilpailukyvyn vahvistamien elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla -nimisen kärkihankkeen toimenpide, jonka rahoittamiseen on käytössä 30 miljoonaa euroa vuosille 2016–2018 eli keskimäärin 10 miljoonaa euroa vuosittain. AIKO-kokonaisuuteen kuuluvia toimenpiteitä ovat ennakoivan rakennemuutoksen toimet, valtion ja kaupunkien väliset kasvusopimukset ja kasvuvyöhykkeiden rakentaminen.

Taulukko. Maakunnan kehittämisrahan ja AIKO-ohjelman rahoitus valtion talousarviossa vuosina 2014−2019 (euroa)

		TA 2014	TA 2015	TA 2016	TA 2017	TA 2018	TA 2019
32.50.43	Maakunnan kehittämisraha	6 066 000					
32.50.40	Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen AIKO *)			9 000 000	11 000 000	10 000 000	

*) AIKO 2016 ei sisällä Kimolan kanavan rahoitusta 6 milj. euroa.

Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmat

Euroopan unionin rakennerahastoista, Euroopan aluekehitysrahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta, rahoitetaan Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -toimenpideohjelmaa sekä vuonna 2016 käynnistynyttä Suomen takausohjelmaa kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi. Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelman julkinen rahoituskehys on ohjelmakaudella yhteensä 2,6 miljardia euroa, josta EU-rahoitusosuus on puolet, 1,3 miljardia euroa. Kansallinen rahoitusosuus koostuu valtion, kuntien ja muiden julkisten organisaatioiden rahoituksesta. Rakennerahasto-ohjelmassa on seitsemän toimintalinjaa, joilla tuetaan erityisesti pk-yritysten kilpailukykyä ja työllistymistä. Rakennerahasto-ohjelma

toteuttaa Eurooppa 2020-strategian tavoitteita. Ohjelman toimilla tavoitellaan uuden liiketoiminnan syntyä, yritysten kasvua ja kansainvälistymistä, innovaatio- ja osaamispohjan laajentamista, uusiutuvan energian laajempaa hyödyntämistä, energia- ja materiaalitehokkuuden lisäämistä, nuorten ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä, työn tuottavuuden ja työhyvinvoinnin kasvua, koulutuksen ja koulutuspalveluiden parantumista sekä syrjäytymisen torjuntaa. Ohjelmaa toteutetaan koko Manner-Suomessa. Ahvenanmaan maakunnalla on oma ohjelmansa. Takausohjelman julkinen rahoituskehys on 40 miljoonaa euroa, jolla tavoitellaan yhteensä jopa 400 miljoonan euron rahoitusta pk-yrityksille.

Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmat

Kansallisen rakennerahasto-ohjelman lisäksi Suomi on mukana Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa. Euroopan alueellinen yhteistyön -tavoite tukee rajat ylittävää, valtioiden välistä sekä alueiden välistä yhteistyötä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteeseen on rakennerahastokaudella kaudella 2014–2020 osoitettu 10,1 miljardia euroa Euroopan aluekehitysrahastosta, noin 3 % rakennerahastovaroista. Lisäksi Euroopan unioni rahoittaa ulkorajayhteistyötä ENI CBC -rahoitusvälineestä. Suomi osallistuu rakennerahastokaudella 2014–2020 yhdeksään Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmaan. Näistä kuusi on ns. INTERREG-ohjelmia: Pohjoisen, Botnia-Atlantica- ja Keskisen Itämeren rajaohjelmat pohjois-, länsi- ja etelärajoillamme, alueellisesti laajemmat Itämeren alueen ohjelma ja Pohjoinen periferia ja Arktis-ohjelma, sekä koko EU:n kattava INTERREG EUROPE -ohjelma.

Lisäksi Suomi osallistuu kaikkien muiden EU-maiden kanssa INTERREG-ohjelmia tukevaan INTERACT III -ohjelmaan, kaupunkiyhteistyötä tukevaan URBACT III -ohjelmaan sekä ESPON 2020 -tutkimusohjelmaan.

INTERREG- ja URBACT -ohjelmien keskeisiä toimintalinjoja ovat innovaatiotoiminta, yrittäjyys ja elinkeinotoiminta (erityisesti pk-yritykset), ympäristö ja luonnonvarat sekä joissain ohjelmissa lisäksi liikenne, vähähiilisyys ja työmarkkinat. Edellä mainittujen ohjelmien yhteenlaskettu Euroopan aluekehitysrahaston rahoitus on noin yksi miljardi euroa. Rahoitusta ei ole kiintiöity ohjelmiin osallistuvien maiden kesken. Suomen rahoituksen saanti riippuu siten suomalaisten toimijoiden osallistumisesta rahoitettaviin yhteishankkeisiin.

Kullakin ohjelmalla on oma hallintoviranomaisensa, jotka yhtä ohjelmaa lukuun ottamatta sijaitsevat muualla kuin Suomessa. Keskisen Itämeren ohjelman hallinto- ja todentamisviranomaisena toimii Varsinais-Suomen liitto.

Työ- ja elinkeinoministeriö toimii Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien kansallisena vastuuviranomaisena. Ministeriö on edustettuna kaikkien ohjelmien seurantakomiteoissa sekä tiedottaa ohjelmista ja niiden toteuttamisesta Suomessa.

ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) -tutkimusohjelman tavoitteena on parantaa aluesuunnittelun ja aluekehityksen tietoperustaa ja tukea EU-maiden yhteistyötä näillä aloilla. Ohjelmaan osallistuvat kaikki EU-jäsenmaat sekä kumppanimaina Norja, Islanti, Liechtenstein ja Sveitsi. Ohjelmaa toteutetaan hankkeilla, joihin osallistuu tutkimuslaitoksia eri puolilta Eurooppaa. Valtaosa on soveltavaa tutkimusta, jossa painopiste on Euroopan aluekehityksessä ja -suunnittelussa, aluerakenteessa, kehitysnäkymissä ja politiikkavaikutuksissa. Hankkeiden toteuttajat valitaan vuosittain avoimen tar-

jouskilpailun perusteella. Ohjelmakauden ensimmäiset hankkeet käynnistyvät vuoden 2015 aikana.

Soveltavan tutkimuksen ohella ohjelmassa tehdään myös tiedon käyttäjien tarpeisiin perustuvia kohdennettuja analyyseja. Teemoja voivat ehdottaa paikalliset, alueelliset tai kansalliset toimijat koko ohjelma-alueelta. Ehdotusmenettely on jatkuva ja tapahtuu ohjelman verkkosivuilla olevan lomakkeen kautta. ESPON 2020 on yksi Euroopan alueellisen yhteistyön rakennerahasto-ohjelmista. Ohjelma tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi niin EU-, kansallisella kuin aluetasollakin. Ohjelmaa on toteutettu 2000-luvun alusta lähtien.

Rajat ylittävä yhteistyö tukee sosiaalista ja taloudellista kehitystä raja-alueilla, vastaa yhteisiin haasteisiin esimerkiksi ympäristöön, terveyteen ja rikollisuuteen liittyen, sekä sujuvoittaa ihmisten, tavaroiden ja pääoman liikkuvuutta. Kokemusten vaihdon ja hyvien käytäntöjen leviämisen avulla rajat ylittävä yhteistyö tukee raja-alueiden kilpailukykyä, kansainvälisten verkostojen syntymistä ja taloudellista kehitystä.

Suomen ja Venäjän välisellä rajalla toteutetaan vuosina 2014–2020 kolmea EU:n ulkorajayhteistyöohjelmaa (ENI CBC): Kolarctic, Karelia ja Kaakkois-Suomi − Venäjä. Ohjelmat ovat jatkoa vuosina 2007–2013 toteutetuille ohjelmille.

ENI CBC -ohjelmien teemat vaihtelevat ohjelmittain, mutta kaikille ohjelmille yhteisiä painopisteitä ovat elinkeinoelämän kehittäminen, ympäristönsuojelu sekä rajojen hallinta ja turvallisuus. Ohjelmiin osallistuvat alueet ovat päävastuussa ohjelmien sisällöstä ja toteuttamisesta.

ENI CBC -ohjelmat ovat yhteisrahoitteisia ja perustuvat tasavertaiseen kumppanuuteen. Suomen ja Venäjän rajalla toteutettavien ohjelmien rahoitus koostuu 50-prosenttisesti EU-rahoituksesta ja 50-prosenttisesti osallistuvien maiden kansallisesta rahoituksesta.

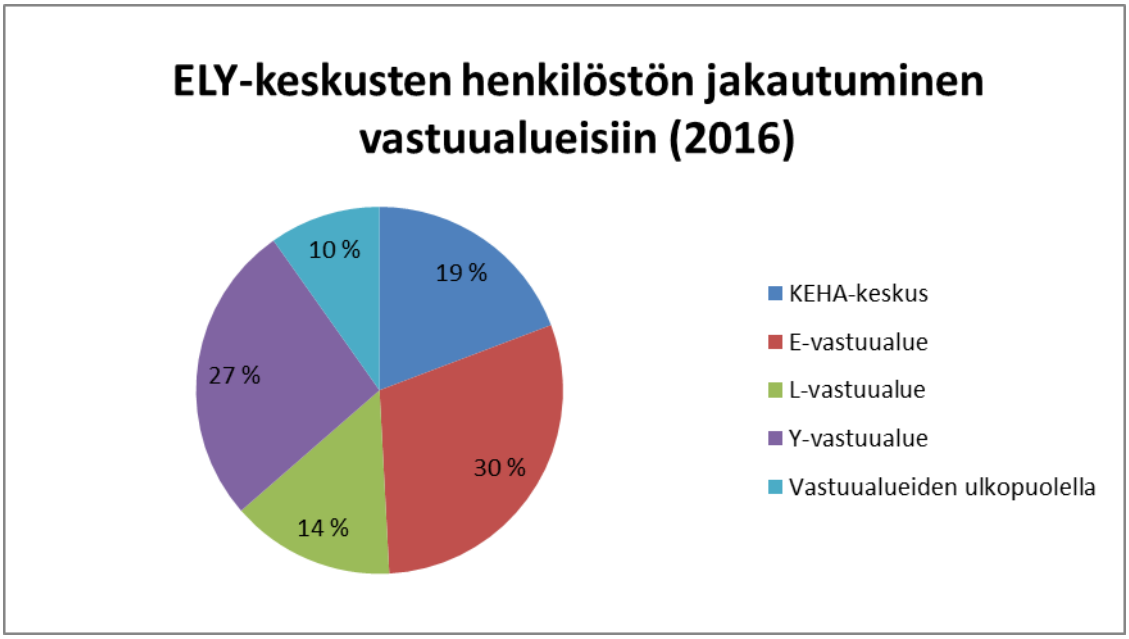
2.1.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Manner-Suomessa on viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus). ELY-keskuksista yhdeksässä on kolme vastuualuetta elinkeinot, työvoima ja osaaminen vastuualue (E-vastuualue), ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet (Y-vastuualue), ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue (L-vastuualue). Kolmen vastuualueen ELY-keskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskukset. Kahden vastuualueen ELY-keskuksia, E-vastuualue ja Y-vastuualueen, ovat Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kainuun ELY-keskukset. ELY-keskuksia, joissa on ainoastaan E-vastuualue, ovat Satakunnan ja Pohjanmaan ELY-keskukset. Puuttuvan vastuualueen tehtävien hoitamisesta ELY-keskuksen alueella säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä.

ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen tukipalvelut sekä valtaosa valtionavustusten ja korvausten maksatuksia koskevista palveluista on koottu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukseen (kehittämis- ja hallintokeskus KEHA). Kehittämis- ja hallintokeskus aloitti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2015. Se hoitaa viidentoista ELY-keskuksen ja viidentoista TE-toimiston kaikki talous- ja henkilöstöhallinnon, tietohallinnon ja toimialariippuvaisen tietohallinnon palvelut (erotuksena Valtorin toimialariippumattomista palveluista) sekä yhteiset viestintäpalvelut ja kehittämisteh-

täviä. Näiden tukipalvelujen lisäksi se hoitaa TE-toimistojen puolesta kaikkien tukien ja korvausten maksamista, maksamisen keskeytystä, takaisinperintää ja takaisinperinnän kohtuullistamista koskevat tehtävät, suuren osan ELY-keskusten myöntämien tukien maksatustehtävistä ja näiden maksatusten takaisinperintään liittyvät tehtävät sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen ohella valtionavustusten ja korvausten valvontatehtäviä.

Vuoden 2016 toteuman perusteella arvioituna ELY-keskuksissa on yhteensä 3080 henkilötyövuoden voimavarat, joihin sisältyvät kehittämis- ja hallintokeskuksen 508 henkilötyövuoden voimavarat. ELY-keskusten henkilöstömäärät vaihtelevat keskuksittain 44 henkilötyövuoden ja 308 henkilötyövuoden välillä. Viidentoista E-vastuualueen henkilöstövoimavarat ovat yhteenlaskettuina 922 henkilötyövuotta, kolmentoista Y-vastuualueen 819 henkilötyövuotta ja yhdeksän L-vastuualueen voimavarat 445 henkilötyövuotta. Vastuualueiden ulkopuolisissa ELY-keskusten yksiköissä on 302 henkilötyövuoden voimavarat. ELY-keskusten valtakunnal lisissa yksiköissä (työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) on yhteensä 592 henkilötyövuotta.



Taulukko. Maakuntiin siirtyvät toimintamenoilla rahoitetut kasvupalvelutehtävät vuoden 2015 toteuman mukaan (milj. euroa)

	Kasvupalvelut ja kotoutumisen edistäminen	Rakennerahasto-toiminta: välittävän toimielimen tehtävät	**YHTEENSÄ**
Uusimaa	566,6	6,0	**572,6**
Varsinais-Suomi	177,5	0,2	**177,6**
Satakunta	112,8	0,7	**113,6**
Häme	176,8	18,8	**195,7**
Pirkanmaa	179,5	1,7	**181,5**
Kaakkois-Suomi	148,0	0,4	**148,4**
Etelä-Savo	61,2	10,8	**72,0**
Pohjois-Savo	109,0	1,7	**110,7**
Pohjois-Karjala	82,6	0,5	**83,1**
Keski-Suomi	114,6	25,9	**140,4**
Etelä-Pohjanmaa	78,5	0,1	**78,6**
Pohjanmaa	88,3	2,4	**90,7**
Pohjois-Pohjanmaa	165,6	18,6	**184,2**
Kainuu	56,1	0,5	**56,6**
Lappi	96,2	1,3	**97,5**
Yhteensä	**2210,7**	**89,4**	**2303,1**

Tehtävät

ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n mukaan ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen; 2) innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta; 3) työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys; 4) koulutus, osaaminen ja kulttuuri; 5) maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet; 6) maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys; 7) energia ja sen tuotanto; 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen; 9) ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito; 10) palkkaturva-asiat; ja 11) eräät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät. ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi 1) ohjata ja valvoa 3 luvussa tarkoitettuja työ- ja elinkeinotoimistoja; 2) valmistella liikenteen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointia; 3) valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista se-

kä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta. ELY-keskuksen muista tehtävistä säädetään erikseen.

ELY-keskusten yrityspalvelut

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla yritykset voivat ELY-keskusten kautta saada yritysten kehittämis- sekä rahoituspalveluita. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ELY-keskusten tarjoamia yrityspalveluja ohjaa valtionhallinnossa maa- ja metsätalousministeriö. Molempien hallinnonalojen yrityskehittämiseen tarkoitettuja toimien rahoituksesta suuri osa on lähtöisin EU:n eri rahastoista.

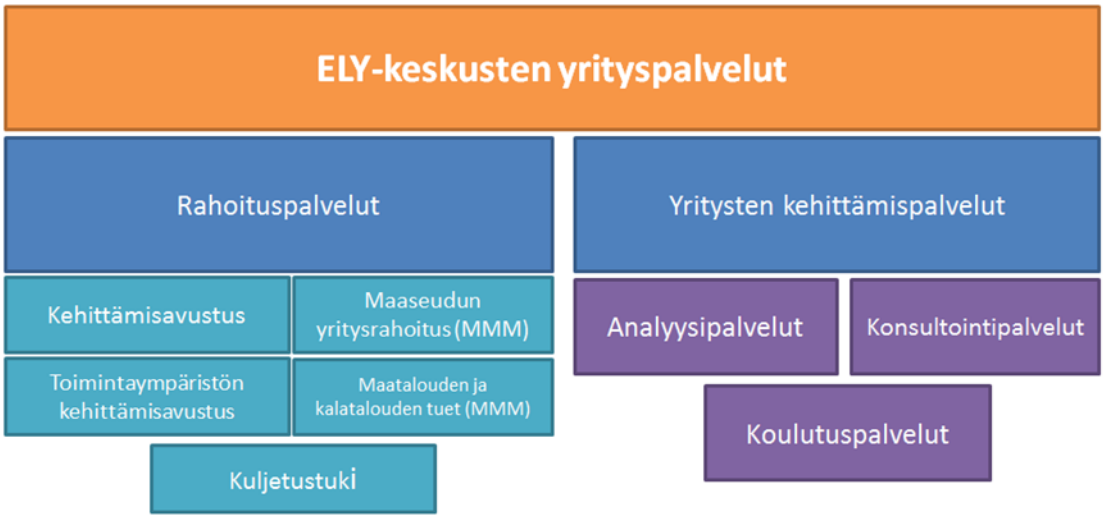
Yritysten kehittämispalvelut koostuvat analyysipalveluista, konsultointipalveluista ja koulutuspalveluista. Analyysipalvelun kautta pk-yritykset saavat kokonaiskuvan liiketoimintansa nykytilasta ja kehittämissuunnitelman. Konsultointipalveluiden avulla kehittymishaluiset yritykset voivat kehittää liiketoimintaansa – tavoitteena kasvu, uudistuminen ja tehokkuuden parantaminen. Koulutuspalvelut ovat puolestaan tarkoitettu yritysten johdon tai muiden avainhenkilöiden osaamisen kehittämiseen.

Rahoituspalveluista eli ELY-keskusten myöntämistä yritystuista merkittävimmät ovat yrityksen kehittämisavustus, maaseudun yritysrahoitus (MMM) ja toimintaympäristön kehittämisavustus. Lisäksi ELY-keskukset myöntävät kuljetustukia sekä erilaisia maatalouden ja kalatalouden tukia.

Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään pk-yritysten kehittämistoimenpiteisiin ja investointeihin, alkavien yritysten toimintaan tai uudistumiseen. Erityisenä painopisteenä on yritysten kansainvälistyminen. Toimintaympäristön kehittämisavustusta voidaan puolestaan myöntää voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille hankkeisiin, joiden tarkoituksena on aikaansaada välittömiä vaikutuksia pk-yritysten toimintaympäristöön tai yritystoiminnan kehittymisedellytyksiin.

Edellä mainittujen palveluiden lisäksi ELY-keskuksen asiantuntijoilta saa apua rahoitus- ja kehittämispalvelujen sekä muiden julkisten yrityspalvelujen hyödyntämisessä.

Kuva. ELY-keskusten tarjoamat yrityspalvelut



Organisaatio

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen toimipaikasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista. Vastuualueiden sijoittumisesta ELY-keskuksiin säädetään asetuksen 3 §:ssä.

Uudenmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Uudenmaan maakunta. Viraston toimipaikka on Helsingissä. Uudenmaan ELY-keskuksessa on elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuu (E-vastuualue) sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (Y-vastuualue), joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue (L-vastuualue), jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Hämeen ELY-keskuksen toimialueella.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnat (itsehallintoon kuulumattomien asioiden osalta). Viraston päätoimipaikka on Turussa ja sivutoimipaikka Porissa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuulumattomien tehtävien osalta Ahvenanmaalla sekä ja L- ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Satakunnan ELY-keskuksen toimialueella.

Satakunnan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Satakunnan maakunta. Viraston toimipaikka on Porissa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Hämeen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Lahdessa ja sivutoimipaikka Hämeenlinnassa. ELY-keskuksessa on E- ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pirkanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pirkanmaan maakunta. Viraston toimipaikka on Tampereella. ELY-keskuksessa on E-, Y- ja L -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Kouvolassa ja sivutoimipaikka Lappeenrannassa. ELY-keskuksessa on E-, Y- ja L-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Etelä-Savon ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Etelä-Savon maakunta. Viraston toimipaikka on Mikkelissä. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Savon maakunta. Viraston toimipaikka on Kuopiossa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, sekä L-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ELY-keskusten toimialueilla.

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Karjalan maakunta. Viraston toimipaikka on Joensuussa. ELY-keskuksessa on E ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Keski-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Keski-Suomen maakunta. Viraston toimipaikka on Jyväskylässä. ELY-keskuksessa on E-, L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Etelä-Pohjanmaan maakunta. Viraston päätoimipaikka on Seinäjoella ja sivutoimipaikat Vaasassa ja Kokkolassa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, sekä L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueella.

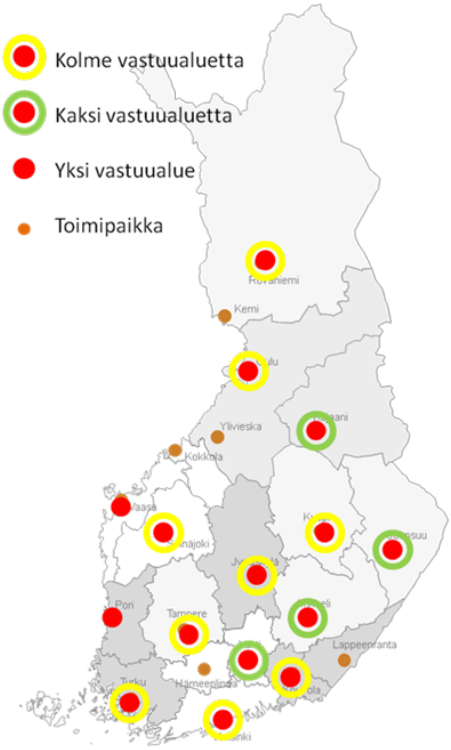
Pohjanmaan ELY-keskuksen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Vaasassa ja sivutoimipaikka Kokkolassa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Pohjanmaan maakunta. Viraston päätoimipaikka on Oulussa ja sivutoimipaikka Ylivieskassa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, ja L -vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Kainuun ELY-keskuksen toimialueella.

Kainuun ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Kainuun maakunta. Viraston toimipaikka on Kajaanissa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Lapin ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Lapin maakunta. Viraston päätoimipaikka on Rovaniemellä ja sivutoimipaikka Kemissä. ELY-keskuksessa on E-, L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Kartta. ELY-keskusten toimipaikat ja vastuualueet



Koottuja tehtäviä

Alueellisesti keskitettyjä tehtäviä ovat alusta alkaen olleet E-vastuualueen maahanmuuttotehtävät. Näillä tarkoitetaan kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa (746/2011) tarkoitetut maahanmuuttajien kotouttamisen ja laajamittaisen maahantulon alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Tehtäviä on ELY-keskusten toiminnan käynnistämisestä lähtien hoidettu seitsemässä ELY-keskuksessa, jotka ovat Uudenmaan (Kanta-Häme, Päijät-Häme ja Kaakkois-Suomi), Varsinais-Suomen (Satakunta), Pirkanmaan (Keski-Suomi), Pohjois-Savon (Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala), Pohjanmaan Keski-Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa), Pohjois-Pohjanmaan (Kainuu) ja Lapin ELY-keskukset. Mainitut keskukset hoitavat tehtäviä oman toimialueensa lisäksi suluissa mainittujen keskusten toimialueilla.

Samoin eräitä työvoimakoulutuksen hankintoja on alusta alkaen hoidettu alueellisesti tai valtakunnallisesti keskitetyllä tavalla eräillä koulutusaloilla. Maanrakennus- ja kuljetusalan koulutuksen hankinnat hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla viidessä ELY-keskuksessa, jotka ovat Varsinais-Suomen, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset.

Vuoden 2014 alusta muodostettiin neljä niin sanottua rakennerahastoasioista vastaavaa ELY-keskusta, jotka ovat Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset. Nämä neljä ELY-keskusta ovat hoitaneet Euroopan aluekehitysrahastosta maksettavat yritystuet 1 päivästä heinäkuuta 2014 alkaen. Hämeen ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten toimialueilla. Etelä-Savon ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten toimialueilla. Keski-Suomen ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten toimialueilla. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Kainuun ja Lapin ELY-keskusten toimialueilla.

Puhtaasti kansalliset yritystuet, joita ELY-keskukset myöntävät yritystukilakien (1068/2000), (1336/2006) ja (9/2014) nojalla, on 15 päivästä syyskuuta 2014 alkaen keskitetty neljään rakennerahastoasioista vastaavaan ELY-keskukseen. Rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtäviä ja yritystoiminnan tuki- ja kehittämispalveluja hoitaa yhteensä 141 henkilötyövuotta eri ELY-keskuksissa. Henkilötyövuosista 69 on ELY-keskusten toimintamenomomentilla

ELY-keskusten valtakunnallisesti kootut substanssitehtävät

ELY-keskuksissa hoidetaan noin 300 henkilötyövuoden verran tehtäviä, jotka on keskitetty valtakunnallisesti yhteen ELY-keskukseen. Suuri osa näistä tehtävistä on volyymiltaan vähäisiä etenkin niillä alueilla, joilta se on siirretty koottua tehtävää hoitavan toisen ELY-keskuksen tehtäväksi.

ELY-keskusten toiminnan käynnistymisen jälkeen yhteen ELY-keskukseen on koottu seuraavat työ- ja elinkeinotehtävät:

- Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus 87 henkilötyövuotta Etelä-Savon ELY-keskuksessa,

- Palkkaturvalain (866/1998) toimeenpanon tehtävät ja merimiesten palkkaturvalain (1108/2000) tehtävät 31 henkilötyövuotta Uudenmaan ELY-keskuksessa,

- TE-toimistojen, ELY-keskusten, KEHA-keskuksen ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskuksen oikeudellinen tuki työttömyysturvalakiin (1290/2002), julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012) (ml. työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnat) ja vuorotteluvapaalakiin (1305/2002) liittyen, 3 henkilötyövuotta Uudenmaan ELY-keskuksessa.

Ohjaus

ELY-keskusten ohjaus jakaantuu yleishallinnolliseen ohjaukseen, strategiseen suunnitteluun ja -tulosohjaukseen sekä toimialaohjaukseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 6 §:n mukaan ELY-keskusten sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että ELY-keskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Tämä koskee esimerkiksi viraston hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta. Yleishallinnollinen ohjaus pitää sisällään myös sen, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen koordinoinnista sekä virastojen yhteisiä toimintoja koskevasta toimialaohjauksesta. KEHA-keskus hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinto- ja kehittämistehtäviä sekä maksatustehtäviä. Se kuuluu ELY-keskusten virastoverkostoon ja on itsenäinen työnantajavirasto (oman henkilöstönsä työnantajavirasto). ELY-keskukset ja KEHA-keskus muodostavat kuitenkin yhden kirjanpitoyksikön. Valtion talousarvioissa niiden toimintamenot ovat samalla momentilla 32.01.02, jolta työ- ja elinkeinoministeriö jakaa toimintamenot kullekin ELY-keskukselle ja kehittämis- ja hallintokeskukselle.

ELY-keskusten toimialaohjauksesta säädetään lain 8 §:ssä. ELY-keskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ELY-keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta. ELY-keskusten toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Toiminnan rahoitus ja maksullinen toiminta

ELY-keskusten kasvupalveluja vastaavien nykypalvelujen rahoitus muodostuu talousarviossa myönnetyistä määrärahoista, edelliseltä vuodelta siirtyneistä määrärahoista sekä maksullisen, yhteistoiminnan ja yhteisrahoitteisen toiminnan tuotoista.

Kasvupalveluja vastaavia nykypalveluja rahoitetaan vajaalla 600 miljoonalla eurolla valtion talousarviotileiltä. Määrärahoista on käytössä arviomäärärahoja sekä 2- ja 3-vuotisia siirtomäärärahoja. Joidenkin määrärahojen osalta käytössä on myös valtuuttaminen. Talousarvion toteumalaskelmalla määrärahojen ja valtuuksien osalta raportoidaan vähintään kerran vuodessa määrärahojen ja valtuuksien käytöstä. ELY-keskusten vuoden 2017 talousarviomäärärahat olivat kirjanpitoyksikön kirjanpidossa yhteensä 1 460 milj. euroa. Kaikki määrärahat eivät näy kehittämis- ja hallintokeskuksen kirjanpitoyksikön kirjanpidossa, vaikka varsinainen toiminta on ELY-keskuksissa. L-vastuualueen osalta määrärahojen käyttötietoja näkyy myös Liikenneviraston kirjanpidossa ja Maaseutuviraston tehtävien osalta Maaseutuviraston kirjanpidossa, joihin tapahtumat siirretään. Palkkoja maksetaan n. 15 eri momentilta.

ELY-keskusten toimintamenot budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot (siirtomääräraha 2 v). Momentilta maksetaan

myös KEHA-keskuksen oman toiminnan menot. Momentiln vuoden 2018 talousarvion määräraha on 169 255 000 euroa.

Maksullisen toiminnan tuloiksi on arvioitu 10 milj. euroa ja yhteisrahoitteisen toiminnan tuotoiksi 6 milj. euroa. E-vastuualueella maksullisen toiminnan kertymä on vähäinen, vain noin 1 % vuonna 2017 kokonaiskertymästä. E-vastuualueen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot koostuivat pääosin kalastuslain ja -asetuksen mukaisista päätöksistä ja luvista sekä maataloustuen oikaisuvaatimuspäätöksistä. Yhteisrahoitteisen toiminnan tulot sisältävät pääosin ELY-keskuksen itse toteuttamien rakennerahastoihin liittyvien hankkeiden rahoitusosuudet.

Vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan maksullisesta toiminnasta suurin osa, 10,2 milj. euroa (98 %), muodostui valtion maksuperustelain(150/1992) mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista. Tuotoista noin 31 000 euroa oli maksuperustelain mukaisia liiketaloudellisesti hinnoiteltuja suoritteita. Erityislakien perusteella määrättävistä maksuista tai hinnoiteltavista suoritteista saadut tuotot olivat vielä vähäisempiä (360 euroa).

Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamenomäärärahat vuosittain kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaiseränä. Toimintamenomäärärahan jako ELY-keskuksille toteutetaan ohjaavien tahojen kesken yhteisesti sovittujen jakokriteerien pohjalta. ELY-keskukset laativat vuosittain toimintamenomäärärahan käyttösuunnitelman sekä henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Menettely tuo joustavuutta resurssien kohdentamiseen ja joustavampaa käyttöä yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. Toimintamenojen käyttösuunnitelma ja henkilöstösuunnitelma perustuvat ELY-keskuksen strategisiin ja toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Vastuualuekohtaiset suunnitelmat liitetään strategisiin tulossopimuksiin ja niiden vuosittaisiin tarkisteisiin ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n mukaisesti.

2.1.3 Työ- ja elinkeinotoimistot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 13 §:n mukaan ELY-keskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimii työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimisto). Pykälän mukaan ELY-keskus perustaa ja lakkauttaa TE-toimistot ja niiden johtajien virat sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Työ- ja elinkeinoministeriö toimeenpani kuitenkin vuoden 2013 alusta TE-toimistoverkon uudistuksen ja linjasi, että jokaisen ELY-keskuksen toimialueelle tuli perustaa yksi hallinnollisesti itsenäinen TE-toimisto ja lakkauttaa kaikki aikaisemmat TE-toimistot, joita tuolloin oli yli 70. Siten vuoden 2013 alusta lukien Suomessa on toiminut viisitoista TE-toimistoa, joiden toimialueet ovat identtiset niitä ohjaavien ELY-keskusten kanssa. Kullakin hallinnollisella toimistolla on useita toimipaikkoja. Lisäksi TE-toimistojen palveluja tarjotaan yhteispalvelulain mukaisissa yhteispalvelupisteissä ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain (1369/2014) mukaisissa TYP-verkostoissa.

Viidellätoista TE-toimistolla on käytettävissään yhteensä 2 903 henkilötyövuoden voimavarat vuoden 2017 toteuman perusteella. Voimavaroista 2 642 henkilötyövuotta on toimintamenoilla momentilla 32.30.01 ja 261 henkilötyövuotta työllisyysmäärärahoilla.

Tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 14 §:n mukaan TE-toimistojen tehtävänä on 1) edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista; 2) toi-

meenpanna julkinen työvoimapalvelu; 3) edistää maahanmuuttajien kotoutumista; 4) tarjota yrityspalveluihin liittyvää neuvontaa; 5) hoitaa muut sille säädetyt tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sille määräämät tehtävät.

Organisaatio ja johtaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 13 §:n mukaan ELY-keskus perustaa ja lakkauttaa TE-toimistot ja niiden johtajien virat sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriö on TE-toimistoverkoston ja TE-palvelu-uudistuksen yhteydessä linjannut siten, ettei ELY-keskuksilla ole enää harkintavaltaa uusien itsenäisten TE-toimistojen (virastojen) perustamiseksi, eikä toisaalta nykyisen toimistorakenteen muuttamiseksi.

TE-palvelu-uudistuksessa TE-toimistoissa otettiin käyttöön yhtenäinen johtamis- ja ohjausmalli, ja TE-toimistojen hallintopalvelujen tuottaminen siirrettiin ELY-keskusten tehtäväksi. Vuoden 2015 alusta KEHA-keskuksen perustamisen myötä kaikki TE-toimistojen talous-, henkilöstö- ja muut tukipalvelut sekä TE-toimistojen myöntämien tukien, avustusten ja korvausten maksatustehtävät on hoidettu kehittämis- ja hallintokeskuksessa.

Ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan ELY-keskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa TE-toimistoja.

Rahoitus

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.30.01 työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot. (siirtomääräraha 2 v). Momentin määräraha vuoden 2018 talousarviossa on 162 576 000 euroa. Tuloja ei TE-toimistoilla käytännössä ole. Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamenomäärärahat vuosittain kullekin 15 TE-toimistolle.

2.1.4 ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiset kehittämis- ja hallintotehtävät

Kehittämis- ja hallintokeskuksen tukipalvelutyyppiset tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 30 §:ssä säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Pykälän mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen 1) kirjanpitoyksikkö- ja talousjärjestelmätehtävät; 2) henkilöstöhallinnon tehtävät; 3) tietohallinnon ohjaustehtävät, palvelut ja palveluhankinnat; 4) yhteiset viestintäpalvelut ja viestintäpalveluhankinnat; 5) yhteiset valmiustehtävät; 6) yleishallinnon tehtävät sekä 7) yhteiset sisäiset koulutus- ja kehittämistehtävät sekä niiden hankinnat; sekä 8) tukien ja avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevat tehtävät, joista säädetään erikseen.

Valtioneuvoston asetuksen 31 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa lisäksi ELY-keskusten, TE-toimistojen, aluehallintovirastojen ja maistraattien tietohallintopalveluja. Tietohallintopalveluina kehittämis- ja hallintokeskus kehittää, tuottaa ja hankkii sähköisiä palveluja ja tietojärjestelmiä sekä hoitaa muita vastaavia sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä. Nämä tietohallintopalvelut ovat toimialariippuvaisia tietohallintopalveluja erotuksena toimialariippumattomista perustietotekniikan palveluista, joita Valtori-palvelukeskus hoitaa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:n nojalla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n 3 momentissa säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamiehen toimivallasta ELY-keskusten sekä TE-toimistojen hallintoasioiden esittelyssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin seuraavista hallintoasioista, jotka kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee ratkaistavaksi 1) toimintamenojen käyttösuunnitelman kullekin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä työ- ja elinkeinotoimistolle; 2) virkanimitykset ja työsuhteeseen ottamista koskevat päätökset palvelussuhteeseen liittyvät päätökset sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tai työ- ja elinkeinotoimistolle, jonka virkaan henkilö nimitetään tai jonka työsuhteeseen henkilö otetaan; 3) muut kuin virkavapautta koskevat palvelussuhteeseen liittyvät päätökset sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tai työ- ja elinkeinotoimistolle, johon päätöksen kohteena oleva henkilö on palvelussuhteessa, työ ja elinkeinotoimiston johtajan osalta kuitenkin asianomaista työ- ja elinkeinotoimistoa ohjaavalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle; 4) kanteluasioita koskevat vastaukset sille tai niille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille, joita kantelu koskee, ellei niistä muualla lainsäädännössä toisin säädetä.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen maksatustehtävät

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöjen tasapuolisen kohtelun, asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja tehtävien valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset ohjeet tehtäväkseen säädetyissä kehittämis- ja hallintoasioissa sekä avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevissa tehtävissä.

Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa lisäksi julkisen vallan käytön piiriin kuuluvia maksatustehtäviä. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskuksen suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämän valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskuksen lisäksi myös valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus voi hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen erityislainsäädännön nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään.

Erityislainsäädännön nojalla kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa seuraavat maksatustehtävät. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 8 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus maksaa TE-toimiston myöntämät tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset sekä seuraa valtion virastoille tai laitoksille osoitettujen määrärahojen käyttöä. Näihin tukiin ja avustuksiin kuuluvat palkkatuet, starttirahat, lisätuet ja yritysten kehittämispalvelua koskevat

avustukset. Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa myös näiden avustusten takaisinperintää koskevat tehtävät.

Kehittämis- ja hallintokeskus maksaa erityislainsäädännön nojalla eräitä valtion korvauksia. Kehittämis- ja hallintokeskus maksaa valtion talousarvioin rajoissa korvauksia kunnille kotoutumisen edistämisestä annetun lain) mukaisista toimenpiteistä, kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaisen toiminnan järjestämisestä ja varustamoille merimiesten matkakustannuksista, jotka maksetaan valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista annetun lain (1068/2013) nojalla. Korvauspäätökset tehdään syntyneiden kustannusten perusteella erottamatta korvauksen myöntämis- ja maksamisprosesseja. Muita valtion korvausten maksamista koskevia tehtäviä kehittämis- ja hallintokeskuksella ovat maantielain (503/2005) mukaisten maantietoimituksessa tienpitoviranomaisen maksettavaksi määrättyjen korvausten ja tilusjärjestelykorvausten maksaminen sekä ratalain (110/2007) mukaisten ratatoimituksessa ja yksityistietoimituksessa radanpitäjän maksettavaksi määrättyjen korvausten ja tilusjärjestelykorvausten maksaminen. Maantielain ja ratalain mukaisissa tehtävissä kehittämis- ja hallintokeskus ei käytä julkista valtaa vaan hoitaa valtion maksuliikennettä.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen muut tehtävät

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus toimii siviilipalveluslain 7 §:n mukaisesti siviilipalveluslain (1446/2007) 7 §:n 2 momentin mukaisesti siviilipalveluskeskuksena. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 30 §:n 2 momentin mukaan siviilipalveluskeskus on kehittämis- ja hallintokeskuksen erillisyksikkö.

2.1.5 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 2 §:n mukaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tarjoavat TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä kyseisen lain mukaiset tuet ja korvaukset, esimerkiksi palkkatuki ja starttiraha.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden tarpeisiin ja muutosten ennakointiin. TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus tai ELY-keskus ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen, jonka perusteella tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta ja edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä tai kehittymistä. Julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjotaan asiakkaiden omatoimisesti käytettävinä palveluina ja henkilökohtaisena palveluna.

Palvelukanavia ovat Oma asiointi -verkkopalvelu, puhelinpalvelu sekä käyntiasiointi TE-toimistossa. Noin 53 prosenttia vuosina 2015–2016 TE-toimiston kanssa asioineista henkilöistä käytti verkkopalvelua vähintään kerran asiointiin. Vuonna 2015 TE-toimistojen asiakastie-

tojärjestelmään kirjautui noin 6,7 miljoonaa yhteydenottoa, joista noin 21 prosenttia tapahtui verkkopalvelun kautta. Puhelut ja videopuhelut ovat yhteydenottomäärissä hieman verkkopalvelua yleisempiä ja muut kirjalliset yhteydenotot (sähköposti, kirje ja tekstiviesti) hieman verkkoyhteydenottoja harvinaisempia. Toimistossa asiointien määrä on vähentynyt vuodesta 2015 etenkin ennalta sopimattomien tapaamisten osalta. Henkilökohtaisen tapaamisen osuus asiakkaan ja TE-toimiston välisistä yhteydenotoista oli noin 11 prosenttia vuonna 2015.

Vuonna 2010 kaikista koko maassa aloitetuista työnhakujaksoista 25 prosenttia aloitettiin verkkopalvelun kautta. Tammi-elokuussa 2016 vastaava osuus oli noin 80 prosenttia. Verkkopalveluiden osuus työnhaun aloituksissa on kasvanut edellä mainitulla aikavälillä vuosittain. Työnhaun muutoksista tai päättämisistä ilmoitetaan verkossa harvemmin. Tammi-marraskuussa 2016 työnhaun muutoksista 35 prosenttia ilmoitettiin verkossa ja 42 prosenttia työn haun päättämisistä. Myös eri työvoimapalveluissa on eroja verkkopalvelun hyödyntämisessä. Esimerkiksi tammi-marraskuussa 2016 starttirahan maksatushakemuksista 98 prosenttia tehtiin verkossa, kun palkkatuen maksatushakemuksista 42 prosenttia tehtiin verkossa. Verkkopalvelun hyödyntämisessä on tyypillisesti myös alueellisia eroja. Esimerkiksi työnhaun aloituksissa eniten verkkopalvelua käytetään Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla (noin 85 prosenttia työnhakijoista) ja vähiten Kaakkois-Suomessa (noin 70 prosenttia työnhakijoista).

TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus voivat tuottaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalla. Valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokassa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitettujen määrärahojen (työllisyysmäärärahat) avulla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Ostopalveluina hankitaan asiantuntija-arviointeja, valmennuksia, koulutuskokeiluja, työvoimakoulutusta ja yrityksen kehittämispalveluita.

Lain 1 luvun 6 §:n mukaan henkilöasiakkaalle tarjottavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat maksuttomia. Työnvälityksen maksukiellosta säädetään lain 12 luvun 5 §:ssä. Työnantajalle tarjottavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat maksuttomia lukuun ottamatta yhteishankintakoulutusta. Yrityksille tarjottavat yritystoiminnan kehittämispalvelut ovat maksullisia.

TE-toimisto rekisteröi henkilöasiakkaan pyynnöstä työnhaun TE-toimiston asiakastietojärjestelmään, haastattelee asiakkaan, laatii työttömälle työnhakijalle tai muutosturvan piiriin kuuluvalle työnhakijalle työllistymissuunnitelman yhdessä asiakkaan kanssa ja tarjoaa työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja ja koulutusta sekä muita palvelutarpeen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman mukaisia palveluja.

Työnhakijan ensimmäinen haastattelu järjestetään työnhaun jatkuttua kaksi viikkoa ja myöhemmät haastattelut palvelutarpeen mukaisesti, kuitenkin aina työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolme kuukautta. Haastattelun yhteydessä laaditaan tai tarkistetaan työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma ja tarjotaan työnhakijalle työtä, koulutusta tai muita palvelutarpeen mukaisia palveluja.

Työnvälityspalveluna työ- ja elinkeinoviranomainen julkaisee ja välittää tietoja avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista työnantajan toimeksiannon mukaisesti. TE-toimisto etsii ja esittelee työnantajalle tämän kanssa sovitulla tavalla työnhakijoita, jotka ovat sopivia avoimeen työ-

paikkaan. TE-toimisto etsii ja tarjoaa työnhakijalle sopivia työpaikkoja ja arvioi työpaikan sopivuuden työnhakijalle.

Tieto- ja neuvontapalveluna TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus välittävät tietoa ja antavat neuvontaa avoimista työpaikoista ja työnhausta; työvoiman saatavuudesta ja hankinnasta; koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista; työmarkkinoista, aloista ja ammateista; yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista; sekä muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista.

Lisäksi TE-toimisto ja ELY-keskus voivat hankkia asiantuntija-arviointeja henkilöasiakkaan osaamisen, ammattitaidon, soveltuvuuden sekä työ-, yritystoiminta- ja koulutusvaihtoehtojen selvittämiseksi, ura-ohjausta henkilöasiakkaan tukemiseksi ammatinvalinnassa, ammatillisessa kehittymisessä, työelämään sijoittumisessa ja elinikäisessä oppimisessa, työ- ja elinkeinotoimisto voi tarjota henkilöasiakkaalle työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja työhönvalmennusta. TE-toimisto voi ohjata henkilöasiakkaan koulutus- tai työkokeiluun.

TE-toimisto tarjoaa myös työvoimakoulutusta. Työvoimakoulutukset toteutetaan kilpailuttamalla palveluntuottajia. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2012) 1 §:ssä säädetään julkisia työvoima- ja yrityspalveluja hankkivasta viranomaisesta. Pykälän mukaan ELY-keskus vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. TE-toimisto voi hankkia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ELY-keskuksen määräämissä rajoissa. ELY-keskukset ja TE-toimistot voivat myös yhdessä suorittaa hankintoja. Työvoimakoulutus voidaan julkisesta työ-voima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 7 §:n mukaan toteuttaa myös yhdessä työnantajan, yrittäjäksi aikovan henkilön toimeksiantajan tai yrittäjyysoikeudet luovuttavan yrityksen kanssa (ns. yhteishankintakoulutus).

TE-toimisto voi sopia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa työnhakijan omaehtoisesta työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta. Opiskelua tukemalla tuetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvataan ammattitaitoisen työvoiman saantia. Omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksistä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun mukaan TE-toimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin palkkatukea työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatuen myöntäminen lähtee aina työttömän työnhakijan tarpeista, vaikka tuki myönnetään työnantajalle. TE-toimisto voi osoittaa valtion virastolle tai laitokselle määrärahoja työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin.

Lain 8 luvun mukaan TE-toimisto voi myöntää yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalveluna starttirahaa yrittäjäksi ryhtyvän henkilöasiakkaan toimeentulon turvaamiseksi yritystoiminnan käynnistämis- ja vakiinnuttamisvaiheessa. ELY-keskus ja TE-toimisto voivat tuottaa tai hankkia pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille) yritystoiminnan kehittämispalveluina koulutuspalveluja sekä asiantuntijapalveluja pk-yrityksen kehittämistarpeiden arvioimiseksi, kehittämissuunnitelman laatimiseksi, suunnitelman toteuttamisen tukemiseksi ja pk-yritysten verkostoitumisen tukemiseksi.

Lain 10 luvussa säädetään harkinnanvaraisista etuuksista, joita TE-toimisto voi myöntää. Työttömälle työnhakijalle, joka hakee työhön ja työttömälle henkilöasiakkaalle, joka hakeutuu työvoimakoulutukseen, valmennukseen tai kokeiluun taikka osallistuu ELY-keskuksen tai TE-toimiston hankkimaan asiantuntija-arviointiin, voidaan myöntää korvausta matka- ja yöpymiskustannuksista.

TE-toimisto voi myöntää työolosuhteiden järjestelytukea työnantajalle, jos työhön palkattavan tai työssä olevan henkilön vamma tai sairaus edellyttää työvälineiden hankkimista tai työpaikalla tehtäviä työnantajalle taloudellisti merkittäviä muutoksia. Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan myöntää myös korvaamaan toisen työntekijän antamaa apua. Harkinnanvaraisten korvausten korvausperusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lain 11 luvun perusteella työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. Tässä tarkoitetun työttömän työnhakijan kotikunta on velvollinen TE-toimiston osoituksesta järjestämään työttömälle työntekomahdollisuuden, ellei työnhakija työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä. Kunnalla on tällöin oikeus saada palkkatukea velvoitteensa mukaisesti työllistämistään työntekijöistä. Kunnalle maksetaan myös lisätukea sen perusteella, kuinka suuren osuuden alueensa työvoimasta kunta on keskimäärin kuukauden aikana palkannut palkkatuella.

Lain 12 luvussa säädetään TE-toimiston ja ELY-keskusten tehtävistä julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanemiseksi ja siihen liittyvästä yhteistyöstä. Viranomaisten ja sidosryhmien yhteistyöstä työvoima- ja yrityspalvelu -neuvottelukunnassa (TY-neuvottelukunta) säädetään luvun 1 §:ssä, TE-toimiston palvelutarpeen kartoittaminen, avustamista ja resurssien varaamista koskevista muutosturvatehtävistä irtisanomistilanteessa luvun 3 §:ssä.

Kehittämis- ja hallintokeskus maksaa TE-toimiston myöntämät edellä mainitut tuet ja korvaukset sekä seuraa valtion virastoille tai laitoksille osoitettujen määrärahojen käyttöä. Kehittämis- ja hallintokeskus toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena perittäessä takaisin tukea tai korvausta.

Työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen

Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n mukaan TE-toimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin 11 luvun 4 §:ssä säädetään. TE-toimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon muun muassa 2 luvussa säädetyistä etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, 2 a luvussa säädetystä työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä, työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavasta etuudesta, josta säädetään 10 luvussa sekä työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 24 ja 25 §:ssä.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voi muun muassa antaa työvoimapoliittisen lausunnon sellaisista etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, joihin ei liity työvoimapoliittista harkintaa, muuttaa työmarkkinatuesta annetun lausunnon koskemaan

oikeutta työttömyyspäivärahaan, siirtää TE-toimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon toiselle etuutta maksavalle laitokselle tai korjata TE-toimiston lausunnossa olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen.

Vuorotteluvapaalain mukaan vuorottelukorvauksen maksaa Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon vuorottelukorvauksen edellytyksistä. Vuorotteluvapaalain 17 §:n mukaan sitova työvoimapoliittinen lausunto annetaan työssäoloedellytyksestä, vuorottelijan yläikärajasta, vuorotteluvapaan kestosta, vuorottelusopimuksen ja sijaisen palkkaamista koskevan selvityksen toimittamisesta sekä sijaisen edellytysten täyttymisestä. Lisäksi sitova lausunto annetaan vuorottelijan yritystoiminnasta ja vuorottelukorvauksen takaisinperinnän edellytyksistä.

Nykyisin TE-toimistolle ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle kuuluvien työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyvien tehtävien järjestäminen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksessa valmistellaan erikseen.

2.1.6 Kuntien tehtävät työttömien palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa

Kunnilla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämiseen tai tuottamiseen lukuun ottamatta pitkään työttömänä olleiden ikääntyneiden työllistämisvelvoitetta, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä. Kunnat osallistuvat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen tarjoamalla työttömille palkkatuettua työtä ja työkokeilumahdollisuuksia. Kunnat myös tuottavat kunnan yleistoimivaltaan perustuvia vapaaehtoisesti tuotettuja palveluja työttömille.

Kunnat ja kuntayhtymät tarjosivat palkkatuettua työtä vuonna 2014 noin 19 000 työttömälle ja vuonna 2015 noin 16 000 työttömälle, mikä on vastannut vuosittain noin 30 prosentin osuutta kaikesta palkkatuetusta työstä. Vuosina 2014 ja 2015 kunnat ja kuntayhtymät toimivat työkokeilun järjestäjänä noin 12 000 työttömälle (25 % työkokeilupaikoista).

Kunnilla on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu. Kunnalla on velvollisuus järjestää osana sosiaalipalvelua pitkään työttömänä olleille kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaista kuntouttavaa työtoimintaa tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä, jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan kunnan on huolehdittava työttömien terveystarkastuksista. Lain mukaan kunnan on järjestettävä tarpeelliset terveystarkastukset alueensa asukkaille heidän terveytensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi ja edistämiseksi. Terveysneuvonta ja -tarkastukset on järjestettävä myös opiskelu- ja työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille.

Kunnat ja kuntayhtymät järjestävät myös sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaista (519/1977) työtoimintaa ja työhönvalmennusta.

Kuntien työllistymistä tukevat palvelut ja niiden organisointi kunnissa

Lainsäädäntöön perustuvien tehtävien lisäksi kunnat tuottavat omaehtoisesti työllistymistä tukevia palveluja. Työnantajille kunnat tarjoavat rekrytointiin liittyviä palveluja (muun muassa neuvonta, potentiaalisten työntekijöiden esittely, avustaminen työsopimusten ja palkkatukihakemusten laadinnassa, rekrytointitapahtumien järjestäminen tai niissä mukana olo, työvalmentajien tarjoaminen tuella palkattujen tueksi). Kunnat etsivät niin sanottuja piilotyöpaikkoja, työkokeilupaikkoja ja palkkatuettuja työmahdollisuuksia. Lisäksi kunnat etsivät jatkomahdollisuuksia kunnassa palkkatuetussa työssä, työkokeilussa ja kuntouttavassa työtoiminnassa oleville. Kunnat myös ohjaavat työttömiä koulutukseen ja tarjoavat lyhytkestoista koulutusta tai avustavat eläke-edellytysten selvittämisessä.

Vaikeimmin työllistettävien työvoimapalvelun järjestämisvastuun siirtoa selvittänyt työryhmä teki syksyllä 2015 Manner-Suomen kunnille kyselyn työllisyyden hoitoon liittyvien tehtävien organisoinnista ja resursoinnista sekä palvelurakenteesta. Kyselyyn vastasi 207 kuntaa ja kyselyn vastausprosentti oli noin 70. Vastausten perusteella lähes puolet kyselyyn vastanneista kunnista eli noin sata kuntaa maksoi työnantajille palkkauskustannuksiin kuntalisää. Kuntalisän maksaminen on useimmiten sidoksissa työ- ja elinkeinotoimiston työnantajalle myöntämään palkkatukeen. Kuntalisää maksettiin yleisimmin kolmannen sektorin toimijoille, mutta suurin osa kuntalisää maksavista kunnista myönsi sitä myös yrityksille. Lisäksi kunnat avustavat taloudellisesti työttömien yhdistyksiä ja muita työttömille palveluja tuottavia yhdistyksiä. Useimmiten avustuksia myönnetään yhdistysten tilavuokriin, mutta myös palkkauskustannuksiin.

Noin puolessa syksyllä 2015 tehtyyn kyselyyn vastanneista kunnista oli yksikkö, joka vastaa keskitetysti työllisyyden hoidosta. Yksiköt sijoittuivat useimmiten kunnan keskus- tai konsernihallintoon, perusturvaan, sosiaalitoimeen tai hyvinvointipalveluihin. Jos kunnassa ei ollut erillistä työllisyyden hoidon yksikköä, työllisyyden hoidosta vastaavat viranhaltijat sijoittuivat useimmiten edellä mainittuihin hallintokuntiin.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa työskenteli tammi-syyskuussa 2015 julkisten työvoima- ja yritys-palvelujen tuottamiseen (niin sanotut työnsuunnittelijan tehtävät) ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä sekä kunnan omaehtoisesti tuottamissa lainsäädäntöön sisältymättömissä tehtävissä yhteensä noin 2 300 henkilöä. Näistä noin 45 prosenttia (noin 1000 henkilöä) työskenteli kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä, noin 30 prosenttia (noin 700 henkilöä) julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen liittyvissä tehtävissä ja noin 25 prosenttia (noin 600 henkilöä) kunnan omaehtoiseen palvelutuotantoon liittyvissä tehtävissä. Kokonaan kunnan omalla rahoituksella palkattuja henkilöstöstä oli noin 1 250, osittain työllisyysmäärärahoilla palkattuja noin 700 ja hankerahoituksella palkattuja noin 350.

Kyselyyn vastanneista kunnista noin 140 omistaa työpajan tai muun työllisyyspalveluja tuottavan yksikön. Suurin osa yksiköistä on nuorten työpajoja. Noin kolmanneksella vastanneista kunnista on ohjauksessaan säätiö tai yhdistys, joka tuottaa työllisyyspalveluja ja noin 80 kunnalla oli kyselyaikana kumppanuus- tai yhteistyösopimus työllistymistä edistäviä palveluja tuottavien tahojen kanssa.

Kuntien vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta

Kunnat ovat vuodesta 2006 lähtien rahoittaneet osan työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta. Voimassa olevan työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä. Edellä mainitun jälkeiseltä työttömyysajalta työmarkkinatuki rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyden perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päivältä. Tämän jälkeiseltä työttömyysajalta rahoitusvastuu jakaantuu siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoituksesta. Valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n mukaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta.

Vuosina 2006−2014 työttömyyden ajalta maksettava työmarkkinatuki rahoitettiin puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista sen jälkeen, kun henkilölle oli maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää.

Vuonna 2016 kuntien osuus työttömyyden perusteella maksettavasta työmarkkinatuesta on ollut keskimäärin noin 36 miljoonaa euroa kuukaudessa.

2.1.7 Maahanmuutto ja kotoutumisen edistäminen

Maahanmuuton yleiskuva

Vuoden 2016 lopussa Suomessa asui vakinaisesti Tilastokeskuksen mukaan noin 240 000 ulkomaan kansalaista ja 350 000 ulkomailla syntynyttä henkilöä. Ulkomaan kansalaisten maahanmuutto kaksinkertaistui noin kymmenestä tuhannesta kahteenkymmeneen tuhanteen vuodessa vuosina 2000–2010, minkä jälkeen kasvu on tasaantunut. Vuonna 2015 Suomeen muutti 21 400 ulkomaan kansalaista.

Suomeen suuntautuva maahanmuutto on moniin EU-maihin verrattuna poikkeuksellisen eurooppalaisvaltaista. Yli puolet (56 %) Suomeen muuttavista henkilöistä saapuu Euroopasta, ja EU-kansalaisten osuus maahanmuuttajista on 39 prosenttia. Aasian maiden kansalaisten osuus maahanmuuttajista oli vuonna 2015 reilu neljännes (28 %) ja afrikkalaisten kymmenesosa (10 %).

Maahanmuuttoviraston lupatilastojen mukaan Suomeen saavutaan EU:n ulkopuolisista maista ennen kaikkea perhesyiden, opiskelun ja työn vuoksi. Kansainvälisen suojelun perusteella on tyypillisesti myönnetty noin kymmenesosa oleskeluluvista. Vuonna 2015 kasvaneen turvapaikanhaun myötä vuonna 2016 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien (noin 8 000 oleskelulupaa) osuus nousi vajaaseen kolmannekseen (29 %) kaikista myönteisistä oleskelulupapäätöksistä. Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä on tasaantunut edellisten vuosien tasolle.

Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Tällä hetkellä lähes puolet vieraskielisestä väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla, jossa yhdessä Turun ja Tampereen seutujen kanssa asuu 80 prosenttia Suomen maahanmuuttajaväestöstä. Vuonna 2016 koko maan vieraskielisestä väestöstä 26 prosenttia asui

Helsingissä ja 49 prosenttia pääkaupunkiseudulla. Vuonna 2015 Espoossa vieraskielisiä asukkaita oli 13 prosenttia ja Helsingissä ja Vantaalla noin 14 prosenttia. Muualla Suomessa vieraskielisten osuus oli noin neljä prosenttia väestöstä vuonna 2016. Vuonna 2030 Helsingin seudulla asuu kaupungin väestöennusteen mukaan jo noin 350 000 vieraskielistä.

Kotouttamisen viranomaistehtävät

ELY-keskuksen kotouttamiseen liittyvät tehtävät

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 37 §:n ELY-keskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotouttamiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan: 1) kotouttamisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta; 2) kuntien tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä; 3) työ- ja elinkeinotoimistojen ohjaus, neuvonta, tukeminen ja osaamisen kehittäminen kotouttamisessa ja työllistymisen edistämisessä; 4) työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta; 5) 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano; 6) ilman huoltajaa maassa asuville lapsille ja nuorille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopiminen ja niiden toiminnan valvonta; 7) hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen; 8) muut sille tässä laissa erikseen säädetyt tehtävät.

ELY-keskus tukee toimialueensa kuntien kotouttamisohjelmien laadintaa ja seuraa niiden toteuttamista. ELY-keskus toimittaa työ- ja elinkeinoministeriölle vuosittain tiedot alueensa kotouttamisohjelmista ja niiden toimeenpanosta.

Kukin ELY-keskus osoittaa pakolaisaseman ja kansainvälistä suojelua saavan henkilön sekä hänen perheenjäsenensä kuntaan, jonka kanssa ELY-keskus on tehnyt sopimuksen kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 60 §:n mukaan ELY-keskus pitää kuntaanosoitusrekisteriä, joka on lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamista varten pidettävä henkilörekisteri.

TE-toimiston kotouttamiseen liittyvät tehtävät

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 40 §:n mukaan TE-toimisto vastaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävistä ja tukevista työvoimapalveluista ja muista toimenpiteistä työnhakijana oleville maahanmuuttajille sekä muista sille tässä laissa osoitetuista tehtävistä.

Lain 8 §:n mukaan kunnan, TE-toimiston sekä muiden viranomaisten on annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Lain 10 §:n mukaan TE-toimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työtön työnhakija. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Alkukartoitus käynnistetään kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. TE-

toimisto tai kunta, joka on järjestänyt alkukartoituksen, ohjaa maahanmuuttajan tarvittaessa saamaan muun viranomaisen tai palvelujen järjestäjän palveluita. Ohjaamisessa on tehtävä yhteistyötä palvelujen järjestäjän kanssa.

Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja 11 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua tai muita toimenpiteitä kotoutumisensa tueksi.

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan yksilöllinen suunnitelma niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan.

Suomen tai ruotsin kielen opiskelun lisäksi kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia maahanmuuttajan oman äidinkielen opetuksesta, yhteiskuntaan perehdyttävästä opetuksesta, luku- ja kirjoitustaidon sekä perusopetusta täydentävästä opetuksesta, kotoutumiskoulutuksesta ja muista kotoutumista yksilöllisesti edistävistä toimenpiteistä.

Lain 14 §:n mukaan TE-toimisto sopii kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan kanssa koulutuksesta, työnhausta ja sen tavoitteista sekä työnhakua tukevista ja työllistymistä edistävistä toimenpiteistä ja palveluista. Kunnan tai TE-toimiston, joka laatii maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman, on lain 17 §:n mukaan selvitettävä maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet kirjallisesti ja maahanmuuttajan pyynnöstä suullisesti siten, että hän ne ymmärtää.

Kotoutumissuunnitelman laatineen kunnan tai TE-toimiston on aktiivisesti tarjottava maahanmuuttajalle tämän kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ja palveluja käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Lain 18 §:ssä kunta ja TE-toimisto velvoitetaan seuraamaan ja kotoutumissuunnitelman toteutumista. Työ- ja elinkeinotoimiston on tarkistettava kotoutumissuunnitelma julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla tai osapuolten sitä erikseen pyytäessä.

2.1.8 Työvoima- ja yrityspalvelujen hankinta

Vuonna 2015 työvoima- ja yrityspalveluita hankittiin arviolta noin 280 miljoonalla eurolla, mistä valmennusten ja koulutusten osuus oli reilut 269 miljoonaa euroa, yritys- ja kehittämispalveluiden osuus 7–9 miljoonaa euroa, starttirahaselvitysten ja muiden toimenpiteiden osuus 3–5 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 alusta tutkintotavoitteisesta työvoimapoliittisesta koulutuksesta noin 90 miljoonaa siirtyi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alalle. Eniten hankintoja euromääräisesti mitattuna tehtiin Uudenmaan ELY-keskuksessa (reilut 50 miljoonaa euroa) ja vähiten Kainuussa (noin puoli miljoonaa euroa). Palveluntuottajilta hankitaan muun muassa työnhakuvalmennuksia, FEC- ja rekrytointikoulutusta sekä yrittäjyysvalmennusta.

Taulukko. Työvoima- ja yrityspalvelujen hankinta vuonna 2015 (milj.euroa)

	Valmennukset ja koulutukset	Yritys- ja kehittämispalvelut	Starttirahat ja muut	Yhteensä
Vuosi 2015	269 milj. euroa	7−9 milj. euroa	3−5 milj. euroa	280 milj.euroa

Vuonna 2015 työvoimahallinto osti työvoima- ja yrityspalveluita yli viidellä miljoonalla eurolla 18 palveluntuottajalta. Näistä palveluntuottajista 14 oli julkisomisteisia. Yhteensä työvoima- ja yrityspalveluissa eri palveluntuottajia, joilta palveluita ostettiin, oli valtakunnallisesti reilut 500, joista noin 340 oli yrityksiä ja 130 julkisomisteisia organisaatioita. Keskimäärin yhdeltä toimijalta hankintoja tehtiin noin 530 000 eurolla. Kaikista työvoima- ja yrityspalveluiden ostoihin käytetyistä määrärahoista vuonna 2015 arviolta 59 prosenttia kohdistui julkisomisteisille palveluntuottajille, 39 prosenttia yrityksille ja 2 prosenttia kolmannen sektorin toimijoille. Palveluntuottajista, joilta hankintoja on tehty, puolestaan noin 65 prosenttia on yrityksiä ja 25 prosenttia julkisomisteisia. Julkisomisteisilta palveluntuottajilta ostetaan siis tyypillisesti suuremmalla rahamäärällä palveluita verrattuna yrityksiin. Kehittämispalveluita hankitaan lähes ainoastaan yrityksiltä, kun julkisomisteiset palveluntuottajat ovat keskittyneet koulutusten ja valmennusten tuottamiseen, mikä osin selittää julkisomisteisten suurta osuutta käytetystä rahamäärästä. Myös yksityisistä toimijoista lähes 60 prosenttia tuottaa koulutuksia.

Niistä palveluntuottajista, joiden liikevaihto oli tiedossa, keskimääräinen liikevaihto oli noin 2,1 miljoona euroa. Alan liikevaihto painottuu suurille yrityksille. Edellä mainittua liikevaihdon keskiarvoa suuremman liikevaihdon toimijoita oli noin 16 prosenttia, kun alle 200 000 euron liikevaihdolla toimineita yrityksiä oli noin 40 prosenttia. Työvoimahallinnon ostot muodostivat em. toimijoiden liikevaihdosta arviolta 13 prosenttia. Noin viidenneksen palveluntuottajista arvioidaan olevan sellaisia, joiden liikevaihdosta yli puolet muodostuu työvoimahallinnon ostoista.

Osa julkisomisteisista palveluntuottajista on todennäköisesti julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016), jäljempänä hankintalain, mukaisia sidosyksikköjä. Hankintayksikkö on julkinen toimija, joka on velvollinen noudattamaan hankinnoissaan hankintalakia. Mikä tahansa hankinnan tekijä on hankintalain tarkoittama hankintayksikkö, jos se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta joltakin julkiselta hankintayksiköltä. Hankintayksiköillä on kilpailuttamisvelvollisuus. Hankintalakia ei kuitenkaan sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee omalta sidosyksiköltään. Palvelun voi ostaa suoraan kilpailuttamatta. Hankintalain määrittelyn mukaan in house eli sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä toimijaa, yleisimmin osakeyhtiötä. Sidosyksikön pitää olla myös oman päätöksentekonsa kannalta itsenäinen. Sidosyksikön omistuksen on oltava kokonaan hankintayksiköllä eli yksityistä omistusta ei saa olla lainkaan. Lisäksi sidosyksikön on harjoitettava suurin osa liiketoiminnastaan hankintayksikölle. Vuodesta 2019 tuo osuus on 95 prosenttia liikevaihdosta.

Kotoutumiskoulutus ja sen hankinta

Laissa kotoutumisen edistämisestä säädetään kotoutumiskoulutuksesta. Kotoutumiskoulutus on keskeinen kotoutumista edistävä palvelu, jonka tarkoituksena on edistää kotoutumisen

edellytyksiä: suomen/ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan opetushallituksen antamia Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita sekä Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteita.

Kotoutumiskoulutuksessa on vuosina 2006−2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 ulkomaalaista työtöntä työnhakijaa. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä kotoutumiskoulutuksen aloittaneita oli vuonna 2016 vähän yli 13 000, joista noin kolmannes Uudellamaalla. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistujista on tyypillisesti ollut noin 60 prosenttia. Vuonna 2016 naisten osuus oli hieman pienempi, 55 prosenttia, mikä heijastaa vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden sukupuolirakennetta.

Kotoutumiskoulutuksen resursseja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin maahanmuuttajaväestön määrää, minkä seurauksena koulutukseen pääsy on nopeutunut verrattuna aiempiin vuosiin. Vuonna 2016 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutukseen odotettiin keskimäärin noin 2,5 kuukautta. Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2016 talousarviossa oli 90,48 milj. euroa.

Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 40,05 euroa/opiskelijatyöpäivä vuonna 2016. Hankintahinnat määräytyvät tarjouskilpailuissa markkinoilla koulutushankintakohtaisesti. Kotoutumiskoulutusta annetaan enintään 60 opintoviikkoa. Vuodesta 2016 lähtien kotoutumiskoulutuksen hankintahintaan on sisältynyt myös arvonlisäveron (24 %) osuus. Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2016 yhteensä runsaat 1,84 milj. opiskelijatyöpäivää, josta aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta oli 9,7 %.

Työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmästä (OPAL) saadun tiedon mukaan vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista 88,1 % katsoi koulutuksen onnistuneen erinomaisesti tai hyvin.

Kotoutumiskoulutukseen osallistuu niin luku- ja kirjoitustaidottomia kuin korkeastikin koulutettuja maahanmuuttajia. ELY-keskukset vastaavat työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, mikä mahdollistaa kotoutumiskoulutuksen hankkimisen monipuolisesti vastaamaan alueen maahanmuuttajaväestön tarpeita. Joillakin ELY-alueilla kotoutumiskoulutusta on vuonna 2016 ryhdytty toteuttamaan myös verkkokoulutuksena.

Kotoutumiskoulutuksen määrärahoja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin tarvetta, ja vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen pääsikin aloittamaan ilman merkittäviä viiveitä. Maakuntauudistuksessa myös momentin 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2 v) määräraha, joka sisältää työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osoitetun määrärahan, siirtyisi osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Momentin 32.30.51 määrärahasta kotoutumiskoulutukseen arvioidaan kohdennettavan vuonna 2019 noin 58,2 miljoonaa euroa. Maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen kohdennettavan ns. kasvupalvelurahoituksen jakokriteereitä olisivat työttömät työnhakijat, työttömyysaste ja yritysten toimipaikat. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

2.1.9 Valtakunnallisia yrityspalveluiden tuottajia

Merkittäviä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisia yrityspalveluiden tuottajia ovat, Finnvera, Tesi ja Business Finland.

Innovaatiorahoituskeskus Business Finland on yritysten, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten haastavien tutkimus- ja kehitysprojektien ja innovaatiotoiminnan rahoittaja. Business Finland tehtävänä on edistää innovaatioiden, uuden teknologian sekä liiketoiminnan kehittämistä, tuloksellisia innovaatio- ja kokeiluympäristöjä sekä innovaatiokyvykkyyttä, tutkimus- ja innovaatiotoimintaa ja sen tulosten hyödyntämistä, suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja viennin kasvua, ulkomaisten investointien kohdistamista Suomeen, Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua sekä aikaisen vaiheen pääomasijoitusmarkkinan kehittymistä. Business Finlandin toimintaa säätelee laki Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä(1146/2017) sekä valtioneuvoston asetus Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1147/2017).

Business Finland rahoittaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa (tki-toimintaa) avustuksilla ja lainoilla. Avustuksia myönnetään pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) sekä suuryritysten tutkimuksellisiin projekteihin sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen elinkeinoelämää hyödyttäviin tutkimushankkeisiin. Lainoja myönnetään tuotteita ja menetelmiä kehittävään tki-toimintaan sekä pilotointiin. Tavoitteena on nopeuttaa elinkeinoelämän uudistumista ja uutta osaamista, kannustaa riskipitoiseen tki-toimintaan sekä vahvistaa yritysten kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Toiminnan pitkän tähtäimen tavoitteena on kansantalouden uudistuminen ja tuottavuuden kasvu.

Tki-rahoitusta myönnetään komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, valtioneuvoston asetus tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoitusta koskevan asetuksen (1444/2014) ja komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (vähämerkityksellistä tukea koskevan ns. de minimistukiasetuksen) (EY 1407/2013) mukaisesti. Tukitaso riippuu hankkeen tutkimuksellisuudesta, riskitasosta, tulosten hyödyntämisen aikajänteestä sekä yrityksen koosta ja rahoitustilanteesta.

Vuonna 2016 Tekesillä (nykyisin Business Finland) oli käytettävissä avustusvaltuuksia 271 milj. (sisältää myös pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankerahoituksen), joista yrityksille kohdennettiin noin 174 milj. ja tutkimukseen 81 milj. euroa. Yrityksille oli myönnettävissä riskirahoituksena lainavaltuuksia 147 miljoonaa euroa.

Business Finlandin rahoitusasiakkaina on vuosittain noin 3 000 yritystä ja 50 korkeakoulua ja tutkimuslaitosta. Projektirahoitukseen oli vuonna 2016 käytettävissä noin 450 miljoonaa euroa, jonka avulla toteutettiin arviolta noin 2 000 tutkimus- ja kehitysprojektia.

Business Finland Oy

Business Finland Oy (ent. Finpro Oy) on valtion erityistehtävää hoitava osakeyhtiö, jonka toiminnan tavoitteena on luoda kansainvälistä kasvua. Business Finland Oy:n tehtävänä on mm. edistää yritysten innovaatiotoimintaa, elinkeinoelämän uudistumista tukevaa tutkimus- ja

kehitystoimintaa, yritysten ja tutkimusorganisaatioiden välistä yhteistyötä, kansainvälistymistä, Suomeen suuntautuvaa ulkomaista matkailua ja Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja.

Business Finland Oy:n palvelut tuotetaan kotimaan ja ulkomaan toimipisteiden muodostamassa maailmanlaajuisessa verkostossa keskeisenä osana Team Finland -yhteistyötä ja -verkostoa. Business Finland Oy:n 280 asiantuntijaa toimivat maailmalla 37 vientikeskuksessa 31 maassa ja 16 toimistossa Suomessa. Business Finland Oy:n (ent. Finpro Oy) neuvontapalvelujen piirissä oli vuonna 2015 noin 3 000 yritystä, joista pk-yritysten osuus oli 75 %. Team Finland -yritysvaltuuskuntamatkoja eri puolille maailmaa järjestettiin 24 kappaletta. Lisäksi yritysten hyödynnettäväksi toimitettiin runsaasti verkoston havainnoimia markkinamahdollisuuksia ja kasvatettiin uusia ulkomaisia matkustajavirtoja Suomeen.

Business Finland Export Finland -toiminto tuottaa yrityksille kansainvälistymisneuvontaa, tunnistaa ja jakaa tietoa kansainvälisistä liiketoimintamahdollisuuksista sekä verkottaa yrityksiä niin Suomessa kuin ulkomailla. Visit Finland vastaa matkailumaakuvan edistämisestä ja sitä tulevasta yritysten kanssa yhdessä toteutettavasta tuotemarkkinoinnista, tuotekehityksen koordinoinnista ja markkinatiedon hankinnasta. Invest in Finland tuottaa tietoa Suomesta investointikohteena sekä kehittää ja koordinoi kansallista ulkomaisten investointien hankintatyötä verkottuen alueellisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa sekä kerää ja ylläpitää tietoa ulkomaalaisomisteisista yrityksistä Suomessa.

Finnvera Oyj

Finnvera Oyj on valtion omistama erityisrahoitusyhtiö. Sen tarkoituksena on rahoituspalveluja tarjoamalla edistää ja kehittää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa sekä yritysten kansainvälistymistä ja vientitoimintaa. Yhtiön toiminta on suunnattu korjaamaan rahoituspalvelujen tarjonnassa esiintyviä puutteita. Finnvera-konserni tarjoaa asiakkailleen lainoja, takauksia ja pääomasijoituksia sekä vienninrahoituspalveluja. Pääomasijoitustoimintaa hoidetaan tytäryhtiöiden Veraventure Oy:n ja Aloitusrahasto Vera Oy:n kautta. Lisäksi Suomen Vientiluotto Oy:n vienninrahoituspalvelut ovat osa Finnveran toimintaa. Näitä palveluja ovat vientiluottojen rahoittaminen ja korontasaus. Suomen Vientiluotto Oy antaa yrityksille ja luottolaitoksille OECD-ehtoisiin vienti- ja alusluottoihin liittyviä korontasaus- ja vientiluottotarjouksia.

Finnveran kotimaan toimintaa ohjaavat sitä koskeva erityislainsäädäntö ja valtion asettamat elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet. Finnveran tehtävästä ja tarkoituksesta säädetään niin sanotussa Finnveran toimintalaissa (443/1998) ”Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä”.

Finnveran myöntämät lainat ja takaukset parantavat ja monipuolistavat erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta. Finnveran asiakkaina on etenkin muutostilanteissa olevia yrityksiä, joilla on edellytykset menestyä. Yhtiö tarjoaa kokonaisrahoitusratkaisuja, jotka koostuvat Finnvera-konsernin omista tuotteista sekä muiden julkisten ja yksityisten rahoittajien palvelutarjonnasta.

Yhtiön tehtävänä on korjata rahoituspalvelujen tarjonnassa esiintyviä puutteita, minkä vuoksi pääsääntönä on riskinjako muiden rahoittajien kanssa. Lainoja ja takauksia myönnetään lähes aina ilman turvaavia vakuuksia, ja rahoitus perustuu riskien ja yrityksen menestysmahdollisuuksien arviointiin sekä rahoituksella saavutettavaan vaikuttavuuteen. Finnveran toiminnalle

on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan Finnveran tulee pitkällä aikavälillä kattaa omat toimintakustannuksensa sekä vastuullaan olevat luotto- ja takaustappiot liiketoiminnasta saamillaan tuloilla.

Finnvera toimii viime kädessä valtion vastuulla ja pystyy ottamaan yksityisiä rahoituslaitoksia enemmän luottoriskejä. Valtio korvaa Finnveralle noin puolet pk-rahoituksessa syntyneistä lopullisista luottotappioista. Tästä toiminnasta luottotappiokorvauksen jälkeen aiheutuva tappio katetaan taseessa olevasta kotimaan toiminnan rahastosta. Valtioneuvoston nykyisin voimassa olevan sitoumuksen mukaan valtio korvaa uusien luottojen osalta 75 prosenttia aloittaville ja kasvuyrityksille sekä 55 prosenttia muille yrityksille myönnetystä rahoituksesta syntyneistä luottotappioista.

Suomen Teollisuussijoitus Oy

Suomen Teollisuussijoitus Oy (Tesi) on valtion kokonaan omistama erityisrahoitusyhtiö. Sen toiminnan tarkoituksena on edistää erityisesti suomalaista pientä ja keskisuurta yritystoimintaa sekä erityisin perustein suomalaisen teollisuuden rakenteellista uudistumista. Tesi toimii yhdessä kotimaisten ja ulkomaisten sijoittajien kanssa lisäten riskinottokykyä sekä pääomasijoitusosaamisen, verkostojen ja rahoituksen tarjontaa. Sijoitukset on suunnattu erityisesti kansainvälistä kasvua ja vientiä tavoitteleviin yhtiöihin sekä niihin sijoittaviin rahastoihin. Yhtiön toimintaa sääntelee Laki Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä (1352/1999), valtioneuvoston asetus Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä (54/2014).

Tesi toimii pääasiallisesti ns. rahastojen rahastona. Yhtiön pääomasijoitustoiminta on tarkoitettu korjaamaan pääomasijoitustoimialan rahoituksen tarjonnassa esiintyviä puutteita. Tesi pyrkii toiminnallaan myös kehittämään Suomen pääomasijoitusmarkkinoita ja kanavoimaan yksityistä koti- ja ulkomaista pääomaa suomalaisiin pääomasijoitusrahastoihin (mm. Euroopan investointirahasto). Tesin sijoituksista kohdistuu euromääräisesti n. ¾ pääomasijoitusrahastoihin ja uusia rahastosijoitussitoumuksia tehdään vuositasolla keskimäärin 4–6 kappaletta.

Lisäksi Tesi tekee suoria pääomasijoituksia pääosin määräaikaisten sijoitusohjelmien puitteissa ja se voi myös tehdä suoran sijoituksen erityisin teollisuuspoliittisin perustein merkittävissä hankkeissa. Yhtiö on tehnyt suoria sijoituksia suomalaisiin kasvuyrityksiin keskimäärin noin 6-12 kappaletta vuositasolla.

Tesi tekee kaikki rahoituspäätökset markkinaehtoisesti samoin ehdoin kuin muut kanssasijoittajat (rahoitus ei siis sisällä valtiontukea). Kaikissa rahoituspäätöksissä yksityisen rahoituksen osuus on vähintään 50 %. Yhtiön toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä. Tesin hallinnoitavat varat ovat noin 1 mrd euroa ja henkilöstöä on 34. Yhtiön sijoitussalkussa oli 92 rahastosijoitusta, suoria sijoituksia 48 kpl ja sijoitussalkussa yhteensä noin 600 yhtiötä (12/2016).

Team Finland -yhteistyö

Suomalaisten yritysten viennin ja Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien ja matkailun edistämiseen osallistuvien julkisten toimijoiden yhteistyötä on lisätty jo useamman vuoden ajan Team Finland -verkoston avulla. Verkosto kokoaa yhteen laajan joukon yritysten kansainvälistymistä, Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja Suomen maakuvaa

edistäviä valtiorahoitteisia toimijoita ja niiden tarjoamat palvelut. Verkostomaisen toimintatavan tarkoituksena on parantaa yrityksille tarjottavien julkisten palveluiden laatua, mutta samalla myös tehostaa viennin ja investointien edistämiseen kohdistettavien julkisten resurssien käyttöä.

Team Finland -verkostoon kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä näiden ohjauksessa olevat julkisrahoitteiset organisaatiot ja ulkomaiset toimipisteet (Business Finland Oy, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Finnvera Oyj, ELY-keskukset, Finnfund, Finnpartnership, Suomen Teollisuussijoitus Oy, VTT Oy, Patentti- ja rekisterihallitus, Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit, Suomalais-Venäläinen kauppakamari, Suomalais-Ruotsalainen kauppakamari).

Verkoston ytimessä ovat valtakunnalliset palveluntarjoajat Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, Business Finland Oy ja Finnvera. Yhteistyön keskeinen tavoite on yhteisen Team Finland -ohjelmakokonaisuuden ja asiakkuuspalvelumallin rakentaminen sekä tukipalvelujen yhdistäminen. Maailmalla Team Finland -verkostoa edustaa noin 80 paikallista tiimiä, jotka kokoavat yhteen kullakin alueella toimivat Suomen viranomaiset, julkisrahoitteiset organisaatiot sekä muut keskeiset Suomi-toimijat.

Kuhunkin ELY-keskukseen on maakunnittain nimetty Team Finland -kasvu- ja kansainvälistymiskoordinaattori, jonka keskeisenä tehtävänä on maakunnallisen palvelukokonaisuuden rakentaminen ja hankinta yhteistyössä maakunnassa toimivien julkisten ja yksityisten Team Finland -osapuolten kanssa. Ulkomailla Team Finland -verkoston ytimen muodostavat ulkoministeriön edustustot ja Business Finlandin verkosto.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Eurooppalaisten aluekehittämisjärjestelmien vertailua

Seuraavat aluekehittämisjärjestelmiä koskevat eri maiden tarkastelut on pääosin otettu ”Vallan ja vastuun uusjako; Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään” -tutkimushankkeen raportista.[1]

Alankomaat

Alankomaiden hallinto on varsin voimakkaasti keskitettyä. Kunnilla (390 kpl) ja provinsseilla (12 kpl) on periaatteellinen itsehallinto, mutta valtio säätelee ja ohjaa niiden päätöksentekoa eri tavoin. Kunnilla ja provinsseilla on varsin tiukasti rajattu verotusoikeus, ja suuren osan niiden resursseista muodostavat valtion korvamerkityt määrärahat. Valtion rahoitusohjaus on aluekehittämiseen liittyen huomattavaa. Provinssit laativat hieman Suomen maakuntakaavoja vastaavia suunnitelmia, mutta varsinainen kaavahierarkia käytännössä puuttuu tai se on hyvin

[1] Antikainen ym.: Vallan ja vastuun uusjako; Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017

epämääräinen. Valtiollinen suunnittelu on ”pehmeää”, mutta se kuitenkin ohjaa provinssien suunnittelukäytäntöjä.

Perustuslaillisesti provinssien asema on siis vahva, mutta käytännössä niiden asema on rajattu vahvan valtion, ja vahvojen kuntien ja niiden liittojen suhteen. Provinsseilla on kuitenkin aluekehittämisjärjestelmässä oleellinen rooli alueellisten kehitysvisioiden sekä rakenteellisten suunnitelmien laadinnassa sekä varsinaisia kehitystoimenpiteitä suorittavien kuntien ohjaamisessa. Provinssit valvovat kuntien budjetteja ja toimivat tärkeinä välittävinä toimijoina valtion ja edustamiensa alueiden välissä. Tästä huolimatta provinssit ovat siis heikkoja toimijoita, sillä ohjaus- ja valvontatehtävistään huolimatta niillä ei tosiasiassa ole keinoja määrätä kuntia toimimaan haluamallaan tavalla.

Verkostomainen aluekehittäminen on tiheään asutussa Alankomaissa tärkeää. Kaikilla hallintotasoilla on verkostomaisessa kehittämisessä roolinsa. Kunnat ja kuntayhtymät toimivat omilla alueillaan. Provinssien tehtävä on fasilitoida yhteistyötä kuntien välille ja avustaa kuntayhtymien muodostamisessa. Lisäksi provinssit siis laativat territoriaalisia aluesuunnitelmiaan ja käyttävät heikkoa valtaa kuntiin nähden. Valtio nostaa kehittämisverkosta tiettyjä oleellisia ja tärkeitä kohteita, joiden kehittymistä se turvaa rahoitusohjauksella. Valtio myös avustaa suuralueellisen yhteistyön syntymisessä niin kutsuttujen alueellisten lähettiläiden toimesta.

Alankomaissa provinsseilla on verotusoikeus; suuri osa muista tuloista on tarkasti valtiovallan korvamerkitsemiä. Provinssien budjetit ovat kuntiin verrattuna vaatimattomia. Noin vajaat kolme neljännestä kaikista kuntien ja provinssien tuloista kanavoituu valtiolta. Valtion rahoitus suosii suuria kaupunkiseutuja. EU:n aluekehitysvarat kanavoidaan provinssien kautta.

Iso-Britannia (Englanti)

Englannissa valta on hyvin vahvasti keskitettyä, mutta alueiden välillä on tämän suhteen merkittäviä eroja. Suuret metropoliseudut ovat neuvotelleet valtion kanssa omanlaisensa hajautussopimukset, jotka turvaavat niille muihin alueisiin verrattuna paljon enemmän päätäntävaltaa.

Kunnat ja maakunnat eivät ole itsenäisiä aluekehitystoimijoita. Ne laativat omia aluesuunnitelmiaan, jotka valtio tarkastaa ja hyväksyy. Tärkein toimintaympäristö aluekehityksen kannalta ovat niin kutsutut Local enterprise partnerships -alueet, joissa aluehallinnot ovat osallisia yhdessä alueen yritysten edustajien kanssa. Nämä LEP-alueet ovat eräänlaisia alueellisten kasvufoorumien muotoja, jotka on muodostettu vuonna 2011 vastaamaan alueellisten elinkeinojen ja taloudellisten edellytysten kehittämisestä. Yritykset ovat LEPeissä lailla määrättyinä vahvempi osapuoli. LEP-alueet saavat valtiolta resursseja käytettävikseen ja lisäksi ne vastaavat osin EU:n rakennerahastovarojen jakamisesta. LEP-alueet on muodostettu vastaamaan toiminnallisia alueita, eivätkä niiden rajat täten vastaa hallinnollisia rajauksia. Maakunnat kuuluvat monesti kahteen LEP-alueeseen, mikä käytännössä rikkoo tiukan territoriaalisen rakenteen. Englannissa LEP-alueet tekevät lähinnä elinkeinopoliittisia suunnitelmia. Sekä maakunnat että kunnat laativat varsinaisia aluekehittämissuunnitelmia, joita LEP-toimijat konsultoivat ja jotka valtiovalta vahvistaa.

LEP-osapuolet (kunnat, elinkeinoelämän edustajat, maakunnat soveltuvin osin) suunnittelevat alueellista talouskehitystä sekä elinkeinojen kehittämistä, työvoimakysymyksiä. Yhteistyö kuitenkin jatkuu virallisten LEP-asioiden ulkopuolelle. LEP-alueiden osalliset yritykset esimerkiksi sitoutuvat rahoittamaan aluehallintojen suunnittelemia infrastruktuuri- ja kaupunki-

kehityshankkeita vastineeksi omien intressiensä huomioimisesta näissä suunnitelmissa. Näin ollen LEP-yhteistyöt vaikuttavat oikeastaan kaikilla aluekehityksen saroilla. Valtioon nähden LEP-yhteistyöt ovat kuitenkin heikkoja toimijoita, sillä ne ovat varsin riippuvaisia valtion rahoituksesta, vaikka yksityinen rahoitus on myös niiden toiminnan lähtökohtia.

Kunnilla ja maakunnilla on veronkanto-oikeus. Samaan tapaan kuin Alankomaissa, suuri osa näiden toimijoiden rahoituksesta tulee valtiolta. LEP-alueet jakavat EU-rahaa. Metropolialueilla on Englannin aluekehittämisjärjestelmässä erityisasema. Ne koordinoivat ja toimeenpanevat maankäytön ja liikenteen suunnittelua. Metropolialueilla on omia erityisiä veroihin ja maksuihin perustuvia varainkeruumuotoja. Lontoo muodostaa metropolialueiden joukossa oman erityistapauksensa. Lisäksi Lontoon metropolialueella on muista metropolialueista erillinen hallintomallinsa, joka perustuu eräänlaiseen laajaan alueelliseen privileegioon (devolution deals). Toiset metropolialueet ovat kompetensseiltaan ja valtuuksiltaan hyvin vaihtelevia, mutta kuitenkin muuta maata itsenäisempiä toimijoita.

Saksa

Saksan aluehallintojärjestelmä ei ole täysin yhtenäinen, mutta lähes samat peruskomponentit löytyvät kaikista osavaltioista. Kolmella niin kutsutulla kaupunkiosavaltiolla ei ole lainkaan erillisiä aluehallintoja. Muiden osavaltioiden kaksiportaisen aluehallinnon muodostavat kunnat ja maakunnat. Samaan tapaan kuin Englannissa on Saksankin kaupunkialueilla kuitenkin käytössä yksiportainen aluehallinto. Osavaltiot ja liittovaltio laativat laajoja aluekehittämisohjelmia, joihin liittyy rahoituskomponentteja. Mitä tulee aluekehittämisstrategioihin, suunnitelmiin tai -ohjelmiin, osavaltiot ovat Saksan järjestelmän tärkeimpiä toimijoita. Esimerkiksi metropolialueilla laadittavat rakennesuunnitelmat ovat alisteisia osavaltiotason suunnitelmille. Osassa liittovaltioita on Suomen nykyisiä aluehallintovirastoja vastaavia aluekehitystoimijoita, jotka jakavat myös taloudellisia resursseja. Saksassa maakunnallinen suunnittelu on heikkoa. Alueellinen itsehallinto on käytännössä hyvin kapea.

Alue- ja paikallishallinnoilla on periaatteellinen itsemääräämisoikeus, ja etenkin kunnat ovat oman alueensa kehittämisen suhteen varsin itsenäisiä. Kunnilla ja maakunnilla on kuitenkin eräänlainen kaksoisrooli. Paikallishallintojen asemaa ei ole turvattu perustuslaissa. Samalla, kun ne ovat nimellisesti itsehallintoja, toimivat ne osavaltioiden toimeenpanevina aluehallintoina. Muutamissa osavaltioissa on yhä erillisiä heikkoja osavaltion aluehallintoja, mutta yleisesti kunnat ja maakunnat ovat velvoitettuja toteuttamaan osavaltioiden päätöksiä. Monesti paikallishallinnot muodostavat erilaisia yhteishallintoalueita toteuttaakseen niille määrättyjä tehtäviä, kuten liikenteen ja maankäytön suunnittelua.

Aluekehittämisen suunnittelusta vastaavat yleensä osavaltiot. Paikallishallinnot ja erilaiset kuntayhtymät laativat omia visioitaan ja rakenteellisia suunnitelmiaan, mutta nämä ovat alisteisia osavaltioiden suunnittelulle. Jotkin osavaltiot antavat tilaa kuntayhtymien omalle suunnittelulle, mutta tällaiset järjestelyt ovat hyvin vaihtelevia. Aluekehittämisen suuremmat linjat laaditaan osavaltioiden ja liittovaltion keskinäisissä neuvotteluissa. Etenkin suuremmilla kaupunkiseuduilla paikallishallinnot muodostavat voimakkaita yhteenliittymiä. Osa näistä yhteenliittymistä on osavaltioiden toimesta asetettu virallisiksi metropolihallinnoiksi, ja niiden tehtäväsisällöt ovat keskenään hyvin vaihtelevia. Monesti paikallishallintojen suunnitteluliitot vastaavat esimerkiksi maankäytöstä, kun taas liikenteen suunnittelusta vastaavat yleensä erilliset liikenneyhdistykset.

Tanska

Tanskan kolmiportaisessa hallintojärjestelmässä vastuu aluekehityksestä on annettu aluehallinnoille (5 kpl). Aluehallinnot ovat kuitenkin hyvin heikkoja ja vastaavat lähinnä aluekehittämisen organisoinnista. Aikaisemmat kuusitoista maakuntaa yhdistettiin vuoden 2007 alueuudistuksessa viideksi alueeksi, joiden pääasiallinen tehtävä on terveydenhuolto. Tanskan kunnat ovat hyvin voimakkaita, ja niillä on vahva aluekehittämiskompetenssi alueiden periaatteellisesta kehittämisvastuusta huolimatta.

Tanskan alueet laativat pitkän aikavälin aluekehittämisvisioita, mutta eivät itse käytännössä lainkaan toimeenpane suunnitelmiaan. Niiden pääasiallinen tehtävä aluekehittämiseen liittyen onkin niin kutsuttujen alueellisten kasvufoorumien organisointi. Kasvufoorumeissa alueen kunnat, yritykset, tutkimuslaitokset sekä muut oleelliset sidosryhmät laativat aluehallintojen kehitysvisioiden pohjalta strategisia ja toimeenpanevia suunnitelmia. Valtio tekee kasvufoorumien kanssa rahoitussopimuksia, eli valtion rooli kehittämisessä on myös tärkeä. Alueiden välistä koordinointia edistetään valtiollisessa kattofoorumissa. Voimakkaat kunnat toimeenpanevat alueellisten kasvufoorumien suunnitelmia oman aluekehittämisensä ohella. Aluehallinnoilla on periaatteessa vastuuta kuntien oman aluekehittämisen koordinointiin liittyen, mutta käytännössä tämän vaikutus on vähäistä. Heikoilla aluehallinnoilla ei omista vaaleistaan huolimatta ole omaa verotusoikeutta, eikä myöskään yleistä toimialaa.

Vuoden 2007 alueuudistuksessa Kööpenhaminan erityisjärjestely poistettiin. Kasvufoorumi ja pääkaupunkiseudun aluehallinto toimittavat teoriassa metropolialueen virkaa, mutta niiden rooli ei ole merkittävä. Valtio ohjaa pääkaupungin rakenteellista kehitystä esimerkiksi niin kutsutun Fingerplan-järjestelmän kautta.

Tanskassa aikaisempien maakuntien pohjalta muodostetut alueet (region) ovat rahoitusperustaltaan täysin valtion rahoituksen varassa. Ne käyttävät suuren osan varoistaan terveydenhuoltoon, minkä tehtävän hoitamiseen ne saavat rahoitusta myös kunnista. Kunnilla on verotusoikeus, verokannan tason asettaa valtio. Kunnat ovat rahoituksen käytön suhteen kuitenkin huomattavan itsenäisiä. Tanskassa alueelliset kasvufoorumit jakavat EU:n rakennerahastovaroja.

Ruotsi

Ruotsin aluehallinto on perinteisesti ollut varsin ”tiimalasimainen”. Vahvat peruskunnat ovat vastanneet suuresta osasta peruspalveluja, kun taas maakuntien tehtävänä on ollut lähinnä terveydenhuolto. Molemmilla hallintotasoilla on kuitenkin pitkään ollut vahvahko itsehallinto. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että valtiolla ei ole varsinaista oikeutta paikallishallintojen muuhun kuin laillisuutta koskevaan auditointiin. Tiimalasimalli on ollut muutoksessa, sillä maakunnat ovat saaneet lisää vastuuta aluekehittämisessä. Ruotsin järjestelmälle on myös ollut tyypillistä hallinnon epäsymmetrinen hajauttaminen. Epäsymmetrisyydellä tarkoitetaan sitä, että eri alueilla on muun muassa kantokyvystä riippuen erilaisia tehtäviä.

Vuoteen 1997 asti aluekehittämisestä vastasivat valtion aluehallintoyksiköt, lääninhallitukset. Lääninhallitukset toimivat yhä alueellisina lupaviranomaisina, ja niillä on myös joitakin muita löyhästi aluekehittämiseen liittyviä tehtäviä. Vuonna 1997 pienikokoisia, mutta väestöltään suuria, eteläisiä maakuntia yhdisteltiin pilottialueiksi (Skåne ja Länsi-Götanmaa), joille siirrettiin täysi vastuu aluekehittämisestä. Samaan aikaan suoritettiin Kalmarin maakunnassa kunta-

liittoperustainen aluekehittämiskokeilu. Alkuun hallitukset suosivatkin kuntaliitto-mallia, ja se otettiin käyttöön useassa maakunnassa. Sittemmin mielipide aluekehittämiskokeiluista on muuttunut, ja on päädytty tukemaan aluekunta-mallia. Pilottialueiden kokeilut säädettiin pysyviksi, ja yhä useampi maakunta on saanut valtiolta aluekehittämisvaltuudet, jolloin niitä on siis alettu kutsua aluekunniksi (region). Kehitys on ollut siis varsin aluelähtöistä, eikä maakuntia ole valtion toimesta määrätty siirtymään aluekuntamalliin. Osin tästä syystä muutos on ollut hidasta, ja jotkin maakunnat ovat pidättyneet kuntayhtymämallissa, ja muutamassa heikommin pärjänneessä maakunnassa lääninhallitus on ollut tärkeä aluekehitystoimija.

Kunnat laativat omille alueilleen lähinnä elinkeinopoliittiset suunnitelmat. Maakunnat vastaavat laajemmasta aluesuunnittelusta ja laativat maakuntakaavan. Siirtyminen aluekuntamalliin tuo aluekehitysjärjestelmään toivottua selkeyttä, mutta Ruotsin järjestelmä on siitä huolimatta yhä varsin hajanainen. Tämä johtuu useista erilaisista valtion aluetoimijoista ja niiden päällekkäisistä tehtävistä aluekuntien kanssa. Aluekuntien aluekehittämisvastuu tarkoittaakin käytännössä pitkälti lukuisten valtion toimijoiden sekä kuntien kehitystoimien yhdistelyä ja koordinointia.

Ruotsin aluehallintomalli toimii pääpiirteissään hyvin. OECD[2] on arvioinnissaan suositellut Ruotsille maakuntahallinnon vahvistamista aluekehittämistehtävien siirtämistä maakuntatasolle, mutta varoittanut vaarantamasta Ruotsin olemassa olevaa epäsymmetristä ja innovatiivista lähestymistapaa hallinnon hajauttamisessa. OECD:n arvion mukaan Ruotsin tilannesidonnainen lähestymistapa on mahdollistanut hallintorakenteiden onnistuneen sopeuttamisen kunkin maakunnan yksilölliseen tilanteeseen.

Ruotsissa valmisteltiin uudistusta, jossa oltiin yhdistelemässä maakunnista ja aluekunnista niin kutsuttuja suuralueita. Suuralueita olisi ollut yhteensä kuusi, joista ensimmäiset kolme olisivat aloittaneet toimintansa jo vuonna 2019. Loput kolme suuraluetta muodostettaisiin vuonna 2023. Suunnitelmat suuralueisiin siirtymisestä kuitenkin keskeytettiin vuoden 2016 lopulla.

Ruotsin paikallishallinnot (kunnat, maakunnat, aluekunnat) keräävät noin kolme neljäsosaa rahoituksestaan veroina. Loppuosa koostuu korvamerkityistä valtio-osuuksista koskien eritoten terveydenhuoltoa. Vaikka maakunnilla ja aluekunnilla on muutoin merkittävää aluekehittämisvaltaa, EU:n rakennerahastovarat kanavoidaan Ruotsissa alueille lääninhallitusten kautta.

Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta

Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan vetää yhteen muutamia yleisiä, aluekehittämisjärjestelmää koskevia havaintoja. Seuraavaan taulukkoon on koottu yhteenveto siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutuu maakuntatasolla.

---

[2] OECD (2017), ”OECD Territorial Reviews: Sweden 2017”

Taulukko. Alueellisen itsehallinnon toteutuminen maakuntatasolla

	Tanska	Englanti (LEP-alueet)	Ruotsi	Alankomaat	Suomen maakuntien liitot
Vaalit	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Verotusoikeus	Ei	Ei	Kyllä	Rajoitettu	Ei
Rahoitusperiaate	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu
Yleinen toimiala	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Valvonnan kohde	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus
Erityisjärjestelyt	Metropoliasema poistettu	Kaikilla metropoleilla omansa	Ei	Metropolivaltuustot poistettu	

2.2.2 Työhallinnon järjestämisen eurooppalaista vertailua

Julkisten työvoimapalvelujen toimintojen ja vallan hajauttaminen on ollut vahva trendi viimeisten vuosikymmenien aikana EU- ja OECD-maissa. Työvoimapolitiikkaa tai sen toimeenpanoa on enenevissä määrin siirretty valtakunnalliselta tasolta alueelliselle tai paikalliselle tasolle. Kehitys noudattelee laajempaa kehityssuuntaa julkishallinnon organisoimisessa.

Julkisten työvoimapalvelujen hajauttaminen on EU- ja OECD -maissa toteutettu kahdelle erilaisella tavalla. (Mosley, H. (2011). ”Decentralisation of Public Employment Services”, Analytical Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion). Ensimmäinen tapa on hallinnollinen hajauttaminen, jossa alueellisille tai paikallisille työvoimatoimistoille annetaan enenevissä määrin liikkumavaraa kansallisten politiikkatavoitteiden toimeenpanossa. Toinen tapa on poliittinen hajauttaminen, joka yleensä sisältää pidemmälle vietyä vallan ja vastuun jakamista osavaltiolle, aluehallinnolle tai paikallishallinnolle. Edellä esitellyt kaksi tapaa hajauttaa eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan ne voivat esiintyä samaan aikaan samassa maassa.

Poliittista hajauttamista voi esiintyä kolmessa eri muodossa. Federalistisessa järjestelmässä osavaltiot ovat laajalti vastuussa sisäpolitiikasta, työvoimapalvelut mukaan lukien. Alueellistamisessa valtiot, joissa aiemmin valta on ollut hyvin keskittynyttä, on jakanut valtaa vahvoille aluehallinnoille. Joissakin tapauksissa alueet ovat hyvin autonomisia valtioon nähden. Työvoimapalvelujen kunnallistamisessa on siirretty kuntien vastuulle joko kokonaan (esim. Tanska) tai toimeentulotuen saajien osalta (esim. Alankomaat).

Taulukko. Työvoimapalvelujen hajauttaminen eräissä maissa

Poliittinen hajauttaminen			**Hallinnollinen hajauttaminen**	
Federalismi	*Alueellista-minen*	*Kunnallista-minen*	*Kansallinen työvoimapalvelu*	
Kanada	Belgia	Tanska	Itävalta	Romania
Yhdysvallat	Espanja	Norja	Saksa	Kreikka
Sveitsi	Italia	Puola	Alankomaat	Unkari
		Saksa (osittain)	Ranska	Latvia
		Alankomaat (osittain)	Ruotsi	Slovenia
			Viro	Bulgaria
			Tsekki	Portugali
			Iso-Britannia	Irlanti
				Slovakia

Lähde: Mosley (2011). Taulukossa ei huomioitu mahdollisia uudempia reformeja

Seuraavat maakuvaukset pohjautuvat suurelta osin Olli Oosin selvitykseen: ”Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertailuarviointi (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 42/2014)”.

Alankomaat

Alankomaissa työvoimapolitiikan toimeenpano on jaettu kahdelle eri taholle. Valtakunnallinen työvoimapalveluja järjestävä taho vakuutetuille työttömille työnhakijoille on Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) eli työttömien vakuutuskassa. UWV toimii sosiaali- ja työministeriön alla ja se vastaa työttömyysturvan jakamisesta, työnvälityspalveluista, työttömyystilastojen keräämisestä ja työvoimapolitiikan toteuttamisesta. Käytännön tasolla palvelutarjonta on keskitetty 30 alueelliseen työkeskukseen (Werkpleinen). Kunnat vastaavat toimeentulotuen toimeenpanosta ja toimeentulotuen saajien työvoimapalveluiden järjestämisestä.

Alankomaissa on ollut käytössä toimintamalli, jossa työvoimapalvelut hankittiin pääsääntöisesti yksityisiltä toimijoilta. Toimintamallin alkuvaiheessa kunnille ja UWV:lle asetettiin budjetti, jota ne saattoivat käyttää ainoastaan palveluiden ostamiseen. Mahdollinen ylijäävä raha tuli palauttaa valtiolle. Vapaa hinnan asettelu johti hintakilpailuun, mikä osaltaan vähensi laadun painoarvoa palveluissa. Käytössä ollut maksurakenne johti myös siihen, että palveluntarjoajat keskittyivät helposti työllistettäviin työttömiin saadakseen korvauksen palvelun tuottamisesta. Myös tarjouskilpailujen kustannukset ja palvelun tuottajien valvonta olivat järjestelmän kannalta haasteelliset. Vuonna 2012 säästöohjelman yhteydessä työttömien ostopalvelut poistuivat lähes kokonaan. Nykyisin ostopalvelut keskittyvät lähinnä niihin asiakkaisiin, joiden arvioidaan epätodennäköisimmin työllistyvän avoimille työmarkkinoille.

Alankomaissa on noin 400 kuntaa, joista useat ovat suhteellisen pieniä. Suuremmat kunnat ovat pystyneet hyödyntämään vapauksiaan kehittää uusia, innovatiivisia ratkaisuja ja palveluita, mutta pienemmät kunnat eivät ole resurssien puutteen takia tähän pystyneet. Kuntien välinen yhteistyö sekä kuntien ja välinen yhteistyö UWV:n kesken ei ole ollut kovin aktiivista. (Mosley, H. (2012). ”Accountability in Decentralised Employment Service Regimes”, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers.)

Maassa on panostettu voimakkaasti työnhakija-asiakkaiden sähköiseen palveluun 2010-luvulla. Pääperiaatteena on tarjota palvelut sähköisenä aina, kun se on mahdollista. Henkilökohtaista palvelukanavaa käytetään vain kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen tai kun se on välttämätöntä. Asiakaskäyttäytymistä seurataan verkkopalveluista kertyvän datan avulla, mitä hyödynnetään muun muassa palveluiden kehittämisessä ja työnhakijoiden aktiivisuuden seurannassa. Palvelussa työnantajat voivat hakea työntekijöiden ansioluetteloita, työnhakijoille voidaan ehdottaa työpaikkoja ja työnhakua tuetaan erilaisilla videoilla ja vuorovaikutteisilla ohjelmilla. Tavoitteena on, että kaikista asiakkaan ja työvoimahallinnon interaktioista 90 prosenttia tapahtuu verkossa.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa julkisen työnvälityksen valtakunnallinen toimija on työ- ja eläkeasioiden toimisto Department for Work and Pension (DWP), jonka alla toimii paikallisten toimistojen verkosto. Verkoston budjetista puolet kohdistuu tukien rahoittamiseen ja puolet aktiivitoimiin. Rahoituksen verkosto saa DWP:n kautta verovaroista. Arviolta 60 prosenttia kaikista työvoimapalveluista tarjotaan julkiselta sektorilta ja noin 40 prosenttia yksityisen ja kolmannen sektorin toimesta.

Vaikka Skotlannilla, Walesilla ja Pohjois-Irlannilla on omat paikallishallituksensa vain Pohjois-Irlannilla on oma työvoimaviranomaisensa ja jonkin verran itsemääräämisoikeutta työvoimapalvelujen järjestämisessä.

Isossa-Britanniassa käytössä olevan Work Programmen palveluntarjoajat DWP valitsee kilpailutuksen perusteella. Palveluun ohjataan asiakkaita, joiden työttömyys on kestänyt 6−12 kuukautta. Palveluntarjoajalle maksetaan palvelun alkaessa alkumaksu ja työllistymistulokseen liittyvä maksu, mikäli henkilö on pysynyt työssä palvelun jälkeen tietyn aikavälin. Työssäoloon liittyviä maksuja voidaan maksaa useita kertoja työssäolon pitkittyessä. Palveluntarjoajilla on vapaus päättää palveluiden sisällöstä. Jokaisella työssäkäyntialueella on vähintään kaksi palveluntarjoajaa ja jokaisella työssäkäyntialueella siirretään vuosittain 5 prosenttia markkinaosuudesta parhaiten menestyneelle toimijalle. Kaikkien palveluntuottajien tulee täyttää vähimmäislaatuvaatimukset.

Yksityisen palveluntuotannon vahvuuksina on nähty mm. kyky tuottaa pitkäaikaistyöttömille hyviä ja tuloksekkaita palveluita, ulkoistamisen ongelmien vähäisyys tiukan kontrollin ja ammattimaisen sopimusvalvonnan johdosta sekä tulosorientoituneisuuden lisääntyminen työvoimapalveluissa. Ohjelman heikkouksina on nähty mm. järjestelmän kehittämisen hitaus, maksujärjestelmien väärinkäytökset, sopimuksiin liittyvät suuret hallinnolliset kulut palveluntarjoajilla ja valtion hallinnossa sekä erikoistuneiden ja pienten toimijoiden taloudelliset haasteet, kun niille ei ole ohjattu riittävästi asiakkaita. Lisäksi OECD:n arvioinnissa (2014) on suositeltu rahoitustasojen nostamista vaikeimmin työllistyvien asiakkaiden palveluiden varmistami-

seksi, markkinajärjestelmän kehittämistä kilpailun lisäämiseksi, kannustimien lisäämistä paremman profiloinnin kehittämiseksi sekä suorituskyvyn mittaamisen kehittämistä.

Saksa[3]

Julkisista työvoimapalveluista kansallisella tasolla Saksassa vastaa Bundesagentur für Arbeit (BA), joka on toiminnaltaan itsenäinen ja asettuu työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön alaisuuteen. BA:n keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa työnvälityspalveluiden tarjoaminen, vaikeasti työllistyvien henkilöiden tukeminen sekä työttömyysetuuksien ja sosiaaliturvan jakaminen. BA:n alla toimii 10 alueellista johtokuntaa, joiden alla toimii noin 160 alueellista työvoimatoimistoa, joilla on yhteensä noin 600 sivukonttoria. Saksassa on 16 osavaltiota ja kukin johtokunta vastaa 1–3 osavaltion alueesta.

Saksassa työvoimaviranomainen vastaa työttömyysetuuksien maksamisesta. Saksassa työttömyysetuuksia maksetaan vakuutukseen (UB1) ja verotukseen (UB2) perustuvina etuisuuksina. UB2-asiakkaiden tulee rekisteröityä johonkin työkeskukseen (jobcenter), joita oli keväällä 2016 Saksassa 408. Edellä mainituista keskuksista 105 oli yksin kuntien vastuulla ja 303 kohdalla vastuu on jaettu kunnan tai maakunnan ja paikallisen työvoimatoimiston kesken. Työkeskukset vastaavat myös asiakkaidensa työvoimapalveluista alueellaan.

Työkeskusten toimialue noudattaa pääsääntöisesti maakunnan tai kunnan aluetta. Alueellisen työvoimatoimiston toimialueeseen voi kuulua puolestaan useita maakuntia tai kuntia. BA vastaa strategisista linjoista ja johtokuntien valvonnasta, johtokunnat alueellisen työmarkkinapolitiikan toimeenpanosta sekä yhteydenpidosta osa-valtion hallitukseen työllisyyteen liittyvissä poliittisissa kysymyksissä. Alueellinen työvoimatoimisto vastaa paikallisesta tehtävien ja palveluiden toimeenpanosta. Alueellinen työvoimatoimisto voi olla mukana useassa yhteistyössä maakunnan tai kunnan kanssa ylläpidetyssä työkeskuksessa. Edellä mainitussa yhteistyössä toteutetuissa keskuksissa osapuolet ovat yhdenvertaisesti edustettuina keskuksen hallinnossa.

Saksan työvoimahallinto on sekoitus keskusohjausta ja paikallista autonomiaa. Keskusjohtoisesti määritetään budjetti, operatiiviset rakenteet ja menettelyt sekä suoritusmittarit. Paikalliset työvoimatoimistot päättävät melko itsenäisesti aktiivitoimien budjetoinnista ja strategiasta. Viime vuosina paikallinen autonomia on lisääntynyt.

Käytössä olevat palvelut määritellään valtakunnallisesti. Paikalliset toimistot voivat vapaasti valita käyttämänsä palvelut tapauskohtaisesti. Toimistoilla on myös mahdollisuus käynnistää määräaikaisia pilotteja, joskin ne täytyy hyväksyttää keskushallinnossa. Operationaaliset rakenteet ja asiakasprosessi on määritelty valtakunnallisesti. (Weishaupt, J.T. (2014). ”Central Steering and Local Autonomy in Public Employment Services”. Analytical Paper, European Commission.)

---

[3] Lähde: Euroopan komission raportti: ”Benchlearning Initiative External Assessment Germany 2016”

Tanska

Tanskassa pääasiallinen vastuu työvoimapalveluista on kunnilla, joita hallinnoivat vaaleilla valitut poliitikot. Ennen vuotta 2007 työttömyysvakuutukseen oikeutettujen asiakkaiden työvoimapalveluista vastasi kansallisen tason toimija ja vakuutuksen ulkopuolisista henkilöistä kunnat. Nykyisin kaikki kansalaisten ja yritysten työvoimapalvelut toteutetaan kuntatasolla. Kansallisella tasolla hallitus asettaa työvoimapoliittisia tavoitteita, minkä lisäksi kunnat voivat itsenäisesti asettaa omia pienempiä tavoitteita.

Julkiset työvoimapalvelut ovat tärkeässä roolissa Tanskan joustoturvamallissa. Kuntien hallinnoimilla paikallisilla työvoimatoimistoilla on melko vapaat kädet palveluiden ja operationaalisten prosessien suunnittelussa kansallisella tasolla asetettujen reunaehtojen puitteissa. Tanskassa paikallisen tason autonomia on OECD-maiden kärkitasoa.

Työvoimapolitiikan kansallisen tason toimijat Tanskassa ovat työministeriö ja ministeriön tehtävien toteuttamisesta vastaava työmarkkinaviranomainen Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS). Tanskassa on neljä työmarkkina-aluetta, jotka vastaavat paikallisten työvoimatoimistojen valvonnasta. Toimistoja on noin 90. Toimistoilla on käytössä verkkopohjainen työkalu, jolla ne voivat vertailla suoriutumistaan muihin samankaltaisessa toimintaympäristössä toimiviin toimistoihin. Hajautetulla hallintojärjestelmällä on tavoiteltu yhteistyötä työvoimapoliittisten toimintojen ja kunnan muiden vastuutehtävien välillä sekä työvoimahallinnon läheisempää yhteistyötä paikallisten yritysten ja koulutuksenjärjestäjien kanssa.

Asiakkaiden näkökulmasta työvoimapalveluiden siirto yksin kunnille on yksinkertaistanut vastuunjakoa. Kasvavan työttömyyden myötä kunnilla on kuitenkin ollut taloudellisia haasteita palveluiden tuottamisessa ja rajallisia resursseja on usein kohdistettu koulutukseen ja terveydenhuoltoon työvoimapalveluiden sijasta. Haasteellisena on myös nähty paikallisten toimistojen suuri määrä ja pieni koko sekä kansallisen poliittisen suunnitellun etääntyminen käytännön työvoimapolitiikasta.

Ruotsi

Ennen vuotta 2008 Ruotsissa työvoimahallinto oli kansallisen työmarkkinahallituksen ja tämän ohjaamien läänien työvoimahallitusten sekä paikallisten työvoimatoimistojen vastuulla. Nykyisin työvoimapolitiikasta kansallisella tasolla vastaa Ruotsin julkinen työvoimapalveluviranomainen Arbetsförmedlingen (AF). Työministeriön vastuulla on työmarkkinapolitiikan ja Af:n budjetin tekeminen. Työministeriö ja valtiovarainministeriö asettavat vuosittain tavoitteet, joiden puitteissa Af voi suunnitella ja toimeenpanna palveluitaan.

Ruotsissa kunnat harjoittavat kuitenkin vielä myös omaa aktiivista työvoimapolitiikkaansa. Kunnat vastaavat viimesijaisen toimeentulotuen maksamisesta ja heidän palvelunsa kohdistuvat pääsääntöisesti nuoriin, toimeentulotukea saaviin ja pitkäaikaistyöttömiin.

AF:n tärkeimmät tehtävät ovat työnhakijoiden ja työnantajien välittäminen yhteen, työvoimapolitiikan operaatioista vastaaminen sekä vastaaminen työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluvien asiakkaiden työttömyysetuuksista. Työnvälityksen lisäksi päätavoitteena on keskittyä vaikeimmin työllistyviin työnhakijaryhmiin sekä vaikuttaa pitkän aikavälin kokonaistyöllisyyden kasvuun (Euroopan komission raportti: ”Benchlearning Initiative External Assessment Sweden 2016”). Paikallisia työvoimatoimistoja on noin 320. Nämä on jaettu 11 markkina-

alueelle, joista 10 on alueellisia ja yksi kansallinen. Hallitus asettaa AF:lle toiminnalliset tavoitteet vuoden lopussa annettavalla määrärahakirjeellä. AF asettaa tämän jälkeen sisäiset tavoitteet jokaiselle organisaatiotasolle.

Seuraavat työvoimahallinnon järjestämistä koskevat maavertailut on koottu Olli Oosin tutkimuksesta: ”Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 42/2014)”. Vertailumaiksi on valittu samat maat, joita tarkastellaan aluekehittämisen osalta.

2.2.3 Tulosperusteisten hankintojen kansainväliset esimerkit

Ison-Britannian ja Australian malleissa julkinen toimija painottaa työllistymistuloksia ja palkitsee niistä. Palveluntuottajalla on vapaus tuottaa tulos laillisuuden puitteissa parhaaksi katsomalla tavalla ja innovoida uusia ratkaisuja. Tätä kutsutaan ’black-box’ -ajatteluksi, jossa palvelutuotannon prosessi on tuottajan oma asia. Tämä malli ei ole kuitenkaan sellaisenaan toiminut. Laajan vaikuttavuuden lisäämiseksi on perusteltua, että hyvin toimivat ja tuloksekkaat käytännöt leviävät laajalle. Tämän vuoksi palvelun tuottajat on velvoitettu kertomaan menetelmistään, eli palvelun prosessista. Sitouttamista laatuun on myös vahvistettu. Palvelun ostajan on syytä olla hyvin perillä siitä, mitä hän ostaa (Robert Arnkill, 2017).

Iso-Britannia

Euroopassa laajimmin yksityisiä palveluja on käyttänyt Iso-Britannia. Kaikki palvelut ostetaan tulosperusteisesti yli vuoden työttöminä olleille. Osallistujat ovat ohjelmassa kaksi vuotta. Mitä vaikeammin työllistyvä asiakas on, sitä enemmän työllistymisestä maksetaan.

Ohjelma oli alun perin suunniteltu kestämään vuodesta 2011 vuoteen 2017. Ison-Britannian työmarkkinatilanne on ohjelman aikana elpynyt, mutta samanaikaisesti julkisen talouden sopeuttaminen on ollut edelleen haaste talouden elpymisestä riippumatta. Asiakkaat, jotka ohjelmaan osallistuivat, olivat yhä kauempana työmarkkinoilta ja vaativat yhä erikoistuneempaa palvelua ja osaamista palveluntuottajilta. Ohjelmaan osallistuneiden määrät vähenivät viimeisinä vuosina merkittävästi. Työohjelman perushaasteeksi muodostui kehittyvässä taloustilanteessa erityisesti vaikeammin työllistettävien palvelu ja riittävien volyymien turvaaminen palveluntarjoajille.

Näiden haasteiden vuoksi ohjelma korvattiin uudella Work & Health -ohjelmalla. Huhtikuussa 2017 alkaen resursseja on suunnattu paikallisten työvoimaviranomaisten tarjoamiin palveluihin ja työllistymisen tukipalvelut uudelleenfokusointiin mm. siten, että asiakasmääriä pienennettiin. Ohjelmaan ohjataan kaikki ne asiakkaat, jotka ovat olleet työttömänä yli kaksi vuotta. Ohjelmassa yhdistyvät terveyspalvelujen tuottajien ja työllistymistä edistävien toimijoiden yhteistyö (Olli Oosi, Owal Group, 2017).

Australia

Australiassa työnvälityspalveluiden tuotanto ostetaan kokonaisuudessaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Australian järjestelmää on kehitetty kahden pilotin ja kolmen laajan puitejärjestelyn kautta. Palvelut kilpailutetaan erillisinä ohjelmina, joista laajin koskee työn välittämistä. Palkkiot perustuvat työllistymistuloksiin. Tulokset ovat olleet lupaavia, arvioiden mukaan tuotettiin samantasoisia tuloksia työllistämisessä puolta aikaisempaa halvemmalla. Järjestelmäs-

sä on ilmaantunut kuitenkin ongelmia, erityisesti ’kermankuorinnan” muodossa, eli keskitytttiin niihin, joita oli helpoin työllistää ja jätettiin vaikeammin työllistyvät työnhakijat ohuelle palvelulle. Australian mallia onkin saatujen kokemusten pohjalta jouduttu korjaamaan. Yksityisten palveluntuottajien haasteena ovat olleet erityisesti asiakkaiden moniongelmaisuus ja työttömyyttä pitkittävät monenlaiset esteet.

2.2.4 Yrityspalvelujen kansainvälistä vertailua

Viimeaikaiset selvitykset ovat keskittyneet lähinnä tiettyjen yritysryhmien palvelujen kehittämiseen Suomen kannalta kiinnostavissa verrokkimaissa. Kokonaisvaltaisia kaikkia julkisia yrityspalveluja koskevia selvityksiä, joissa olisi kuvattu myös eri hallinnontasojen (valtio/alue/paikallinen) rooleja, ei viime aikoina ole tehty. Koska startup- ja kasvuhakuisten kansainvälistyvien yritysten merkitys on suuri elinkeinoelämän uudistumisen, työpaikkojen luomisen ja talouskasvun kannalta, on seuraavassa vertailtu startup-yrittäjyyden ja kasvuyritysten edistämisen toimenpiteitä eräissä EU-maissa. Lähteenä on käytetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportteja ”Startup-yritysten kasvun ajurit ja pullonkaulat” (VN TUSE 30/2016) sekä ”Team Finland -toimintamallin kehittäminen – kansainvälisen vertailun opit” (VN TUSE 8/2017).

Startup-yritykset ja yrittäjyys

Startup-yritysten kasvun ajurit ja pullonkaulat” -selvityksessä on tarkasteltu mitä toimenpiteitä Suomen kannalta keskeisissä verrokkimaissa – Alankomaissa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa – on toteutettu yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi ja millä tavalla startup- ja kasvuyritykset on huomioitu näissä maissa politiikkatoimenpiteiden osalta.

Strategioita ja politiikkatoimia tarkasteltaessa Suomi ja verrokkimaat eivät juuri eroa toisistaan startup- ja kasvuyrittäjyyden tukemisessa. Yritysten toimintaympäristöä on parannettu vertailumaissa pienin toimenpitein ja maakuntien kasvupalvelu-uudistuksen kaltaisia isoja uusia avauksia ei muissa vertailun kohteena olleissa maissa ole meneillään. Julkisen hallinnon näkökulmasta kaikissa maissa tiedostetaan tarve tukea yrittäjyyttä ja erityisesti kasvuyrittäjyyttä, jonka uskotaan luovan työtä ja hyvinvointia myös tulevaisuudessa.

Tärkeä verrokkimaita yhdistävä tekijä on yritysten toimintaympäristön kehittäminen ”alhaalta-ylös”-lähestymistavalla ja yrittäjäkenttää osallistaen. Verrokkimaissa on keskitytty edellytysten luomiseen eli ekosysteemien kehittämiseen vähentämällä hallinnollista taakkaa, siirtymällä sähköisiin palveluihin, lisäämällä pääomarahoituksen saatavuutta alkaville yrityksille, kannustamalla ulkomaalaisia ja monikansallisia toimijoita tekemään investointeja oman maan yrityksiin sekä tarjoamalla perinteisiä verohelpotuksia. Vastaavia asioita tehdään ja on tehty Suomessakin.

Tehdyn selvityksen perusteella edellytykset yritystoiminnan käynnistämiseen ja kasvattamiseen eivät ole Suomessa merkittävästi heikommat kuin verrokkimaissa. Alankomaat, Ruotsi ja Tanska vaikuttavat olevan Suomea edellä yrittäjyyteen kannustavan yhteiskunnallisen ilmapiirin luomisessa. Näissä maissa yrittäjyys on otettu yhdeksi olennaiseksi osaksi koulutusta ja koululaiset saavat ensikosketuksen yrittäjämäiseen toimintaan yleensä suhteellisen nuorena. Saksa ja Suomi ovat lähempänä toisiaan siinä, että molemmissa maissa perinteinen palkkatyö on edelleen houkuttelevampi vaihtoehto kuin yrittäjäksi ryhtyminen.

Selvityksen perusteella kansallisen tason elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa esitetään kehitettäväksi siten, että toimeenpanoon alue- ja paikallistasolla jää nykyistä enemmän liikkumavaraa. Esimerkiksi Alankomaissa StartupDelta-aloitetta johdetaan poikkihallinnollisesti ministeriötasolta, mutta käytännön toteutus tapahtuu suurelta osin alueilla. Alueilla tunnetaan paikallisten ekosysteemien erityispiirteet ja osataan hyödyntää niitä parhaalla mahdollisella tavalla. Selvityksen mukaan paikallisilla aloitteilla ja toimilla on kansallisella tasolla tehtäviä toimenpiteitä keskeisempi merkitys ekosysteemien rakentumisessa. Vaikka käytännössä ekosysteemit (eri toimijoiden välinen yhteistyö ja kanssakäyminen) rakentuvat paikallisella ja alueellisella tasolla, on myös kansallisen tason toimenpiteille tarvetta.

Yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen

Viennin ja kansainvälistymisen edistämisen osalta on vertailtu Suomen Team Finland -mallia Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan vastaaviin toimintamalleihin etenkin johtamisen, koordinoinnin ja palvelumallien näkökulmasta. ”Team Finland -toimintamallin kehittäminen – kansainvälisen vertailun opit” -selvityksessä (VN TUSE 8/2017) nousee vahvasti esille kansallisen ja alueellisen työnjaon merkitys osana viennin ja kansainvälistymisen edistämistä.

Palveluntarjonta on jokaisessa verrokkimaassa suhteellisen kirjavaa. Alankomaissa tärkeimpiä palveluntarjoajia julkisella sektorilla ovat Suomen Business Finlandia vastaava Netherlands Enterprise Agency RVO, kauppakamarit sekä pankit ja muut rahoituslaitokset. RVO:n palveluvalikoimaan sisältyy kumppanihaku kansainväliseen liiketoimintaan, vienninedistämismatkat ja messut, vientistrategian sparraaminen sekä vientiä tukeva ohjelmatoiminta. Palvelusetelit ovat olennainen osa RVO:n toimia. Setelien avulla yrittäjät voivat hankkia vientitoimintaa ja kansainvälistymistä edistävää osaamista toisilta yksityisen sektorin toimijoilta. Kauppakamarit antavat neuvoja, järjestävät satunnaisesti koulutusta tai kursseja, tuovat eri toimijoita yhteen sekä myöntävät lupia ja sertifikaatteja Euroopan unionin ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin.

Investointien houkuttelemisen kannalta merkittävä toimija on Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA), jonka maksuttomia, luottamuksellisia palveluja ovat muun muassa tutustumiskäynnit (fact-finding missions), tapaamisten järjestäminen sekä verotukseen, hallintoon, lupakäytäntöihin, sijaintivaihtoehtoihin sekä liiketoimintaan liittyvä neuvonta. NFIA on osa Invest in Holland -verkostoa, jonka tavoitteena on lisätä ulkomaisten yritysten suoria sijoituksia Alankomaihin.

Ruotsissa merkittävin viennin edistämiseen ja kansainvälistymiseen palveluja tuottava julkinen toimija on Business Sweden. Sen vienninedistämispalvelut voidaan jakaa maksuttomiin ja maksullisiin. Maksuttomia palveluita ovat neuvonta (alueelliset vientineuvojat, markkinakohtainen ’perustieto’ sekä vientiin liittyvä sääntely kuten tullit, vapaakauppasopimukset jne.), kokousten ja tapaamisten mahdollistaminen (messut, seminaarit, vienninedistämismatkat), koulutukset vientitoiminnan tueksi, erityisesti pk-yrityksille suunnattu tuki (Steps to export-ohjelma, apu markkinoiden valintaan ja markkinoiden mahdollisuudet), Born Globals-ohjelma sekä kansainväliset hankinnat. Myös maksullisten palvelujen kirjo on laaja.

Business Sweden on merkittävin linkki kansallisen ja alueellisen tason välillä. Business Swedenin palveluksessa työskentelevät alueelliset vientineuvojat istuvat maakunnissa samoissa tiloissa muiden julkisen sektorin toimijoiden kuten Almin kanssa. Ruotsissa on kuitenkin havaittu tarve toiminnan selkiyttämiseen aluetasolla, koska alueelliset erot VKE-kentällä ovat

huomattavat. Esimerkiksi Skånessa ja Göteborgin alueella toimii vahvoja vientiä ja kansainvälistymistä edistäviä organisaatioita, jotka ovat verkostoituneet muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Sen sijaan Pohjois-Ruotsissa tilanne on heikompi. Yksi vientistrategian toimenpiteistä onkin alueellisten vientikeskusten perustaminen, joka on Tillväxtverketin vastuulla. Tärkeä osa VKE-toiminnan edistämistä on aluetason toiminnan kehittäminen systemaattisesti.

Tillväxtverket on Business Sweden ohella toinen merkittävä yrityksiä palveleva taho. Erona on, että ensin mainittu tarjoaa lähinnä tietoa digitaalisten palvelujen kautta. Tillväxtverketin palveluvalikoimaan kuuluvat myös yritysten liiketoiminnan kehittämiseen hyödynnettävät palvelusetelit, joita tarjotaan yhdessä alueellisten kumppanuuksien avulla hajautetun mallin mukaisesti. Alueilla palveluja tarjoavat lisäksi alueelliset yrityskehitysyritykset sekä Almi Företagspartner, joka vastaa pk-yritysten liiketoiminnan kehittämisen ja kansainvälistymisen rahoittamisesta lainoin sekä neuvonta- ja ohjauspalveluista, jotka vaihtelevat alueellisten ja yritysten tarpeiden mukaan.

Tanskassa julkisen sektorin tuottamien viennin ja kansainvälistymisen edistämiseen liittyvien palvelujen taustalla on ajatus kilpailemattomuudesta yksityisen sektorin kanssa. Julkinen sektori keskittyy luomaan vain sellaista kansainvälistymistä ja kasvua, jota ei muuten tapahtuisi. Palvelujen tuottajista merkittävin on Trade Council, jonka kautta yritykset voivat hankkia viennin valmennusta, uusille markkinoille pääsyä edistäviä palveluja esimerkiksi markkinaraportit, markkina-asemaa vahvistavia palveluja kuten liiketoimintasuhteiden edistäminen lähetystöjen ja edustustojen kautta sekä neuvontapalveluja vientiin ja ulkomaankauppaan liittyvissä säädöksissä ja lakiasioissa. Lisäksi tarjolla on yhteisiä tutustumis- ja tiedonhankkimismatkoja, joihin on mahdollista saada 50 % alennus Trade Councililta. Palvelut räätälöidään joustavasti asiakasyritysten tarpeiden mukaisesti, jolloin yritys myös maksaa niistä. Tanskassa pyritään selkeään työnjakoon ja vastuisiin alueellisessa ja kansallisessa toiminnassa: Paikalliset ja alueelliset toimijat saattavat yrityksen valmiiksi vientiin ja vasta tässä vaiheessa yritys voi siirtyä kansallisen Trade Councilin asiakkaaksi.

Yksi Tanskan vientistrategian painopisteistä liittyy kansallisen ja alueellisen tason toiminnan koordinaation tehostamiseen. Konkreettisena toimenpiteenä mainitaan Trade Councilin yhteistyö alueellisten kehittämisyhtiöiden kanssa. Käytännössä tämä näkyy siten, että jokaisella alueella on yksi Trade Councilin edustaja vauhdittamassa yhteistyötä. Tanskan viidellä alueella toimivat kehittämisyhtiöt tekevät yhteistyötä yksityisten neuvonantajien ja konsulttien kanssa, joiden palveluja ja osaamista viennin edistämisestä ja kansainvälistymisestä kiinnostuneet yritykset voivat hyödyntää.

Muihin selvityksessä tarkasteltavina olleisiin maihin verrattuna Suomen palvelumallissa korostuu yritysten aktivointi ja palveluiden rakentaminen polkumaiseksi. Polkumaiseen palvelumalliin ja neuvontaan on verrokkimaissa useita eri tapoja. Esimerkiksi Alankomaissa neuvonnassa ollaan siirtymässä yhä enemmän sähköisten kanavien hyödyntämiseen. Myös Ruotsissa Business Sweden pyrkii vastaamaan peruskysymyksiin verkkosivujen kautta, jotta varsinainen neuvonta voidaan keskittää haasteellisimpien kysymysten ratkaisuun. Lisäksi Ruotsissa alueelliset vientikeskukset tulevat todennäköisesti jatkossa ottamaan suurempaa roolia seudulla toimivien yritysten neuvonnasta ja ohjaamisesta eteenpäin kansainvälistymisen polulla.

Markkinatiedon tuominen yritysten tietoisuuteen eroaa verrokkimaittain. Alankomaiden linja on tarjota yrityksille paljon tietoa verkkolähteiden kautta ja lisäksi RVO:n asiantuntijat sekä kauppakamareiden henkilöstö voivat neuvoa yrityksiä vielä lisää. Julkisia toimijoita yhdistää

asiakkuudenhallintajärjestelmä, johon voidaan taltioida ulkomaanverkoston kautta kerättyä tietoa. Toimijoilla niin ulkomaanverkostossa (suurlähetystöt ja edustustot), kansallisella (ministeriöt, RVO) kuin paikallisella tasolla (alueelliset kehitysyhtiöt) on pääsy tietokantaan. Markkinatiedon hankkimista voidaan myös tukea myöntämällä yrityksille vientimatkaseteli, jonka avulla yritys pääsee osallistumaan joko yleiselle tai räätälöidylle vienninedistämismatkalle.

Ruotsissa yrityksille on tarjolla sekä maksutonta että maksullista markkinatietoa Business Swedenin kautta. Yrityksen edustaja voi soittaa puhelinpalveluun ja saa sitä kautta perustietoa. Yleistä markkinatietoa on saatavilla myös verkkosivujen kautta. Maksua vastaan pk-yritykselle voidaan laatia kohdemarkkina-analyysi, joka lisää ymmärrystä yrityksen tuotteen tai palvelun potentiaalista tietyllä markkina-alueella. Pk-yritys voi myös ostaa liiketoimintamahdollisuuksia kartoittavan paketin, joka sisältää markkinatarkistuksen, tapaamisten sopimisen sekä toimintasuunnitelman.

Tanskan julkinen hallinto on markkinatiedon tuottamisen suhteen varsin kriittinen. Kansallisella tasolla Trade Council tai muut toimijat eivät juuri tuota yleistä markkinatietoa. Yritysten edustajien kanssa käydään keskustelua ja jos tarve vaatii, laaditaan toimeksiantosopimus, jolla yritys ostaa palvelun Trade Councililta. Yrityksiltä kerätyn palautteen mukaan Trade Councilin palveluihin ollaan pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä. Palvelun maksullisuus on perusteltua, mikäli ulkomaanverkosto pystyy tuottamaan sellaista tietoa, jota yritys ei saa maksua vastaan markkinatoimijoita. Maksullisuutta voidaan perustella myös sillä, että markkinatieto on kerätty ulkomaan verkostoa hyödyntäen kohdemarkkinoilta, jolloin se on suurella todennäköisyydellä relevanttia ja validia.

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot

Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä ja toimintatavat ovat säilyneet keskeisiltä osiltaan samanlaisina viime vuosina. Toimijoita ovat ministeriöt, maakuntien liitot, valtion aluehallinto, erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Merkittäviä toimijoita ovat lisäksi järjestöt, kunnat ja Lapin maakunnassa Saamelaiskäräjät. Järjestöjen kautta alueiden kehittämiseen on tullut eri alojen kuten yritystoiminnan tuntemusta. Paikallisella tasolla kunnat ja muun muassa paikalliset Leader-toimintaryhmät sekä kyläyhdistykset ovat keskeisiä toimijoita. Alueiden kehittämisen merkittävinä rahoittajina kunnat ovat keskeisessä asemassa.

Valtioneuvosto hyväksyi 25.2.2016 alueiden kehittämisen painopisteet (aluekehittämispäätös) vuosiksi 2016−2019. Aluekehittämispäätöksessä kuvataan alueiden kehittämisen toimintaympäristöä ja kehitysnäkymiä. Suomessa vaikuttavat voimakkaasti globaalit muutosvoimat, joita ovat muun muassa ilmastonmuutos, globaalin talouskasvun hidastuminen, digitalisaatio ja talouden ja tuotannon muutokset sekä Euroopan unionin alueelle kohdistuva maahanmuutto. Suomen talouden rakenteet ovat viime vuosina olleet voimakkaassa muutoksessa. Toimialojen muutos on välttämätöntä, ja sillä on myös positiivisia vaikutuksia. Aluekehityspäätöksen mukaan Suomessa tarvitaan lähivuosina toimia elinkeino- ja yritysrakenteen monipuolistamiseksi. Aluekehityspäätöksessä on tavoitteena ollut vastata näihin haasteisiin ja valtioneuvosto on päättänyt kolmesta aluekehittämisen keskeisestä painopisteestä, visiosta vuoteen 2025. Näitä ovat ensinnä uudistumisella kasvua, jonka tavoitteena on, että alueilla on saatu aikaan uutta, korkeatasoista osaamiseen ja kestävään kehitykseen perustuvaa kasvua. Toisena visiona on

saada elinvoimaa alueiden verkostoitumisesta. Tavoitteena on elinvoimaisista alueista rakentuva Suomi, joka voi hyödyntää koko maan voimavaroja tehokkaasti ja kestävästi. Kolmantena visiona on saada hyvinvointia kumppanuuksilla. Tavoitteena on, että julkinen, yksityinen ja kolmas sektori toimisivat hyvässä kumppanuudessa alueiden ja palvelujen kehittämisessä. Näihin painopisteisiin ovat aluekehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt linjanneet eri toimia, joilla näitä tavoitteita eri hallinnonaloilla pyritään toteuttamaan. Aluekehittämispäätös kytketään tiiviisti hallitusohjelman kärkihankkeisiin ja sen toteuttaminen kytketään kärkihankkeiden toteutukseen ja seurantaan. Päätöksen toteuttamiseksi on laadittu toimintasuunnitelma. Aluekehittämispäätöksen kokonaisseurannasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Alueiden kehittämistä on vauhditettu solmimalla sopimukset valtion ja Uudenmaan liiton koordinoiman Helsingistä Seinäjoelle ulottuvan Suomen kasvukäytävän kanssa sekä Turun kaupungin ja Uudenmaan liiton koordinoiman itä-länsi -suuntaisesti Etelä-Suomen halkaiseman Pohjoinen kasvuvyöhykkeen kanssa. Lisäksi valtion ja teemakohtaisten kaupunkiverkostojen väliset kasvusopimukset on solmittu MAL-verkoston ja seutukaupunkiverkoston kanssa.

Kansallinen maaseutupolitiikan koordinointi siirrettiin sekä Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä siirrettiin takaisin maa- ja metsätalousministeriöön vuoden 2016 alusta. Samassa yhteydessä maa- ja metsätalousministeriöön siirrettiin saaristopolitiikka ja saaristoasiain neuvottelukunta. Vaikka näiden poliitikkojen varsinainen hoitaminen on siirtynyt maa- ja metsätalousministeriöön ne kuitenkin kuuluvat edelleen työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaan aluekehityksen kokonaisuuteen.

Rakennerahasto-ohjelman toimeenpano on edennyt hyvin ja tasapainoisesti. Hankkeita on käynnistynyt vuoden 2017 loppuun mennessä runsaat 4600 kpl, joista Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) rahoitettuja on yli 3400 ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) rahoitettuja lähes 1200. Ohjelman julkisesta kokonaisrahoituksesta on varattu hankkeisiin 57 prosenttia ja maksettu 25 prosenttia. EU-tason vertailussa Suomi on maksatusten edistymisessä molempien rahastojen osalta kärkijoukossa. Ohjelman välitarkastelu suoritetaan vuonna 2018. Rahoitusindikaattoreita lukuun ottamatta tuloskehyksessä vuodelle 2018 asetetut eri indikaattorien tavoitetasot on molempien rahastojen osalta jo saavutettu. Ohjelma on fokusoitunut ja ohjelman valmistelussa tehtyjä valintoja toteutetaan siten, että molemmat rahastot ovat mukana tukemassa suomalaisen yhteiskunnan rakentamista ja maan eri osien tasapainoista kehitystä. Vuoden 2017 loppuun mennessä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja sosiaalirahaston (ESR) hanketoimintaan ohjelmakauden aikana varattu n. 1,4 miljardin euron julkinen rahoitus oli kohdentunut oheisen taulukon mukaisesti:

Taulukko. Euroopan unionin rakennerahastovarojen kohdentuminen maakunnittain vuoden 2017 loppuun mennessä

	Varattu julkinen rahoitus (milj. euroa) 31.12.2017			
Rahoituskehys	**EAKR**	**ESR**	**Yhteensä**	**Osuus**
Pohjois-Pohjanmaa	135,3	58,1	193,4	14,1 %
Pohjois-Savo	88,4	34,6	122,9	9,0 %
Lappi	83,9	37,3	121,1	8,8 %
Pohjois-Karjala	67,4	28,5	95,9	7,0 %
Etelä-Savo	64,5	30,5	95,0	6,9 %
Kainuu	36,0	18,3	54,3	4,0 %
Keski-Suomi	30,5	22,4	52,9	3,9 %
Keski-Pohjanmaa	26,6	10,5	37,1	2,7 %
Pirkanmaa	18,0	14,3	32,3	2,4 %
Uusimaa	7,9	23,8	31,7	2,3 %
Kymenlaakso	21,3	10,3	31,6	2,3 %
Satakunta	18,1	12,5	30,6	2,2 %
Varsinais-Suomi	13,0	11,3	24,4	1,8 %
Päijät-Häme	14,8	9,2	23,9	1,7 %
Etelä-Karjala	14,4	6,5	20,9	1,5 %
Etelä-Pohjanmaa	13,2	7,6	20,8	1,5 %
Pohjanmaa	9,0	5,5	14,6	1,1 %
Kanta-Häme	6,3	5,0	11,3	0,8 %
Valtakunnallinen	107,4	201,1	308,5	22,5 %
Ylimaakunnallinen	17,5	29,5	47,0	3,4 %
Yhteensä	**793,7**	**576,8**	**1370,5**	**100,0 %**

Siirryttäessä rakennerahastojen ohjelmakaudelle 2014–2020 Euroopan unionin rahoitus väheni noin kolmanneksen. Myös hallintoon, kuten henkilöstökuluihin ja tietojärjestelmiin, käytettävän teknisen tuen määrä väheni noin 40 %. Rahoituksen vähenemisestä johtuen rakennerahastojen hallintoa koottiin yhteen. Välittävän toimielimen tehtävät on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa keskitetty neljään ELY-keskukseen. Maakuntien liittojen osalta Etelä- ja Länsi-Suomessa välittävän toimielimen tehtävät on keskitetty Uudenmaan ja Pirkanmaan liitoille. Tehtävien keskittäminen on elinkeino-, liikenne- ympäristökeskuksissa merkinnyt tehokkaampaa rakennerahastotehtävien hoitoa. Se on antanut mahdollisuuden resurssien joustavampaan käyttöön, parempaan työnohjaukseen sekä työtapojen yhtenäistämiseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta keskittämisestä on kokemuksia jo edellisen ohjelmakauden loppupuolelta, maakuntien liittojen osalta vasta kuluvalta ohjelmakaudelta. Maakuntien liittojen tehtävien keskittämisen osalta ei ole vielä olemassa tarkastus- tai valvontatuloksia.

2.3.2 Pääkaupunkiseutu

Suurten kaupunkien merkitys koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvylle on keskeinen. Erityisen suuri merkitys hyvinvoinnille ja kilpailukyvylle on pääkaupunkiseudulla, jossa yritystoiminta on poikkeuksellisen kansainvälistä verrattuna muuhun maahan. Pääkaupunkiseudulla on lukuisia korkeakouluja, tutkimuslaitoksia ja niihin liittyviä yritysten osaamiskeskittymiä. Koko maan tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista 44 prosenttia kohdistuu Uudellemaalle.

Toimintaympäristönä Uusimaa eroaa muusta maasta mm. talouden dynamiikan, elinkeinorakenteen ja ulkomaisten investointien määrän suhteen. Yritysten liikevaihdosta 40 prosenttia syntyy pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseutu tuottaa Suomen bruttokansantuotteesta lähes kolmanneksen ja sinne sijoittuu noin 27 prosenttia Suomen kaikista työpaikoista ja noin 30 prosenttia yksityissektorin työpaikoista. Kasvuennusteiden mukaan seudun rooli kansallisen kasvun veturina tulee säilymään vähintään nykyisenlaisena.

Yksi pääkaupunkiseudun muusta maasta poikkeavista piirteistä on vieraskielisten − erityisesti maahanmuuttajien suuri määrä. Suomen väestöstä noin joka viides asuu pääkaupunkiseudulla. Koko maan vieraskielisistä pääkaupunkiseudulla asuu lähes puolet. Vieraskielisten asukkaiden määrä on kasvanut noin 11 000 hengellä vuosittain ja kasvun ennustetaan jatkuvan samalla tasolla.

2.3.3 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

ELY-keskusten nykytilalle leimaa antavaa on samojen tehtävien hoitaminen huomattavasti vähäisemmin henkilötyövuosin kuin ELY-keskusten toiminnan alkaessa. ELY-keskusten toiminnan tehostaminen aloitettiin edellisellä hallituskaudella, kun pääministeri Jyrki Kataisen hallitus kohdensi ELY-keskusten toimintamenoille 500 henkilötyövuotta vastaavat säästöt, mutta myöhensi vuosien 2014–2015 säästöt toteutettaviksi vuosina 2016–2017. Tällöin työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti kuudesta hankkeesta koostuvan niin sanotun Iskukykyinen ELY-keskus -kokonaisuuden, jonka tarkoituksena oli turvata ELY-keskusten tehtävien laadukas hoitaminen resurssien vähenemisestä huolimatta. Kokonaisuuden muodostivat erilliset hankkeet ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamiseksi, toiminnan ja palveluiden sähköistämiseksi, ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisen kehittämis- ja hallintoyksikön (KEHA) perustamiseksi, asiakaspalvelun toimintamallin luomiseksi, erikoistumisten ja keskittämisten lisäämiseksi sekä ELY-keskusten maksullisten suoritteiden hintatason tarkistamiseksi (yhteinen maksupolitiikka).

Kevään 2014 ja 2015 kehyspäätöksissä ELY-keskusten toimintamenoille kohdistettiin aikaisempien säästötavoitteiden lisäksi yhteensä 33 miljoonaa euron lisäsäästöt toteutettaviksi vuosina 2015–2018. Uusi säästötavoite aikaisemman lisäksi merkitsi 700 henkilötyövuoden vähentämistavoitetta ELY-keskusten virastoverkostossa, jossa 80–85 % kuluista aiheutuu palkkaus- ja muista henkilöstömenoista. Tämän lisäksi Euroopan unionin rakennerahastojen teknisen tuen säästöt rakennerahastokaudella 2014–2020 aiheuttivat yhteensä 56 miljoonan euron säästöpaineen. Henkilöstön vähentämistavoite merkitsi käytännössä 17 % vähentämistavoitetta ELY-keskusten valtakunnalliseen henkilötyövuosien määrään ELY-keskusten lakisääteisten tehtävien säilyessä entisellään.

Hallitusohjelman mukaan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjausjärjestelmää tuli tehostaa ja toimintaa kehittää keskusten alkuperäisen määrän ja rakenteen pohjalta. Lakisääteisten tehtävien laadukas hoitaminen toteutettiin lähinnä keskittämällä voimakkaasti eräitä keskeisiä substanssitehtäviä sekä perustamalla kehittämis- ja hallintokeskus hoitamaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen hallinto- ja kehittämistehtäviä sekä tukien ja avustusten maksatus- ja takaisinperintätehtäviä. Säästötavoite johti lisäksi yhteistoimintamenettelyn käynnistämiseen ELY-keskuksissa ja yhteensä 80 henkilötyövuoden irtisanomisiin taloudellisista ja tuotannollisista syistä syksyllä 2015. Vuodesta 2010 ja vuoteen 2017 ELY-keskusten henkilötyövuosikehys on laskenut 4 306 htv:sta 2 956 htv:een.

Toimintamenojen niukkenemisesta johtuen ELY-keskusten palveluprosesseja on jatkuvasti kehitetty ja tehtävien hoitamista koottu yhä harvempien ELY-keskusten vastuulle. Laajaalaisia tehtäviä hoidetaan nykyisin kaikissa volyymiltaan merkittävissä tehtävissä yhtä ELY-keskusta laajemmalla toimialueella.

Tehtävien keskittäminen on edellyttänyt ELY-keskusten palvelujen sähköistämistä ja virkamiehiltä uudenlaista työskentelykulttuuria ja johtamista. Valtaosa tehtävien keskittämisestä on toteutettu siten, että virkamiehet on virkoineen siirretty siihen ELY-keskukseen, jolle tehtävät on keskitetty, mutta virkamiesten virkapaikat ovat säilyneet entisellään tehtävää aikaisemmin hoitaneessa ELY-keskuksessa. Virastoverkoston virkamiehet ovat laajalti oppineet niin sanottuun monipaikkaiseen työskentelyyn, jossa työtoverit ja esimies työskentelevät fyysisesti etäällä toisissa ELY-keskuksissa.

Supistuneista resursseista huolimatta ELY-keskusten sidosryhmä- ja asiakastyytyväisyys ovat säilyneet korkealla tasolla.

2.3.4 Valtionavustukset yritystoiminnan kehittämiseksi

Yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetuista avustuksista on säädetty laissa valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014). Lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (716/2014).

Laissa säädetään kahdesta tukimuodosta eli yrityksen kehittämisavustuksesta ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksesta, joiden päätöksenteko kuuluu Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Hämeen ELY-keskuksille. Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään yksittäisille yrityksille merkittävien investointi- ja kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Yritysten toimintaympäristön kehittämisavustusta myönnetään julkisille ja yksityisille yhteisöille hankkeisiin, joilla parannetaan yritysten toimintaympäristöä ja yritystoiminnan yleisiä kehittymisedellytyksiä.

Lain mukaisilla avustuksilla edistetään taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita. Edellä mainittuihin tavoitteisiin on pyritty myöntämällä avustuksia erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten käynnistämiseen, kasvuun ja kehittämiseen. Avustusten myöntämisessä on otettu huomioon Euroopan unionin ja kansallisen alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet sekä kilpailunäkökohdat.

Lain mukaisia tukiohjelmia on pääsääntöisesti käytetty Euroopan unionin rakennerahastoohjelmien toimeenpanoon vuonna 2014 alkaneella ohjelmakaudella. Lisäksi tukiohjelmia on voinut käyttää puhtaasti kansallisesti rahoitettujen hankkeiden toteuttamiseen.

Lain tavoitteena on tehostaa toimenpiteitä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan edistämisessä. Tavoitteena on myös parantaa yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä kehittämällä osaamista, kannustamalla uuden teknologian käyttöönottoon, edistämällä yritysten kansainvälistymistä sekä kehittämällä yritysten toimintaympäristöä. Tavoitteena on lisäksi entistä enemmän suunnata avustuksia hyvät kasvuedellytykset omaaville yrityksille, sekä myös aiempaa riskipitoisempiin ja vaikuttavampiin hankkeisiin.

2.3.5 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

TE -palveluiden toiminnasta ja yhteistyöstä yksityisten työvoimapalveluiden kanssa on tehty useita selvityksiä viime vuosina, kuten esimerkiksi: Valtakari & Eskelinen, Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä (TEM julkaisuja 12/2016), Oosi, Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus (TEM julkaisuja 7/2016) ja Tonttila, Työpolitiikan palvelurakennearviointi – Asiakaslähtöisempää ja tuloksellisempaa palvelua (TEM julkaisuja 1/2015). Edellä mainituissa selvityksissä kiinnitetään huomiota työvoimapalveluiden toimintaympäristön muutokseen, minkä keskeisimpiä elementtejä ovat muun muassa digitalisaatio sekä työn ja sen organisoinnin monimuotoistuminen. Lisäksi työvoimapalveluiden tuloksellisuuspaineet ovat kasvaneet pitkään jatkuneen taantuman ja julkisen talouden haasteiden vuoksi. Muutokset haastavat työvoimapalveluita uudistumaan.

Keskeisenä haasteena nähdään se, ettei yksittäisen asiantuntijaorganisaation osaamispääoma enää kykene vastaamaan monimuotoiseen asiakaskuntaan tai yksilöllisiin palvelutarpeisiin. Keskeisenä ratkaisuvaihtoehtona esitetään julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuottajien sekä asiakkaan voimavarojen yhdistämistä (private, public, people partnership). Yksityisten palveluntuottajien vahvuuksiksi arvioidaan erityisesti kyky vastata tiettyjen asiakasryhmien tai ammattiryhmien työllistymisen haasteisiin. Vahvimmin yksityinen sektori on Suomessa tähän mennessä suoriutunut 3–9 kuukautta työttömänä olleiden työllistämisen edistämisessä. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla Suomessa ei vielä juurikaan ole erikoistuneita palvelutoimijoita eikä toimivia markkinoita. Kansainvälisesti tilanne on toinen ja esimerkiksi Iso-Britanniassa yksityinen palvelutuotanto kantaa kokonaisuutena vastuun vaikeasti työllistyvien palveluista.

Lisäksi selvityksissä on nähty tarvetta lisätä asiakkaille räätälöityjä ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin paremmin sopivia palveluita. Selvityksissä korostetaan paljon asiakaslähtöisyyden merkitystä ja sitä, että vaikuttavimmaksi toiminnaksi on havaittu tiivis henkilökohtainen asiointi asiakkaan kanssa, jota juuri yksityisillä ostopalveluilla pyritään lisäämään. Yksityisillä toimijoilla voi olla työhallintoa parempi käsitys tietyn toimialan erityispiirteistä. Lisäksi työnantajakontaktit on nähty merkittävänä tekijänä yksityisten toimijoiden tuloksellisuudessa. Edellä mainittu asia nousi esille Uudellamaalla ja Pirkanmaalla vuonna 2015 toteutetussa tulosperustaisen hankinnan pilotin loppuraportissa.

Myös palvelurakenteiden kansainvälinen vertailu (Oosi, Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi, TEM julkaisuja 42/2014) toi esille, että Suomessa olisi suositeltavaa lisätä yhteistyötä julkisten ja yksityisten työnvälityspalveluiden ja palveluntuottajien välillä. Voimakkaimmin yksityisiä palveluntuottajia vertailun maista hyödyntävät Iso-Britannia ja Australia. Vaikuttavimpia tulosperusteiset mallit ovat olleet maissa, joissa hankintoja on tehty laajamittaisesti, eikä hankittavia palveluita ole määritelty tarkasti. Yksityiset palveluntuottajat määrittelevät palvelun sisällön ja niille maksetaan hankinnassa määritettyjen tulostavoitteiden toteutumisesta, eikä varsinaisista suoritteista, esimerkiksi asiakaskontaktien määrästä. Laajempi palvelun tulosperusteinen ostaminen mahdollistaa palveluntuottajille omi-

en prosessien hyödyntämisen, kehittämisen ja poluttamisen. Suomessa yksityisiltä palveluntuottajilta ostettavien palveluiden sisällöt nähdään liian tarkasti määritellyiksi ja palkitseminen liiaksi suoritteisiin perustuvaksi.

Nuorisotyöttömyys

Nuorten ja nuorten aikuisten sosioekonomisessa asemassa on tapahtunut suuria muutoksia finanssikriisin jälkeen. Heidän on entistä vaikeampi päästä työelämässä ylempään toimihenkilöasemaan. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että nuorten aikuisten asema Suomen työmarkkinoilla on heikentynyt selvästi pitkittyneen taantuman aikana suhteessa vanhempiin ikäluokkiin. 25–34 -vuotiaiden miesten osuus työntekijäammateissa ja epäitsenäisissä toimihenkilöammateissa kasvaa.

Vuoden 2008 jälkeen työllisyysasteet ovat laskeneet kaikissa nuorten ikäryhmissä. 20−24 -vuotiailla miehillä työllisyysaste on laskenut kolme vuotta peräkkäin, mutta nuorten naisten kohdalla kehitys on ollut melko tasaista. Nuorten työttömyyden kasvu hidastui syksystä 2015 alkaen ja taittui laskuun kesällä 2016. Suomessa oli joulukuun 2016 lopussa noin 48 000 työtöntä alle 25-vuotiasta nuorta, kun vuoden 2015 joulukuussa oli 52 300 työtöntä nuorta. Työttömistä nuorista 29 643 oli miehiä ja 18 421 naisia. Nuorten aktivointiaste on laskenut tasaisesti taantuman aikana, kun vuoden 2013 joulukuussa alle 25-vuotiaiden aktivointiaste oli 31,6 % niin vuoden 2016 joulukuussa aktivointiaste oli 24,3 %.

Pitkittynyt työttömyys on näkynyt erityisesti nuorten miesten työmarkkina-aseman heikentymisenä. Nuorten miesten osuus on kasvanut selvästi työntekijäammateissa sekä epäitsenäistä toimistotyötä tekevien alempien toimihenkilöiden joukossa. Epäitsenäistä toimistotyötä tekevien osalta sukupuolierot ovat jossain määrin kaventuneet nuorten aikuisten joukossa, mutta työntekijäammateissa nuorten miesten osuus on sen sijaan kasvanut entisestään.

Kansainvälisesti Suomen nuorten (15–24 -vuotiaat) työsuhteet painottuvat melko voimakkaasti alle 12 kuukauden kestoon. Suomessa tällaisia työsuhteita oli v. 2015 58 prosentilla nuorista, kun OECD:n keskiarvo on 49,1 %.

Työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolisia 20−24 -vuotiaita nuoria oli vuonna 2013 kaikkiaan 63 435, joista kokonaan vailla jatkokoulutusta oli 8 899 ja joista vähintään 2. tutkinto oli 40 000 nuorella. 20−24 -vuotiaista ns. NEET-nuorista (Not in Employment, Education or Traning) 37 587 oli miehiä ja 25 848 naisia. Nuorten pitkäaikaistyöttömyyden kasvu viittaa siihen, että jonkin verran on kasvanut myös pysyvämmässä syrjäytymisvaarassa olevien osuus, etenkin nuorelle pitkäaikaistyöttömyys on merkittävä riskitekijä.

NEET-nuoria oli vuonna 2015 noin 12 % ja osuus on noussut huomattavasti vuodesta 2008. 15–29 -vuotiaiden naisten NEET-osuus on kaiken aikaa ollut korkeampi kuin miesten. Se selittyy kuitenkin sillä, että ikäryhmässä 25–29 -vuotiaat naisten NEET-osuus on selvästi korkeampi kuin nuoremmissa ikäryhmissä tai yhdessäkään miesten ikäryhmässä. Tässä ikäryhmässä osa NEET-nuorista, ja etenkin naisista, on hoitamassa lapsia kotona. Kaikissa muissa ikäryhmissä paitsi 25–29 -vuotiaiden kohdalla naisten NEET-osuudet ovat pääosin olleet matalampia kuin miesten.

Ohjaamot

Ohjaamotoiminnalla tarkoitetaan matalan kynnyksen monialaista palvelua, jossa yhteisen toiminnan alustan kautta yhteen sovitetaan muun muassa kasvu-, sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnan nuorisopalveluja, sivistystoimen ja muiden tahojen palveluja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja kouluttautumisen sekä työllistymisen edistämiseksi. Ohjaamotoiminnan pohjana on sopimuksellisuus. Sopimuksellisuudella tarkoitetaan sitä, että toimintaan osallistuvat tahon sijoittavat työntekijänsä Ohjaamoon tai järjestävät esimerkiksi etäyhteysmahdollisuuden Ohjaamosta. Ohjaamoissa työskentelevien henkilöiden palkkakustannukset menevät siltä taholta johon työntekijä on työsuhteessa. Ohjaamoissa voi työskennellä tai muuten tehdä yhteistyötä julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tahoja. Tulevaisuudessa Ohjaamoissa käytetään yhteistä verkko-ohjaus alustaa, joka toimii samalla sekä asiakkaan tiedonsiirtokanavana Ohjaamoiden henkilöstön suuntaan että henkilöstön välisenä tiedonvälityskanavana.

Vuoden 2017 alussa oli toiminnassa 40 Ohjaamoa eri puolilla maata. Ohjaamot toimivat 81 kunnan alueella. 15–29 -vuotiaan väestön osalta Ohjaamojen toiminta-alueet kattavat n. 69 %. Ohjaamoverkostossa työskentelee vähintään yhtenä päivänä viikossa noin 400 henkilöä. Ohjaamossa asioineiden 15–29 -vuotiailta kerätyn palautteen mukaan nuorten palvelukokemukset olivat hyvin myönteisiä. Vastaajat antoivat saamastaan ohjauksesta kouluarvosanan 9,16. Ohjaamoiden toiminta on tavoitteellista. Ohjaamot tarjoavat nuorille monipuolisia palveluita, jotka tukevat nuorten kouluttautumista sekä työelämään siirtymistä. Vuoden 2016 aikana Ohjaamot ovat tarjonneet yksilöohjausta noin 50 000 kertaa. Ryhmäohjauksessa nuoria ja nuoria aikuisia kohdattiin noin 60 000 kertaa. Paikan päällä asioineiden yleisimmät kysymykset koskivat työtä, yrittäjyyttä, koulutusta ja opiskelua, omaa taloutta, terveyttä ja hyvinvointia sekä asumista.

Pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyden alentaminen

Yhtenä kasvun hidasteena Suomessa on nähty pitkäaikaistyöttömien määrän jatkuva kasvaminen myös silloin, kun työttömyys muissa ryhmissä on kääntynyt laskuun. Vuonna 2016 alkaneista 276 180 työttömyysjaksosta yli 6 kuukauden mittaiseksi pitkittyi 88 104 (32 %) ja edelleen 46 971 (17 %) yli 12 kuukautta. TE-toimistossa palvelutarpeen arvioinnin tukena on käytettävissä ns. profilointityökalu, joka kertoo riskin työttömyyden pitkittymiseen. Näin ainakin osaan työttömyyden pitkittymiseen vaikuttavista syistä voidaan puuttua jo työttömyyden alkuvaiheessa. Työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi henkilö voidaan tarvittaessa ohjata työttömien terveystarkastukseen, joka on nyt kunnan järjestämä, mutta tehtävä siirtyy SOTE-uudistuksessa maakunnille. Toimintaympäristön muutokset, joista merkittävimpänä talouden suhdannevaihtelut, vaikuttavat työttömyyden kestoihin. Heikossa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä on useita. Kaikille ryhmille on yhteistä vaikeus sijoittua avoimille työmarkkinoille ja riski työttömyyden pitkittymisestä.

Pitkäaikaistyöttömien rakenne on heterogeeninen. Pitkäaikaistyöttömiä on kaikissa ikäryhmissä. Vaikka pitkäaikaistyöttömiä on määrällisesti eniten yli 60 vuotta täyttäneiden joukossa, suhteessa nopeimmin pitkäaikaistyöttömyys on kasvanut alle 40-vuotiaiden keskuudessa. Uusista pitkäaikaistyöttömistä merkittävä osa on edellisiä nuorempia ja paremmin koulutettuja.

TE-toimistoissa tehdyn palvelutarvearvion perusteella vuonna 2016 pitkäaikaistyöttömistä noin 36 % oli sijoitettu työnvälitys- ja yrityspalveluiden palvelulinjalle, jolloin toimisto on arvioinut, että henkilön ammattitaito ja osaaminen tarjoavat edellytykset sijoittua suoraan työ-

hön avoimille työmarkkinoille. Pitkäaikaistyöttömistä noin 27 % oli sijoitettu osaamisen kehittämisen palvelut -palvelulinjalle, jolloin toimisto on arvioinut, että henkilön työllistyminen edellyttää ammatillisen osaamisen lisäämistä ja/tai tukea tavoitteiden ja vaihtoehtojen selvittämisessä ja/tai kotoutumisessa.

Tuetun työllistymisen palvelujen tarpeessa arvioitiin olevan 33 % pitkäaikaistyöttömistä. Näiden asiakkaiden arvioidaan tarvitsevan keskimääräistä enemmän yksilöllistä tukea ja/tai moniammatillista palvelua avoimille työmarkkinoille työllistyäkseen. Henkilöllä voi olla työllistymiseen vaikuttavia erilaisia työ- tai toimintakyvyn rajoitteita taikka elämäntilanteeseen liittyviä ongelmia. Tuetun työllistymisen palvelulinjalle on sijoitettu myös työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun ohjattavat tai jo ohjatut asiakkaat.

Heikkoa työmarkkina-asemaa voidaan kuvata myös kroonisen työttömyyden käsitteellä. Simo Ahon ja Ari Mäkiahon kattavassa rekisteriaineistoon perustuva tutkimuksessa (v. 2016) käsite on määritelty koskemaan työtöntä, joka on ollut pääasiassa työvoimassa ja avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella vähintään kaksi vuotta yhtäjaksoisesti. Henkilö on voinut osallistua aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin. Tutkimuksen mukaan edellä mainitulla tavalla avoimilta työmarkkinoilta pitkään poissa olleiden määrä on vakiintunut noin 4–5 prosentin (120 000–140 000 henkilön) tasolle työvoimasta. Tätä voidaan pitää varsin vakiintuneena kroonisen työttömyyden tasona Suomessa. Vuosittain noin kolmannes kroonisesti työttömistä vaihtuu, mutta osa pysyy tässä tilanteessa hyvinkin pitkään.

Tutkimuksen mukaan taustalla on ensisijassa työmarkkinoilla vallitseva kohtaanto-ongelma. Koulutus alentaa sen todennäköisyyttä, että työttömyys muuttuu krooniseksi. Maahanmuuttajien työttömyydestä selvästi suurempi osa oli kroonista kuin muiden suomalaisten työttömyydestä. Merkittävä osa kroonisen työttömyyden ryhmästä on potentiaalista työvoimaa, joka voisi työllistyä avoimiin työpaikkoihin esimerkiksi osaamisen kehittämisen keinoilla. Olennaista myös on, että työmarkkinoilla on tarjolla monipuolisesti erilaisia työtilaisuuksia. Tulosten perusteella voi arvioida, että koulutus ja muut palvelut pitkään työttöminä oleville johtavat työllistymiseen hyvin kohdennettuina.

Valtion talousarviossa työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista yksi on rakenteellisen työttömyyden väheneminen, jota mitataan vaikeasti työllistyvien määrällä. Tässä yhteydessä vaikeasti työllistyviä ovat vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleet (= pitkäaikaistyöttömät), 12 kuukautta 16 kuukauden aikana työttömänä olleet, työvoimapoliittisten toimien jälkeen työttömäksi palaavat ja toistuvasti palveluihin osallistuvat. Suurin ryhmä on yhdenjaksoisesti pitkäaikaistyöttömät.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistyvien henkilöiden työllistymisen edistäminen vaatii henkilöiden palvelutarpeita vastaavia palveluja lisäksi työvoiman kysyntää lisääviä toimia. Työttömien työnhakijoiden määrällä ja tarjottujen palveluiden tarkoituksella on yhteys työvoiman kysyntätilanteeseen. Kun työvoimaa on runsaasti tarjolla ja työvoiman kysyntä on vähäistä, julkisilla työvoimapalveluilla on ollut merkittävä rooli kehitettäessä työnhakijoiden osaamista sekä muita työmarkkinavalmiuksia. Avaintekijä tässä on se, että työttömien työnhakijoiden työmarkkinavalmiudet vastaisivat avautuvien työpaikkojen osaamisvaatimuksiin. Yhtenä näkökulmana on, että esimerkiksi alakohtaisen työvoimapulan torjumisen kannalta työttömät muodostavat tärkeän reservin. Tämä koskee myös erilaisten heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakasryhmien valmiuksien kehittämistä ja varautumista lisääntyvään työvoiman kysyntään.

Henkilöasiakkaan näkökulmasta tavoitteena on parantaa työttömän työnhakijan työmarkkina-asemaa edistämällä työhön sijoittumista, parantamalla ammattitaitoa ja osaamista, edistämällä työttömänä olevien pääsemistä tai palaamista avoimille työmarkkinoille sekä parantamalla työllistymismahdollisuuksia. Erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevat hyötyvät yhtä palvelua useamman palvelun yhdistelmistä.

Eri viranomaisten palveluja tarvitsevien pidempään työttömänä olleiden työllistymisen edistämiseksi säädettiin laki työllistymistä edistävästä yhteispalvelusta, joka tuli voimaan 1.1.2015. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on yhteistoimintamalli, jossa kunta, TE-toimisto ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat heille työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisprosessiin etenemisestä ja seurannasta. Tavoitteena on edistää monialaista tukea tarvitsevien työnhakijoiden työllistymistä tarjoamalla heille julkisia työvoimapalveluja, kuntien tarjoamia työllisyyttä edistäviä palveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja niin sanotun yhden luukun periaatteella. Monialaisen yhteispalvelun käytännön toiminta rakentuu verkostoyhteistyölle ja paikalliselle sopimiselle. Yhteispalveluverkostoja on muodostettu 33 ja TYP-palvelua on tarjolla kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Verkostojen toiminnasta, toimipisteistä, tarjottavista palveluista ja henkilöstöstä on sovittu yhteistyösopimuksissa. Verkostojen käytännön toimintaa johtavat verkostossa mukana olevien kuntien nimeämät henkilöt. Monialaiselle yhteispalvelulle on asetettu ohjausryhmä, joka asettaa yhteispalvelulle valtakunnalliset tavoitteet, seuraa ja arvioi yhteispalvelun toimeenpanoa ja ohjaa yhteispalvelun kehittämistä.

Koska monialaisen yhteispalvelun asiakkaat tarvitsevat erilaisia palveluja ja palveluyhdistelmiä, palveluprosessit voivat olla pitkiä. Lakisääteisen toimintamallin työllisyysvaikutuksia ei vielä ole voitu seurata niin pitkään, että toimintamallin vaikutuksia voitaisiin kattavasti arvioida. Toimintamallista on meneillään sen osa-alueisiin kohdistuvia selvityksiä, joista on saatua alustavia havaintoja: Kuntoutussäätiö toteuttaa toimintamallin vaikuttavuustutkimuksen, jonka tavoitteena on selvittää asiakasprosessin sujuvuutta sekä TYP-toiminnan toimivuutta ja tuloksellisuutta. Helsingin yliopiston sosiaalitieteiden laitos ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteuttavat Kansaneläkelaitoksen rahoittaman tutkimuksen ”Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu paikallisena hallintana”. Hankkeessa on valmistunut kirjallisuuskatsaus, meneillään olevat osiot käsittelevät Kelan TYP-verkostoissa toteuttamaa työkykyneuvontaa sekä Uudenmaan TYP-verkostojen toimintaa. Tutkimukset valmistuvat vuoden 2018 aikana.

Kuntoutussäätiön TYP-verkostoille syksyllä 2017 suuntaaman kyselyn vastausten perusteella TYP-verkostojen toiminta on lakisääteistämisen jälkeen käynnistynyt erivaiheisesti eri alueilla. Loppuvuodesta 2017 oli verkostoja, joissa toiminta on vasta alkuvaiheessa. Palautteen perusteella monialaista yhteistyötä vaikeuttaa joissakin verkostoissa henkilöstöresurssien vähäisyys, jolloin toimintamalli ei ole niin vaikuttava kuin voisi parhaimmillaan olla. Osa vastaajista toi myös esille, että toimintaa on heikentää asiakkaille soveltuvien palveluiden kuten työhönvalmennus tai terveyspalvelut, heikko saatavuus. Vastausten perusteella TYP-verkostojen toiminnassa on toistaiseksi parhaiten onnistunut TYPin sisäinen yhteistyö. Heikoimmin toimivaksi vastaajat ovat arvioineet palveluketjujen saumattomuuden, oikea-aikaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden. Kokonaisuutena vastaajat arvioivat toimintamallin kuitenkin lähteneen liikkeelle alkuvaiheen hitaasta käynnistymisestä ja kangerteluista huolimatta suhteellisen hyvin.

TYP-toiminnasta ovat vastausten perusteella (n=144) hyötyneet henkilöt, jotka tarvitsevat henkilökohtaista palvelua ja ohjausta, ovat motivoituneita ottamaan sitä vastaan ja työllistymään, ja joilla elämänhallinnan ongelmat eivät ole liian suuria. Toiminta on hyödyttänyt asiakkaita, joilla on selvittämättömiä työkykyyn vaikuttavia tekijöitä, mutta joiden terveydelliset ongelmat, kuten päihde- ja mielenterveysongelmat, eivät ole liian vaikeita. TYP-palvelusta ovat myös hyötyneet asiakkaat, jotka tarvitsevat terveyspalveluita ja Kelan palveluita TE-palveluiden ja sosiaalipalveluiden lisäksi. Kelan palvelut nostetaan vastauksissa yhdeksi tärkeäksi palveluksi. Erityisesti TYP-palvelusta arvioidaan hyötyvän nuorten, joilla ei ole ammatillista koulutusta tai jotka ovat valmistuneet erityisoppilaitoksesta, ja jotka tarvitsevat henkilökohtaista tukea ja kannustusta. Palvelusta hyötyvät myös muut pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat passivoituneet, mutta motivoituneita ja helposti motivoitavissa.

Toimintamallin edelleen kehittymiseksi olisi kyselyvastausten perusteella tärkeää panostaa asiakkaiden tarvitsemien palveluiden saatavuuteen. Jatkossa olisi hyödyllistä kehittää nykyistä paremmin TYP-asiakkaille soveltuvia ja heidän käytössään olevia palveluita. Kelan rooli sekä mielenterveys- ja muut terveyspalvelut on tunnistettu tärkeiksi, minkä lisäksi terveydenhuollon ja kuntoutuksen palveluita on vastausten perusteella tarpeen integroida palveluprosessin eri vaiheisiin nykyistä enemmän.

Nykyisin kunnat vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Työttömille tarjottavilla sosiaali- ja terveyspalveluilla tuetaan työttömien työkykyä ja työelämävalmiuksia ja parannetaan työttömien työllistymisedellytyksiä. Kunnilla on myös rahoitusvastuu pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. Koska merkittävä osa palkkatuetusta työstä ja työkokeilusta on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyminen maakunnan järjestämisvastuulle vähentää kunnissa tarjolla olevia työkokeilu- ja työmahdollisuuksia.

Työvoimapalveluihin liittyviä tehtäviä hoitaa työ- ja elinkeinoministeriön alla KEHA-keskus, 15 ELY-keskusta ja 15 TE-toimistoa sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus Etelä-Savon ELY-keskuksen erillisyksikkönä. Kullakin TE-toimistolla on useita toimipisteistä. Muun muassa työvoimapalveluiden CAF -itsearvioinnissa 2014 ja Euroopan Unionin komission raportissa: ”Benchlearning Initiative External Assessment Finland 2016” arvioidaan Suomen hallintorakenteen olevan monimutkainen ja toimijoiden roolien tarvitsevan tarkempaa määrittelyä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota tarpeeseen asettaa selkeitä strategisia linjoja toiminnalle. Suurimmat kehittämiskohteet nähdään kuitenkin tiedolla johtamisen kehittämisessä. Vahvuuksina nähtiin muun muassa itsekriittisyys ja kyky uudistua, monikanavaiset palvelut, TE -palvelun yrityslähtöisyys sekä työ- ja elinkeinopolitiikan yhdistäminen.

TE-palveluja on viime vuosina kehitetty määrätietoisesti muun muassa toteutettujen arviointien, selvitysten ja tutkimusten pohjalta. Digitaalinen kehitys ja kumppanuudet yksityisten palvelujen kanssa ovat olleet keskeisiä ajureita palvelujen asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden parantamisessa. Yksityisen palvelutuotannon roolia on tavoitteellisesti vahvistettu hallituskaudelta 2011–2015 alkaen. Tuolloin käynnistettiin työnvälityksen ensimmäiset tulosperusteiset pilottihankkeet. Parhaillaan on käynnissä yhteensä 13 työnvälityksen pilottihanketta, joista seitsemän on tulosperusteista ostopalvelupilottia. Kaikki pilotit tullaan asianmukaisesti arvioimaan ja arvioinnin tueksi ministeriö on hankkinut ulkopuolisen arvioinnin. Uusista piloteista ei ole vielä valmiita arviointituloksia, mutta kokemukset ovat lupaavia ja yhteistyökäytännöt yksityisten palveluntuottajien kanssa ovat toimineet hyvin. Kasvupalvelu-uudistus jat-

kaa johdonmukaisesti tätä kehityssuuntaa mahdollistamalla laajemman tuotantovastuun yksityiselle palvelulle.

Maahanmuutto ja kotouttamien

Kotouttamispolitiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja edellyttää tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin alue- ja kuntatasolla. Maahanmuuton kasvu edellyttää sekä peruspalveluiden soveltumista maahanmuuttajille että tarvittaessa erityisten kotouttamistoimenpiteiden riittävää saatavuutta ja vaikuttavuutta. Maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen ja tarvittaessa pitkäjänteinen palveluohjaus ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä samoin kuin toimivat kumppanuudet kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Maahanmuuttajien osaamisen kehittämisen ja työllistymisen kannalta on oleellista, kuinka yhdenvertaisesti ja kattavasti TE-hallinto ja suomalainen koulutusjärjestelmä ovat maahanmuuttajien saavutettavissa. Kotoutumislain mukaiset maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä TE-toimiston alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja ammatilliset suuntautuneet kotoutumiskoulutuksen mallit toimivat työmarkkinoille suuntaavien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen kehikkona. Kotoutumiskoulutuksen lisäksi maahanmuuttajat ovat asiakkaina myös muissa TE-toimistojen palveluissa.

Nopeammat siirtymät kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen ja muihin koulutuksiin samoin kuin korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tutkintojen tunnustaminen ja pätevöitymispolut ovat keskeisessä asemassa maahanmuuttajien työllistymisessä. Maahanmuuttajien palvelupolkujen suunnittelussa tulee nykyistä tehokkaammin huomioida maahanmuuttajan aiempi osaaminen, jota tarvittaessa joustavasti täydennetään ja kehitetään vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden vaatimuksia ja tarpeita. TE-hallinnon ja oppilaitosten yhteistyöllä on merkittävä rooli oikealle koulutus- ja työllistymispolulle ja ohjaamisessa, ja ohjauksen pitkäjänteisyys edellyttää viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tiivistä yhteistyötä ohjausprosessin eri vaiheissa.

Osa maahanmuuttajista tarvitsee kattavampaa ja pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä sekä tukea kotoutumiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen. Pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä tarvitsevien osalta myös palveluiden yhteensovittaminen ja soveltuvien palveluketjujen muodostaminen etenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa on oleellista.

Maakuntauudistuksen yhteydessä on perusteltua säilyttää kasvupalvelun keskeinen rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä sekä vahvistaa kotouttamisen eri toimijoiden moniammatillista yhteistyötä. Etenkin kasvupalveluiden yhteensovittaminen maakunnan järjestämisvastuulle siirtyvien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa on keskeistä. Maakuntauudistus mahdollistaa myös aluekehittämisen ja alueen elinkeinoelämän vahvistamisen liittämisen aiempaa vahvemmin kotoutumisen edistämiseen. Työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmästä (OPAL) saadun tiedon mukaan vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista 88,1 % katsoi koulutuksen onnistuneen erinomaisesti tai hyvin.

Maahanmuuttajien työllisyystilanne parani koko 2000-luvun aina vuoden 2008 lopulla alkaneeseen taantumaan asti. Ulkomaalaisten työttömyysaste on vaihdellut vuosina 2008–2015 25–30 prosentin välillä. Alimmillaan ulkomaalaisten työttömyys oli 2007−2008, jolloin joka

viides (21 %) ulkomaalainen oli työtön. Työttömyysaste on sittemmin noussut heikentyneen talouskehityksen mukana. Ulkomaalaisten naisten työttömyys on hieman yleisempää kuin miesten. Vuonna 2015 noin neljännes ulkomaalaisista (24 %) miehistä ja kolmannes (32 %) naisista oli työttöminä, yleinen ulkomaalaisten työttömyysaste oli 27 %. Erot työllisyydessä eri maahanmuuttajaryhmien välillä ovat kuitenkin suuria ja tasaantuvat maassa asumisajan kasvaessa, jolloin työllistyminen lähenee kantaväestön tasoa.

Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista noin 75 prosenttia on työikäisiä (15–64 -vuotiaita). Osuus on huomattavasti korkeampi kuin kantaväestöllä, joista 58 prosenttia on työikäisiä. Työikäisten maahanmuuttajien määrän kasvu merkitsee mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttoa Suomen huoltosuhteen heikkenemiseen, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin ja työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa, edellyttäen että tulijat pääsevät työmarkkinoille. Samalla tulee hyödyntää koulutettujen maahanmuuttajien osaamista elinkeinoelämässä ja yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä ja sitä kautta uusien työpaikkojen luomisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2016 ’Kasvua kansainvälisistä osaajista – agendan’ edistämään kansainvälisten osaajien hyödyntämistä yritysten kasvun ja kansainvälistymisen ajureina. Agendan tavoitteena on systemaattisesti kytkeä kansainvälisten osaajien kohdemaatuntemus, kansainväliset verkostot ja muu osaaminen osaksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen palveluita ja innovaatiotoimintaa. Agendan avulla edistetään toimenpiteitä, joiden avulla maahanmuuttajien verkostot ja asiantuntemus tukevat vienti- ja tuontitoimintaa, kansainvälisiä investointeja ja osaavan työvoiman saamista Suomeen sekä verkostoitumista Suomen ja maahanmuuttajien lähtömaiden kanssa. Agenda edistää myös toimenpiteitä, joiden kautta maahanmuuttajat pääsevät aiempaa paremmin osaksi elinkeinoelämän ekosysteemejä ja innovaatiotoimintaa. Samalla agenda tukee Suomessa tutkintonsa suorittavien kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä tiiviimmin suomalaiseen elinkeinoelämään ja työmarkkinoihin. Myös Suomesta pois muuttaneiden kansainvälisten osaajien suhteita Suomen ja kotimaan välillä erityisesti yritysten kansainvälisen liiketoiminnan tukemiseksi vahvistetaan.

Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden järjestäminen TE- toimistoissa ja ELY-keskuksissa

Maaliskuussa 2016 julkaistun TE-toimistoille suunnatun palvelukyselyn mukaan kotoutujien ja muiden maahanmuuttajien palvelut on eri toimistoissa organisoitu eri tavoin. Uudenmaan ja Lapin TE-toimistoa lukuun ottamatta kotoutujien palvelu on TE-toimistossa eriytetty muista maahanmuuttajien tai yleisistä TE-toimistojen palveluista. Kotoutujien palvelun järjestämistapoja on eri TE-toimistoissa kuitenkin useita. TE-toimiston resurssien osalta palvelukyselyn vastauksissa esitettiin, että maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden kasvava merkitys TE-palvelujen kokonaisuudelle tunnustettaisiin nykyistä vahvemmin. Etenkin henkilöstön osaamisen kehittämistä ei nähty nykyiseltään riittävänä.

Maahanmuuttajien kotoutumisen alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät tehtävät on keskitetty seitsemään ELY-keskukseen, jotka Lapin ELY-keskusta lukuun ottamatta hoitavat näitä tehtäviä laajennetulla toimialueella (VnA 910/2009). Muita kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan kaikissa ELY-keskuksissa. Kotoutumisen alueellisen yhteensovittamisen, suunnittelun, ohjauksen ja seurannan keskittämisen tavoitteena oli tehostaa olemassa olevien voimavarojen käyttöä sekä vahvistaa kotoutumiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kytkemistä laajemmin ELY-keskusten toimintaan ja strategioihin. ELY-keskusten toiminnallinen ohjaus kotoutumisen edistämiseen

ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvissä tehtävissä on lisännyt toiminnan suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä eri ELY-keskusten välillä.

Maakunnalle säädettäisiin ELY-keskuksen nykyisiä tehtäviä vastaavasti velvollisuus ottaa huomioon sen alueella olevan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen maakunnan yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Useat nykyisille ELY-keskuksille osoitetut tehtävät on nähty nykyisellään tarkoituksenmukaisina keskittää myös kotouttamisen osalta. Näin on voitu muun muassa toteuttaa ELY-keskuksiin kohdistuneet säästötoimenpiteet. On mahdollista, että uudistuksessa osa näihin tehtäviin käytetyistä resursseista jakaantuisi 18 maakunnalle. Tämä saattaa merkitä sitä, että keskittämisestä aiheutuneet hyödyt menetetään.

ELY-keskusten vähenevät henkilöresurssit ovat asettaneet haasteita toiminnalle. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen hankintaan varatut määrärahat ovat lisääntyneet, mutta henkilöresurssit koulutusten hankintaan päinvastoin vähentyneet. Tämä heikentää määrärahojen tehokasta käyttöä ja vaikeuttaa riittävän monimuotoisen kotoutumiskoulutuksen hankintaa.

Yrityksille suunnatut palvelut

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan yrityksille on tällä hetkellä tarjolla hyvin monipuolisesti erityyppisiä palveluita. Valtakunnallisia ja alueellisia yrityspalveluita tuottavat alueelliset elinkeinoyhtiöt, Yritys-Suomi -palvelu, ELY-keskukset, Tekesin, Finpron (nykyisin Business Finland) ja Finnveran aluetoiminnot, kauppakamarit, yrittäjäjärjestöt, uusyrityskeskukset. Rakennetta ylläpidetään pääosin julkisin varoin.

Arvioiden perusteella parhaiten palvelutarjontaa yrityksille on saatavilla yritystoiminnan alkuvaiheeseen (liikeidean kehittämispalvelut sekä yrityksen perustamiseen liittyvät palvelut) sekä henkilöstön osaamisen kehittämiseen liittyen. Heikoimmat arviot palveluvalikoimasta sen sijaan saivat hautomopalvelut, kansainvälistymispalvelut sekä innovaatiotoimintaa tukevat palvelut.

Nykyisen yrityspalvelujärjestelmän haasteina selvityksessä nähtiin esimerkiksi se, että yrityksille suunnatun perusneuvonnan työnjako ja roolitukset eri toimijoiden välillä eivät ole kovin selkeät. Erityisesti tieto- ja neuvontapalveluiden osalta toimijakentän laajuus ja sirpaleisuus on ilmeistä. Tieto- ja neuvontapalveluja yrityksille tuottavat erityisesti seudulliset ja paikalliset kehitysyhtiöt sekä uusyrityskeskukset, keskitetyt kansalliset palvelut (Yritys-Suomi) sekä kansallisten organisaatioiden (esim. ELY-keskus, Tekes, Finnvera, Finpro) omat toiminnot. Puutteellinen tiedonkulku ja eri asiakasjärjestelmät lisäävät mahdollisuutta päällekkäiseen työhön.

Lähellä asiakasta toteutettavien tieto- ja neuvontapalveluiden toteuttamisesta vastaavat lähinnä seudulliset ja paikalliset kehitysyhtiöt, uusyrityskeskukset, ProAgria sekä muut paikalliset toimijat. Toimijajoukon kirjo on pienilläkin alueilla hyvin laaja ja monimuotoinen. Eri alueilla yhteistyötä eri toimijoiden välillä on pyritty viime vuosina systematisoimaan ja rationalisoimaan, mutta erilaisista tekijöitä johtuen (mm. tiedonkulun puutteet, erilaiset CRM-järjestelmät, kilpailu) toiminnan päällekkäisyyttä edelleen esiintyy. Paikallisesti toteuttavilla tieto- ja neuvontapalveluilla on kuitenkin selkeästi kysyntää. Esimerkiksi kehittämisyhtiöiden asiakkaina on vuosittain noin 35 000 yritystä.

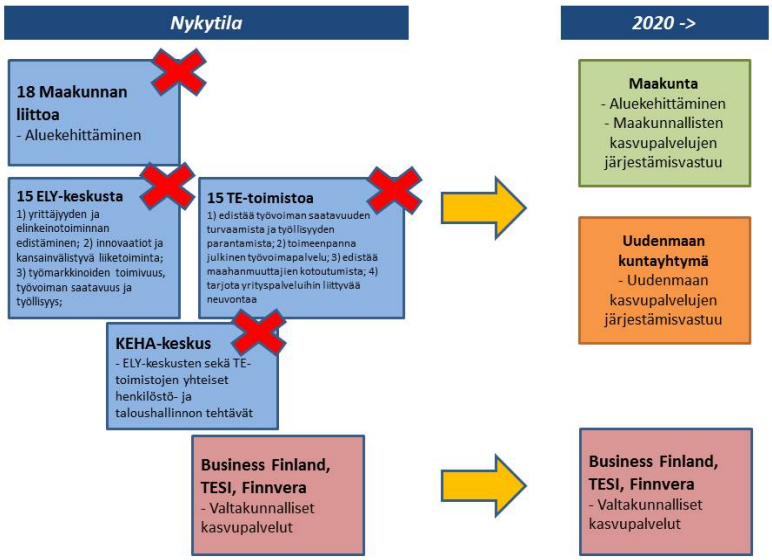
Maksullisten kehittämispalveluiden (koulutus ja konsultointi) osalta työnjako julkisten yrityspalveluiden tuotannon osalta on varsin selkeä. Käytännössä maksullisten kehittämispalveluiden tuotannosta vastaavat ELY-keskukset työ- ja elinkeinoministeriön ohjaamana tuottamalla subventoituja analyysi-, konsultointi-, ja koulutuspalveluja. Palvelutuotanto itsessään toteutetaan yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, joiden kanssa laaditaan kilpailutusten perusteella teemakohtaisia ja alueellisia puitesopimuksia. Eri ELY-keskusalueilla on mahdollisuus toteuttaa myös omia minikilpailutuksia. Nykyinen toimintamalli vaikuttaa tältä osin perustellulta toiminnalta, sillä se mahdollistaa laadukkaiden ja tasalaatuisten palveluiden tuottamisen sitomatta kuitenkaan merkittävästi julkisen sektorin omia henkilöresursseja. Toimintamalli antaa myös mahdollisuuden palveluja tuottaville yrityksille omaan liiketoimintaa toimintamallin kautta syntyvien asiakassuhteiden jatkon muodossa.

Periaatteessa nykyinen rahoituksen toimintamalli ja vastuujako on johdonmukainen, mutta roolit TEM-konsernin sisällä eri toimijoiden kesken ovat välillä epäselviä. Selvityksen tekijöiden näkemyksen mukaan erityisesti alkuvaiheen rahoituspalvelujen (kotimarkkinoilla toimivat pk-yritykset, toimintaympäristön kehittäminen) on syytä toteutua alueilla tuotettuina lähellä asiakkaita. Sen sijaan ”edistyneempään ja kunnianhimoisempaan” eli käytännössä voimakkaaseen kasvuun ja kansainvälistymiseen tukeva rahoitus sekä niihin liittyvät kehittämispalvelut on järkevää toteuttaa kansallisesti. Perusteluina tälle toimii se, että kasvu- ja kansainvälistyminen edellyttää avoimien ekosysteemien muodostumista, rahoitus on valikoivampaa, rahoituksen kohteita on melko vähän ja kehittämisen tuki vaatii erityisosaamista, jota on järkevää toteuttaa keskitetysti eikä hajautetusti. Käytännössä myös näissä ”erityisimmissä” rahoituspalveluissa (ohjelma-toiminta, t&k -toiminta, kansainvälistymispalvelut) asiakkuuksia tunnistava ja suodattava ns. front-office -osaaminen tulee olla myös alueilla. Yritysten kannalta selkeät palvelupolut ja toimiva yhteistyö alueellisten toimijoiden ja kansallisesti toimivien tahojen välillä on hyvän palvelutuotannon edellytys.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on luoda maakunnille sellainen kasvupalvelujen järjestämistä koskeva sääntely, jonka avulla kasvupalvelujen saatavuus, vaikuttavuus ja hyvä palvelutaso varmistettaisiin. Eurostatin elokuun 2017 tilaston mukaan Suomessa oli avoimia työpaikkoja suhteessa työvoimaan kolmanneksi eniten Euroopassa, mutta perusasteen koulutuksen saaneiden työllisyysaste oli selvästi alle 50 prosenttia. Samaan aikaan ylemmän korkeakouluasteen koulutuksen saaneiden työllisyysaste oli 85 prosenttia. Esityksen tavoitteena on myös ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoidon organisoiminen itsehallinnon käsitteen kanssa yhteensopivalla tavalla ja huomioiden perustuslain yhdenvertaisuusvaatimus. Itsehallinnolla tulee olla sille ominaista liikkumavaraa toimeenpanossa.



Tavoitteena on toimivien markkinoiden luominen ja hyödyntäminen kasvupalvelujen tuotantorakenteen monipuolistamiseksi. Maakunnan sijasta tai sen lisäksi kasvupalveluja voisivat tuottaa yhteisöt, säätiöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Monipuolinen tuotantorakenne tarjoaisi maakunnille mahdollisuuden järjestää palvelut joustavalla tavalla.

Palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi kasvupalveluja esitetään järjestettäväksi kilpailullisuutta lisäämällä. Palveluntuottajien välisellä kilpailulla edistettäisiin palvelujen vaikuttavuutta parantavien keinojen käyttöönottoa ja levittämistä. Nykyistä väljemmällä lainsäädännöllä maakuntia kannustettaisiin hankkimaan vaikuttavuutta toimenpiteiden sijasta. Palvelujen vaikuttavuus tehostuisi monituottajamallin, palveluntuottajien keskinäisen kilpailun ja maakuntien innovatiivisten hankintojen avulla.

Maakunta voisi päättää palveluntuottajan tai useiden palveluntuottajien hankkimisesta kilpailuttamalla näitä hankintalain mukaisesti tai vaihtoehtoisesti hyväksymällä kaikki edellytykset täyttävät palveluntuottajat, jotka sitoutuvat maakunnan palvelun tuottamiselle asettamien ehtojen noudattamiseen ja lisäksi tekevät palvelusopimuksen maakunnan kanssa.

Kasvupalveluissa otettaisiin käyttöön asiakkaan valinnanvapaus. Maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla olisi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 27 §:n mukaan lähtökohtaisesti oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan järjestämisvastuunsa mukaisesti nimeämien palvelutuottajien joukosta. Maakunnan valitsema palvelujen tuottamistapa vaikuttaisi asiakkaan valinnanvapauden laajuuteen. Maakunnalla olisi aina mahdollisuus päättää palveluista, jotka se tuottaisi itse samoin kuin siitä, millä tavalla se hankkisi palvelut ulkoiselta palveluntuottajalta. Kunnat voisivat myös toimia maakunnallisten kasvupalvelujen tuottajina omistamiensa yhtiöiden kautta, jos yhtiö ei olisi sidosyksikköasemassa kuntaan. Monipuolisella tuotantorakenteella ja asiakkaan valinnanvapauden lisäämisellä tavoitellaan asiakkaalle paremmin sopivia palveluja, alueen kasvun erityispiirteiden huomioon ottamista ja viime kädessä kasvupalveluiden parempaa vaikuttavuutta. Julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja palvelut organisoitaisiin siten, että ne tukevat alueiden kasvua ja elinvoimaisuutta.

Esityksessä maakunnalle siirrettäisiin maakuntien liittojen alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain (7/2014) mukaiset aluekehittämisviranomaisen tehtävät ja alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014) mukaiset rahoitustehtävät. ELY-keskusten (valtion) alueiden kehittämiseen liittyvät toimeenpanotehtävät siirrettäisiin myös maakunnalle. Maakuntauudistuksessa alueiden kehittämisen keskeiset toiminnot koottaisiin yhteen organisaatioon, maakuntaan. Tämän hallituksen esityksen alueiden kehittämistä koskevien säännösten tarkoitus on tarkentaa eri toimijoiden tehtävät ja rooli uudessa toimintaympäristössä.

Maakuntien liitot hoitavat voimassa olevan lainsäädännön mukaan alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä alueen kuntien puolesta. Maakuntalain 6 §:n 9 kohdan mukaan aluekehittämisviranomaisen tehtävä siirtyy maakunnalle. Kuntien velvollisuus rahoittaa aluekehittämisviranomaisen tehtävien hoitamista lakkaa. Esityksen tavoitteena on, että kunnat olisivat edelleen aluekehittämisen keskeisiä toimijoita. Esityksessä todetaan nimenomaisesti, että kunta vastaa oman alueensa kehittämisestä kuten nykyisinkin. Alueiden kehittäminen on maakunnan eri toimijoiden välistä yhteistyötä, jossa kaikki keskeiset asiakirjat kuten maakuntaohjelma valmistellaan yhdessä muun muassa alueen kuntien, erityisesti maakunnan keskuskaupungin kanssa.

Esityksen tavoitteena on edistää maakuntien ja ministeriöiden välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta käymällä säännöllisesti alueiden kehittämisen keskustelut, joissa on tarkoituksena muodostaa yhteinen näkemys alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä.

Kasvupalvelu-uudistus ei siirtäisi kuntien nykyisiä elinvoimatehtäviä tai niiden resursseja maakunnille. Kuntien keskeinen tehtävä on edelleen luoda kasvulle, työlle ja elinkeinoelämälle suotuisa toimintaympäristö. Kuntien elinvoimatehtäviin kuuluvat muun muassa maankäytön suunnittelu, elinkeinopolitiikka ja työllisyyden yleinen edistäminen, asuntopolitiikka, julkinen liikenne, koulutus ja osaamisen kehittäminen sekä innovaatioille suotuisan ympäristön luominen, maahanmuuttajien kotoutus ja syrjäytymisen ehkäisy.

Maakunta ja alueen kunnat toimisivat kumppaneina elinvoimatehtäviin liittyvissä asioissa. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan kasvupalvelut järjestetään valtion, maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina ja toimivina palvelukokonaisuuksina, väestön ja yritysten tarpeet huomioon ottaen sekä sähköistä asiointia hyödyntäen. Maakunnat ottavat kasvupalveluja järjestäessään huomioon alueen kuntien kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaiset kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät (kunnan yleinen toimiala) sekä pyrkivät kasvupalvelujen ja kuntien tehtävien tehokkaaseen yhteensovittamiseen. Maakuntia kannustettaisiin jatkuvaan, syvään ja laaja-alaiseen yhteistyöhön kuntien kanssa, jotta niiden järjestämät palvelut tuottaisivat maksimaalista kasvua ja elinvoimaa alueella ja jotta julkisesta rahoituksesta saataisiin optimaalisin hyöty. Palvelujen yhteensovittamiseksi erityisen hedelmällisenä yhteistyömuotona nähdään hankintoja koskeva yhteistyö, jossa maakunta ja sen alueen kunnat kilpailuttavat neuvottelumenettelyllä ja yhdessä järjestämisvastuillaan olevien kasvu- ja elinvoimapalvelujen koko elinkaarta (suunnittelua, toteutusta ja seurantaa). Kilpailutuksella valitaan sopiva palveluntuottaja tai useita palveluntuottajia allianssin sopimuspuoliksi. Allianssiyhteistyössä maakunta ja kunnat voisivat solmia allianssisopimuksia yhden tai usean yksityisen palveluntuottajan kanssa. Allianssin perusta olisi maakunnan, kuntien ja palveluntuottajien välinen sopimus. Osapuolet voisivat muodostaa palveluiden järjestämiseksi, suunnittelemiseksi ja tuottamiseksi yhteisen organisaation. Maakunta, kunta ja yksityiset yritykset tai kolman-

nen sektorin toimijat tuottaisivat palveluja saman rakenteen alla. Ne jakaisivat hankkeeseen liittyviä hyötyjä ja riskejä ja noudattaisivat tiedon avoimuuden periaatteita.

Esityksellä laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa tavoitellaan pääkaupunkiseudun taloudellisen ja toiminnallisen osaamisen hyödyntämistä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Esityksen mukaisesti Uudenmaan kasvupalvelut järjestäisi pääkaupunkiseudun kuntien perustama kuntayhtymä. Pääkaupunkiseudun kuntien toimintaympäristön haasteet kuten asukasluku sekä yritysten ja maahanmuuttajaväestön määrä, pääkaupunkiseudun kuntien kokemus ja osaaminen sekä niiden elinvoimapalveluihin käyttämä taloudellinen panos ovat poikkeuksellisen merkittäviä muihin kaupunkiseutuihin nähden. Kansantalouden kannalta pääkaupunkiseudun myönteinen kehitys on kriittinen menestystekijä. Pääkaupunkiseudun taloudellinen ja toiminnallinen erityisasema pyritään huomioimaan Uudenmaan kasvupalveluista annettavalla lailla ja hyödyntämään koko maan eduksi.

Hallitus voisi tarvittaessa antaa eduskunnalle erillisen selonteon kasvupalvelu-uudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta esimerkiksi syysistuntokaudella 2022. Selonteossa voitaisiin arvioida uudistuksen tavoitteiden toteutumista ja tehdä ehdotuksia kasvupalvelujen edelleen kehittämiseksi. Kasvupalvelujen kehittämistä jatkettaisiin selonteon ja eduskunnan antaman vastauksen linjausten pohjalta.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa hoidettavien tehtävien siirtäminen maakunnille voidaan ensinnäkin toteuttaa vähimmäismuutoksin lähinnä siten, että uudet maakunnat ottaisivat nykymuotoiset palvelut sellaisenaan ja samalla sääntelytarkkuudella hoitaakseen maakunnassa. Tämä vaihtoehdon toteuttaminen olisi edellyttänyt voimassa olevan lainsäädännön teknisiä muutoksia, lähinnä ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskevien kirjausten korvaamista maakunnalla. Minimimuutoksen toteuttaminen olisi käytännössä johtanut myös nykyisten toimijoiden toimintatapojen siirtämiseen maakunnille.

Tätä vaihtoehtoa ei pidetä suositeltavana siitä syystä, että yhtenäisen valtionhallinnon siirtäminen sellaisenaan ei jättäisi itsehallinnolle tyypillistä palvelujen järjestämisen harkinta- ja kehittämisvaraa ja mahdollisuutta rakentaa alueellisesti erilaisia ja innovatiivisia palveluja. Maakuntauudistuksen tarkoituksena on huomioida toimintaympäristöjen erilaisuus ja luoda itsehallinnolle mahdollisuuksia tehdä erilaisia ratkaisuja.

Toisena vaihtoehtona arvioitiin ratkaisumallia, jossa sääntelytarkkuutta vähennettäisiin ja itsehallinnolle annettaisiin enemmän harkintavaltaa tehtäviensä järjestämiseksi ja palveluiden tuottamiseksi ja palvelutarjoomansa suhteen. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa edistettäisiin kilpailullisuutta ja kilpailuneutraliteettia maakuntalain mukaisella yhtiöittämisvelvollisuudella ja jättämällä käyttämättä toisin säätämisen mahdollisuus. Maakunnan olisi maakuntalain 15 luvun säännösten mukaan tuottaessaan palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla yhtiöitettävä toimintansa ja hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Maakunnan oman tuotannon yhtiöittämisvelvollisuus tekisi maakuntakonsernin oman tuotannon kustannukset läpinäkyviksi ja vertailukelpoisiksi ja voisi edistää myös yksityisten markkinoiden laajentumista. Maakuntalain mallin mukainen yhtiöittämisvelvollisuus ei ole osoittautunut perustuslakivaliokunnan tarkastelussa ongelmalliseksi, mitä on myös pidettävä toteuttamisvaihtoehdon etuna. Perustuslakivaliokunta antoi 29.6.2017 lausuntonsa (PeVL 26/2017 vp) hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi

lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017); laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017) sekä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (PeVL 52/2017 vp) ja täydentävistä esityksistä koskien maakuntien rahoituslakia (HE 57/2017) ja lakia Ahvenanmaan verosäännöksiksi (HE 71/2017).

Kolmantena vaihtoehtona harkittiin edellä esitettyä vaihtoehtoa 2 selvästi kilpailullisempaa vaihtoehtoa, jossa maakunta olisi voinut tuottaa kasvupalveluita itse ainoastaan markkinapuutetilanteessa yhtiönsä kautta. Näin ollen missään tilanteessa maakunnalla ei olisi ollut suoranaista omaa palvelutuotantoa. Radikaalilla kilpailullisella monituottajamallilla palvelumarkkinat avautuisivat ja uutta kasvupalveluliiketoimintaa syntyisi välittömästi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 26/2017) huomiota asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (valinnanvapauslaki) annettuun esitykseen (HE 47/2017 vp). Esitetyn valinnanvapauslain mukaan maakunta ei voisi itse tuottaa (liikelaitoksessaan) suoran valinnan palveluja. Maakunta voisi sen sijaan tuottaa myös suoran valinnan palveluja yhtiömuodossa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetut säännökset eivät turvaa markkinapuutetilanteessa palveluja perustuslain kannalta riittävällä tavalla. Valiokunnan mielestä sääntelyn rakenteellinen ongelmallisuus liittyy nimenomaan yhtiöittämisvelvollisuuteen ja siihen, että sääntelyssä kielletään maakuntaa itse tuottamasta kyseessä olevia palveluita. Maakunnan tulee perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan itse pystyä toimimaan tilanteissa, joissa markkinoilla ei tuotettaisi perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä palveluita. Lausunnossa perustuslakivaliokunta esittää, että valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valinnanvapauslaista poistetaan yhtiöittämisvelvollisuus ja jos perustuslakivaliokunnan maakunnan omaa tuotantoa koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valmistelussa on ollut myös esillä maakuntalain 7 §:n 2 momentin mahdollistama järjestämisvastuun siirto sopimuksella maakunnalta kunnalle. Erityisesti esillä on ollut ratkaisu, jossa lailla säädettäisiin niin, että maakunta voisi sopimuksella siirtää järjestämisvastuun seutukaupungeille. Kasvupalvelujen järjestämisvastuussa on kuitenkin ensisijaisesti kysymys riittävän laajasta toimialueesta, jotta työvoiman liikkuvuus ja palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus turvattaisiin. Maakunnan sisälle muodostettavat hallinnon rakenteet lisäisivät kustannuksia ja vähentäisivät järjestelmän tehokkuutta, kun esimerkiksi eri toimijat hankkisivat samoja palveluja maakunnan eri osiin (kaupunki itselleen ja maakunta muille alueen kunnille). Maakunnan jakaminen saattaa myös estää markkinoiden muodostumisen koko maakunnan laajuiseksi. Maakunnan keskuskaupungin palvelujen kilpailutuksiin osallistuminen saattaa tarkoittaa sitä, että yritykset eivät koe tarvetta tarjota palvelujaan myös muualle maakuntaan. Tämä saattaisi heikentää selkeästi maakunnan asukkaiden yhdenvertaisuutta palvelujen saatavuudessa ja laadussa.

Kasvupalveluiden järjestämisen toteuttamisvaihtoehdon valinnassa ei poiketa siitä, mitä maakuntalaissa säädetään maakunnan omasta toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Valinta on tehty valtiosääntöoikeudellisesti kestävältä pohjalta.

Kasvupalveluiden järjestämiseksi Uudenmaan maakunnassa on ollut esillä neljä erilaista vaihtoehtoa. Näiden lisäksi vaihtoehtona on luonnollisesti pidettävä sitäkin, että Uudenmaan kasvupalvelut järjestetään muiden maakuntien kasvupalveluiden kanssa samoin säännöksin. Näin

ollen erityistä pääkaupunkiseudun erillisratkaisua ei olisi, vaan Uudenmaan maakunta järjestäisi muiden tehtäviensä muassa Uudenmaan kasvupalvelut. Yhteistyö maakunnan kasvupalveluiden ja pääkaupunkiseudun kuntien elinvoimapalveluiden koordinoimiseksi ei muodostuisi tässä nollavaihtoehdossa pääkaupunkiseudun kuntia houkuttelevaksi. Tällöin pääkaupunkiseudun kuntien osaaminen ja taloudellinen panos sekä kansantaloudellinen merkitys voisivat jäädä täysimääräisesti hyödyntämättä.

Pääkaupunkiseudun kansantaloudellisesta painoarvosta ja erityispiirteistä, kuten yritysten ja maahanmuuttajien määrästä johtuen pääministeri Sipilän hallitus on linjannut perusperiaatteet, joita noudattaen pääkaupunkiseudun erillisratkaisua on mallinnettu. Hallitus edellyttää ensinnäkin, että mahdollisessa pääkaupunkiseudun erillisratkaisu olisi kasvupalveluiden hengen mukainen. Kasvupalveluiden ydinajatuksena on työllisyyden, osaavan työvoiman ja elinkeinojen kehittämisen tiivis yhteensovittaminen. Toiseksi järjestämisvastuu ja palvelutehtävät on eriytettävä. Kolmanneksi Uudenmaan työssäkäyntialueen kokonaisuuden on säilyttävä eli kasvupalveluiden järjestäjän on järjestettävä koko Uudenmaan kasvupalvelut. Neljänneksi hallinnon tulee erillisratkaisussakin olla mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä. Viidenneksi kasvupalveluiden hallinnossa tulee korostaa toimijoiden kumppanuutta ja yhteistyötä kasvun, yritysten toimintaedellytysten ja ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Näiden periaatteiden toteutumista ja Uudenmaan erillisratkaisua on arvioitu neljässä erilaisessa mallissa. Ensinnäkin on arvioitu, miten Uudenmaan maakunnan kasvupalvelut voitaisiin järjestää sopimuksenvaraisesti. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa Uudenmaan maakunta voisi sopia järjestämistehtävän antamisesta kunnalle tai kunnille. Mallin heikkoutena on pidettävä sitä, että vapaaehtoisena järjestelynä sopimus voi jäädä toteutumatta.

Toiseksi pääkaupunkiseudun erillisratkaisuksi on arvioitu kuntayhtymämallia. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa velvoitettaisiin perustamaan kuntayhtymä (pakkokuntayhtymä) määräaikaan mennessä. Kuntayhtymä hoitaisi kasvupalveluiden järjestämistehtävää maakuntia koskevien säännösten mukaisesti koko Uudenmaan alueella. Kuntayhtymän jäsenyys olisi perustamisen jälkeen avoin kaikille muillekin Uudenmaan kunnille. Toteuttamisvaihtoehdon arvioidaan vastaavan hyvin hallituksen linjaamia perusperiaatteita.

Kolmantena toteuttamisvaihtoehtona on arvioitu mallia, jossa yksi kaupunki järjestäisi kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella. Järjestämisvastuu koskisi käytännössä pääkaupunkia, jolloin erityisesti Espoon ja Vantaan osaaminen ja panokset jäisivät hyödyntämättä.

Lisäksi on tarkasteltu niin sanottua jaetun järjestämisen vastuun mallia, jossa Uudenmaan maakunnan kasvupalveluiden järjestämisvastuu jaettaisiin kahtia pääkaupunkiseudun kaupunkien ja maakunnan kesken. Tämä toteuttamisvaihtoehto rikkoisi hallituksen hyväksymän työssäkäyntialueen jakamattomuuden periaatteen. Mallissa tarvittaisiin erityiset ratkaisut työssäkäyntialueen jakamattomuuden turvaamiseksi, eikä se siten ole hallituksen linjausten mukainen.

Kaikkien erillisratkaisun hallintomallien toteuttamisen reunaehtona on, että kasvupalveluiden järjestämisessä sovelletaan muun kuin hallinnon osalta samoja säännöksiä kuin maakunnan järjestäessä kasvupalvelut.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Eduskuntakäsittelyssä olevasta hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) seuraa alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain säätämiselle eräitä reunaehtoja. Käsittelyssä olevan maakuntalain 7 §:ssä säädetään maakunnan järjestämisvastuusta. Pykälän mukaan maakunta voi järjestää tehtäviensä hoitamisen itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle maakunnalle. Maakuntalain 7 § avaa lainsäätäjälle mahdollisuuden erikseen säätää siitä, että maakunta voi sopia järjestämistehtävän siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle.

Maakuntalaki asettaa reunaehtoja maakunnan omalle palvelutuotannolle siinä tapauksessa, että maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakuntalakia koskevan esityksen 112 §:ssä säädetään, että hoitaessaan maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla maakunnan on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa viitataan informatiivisista maakuntalain 112–117 §:n säännöksiin koskien maakunnan toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Maakuntalaissa säädetään myös palvelujen tuottamista koskevasta ohjauksesta ja valvonnasta sekä maakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Palvelutuotannon ohjaus ja valvonta kuuluvat järjestämistehtävän ytimeen. Maakuntalain 7 §:n 3 momentin mukaan tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Maakunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle maakunnalle tai tehtävän hoitamisesta vastaa lain perusteella toinen maakunta.

Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

Alueiden kehittämisen ja kasvupolitiikan yhdistämiseksi säädettäisiin yksi laki alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista. Alueiden kehittämisestä säädettäisiin koskevan lakiehdotuksen 2 luvussa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan alueiden kehittämisestä vastaavat valtio ja kunnat. Kuntien puolesta tehtävää on hoitanut maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena.

Maakuntauudistus edellyttää aluekehittämisen tehtävien ja vastuiden tarkentamista. Ehdotuksessa esitetään, että vastuu alueiden kehittämisestä lain 5 §:n mukaan olisi valtion lisäksi maakunnilla ja kunnilla alueillaan. Maakuntien liittojen tehtävät aluekehittämisviranomaisena ja Euroopan unionin rakennerahastojen välittävänä toimielimenä siirrettäisiin perustettaville maakunnille. Myös ELY-keskusten alueiden kehittämisen toimeenpanotehtävät kuten rakennerahastotehtävät siirretään maakunnille. Kunnat vastaisivat edelleen paikallisesta alueiden kehittämisestä omalla alueellaan. Maakunnan tehtävä aluekehittämisviranomaisena on laaja-alainen. Sen tehtävänä on muun muassa vastata alueellaan aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta, maakuntaohjelman ja mahdollisten muiden alueellisten ohjelmaehdotusten valmistelusta sekä vastata yhteensovittamisesta kuntien ja valtion aluekehittämiseen liittyvien toimien kanssa. Lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentti sisältää esityksen aluekehittämisestä tarvit-

tavasta yhteistyöstä kansainvälisesti sekä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien, muiden kuntien, korkeakoulujen ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa.

Valtaosa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen työllisyyden hoidon, yritystoiminnan ja yrittäjyyden edistämisen palveluista kuuluisi maakunnallisten kasvupalvelujen piiriin. Esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista antaisi maakunnalle lähtökohtaisesti merkittävää harkintavaltaa palveluiden järjestämiseksi. Asiakkaiden yhdenvertaisuus perusoikeuksien toteutumiseen ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvien henkilöasiakkaan palvelujen osalta varmistettaisiin palvelujen saatavuutta koskevin vähimmäissäännöksin.

Maakunnan harkintavallan rajoista säädettäisiin alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 16 ja 19 §:ssä. Pykälän 16 momentissa 1 ja 2 säädettäisiin, että maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja varattava määrärahoja palkkatuen myöntämiseksi. Nämä säännökset muodostaisivat maakunnallisten palvelujen minimitason. Palveluprosesseista säädettäisiin tarkemmin valmisteilla olevissa laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista ja laissa kotoutumisen edistämiseksi. Myös näissä laeissa itsehallinnollisille maakunnille jätettäisiin harkintavaltaa ja palvelujen kehittymiselle tarpeellista väljyyttä. Pykälän 16 momentissa 3 ja 4 säädettäisiin kasvupalveluista, joiden tarjoamisesta maakunta päättäisi. Harkinnanvaraisia kasvupalveluja olisivat palvelut yritystoiminnan, yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä innovaatiotoiminnan edellytysten luomiseksi. Myös alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoitusinstrumenttien hyödyntäminen maakunnassa kuuluisi maakunnan harkintavallan piiriin. Pykälässä 19 säädettäisiin siitä, että maakunnan tulee huolehtia palvelujen riittävyydestä ja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisestä. Näistä palveluista säädettäisiin erikseen laeissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista ja kotoutumisen edistämisestä.

Palvelutuotannon monipuolistamiseen liittyisi eräitä maakunnan omaa palvelutuotantoa koskevia velvoitteita, joiden tarkoituksena on tehdä omasta tuotannosta ja sen kustannuksista entistä läpinäkyvämpiä kilpailullisuuden lisäämiseksi. Kasvupalvelujen järjestämisen peruspilareja olisivat järjestämistehtävän ja palvelutuotannon eriyttäminen maakunnassa sekä valinnanvapauden ja kilpailullisuuden lisääminen maakunnan itse valitsemalla tavalla. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 23 §:ssä säädettäisiin maakunnasta kasvupalvelujen tuottajana. Maakunnan olisi omassa toiminnassaan eriytettävä kasvupalvelujen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan olisi myös eriytettävä oma palvelutuotantonsa kirjanpidollisesti riippumatta siitä, tuottaako maakunta palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla vai ei. Tämä ratkaisu olisi maakuntalain 114 §:ssä säädettyä eriyttämisvelvollisuutta laajempi. Järjestämistehtävien ja tuottamistehtävien eriyttäminen maakunnan omassa tuotannossa, maakunnan oman tuotannon yhtiöittäminen kilpailutilanteessa ja erilaisten ulkoisten palveluntuottajien hyödyntäminen lisäisivät tuottajien keskinäistä kilpailua. Maakunnan oman tuotannon kustannukset olisivat eriyttämisvaatimuksesta johtuen läpinäkyviä ja kilpailutilanteessa vertailukelpoisempia ulkoisten palveluntuottajien kustannusten kanssa. Tilanne olisi omiaan tehostamaan maakunnan omaa palvelutuotantoa ja hillitsemään palveluntuottajien tarjousten kustannuskehitystä.

Esityksessä mahdollistettaisiin kasvupalvelujen järjestäminen entistä kilpailullisemmalla tavalla ja hyödyntämällä markkinoilla olevia palveluntuottajia. Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisen keskeinen säännös on alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 22 §. Pykälässä säädettäisiin maakunnallisten kasvupalvelujen tuotantorakenteesta ja palvelujen kokonaisuuden rakentamisen mahdollisuuksista. Maakunta voisi tuottaa palvelut itse tai kilpailuttaa oman palvelutuotannon lisäksi tai sijasta yhden tai usean markkinoilla olevan palveluntuottajan. Lisäksi maakunta voisi järjestää osan palveluista hyväksymällä 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla kaikki ilmoittautuneet ja edellytykset täyttävät sekä palveluntuottamisen ehtoihin sitoutuvat palveluntuottajat. Kaikkien palveluntuottajien olisi noudatettava samoja palvelutuotannon ehtoja samoja palveluja tuottaessaan. Maakunnan kasvupalvelujen tuottamisen ehdoista säädettäisiin 25 §:ssä. Samojen tuottamisen ehtojen noudattaminen samoja palveluja tuotettaessa varmistaisi vertailtavuuden ja kilpailullisuuden oman palvelutuotannon, kilpailuttamalla valittujen palveluntuottajien ja hyväksymismenettelyssä valittujen palveluntuottajien kesken.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskeva lakiehdotuksen 27 §:ssä säädettäisiin asiakkaan valinnanvapaudesta. Maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla on pykälän mukaan oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan järjestämisvastuunsa mukaisesti valitsemiensa ja hyväksymiensä palveluntuottajien joukosta, ellei lailla toisin säädetä. Valinnanvapaus toteutuisi laajimmillaan kasvupalveluihin kuuluvissa palveluissa sillä edellytyksellä, että maakunta avaisi kasvupalvelunsa markkinoille ja monipuolistaa näiden palvelujen tuottamista. Kasvupalvelut, jotka järjestettäisiin täysin viranomaisen omana palvelutuotantona, eivät tarjoaisi asiakkaalle valinnanvapautta. Lain 18 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi kasvupalvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palveluntuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta. Maakunnalle asetettaisiin pykälässä tavoite valinnanvapauden edistämiseksi. Maakunnan tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädettäisiin muualla lainsäädännössä.

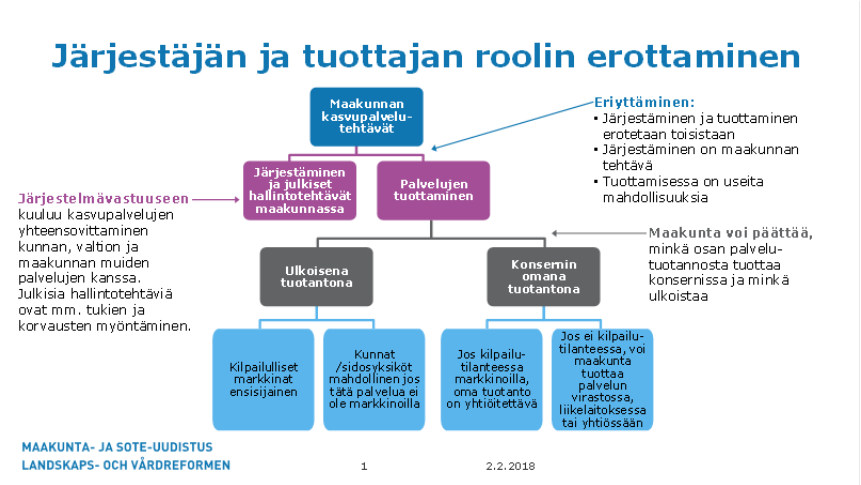
Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 14 §:n mukaan kasvupalvelut järjestetään valtion, maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina toimivina kokonaisuuksina ottaen huomioon väestön ja yritysten tarpeet sekä hyödyntäen sähköistä asiointia. Pykälän 2 momentin mukaan palvelujen järjestäjät ja tuottajat voivat suunnitella, kehittää ja toteuttaa maakuntien ja kunnan palvelujen muodostamia kokonaisuuksia yhteistyössä. Kunnan ja maakunnan järjestämien, lukuisien eri toimijoiden tuottamien ja samankaltaisten palvelujen yhteensovittaminen ja asiakasprosessin sujuvuuden varmistaminen voisi olla menestyksellistä esimerkiksi allianssityyppisessä hankintayhteistyössä. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettu laki ei tunne eikä estä allianssityyppistä hankintayhteistyötä. Allianssityyppinen hankintayhteistyö on kehitetty mittavia ja tuotekehittelyä vaativia infrastruktuurin rakentamishankkeita varten ja ennaltaehkäisemään niiden viivästymistä ja kustannusarvioiden ylityksiä samoin kuin niihin liittyvä oikeusriitoja.

Allianssi on järjestäjien ja ulkoisten palveluntuottajien välinen suunnittelun, kehittämisen ja toteutuksen yhteistyömuoto, jota käytetään vaativissa hankinnoissa. Allianssityyppisessä yhteistyössä hankinnan suunnittelijat, palveluntuottajat ja kehittäjät osallistetaan hankkeeseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, ja riskien ja onnistumisten jakamisesta tilaajan ja toteuttajan kesken jaetaan kannustinjärjestelmän avulla. Yhteistyölle on muitakin tyypillisiä piirteitä kuten vaihtoehtoisten ratkaisumallien käsittely niin sanotussa Big Room -työskentelyssä

(yhteisissä kokoontumisissa) ja osapuolten muodostama yhteispäätöksiä tekevä johtoryhmä. Tällä yhteistyötavalla arvioidaan olevan mahdollisuuksia ratkaista kilpailullisen monituottajamallin asiakasprosessin sujuvuudelle ja eri järjestäjien palvelujen koordinoimiselle asettamia haasteita.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan ehdotuksen 5 luvussa säädettäisiin palvelujen monimuotoisuudesta ja yhteisistä järjestelmistä. Valtion, maakuntien ja kuntien palvelujen tehokkaan järjestämisen, palvelujen saatavuuden ja digitalisaation kannalta valtion ja maakunnan tietojärjestelmien ja alustojen tulee olla yhdessä käytettäviä. Myös maakuntien ja kuntien välisessä yhteistyössä käytettävien tietojärjestelmien ja alustojen täytyy riittävässä määrin toimia sopia yhteen valtakunnallisten järjestelmien kanssa tietojen. Ehdotuksen 31 §:ssä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön tehtävästä valtion ja maakuntien yhdessä käyttämien tietojärjestelmien ja alustojen järjestäjänä ja omistajana. Ehdotuksen 6 luku sisältäisi säännökset itsehallinnon järjestämien palvelujen ohjauksesta, valvonnasta ja seurannasta. Kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista ohjattaisiin jatkossa lainsäädäntöteitse. Valtion ja maakunnan välinen yhteistyö olisi valtion ja itsehallinnon välistä vuorovaikutusta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi valtakunnallisesta kasvupalvelupolitiikasta ja kasvupalvelujen valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta sekä kasvupalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen riittävän tason seurannasta. Näistä säädettäisiin ehdotuksen 34 ja 35 §:ssä.

Maakunnan olisi luotava omavalvontaohjelma kasvupalvelujen tuottamisen sekä saatavuuden ja laadun valvomiseksi. Maakunnan kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen laillisuusvalvonta ja siihen liittyvä ohjaus kuuluisivat Valtion lupa- ja valvontavirastolle, jolle valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävät 1.1.2020 alkaen siirtyisivät aluehallintovirastoilta hallituksen esityksen HE 14/2018 vp mukaisesti. Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi tarkastusoikeus kasvupalvelun tuottajien toimintaan ja toimitiloihin.



Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa

Esityksessä ehdotetaan kokonaan uutta lakia kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Uudenmaan maakunnassa palvelut järjestäisi Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja

Vantaan (pääkaupunkiseudun kuntien) perustama kuntayhtymä. Lailla säädettäisiin kuntayhtymästä, johon sovellettaisiin jossakin määrin kuntalain (410/2015) 8 luvussa säädetystä kuntayhtymästä poikkeavia säännöksiä. Kasvupalvelut järjestävä kuntayhtymä ei olisi pakkokuntayhtymä. Elleivät pääkaupunkiseudun kunnat sopisi viimeistään 1.3.2019 kuntayhtymästä perussopimuksella, vastuu kasvupalvelujen järjestämisestä tulisi Uudenmaan maakunnalle alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettavan lakien voimaanpanoa koskevan lakiehdotuksen mukaisesti 1.1.2020.

Kuntayhtymä järjestäisi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevassa lakiehdotuksessa säädetyllä tavalla kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella, mutta ei vastaisi alueiden kehittämisestä eikä Euroopan unionin rakennerahastoja koskevista tehtävistä Uudenmaan maakunnassa. Nämä tehtävät Uudellamaalla hoitaisi maakunta.

Koska kuntayhtymä järjestäisi kasvupalvelut myös niiden Uudenmaan kuntien alueella, jotka eivät olisi kuntayhtymän jäseniä, kaikilla Uudenmaan kunnilla olisi oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi, eikä jäseneksi otettavalta kunnalta saisi edellyttää peruspääoman maksamista. Kuntayhtymän peruspääoma tulisi kokonaan valtiolta.

Kuntayhtymään sovellettaisiin eräitä maakuntalakiehdotuksessa tarkoitettuja maakuntaa koskevia säännöksiä. Kuntayhtymällä olisi velvollisuus järjestää Uudenmaan alueella maakuntalaissa tarkoitetut asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, aloiteoikeus ja viestintä riippumatta siitä, onko Uudenmaan kunta edellä mainitun kuntayhtymän jäsenkunta vai ei. Kuntayhtymän järjestämistehtävään sovellettaisiin alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan lakiehdotuksen säännöksiä lukuun ottamatta 2 luvun 4–13 §:ssä tarkoitettuja alueiden kehittämistä koskevia säännöksiä. Kuntayhtymä järjestäisi Uudenmaan kasvupalvelut samoja säännöksiä noudattaen kuin maakunnat. Kuntayhtymä ei voisi esimerkiksi kuntalain 50 §:n 2 momentin nojalla hankintalakia soveltamatta hankkia kasvupalveluja kunnilta, koska alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin mukaan toimija, joka tuottaa palveluja maakunnalle, ei voisi olla kunta eikä hankintalain 15 §:ssä tarkoitettu kunnan sidosyksikkö muutoin kuin markkinapuutetilanteessa.

Uudenmaan kasvupalvelujen kuntayhtymämalli tarjoaisi pääkaupunkiseudun kunnille vaikuttamismahdollisuuden, joka kannustaisi pääkaupunkiseudun kansantaloudellisesti kriittisen tärkeitä kuntia koordinoimaan maakuntien kasvupalvelujen kanssa samanlaisia elinvoimapalveluja. Myös Uudenmaan maakunnalla, kuntayhtymällä ja Uudenmaan alueen kunnilla riippumatta siitä, ovatko ne kuntayhtymän jäseniä vai eivät, on mahdollisuus tehdä allianssityyppistä hankintayhteistyötä maakuntansa palvelujen koordinaation ja asiakasprosessien sujuvuuden varmistamiseksi. Palvelujen järjestäjien yhteistyö on erityisen tärkeää pääkaupunkiseudulla, jotta pääkaupunkiseudun kuntien taloudellinen panos ja osaaminen yleisen toimialan elinvoimatehtävissä, yrityspalveluissa ja maahanmuuttajien kotoutumispalveluissa tulisi siten hyödynnetyksi tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

4 Esityksen vaikutukset

Kasvupalvelu-uudistuksen keskeisenä elementtinä on ollut pyrkimys mahdollisimman väljään sääntelyyn, joka tukee maakunnan itsehallintoa ja alueiden tarpeista lähtevää palveluvalikoimaa. Tämä heijastuu lain vaikutusten arviointiin. Sääntelyn väljyydestä ja itsehallinnon harkintavallasta johtuen käsillä olevan hallituksen esityksen vaikutukset voivat eri maakunnissa

olla erilaisia. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin henkilöasiakkaiden palvelujen vähimmäistasosta.

Työnhakija-asiakkaiden minimipalveluvalikoimasta säädettäisiin tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista ja kotoutumisen edistämisestä annettavilla laeilla. Muilta osin maakunnissa toteutuva palveluvalikoima jäisi toimeenpanon varaan. Maakuntien ja kuntien palvelujen yhteensovittaminen toteutuisi eri maakunnissa eri tavoin, ja minimipalveluvalikoiman ylittävien palvelujen saatavuus vaihtelisi maakunnittain.

Maakunnat saisivat rahoituksensa maakuntien rahoituksesta annetun lain mukaisesti (HE 15/2017 ja 57/2017). Rahoituslain käsittely eduskunnassa on vielä kesken. Maakuntien itsehallintoon kuuluisi määrärahan kohdentamisesta päättäminen, joten esimerkiksi kasvupalveluiden järjestämiseen käytettävät resurssit voisivat poiketa nykyisin palveluihin kohdennetuista valtion talousarvion määrärahoista. Maakuntien kasvupalveluihin käyttämään panokseen todennäköisesti vaikuttaa myös se osoitetaanko maakunnille rahoitusvastuuta pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntokierroksella ollut hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta siirtäisi puolet kuntien rahoitusvastuusta maakunnille. Asiaa koskevan hallituksen esityksen antamisen aikataulu on edelleen avoin.

Taulukko. Arvio maakuntien yleiskatteellisesta rahoituksesta sekä kasvupalvelujen rahoituksesta (laskennallinen, euroa) 2/2018

Maakunta	**Koko rahoitus yhteensä**	**Kasvupalvelurahoituksen laskennallinen osuus**
Uusimaa	4 892 663 547	144 779 984
Varsinais-Suomi	1 596 252 259	47 932 174
Satakunta	782 048 433	24 882 531
Kanta-Häme	590 388 979	18 442 373
Pirkanmaa	1 680 693 509	52 906 326
Päijät-Häme	742 647 801	26 843 421
Kymenlaakso	641 752 747	23 162 998
Etelä-Karjala	481 153 445	18 470 953
Etelä-Savo	567 431 495	18 585 716
Pohjois-Savo	978 183 693	27 449 424
Pohjois-Karjala	664 713 027	24 725 444
Keski-Suomi	965 652 503	32 748 495
Etelä-Pohjanmaa	745 265 221	19 893 021
Pohjanmaa	606 238 789	16 071 740
Keski-Pohjanmaa	248 236 813	9 222 120
Pohjois-Pohjanmaa	1 442 592 583	43 261 888
Kainuu	313 500 054	12 154 873
Lappi	727 894 321	23 796 519
KOKO MAA	**18 667 309 218**	**585 330 000**
Osuus rahoituksesta	100,000 %	3,135%

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.1.1 Vaikutukset yrityksiin

Kasvupalvelu-uudistuksella luodaan parhaimmillaan noin 300 miljoonan euron kasvupalvelumarkkinat, kun huomioidaan nykyiset ostopalvelut (190 milj. euroa) ja markkinoille mahdollisesti siirtyvä nykyinen viranomaistoiminta (110 milj. euroa). Valtaosa uudesta markkinapotentiaalista muodostuisi nykyisistä TE-toimistojen työnvälistystehtävistä. Jos maakunnat hyödyntävät lainsäädäntömuutosten mahdollisuuden lisätä ostopalveluja, tulee uudistus hyödyttämään yksityistä yritystoimintaa. Nykyisillä markkinoilla palveluntuottajina on myös oppilaitoksia, kunnallisia kehittämisyhtiöitä sekä yhdistyksiä, joten on todennäköistä, että yksityiset yritykset eivät ota koko osuutta laajentuvista markkinoista. Mikä osuus kokonaan uudentyyppisestä yritystoiminnasta esimerkiksi työttömien työnhakijoiden palveluissa tuotetaan jatkossa muiden kuin maakuntien ja maakuntien yhtiöiden toimesta, riippuu siitä, kuinka hyvin markkinat käynnistyvät ja kuinka tarkoituksenmukaisena maakunnat näkevät ostopalvelujen laajentamisen. Lainvalmisteluvaiheessa tätä ei voida tarkemmin arvioida.

Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen (Markkinavuoropuhelu kasvupalvelujen tueksi, Owal Group 2016) mukaan Suomessa toimi vuonna 2015 noin 1 300 työllistämistoimintaan keskittynyttä yritystä, joista noin 82 prosenttia erikoistui työvoiman vuokraukseen ja noin 6 prosenttia työnvälitystoimintaan. Toimialan liikevaihto on kasvanut viimeisten kolmen vuoden aikana ja suurten yritysten osuus toimialan liikevaihdosta on kasvanut. Toimialan toimipaikoista noin 41 prosenttia sijaitsee Uudellamaalla. Kaikkiaan toimipaikkoja on noin 1 550 valtakunnallisesti. Pienimmän maakunnan alueella (Keski-Pohjanmaa) toimipaikkoja oli 14. Vuonna 2015 oli 12 maakunnassa alle 50 työllistämistoimintaan erikoistuneen yrityksen toimipaikkaa. Liikkeenjohdon konsultointiin erikoistuneita yrityksiä oli reilu 9 000. Konsultointialalla toimi hyvin paljon pieniä 1−4 henkilön yrityksiä, joiden liikevaihto on korkeintaan 200 000 euroa.

Maakunnille siirtyviin kasvupalveluihin on TEM:n hallinnonalalla käytettävissä vuoden 2018 tilanteen mukaan yhteensä noin 600 000 000 euroa. Huomioitavaa on kuitenkin, että EU:n rakennerahasto- ja ulkorajayhteistyövarat voivat muuttua hyvinkin paljon seuraavalla ohjelmakaudella, joka alkaa 2021. Kasvupalvelurahoituksesta käytetään tällä hetkellä noin 56 prosenttia suoraan yrityksille ja yhteisöille myönnettäviin tukiin ja 44 prosenttia kasvupalvelujen toimeenpanoon, josta 26 prosenttia yrityksiltä hankittuihin ostopalveluihin ja 18 prosenttia viranomaistehtävinä. Uusien markkinoiden muodostumisen näkökulmasta merkitystä on sillä, kuinka paljon nykyisestä viranomaistoiminnasta (18 %) voidaan siirtää tehtäviä ja palveluja yksityisille markkinoille. Lainvalmistelussa on arvioitu, että suurimmillaan on kyse noin 110 miljoonasta eurosta. Karkeasti voidaan sanoa, että ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenot käytetään virkamiesten palkkakustannuksiin, julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen momentti ostopalveluihin ja tukiin sekä rakennerahastomomentti tukiin.

Taulukko. Maakunnille siirtyvä TEM:n hallinnonalan kasvupalvelurahoitus (euroa)

momentti (2018)	yhteensä	josta ostopalvelut	tuet	palkkakulut
ELY-keskusten toimintamenot, E-vastuualue ilman maaseutu- ja kalataloustoimintamenoja	14 000 000			14 000 000
TE-toimistojen toimintamenot	140 000 000			112 000 000
Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut	294 000 000	191 000 000	91 000 000	12 000 000
EU:n ja valtion rahoitusosuus rakennerahasto ja ulkorajayhteistyöhön (2017)	151 000 000		147 000 000	4 000 000
Yhteensä	599 000 000			142 000 000

Maakunnille siirrettävien kasvupalvelujen kautta myönnetyt tuet

TEM:n maakunnille siirrettävien maakunnallisten kasvupalvelujen kautta myönnettiin vuonna 2017 tukea yhteensä noin 400 miljoonaa euroa. Tästä merkittävimmän osan muodostivat TE-toimistojen myöntämät starttirahat ja palkkatuet sekä ELY-keskusten myöntämät EAKR-tuet yrityksille. Palkkatukea ja starttirahaa myönnettiin vuonna 2017 yhteensä noin 300 miljoonaa euroa (palkkatuki 250 milj. euroa ja starttiraha 40 milj. euroa). EAKR-tukea yrityksille myönnettiin vuonna 2017 noin 87 miljoona euroa, joilla yritykset hankkivat palveluita, laitteita, koneita yms. yksityisiltä palveluntuottajilta kilpailluilta markkinoilta.

Erilaisten tukimuotojen kriteerit ja tukiehdot osaltaan vaikuttavat siihen, minkälaisille yrityksille tukea myönnetään ja minkä tyyppistä toimintaa tuen vaikutuksesta syntyy. Esimerkiksi tällä ohjelmakaudella rakennerahastotukien tarkoituksena on tukea erityisesti muun muassa pk-yritysten kilpailukykyä, uuden tiedon ja osaamisen tuottamista, koulutusta sekä elinikäistä oppimista. Lisäksi erityistavoitteena on muun muassa vähähiilisen talouden edistäminen, johon kohdistuu 25 prosenttia EAKR:n rahoituksesta.

Rakennerahastotuista reilu 60 prosenttia kohdistuu pääosin yrityksille ja yhteisöille yritystoiminnan alueiden, elinkeinojen, ympäristön, liikenteen ja innovaatioiden kehittämiseen suunnattuun EAKR-tukeen ja 40 prosenttia sekä julkisille että yksityisille toimijoille suunnattuun ESR-tukeen, jossa tuen hyötyjä saattaa olla esimerkiksi työvoimaviranomaisen asiakas. Tällä hetkellä ESR-tuesta 17 prosenttia (noin 10 miljoonaa) kohdistuu TE-toimistojen julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin. Tällä hetkellä maakunnan liitot myöntävät noin puolet EAKR-tuesta.

Maakunnat eivät voi suunnata rakennerahastovaroja muuhun kuin ohjelman mukaiseen toimintaan. Sen sijaan julkiset työvoima- ja yrityspalvelumomentilta rahoitettuun tukeen (palkkatuki ja starttiraha) esityksellä saattaa olla huomattavat vaikutukset. Maakunnat eivät ole sidottuja jaettavien tukien suuruuteen, vaan päättävät itsenäisesti, kuinka paljon tukea jatkossa myöntävät. Koska kyseessä olevat tuet on tähän asti nähty yhtenä keskeisenä instrumenttina

työllisyyden ja yrittäjyyden edistämisessä, voidaan olettaa, että maakunnilla on intressi rahoittaa tukimuotoja jatkossakin. Lain 16 §:n 2 momentin mukaan maakunnan olisi varattava määrärahoja palkkatuen myöntämiseen.

Nykyiset ostopalvelut sekä viranomaistoiminnot

Kun jätetään huomioimatta maakuntien myöntämät tuet niin jatkossa maakunnallisia kasvupalveluina tarkoitettuja, jotka vastaavat nykyisiä työvoima- ja yrityspalveluja, tuotetaan yhteensä reilulla 300 miljoonalla eurolla. Tästä 60 prosenttia eli vajaa 200 miljoonaa euroa kohdistuu julkisen hankintamenettelyn kautta tehtäviin ostopalveluihin yrityksiltä sekä yhteisöiltä ja 40 prosenttia eli reilu 140 miljoonaan euroa nykyisiin viranomaistehtäviin. Viranomaistehtävien kustannukset muodostuvat pääosin palkkakuluista. Se, mikä osuus 140 miljoonasta eurosta siirtyy markkinoille, riippuu siitä, mitkä tehtävät maakunnan on järjestäjänä hoidettava itse, mitkä ovat maakunnan julkisia hallintotehtäviä ja kuinka suurelta osin maakunnat tulevat tuottamaan palveluja itse. Periaatteessa uudistus voisi johtaa myös siihen, että maakunta päättää tuottaa jatkossa itse myös ne palvelut, jotka tällä hetkellä ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat ulkoistaneet. Tällöin maakuntien tulisi todennäköisesti palkata kokonaan uutta osaamista organisaatioonsa, joten käytännössä on epätodennäköistä, että uudistus pienentää nykyisiä ostopalvelumarkkinoita.

Suurin osa (61 %) viranomaistehtävien kuluista muodostuu TE-toimistojen toimintamenoista. Rakennerahastotehtävien viranomaistoimintaan käytetään vajaa 6 miljoonaa euroa. ELY-keskusten toimintamenoissa on mukana keskitetyt Yritys-Suomi -neuvonta- ja asiakaspalvelutoiminnot.

Nykyisiä ostopalveluja saattavat tuottaa sellaiset yhteisöt, jotka voidaan tulkita kunnan sidosyksiköksi, joilla ei olisi uudistuksen jälkeen mahdollisuutta toimia kasvupalvelujen tuottajina muuta kuin hankintalain mukaisissa suorahankintatilanteissa. Tämän tyyppisiä organisaatioita saattavat olla muun muassa oppilaitokset ja kehittämisyhtiöt. Tarkemmin nykyistä ostopalvelutuotantoa on kuvattu esityksen nykytilassa kappaleessa 2.1.8 Työvoima- ja yrityspalvelujen hankinta. Vuonna 2015 vajaa 10 kuntien omistamaa yrityskeskusta tuotti yrittäjävalmennus- ja kehittämistyyppisiä palveluita ELY-keskuksille vajaalla 2 miljoonalla eurolla. Se, kuinka moni näistä toimijoista on sidosyksikköasemassa kuntaan, ei ole tiedossa.

Noin 120 oppilaitosta tuotti vuonna 2015 kursseja ja koulutuksia 160 miljoonalla eurolla ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Oppilaitostenkaan osalta ei tarkkaan voida arvioida, kuinka moni näistä on hankintalainmukainen sidosyksikkö. Ammattikorkeakoulujen kaupallinen toiminta tulee eriyttää ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaisesti, joten ammattikorkeakouluilla ei katsota olevan sidosyksikkö asemaa. On kuitenkin todennäköistä, että usea muu oppilaitos on sidosyksikköasemassa omistamaansa omistajakuntaansa nähden. Vuoden 2019 jälkeen kyseessä ovat oppilaitokset, jotka myyvät palvelujaan muille kuin omistajalleen yli viidellä prosentilla. On todennäköistä, että tulee tilanteita, joissa oppilaitos, joka on tuottanut ostopalveluita ELY-keskukselle tai TE-toimistolle, ei voi ilman organisaatiomuutosta toimia kasvupalvelujen tuottajana. Oppilaitosten osalta muutoksen vaikutusta lieventää se, että 90 miljoonaa aikaisemmin ostopalveluina käytettyjä varoja siirtyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan ja sen osalta ko. palveluiden rahoitustapa muuttuu.

Uusille markkinoille suunnatut resurssit

Kehittämis- ja hallintokeskuksen tilastoinnin mukaan henkilöiden työnkuvista muun muassa neuvonta, työvälitys- ja kehittämistehtävät voisivat pitää sisällään noin 85 prosenttia nykyisistä noin 140 miljoonalla eurolla tuotetuista viranomaistehtävistä. Se, mikä osuus tästä rahoituksesta siirtyisi tosiasiallisesti markkinoille, on lainvalmisteluvaiheessa mahdotonta tarkasti määrittää. Keskeisesti tähän vaikuttaa se, että ostopalvelujen laajuus on maakunnan harkintavallassa.

Tässä vaiheessa ei ole voitu tarkasti myöskään tunnistaa maakunnan järjestämistehtäviin tarvittavaa resurssia, joka tulee osaltaan pienentämään markkinoille siirtyvän resurssin suuruutta. Voidaan kuitenkin yleisesti todeta, että toiminnan tehokkuuden ja kannattavuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että järjestämistoiminto on kooltaan yli 10 prosenttia tuotantotoiminnosta. Lain 18 §:n mukaisessa järjestämistoiminnossa on pääosin kyse hankintatehtävistä ja kasvupalvelujen laadun valvonnasta. Maakunnan palveluista päättäminen on osa hankintaprosessia.

Valvontatehtäviä on Suomessa resursoitu muun muassa siten, että aluehallintovirastossa rahanpesuun liittyen 4 henkilötyövuodella valvotaan 50 000 yritystä. Valviran sosiaalihuollossa käytettiin valvontaan Valvirassa 7 henkilötyövuotta ja aluehallintovirastoissa 58 henkilötyövuotta yhteensä reiluun 1 900 valvonta-asiaan. Terveydenhuollon valvonnan osalta Valvirassa valvottiin vajaata 1 300 valvonta-asiaa 35 henkilötyövuodella. Hankintojen neuvontayksikön mukaan kunnissa hankintatoimen vahvuus on yleensä noin 2 prosenttia koko toiminnasta. Edellä osoitettujen lukujen perusteella voidaan todeta, että järjestämistoiminto voidaan todennäköisesti resursoida alle 10 prosentilla nykyisestä viranomaistoiminnosta. Näin on päädytty siihen, että markkinoille voisi siirtyä varovaisesti arvioituna 75 prosenttia (100 % – 15 % julkiset hallintotehtävät – 10 % järjestämistehtävät), jos maakunnat eivät tuota kasvupalveluja ollenkaan itse. Luku on suurempi, jos järjestämistehtävien vaatima resurssi on arvioitu liian korkeaksi.

Markkinoille siirtyvät tehtävät voisivat olla muun muassa työnhakuun liittyviä palveluita eli työnhakijoiden työnhakua ja työllistymistä koskeva neuvontaa sekä tiedon välittämistä työpaikoista ja työmahdollisuuksista. Palveluna voitaisiin tuottaa ammatinvalintaohjausta ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehittämistä. Yrityksille voitaisiin suunnata monimuotoista palvelua usean eri palvelukanavan kautta muun muassa yrityksen perustamiseen, liikeidean kehittämiseen, johtamiseen, keksintöjen kehittämiseen ja kansainvälistymiseen. Kasvupalveluina voitaisiin myös tuottaa henkilöasiakkaiden ja yritysten palvelutarpeen arviointi ja palveluista sopiminen.

Uusi yritystoiminta

Koska kasvupalvelu-uudistus pohjautuu maakunnan harkinnanvaraisiin palveluihin ja tarkemmat ehdot palveluista säädetään substanssisääntelyllä, ei vaikutuksia yrityksille voida kovin tarkkarajaisesti todentaa tämän lakivalmistelun yhteydessä.

Mikäli maakunnat päättävät ulkoistaa kaikki ne toiminnot, mihin kasvupalvelulaki antaa mahdollisuuden, tarkoittaisi se ministeriön arvion mukaan reilun 100 miljoonan euron lisäpotentiaalia yksityiseen liiketoimintaan. Mikäli osa toiminnoista päätetään jatkossakin tuottaa julkisesti, tulee uudistuksen vaikutusten yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin olemaan vastaa-

vasti pienempi. Lopputulokseen vaikuttaa myös se, missä määrin maakunnat jatkossa panostavat sosiaali- ja terveyspalveluihin ja missä määrin kasvupalveluihin. On myös mahdollista, että joissain maakunnissa päätetään käyttää suhteessa enemmän rahallisia panoksia sote-sektoriin, jolloin kasvupalveluiden käyttöä joudutaan supistamaan. Joidenkin maakuntien osalta tilanne voi kuitenkin olla päinvastainen.

Owal Groupin työ- ja elinkeinoministeriölle tekemässä selvityksessä arvioidaan potentiaalisia kasvupalvelujen tuottajia olevan hieman yli 10 000 kappaletta. Lisäksi markkinoille voi tulla jonkin verran ulkomaisia toimijoita.

Tällä hetkellä kasvupalveluviranomaiset hankkivat muun muassa koulutus- ja konsultointipalveluita yksityisiltä yrityksiltä hankintamenettelyllä. Tarkoituksena on, että maakunnan voivat hyödyntää erilaisia tapoja valitessaan kasvupalvelujen tuottajat. Maakunta voisi kilpailutuksen kautta valita ne toimijat, jotka voivat tarjota palveluja asiakkaille tai maakunta voi säätää kriteerit, jotka täyttävät tuottajat rekisteröidään kasvupalvelujen tuottajiksi.

Uudet avautuvat markkinat eivät koskettaisi pelkästään nykyisten toimijoiden toimialaa, vaan kyseessä saattaisi olla palveluita, joita voisivat tuottaa esimerkiksi taloushallinnon tai henkilöstöpalveluyritysten asiantuntijat. Taloushallinnon yrityksillä olisi esimerkiksi kokemusta, jota voisi hyödyntää rahoituspalvelukokonaisuuden tehtävissä ja henkilöstöpalveluyrityksissä haastatteluprosessit ovat hyvin keskeinen osa toimintakonseptia. Tilastokeskuksen voimassa olevan toimialaluokituksen toimialoja, joille saattaisi syntyä uusia toimintamahdollisuuksia, ovat muun muassa laskentatoimi, liikkeenjohdon konsultointi, työllistämistoiminta, messujen ja kongressien järjestäminen, perintä- ja luottotietopalvelut sekä puhelinpalvelukeskukset.

Pääsääntöisesti on kyse aloista, joissa markkinoille tulon kynnys on matala. Toiminnan perustamiseen ei tarvitse suuria investointeja ja käytännössä jo yhden henkilön yritys voi tarjota tiettyjä kasvupalveluja. Poikkeuksena tähän saattavat olla tietyt koulutukset, jotka vaativat koulutuksen järjestäjältä tietyntyyppisen fasiliteetin. Päästäkseen kasvupalvelujen tuottajaksi yritykseltä saatetaan vaatia tiettyjä erityisiä rekisteröitymistoimia. Esimerkiksi koulutuspalveluiden tarjoajille saattaa olla tietyt vaatimukset, jotta ne voivat liittyä opetus- ja kulttuuriministeriön rekistereihin. Näistä mahdollisista kriteereistä ei säädetä laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista.

Toiminnan käynnistämisen tapaan ja yritystoiminnan tarkoituksenmukaiseen organisoitumiseen vaikuttaa se, onko maakunnan tarkoitus hankkia tarvitsemansa palvelut hankintalain mukaisesti vai SOTE-uudistuksen tyyppisesti erikseen hyväksyä kasvupalvelujen tuottajat. Lisäksi maakunnat voivat suunnata käytettävissä olevat varat erityyppisten ns. palvelusetelien kautta markkinoille. Sillä, miten asiakkaat saavat tietoa kasvupalveluita tuottavista toimijoista on merkitystä yritysten toiminnan kannalta varsinkin, jos maakunta päätyy ratkaisuun, joka pohjautuu täysin asiakkaan valintaan.

Myös nykyiset (190 milj. euroa) ostopalvelut voitaisiin jatkossa toteuttaa siten, että asiakas voi itse valita maakunnan asettamien kriteerien täyttävien yritysten joukosta palveluntuottajan. Tämä tarkoittaisi sitä, että nykyisin palveluja ELY-keskuksille ja TE-toimistoille tuottavat yritykset saattaisivat joutua muuttamaan liiketoimintalogiikan julkisen kilpailutuksen voittamisesta suoraan asiakkaille tehtävään markkinointiin. Osa nykyisistä yrityksistä ja julkisista yhteisöistä voisi joutua uuteen tilanteeseen esimerkiksi siten, että hankintaosaaminen tulisi suunnata markkinointiosaamiseen. Toisaalta menettely mahdollistaisi uusille yritykselle nopeam-

man pääsyn markkinoille, kun toiminnan käynnistäminen ei olisi kiinni julkisen toimijan hankintasyklistä. Markkinat myös rakentuisivat asiakkaiden tekemien valintojen mukaan ja tukea saavat yritykset voisivat paremman hyödyntää jo olemassa olevia verkostoja.

Hallinnolliset kustannukset

Yrityksille ei juuri aiheudu hallinnollista taakkaa kasvupalvelun tuottajaksi rekisteröityessään, jos kriteeriksi asetetaan esimerkiksi sama taso kuin tilaajavastuulain säädännössä. Toisaalta esimerkiksi henkilöasiakkaan palveluissa voi olla tarkoituksenmukaista asettaa myös muita laatukriteereitä esimerkiksi koulutusta järjestäville yrityksille. Näiden aiheuttama hallinnollinen taakka voidaan arvioida, kun tiedetään minkä tyyppinen palveluiden tuottajaksi rekisteröitymisen menettely on. Lain 24 § edellyttää, että kasvupalvelujen tuottamiseen tulee olla osaava ja riittävä henkilöstö. Tämä saattaa vaikuttaa pienten yritysten mahdollisuuksiin toimia kasvupalvelujen tuottajina.

Suurimmat tietojärjestelmävaatimukset tulevat olemaan todennäköisesti niillä yrityksillä, jota tarjoaisivat työllistämisen palveluita, koska tietojen säilyttäminen ja toimittaminen on tarkkaan säädeltyä. Lain 28 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin siitä, että maakunta voi määritellä valtakunnalliseen tietojärjestelmään tallennettavat tiedot. Muun muassa keskeiset työnhaun aloitukseen ja päättämiseen liittyvät ilmoitukset sekä työttömyysturvan edellytyksiin liittyvät asiat on koottava valtakunnalliseen rekisteriin, jotta tietoa työttömistä olisi saatavilla työttömyysturvapäätösten tekemiseksi, yleisen työttömyystilanteen hahmottamiseksi sekä palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja toteutuksen arviointiin. Yksityisille palveluntuottajille tullaan antamaan käyttöoikeus julkishallinnon ylläpitämään järjestelmään, jolloin yritysten investointikustannukset tietojärjestelmiin jäisivät maltillisiksi.

Keväästä 2018 suoraan sovellettavaksi tuleva EU:n tietosuoja-asetus asettaa vaatimuksia tietosuojalle ja tietoturvalle. Tietosuoja-asetuksen vaikutuksia kansalliseen sääntelyyn pohtivan työryhmän (OM) työ on vielä kesken, mutta siihen liittyy uusia ja merkittäviä sanktioita asetusta rikkoville, mikä luo kannustimia tietosuojan ja -turvan asianmukaiselle huomioon ottamiselle.

Yritysten näkökulmasta asiakastietojen säilyminen yrityksessä voisi olla tärkeää, koska yrityksen kohdalla asiakasrekisteri voi olla keskeinen kilpailutekijä. Jatkovalmistelussa kasvupalveluihin liittyvässä tietojärjestelmälaissa tullaan vielä tarkentamaan, mitä tietoja palveluntuottajat voidaan velvoittaa valtakunnalliseen järjestelmään tuomaan ja mitä vaatimuksia henkilötietojen käsittely asettaa. Joillekin yrityksille esimerkiksi omien käyttöliittymien käyttö voisi olla tärkeä kilpailutekijä.

Yrityksille valtakunnalliseen järjestelmään tietojen syöttäminen erikseen aiheuttaisi jonkin verran hallinnollista taakkaa ja täten kustannuksia henkilöstöön ja/tai tietojärjestelmiin kohdentuvissa menoissa. Varsinainen taakka tai kustannus riippuu siitä, missä laajuudessa tietoja tulee lisätä ja tapahtuuko tämä automaattisesti vai manuaalisesti. Automatiikan käyttäminen on useimmiten käytännössä ainoa tapa, mutta edellyttää automatiikan luomista, mistä aiheutuu myös kustannuksia. Esimerkiksi yksinyrittäjien voisi kuitenkin olla järkevää automaation sijasta syöttää tietoja käsin tai käyttää suoraan valtakunnallista järjestelmää.

Tietojärjestelmälain valmistelun yhteydessä tarkentuu, peritäänkö valtakunnallisen järjestelmän käytöstä käyttömaksua. Mahdollisen maksun suuruudella on merkitystä etenkin pienten yritysten toimintaedellytyksiin toimialalla.

Pienillä yrityksillä saattaa olla huonommat mahdollisuudet markkinoida toimintaansa tai pitää yllä laadukkaita verkkopalveluita ja toimivia uusiin laitteisiin päivitettäviä käyttöliittymiä. Näillä saattaa olla suuri merkitys tilanteessa, jos esimerkiksi valtaosa työttömistä työnhakijoista tai tuenhakijoista mielellään asioi pelkästään digitaalisesti ja uudistus mahdollistaisi yritysten omien käyttöliittymien käytön näissä palveluissa. Myös viranomaisen asettamilla tietojärjestelmävaatimuksilla saattaa olla merkitystä. Tietojärjestelmiin liittyvistä vaatimuksista säädetään erikseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan yhden hankintalainmukaisen tarjouksen laatimisen kustannukset palveluita tuottavalle yritykselle ovat keskimäärin 1 160 euroa. Lisäksi hankintayksikön hallinnon kustannukset ovat 2 900 euroa per palveluihin kohdistunut tarjouspyyntö. Kustannuksia viranomaisille syntyisi siitä, että niiden tulisi mahdollisesti pitää ja julkaista tietoja yrityksistä, joiden palveluita ostettaessa voidaan hyödyntää palveluseteliä.

Palveluntuottajien saamat korvaukset maakunnalta

Laki ei säätele sitä, millä perusteella maakunnat maksaisivat kasvupalvelujen tuottajille. Palveluihin saatettaisiin soveltaa erilaisia rahoitusratkaisuja. Yritysten pieniin asiantuntijapalveluihin saattaisi soveltua erilaiset palvelusetelimallit ja tulosperusteiset sopimukset voisivat soveltua laajoihin ja kokonaisvastuullisiin työnhakijoiden palvelupaketteihin, joissa voisi olla kiinteäosuus ja tulokseen perustuva osuus. Lisäksi maakunnat voisivat käyttää nykyisen kaltaisia volyymiin ja etukäteen sovittuun kiinteään hintaan perustuvia malleja, jossa maksu on sidottu esimerkiksi toteumaan ja maksatusaikatauluun.

Uudistuksen keskeisenä kasvua tukevana elementtinä on nähty tulosperusteiset hankinnat. Niissä palveluntuottajat voivat itse määritellä ne keinot, joilla asiakkaiden työllistymistä parhaiten edistetään (blac box -malli). Näissä palkkio palveluntuottajalle maksetaan työllistymisestä tai yritystoiminnan käynnistämisestä. Kohderyhmästä riippuen tulospalkkiona voidaan maksaa myös muista työllistymistä tukevista tuloksista kuten koulutuksen aloittamisesta tai eri palveluihin siirtymisestä. Tuloksesta palkitseminen voi sisältää myös esimerkiksi optioita sopimusten jatkamisesta.

Tulosperustaisilla hankinnoilla ja työvoimapalveluiden painopisteen siirtämisellä julkiselta yksityiselle sektorille pyritään asiakaslähtöisempään ja tehokkaampaan toimintaan. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että yksityisellä tuotannolla parhaimmillaan voidaan päästä 5–15 prosenttia parempaan nettovaikuttavuuteen kuin vastaavalla julkisella tuotannolla. Yksityinen palvelutuotanto ei ole toteutuskustannuksiltaan välttämättä halvempaa kuin julkinen. Parempi nettovaikuttavuus voi tehdä kokonaiskustannuksista kuitenkin edullisempaa, koska vähäinenkin työttömyyden lyhentyminen säästää merkittävästi työttömyysturvakustannuksia laajoissa asiakasvolyymeissa. (Oosi: Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus. Työ ja yrittäjyys 7/2016, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja).

Yhtenä riskitekijänä julkisten hankintojen toimivuudelle voi muodostua työvoimapalveluiden markkinahinnan asettaminen. Vuoden 2015 Uudenmaan ja Pirkanmaan pilottihankkeissa kävi ilmi, että tarjouksia jättäneiden yksityisten toimijoiden hinnoittelussa on suuria eroja. Kilpai-

lun positiiviset vaikutukset kustannuksiin perustuvat riittävän monen toimijan markkinoihin sekä toimijoiden käytettävissä olevaan informaatioon. Yksityiset toimijat hinnoittelevat palvelunsa sen mukaan, miten ne arvioivat kykenevänsä toteuttamaan asetettuja tavoitteita. Koska liiketoiminta on osin uutta, asettaa tämä haasteita myös palveluiden hinnoittelulle ja sille, millä perusteella lopulliset valinnat palveluntarjoajista tehdään. Lainvalmistelussa voidaan lähteä siitä, että maakunnat ottavat huomioon kansainväliset ja kansalliset kokemukset valmistellessaan tulosperusteista hankintaa. Lisäksi malleja edelleen kehitetään vuosina 2018 ja 2019 nykyisessä hallinnossa erilaisten pilottien kautta.

4.1.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Uudistus aiheuttaisi merkittäviä muutoksia valtion talousarvion rakenteeseen. Maakuntia rahoitettaisiin pääosin kahdelta maakuntien rahoitusmomentilta (28.89.30 Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus ja 28.89.32 Maakuntien muiden tehtävien rahoitus), joilta määräraha osoitettaisiin valtionosuutena kullekin maakunnalle. Maakunnat päättäisivät itse yhteensä noin 18,7 miljardin euron määrärahan kohdentamisesta maakunnan järjestämisvastuun piirissä oleviin tehtäviin. Tässä laissa säädettyjen tehtävien lisäksi maakuntien järjestämisvastuulle kuuluisivat muu muassa myös sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen. Periaatteessa maakunnat voisivat kohdentaa resursseja täysin eri tavoin kuin niitä on kohdennettu valtion talousarviossa. Tätä liikkumavaraa kuitenkin rajoittaa erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen perusoikeusulottuvuus. Tällä voi olla vaikutuksia siihen kuinka paljon maakunta osoittaa resursseja kasvupalveluihin ja ratkaisuissa tulee hyvin todennäköisesti olemaan alueellisia eroja. Maakunnan on kuitenkin 16 §:n mukaisesti huolehdittava, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa 35 §:n perusteella palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voi pyytää selvityksiä, jonka avulla voidaan todentaa rahoituksen käytön alueelliset erot.

ELY-keskuksille ja TE-toimistoille suunnatut toimintamenot (momentit 32.01.02, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot ja 32.30.01, Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot) ja niin sanotut substanssimäärärahat (momentit 32.30.51, julkiset työvoima- ja yrityspalvelut; 32.50.42, yritysten kehittämishankkeiden tukeminen ja osa momentista 32.70.30, valtion korvaukset kotouttamisesta) siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta valtiovarainministeriön pääluokkaan osaksi maakuntien rahoitusta. Vuoden 2019 kehystasolla maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta yhteensä 719 milj. euroa. Vastaava rahoitus vuoden 2015 tasolla oli 825 milj. euroa.

Momentit 32.30.01, 32.30.51 ja 32.50.42 muodostaisivat ns. kasvupalvelurahoituksen. Edellä mainittujen momenttien yhteenlaskettu määräraha jaettaisiin kasvupalvelun jakokriteerien perusteella osana maakuntien valtionosuutta. Jakokriteerit ja niiden painoarvot olisivat: työttömät työnhakijat (60 %), työttömyysaste (15 %) ja yritysten toimipaikat (25 %). Lisäksi yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyisi momentti 32.01.02 (ELY-keskusten toimintamenot), mutta momentin jakoperusteena käytettäisiin asukasmäärää. Kasvupalvelujen osuus momentin määrärahasta vuonna 2015 oli noin 16 milj. euroa.

Lisäksi lain 37 ja 38 §:ssä ehdotetaan maakunnan kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen laillisuusvalvonta- ja tarkastustehtävä osoitettavaksi Valtion lupa- ja valvontavirastolle hallituksen esityksen (HE 16/2018 vp) mukaisesti. Kyseessä on täysin uusi tehtävä, jonka

työmääräarvio tehtävän osalta on 2,8− 3,55 henkilötyövuotta. Laillisuusvalvontatehtävä sisältää sekä reaktiivista kanteluihin perustuvaa valvontaa että aktiivista suunnitelmaperusteista valvontaa. Henkilötyövuosiarvio perustuu siihen, että kanteluita tehtäisiin vuodessa noin 150 ja vuosittain tarkastettaisiin noin 10 prosenttia palveluntuottajista. Valvontatehtävät eivät vastaa mitään ELY-keskusten tai TE-toimistojen nykyisistä tehtävistä eikä niihin näin ollen ole osoitettavissa resursseja nykyisistä valvontatehtävistä.

Esityksen arvioidaan aiheuttavan kasvupalveluiden laillisuusvalvonnan hoitamisesta johtuen 210 000 euron lisäkustannukset Valtion lupa- ja valvontaviraston toimintamenoihin (28.40.04). Tämä kustannusvaikutus on arvio. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä sekä talousarvion valmistelun yhteydessä ratkaistaan uudistuksen mahdollisesti edellyttämän määrärahan mitoitus.

Maakuntien liittojen aluekehittämistehtävien siirtyessä perustettaville maakunnille lakkaa kuntien velvollisuus rahoittaa maakuntien liittojen aluekehittämisestä aiheutuvia kustannuksia.

4.1.3 Kansantaloudelliset vaikutukset

Uudistuksen keskeisenä elementtinä olevalla palvelutoiminnan mahdollisella ulkoistamisella nähdään olevan tuottavuutta lisäävä vaikutus. Suurimmat tuloksellisuuden kehittymisodotuksen liittyvät TE-toimistojen hoitaman työnvälityksen avaamiseen markkinoille. Muut kasvupalveluiden markkinoille avattavat tehtäväkokonaisuudet ovat huomattavasti suppeampia, mistä johtuen niihin liittyvät tuloksellisuuden kehittymisodotukset ovat vaatimattomampia. Se, kuinka paljon uudistuksen jälkeen nykyisestä TE-toimistojen itsensä hoitamasta työnvälityksestä suuntautuisi markkinoille, riippuu siitä, kuinka paljon maakunnat päättävät tuottaa palvelut itse ja kuinka paljon laajentaa nykyisiä ostopalveluja.

Kasvupalvelujen sijoittamisella on kansantaloudellisia vaikutuksia. Optimaalisesti sijoitettuna kasvupalvelut voisivat edistää paikallista ja kansallista talouskasvua. Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että yritysten fyysisellä keskittymisellä on vaikutuksia yritysten menestykseen. Tutkimuksen osoittavat yritysten saavan ns. mittakaavaetua siitä, ne sijaitsevat lähellä tosiaan samassa yritysekosysteemissä. Yrityksen hyötyvät siitä, että niillä on esimerkiksi paremmat mahdollisuudet osaavan työvoiman, tiedon ja raaka-aineiden saatavuudelle, paikallisen kilpailun myötä edistyneempi palvelu- ja tuotetarjonta sekä toisiaan ekosysteeminomaisesti täydentävät toimialat. On myös todettu yrityskeskittymien saavan julkisten palvelujen ja yliopistojen läheisyydestä kasvuetua (Porter 1998[4]). Strategisesti sijoitettuna kasvupalvelut voisivat olla osa innovatiivisia yrityskeskittymiä, jolloin ne voisivat hyötyä ylläkuvatusta eduista. Maakunnilla on oletettavasti valtiota paremmin tietoa paikallisista yrityskeskittymistä ja alueellisesta taloudesta, jonka perusteella ne osaavat sijoittaa palvelut mahdollisimman sopiviin paikkoihin,

[4] Porter, M. E. (1998). *Clusters and the new economics of competition*. Boston: Harvard Business Review. 76, 6. 77–90.

jossa ne ovat lähellä yrityksiä ja toisaalta myös siten sijoittuneita, että kasvupalveluasiakkaiden on helppo saavuttaa ne.

Myös maakuntien erilaiseen markkinatilanteeseen liittyy epävarmuustekijöitä. Liikkeellelähtötilanne kasvupalveluiden käynnistyessä on eri maakunnissa hyvin erilainen, eivätkä palveluntuottajien markkinat pitkälläkään aikavälillä ole samanlaiset eivätkä kehity samalla tavoin koko Suomessa. Tämä vaikuttaa siihen minkälaiset mahdollisuudet maakunnalla on ylipäätään ostaa palveluja markkinoilta ja siihen, kuinka paljon maakunnan omaa tuotantoa tulee tuottaa yhtiömuodossa. Palvelujen asiakkaat eivät pääse nauttimaan yhtä laajasta palveluntuottajavalikoimasta ja valinnanvapaudesta kaikkialla Suomessa, koska palveluntuottajayritykset keskittyvät todennäköisesti niille paikkakunnille, joilla työmarkkinat toimivat.

Todennäköisimmin kilpailullisia markkinoita voi syntyä suurimmille alueille, kun pienet alueet kärsivät markkinapuutteesta tai ne joutuvat tekemään yhteistyötä palveluiden kilpailuttamisessa. Vuosina 2013–2015 noin neljäsosa työnhakija-asiakkaista oli kirjoilla Uudenmaan maakunnan alueella. Alueiden välillä on suuria eroja asiakasmäärissä. Esimerkiksi marraskuun lopussa vuonna 2016 Uudellamaalla työnhakija-asiakkaita oli noin 176 000, kun pienimmässä maakunnassa, Keski-Pohjanmaalla, oli alle 7 000 työnhakija-asiakasta.

Owal Groupin työ- ja elinkeinoministeriölle tekemän selvityksen mukaan kasvupalveluihin kytkeytyvillä toimialoilla toimivilla yrityksillä on toimipaikkoja selvästi eniten Uudellamaalla, yli puolet (57,9 %) kaikista näillä aloilla toimien yritysten toimipaikoista. Selvästi vähiten kasvupalveluyrityksiä toimii Keski-Pohjanmaalla (0,4 %) ja Kainuussa (0,5 %). Jakauma noudattaa kuitenkin varsin tarkasti yritysten määrän jakautumista maakunnittain: kasvupalveluihin kytkeytyneet yritykset eivät ole paljoa sen keskittyneempiä Uudellemaalle kuin yritykset Suomessa muutenkaan. Yritysten keskittyminen tietyille maantieteellisille alueille voi kuitenkin vaikuttaa siihen, minne kilpailullisia markkinoita syntyy ja minne ei.

Maakunnan palveluiden asiakkaiksi voi hakeutua kuka tahansa ja kaikki yritykset. Näin olleen maakuntarajat eivät muodostaisi työvoiman liikkuvuutta ja yritysten kasvua vaikeuttavia rajoja, koska kasvupalvelujen tuottajat eivät voi allokoida asiakkaitaan esimerkiksi sen perusteella, minkä maakunnan asiakas henkilö on. Tämä voi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa maakunnan palveluita hyödynnetään enemmän kuin sinne yleiskatteellisesti suunnataan kasvupalvelurahoitusta. On kuitenkin epätodennäköistä, että toisen maakunnan palveluita hyödynnettäisiin mittavissa määrissä. Yritystoiminnan tukemiseen maakunta voi asettaa sijaintiin perustuvia vaatimuksia.

Kilpailulliset markkinat voivat johtaa tehokkaampaan palvelutuotantoon, jolloin sama tulos saadaan aiempaa alhaisemmilla kustannuksilla. Kilpailullisuuden lisäksi yhtiöittäminen voi tehostaa palveluiden tuotantoa tekemällä palvelun tuottajat aiempaa vastuullisemmaksi tuloksestaan, selkiyttämällä niiden toiminnan tavoitteita ja parantamalla kannustimia toiminnan kehittämiseen (Megginson & Netter 2000 - From State to Market: a Survey of Empirical Studies on Privatization). Lisäksi yksityisten toimijoiden tulo alalle voi kirittää myös julkisia palveluntuottajia toimimaan aiempaa tehokkaammin. Kustannusten alenemisen tulisi kuitenkin kattaa myös kilpailuttamisen järjestämiseen ja valvontaan käytettävät kulut, jotta uudistus ei lisäisi julkisten varojen käyttöä. Tavoiteltuun kustannustehokkuuteen ei välttämättä päästä, jos maakunnissa ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota siihen, ettei tuoteta päällekkäisiä palveluita valtakunnallisten kasvupalvelutuottajien ja kuntien kanssa. Maakuntien yhteensovitusvelvoitteeseen kuuluu huolehtia, ettei ko. päällekkäistä tuotantoa synny. Organisaatiouudistukset joka

tapauksessa tuottavat kustannuksia siirtymävaiheessa, jolloin säästöt on saatava toiminnan tehokkuutta parantamalla. Tämän lisäksi riskinä on, ettei toimivaa kilpailua välttämättä synny kaikkiin maakuntiin. Tällöin maakunnan on huolehdittava siitä, että palvelut tulevat tuotetuksi riittävän laadukkaasti.

Voi kestää kauankin, ennen kuin uusi markkinaehtoinen tapa järjestää palvelut saavuttaa koko potentiaalinsa. Yrityksillä kestää aikansa löytää uusia tapoja tuottaa palveluita ja järjestää markkinoita tehokkaalla tavalla. Esimerkiksi katsastustoiminta yhtiöitettiin vuonna 1996 ja yksityistettiin kokonaan vuonna 2003. Saarnin, Pohjolan ja Koposen selvityksen (Tutkimus autoalan markkinoiden kehityksestä ja kilpailusta, 2012) mukaan katsastusmarkkinat kehittyivät selvästi vuosina 2009–2011, johtaen hintojen laskuun ja vaihtoehtojen lisääntymisenä. Voi siis viedä aikaa jopa 10–20 vuotta, ennen kuin markkinat löytävät tehokkaimman tavan järjestäytyä.

Kilpailun lisäämisen lisäksi uudistuksella myös hajautetaan kasvupalveluiden tuotantoa nykyisestä. Hajauttamisen etuja ovat erityisesti paikallistuntemuksen lisääntyminen ja suurempi todennäköisyys paikallisten innovaatioiden hyödyntämiseen. Lisäksi täten eri alueille on mahdollista räätälöidä paremmin niihin sopivia ratkaisumalleja. Vastaavasti hajauttamisella saatetaan menettää keskittämisestä koituneita tehokkuushyötyjä.

Työllisyysvaikutukset

Lakiehdotuksesta voi seurata kahdenlaisia periaatteellisesti toisistaan poikkeavia työllisyysvaikutuksia: 1) välittömästä organisointimuutoksesta seuraava vaikutus ja 2) toiminnan vaikuttavuuden muutoksesta seuraava vaikutus.

Ensimmäinen näistä on välittömästä organisointimuutoksesta seuraava kysyntävaikutus, joka koostuu julkisen sektorin toiminnan supistamisesta pääosin tällä hetkellä TE-toimistoista hoidettujen tehtävien osalta ja tätä vastaavan rahoituksen siirtäminen palvelujen hankintaan yksityisiltä yrityksiltä, jos maakunnat siirtävät selkeästi palvelutuotantoa markkinoille. Näiden vaikutusten osalta voidaan kokea lievää työllisyystappiota. Tämä arvio perustuu siihen, jos yksityiset liikeyritykset hoitavat palvelujen tuotantoaan liiketoimintana jossain määrin virkamiesorganisaation palvelutuotantoa tuottavammin, mikä merkitsisi hieman pienempää työllisyyttä. Yritysten on myös saatava toiminnasta liiketoiminnallisesti kannattava tulos ja niille koituu palvelujen tuottamisesta myös muita kuin henkilöstökuluja. Sekä virkamiesorganisaatiota että yksityisiä yrityksiä koskevat vaikutukset ovat suoria kysyntävaikutuksia. Vaikka maakuntiin siirtyvien henkilöiden määrä täsmentyy vasta myöhemmin, voidaan jo nyt arvioida, että organisointitavan työllisyysvaikutus on sitä vähemmän tappiollinen, mitä enemmän TE-toimistojen ja ELY-keskusten virkamiehistä siirtyy maakuntien palvelukseen. Tähän liittyy se, paljonko maakunnat itse tuottavat palveluja.

Jos julkisen sektorin työvoiman kysyntä supistuisi 65–75 % nykyisestä henkilövahvuudesta, alentuisi työllisyyden määrä julkisella sektorilla jollain aikajänteellä yli 2000 henkilöllä. Koska maakuntien tulee noudattaa henkilöstöpolitiikkaa, jossa ensisijaisesti pyritään turvaamaan oman henkilöstön työllistyminen, on epätodennäköistä, että ko. mittaluokan vaikutus tulisi syntymään yhtäaikaisena. Vaikutus voi kuitenkin olla erilainen eri maakunnissa uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa riippuen markkinoilta hankittavan ja maakuntien oman palvelutuotannon osuuksista. Tähän voi vaikuttaa alkuvaiheen markkinatilanne sekä maakuntien hankintapolitiikka.

Vaikutuksia liittyy itse palvelujen vaikuttavuuteen uudessa toimintamallissa. Tämän arvion muodostumista ei voida tietää ennakolta, koska kyse ei ole vain nykyisten olemassa olevien markkinoiden toimintavolyymin muutoksesta, vaan sekä markkinoiden kysyntäelementti että tarjontaelementti jäsentyvät joiltain osin kokonaan uudelleen. Arviointi perustuu tässä työvoimapalveluja koskevaan kirjallisuuteen, mikä ei täysin kata kasvupalveluja kaikkien yrityspalvelujen osalta.

Vaikuttavuuden kasvupalveluissa määräävät markkinatilanne, palvelujen laatu, volyymi ja kohdentaminen. Tällä säädösesityksellä ei ole suoranaisia toimintavolyymiin liittyviä vaikutuksia. Tällaisia voi kyllä sisältyä ”kätkeytyneenä” siihen, että julkisen sektorin toimintamenomäärärahoja muutetaan tiettyjen palvelujen hankintamäärärahoiksi. Toimintamenoilla rahoitettu toiminta on voinut liittyä myös nykyisiin ostopalveluihin niin, että ostettujen palvelujen hinnassa ei näy koko prosessiin tarvittavaa virkamiestyöpanosta. Ongelmaa ratkaisee pitkälti se, että maakuntien järjestämisvastuulle jäävien palvelujen hankkiminen rahoitetaan edelleen julkisen sektorin omalla määrärahalla. Silti on mahdollista, että hankintoihin käytettävissä olevalla määrärahalla ei saada edellä mainitusta syystä hankittua aivan aiottua volyymitasoa. Vaikutusta on kuitenkin vaikea erottaa palvelujen hinnanmuodostuksen vaikutuksesta ja koko maakuntien rahoitusjärjestelmän muista piirteistä. Palvelutuotannon siirtäminen julkiselta organisaatiolta yksityisille yrityksille vastaa periaatteessa yksityistämistä. Kasvupalveluissa ei ole kuitenkaan kyse vain nykyisten palvelujen hankkimisesta yksityisiltä tuottajilta. Seuraavassa tarkastellaan aluksi julkisten palvelujen yksityistämiseen ja laajaan ulkoistukseen liittyviä kansainvälisiä esimerkkejä, jotka todennäköisesti muistuttavat eniten tässä lainsäädännössä ehdotettavan muutoksen vaikutuksia. Tällaisia on toteutettu etenkin Australiassa ja Isossa-Britanniassa. Sen jälkeen tarkastellaan rajatumpien ulkoistusten ja palveluhankintojen vaikutuksia useista Euroopan maista. Pohjoismaissa on toteutettu lähinnä tiettyjä kohderyhmiä koskevia ulkoistuksia ja palveluhankintoja markkinoilta. Sen vuoksi ne eivät sovellukaan kovin hyvin tämän lainsäädännön vaikutusarvioinnin perustaksi, vaan ovat lähinnä osittaistarkastelun luonteisia.

Australiassa on toteutettu julkisten työvoimapalvelujen yksityistäminen vuonna 1998. OECD:n arvion mukaan yksityistäminen ei vaikuttanut aikaansaatuihin työllistymistuloksiin, mutta kustannukset laskivat olennaisesti (OECD: Innovations in Labour Market Policies: The Australian Way, 2001, Oosi: Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi, 2014, 20). Australiassa alan markkinoita luotiin 10 vuoden kokeilujakson aikana ennen yksityistämistä. Heikoimmat palveluntuottajat eliminoitiin järjestelmästä ensimmäisen vaiheen jälkeen. Alkuvaiheen ongelmia olivat myös vähäiset palvelut vaikeasti työllistettäville henkilöille ja insentiivijärjestelmän manipulointi. Kun sääntöjen noudattamista ja raportointivaatimuksia lisättiin, kasvoivat transaktiokustannukset. OECD on arvioinut, että näiden kvasimarkkinoiden elementit ovat hyvin tehokkaita ja tukevat yhdessä passiivitukien aktivoinnin kanssa Australian korkeaa työllisyysastetta (OECD: Employment Outlook; Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries, 2013, 182). Australian kokemuksia eritellessään Finn (Job Services Australia: design and implementation lessons for the British context, 2011) toteaa, että järjestösektorilla, kuten uskonnollisilla ja vapaaehtoisjärjestöillä on merkittävä rooli Australiassa palvelujen tuottamisessa. Palvelujen hankkija voi menettää näkymän siihen, miksi ja kuinka jokin palvelu toimii. Australiassa jatkuva parantaminen ja innovointi eivät johtuneet pelkästään sopimuksista, vaan verkostoissa tapahtuneesta diffuusiosta ja henkilöstön liikkumisesta palveluntuottajien välillä. Fowkes (Rethinking Australia´s Employment Services, 2011) raportoi työvoimapalvelujen muuttavan työllisyystuloksia noin 10 prosentille niihin

osallistuvista pitkäaikaistyöttömistä. Nämä myöhemmän vaiheen tulokset eivät ole enää yksityistämisen vaikutuksia, vaan järjestelmän myöhemmän kehittämisen tuloksia.

Isossa-Britanniassa on myös toteutettu laajamittainen palvelujen hankinta yksityiseltä sektorilta. Sen keskeiset kohderyhmät ovat nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja terveysongelmista kärsivät tai osatyökykyiset. Työllisyystulokset ovat olleet heikkoja (OECD: Employment Outlook; Activating jobseekers: Lessons from seven OECD countries, 2013, 183). Oosi (Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi, 2014, 28−29) katsoo, että hajautettuun palvelutuotantoon tai palvelujen ulkoistamiseen perustuvat järjestelmät ovat olleet tuloksekkaita ainakin sillä perusteella, että niitä on jatkuvasti kehitetty, eikä niitä ole pyritty vaihtamaan. Sen sijaan yksittäisinä palveluina ostettavan yksityisen palvelutuotannon kustannusvaikuttavuus on heikompi.

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että yksityisellä tuotannolla voidaan parhaimmillaan päästä 5−15 prosenttia parempaan nettovaikuttavuuteen kuin vastaavalla julkisella tuotannolla. Yksityinen palvelutuotanto ei kuitenkaan ole toteutuskustannuksiltaan välttämättä halvempaa kuin julkinen. Parempi nettovaikuttavuus voi tehdä kokonaiskustannuksista edullisempaa (Oosi: Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä, 2016,19). Finn (Subcontracting in Public Employment Services, 2011) raportoi 12 vaikuttavuustutkimuksen tuloksista Isossa-Britanniassa, Saksassa, Alankomaissa, Ranskassa ja Ruotsissa. Tulokset ovat ristiriitaisia: Isosta-Britanniasta löytyvät myönteisimmät arviot ja negatiivisempia tuloksia on saatu Saksasta, Ranskasta ja Ruotsista. Finn katsoo, että yksityiset palveluntuottajat voivat tietyissä sopimusjärjestelyissä parantaa joidenkin ryhmien osalta tuloksia ja tuoda innovaatioita palveluihin.

Tanskassa on toteutettu yliopistotutkinnon suorittaneita koskeva laaja satunnaistettu kokeilu, jossa yksityiset palveluntuottajat tarjosivat intensiivisempiä, työllisyys-orientoituneempia ja aikaisempia palveluja. Kuitenkin sekä yksityinen että julkinen työvoimapalvelujen tuotanto ovat työllisyysvaikutuksiltaan yhtäläisiä ja kustannuksetkin olivat samansuuruiset (Rehwald – Rosholm – Svarer: Are Public or Private Providers of Employment Services More Effective? Evidence from a Randomized Experiment, 2015). Tekijät kuitenkin havaitsivat, että sukupuoli, aiempi työkokemus ja paikallisten työmarkkinoiden piirteet vaikuttivat tuloksiin (emt., 32). Kirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että ”työvoimapalvelujen ulkoistaminen ei yleensä näytä johtavan toivottuihin tehokkuushyötyihin (emt., 6)”. Neljä kokeellista tutkimusta osoittavat, että julkiset tuottajat ovat ainakin yhtä menestyksellisiä kuin niiden yksityiset verrokit[5] elleivät parempia (Behaghel – Crépon – Gurgand: Private and Public Provision of Counselling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment, 2014). Myös muissa kuin kokeellisissa tutkimuksissa on havaittu samantyyppisiä tuloksia: Winterhager (Private Job Pla-

[5] (Krug – Stephan, *Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES? Evidence from a Randomized Field Experiment*, 2013; Bennmarker – Grönqvist – Öckert, *Effects of Contracting out employment services: Evidence from a randomized experiment*, 2013; Laun – Thoursie, *Does privatization of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden*, 2014)

cement Services – A Microeconometric Evaluation for Germany, 2006) havaitsi vieläpä yksityisellä positiivisesti valikoituneessa ryhmässä julkisten toimijoiden suoriutuvan yksityisiä paremmin asiakkaiden uudelleenintegroimisessa. Vain tietyissä osaryhmissä yksityiset palvelut osoittautuivat paremmiksi. Bernhard ja Wolff (Contracting out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers? 2008) havaitsivat yksityiset tuottajat tehottomiksi työttömyyden ja etuusmenojen välttämisessä. Skipper ja Sorensen (Effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats, 2013) havaitsivat ulkoistamisella negatiivisen vaikutuksen työllisyysasteisiin ensimmäisen 6 kk aikana. Vaikka yksityiset palvelut olivat edullisempia, eivät ne olleet em. tuloksesta johtuen kustannustehokkaita. Cockx ja Baert (Contracting out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profir or Non-Profit, or Keep it Public? 2015) havaitsivat pitkäaikaistyöttömien palvelujen ulkoistamisessa yksityisille voittoa tavoittelemattomille tai sitä tavoitteleville jälkimmäiset parhaiksi.

Suomessa alueellisesti toteutettujen yksityisiä palveluhankintoja koskevien pilottien arvioinnin perusteella yksityinen palvelutuotanto pystyy tietyissä olosuhteissa julkista työnvälitystä parempiin tuloksiin henkilöasiakkaiden työllistymisessä. Valtakarin ja Eskelisen (Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä – Tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi, 2016) arviointiraportin mukaan kokeilut olivat kuitenkin lyhytkestoisia, eikä niiden pohjalta voida vetää yleisempiä johtopäätöksiä. Paremmat tulokset perustuivat mm. hyviin työnantajayhteyksiin ja intensiiviseen palveluun. Palvelut koskivat sisällöllisesti työnhaun ohjausta ja neuvontaa sekä työnhakuvalmennusta. Tekijät toteavat, ettei Suomessa ole pitkäaikaistyöttömien palveluun erikoistuneita yksityisiä markkinoita. Tulokset noin 3−9 kk työttömänä olleiden ryhmässä olivat kuitenkin hyviä. Laajassa mittakaavassa ja kaikkia asiakasryhmiä koskien vastaavaa työllistymisen parantumista on kuitenkin vaikea saavuttaa. Suomen julkinen hallinto on myös tehokas ja se arvioitiin vuonna 2016 maailman parhaaksi (Legatum Prosperity Index 2016). Siksi myös yksityisten markkinoiden toiminnan tulisi olla varsin tehokasta yltääkseen kokonaisuutena nykyisen julkisen palvelun kanssa samaan tasoon.

Kirjallisuuslähteiden perusteella voidaan päätellä, että lähinnä Australian ja Ison-Britannian palvelujen laajamittainen yksityistäminen muistuttaa eniten tässä lakiesityksessä ehdotettavaa muutosta. Muut palvelujen hankinnat yksityisiltä koskevat etupäässä rajattuja kohderyhmiä tai alueita ja tuloksia on vaikea yleistää kasvupalveluihin. Tutkimuksista eniten painoa on annettava OECD:n arvioille ja metodisesti kokeellisille tutkimuksille. Muita on käsiteltävä täydentävänä tietona. Vaikka tuloksissa on tiettyä heterogeenisuutta, ei niiden perusteella voida pitää yksityistä palvelun tuottajaa julkista parempana työllisyysvaikutusten osalta. Eri osatyömarkkinoilla ja tilanteissa löytyy näyttöä kumpaankin suuntaan. OECD havaitsi Ison-Britannian tulokset pettymykseksi, joskin eräissä muissa tutkimuksissa on saatu myönteisiä vaikutuksia, sen sijaan Australiassa yksityiset tuottajat näyttävät toimivan varsin tehokkaasti. Kokeellisissa tutkimuksissa näyttöä yksityisen sektorin paremmuudesta ei löytynyt. Suomea koskien ei ole yleistettävyydeltään ja tutkimusmetodeiltaan käytössä sellaista tutkimusta, jonka perusteella voitaisiin tehdä tätä lakimuutosta koskien muita kuin alustavia päätelmiä.

Arviointiin liittyy epävarmuutta etenkin siltä osin, että maakuntauudistuksen eri elementit kytkeytyvät toisiinsa ja saattavat aiheuttaa ristikkäis- ja yhteisvaikutuksia, joita ei pystytä vielä arvioimaan tämän lakiehdotuksen osana. Esimerkiksi julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, kotoutumista ja tietojärjestelmiä koskeva sääntely ja siinä yhteydessä tehtävät ratkaisut tulevat olemaan merkityksellisiä kasvupalvelujen vaikuttavuuden kannalta. Sama koskee sosiaali- ja

terveyspalveluja koskevia ratkaisuja. Suurimmat epävarmuudet vaikutusten osalta liittyvät kuitenkin uusien markkinoiden muodostumiseen. Erityistä epävarmuutta on tiettyjen kohderyhmien, kuten vaikeasti työllistettävien palvelujen organisoitumiseen uusilla markkinoilla.

Seuraavaksi tarkastellaan välittömän organisointimuutoksen vaikutuksen ja vaikuttavuuden muutoksen suhdetta. Organisoimistavan aiheuttamat työllisyysvaikutukset ovat merkityksellään selvästi vähäisempiä kuin toiminnan vaikuttavuuden kautta tavoiteltavat työllisyysvaikutukset. Tätä voi kuvata niin, että yhden päivän työttömyyden keston keskimääräinen lyheneminen olisi alentanut työttömyyttä vuoden 2016 työttömyysvirroilla noin 2 500 henkilöllä ja vuoden 2008 työttömyysvirroilla noin 3 300 henkilöllä. Avointen työpaikkojen keskimääräisestä yhtä päivää nopeammasta täyttämisestä seuraava työllisyyspotentiaali oli vuoden 2016 työpaikkavirroilla noin 2 200 henkilöä ja vuoden 2008 työpaikkavirroilla noin 2 100 henkilöä. Näihin lukuihin suhteutettuna 500–900 henkilön organisointimuutoksesta seuraavat työllisyystappiot ovat vaihteluvälillä vajaasta kuudesosapäivästä hieman alle puoleen päivään. Jo melko pienikin parannus vaikuttavuudessa riittää siten kumoamaan organisoinnista seuraavat työllisyystappiot. Kokonaisarvio on, että tässä ehdotettavalla lakimuutoksella voi olla välittömästi lievästi negatiiviset työllisyysvaikutukset, jos työvoima siirtyy julkiselta yksityiselle sektorille nopeasti. Ratkaisevaa työllisyysvaikutuksille on uusien markkinoiden muodostuminen, markkinoiden riittävä kilpailullisuus ja maakuntien hankintapolitiikka. Todennäköisesti työllisyysvaikutukset paranevat ajassa, kun kyvykkäitä palvelun tarjoajia on maan kaikissa osissa ja kaikkiin kysyttyihin kasvupalveluihin saatavissa sekä uusia liiketoiminnan muotoja syntyy. Huomio työllisyysvaikutuksissa tulisi kiinnittää etenkin vaikuttavuuden muutokseen kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä. Siihen verrattuna organisointitavan aiheuttama muutos on kerrallinen, vaikka voikin toteutua eri maakunnissa hieman erilaisella aikauralla.. Voidaan arvioida, että uudistuksen voimaantullessa organisointitavan aiheuttama työllisyystappio, lopullisista organisointimalleista riippuen noin 500–900 henkilöä, kestää 2–3 vuoden ajan negatiivisena, jonka jälkeen uudistuksen myönteiset työllisyysvaikutukset alkavat dominoida. Mikäli palvelut tehostuvat ja avointen työpaikkojen täyttö nopeutuu ja työttömyysjaksojen kesto supistuu, on tämän jälkeen mahdollista saavuttaa alkuvaiheessa noin 5 % ja myöhemmin 10 % paremmat työllisyysvaikutukset kuin nykyisellä mallilla. Uudenmaan erillisratkaisulla ei ole ennakkoon arvioitavissa olevia työllisyysvaikutuksia verrattuna siihen, että erillisratkaisua ei tehtäisi. Kyse siinä on julkisen sektorin sisäisestä organisointitavasta kasvupalvelujen järjestämisessä.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Nykyiset ELY-keskukset, TE-toimistot sekä kehittämis- ja hallintokeskus KEHA lakkautetaan ja pääosa niiden nykyisistä elinkeinopolitiikan ja työllisyyden hoidon tehtävistä siirtyy uusien maakuntien järjestämisvastuulle. Joitakin TEM:n hallinnonalan tehtäviä siirtyy maakuntauudistuksen myötä Business Finlandille ja perustettavalle uudelle lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle. Uudistuksessa perustetaan 18 maakuntaa, jonne nykyisten ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävät siirretään. Vaikka uusista perustettavista maakunnista Kanta-Hämeellä ja Päijät-Hämeellä, Keski-Pohjanmaalla sekä Etelä-Karjalalla ja Kymenlaaksolla ei ole maakuntakohtaista ELY-keskusta, näissäkin maakunnissa on kuitenkin ko. viranomaisten toimintoja. Hämeen ELY-keskuksen ja TE-toimiston alue jakaantuu Kanta-Hämeeseen ja Päijät-Hämeeseen. Vastaavasti Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen ja TE-toimiston alue jakaantuu Etelä-Karjalaan ja Kymenlaaksoon. Pohjanmaan ELY-keskuksen ja TE-toimiston alue jakaantuu Pohjanmaahan ja Keski-Pohjanmaahan. Tässä vaiheessa ei ole vielä tehty linjauksia, miten työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen toiminnot on tarkoitus sijoittaa. ELY-

keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät jakaantuvat kaikkiin maakuntiin, maakuntien perustettaviin palvelukeskusyhtiöihin sekä useaan valtion virastoon. Uudistuksessa menetetään hallinto- ja kehittämistehtävien keskittämisestä saadut tuottavuushyödyt tältä osin.

Uudistuksen tavoitteena on siirtää nykyisiä viranomaistehtäviä tuotettavaksi yksityisillä markkinoilla. Tällöin esimerkiksi kaikkia osia työttömän työnhakijan palveluprosessista tai yrityspalvelusta ei tekisi jatkossa viranomainen. Viranomaisten nykyisin tuottamat tehtävät voisivat vähentyä 75 prosentilla nykyisestä, jos maakunnan viranomaistehtävien osuus olisi 15 prosenttia nykyisestä ja järjestämistehtävien 10 prosenttia. Varsinkin järjestämistehtävien osalta arvio on hyvin suuntaa antava ja tulee tarkentumaan vasta maakuntien käynnistäessä kasvupalvelujen eriyttämistoimet. Lisäksi maakunta voi päättää tuottaa kasvupalvelunsa itse, jolloin siirtymää markkinoille ei synny.

Yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia tuottaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja on tarkoitus laajentaa ennakollisesti jo ennen maakunta- ja kasvupalveluuudistuksen voimaantuloa. Valmisteilla on lakimuutos, jolla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettaisiin siten, että palveluntuottajilta voitaisiin hankkia nykyisin työ- ja elinkeinoviranomaisen tehtäväksi säädettyjä työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia.

Maakunnan julkisia hallintotehtäviä olisivat muun muassa maksettavien tukien tai korvausten myöntäminen, tuen tai korvauksen maksatusta, maksatuksen keskeyttämistä, lopettamista tai takaisinperintää koskevan päätöksen tekeminen, työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevat ratkaisut sekä päätös työnantajalle tai yritykselle tarjottavien palvelujen epäämisestä. Lisäksi maakunnan julkisena hallintotehtävänä hoidettaisiin Euroopan unionin rakennerahastokauden 2014–2020 ja Euroopan unionin globalisaatiorahaston varoin rahoitettuja hankkeita koskeva päätöksenteko.

Jatkossa suoran asiakaspalvelun sijasta viranomaisten toiminnassa korostuisi hankintayksikkönä toimiminen ja valvonta. Viranomaistehtävinä säilyvien maakunnan julkisten hallintotehtävien lisäksi markkinoiden kartoittamiseen, hankintoihin, sopimusten hallintaan ja toimijoiden valvontaan liittyvien tehtävien määrä kasvaisi.

Useita nykyisille ELY-keskuksille osoitettuja tehtäviä on keskitetty tarkoituksenmukaisuussyistä. Näin on voitu muun muassa toteuttaa ELY-keskuksiin kohdistuneet säästötoimenpiteet. Keskittämisen on lisäksi katsottu parantavan asiakaspalvelun laatua tilanteissa, jossa tapahtumavolyymit eivät muuten riittäisi pitämään yllä tarvittavaa tietotaitoa esimerkiksi neuvonnassa. Jos maakunnat eivät sovi keskitettyjen tehtävien hoitamisesta, on mahdollista, että uudistuksessa osa näihin tehtäviin käytetyistä resursseista jakaantuisi 18 maakunnalle. Tämä saattaa merkitä sitä, että keskittämisestä aiheutuneet hyödyt menetetään. ELY-keskuksissa hoidetaan tällä hetkellä maakuntiin siirtyviä TEM:n hallinnonalan substanssitehtäviä keskitettyinä noin 230 henkilötyövuoden verran. Keskitettyjä tehtäviä ovat muun muassa TE-asiakaspalveluun, maahanmuuttoon, hankintoihin sekä rakennerahastoihin liittyvät tehtävät. Näistä kasvupalvelujen tietojärjestelmiin liittyvä monikanavainen asiakaspalvelu on tarkoitus kuitenkin jatkossakin keskittää lailla säätämällä.

4.2.1 Kuntien järjestämät ja tuottamat työllistymistä tukevat palvelut

Kunnat vastaavat tällä hetkellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Työttömille tarjottavilla sosiaali- ja terveyspalveluilla tuetaan työttömien työkykyä ja työelämävalmiuksia ja parannetaan työttömien työllistymisedellytyksiä. Vuonna 2010 voimaan tullut terveydenhuoltolaki velvoittaa kunnat huolehtimaan työttömien terveystarkastuksista. Maakuntamallissa kunnat eivät enää järjestäisi tai rahoittaisi sosiaali- ja terveyspalveluja. Kuntien tehtäväksi jää kuitenkin edistää hyvinvointia ja terveyttä.

Kuntien tuottamia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ovat kuntien tehtävissä toteutettava palkkatuettu työ ja työkokeilu. Kunnilla ei ole velvollisuutta julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen lukuun ottamatta ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistämisvelvoitetta. Merkittävä osa palkkatuetusta työstä ja työkokeilusta on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, joten sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyminen maakunnan järjestämisvastuulle vähentää näiden tehtävien osalta kunnissa tarjolla olevia työkokeilu- ja työmahdollisuuksia. Palkkatuettua työtä ja työkokeilupaikkoja kunta voi kuitenkin maakuntauudistuksen voimaan tulon jälkeenkin tarjota sen toimivaltaan kuuluvilla sektoreilla.

Lainsäädäntöön pohjautuvien palvelujen lisäksi kunnat tarjoavat omaehtoisesti työttömille erilaisia palveluja. Tällaisten palvelujen määrä vaihtelee merkittävästi kunnittain. Erityisesti suurissa kunnissa on omia työllisyyden hoidon yksikköjä ja laaja palvelutarjonta. Maakuntamalli ei suoraan vaikuta kuntien omaehtoisesti tuottamiin palveluihin. Lain keskeinen vaikutus kuntien järjestämiin elinvoimatehtäviin riippuu maakunnan ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Jos palvelutarjonnassa ilmenee päällekkäisyyttä, olisi julkisten voimavarojen tehokkaan käytön kannalta perusteltua, että maakunta ja kunnat sopisivat työnjaosta alueen palveluissa. Tämä saattaa tarkoittaa muutoksia kuntien tarjoamiin palveluihin, joskin se on täysin kunnan vapaasti päätettävissä. Laki velvoittaa maakuntaa huolehtimaan yhteistyöstä ja siitä, että kasvupalvelut muodostavat kuntien palvelujen kanssa toisiaan täydentävän kokonaisuuden.

Siihen, miten aktiivisia kunnat ovat järjestämään työttömien palveluja maakuntauudistuksen jälkeen, vaikuttanee jossain määrin se, millainen kuntien vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta tulee olemaan. Jos kunnilla ei ole nykyisen kaltaista rahoitusvastuuta, on todennäköistä, että ainakin osa kunnista vähentää palvelutarjontaa. Kuntatalouden kokonaisnäkökulmasta kunnilla on todennäköisesti jatkossakin mielenkiintoa lisätä alueensa työllisyyttä ja siten vähentää työttömyydestä kuntataloudelle aiheutuvia menoja.

4.2.2 Maakuntien ja kuntien allianssisopimukset

Yhtenä aluekehittämisen ja kasvupalvelulain 14 §:n tarkoittaman yhteensovittamisen keinona voitaisiin hyödyntää palvelun järjestäjien (maakunta, kunnat) ja tuottajien allianssimallia. Toimintamallissa maakunta sopisi allianssimallin käytöstä alueensa kuntien kanssa. Maakunta ja ne kunnat, jotka haluavat mukaan allianssiin, kilpailuttaisivat hankintalain 21 §:n mukaisesti yhdessä mukaan otettavat palveluntuottajat. Maakunta ja kunta voisivat myös sopia, mitä niiden omaa palvelutuotantoa otettaisiin mukaan allianssiin osapuolten itsensä tekemänä. Allianssihankkeen osapuolina olisivat maakunta, kunnat sekä yksityiset ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat, jotka suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeen yhdessä. Jos maakunnat ja kunnat päättävät järjestää palvelunsa allianssimallilla, saattaa tämä tarkoittaa maakuntien ja kuntien palvelujen vahvempaa yhteensovitusta kuin ilman yhteistä sopimusta. Maakunnat ja kunnat voisivat molemmat rahoittaa palveluntuottajia ja siten hankkia palveluja, jossa sama

palveluntuottaja tuottaa sekä maakunnan kasvupalveluja ja kunnan elinvoimatehtäviä. Maakunta ja kunnat voisivat myös hyödyntää yhteisiä tiloja palvelupisteissä. Solmittaviin sopimuksiin saattaa vaikuttaa se, että maakunnan tulee tarjota palvelujaan kaikille maakunnan asukkaille ja kunnan pelkästään oman kuntansa asukkaille. Jos allianssisopimuksia tehdään pelkästään maakunnan ja maakunnan keskuskaupungin välillä, saattaa tämä kasvattaa palvelujen vaihtelevuutta maakunnan sisällä.

4.2.3 Maakunnan omistamat yhtiöt

Maakunnan tulee 23 §:n mukaisesti kilpailutilanteessa yhtiöittää tuottamansa kasvupalvelut. Maakuntalain 113 §:n mukaisesti maakunnan ei muun muassa tarvitse yhtiöittää toimintaansa silloin, kun se on riittävän pienimuotoista. Näin ollen maakunnan ei tarvitse käynnistää liian pienten yksikköjen yhtiöittämisiä.

Maakunnan ei tarvitsisi perustaa erillistä yhtiötä kasvupalvelujen tuottamiseen, mutta tästä ei säädetä vaan se jää maakunnan päätöksellä ja hallintosäännössä määriteltäväksi. Palvelujen integraation näkökulmasta olisi tehokasta järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut ja kasvupalvelut samaan organisaatioon. Tämä antaisi uudenlaisia edellytyksiä työvoimapalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamiselle.

Maakunnille saattaa syntyä ylimääräistä hallinnollista kustannusta toiminnan yhtiöittämisestä. Myös julkisen yhtiön tulee tunnistaa toimintaan liittyvä mahdollinen luvanvaraisuus ja muut toimialaan liittyvät hallinnolliset vaatimukset kuten ilmoitus- ja rekisteröintivelvoitteet. Julkista toimintaa yhtiöitettäessä kasvupalveluiden tuottajaksi yritysmuoto on automaattisesti osakeyhtiö. Mahdolliset kasvupalveluiden tuottajan hyväksymismenettelyn hallinnolliset kustannukset arvioidaan valmistelussa olevissa erityislaissa. Osakeyhtiömuotoinen toiminta vaatii, että yhtiölle on nimettynä 1−5 henkilön hallitus ja osakeyhtiöstä on tehty perustamissopimus ja luotu yhtiöjärjestys. Osakeyhtiön vähimmäisosakepääoma on 2 500 euroa.

Karkean arvion mukaan perustamistoimenpiteet ilman, että otetaan huomioon mahdolliset kasvupalveluiden tuottajan hyväksymismenettelyt, voidaan arvioida vievän noin viikon työajan.

Se kuinka paljon ja minkä kokoisia yhtiötä maakunnat perustavat riippuu olemassa olevasta markkinatilanteesta ja siitä kuinka maakunta pilkkoo toimialat. On todennäköistä, että maakunnat perustavat pelkästään yhden yhtiön tuottamaan kasvupalveluita tai integroivat kasvupalvelut osaksi maakuntauudistuksessa muuten syntyviä yhtiöitä. Tämän johdosta ei voida arvioida syntyvien yhtiöiden kokoa, mutta on todennäköistä, että ne ovat kooltaan selkeästi yli 50 hengen yksikköjä. On myös mahdollista, että maakunnalla ei ole kiinnostusta toimia yhtiömuodossa kilpailutilanteessa, jolloin se päätyy oman tuotannon sijasta pelkästään ostopalveluihin.

4.2.4 Kunnalliset ja seudulliset kehittämisyhtiöt

Suomessa toimii noin 50 kuntien omistamaa kehittämisyhtiötä, jotka työllistävät noin 1000 henkilöä. Tämä on noin 90 prosenttia kaikista alueellisista elinkeino- ja kehitysyhtiöistä ja lähes kaikki kunnat ovat osaomistajina mukana jossakin seudullisessa kehittämisyhtiössä. Kehittämisyhtiöiden koko vaihtelee alle viidestä työntekijästä yli 50 työntekijään. Kehittämisyh-

tiöiden keskimääräinen liikevaihto oli vuoden 2015 alussa noin 2,8 miljoonaa euroa, josta kuntarahoituksen osuus oli noin 1,3 miljoonaa euroa.

Kehittämisyhtiöiden rahoituksesta yli puolet tulee hankerahoituksesta. Kasvupalveluuudistuksessa ei lähtökohtaisesta olla muuttamassa tukiin liittyviä ehtoja, mutta maakunnalla on jatkossa itsenäisempi valta niiden suuntaamisessa. Se, miten tämä vaikuttaa kehittämisyhtiöiden saamaan yritystukena annettavaan kasvupalvelurahoitukseen, on siten riippuvainen maakuntien ratkaisuista. Rakennerahastoista on arvioiden mukaan 2014−2020 ohjelmakaudella tulossa kehittämisyhtiöille yhteensä 100 miljoonaa euroa.

Kehittämisyhtiöt voivat olla hankintalain tarkoittamia sidosyksiköitä. Tällä hetkellä nykyisen oikeuskäytännön mukaan sidosyksikkö saa myydä tuotannostaan 10 prosenttia markkinoille, mutta vuodesta 2019 alkaen osuus tulee pienenemään 5 prosenttiin. Tällä voi olla vaikutusta siihen kuinka moni kehittämisyhtiö voisi jatkossa halutessaan toimia myös kasvupalveluiden tuottajana. Työ- ja elinkeinoministeriölle tehdyn selvityksen mukaan erityisesti yhteiskunnalliset rakennemuutokset ja rahoituksen supistuminen vaativat myös kehittämisyhtiöiltä toiminnallista ja hallinnollista uudistamista.[6]

Jos kunnat jatkossa kilpailuttaisivat nyt kehittämisyhtiöiden sidosyksikkönä tuottamat palvelut, kehittämisyhtiöillä olisi mahdollisuus hankkia lisärahoitusta toiminnalleen kasvupalveluiden tuottajina. TEM:n selvityksen mukaan yhden hankintalainmukaisen tarjouksen laatimisen kustannukset palveluita tuottavalle yritykselle ovat keskimäärin 1 160 euroa. Lisäksi hankintayksikön hallinnon kustannukset ovat 2 900 euroa per palveluihin kohdistunut tarjouspyyntö. Se onko kuntien tarkoituksenmukaista muuttaa toimintaa tältä osin, riippuu myös siitä, kuinka suurta liiketoiminnallista hyötyä kehittämisyhtiöt voisivat saada kasvupalveluiden tuottajana. Valtakunnallisesti on kyse yli 400 miljoonan euron markkinoista, kun otetaan huomioon jo nyt tehtävät työvoima- ja yrityspalveluiden hankinnat, joihin kehittämisyhtiöt myös voisivat uudessa roolissaan jatkossa osallistua. Kuntien sidosyksiköt myös voisivat toimia kasvupalvelujen tuottajina silloin, kun markkinoita ei ole ja maakunta päätyy hankintalain mukaiseen suorahankintaan.

4.2.5 Henkilöstövaikutukset

Maakuntauudistus on merkittävä hallinnollinen ja toiminnallinen uudistus, jolla on mittavia vaikutuksia henkilöstöön. Uudistus merkitsee suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka johtavat henkilötyövuosina mitattuna yhteensä noin 6 400 maakuntien liitoissa, ELY-keskuksissa, ja TE-toimistoissa ja KEHA-keskuksessa työskentelevien henkilöiden työnantajan vaihtumiseen. Koska maakuntauudistuksen lähtökohtana on nykyisten maakuntien pohjalta rakentuvat alueet, aiheuttaa uudistus osittain muutoksia henkilöstön toimipaikkoihin ja -alueisiin. Henkilöstön tehtävät voivat muuttua. Muutos edellyttäisi henkilöstön osaamisen kehittämistä vastaamaan uudenlaisia toimintaympäristöä sekä mahdollisia uusia tehtäviä ja toimintatapoja.

Vastuu maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettujen maakuntien liittojen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen hoitamien tehtävien sekä niihin liittyvien KEHA-keskuksen tuki-

[6] Seudullisten kehittämisyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämisessä, TEM raportteja 39/2015

palvelutehtävien järjestämisestä siirtyisi edellä mainituilta valtion virastoilta maakunnille tai maakuntakonserniin kuuluville, maakunnan määräysvallassa oleville yhtiöille tai yhteisöille tai muulle toimijalle. Näiden tehtävien siirtyessä siirtyisi myös niitä hoitava henkilöstö. Lain 19 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen erikseen säädettyjä tuen tai korvauksen maksamiseen mukaan lukien takaisinperintään liittyvät tehtävät ja niitä hoitava henkilöstö samoin kuin 31 §:ssä tarkoitettuja kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista tukevia tietojärjestelmiä ja alustoja koskevat tehtävät ja niitä hoitava henkilöstö siirrettäisiin myöhemmin annettavan hallituksen esityksen sisältämillä laeilla.

Maakuntauudistuksessa ehdotetaan siirrettäväksi maakuntien liittojen tehtävät maakunnille. Tehtäväsiirtojen jälkeen jäsenkunnat lakkauttaisivat nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot. Maakuntien liittojen henkilöstö, arviolta noin 695 henkilöä, siirtyisi kokonaisuudessa uusien maakuntien palvelukseen. Maakuntien liittojen henkilöstöstä 48 prosenttia on virkasuhteissa ja 52 prosenttia työsuhteissa.

ELY-keskusten elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueelta (n. 440 henkilötyövuotta) ja TE-toimistoilta (n. 2 175 henkilötyövuotta) siirtyisi maakuntiin henkilöstö, joka hoitaa seuraavia tehtäviä: julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, kotoutumisen edistäminen, koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuuri sekä aluekehittäminen ja rakennerahastotoiminta. KEHA-keskuksesta maakuntiin tai valtiolle (n. 330 henkilötyövuotta) siirtyisi näihin liittyvät tukipalvelut. Henkilöstö siirtyisi maakunnan palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostavat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistä. Siirtyvät henkilöt ovat muutamaa yksittäistä henkilöä lukuun ottamatta virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on arviolta alle 10 prosenttia.

Edellä esitetyt tiedot perustuvat KEHA-keskuksen tekemään selvitykseen maakuntauudistuksessa valtion virastoista siirtyvistä henkilötyövuosista ja määrärahoista. Tiedot on kerätty muutoksen kohteena olevien virastojen vuoden 2016 työajanseurannan mukaan ja muuttuvat tulevina vuosina muun muassa henkilöstön eläköitymisen ja virastoille osoitettujen määrärahojen kehityksen johdosta. Yhteensä ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen mahdollinen eläkepoistuma on vuosina 2017–2019 on 371 henkilötyövuotta ja 2020–2022 yhteensä 381 henkilötyövuotta. Kyseiset arvion perustuvat ko. virastojen koko henkilöstöön eivätkä pelkästään tämän lain nojalla siirtyvään henkilöstöön. TE-toimistojen osalta eläköityvien määrä vuosina 2017–2019 on 329 henkilötyövuotta ja vuosina 2020–2022 yhteensä 305 henkilötyövuotta.

Taulukko. Arvio eläköityvien (64 v. täyttävien) määrästä vuosina 2017−2022
(vakituinen henkilöstö, toimintamenoilla palkattu)

Virasto	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**ennen v. 2017**
ELY-keskukset	77	90	89	93	109	98	45
KEHA-keskus	13	27	20	34	24	23	10
TE-toimistot	71	96	125	103	99	103	37

ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin kohdistuu säästöpaineita valtiontalouden kehyksissä. Siirtyvien tehtävien rahoitus valtion talousarviossa alenee vuodesta 2015 vuoteen 2019 noin neljänneksellä. Rahoituksen väheneminen johtuu pääosin hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa linjatuista toimintamenosäästöistä. Erityisesti KEHA-keskuksen henkilöstön

määrään kohdistuu voimakkaita vähentämispaineita, koska KEHA-keskuksen tehtävät koostuvat hallintotehtävistä.

Maakunnan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden virastojen kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakuntakonserniin, selvittää siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi. Siirtyvien tehtävien tarkat henkilötyövuodet olisi selvitettävä maakuntien väliaikaishallinnon ja valtion virastojen välillä hyvissä ajoin ennen 31.12.2019. Valmistelun lähtökohtana tulee olla hallituksen 5.4.2016 tekemä linjaus siitä, että tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan siirtymiset paikkakunnalta toiselle.

Maakuntiin siirtyvä henkilöstö tulisi jakautumaan maakuntiin sekä maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen. Henkilöstö tulisi siirtymään ensin maakuntiin ja osa siitä edelleen maakunnan yhtiöihin. Myöhemmin täsmentyvillä maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia, yhtiöittämisvelvollisuutta ja maakuntien yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä koskevilla ratkaisuilla tulisi olemaan vaikutusta siihen, mikä kunkin siirtyvän henkilön lopullinen työnantaja on. Ratkaisuista tulisi riippumaan esimerkiksi se, kuinka paljon henkilöstöä tulisi siirtymään maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen tai muiden yhtiöiden tai yhteisöjen palvelukseen.

ELY-keskusten toimialueet

ELY-keskusten toimialueet eivät noudata kaikilta osin maakuntajakoa. Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueella on kullakin kaksi maakuntaa. Hämeen ELY-keskuksen 177 henkilötyövuodesta 28 henkilöä on sijoittunut Hämeenlinnaan, Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen 148 henkilötyövuodesta yksi henkilö Imatralle ja viisi Lappeenrantaan sekä Pohjanmaan ELY-keskuksessa 88 henkilötyövuodesta 13 henkilöä on sijoittunut Kokkolaan. Periaatteet siitä, kuinka tehtävät ja henkilöstö näiden maakuntien osalta jakautuvat, tulevat pohjautumaan valtion ja maakuntien väliseen neuvotteluun. Henkilöstön sijoittumisesta keskustellaan lisäksi virastoissa siirtyvien henkilöiden kanssa käytävissä muutoskeskusteluissa. Tehtävien jakaantuminen maakuntiin saattaa edellyttää henkilöstön siirtymistä.

Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue on jokaisessa ELY-keskuksessa. Siten näitä tehtäviä tekevää henkilöstöä löytyy kaikista ELY-keskuksista. Tehtävien ja henkilöstön siirtämistä koskeva suunnittelu on haasteellisinta niiden kolmen yllä mainitun ELY-keskuksen alueella, jotka muodostuvat kahdesta maakunnasta. Alla on tarkasteltu näiden ELY-keskusten kasvupalvelutehtäviä hoitavan henkilöstön sijoittumista nykytilanteessa (toimintamenoilla palkatut; huhtikuu 2017).

Taulukko. ELY-keskusten kasvupalvelutehtäviä hoitavan henkilöstön sijoittuminen (toimintamenoilla palkatut, huhtikuu 2017)

Hämeen TE-toimisto		**Kaakkois-Suomen TE-toimisto**		**Pohjanmaan TE-toimisto**	
Hämeenlinna	3	Imatra	1	Vaasa	7
Lahti	12	Kouvola	9 (3)		
		Lappeenranta	1 (2)		

Työtehtäviä on hoidettu tällä hetkellä koko toimialueella eikä maakuntakohtaista työjakoa ole ollut käytössä.

ELY-keskuksissa on paljon keskitettyjä toimintoja, joissa henkilöt tekevät nykyisin toimeksiantoja useille eri ELY-keskuksille ja henkilöstöä työskentelee käytännössä hajautetusti eri paikkakunnilla. Osa nykyisin kootuista tehtävistä tulisi jatkossa hajautumaan eri maakuntien hoidettaviksi. Eräissä tehtävissä olisi kuitenkin tehtävän tarkoituksenmukaisen ja taloudellisen hoidon tai osaamisen riittävyyden varmistamiseksi todennäköisesti tarpeen järjestää tehtävä hoidettavaksi maakuntaa laajemmalla alueella tai keskitettynä tiettyyn maakuntaan. Maakunnat voisivat päättää koota tehtäviään myös nykyisestä poikkeavalla tavalla. Tehtävien kokoamista ja nykyisten kokoamisten purkamista koskevilla ratkaisuilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia henkilöstön tehtäviin, palkkaukseen ja mahdollisesti myös työskentelypaikkaan. Tarkemmat henkilöstövaikutukset selviäisivät näitä osin todennäköisesti aikaisintaan vuoden 2018 aikana, kun päätöksiä kokoamisista tehtäisiin.

KEHA-keskuksen arvion mukaan suurin osa tämän lain nojalla siirtyvistä henkilöistä siirtyisi sen maakunnan palvelukseen, jonka alueen ELY-keskuksessa tai TE-toimistossa henkilö tällä hetkellä työskentelee. Arvio pohjautuu KEHA-keskuksen käytössä olevaan tietoon henkilöstön toimipaikoista. Henkilön tiedoissa ilmoitettu toimipaikka ei kuitenkaan välttämättä vastaa sitä, mille ELY-keskukselle henkilö tosiasiallisesti tekee tehtäviä.

Maakuntauudistuksen valmistelun lähtökohdaksi asetettu linjaus kuitenkin on, että tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan henkilöstön siirtymiset paikkakunnalta toiselle. Tavoitteen saavuttamiseksi maakunnat voivat hyödyntää esimerkiksi maakuntalain 8 luvussa säädettyjä vapaaehtoisia yhteistoiminnan muotoja. Maakunnat voivat muun muassa perustaa yhteisiä virkoja tai sopia tehtävän antamisesta toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Maakunnat voivat myös sopia palvelujen tuottamisesta yhteistoiminnassa tai vastuumaakuntamallilla siten, että jokin maakunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta. Yksi mahdollinen keino tavoitteen saavuttamiseksi voi olla myös se, että henkilöstö jatkaa työskentelyään maakuntarajoista riippumatta nykyisiltä sijaintipaikkakunnilta käsin esimerkiksi erilaisin etätyö- tai toimitilajärjestelyin.

Muutoksessa noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää avoimuutta ja henkilöstön osallistamista muutoksen toteutukseen. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista tulee huolehtia uudistusta toteutettaessa.

Rakennerahastot ja kansalliset yritystuet

Neljä ELY-keskusta hoitaa niin sanotut rakennerahastotehtävät sekä kansallisiin yritystukiin liittyvät tehtävät yhteensä 141 henkilötyövuodella. Jos maakunnat eivät sovi tehtävien osalta yhteistoiminnasta, tulevat tehtävät jakaantumaan kaikille maakunnille, joka saattaisi tarkoittaa sitä, että tehtävää hoitavan henkilön työssäkäyntialue muuttuisi varsinkin, jos maakunnat eivät jatkossa sopisi tehtävien keskitetystä hoidosta.

Hämeen ELY-keskus hoitaa em. tehtävät Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Uudenmaan maakuntien alueilla. Henkilöstö on sijoitettu työskentelemään tällä hetkellä Helsinkiin (11 henkilöä), Hämeenlinnaan (4 henkilöä), Kouvolaan (6 henkilöä) ja Lahteen (14 henkilöä). Avoinna on 2 virkaa, joiden sijoituspaikka on avoin.

Etelä-Savon Ely-keskus hoitaa tehtävät Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueilla. Henkilöstöä työskentelee Mikkelissä (15 henkilöä), Kuopiossa (10 henkilöä) ja Joensuussa (8 henkilöä).

Keski-Suomen ELY-keskus hoitaa vastaavat tehtävät Keski-Suomen, Pirkanmaan, Etelä- Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueilla. Henkilöstöä työskentelee eniten Jyväskylässä (24 henkilöä). Henkilöstöä on sijoitettu työskentelemään myös Tampereelle (8 henkilöä), Turkuun (7 henkilöä), Seinäjoelle (7 henkilöä), Vaasaan (7 henkilöä), Poriin (2 henkilöä) sekä Kokkolaan (1 henkilö).

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa em. tehtävät Lapin, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien alueilla. Näitä tehtäviä hoitava henkilöstö on sijoitettu Ouluun (21 henkilöä), Rovaniemelle (12 henkilöä), Kajaaniin (8 henkilöä) sekä Kemiin ja Ylivieskaan yksi henkilö kumpaankin. Lisäksi yksi henkilö, joka hoitaa kuljetustukia koko maan osalta, on sijoittunut Tampereelle.

Henkilöt hoitavat toimialueella tehtäviä tehtäväkokonaisuuksittain (esim. rakennerahastotehtävissä toimintalinjoittain tai toimenpidekokonaisuuksittain). Mitään toimialueen sisäisiä tehtävän hoitoa koskevia aluejakoja ei ole näissä tehtävissä pidetty perusteena tehtävien organisoinnille. Säädöksiin pohjautuen on esimerkiksi tukien myöntämiseen liittyvät tehtävät ja maksatustehtävät eriytetty. Työnjakoon henkilöiden välillä on vaikuttanut myös henkilöiden osaaminen. Tavoitteena virastoilla on ollut tarjota asiakkaille mahdollisimman osaava ja laadukas palvelu. rakennerahastotoimintamalli on saatu toimimaan hyvin kuluneen kolmen vuoden aikana ja asiakaspalaute on ollut pääsääntöisesti hyvää. Käsittelijäresurssia on voitu suunnata joustavasti eri maakuntien hankkeisiin sekä valtakunnallisiin hankkeisiin ja työkuormia tasata. Käsittelijöiden laajaa osaamispohjaa on voitu hyödyntää ja osaamista jakaa eri toimipisteiden välillä. Menettelytapoja ja tulkintoja on voitu yhtenäistää. Yhteydenpito eri toimipisteiden välillä on ollut sujuvaa mm. sähköisten välineiden avulla. Tehtävien laadukkaan hoitamisen kannalta on perusteltua neuvotella maakuntien kesken vapaaehtoisten yhteistoiminnan muotojen hyödyntämisestä.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus (TE-aspa)

Maantieteellisesti hajautettuun toimintamalliin perustuvan työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen (TE-aspa) tehtävistä vastaa Etelä-Savon ELY-keskus 90 henkilötyövuodella. Heistä 33 henkilöä työskentelee Mikkelissä, 19 henkilöä Kuusamossa, 8 henkilöä Kristiinankaupungissa ja 4 henkilöä Turussa. Muilla paikkakunnilla (yhteensä 20 eri paikkakuntaa) työskentelee yksittäisiä henkilöitä. Lisäksi keskitettyä valtakunnallisten henkilöasiakkaiden puhelinpalvelutoimintoa tehdään kaikissa TE-toimistoissa yhteensä 100 henkilötyövuodella. Näiden tehtävien osalta annettaisiin myöhemmin erillinen hallituksen esitys.

Maahanmuuttoon liittyviä keskitettyjä tehtäviä hoidetaan seitsemässä ELY-keskuksessa reilulla 16 henkilötyövuodella. Nämä on tarkemmin kuvattu nykytilan kuvauksessa. Jos maakunnat eivät sovi tehtävien hoitamisen jatkamisesta nykyisellään, tulevat tehtävät jakaantumaan 18 maakuntaan ja tällä saattaa olla vaikutuksia tehtäviä nyt hoitavan henkilöstön työpaikan sijaintiin, jos kyseisiä tehtäviä ei tulla tekemään enää yhtä suurella henkilötyövuosimäärällä ko. maakunnassa kuin nyt ko. ELY-keskuksessa niitä on hoidettu.

Uudenmaan ELY-keskus hoitaa kolmella henkilötyövuodella oikeudellisen tuen palvelut valtakunnallisesti. Myös tiettyjä hankintatehtäviä on hoidettu keskitetysti.

KEHA-keskus

KEHA-keskuksen koko henkilöstöstä noin kaksi kolmasosaa siirtyisi maakuntiin. Hieman yli kolmannes KEHA-keskuksen henkilöstöstä hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen myöntämien tukien ja avustusten maksamista koskevia tehtäviä tai tietojärjestelmätehtäviä, joiden osalta annettaisiin myöhemmin edellä TE-asiakaspalvelukeskusta koskevassa kohdassa mainittu erillinen hallituksen esitys.

TE-toimistojen henkilöstö

Vuoden 2013 alussa voimaan tulleessa TE-toimistojen organisaatiouudistuksessa valtakuntaan muodostettiin 15 TE-toimistoa. TE-toimistoissa on huhtikuussa 2017 yhteensä 2 698 henkilöä toimintamenoilla palkattuna. He työskentelevät 96 paikkakunnalla. TE-toimistoilla on siis edelleen useita toimipaikkoja, vaikka niiden toiminta hallinnollisesti keskitettiin. Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan TE-toimistojen toimialueet koostuvat kukin kahdesta maakunnasta. Näiden TE-toimistojen osalta henkilöiden työskentelypaikkakunnat jakautuvat seuraavasti (toimintamenoilla palkatut henkilöt, huhtikuu 2017):

Taulukko. Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan TE-toimistojen henkilöiden työskentelypaikkakunnat (toimintamenoilla palkatut henkilöt, huhtikuu 2017)

Hämeen TE-toimisto		**Kaakkois-Suomen TE-toimisto**		**Pohjanmaan TE-toimisto**	
Forssa	16	Hamina	12	Kaustinen	3
Heinola	10	Imatra	24	Kokkola	26
Hämeenlinna	40	Inkeroinen	2	Närpiö	4
Lahti	102	Kotka	32	Pietarsaari	15
Riihimäki	21	Kouvola	54	Vaasa	49
		Kuusankoski	1		
		Lappeenranta	40		
		Parikkala	2		
Yhteensä	189	Yhteensä	167	Yhteensä	97

Tarkastelussa on mukana myös työttömyysturvatehtäviä tekevä henkilöstö, joka suunnitelmien mukaan on siirtymässä osin Kansaneläkelaistokseen ja työttömyyskassoihin maakuntien lisäksi.

Muun muassa yllä mainittujen keskitettyjen tehtävien vuoksi ei laskennallisesti tehtyä henkilötyövuosien maakuntajakoa ole pidetty tässä vaiheessa valmistelua tarkoituksenmukaisena. Siirtyvän henkilöstön lopullinen määrittely virastoissa edellyttää ensin päätöksiä muun muassa valtiolta maakuntiin siirtyvistä tehtävistä, maakuntien yhteistoiminnassa hoidettavista tehtävistä sekä maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten työnjaosta.

Liikkeenluovutus

Henkilöstön siirtyminen maakuntauudistuksen yhteydessä maakuntiin sekä maakuntakonserniin kuuluviin ja maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin, katsottaisiin esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Valtiolta siirtyvän henkilöstön osalta valtion virkamieslain ja työsopimuslain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä valtion virkamieslaissa ja työsopimuslaissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Jos henkilö siirtyisi ensin maakuntaan ja sieltä myöhemmin perustettavan maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, voimaanpanolain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä noudatettaisiin vuoden 2021 loppuun mennessä tehtävissä henkilöstösiirroissa. Tämän jälkeen tehtävissä henkilöstösiirroissa noudatettaisiin voimassa olevien lakien liikkeenluovutussäännöksiä.

Henkilö siirtyisi sen maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jolle siirtyisivät ne tehtävät, joita hän on hoitanut ennen siirtymistä yli 50 prosentilla hänen tehtävistään.

Henkilöstö siirtyisi niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Uusi työnantaja olisi velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olevan, aikaisempaa työnantajaa sitoneen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä sopimuskauden loppuun. Sopimuskauden päättymisen jälkeen siirryttäisiin soveltamaan uutta työnantajaa sitovaa työ- tai virkaehtosopimusta. Palkka- ja muut palvelussuhdevaikutukset riippuisivat osittain sovellettavan sopimuksen tasosta.

Liikkeenluovutus ei ole sellaisenaan peruste palvelussuhteen ehtojen muuttamiseen. Henkilöstön tehtävät voisivat muuttua, kun siirtyvät tehtävät yhdistettäisiin uudella tavalla kokonaisuudeksi. Tehtävien muutoksilla voisi olla vaikutuksia myös palkkaukseen.

Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat siirtyisivät liikkeenluovutuksessa uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Suuri osa määräaikaisista palvelussuhteista todennäköisesti päättyy vuoden 2019 lopussa.

Aikaisemman työnantajan palveluksesta perhevapaille jääneillä työntekijöillä olisi oikeus palata uuden työnantajan palvelukseen ensisijaisesti aikaisempaan työhön.

Kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa on ehdotettu laajennettavaksi koskemaan myös maakunnan henkilöstöä, joten valtion henkilöstöä siirtyisi uuden palvelussuhdelainsäädännön piiriin. Osa valtion henkilöstöstä siirtyisi työsuhteeseen ja siten työsuhteissa sovellettavan lainsäädännön piiriin. Jos siirtyminen tapahtuisi maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakunnan määräysvallassa olevaan yhtiöön tai yhteisöön, siirtyisi virkamies työsopimussuhteeseen.

Maakuntien työnantajaedunvalvonta on ehdotettu järjestettäväksi siten, että työnantajaedunvalvojana toimisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Sen tehtäviin kuuluisi neuvotella ja sopia jäsenyhteisöjensä puolesta henkilöstön palvelussuhteen ehdoista sekä neuvotella ja sopia keskusjärjestötasoisia sopimuksista ja suosituksista.

Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa oleva henkilö voi käyttää julkista valtaa. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa viranomaiselle vain lailla. Nykyisen työaikatilastoinnin perusteella noin 15 prosentilla henkilöstöstä on merkittävän julkisen vallan tehtäviä, joita ei voida edes lailla antaa muulle kuin viranomaiselle.

Valtiolta maakuntaan sekä maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön siirtyvän henkilöstön lisäeläkkeet turvattaisiin säätämällä asiasta erikseen.

Henkilöstön siirryttyä maakuntien palvelukseen vuoden 2020 alussa, on kuitenkin maakunnan tehtävänä määritellä henkilöstö- ja palkkapolitiikka lainsäädännön sekä työ- ja virkaehtosopimusten määrittämissä rajoissa. Palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutus määräytyy sen mukaisesti millaiseksi tehtäväkohtaiset palkkatasot maakunnissa määritellään ja millä aikataululla palvelusuhteen ehtoja ja palkkausta harmonisoidaan.

Kasvupalvelu-uudistus

Lailla on merkittäviä vaikutuksia henkilöstöön siltä osin kuin uudistus ohjaa nykyisiä ELY-keskusten, TE-toimistojen kasvupalvelutehtäviä markkinoilla toteutettaviksi. Markkinoille siirtyvät tehtävät voisivat olla muun muassa työnhakijoiden työnhakua ja työllistymistä koskevaa neuvontaa sekä tiedon välittämistä työpaikoista ja työmahdollisuuksista. Palveluna voitaisiin tuottaa ammatinvalintaohjausta ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehittämistä. Markkinoilla voitaisiin myös tuottaa henkilöasiakkaiden ja yritysten palvelutarpeen arvioiminen ja työnhausta sopiminen. Maakunnat tekevät itsenäisen ratkaisun siitä tuottavatko palvelut itse, vai laajentavatko nykyisiä ostopalveluja. Toimiessaan maakuntalain 112 §:n mukaisessa kilpailutilanteessa markkinoilla maakunnan tulee yhtiöittää toimintansa, jolloin myös kyseisiä tehtäviä hoitanut henkilöstö siirtyisi maakunnan yhtiön palvelukseen. Kyseessä olisivat tilanteet, jossa maakunta myy palvelutuotantoaan. Maakuntiin jäisivät maakuntien julkisten hallintotehtävien (arviolta noin 15 prosenttia) lisäksi järjestämistehtävät, joiden osuutta ei voida täysin arvioida nykyisten tehtävien perusteella. Edellä tarkemmin kuvatut arviot ovat perustuneet siihen, että ei ole tarkoituksenmukaista, että järjestämistehtäviä hoidetaan yli 10 prosentin osuudella. Maakunnat tekevät kuitenkin itsenäiset ratkaisut siitä, millä henkilötyövuosimäärällä ko. tehtäviä tullaan hoitamaan.

Muutoksessa noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja maakunnan tulisi ensisijaisesti löytää ratkaisut, joilla voidaan turvata henkilöstön virka- tai työsuhteen pysyvyys. Maakunnan tulisi selvittää, onko maakuntalain 8 luvussa säädettyjä vapaaehtoisen yhteistoiminnan muotoja mahdollista hyödyntää. Maakunnan tulee myös selvittää, voisiko olla järjestelyjä, jossa henkilö siirtyy toisen maakunnan, maakuntakonsernin yhtiön tai maakunnan valtakunnallisen palvelukeskuksen palvelukseen esimerkiksi alueellisesti hajautetulla työskentelymallilla. Maakunnan tulee huolehtia henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä ennakoidusti ja suunnitelmallisesti rakentaa henkilöstönsä osaaminen vastaamaan maakunnan tulevia tarpeita.

Mikäli maakunta muodostaisi toiminnoista erillisiä kokonaisuuksia ja luovuttaisi niitä yksityisille toimijoille, noudatettaisiin liikkeen luovutusta koskevia periaatteita. Kyseisissä tilanteissa henkilöstö siirtyisi virkasuhteesta työsuhteeseen. Maakunta voisi myös tehdä siirtyvän henkilön tai siirtyvien henkilöiden kanssa palvelujen ostamista koskevan sopimuksen, joka mahdollistaisi toiminnan käynnistämisen ja turvaisi yrittäjäksi siirtyvien aseman määräajaksi. Tällai-

sen sopimuksen enimmäiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää kolmea vuotta eikä sopimus saisi tuottaa yksinoikeuksia palvelun tarjoamiseen.

Henkilöstövaikutukset vaihtelevat markkinatilanteen ja maakunnan tekemien ratkaisujen mukaan eikä niitä voida lainvalmisteluvaiheessa kattavasti arvioida. Uudistuksessa on lähdetty siitä, että pitkällä aikajänteellä uudistus siirtäisi julkisen hallinnon nykyisestä kasvupalvelutehtäviä tekevästä henkilöstöstä noin 75 prosenttia yksityiselle sektorille. Tämä on kuitenkin täysin riippuvainen siitä, kuinka paljon maakunta päättää tehdä omana tuotantonaan ja siitä kuinka markkinoita alkaa muodostua, kun yritysten tietoisuus uusista mahdollisuuksista kasvaa. Maakunnan ei ole tarkoituksenmukaista siirtää tuotantoa markkinoille ennen kuin markkinoilla on riittävästi toimijoita, jotta riittävä kilpailullisuus muodostuu. Ei kuitenkaan voida pois sulkea tilanteita, jossa kaupalliset toimijat menettävät kiinnostuksensa tuottaa palveluja ja maakunta joutuu uudestaan käynnistämään oman palvelutuotannon. Tämä aiheuttaisi tilanteen, jossa henkilöstön työnantaja saattaisi vaihtua useasti.

Rakennerahastotehtäviin mahdolliset muutokset kohdistuvat vasta vuodesta 2021 uuden ohjelmakauden käynnistyttyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi ryhtyä järjestämis- ja tuottamistehtävien eriyttämistä tarkoittaviin toimiin ennen järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille. Kyseessä olisi erikseen valikoituvien ELY-keskusten tai TE-toimistojen tiettyjen kasvupalvelutehtävien tuottamisen eriyttäminen ennen vuotta 2020. Näiltä osin henkilöstövaikutuksia saattaa kohdentua jo ennen 1.1.2020. Pilottitoimintoja käynnistettäessä noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöstölle tarjottaisiin esimerkiksi yrittäjyys, hankinta, ja laadunvarmistuskoulutusta. Järjestämistehtävien eriyttäminen jo ennen vuotta 2020 mahdollistaa henkilöstön osaamisen kehittämisen järjestämistehtäviin. ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstö olisi mukana suunnittelemassa ja rakentamassa niitä toimintoja, joilla järjestämistehtävät organisoidaan maakuntaan. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehdittaisiin.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.3.1 Vaikutukset alueisiin, maaseutuun ja kuntien elinvoimatekijöihin sekä ympäristöön

Ehdotuksella on vaikutuksia alueiden taloudelliseen toimeliaisuuteen, elinkeinotoimintaan ja työllisyyteen. Kasvupalvelujen tuottaminen enenevässä määrin markkinoilla voi lisätä elinkeinotoimintaa ja tuotantoa jonkin verran alueilla, joilla vastaavien palvelujen kaupallinen tuotanto ja tarjonta eivät ole jo aikaisemmin vahvoja. Suurilla kaupunkiseuduilla on paremmat edellytykset monituottajamallin mukaiseen tuotantoon, jossa kasvupalveluita tuottavat muun muassa kunnalliset yhtiöt, yksityiset yritykset sekä kolmannen sektorin toimijat. Työvoima- ja yrityspalveluiden tuottaminen markkinoilla lisäisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja synnyttää siten uutta elinkeinotoimintaa. Nykyisissä ostopalveluissa yli 20 miljoonan euron markkina-alueita on Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa, Pirkanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Maakuntien markkinapotentiaali on suoraan verrannollinen maakunnan työttömien määrään.

Kasvupalveluiden tuottaminen markkinoilla tehostaisi toimintaa niillä alueilla, joihin muodostuu toimivat kilpaillut markkinat kasvupalveluille. Niillä alueilla, joissa kilpailua ei ole esimerkiksi pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen takia, tehokkuushyödyt jäänevät pieniksi.

Ehdotuksen vaikutukset kasvupalvelujen saatavuuteen riippuvat osaltaan siitä, kuinka hyvin palvelut digitalisoidaan ja minkälaiset laajakaistayhteydet asiakkailla on käytettävissään, koska työmarkkinatorin tavoitteena on mahdollisimman laaja asiakaskontaktointi verkkopalveluissa. Palvelujen saavutettavuus on todennäköisesti helpompaa kaupunkiseuduilla kuin pienemmillä kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Varsinkin yrittäjät mielellään hoitavat asioitaan virka-ajan ulkopuolelle, joten palvelun fyysisellä sijainnilla ei ole niin suurta, jos palvelut ovat saatavissa julkisessa verkossa, ja tietoliikenneyhteydet ovat toimivia. Rekrytointi- ja osaamispalveluissa erityisesti monialaisen palvelutarpeen työttömillä työnhakijoilla henkilökohtainen kontakti voi olla tärkeä. Koska uudistuksella haetaan myös tehokkuussäästöjä, uudistus ei välttämättä parantaisi henkilökohtaisen kontaktin saatavuutta esimerkiksi maaseudulla. Sillä tuottaako palvelun maakunta itse vai joku muu, ei voi nähdä olevan vaikutusta palvelun saavutettavuuteen. Maakunta voi asettaa palvelun tuottajalle samat saavutettavuuskriteerit, joita noudattaisi, jos tuottaisi palvelut itse. Tuloksellisuuteen perustuvissa hankinnoissa jäisi kasvupalvelutuottajan harkinnan varaan, millä palvelujen saavutettavuuden tasolla työnhakija tehokkaimmin työllistyy. Kasvupalveluja tuottavat yritykset voisivat halutessaan luoda toimintamalleja, jossa palvelun houkuttelevuus perustuu esimerkiksi asiakaskäynteihin. Voidaan kohtalaisen todennäköisesti arvioida, että tämän tyyppiset ratkaisut olisivat todennäköisempiä yritysten tuottamissa palveluissa kuin maakuntien.

Kuten aikaisemmin todettiin, maakunnalla on mahdollisuus asettaa 24 ja 25 §:ien mukaisesti palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita palveluntuottajalle. Lisäksi maakunta voi kasvupalveluiden tuottajia valitessaan asettaa kriteerejä muun muassa toimipisteen sijainnille. Valtioneuvosto voi tarvittaessa 20 §:n mukaisesti asettaa tavoitteet muun muassa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Koska uudistus kuitenkin pohjautuu maakunnan itsehallintoon, ei lainvalmisteluvaiheessa voida erityisen tarkasti arvioida palvelujen saatavuuden alueellisia eroja. Valtion ja maakunnan tulisi 19 §:n 2 momentin mukaisesti käsitellä tarvittavia toimia ja niiden edellyttämiä resursseja, jos maakunnan työllisyystilanne tai palvelujen saatavuus poikkeaisi merkittävästi muista maakunnista tai maakunnan eri osien kesken.

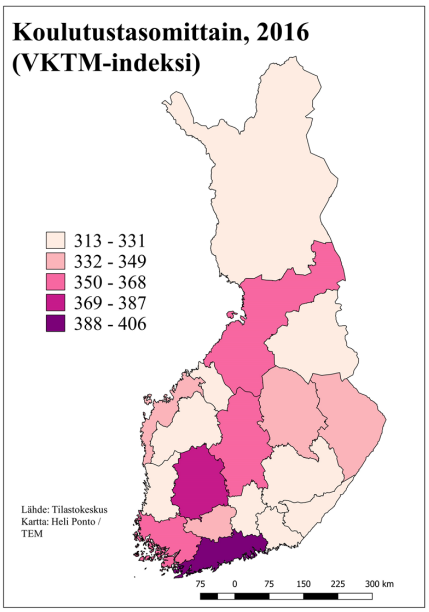
Erityisesti pitkien etäisyyksien maakunnissa Itä- ja Pohjois-Suomessa on erityisen tärkeää ottaa huomioon julkisten verkkopalvelujen toimivuus. Viestintäviraston mukaan tällä hetkellä nopea 100 megatavun laajakaista on tarjolla noin 52 prosenttiin Suomen kotitalouksista. Paras nopean laajakaistan tarjonta on Pohjanmaan maakunnassa, jossa noin 73 prosenttiin kotitalouksista on saatavilla 100 megatavun laajakaistaliittymä. Seuraavaksi paras 100 megatavun laajakaistatarjonta on Uudellamaalla (65 %), Kainuussa (61 %) ja Keski-Pohjanmaalla (60 %).

Kasvupalvelujen digitaalisella toteuttamisella on vaikutuksia alueelliseen tasa-arvoon. Kasvupalvelut ovat pääosin digitaalisia palveluja. Digitaalisuudella on mahdollisesti eriarvoistumista lisääviä vaikutuksia, sillä kansalaisten sähköisten palvelujen käyttötaidot vaihtelevat. Aikaisemmin on osoitettu, että esimerkiksi sähköisten medioiden käyttötaidot ovat paremmat korkeasti koulutettujen keskuudessa (esim. Merisalo 2014)[7]. On siis mahdollista, että korkea-

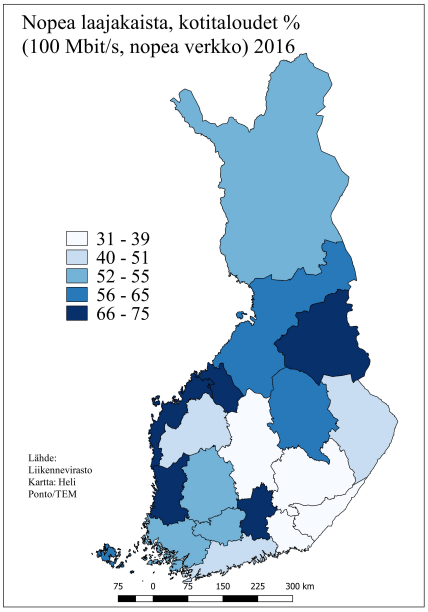
[7] Merisalo, M. (2014). *Sosiaalisen median käytön alueelliset erot Helsingin ydinkeskustassa ja pääkaupunkiseudun erilaisilla esikaupunkialueilla.* Terra 126: 1, 21–37.

koulutetut kansalaiset pystyvät hyödyntämään sähköisiä palveluja paremmin. Oheisessa kartassa 1 on esitetty VKTM-indeksi, joka mittaa väestön koulutustasoa perusasteen jälkeen suoritetun korkeimman koulutuksen keskimääräisellä pituudella henkeä kohti. Toisin sanoen, mitä korkeampi indeksi, sitä korkeampi koulutustaso maakunnan asukkailla on. VKTM-indeksi on selkeästi korkeampi niissä maakunnissa, joissa on suuria kaupunkeja ja yliopisto. On siis mahdollista, että maakunnissa, joissa asukkaiden koulutustaso on matalampi, kansalaisten on vaikeampi hyödyntää digitaalisia palveluita. Digitaalisten palvelujen saatavuuteen vaikuttaa myös luotettavien verkkoyhteyksien saatavuus. Verkkoyhteyksien saatavuudessa on selviä maan sisäisiä eroja (kts. 2), joka voi lisätä eroja kasvupalvelujen saatavuudessa. Maakunnalle säädettäisiin kuitenkin laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista velvollisuus henkilökohtaisen asioinnin järjestämiseen siten, että maakunnassa on oltava riittävä määrä palvelupisteitä, joissa henkilöasiakkaat voivat aloittaa työnhaun ja saada neuvontaa. Riittävällä määrällä ei kuitenkaan tarkoiteta tilannetta, jossa maakunnan sisällä tai maakuntien välillä etäisyydet palvelupisteeseen olisivat samat. Tämä vastaa olemassa olevaa tilannetta.

Kartta 1



Kartta 2



Ehdotuksen vaikutukset aluekehitystoimiin ja kasvupalvelujen rahoitukseen sekä investointien määrään riippuvat jatkossa maakuntien omista painotuksista ja rahoituksen kohdentamisen linjauksista. Yleiskatteisen määrärahan kohdentaminen aluekehittämistä tukeviin toimiin on maakunnan itsehallintoon kuuluva asia. Maakuntien tulisi painotuksissaan kuitenkin ottaa huomioon valtioneuvoston asettamat 10 §:n mukaiset valtakunnalliset tavoitteet. Työ- ja elinkeinoministeriö myös seuraisi rahoituksen tason riittävyyttä valtakunnallisesti ja maakunnittain sekä valvoisi kasvupalveluiden järjestämistä. Näillä toimilla voidaan arvioida olevan vaikutusta siihen kuinka maakunnat suuntaavat rahoitusta aluekehitys- ja kasvupalvelutoimiin. Rakennerahastovarojen kohdentamisessa kuluvalla ohjelmakaudella noudatetaan kuitenkin hyväksytyn rakennerahasto-ohjelman mukaisia painotuksia ja maakuntien välillä sovittuja rahoituskehyksiä.

Ehdotuksen mukaan vastuu alueiden kehittämisestä olisi kullakin maakunnalla alueellaan ja kunnilla niiden alueilla sekä kuntien yhteistyöjärjestelyjen kattamilla alueilla sekä valtiolla. Maakunta toimisi oman alueensa aluekehittämisviranomaisena, joka tekisi yhteistyötä alueen kuntien kanssa. Kunkin aluekehitysvastuullisen toimijan on keskeistä ottaa huomioon toimissaan erilaiset aluetyypit (maaseutu, saaristo ja kaupungit) ja niiden elinvoima. Erityinen vastuu on maakunnilla, jotka toimivat aluekehittämisviranomaisina.

Aluekehittämisjärjestelmän muutoksilla on korkeintaan välillisesti tuotantoon ja työllisyyteen kohdistuvia vaikutuksia. Välillisesti vaikutukset elinkeinotoimintaan ja työllisyyteen ja sitä kautta myös alueen kilpailukykyyn ja asukkaiden hyvinvointiin voidaan arvioida positiivisiksi, koska maakunnissa alueen omista lähtökohdista tehtävä toimenpiteiden ja rahoituksen kohdentaminen voi lisätä niiden vaikuttavuutta. Ehdotuksen mukaan maakuntien harkintavalta aluekehittämistä koskevien tehtävien hoitamisessa vahvistuu, mikä lisää paikkaperustaisuutta ja mahdollisuutta paikallisten erityispiirteiden ja tarpeiden huomioimiseen. Tämä on lähtökohtaisesti myönteistä erilaisten aluetyyppien ja niiden kehittämisen näkökulmasta.

Kasvupalvelujen ja aluekehittämisjärjestelmän kytkeminen samaan lainsäädäntöön korostaa kasvupalvelujen roolia aluekehittämisen kokonaisuudessa. Kasvupalvelut tukevat osaltaan maakunnassa alueiden kehittämiselle 4 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdissa ehdotettujen tavoitteiden toteutumista. Aluekehittämisen muita osa-alueita ovat hyvinvoinnin, osaamisen, elinvoiman ja saavutettavuuden kehittäminen. Kaikkien osa-alueiden tulee kuitenkin olla yhtäaikaisesti esillä aluekehittämistä koskevassa valtakunnallisessa ja maakuntien suunnittelussa, jotta varmistetaan eri hallinnonalojen toimenpiteiden samansuuntaisuus ja kokonaisvaikuttavuus.

Ehdotuksen mukaan kasvupalveluille ja alueiden kehittämiselle voitaisiin vahvistaa valtakunnalliset tavoitteet ja niitä varten olisi alueiden uudistumisen neuvottelukunta. Näissä tavoitteissa sekä neuvottelukunnan työssä on keskeistä tunnistaa ja ottaa huomioon erilaiset aluetyypit (maaseutu, saaristo ja kaupungit) ja niiden kehittäminen sekä yhteen sovittaa ne edellä mainittujen politiikkalohkojen linjausten kanssa.

Uudenmaan erillisratkaisu siirtäisi muista maakunnista poiketen järjestämisvastuun pääkaupunkiseudun kuntien kuntayhtymälle. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että yritysten liikevaihdosta 40 prosenttia syntyy pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseutu tuottaa Suomen bruttokansantuotteesta lähes kolmanneksen ja sinne sijoittuu noin 27 prosenttia Suomen kaikista työpaikoista ja noin 30 prosenttia yksityissektorin työpaikoista. Suomen asukasmäärästä noin joka viides asuu pääkaupunkiseudulla. Koko maan vieraskielisistä pääkaupunkiseudulla asuu lähes puolet. Vieraskielisten asukkaiden määrä on kasvanut noin 11 000 hengellä vuosit-

tain ja kasvun ennustetaan jatkuvan samalla tasolla. Sama suurusluokka suhteessa muuhun Suomeen liittyy Uudenmaan maakuntaan koko maakuntauudistuksen osalta. Järjestämisvastuuta on tarkoituksenmukaista pilkkoa Uudenmaan maakunnan ja pääkaupunkiseudun kuntien kanssa, kun ottaa huomioon kuinka suuresta organisaatiosta Uudenmaan maakunnassa on kyse.

Lakiehdotuksella on enintään välillisiä ympäristövaikutuksia. Lakiehdotuksen mukaisten strategisten tavoitteiden ja ohjelmien laatimisessa ja toimeenpanossa kiinnitetään huomiota ympäristöön liittyviin näkökohtiin. Esimerkiksi maakuntaohjelmista ja muista aluekehittämiseen liittyvistä ohjelmista on tehtävä ympäristöarvioinnit, joilla pyritään jo ohjelmien valmisteluvaiheessa huomiomaan elinkeinotoiminnan ja liikenteen ympäristöön kohdistamat vaikutukset. Myös Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien laatimisessa ja toimeenpanossa ympäristöön liittyviin näkökohtiin on arvioitu. Myös ohjelmien toimeenpanovaiheessa rahoitettavien hankkeiden sisällöstä riippuen selvitetään mahdolliset ympäristövaikutukset ja tarve erityiselle ympäristöluvalle.

Kasvupalvelujen järjestäjällä eli maakunnalla on vastuu ottaa huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Maakunnan on huolehdittava siitä, että kasvupalvelujen tuottajat noudattavat niille asetettavia palvelun tuottamisessa noudatettavia ehtoja, joissa voidaan asettaa palveluille muun muassa ympäristövaikutuksia koskevia laatuvaatimuksia.

Maakuntauudistuksessa pääosa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristötehtävistä siirtyy uudelle valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle. On tärkeää, että maakuntien ja uuden viraston yhteistyösuhteiden toimivuuteen kiinnitetään huomiota, jotta maakuntien suunnittelussa ympäristönäkökohdat tulevat otetuksi huomioon.

4.3.2 Vaikutukset kasvupalvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen

Yleisesti arvioidaan, että kilpailun lisäämisellä on asiakkaan kannalta positiivisia vaikutuksia. Kun markkinat muuttuvat kilpaillummiksi, laajenee tuote- ja palveluvalikoima, ja hinta-laatusuhde paranee. Kilpailun vaikutukset eivät rajaudu ainoastaan suoraan kilpailun piirissä olevien tuottajien toimintaan. Tämän lisäksi kilpailulla voidaan katsoa olevan positiivisia ulkoisvaikutuksia myös sellaisten toimijoiden toimintaan, jotka eivät suoraan itse osallistu kilpailuun. Nämä heijastusvaikutukset näkyvät esimerkiksi kilpailullisilla markkinoilla voiton tavoittelussa kehitettyjen tuote- ja prosessi-innovaatioiden leviämisen kautta. Palvelusektorilla innovaatiot tapahtuvat Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan (raportti 6/2016) tyypillisesti yhteistyössä asiakkaan kanssa. Kilpailutuksen lopullinen tulos riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, kuinka ja millä reunaehdoilla kilpailutus järjestetään.

Suurimpia tehokkuushyötyjä voidaan odottaa sellaisten julkisten palvelujen kilpailuttamisesta, joiden laatua on helppo mitata. Keskeistä kasvupalveluiden onnistuneelle kilpailutukselle onkin laadun onnistunut monitorointi. Mikäli yksityisten palveluntarjoajien tuottamien kasvupalveluiden laadun tarkkailu osoittautuu haastavaksi, voi se johtaa palveluntason laadun heikkenemiseen kilpailutuksen myötä. Tämä riski on olennainen etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. Pidemmällä aikavälillä kilpailutusosaamisten vahvistuessa ongelman merkitys vähenee. Uudistuksen tavoitteena on avata kasvupalvelujen markkinoita ja lisätä kilpailua. Tämä lisää asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia, luo kilpailun kautta organisaatiorakenteita, jotka tukevat palvelun laadun kehittymistä sekä tuo uusia palveluinnovaatioita ja tehokkaampia toimintatapoja.

Se, kuinka hyvin uudistus lopulta lisää kilpailua ja asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia riippuu hyvin paljon siitä, kuinka paljon maakunnat siirtävät nykyisiä viranomaistehtäviä markkinoilla tuotetavaksi. Jos toiminta jatkuu nykyisenkaltaisesti maakuntien omana tuotantona, ei uusia toimintamuotoja synny yksityisten yritysten innovaatiotoimintana eikä alueille välttämättä ala muodostumaan kilpailutilanteita, joka ohjaisi maakuntaa myöskään yhtiöittämään toimintaansa.

Koska maakunta vastaa kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä, mahdollistaa uudistus palveluiden paremman yhteensovittamisen erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Uudistus mahdollistaa myös henkilöasiakkaille nykyistä eheämmät palveluketjut, kun järjestäjätaho on useammassa palvelussa maakunta.

Koska laki antaa toiminnalle pelkät puitteet, maakunnat määrittelevät jatkossa hyvin pitkälti ne periaatteet, joilla kasvupalveluita alueella tuotetaan. Tällöin palveluita voi syntyä maakunnan ominaispiirteiden ja elinkeinorakenteen perusteella, mikä toisaalta voi myös vaikuttaa eri maakuntien asiakkaiden yhdenvertaisuuteen sen suhteen, mitä ja minkälaisia palveluita heillä on käytettävissään. Palvelun laatu ja vaikuttavuus voivat myös vaihdella merkittävästi eri maakunnissa. On kuitenkin todennäköistä, että tätä vaikutusta lieventää valtioneuvoston 32 §:n mukainen mahdollisuus asettaa kasvupalveluiden valtakunnalliset tavoitteet. Tavoitteet voidaan asettaa palvelujen yhteensovittamisen, yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi voidaan asettaa yleiset linjaukset yhteisten järjestelmien ja tuotantotapojen hyödyntämisestä.

4.3.3 Vaikutukset valtakunnallisiin kasvupalveluihin

Kasvun aikaansaaminen edellyttää sekä alueellisia että kansallisia toimia. Tehokkaat ja hyvin toimivat maakunnalliset palvelut tulevat lisäämään myös valtakunnallisten kasvupalveluiden asiakaskuntaa. Maakunnallisilla kasvupalveluilla ei kuitenkaan olisi välittömiä vaikutuksia muihin julkisesti tarjottuihin valtakunnallisiin palveluihin tai palveluntuottajiin esimerkiksi Finnvera Oyj:n, Business Finland Oy:n, Suomen Teollisuussijoitus Oy:n tai Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin toimintaan. Näiden toimijoiden tarjoamat palvelut ovat edelleen samalla tavalla kuin aiemmin kasvuyritysten ja muiden yritysten käytettävissä niiden sijainnista riippumatta.

Jatkossa valtakunnallisten palvelun tuottajien ja maakuntien on huolehdittava siitä, että yritysasiakkaille tarjottavat palveluketjut ovat toimivia ja palvelut täydentävät toisiaan eli eivät ole päällekkäisiä. Käytännössä tämä edellyttää tiivistä valtakunnallisten palveluntuottajien ja maakuntien välistä yhteistyötä. Toimijoiden yhteistyöllä tulee edistää palvelujen tarjoamista vaivattomasti yhden luukun/kontaktin periaatteella ja yritysasiakastietojen jakamista julkisten palvelujentarjoajien välillä. Yhä suurempi osa palveluista tuotetaan digitaalisesti ja kustannustehokkaasti myös valtakunnallisesti keskitetysti.

4.3.4 Vaikutukset eri väestöryhmiin

Heikommassa työmarkkina-asemassa ovat esimerkiksi osa pitkäaikaistyöttömistä, vammaisista, pitkäaikaissairaista ja maahanmuuttajista. Etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla painottuu kasvupalvelujen hankinta- tai tuottajaksi rekisteröitymisen kriteereiden laadinta siten, että tarjolla on palveluja, jotka tukevat sekä välittömän työllistymisen edistämistä että niiden henkilöiden työllistymisen edistämistä, jotka tarvitsevat pitkäkestoisia ja

mahdollisesti useista erilaisista työelämävalmiuksien ja osaamisen kehittämisen sekä henkilökohtaisen tuen palveluista muodostuvia palvelukokonaisuuksia työllistyäkseen. Maahanmuuttajien kohdalla korostuu ammatillisten valmiuksien ja osaamisen kehittämisen ohella myös kielellisten ja yhteiskuntavalmiuksien kehittäminen.

Kun otetaan huomioon heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmän heterogeenisuus ja se, että ryhmään voi kuulua jonkun maakunnan alueella esimerkiksi pieni määrä maahanmuuttajia, haasteeksi voi muodostua maakuntien erilainen kyky järjestää ja varmistaa eri asiakasryhmille heidän tarvitsemansa palvelut. Tämä tarkoittaa sitä, että erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että eri maakuntien alueella asuvat henkilöasiakkaat tulevat yhdenvertaisesti kohdelluiksi ja että maakunta järjestää kotoutumista edistäviä palveluita sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kussakin maakunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää.

Maakunnan tulisi 21 §:n 1 momentin mukaisesti arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri asiakasryhmiin. Maakunnan oma tuotanto säilyy varsinkin tilanteissa, jossa markkinakartoituksessa on todettu tilanne, jossa kellään toimijalla ei ole valmiuksia tuottaa tiettyä kohderyhmän tarvitsemaa palveluita. Tällöin markkinapuute koskisi tätä osaa palvelusta ja maakunnan tulisi varmistaa muulla keinoin myös ko. palvelun saanti.

Jos palveluita jatkossa tuottaisi useampi toimija, voisi markkinoille kehittyä myös tiettyyn ryhmään erikoistuneita toimijoita, jos tämän tyyppiselle toimintamallille olisi riittävästi kysyntää. Tällä voisi olla vaikutuksia esimerkiksi ikääntyvien tai ensimmäistä työpaikkansa etsivän nuoren palvelukokemukseen. Toisaalta tämä voi myös vaikuttaa siihen, että yrityksillä on halukkuutta profiloitua niin, ettei heidän asiakkaikseen hakeutuisi yrityksen kannata epätarkoituksenmukaisia asiakkaita. Koska asiakkaalla on oikeus valita palvelun tuottaja, ei tuottajalla ole lähtökohtaista oikeutta kieltäytyä asiakkaasta. Maakunnan tulee esimerkiksi korvausperusteiden oikeellisuutta varmistaessaan huolehtia, että asiakas on tosiasiallisesti saanut palvelua.

Koska vammaiset ovat usein muita työnhakijoita heikommassa asemassa työmarkkinoilla, useissa kansainvälisissä sopimuksissa on asetettu erityisiä velvoitteita huolehtia siitä, että vammaisille on tarjolla palveluja, joilla tuetaan heidän muun muassa heidän ammatinvalintaansa ja työllistymistään sekä työpaikan säilyttämistä. Tällaisia velvoitteita on mm. YK:n vammaissopimuksen 27 artiklassa ja Euroopan Neuvoston sosiaalisessa peruskirjan artikloissa 9 ja 15. Nämä velvoitteet tulee ottaa huomioon sekä kasvupalveluja järjestettäessä että tuotettaessa. Vastuu tästä on viimesijassa maakunnilla, ja on oletettavissa että näitä vastuita myös noudatetaan, jolloin vammaisille ei koidu haittaa lakimuutoksesta.

Kasvupalveluihin sisältyvä asiakkaan valinnanvapaus voi jatkossa antaa heikossa työmarkkina-asemassa olevalle enemmän mahdollisuuksia valita tarkoituksenmukaiset palvelut ja toimenpiteet esimerkiksi kotoutumisen ja työllistymisen tehostumiseksi. Tämä voi kuitenkin myös muodostaa tilanteita, jossa kukaan ei tarpeeksi kiinnitä huomiota siihen, onko esimerkiksi monialaisen palvelutarpeen asiakas käyttänyt tarkoituksenmukaisesti valinnanvapauttaan. Joissain maakunnissa esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden määrä voi olla niin vähäinen, ettei kilpailutuksellakaan löydetä toimijaa, jolla olisi valmius tuottaa kaikkia kohderyhmän tarvitsemia palveluita. Myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien heterogeenisuus asettaa palvelujen kilpailuttamiselle erityisiä vaatimuksia. Maahanmuuttajien tulkkaus- ja omakielisten palveluiden tarpeeseen vastaaminen voi muodostaa haasteen varsinkin harvaan asutussa

maakunnassa. Näiltä osin on riskinä, että palvelutaso heikkenee joillain alueilla, mikäli ongelmaan ei puututa maakuntatasolla.

Myös ohjausvelvoite palveluntuottajien välillä on oleellista, jos valittu palveluntuottaja ei pysty tarjoamaan heikossa työmarkkina-asemassa olevan tarpeisiin soveltuvaa palvelukokonaisuutta.

Digitaaliset palvelut ovat merkittävässä asemassa kasvupalvelupalveluprosessien käynnistämisessä ja toteuttamisessa. Henkilöasiakkaan kannalta asiointitavoissa ei tapahdu suurta muutosta nykyiseen verrattuna, sillä esimerkiksi työnhaun aloituksista noin 80 prosenttia tapahtuu tällä hetkelläkin verkkopalvelun kautta. Se kuinka kattava kielivalikoima on oma-asioinnin tukena vaikuttaa maahanmuuttajien osalta digitaalisten palveluiden täysimääräiseen hyödyntämiseen. Kielivalikoimasta ei säädetä kasvupalvelulailla, vaan se on osa verkkopalvelujen toimeenpanoa. Digitaalisten palveluiden onnistunut käyttöönotto voi myös lievittää uudistuksen mahdollisia tiettyihin väestöryhmiin joillain alueilla kohdistuvia haittavaikutuksia.

Kasvupalvelujen sopeuttaminen esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden tarpeisiin ottaen huomioon maakunnassa asuva maahanmuuttajaväestö- ja profiili mahdollistaa parhaimmasta tapauksessa tarkoituksenmukaisen ja kustannustehokkaan kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen kohdentamisen tietyn maakunnan alueella.

Työnhakijan palveluprosessi

Työnhakijan palveluprosessista säädettäisiin tarkemmin valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä laiksi julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista, sen 2 luvussa. Työnhaun aloittaminen tapahtuisi ensisijaisesti sähköisesti siihen tarkoitetussa verkkopalvelussa. Työnhaun voisi aloittaa myös pyytämällä työnhaun aloittamista henkilökohtaisesti. Maakunnan tulisi huolehtia siitä, että työnhaun voisi jatkossakin aloittaa henkilökohtaisen käyntiasioinnin yhteydessä. Tätä varten maakunnassa tulisi olla toimipisteitä. Näin turvattaisiin mahdollisuus työnhaun käynnistämiseen myös silloin, kun henkilöllä ei ole olisi mahdollisuutta asioida verkkopalveluissa.

Työnhaun voimassa olo päättyisi, jos työnhakija ilmoittaisi, ettei hän enää halua pitää työnhakuaan voimassa. Työnhaku päättyisi myös, jos työnhakija ei osallistuisi palvelutarpeen arviointiin, ei esittäisi asetetussa määräajassa palvelutarpeen arvioinnin kannalta tarpeellisia selvityksiä ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään tai ei osallistuisi hänelle tarjottaviin työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin, jotka ovat välttämättömiä hänen palvelutarpeensa selvittämiseksi. Mainitut tilanteet, joissa työnhaku päättyisi, vastaisivat pääosin voimassa olevaa lakia.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että työnhaku päättyisi myös tilanteessa, jossa työnhakija ei valitsisi palveluntuottajaa asetetun määräajan kuluessa siitä, kun hänet on ohjattu käyttämään valinnanvapauttaan. Lisäksi työnhaku päättyisi, mikäli työnhakija ei vähintään seitsemän päivän välein ilmoittaisi siihen tarkoitetussa verkkopalvelussa työnhakunsa jatkumisesta ja aktiiviseen työnhakuun liittyvistä toimista. Aktiivista työnhakua koskevat säännökset korvaisivat nykyisin työllistymissuunnitelmiin liittyvät velvoitteet. Voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työnhaun voimassaolo päättyy, mikäli työnhakija ei ilmoita työ- ja elinkeinoviranomaiselle työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunni-

telmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla suunnitelman toteuttamisesta. Laissa olisi myös säännökset siitä, miten työnhaun voi sen voimassaolon päätyttyä aloittaa uudelleen.

Lakiluonnoksessa ei olisi säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 4–7 §:ää vastaavalla tavalla työnhakijan haastattelusta, sen järjestämisestä ja sisällöstä eikä työllistymissuunnitelman laatimisesta, tarkistamisesta ja suunnitelman sisällöstä Haastattelu ja työllistymissuunnitelma ovat toimintatapoja ja välineitä työnhakijan palvelutarpeen arvioimiseksi ja palveluista sopimiseksi. Lakiluonnoksen mukaan työnhakijan palvelutarve arvioitaisiin jatkossakin nykyistä vastaavasti kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta ja sen jälkeen säännöllisesti viimeistään kolmen kuukauden välein, mikäli työttömyys jatkuu. Palvelutarvearvion perusteella työnhakijan kanssa sovittaisiin hänen palvelutarpeensa mukaisista palveluista. Jatkossa maakunnalla olisi enemmän harkintaa sen suhteen millä tavoin ja minkälaisin välinein se järjestää edellä mainitut asiat.

Työnhakijan palvelutarve olisi arvioitava kahden viikon kuluessa työnhaun aloittamisesta. Ensimmäinen palvelutarvearvio tapahtuisi pääsääntöisesti digitaalisesti siihen tarkoitetussa verkkopalvelussa. Jos työnhakijalla ei palvelutarpeen arvioinnin perusteella ole tarvetta harkinnanvaraisille kasvupalveluille, hän ohjautuisi käyttämään avoimia palveluja eli verkko- ja puhelinpalveluja. Osalla työnhakijoista voisi olla palvelutarpeen arvioinnon perusteella tarve tiettyyn palveluun, jolloin hän voisi ohjautua suoraan valitsemaan palveluntuottajan. Työnhakijat, joilla arvioitaisiin olevan korkea riski pitkäaikaistyöttömyyteen tai tarve eri palveluiden yhteensovittamiseen, ohjautuisivat palvelutarpeen tarkempaan arviointiin.

Jos työnhakijan työttömyys pitkittyisi, hänen palvelutarpeensa tulisi arvioida kolmen kuukauden välein. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella työnhakijan kanssa sovittaisiin työnhausta ja palveluista, joilla työnhakijan työllistymistä olisi tarkoituksenmukaista edistää. Työnhakijaa olisi myös ohjattava käyttämään valinnanvapauttaan silloin, kun hänen palvelutarvettaan vastaavaa palvelua tuottaisi useampi palveluntuottaja.

Hallituksen esityksen 21 §:n mukaan maakunnalla olisi vastuu palveluiden yhteensovittamisesta. Pykälän perusteluissa todetaan muun muassa, että maakunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen yhteensovittaminen tarkoittaisi kasvupalvelujen yhteensovittamista esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa. Yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevat esimerkiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevat työttömät henkilöt, joiden työllistymisen edistämiseksi tarvitaan usein myös sosiaali- ja terveyspalveluita. Edellä mainittujen palveluiden lisäksi työnhakija-asiakas voi tarvita myös muun tahon kuin maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja. Säännöksessä ei yksilöitäisi muita tahoja tai niiden palveluita nimeltä, mutta tällaisia olisivat muun muassa Kansaneläkelaitoksen ja vakuutuslaitosten järjestämät ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja kunnan järjestämisvastuulla olevat nuorisotoimen palvelut taikka opetusviranomaisten järjestämisvastuulla olevat palvelut.

Koska maakunnan järjestämisvastuulla olisivat sekä kasvupalvelut että sosiaali- ja terveyspalvelut ja maakunnalla olisi vastuu palveluiden yhteen sovittamisesta, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Lain keskeisestä sisällöstä, monialaisen palvelutarpeen arvioinnista ja palvelujen yhteensovittamisesta, säädettäisiin kuitenkin jatkossakin lailla. Valmisteilla olevassa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluja koskevassa lakiluonnoksessa säädettäisiin nykytilaa vastaavasti ajankohdasta, jolloin työttömän tarve monialaiseen palveluun olisi viimeistään arvioitava. Monialainen palvelu tarkoittaisi työttömän tarvitsemien kasvupalveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä Kansaneläkelai-

toksen kuntoutuspalveluiden sekä muiden viranomaisten tai tahojen järjestämisen palveluiden yhteensovittamista. Työttömän monialaisen palvelun tarve olisi arvioitava, kun työtön on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää tai on täyttänyt 25 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään 12 kuukautta tai on alle 25-vuotias ja ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään 6 kuukautta. Monialaisen palvelun yhteensovittamiseen liittyvää toimintamallia ei säänneltäisi laissa, vaan toimintamalli olisi maakunnan päätettävissä. Lailla ei kuitenkaan säädettäisi siitä, minkälaisella rakenteella tai toimintamallilla palvelut jatkossa järjestettäisiin, vaan tämä jäisi maakunnan päätettäväksi. TYP-toimintamallissa hyviksi ja toimiviksi osoittautuneita käytäntöjä voitaisiin hyödyntää myös maakuntamallissa.

4.3.5 Kielelliset oikeudet

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä kielellisiä vaikutuksia.

Kielilain (423/2003) 3 §:n mukaan lakia sovelletaan muun muassa maakuntien viranomaisiin. Maakunnan viranomainen on lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksikielinen viranomainen, jos sen virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia ja kaksikielinen viranomainen, jos sen virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain (/) 5 §:ssä säädetään maakuntajaosta. Säännöksen mukaan alueellisen itsehallinnon perustamista varten Manner-Suomen alue jakautuu 18 maakuntaan. Pykälässä säädetään myös maakuntien nimet ja mitkä kunnat kuuluvat kuhunkin maakuntaa. Maakuntajaon muuttamisesta säädetään maakuntajakolaissa (/). Maakunnista kaksikielisiä maakuntia ovat Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Pohjanmaan, Uusimaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Näistä Pohjanmaa on enemmistökieleltään ruotsinkielinen ja muut edellä mainitut kaksikieliset maakunnat enemmistökieleltään suomenkielisiä. Kymenlaakson maakunnassa on vain yksi ruotsinkielinen kunta (Pyhtää).

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa, kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Pykälän 2 momentin mukaan yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Kielilain mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin. Maakuntauudistuksessa maakunnille siirretään kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvien tehtävien lisäksi tehtäviä myös valtion viranomaisilta, kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta. Näissä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat voimassa oleva kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa tai jotka tullaan hoitamaan yksikielisissä maakuntien viranomaisissa.

Yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuisivat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien osalta nykytilanteeseen verrattuna. Maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (14/2018 vp) on kielilakia koskeva muutosehdotus. Kielilain 10 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, jokaisella on oikeus maakunnan viranomaisessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, omassa asiassaan. Tällä varmistettaisiin, ettei kielellisten oikeuksien toteutuminen heikkenisi uudistuksen johdosta valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien osalta nykytilanteeseen verrattuna. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että vaikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla tai palvelun käyttäjällä olisi oikeus omassa asiassaan käyttää omaa äidinkieltään, suomea tai ruotsia, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin maakunnan kieli.

Maakunnat voivat sopia keskenään maakuntalain 8 luvun mukaisesta yhteistoiminnasta eräissä tehtävissä. Maakuntalain 8 luvun mukaan vapaaehtoisen yhteistoiminnan lisäksi voitaisiin erityislainsäädännössä säätää tehtävien kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se olisi välttämätöntä muun muassa silloin kun se olisi kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi välttämätöntä. Työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena on ottaa mahdollisissa toimintojen keskittämisissä huomioon myös kielelliset oikeudet kuten nykyisinkin, kun tehtäviä on keskitetty eräille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Saamen kielilaki

Saamen kielilain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan Lapin maakuntaan. Saamen kielilain 2 lukuun sisältyvät saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja viranomaisia koskevat perussäännökset. Saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat erityissäännökset ovat lain 3 luvussa. Lain 4 luvussa on sekä lain soveltamisalan piiriin kuuluvia viranomaisia koskevia säännöksiä että vain saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavaksi tulevia säännöksiä. Lisäksi lain 5 luvun eräät säännökset koskevat kaikkia viranomaisia.

Saamen kielilain soveltamisala määräytyy ensinnäkin alueellisen rajauksen, saamelaisten kotiseutualueen, kautta. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Kotiseutualue sijoittuu kokonaisuudessaan Lapin maakunnan alueelle. Toiseksi lain soveltamisala määräytyy sen soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten kautta ja kolmanneksi eräin osin eri viranomaisten käsiteltäväksi tulevien asioiden kautta. Tämän johdosta lain alueellinen soveltamisala laajenee eräissä tapauksissa valtakunnalliseksi. Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisten kotiseutualueella kuin kotiseutualueen ulkopuolella. Jos lain soveltamisalaan kuuluvan viranomaisen virka-alue on osittain saamelaisten kotiseutualueella ja osittain sen ulkopuolella, saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat säännökset tulevat sovellettaviksi viranomaisen niissä virastoissa, jotka tai muissa toimipaikoissa, jotka sijaitsevat kotiseutualueella. Nämä linjaukset tullaan ottamaan huomioon kasvupalveluita järjestettäessä.

4.3.6 Sukupuolivaikutukset

Vuoden 2016 tietojen mukaan ELY-keskuksiin ja KEHA-keskukseen palvelussuhteessa olevista oli naisia noin 59 prosenttia. TE-toimistoissa vastaava luku oli noin 80 prosenttia. ELY-

keskuksissa ja KEHA-keskuksessa on kasvupalveluiden ulkopuolelle rajautuvia toimintoja, joten kasvupalvelu-uudistuksella tulee olemaan suuremmat henkilöstövaikutukset naisiin. Vaikutusten kokonaistarkasteluun vaikuttaa se, mikä on potentiaalisen yritystoiminnan sukupuolten välinen edustus. Esimerkiksi taloushallinnon ja henkilöstöpalvelualan yritykset ovat myös hyvin naisvaltaisia toimialoja. Täten muutokset kasvupalveluiden virka- ja työsuhteissa tulevat kohdistumaan vahvemmin naisiin kuin miehiin.

Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2015 työnhakijoista 52,5 prosenttia oli miehiä ja 47,5 prosenttia naisia. Työllistymistä edistävissä palveluissa, palkkatuetussa työssä ja starttirahalla oli vuonna 2015 yhteensä keskimäärin noin 118 000 henkilöä, joista naisia 52 prosenttia. Vastaavasti kuitenkin enemmistö pitkäaikaistyöttömistä on miehiä. Ei ole erityistä syytä olettaa, että esityksellä olisi merkittäviä sukupuolivaikutuksia työnhakijoiden näkökulmasta.

Alueiden kehittämisen osalta kaikki aluekehittämisviranomaisen tehtävät ovat luonteeltaan sukupuolineutraaleja. Alueiden kehittämisen toimenpiteet kootaan pääsääntöisesti suunnitelmiin ja ohjelmiin, joihin tehdään myös sukupuolivaikutusten arviointi, jos niin on laissa säädetty. Tässä lakiehdotuksessa ei ole alueiden kehittämiseen liittyvissä tehtävissä esitetty sellaisia uudistuksia, joilla olisi vaikutusta eri sukupuolten asemaan. Alueiden kehittämisen järjestelmä ja vaikutusten arviointi suunnitelmien ja ohjelmien osalta säilyvät pääosin ennallaan.

4.3.7 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Tietoyhteiskunnan näkökulmasta lakiesityksen lähtökohta kestävästä taloudellisesta kasvusta vahvistaa tietoyhteiskunnallisia tavoitteita digitalisaatiosta ja tietoa täysimääräisesti hyödyntävästä, kilpailukykyisestä, hyvin verkottuneesta osaamis- ja palveluyhteiskunnasta. Tietoyhteiskuntavaikutusten kannalta positiivisia vaikutuksia uudistuksesta syntyy niin palvelutarjontaan kuin palvelujen saatavuuteen, sillä uudistus vahvistaa innovatiivisten kokeilujen ja uusien toimijoiden mahdollisuuksia markkinoilla. Palvelujen uudelleen järjestely mahdollistaa uudenlaisen digitaalisen palvelutuotannon siten, että eri toimijat pääsevät tarpeidensa mukaan hyödyntämään tietoa. Kun tieto saadaan määriteltyä ja luokiteltua oikein ja käytön rajapinnat toimiviksi, kukin kasvupalvelujen toimija voi tuottaa järjestelmään parhaan oman lisäarvonsa käytettävissä olevaa tietoa hyödyntäen.

Lakiesityksellä saattaa olla tietoyhteiskuntakehityksen kannalta negatiivisia vaikutuksia liittyen tiedon avoimuuteen ja tiedonkulkuun. Kilpailullisilla markkinoilla on riski, että palveluyritykset ja/tai asiakkaat eivät halua luovuttaa tietojaan yhteiseen käyttöön, mikä johtaisi siiloutuneisiin toimintamalleihin. Lakiesityksessä korostetaan maakuntayhteistyön ja palvelutuottajien välisen yhteistyön merkitystä kasvupalvelu-uudistuksen positiivisen dynamiikan aikaansaamisessa.

Uudistuksen tietoyhteiskuntavaikutusten kannalta negatiivinen suunta olisi, jos kasvupalvelujen toimeenpanossa korostuu kansallisen palveluarkkitehtuurin, asiakaslähtöisyyden ja yhteisen tekemisen sijaan maakuntien omia ratkaisuja vahvistava digitaalisten palvelujen kehityssuunta. Tätä riskiä pienentää se, että laissa säänneltäisiin yhteisistä tietojärjestelmistä siten, että valtio ylläpitäisi keskeisiä yhteisiä tietojärjestelmiä kasvupalvelujen osalta ja maakuntien olisi osaltaan varmistettava maakunnan tietojärjestelmien yhteen toimivuus.

Digitalisaation toteutuminen siten, että palveluketjut uudistuvat ja paranevat, edellyttää muutosvaiheessa voimakasta investointia yhteisiin tietojärjestelmiin. Jos investointeja ei saada tehtyä ajoissa tai niihin ei ole varaa, uudistuksesta saatavat hyödyt jäävät toteutumatta.

4.4 Uudenmaan erillisratkaisu

Erillislain 2 §:ssä säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta järjestää kasvupalvelut yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Yhteistoiminnan muotona olisi kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille. Pääkaupunkiseudun kuntien järjestämisvelvollisuus ei koskisi alueiden kehittämistä eikä Euroopan rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä, joista Uudellamaalla vastaisi maakunta. Uudenmaan maakunta vastaisi alueellaan myös kasvupalveluiden yhteensovittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden hallinnonalojen tehtävien kanssa. Pääkaupunkiseudun kuntien kasvupalveluita koskevaan järjestämistehtävään Uudellamaalla sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin kasvupalveluiden järjestämiseen maakunnan toimesta muissa maakunnissa.

Kasvupalvelujen järjestäminen siten poikkeaisi Uudenmaan maakunnassa muista maakunnista. Tämä tulisi todennäköisesti vaikuttamaan kasvupalvelujen ohjausjärjestelmän tehokkuuteen valtakunnan tasolla. Erityisesti palvelujen integraatiosta tulisi tehdä kahden tyyppisiä mallinnuksia. Uudenmaan maakunnassa integraatio tulee tehdä muun muassa maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kuntayhtymän kasvupalvelujen välillä, kun muissa maakunnissa molemmissa palveluissa järjestämisvastuussa on maakunta. Koska kyseessä on kuitenkin itsehallinnollisten maakuntien ja kuntien järjestämisvastuulla olevat tehtävät, ei valtakunnan tasoisen ohjauksella tule olemaan keskeistä roolia uudistuksessa. Kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteet perustuvat aluelähtöisiin ratkaisuihin eikä valtion keskitettyyn ohjaukseen. Palvelujärjestelmät saattavat muutekin muodostua maakunnissa hyvin erilaisiksi.

Asiakkaiden kannalta keskeistä on kuka tuottaa asiakkaan palvelut eikä se kuka palvelut järjestää. Lisäksi valtaosa asiakkaista asioi pelkästään yhteen maakuntaan, joten se, että itse järjestämispohja Uudenmaan maakunnassa eroaa muista maakunnista, ei todennäköisesti vaikuta asiakaskokemukseen maakuntien välillä.

Erillisratkaisulla on vaikutusta Uudenmaan maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin siltä osin kuinka maakunnan kunnat päättävät liittyä kuntayhtymään. Kuntayhtymä vastaa myös niiden Uudenmaan maakunnan asukkaiden kasvupalveluista, joiden kotikunta päättää olla liittymättä kuntayhtymään. Silloin voisi muodostua tilanne, jossa kuntayhtymän intressinä on tärkeämpää turvata niiden kuntien asukkaiden ja yritysten palvelut, joiden kunta on jäsenenä kuntayhtymässä. Kuntayhtymällä on velvollisuus järjestää kasvupalvelut koko maakunnassa ja sitä velvoittaa sama lainsäädäntö kuin maakuntaakin, kuten maakuntalain 8 §:ssä säädetään palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Lisäksi, kun otetaan huomioon tulevien maakuntavaltuustojen kokoonpanot ja maakuntien keskuskaupunkien ja Uudenmaan maakunnassa pääkaupunkiseudun kuntien edustus valtuustoissa, voidaan arvioida, että kuntayhtymän päätöksenteon tosiasiallinen edustuksellisuus ei tulisi juuri eroamaan maakuntavaltuuston edustuksellisuudesta.

Erillislain 4 § antaa mahdollisuuden yhdistää nykyisten ELY-keskusten ja TE-toimistojen osaaminen ja resurssit Uudenmaan kuntien ja erityisesti pääkaupunkiseudun kuntien osaamiseen. Kuntayhtymän jäsenkunnat voivat sopia, että kuntayhtymä ottaa hoitaakseen myös kuntien yleisen toimivallan tehtäviä. Tämä toisi vahvaa synergiaa toiminta-alueella, jossa pääkau-

punkiseudun kuntien resurssit elinvoimatehtäviin ja erityisesti kotouttamiseen ovat merkittävät. Pääkaupunkiseudulla käytetään kasvupalveluja vastaaviin elinvoimatehtäviin yli 370 henkilötyövuotta, joka on yli puolet enemmän kuin esimerkiksi valtion henkilötyövuosimäärä kasvupalvelutehtäviin Pirkanmaalla tai Varsinais-Suomessa. Uudenmaan ELY-keskuksessa ja TE-toimistoissa kasvupalvelutehtäviä tehdään vajaalla 570 henkilötyövuodella. Tämän synergian hyödyntäminen voidaan katsoa tarkoituksenmukaisesti, kun huomioidaan luvussa 2.3.3 kuvattu pääkaupunkiseudun mittakaavan erityispiirteet muuhun Suomeen verrattuna.

Uudenmaan maakunnan erityispiirteenä on myös se, että Suomen viidestä yli 200 000 asukkaan kaupungista kolme (1. Helsinki, 2. Espoo ja 4. Vantaa) sijaitsee Uudenmaan maakunnassa. Maakuntien tulee yhteen sovittaa palvelunsa kaikkien alueensa kuntien kanssa. Yhteensovitusvelvoite kuitenkin korostuu niiden kuntien palvelujen kanssa, joilla itsellään on myös merkittävät satsaukset esimerkiksi kunnan työllisyyspalveluihin. Tämä tarkoittanee pääsääntöisesti maakuntien keskuskuntia tai muuten kooltaan merkittäviä kuntia. Pääkaupunkiseudulla on tunnistettu rooli Suomen kasvun veturina ja alue vastaa yli miljoonan asukkaan kasvupalveluista. Tilanne, jossa maakunta yhteen sovittaisi palvelujaan erikseen Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien kanssa saattaisi luoda Uudenmaan maakunnalle hyvin sekavan palvelujärjestelmän. Tältä vältytään, jos kuntayhtymä ottaa vastatakseen myös kuntien tehtäviä.

5 Asian valmistelu

Aluekehittämisjärjestelmän uudistamista ja kasvupalveluita koskevan valmistelun käynnisti pääministeri Sipilän hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä 5.4.2016. Sen mukaan pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirretään maakunnille. Tämä sisälsi myös TE-palvelut, vaikkei linjauksessa erikseen sitä todettukaan. Samalla linjattiin, että TE-palveluiden järjestämisessä hyödynnetään järjestäjä-tuottaja -mallia siten, että maakunnat pääsääntöisesti sopivat TE-palveluiden tuottamisesta laissa säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa.

Hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaan maakunnat vastaavat alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä. Lisäksi maakunnat vastaavat maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Maakunta on jatkossa maakuntaliiton sijasta laissa tarkoitettu yleinen aluekehitysviranomainen ja hoitaa siten alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa aluekehitysviranomaiselle ja maakunnan liitolle säädetyt sekä ELY-keskuksille säädetyt aluekehittämisen tehtävät. Rakennerahastoja, elinkeinoasioita ja yritystukia koskeva todellinen päätösvalta ja vastuu maakunnan kehittämisestä on jokaisella maakunnalla.

Hallitus on tarkentanut linjausta kolmessa eri vaiheessa. Ensimmäinen tarkennus sisältyi hallitusohjelman päivitettyyn toimintasuunnitelma 14.4.2016. Sen toimenpiteenä 6 on Yrittäjyyspaketin vahvistaminen, josta todettiin, että maakuntauudistuksen yhteydessä yritys- ja TE-palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta vahvistetaan yhdistämällä ne julkiseksi kasvupalveluksi.

Toinen tarkennus oli hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista, joka hyväksyttiin hallituksen neuvottelussa 1.9.2016. Sen mukaisesti työvoimapalveluja tehostetaan nykyisen palvelurakenteen puitteissa laajentamalla yksityisten toimijoiden roolia palvelutuotannossa ja siten

luodaan pohjaa maakuntauudistuksen yhteydessä kasvupalveluksi integroitavalle yritys- ja TE-palvelujärjestelmälle ja siirtymiselle monituottajamalliin palvelutuotannossa.

Kolmas tarkennus oli hallituksen täsmentävät linjaukset kasvupalvelusta strategiaistunnossa 26.9.2016. Hallitus hyväksyi istunnossa kasvupalvelun täsmentävät linjaukset, joihin sisältyivät muun muassa se, että uudistuksen perusperiaate on markkinalähtöisyys eli tuottajien lähteminen samalta viivalta. Tästä johtuen järjestäjän ja tuottajien erottaminen on välttämätöntä. Monituottajamallissa tuottajina voivat olla yksityiset yhtiöt, julkisomisteiset yhtiöt ja kolmannen sektorin toimijat.

Hallitus on linjannut 5.4.2016 että kaikki maakuntien liittojen lakisääteiset tehtävät siirretään maakunnille. Tämä tarkoittaa, että alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa tarkoitetut aluekehittämisviranomaisen tehtävä ja aluekehittämiseen liittyvät kaikki tehtävät sekä muissa laeissa maakuntien liitoille säädetyt kaikki tehtävät siirretään maakunnille. Ko. lain 11 §:n mukaan kaikki maakuntien liitot ovat välittäviä toimielimiä.

Rakennerahastoja, elinkeinoasioita ja yritystukia koskeva todellinen päätösvalta ja vastuu maakunnan kehittämisestä on kuitenkin jokaisella maakunnalla. Tämä otetaan huomioon säädettäessä hallintotehtävien kokoamisesta ja maakunnan toimielinten päätösvallasta.

Maakunnat voivat niiden toiminnan käynnistyttyä jatkossa sopia koottujen tehtävien hoidon kehittämisestä edelleen. Maakunnat järjestävät maakuntalaissa säädettävällä tavalla keskinäistä yhteistyötä ja yhteisiä palveluita maakuntien oman päätöksen ja luontaisten yhteistyösuuntiensa puitteissa.

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valmistelun organisointi ja osallistaminen

Aluekehittämisen ja kasvupalvelun uudistusta on ohjannut hallituksen kilpailukyvyn aliministerityöryhmä ja hallituksen strategiaistunto. Työtä on yhteensovitettu reformiministerityöryhmän johtaman maakuntauudistusvalmistelun kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.8.2016 kasvupalvelujen ja aluekehittämisjärjestelmän uudistamisen ohjausryhmän. Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimettiin kansliapäällikkö Jari Gustafsson sekä varapuheenhohtajiksi ylijohtaja Taina Susiluoto ja ylijohtaja Tuija Oivo työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ohjausryhmässä olivat edustettuina seuraavat ministeriöt: valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, ulkoministeriö sekä valtioneuvoston kanslia. Lisäksi ohjausryhmässä olivat edustettuina maakuntien liitot, ELY-keskukset, TE-toimistot, Innovaatiorahoituskeskus Tekes, Finpro, Finnvera, Suomen Kuntaliitto, suuret kaupungit, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, AKAVA ry., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Suomen luonnonsuojeluliitto ry. sekä Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Lisäksi asetettiin ministeriön sisäinen lain valmisteluryhmä, jota johti ylijohtaja Pekka Timonen, sekä valmistelua tukevat kasvupalveluja ja aluekehittämisjärjestelmää käsittelevät valmisteluryhmät.

Valmistelun aikana uudistusta käsiteltiin alueiden uudistumisen neuvottelukunnassa, Maaseutupolitiikan neuvostossa, maakuntien liittojen, ELY-keskusten, ministeriöiden ja alan tutkijoiden yhteisissä työpajoissa ja keskustelutilaisuuksissa, ministeriöiden kahden välisissä ja yhteisissä neuvotteluissa sekä Kasvukipuja 2019 – Kasvupalvelu- ja aluekehittämispäivässä 1.11.2016. Lisäksi valmistelun aikana lakiluonnoksesta on kuultu perustuslakiasiantuntija, professori Tuomas Ojasta sekä keskusteltu oikeuskansleri Tuomas Pöystin kanssa.

Lisäksi heinä-elokuussa 2016 toteutettiin aluekehittämisjärjestelmän uudistamistarpeita koskeva sidosryhmäkysely, jonka tarkoitus oli auttaa jäsentämään uudistamiseen liittyviä asioita. Aluekehittämisjärjestelmän uudistamista tuettiin vuoden 2016 aikana myös Valtioneuvoston kanslian rahoittamalla VAAKA – Vaikuttavuus, aluekehittämisjärjestelmä, asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus aluehallintouudistuksessa -tutkimushankkeella, jonka päätavoitteena oli tuottaa tutkimuksellista tietoa maakuntauudistuksen ennakoiduista vaikutuksista erityisesti aluekehittämisjärjestelmään ja ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien ja palvelujen asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Hankkeen loppuraportti julkaistiin tammikuussa 2017: Antikainen ym.: Vallan ja vastuun uusjako; Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017).

Saamelaiskäräjien kanssa käytiin saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukainen neuvottelu 14.3.2017.

Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (Kuthanek) käsitteli lakiluonnosta kokouksissaan 13.6.2017 ja 13.3.2018.

Keväällä 2017 järjestetyn lausuntokierroksen lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö järjesti syksyllä 2017 lakiluonnosta koskevia kuulemistilaisuuksia ohjausryhmässä edustettuina oleville toimijoille, joiden jälkeen lausuntoja antaneilla tahoilla oli vielä mahdollisuus kommentoida lakiluonnosta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Luonnos hallituksen esityksestä lähetettiin lausunnoille 1.3.2017. Esitykseen sisältyvä lakiesitys Kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa lähetettiin lausunnoille 15.3.2017. Ruotsinkieliset lakiluonnokset saatiin lausunnoille 15.3.2017. Molempien lakien osalta lausuntoaika päättyi 26.4.2017. Lausuntokierros toteutettiin sähköisellä kyselyllä. Lausunnonantajille annettiin samanaikaisesti tiedoksi myös lakiluonnokset (luonnosversiot 1.3.2017) TEM:ssä valmistelussa olevista kolmesta ns. substanssilaista: laki alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta, laki rekrytointi- ja osaamispalveluista ja laki kotoutumisen edistämisestä.

Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: valtioneuvoston kanslia, Oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, valtiovarainministeriö/valtiovarain controller-toiminto, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, valtiontalouden tarkastusvirasto, tietosuojavaltuutetun toimisto, Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto, ELY-keskukset, TE-toimistot, aluehallintovirastot, Manner-Suomen kunnat, maakuntien liitot, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Opetushallitus, Liikennevirasto, Maaseutuvirasto MAVI, Maaseutupolitiikan neuvosto (MANE), saaristoasiain neuvottelukunta, Finp-

ro Oy, Finnvera Oyj, Innovaatiorahoituskeskus Tekes, Suomen Teollisuussijoitus Oy (TESI), Suomen Elinkeino- ja kehittämisyhtiöt SEKES ry., Suomen kuntaliitto, Saamelaiskäräjät, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry., Keskuskauppakamari ja sen aluejärjestöt, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry., Naisjärjestöt yhteistyössä – NYTKIS ry., Vammaisfoorumi, AKAVA ry., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Julkisten hyvinvointialojen liitto JHL ry., Palkansaajajärjestö Pardia, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry. sekä Suomen Yrittäjät ja sen aluejärjestöt.

Lausuntoja saatiin kaikkiaan noin 340. Kuntien lausuntoja oli yli 190, maakuntien liitojen, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen lausuntoja 45 sekä järjestöjen lausuntoja yli 50. Lisäksi ministeriöiden sekä muiden valtion viranomaisten lausuntoja saatiin noin 30 ja kuntayhtymien ja ammattikorkeakoulujen lausuntoja noin 20.

Pyydettyjen tahojen lisäksi muita kannanoton tai lausunnon lähettäneitä tahoja olivat: Maakuntajohtajat ja ELY-keskusten ylijohtajat yhteisesti, TYP-johtajat, Akavan Erityisalat AE ry., Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry., Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry., Henkilöstöpalveluyritysten Liitto HPL, Invalidiliitto ry., Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Pohjois-Karjalan monialainen yhteispalvelu TYP, Pohjois-Karjalan Psykologiyhdistys ry. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän harvaan asutun maaseudun verkosto, Metsäteollisuus ry., Näkövammaisten liitto ry., SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf., Sosiaalisen kuntoutuksen kehittämishanke (THL), Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue SDP, Spring House Oy, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry., Suomen Kylätoiminta ry., Suomen Psykologiliitto ry., Suomen Metsäkeskus, Suomen Yrittäjänaiset ry., Svenska Finlands folkting, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry., Uraohjaajat ja -valmentajat ry., Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry., Valtakunnallinen työpajayhdistys ry., Vates-säätiö sr - Vates foundation.

Lakiluonnoksen perusteella annetuissa lausunnoissa esityksen yleisiä tavoitteita pidetään perusteltuina ja niitä kannatettiin. Palautteen mukaan lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnin todetaan valmistelun aikataulu huomioon ottaen olevan kohtuullinen. Luonnoksen valmistelun avoimuudesta ja osallistavasta prosessista annetaan kiitosta. Uudenmaan maakunnan erillisratkaisun valmistelun osalta todetaan kuitenkin, että se on ollut suljettua ja esitys on tullut annettuna eikä sen sisältöön ole pystytty vaikuttamaan valmisteluvaiheessa.

Keskeiset lausuntojen perusteella arvioitaviksi todetut aiheet ja niiden ratkaisut olivat seuraavat:

1) Alueiden kehittäminen

Lausuntopalautteen mukaan alueiden kehittäminen pitäisi näkyä selvemmin horisontaalisena yläkäsitteenä (ministeriöt, kuntaliitto, liitot, kunnat). Aluekehittämisen suhde kasvupalveluihin tulisi selkeyttää. Kasvupalvelujen todettiin olevan yksi kehittämisen osa-alue muiden (mm. liikenne, maa- ja metsätalous, ympäristö, kulttuuri, osaaminen) ohella. Lausunnoissa kiitettiin kotouttamisen liittämistä aluekehittämiseen. Varsinkin kuntien, Kuntaliiton, maakuntien liittojen ja ELY-keskusten lausunnoissa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnoissa pidettiin parempana vaihtoehtona säätä alueiden kehittämisestä oma laki.

Maakuntien aseman vahvistaminen seuraavan rakennerahastokauden valmistelussa nousi esiin erityisesti maakuntien liittojen lausunnoissa.

Lausunnoissa suhtaudutaan pääsääntöisesti myönteisesti valtion ja maakuntien yhteistyön kehittämiseen ja aluekehittämisen keskusteluihin sen välineenä. Alueelliset toimijat (maakuntien liitot, ELY-keskukset, kunnat, TE-toimistot) näkevät aluekehittämisen laaja-alaisena kaikkia hallinnon aloja koskevana toimintana. Lausunnoissaan ne toteavat, että tulevien maakuntien ja valtion neuvottelumenettely on tarpeen säätää selkeästi niin maakuntalaissa kuin aluekehittämis- ja kasvupalvelulaissa. Sen sisältönä pitää olla aluekehittämistehtävää koskeva hallinnonalat ylittävä yhteinen neuvottelu eikä keskustelu. Neuvottelun kokonaisuus tulee laajentaa selvemmin koko maakunnan toimintaan ja käsittelemään maakuntien esitykset valtion toimenpiteiksi. Alueellisten toimijoiden ja sosiaali- ja terveysministeriön lausunnoissa toivotaan keskustelujen nimen muuttamista neuvotteluiksi, joka kuvaa paremmin yhteistyön tavoitteellisuutta. Ympäristöministeriö piti tärkeänä, että keskustelujen sisältö rajautuu yksiselitteisesti alueiden kehittämiseen, koska eri hallinnonaloilla on erityislainsäädäntöön perustuvia lakisääteisiä neuvottelumenettelyjä maakuntien kanssa. Myös maa- ja metsätalousministeriö korostaa hallinnonalojen valmistelua omissa vastuissaan ja yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteidensa edistämisessä.

Lausuntojen perusteella hallituksen esityksessä on selkeytetty aluekehittämisen ja kasvupalvelujen suhdetta muun muassa lain soveltamisalaa koskevassa säännöksessä sekä kokoamalla aluekehittämistä koskevat säännökset lukuun 2 ja kasvupalveluja koskevat säännökset lukuihin 3 ja 4. Alueiden kehittämisen poikkihallinnollinen luonne ja kasvupalvelujen rooli kehittämisen yhtenä osa-alueena on selostettu aikaisempaa tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunnan nimi on muutettu nykyisinkin käytössä olevaksi Alueiden uudistumisen neuvottelukunnaksi. Aluekehittämisen keskusteluja koskevaa säännöstä ei ole muutettu, koska keskustelujen suhde maakuntalain 13 §:n mukaisiin neuvotteluihin halutaan pitää selkeänä. Keskustelut tukevat valtion ja maakuntien alueiden kehittämisen yhteistyöprosessia sekä muodostavat osaltaan pohjaa maakuntalain 13 §:n mukaisille neuvotteluille.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hallintoviranomaisena myös seuraavan kauden kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelusta kumppanuudessa ja yhteistyössä aluekehittämiseen osallistuvien toimijoiden kanssa. Vuonna 2021 alkavaa ohjelmakautta varten ministeriö valmistelee yhteistyössä kansalliset rakennerahasto-ohjelmat huomioiden maakuntien itsehallinto. Tarkemmin asiasta säädetään, kun ohjelmakauden lähtökohdat tarkentuvat Euroopan unionin tasolla. Suomen kannat EU:n koheesiopolitiikassa linjataan hallituksen EU-asioita käsittelevässä ministerivaliokunnassa. Ministerivaliokunnalle asiat valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa EU-asioiden komitean alue- ja rakennepolitiikkajaostossa (EU4), jossa maakunnat tulevat olemaan keskeisesti mukana.

2) Järjestämisvastuu ja kunnat

Useat kunnat ja Kuntaliitto ehdottavat lausuntopalautteessa maakunnille oikeutta siirtää kasvupalvelun järjestämisvastuu kunnille. Kuusi suurinta kaupunkia ovat lisäksi 13.4.2017 toimittaneet kannanottonsa, jossa esittävät Uudenmaan erillisratkaisua vastaavaa mallia muihin maakuntiin.

Lausuntojen perusteella lakiehdotukseen lisättiin 33 §, joka mahdollistaa, että valtio voi talousarviossa osoittaa myös yhdelle tai useammalle kunnalle järjestämis- tai tuottamisvastuun sellaisesta kasvupalvelusta tai siihen liittyvästä toiminnasta, jota varten talousarviossa osoitetaan erillinen määräraha.

3) Tuottamisvastuu

Lausunnoissa suhtaudutaan myönteisesti kasvupalvelun monituottajamalliin. Oikeusministeriö tuo kuitenkin esiin, että mallin suhdetta perustuslakiin (hallintotehtävän antaminen yksityiselle) tulee arvioida lisää ottaen huomioon mm. soveltamiskäytännön yhtenäisyys sekä toiminnan riippumattomuus. Kilpailullisuuden sääntely jakaa näkemyksiä. Elinkeinoelämän järjestöt ja Suomen Yrittäjät näkevät kilpailuneutraliteetin ja oman tuotannon rajaamisen markkinapuutetilanteisiin edellytyksinä mallin toimivuudelle. Kunnat ja maakuntien liitot epäröivät yksityisen tuotannon soveltumista vaikeammin työllistyvien palveluihin ja ehdottavat maakunnille enemmän vapauksia tuottamistavoista päättämiseen (esim. suora sopiminen kuntien kanssa ja mahdollisuus tuottaa itse palveluita, vaikka markkinapuutetta ei esiintyisi).

Kuntien sidosyksikköjen poissulkemista maakunnan palveluntuottajien piiristä pidetään useissa kuntatoimijoiden lausunnoissa ongelmallisena. Näissä lausunnoissa toivotaan maakunnalle mahdollisuutta omaan tuotantoon ja sidosyksikköjen hyödyntämiseen kaikissa tilanteissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää, että korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja oppilaitosten sekä kunnallisten työpajojen tulee voida toimia kasvupalvelujen tuottajina.

Lausuntojen perusteella lakiesitystä on muutettu niin, että kuntien sidosyksiköt voivat toimia kasvupalvelun tuottajina silloin, kun hankintalain mukaiset suorahankinnan ehdot täyttyvät. Maakunta voisi silloin sopia suoraan palvelun tuottamisesta kunnan yhtiön tai myös kunnan sidosyksikköyhtiön kanssa. Kuntalaki ei tunnista sen mukaista kunnan toimintaa, jossa kunta viranomaisena voisi maksusta tuottaa palveluja, jotka eivät kuulu kunnan tehtäviin. Kunta voi siten toimia kasvupalvelujen tuottajan pelkästään yhtiönsä kautta. Olemassa olevan lainsäädännön puitteissa korkeakoulujen ei katsota olevan kuntien sidosyksikköjä, joten ne voivat aina osallistua kasvupalvelujen kilpailutuksiin.

Esityksen perustuslainmukaisuusnäkökohtien vuoksi maakuntien omaa tuotantoa ei kiellettäisi, mutta kilpailutilanteessa tuotannon tulisi tapahtua maakuntalain mukaisesti yhtiömuodossa. Lakiesityksen 18 §:n 1 momentin 1 kohtaa on tarkennettu järjestämistehtävän sisältävän myös eri asiakasryhmien palvelutarpeen arvioinnin.

4) Julkinen tehtävä markkinoille ja palvelujen yhdenvertaisuus

Yksityisten palveluntuottajien mahdollisuus myöntää pieniä yritystukia aiheuttaa lausuntopalautteessa vastustusta. Perusteluista on jossain määrin vaikea saada kiinni siitä, onko kritiikin taustalla enemmän rakenteen sopimattomuus maakunnallisen itsehallinnon kanssa vai toiminnalliset, asiakkaiden palveluprosesseihin liittyvät seikat. Oikeusministeriön mukaan valtioavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annettu laki (9/2014) ja sen nojalla annettu asetus jättävät varsin laajaa harkintavaltaa päättää valtion talousarvioon sidottujen määrärahojen käytöstä yhteiskuntapoliittisesti merkittävässä asiaryhmässä. Tämäntyyppisen toimivallan siirtämiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille on oikeusministeriön mielestä suhtauduttava varauksellisesti.

Yli puolet vastaajista koki, että yhdenvertaisuuden varmistamiseksi kasvupalvelujen minimitaso tulee säätää lailla. Toisaalta 30 prosenttia vastusti tätä nimenomaisesti ja toi esiin, että maakuntien tulee voida päättää tarkoituksenmukaisista palveluista. Lisäksi lausunnoissa esitettiin huoli vaikeasti työllistyvien palveluiden saatavuudesta ja vaikuttavuudesta.

Lausuntojen perusteella lakiesityksen 19 §:ää muutettiin siten, että kaikki tuen myöntäminen ml. pienimuotoiset yritystuet ovat osa maakunnan julkista hallintotehtävää. Kasvupalveluilla asetettiin 16 §:n 1 momentissa velvoite järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi rekrytointi- ja osaamispalveluja siten kuin siitä säädetään julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa. Tämä loisi maakunnalle velvoitteen huolehtia, että maakunnassa on saatavilla tietyntyyppisiä palveluja. Edelle mainitussa laissa säädetään tarkemmin itse palveluista. Lisäksi lakiluonnoksessa ehdotetaan maakunnalle 20 §:n mukaista velvoitetta edistää työllisyyttä ja huolehtia, että maakunnallisilla kasvupalveluilla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä.

5) Viranomaistehtävät

Lausuntopalautteessa tuotiin usean eri tahon toimesta esille, että asiakkaiden palvelutarvearvio tulee olla viranomaistehtävä. Jos näin ei olisi, maakunta ei tuntisi asiakkaitaan eikä voisi toteuttaa järjestämistehtävää asianmukaisesti. Jos palveluntuottaja vastaisi tarvearviosta, voisi syntyä riski ”ylipalveluun”.

Lausuntojen perusteella lakiesityksen 18 §:n 1 momentin 1 kohtaa on tarkennettu järjestämistehtävän sisältävän myös eri asiakasryhmien palvelutarpeen arvioinnin. Lakiesitystä on muutettu myös siten, että maakunnalla olisi harkintavalta päättää, mitä palveluja tuottaa itse ja mitä ostaa markkinoilta.

6) Siirtymäajat

Elinkeinoelämän järjestöt ja Suomen Yrittäjät pitävät lausuntopalautteessaan ehdotettuja siirtymäaikoja aivan liian pitkinä. Osa kunnista, maakuntien liitoista ja TE-toimistoista puolestaan esittää lausuntopalautteessaan siirtymäaikojen uudelleenarviointia ja uudistuksen porrastettua toimeenpanoa. Toisaalta oikeusministeriö toi esiin, että siirtymäajat tulevat olla sellaiset, että julkisten tehtävien siirtäminen markkinoille on mahdollista tehdä perustuslainmukaisesti.

Lakiesitykseen liittyvien perustuslainmukaisuusnäkökohtien vuoksi lailla ei asetettaisi maakunnalle määräaikoja tuotantotehtävien siirtämiseksi.

7) Uudenmaan maakunnan erillisratkaisu

Pääkaupunkiseudun kunnat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa (Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän perustajat) suhtautuvat myönteisesti erillisratkaisuun sinänsä. Uudenmaan erityispiirteet tulee huomioida. Helsinki ja Vantaa kuitenkin vastustivat lausunnolla olleen esityksen kasvupalvelujen järjestämisen perusratkaisuja, jotka hallitus asetti erillisratkaisun reunaehdoksi (oman tuotannon salliminen vain markkinapuutetilanteissa, yhtiöittämisvelvoite, kuntien sidosyksiöiden poissulkeminen maakuntien palveluntuottajista).

Lausuntopyynnössä kysyttiin erikseen näkemystä äänivallan jakautumisesta kuntayhtymän yhtymäkokouksessa. Pääkaupunkiseudun kunnat haluavat äänivallan jakautuvan jäsenkuntien asukaslukujen suhteessa. Yllättäen myös Uudenmaan pienet kunnat vastustavat lakisääteistä äänileikkuria kuntien äänivallalle. Uudenmaan keskisuuret kunnat (Mäntsälä ja Hyvinkää) pitävät kuitenkin tärkeänä, että kuntayhtymän perussopimuksessa turvataan pienille ja keskisuurille kunnille riittävät vaikutusmahdollisuudet kuntayhtymän päätöksenteossa.

Valtaosa Uudenmaan pienistä ja keskisuurista kunnista (Järvenpää, Kerava, Pornainen, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula, Mäntsälä, Hyvinkää, Inkoo, Askola) haluaa olla kasvupalvelukuntayhtymässä perustamisesta lukien mukana ja vastustaa sitä, että vain pääkaupunkiseudun kunnat hoitaisivat perustamisen. Myös valtiovarainministeriö ottaa kantaa Uudenmaan kuntien toisistaan poikkeavaan asemaan kuntayhtymän jäsenyyden osalta ja ehdottaa, että lakia tarkennettaisiin erityisesti muiden kun kuntayhtymän perustajakuntien osalta (liittyminen ja eroaminen kuntayhtymästä).

Valtiovarainministeriö näkee erillisratkaisuissa demokratiaan liittyviä ongelmia kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien johdosta, vaikkakin työ- ja elinkeinoministeriön käyttämä valtiosääntöoikeuden asiantuntija ei näe asiaa yhtä fataalina. Hänen mukaan asiaan liittyvät näkökohdat voidaan tulkita vasta sen jälkeen, kun on kanta maakuntavaltuustojen kuntakattavuudesta.

Oikeusministeriö nostaa esiin kolme haastetta:

1. Erillisratkaisu kaventaa Uudenmaan maakunnan asemaa muihin maakuntiin verrattuna, mutta tälle on esityksen perusteella osoitettavissa sinänsä hyväksyttäviä perusteluja.

2. Kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa tietyssä määrin perustuslain 121 §:n 1momentin mukaista kunnan asukkaiden itsehallintoa. Pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista yhteistoimintaelimistä on kuitenkin säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä useissa yhteyksissä (ks. PeVL 32/2001 vp). Ehdotus ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan muodostu tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

3. Kunnallisen itsehallinnon kannalta ei ole ongelmatonta, että kuntayhtymällä olisi oikeus päättää kasvupalveluiden järjestämisestä myös muiden Uudenmaan kuntien puolesta. Ongelmallisuutta lieventää kuitenkin lakiehdotuksessa tarkoitettu yhteistyösopimusmenettely, joskin sen toteuttamisen edellytykset jäävät lakiehdotuksen perusteella avoimiksi.

Useat muut kaupunkiseudut pitävät Uudenmaan erillisratkaisua eriarvoistavana ja ehdottavat sen laajentamista muillekin suurille kaupunkiseuduille. Toisaalta on lausujia, jotka painottavat, että erillisratkaisua ei tule laajentaa muualle maahan.

Lausuntojen perusteella kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevaa esitystä muutettiin seuraavasti: jäsenkunnan enimmäisäänimäärää koskeva rajoitus (äänileikkuri) muutettiin 34 %:sta 50 %:iin ja esitykseen lisättiin kuntayhtymän pääomaa koskeva selventävä säännös.

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausuntonsa hallituksen esitysluonnoksesta 31.1.2018 (Lainsäädännön arviointineuvosto VNK/408/32/2017). Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnos sisälsi tyydyttävästi kuvaukset lainsäädännön nykytilasta, esityksen tavoitteista, kohderyhmistä ja ehdotetuista toimenpiteistä. Lausunnon mukaan esitysluonnoksessa on myös, pääosin laadullisesta näkökulmasta, tunnistettu ja kuvattu uudistuksen keskeisimpiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja.

Lausunnon mukaan esitysluonnoksen keskeisiä kehittämiskohteita olivat: valittujen toteuttamisvaihtoehtojen tarkempi perusteleminen, uudistuksessa saatavien keskeisten hyötyihin ja kustannuksiin liittyvien vaikutusmekanismien tarkasteleminen, kasvupalvelujen konkreettinen sisältö ja tehtävien jakautuminen eri toimijoiden kesken ennen ja jälkeen uudistuksen, Uudenmaan maakunnan erillisratkaisun vaikutukset sekä määrällisten kuvausten täydentäminen ja esittäminen mahdollisuuksien mukaan myös ELY-keskuksittain ja maakunnittain. Lisäksi toivottiin käsiteltävän tarkemmin uudistuksen vaikutusta maakuntien rahoitukseen ja rahoituksen jakautumista maakuntiin tulisi esittää myös määrällinen arvio. Lisäksi haluttiin tarkempaa kuvausta kasvupalvelujen ja aluekehittämisen rahoituksen ja palveluille asetettujen tavoitteiden toteutumisesta, uudistuksen tietoyhteiskuntavaikutuksia sekä uudistuksen vaikutusten seurannasta ja jälkiarvioinnista.

Lausunnon perusteella esitystä on täydennetty selventämällä kasvupalvelujen sisältöä ja uudistumista muun muassa kuvaamalla niitä kuvina sekä liittymää aluekehittämistehtäviin keskeisten ehdotusten kuvauksessa. Tehtävien jakautumista eri toimijoiden kesken ennen ja jälkeen uudistuksen on tarkennettu teksteissä ja kuvilla Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset -luvussa. Kasvupalvelujen määrällisiä kuvauksia on lisätty vaikutusten arviointiin ja keskeisiin ehdotuksiin teksteinä sekä taulukkoina jaoteltuina mahdollisuuksien mukaan ELY-keskuksittain ja maakunnittain. Kansantaloudellisten vaikutusten (ml. työllisyys) arviointia sekä vaikutusmekanismeja on täydennetty hyödyntämällä kansainvälisiä kasvuun ja aluekehitykseen liittyviä politiikkatoimien vaikuttavuutta kuvaavia tutkimuksia. Lisäksi tekstissä on tarkasteltu kasvupalvelu-uudistuksen vaikutusta palvelutuotannon tuottavuuteen. Uudistuksen tietoyhteiskuntavaikutuksia on täydennetty yhteiskunnallisten vaikutusten tarkastelussa. Uudenmaan erillisratkaisun vaikutusten arviointia on täydennetty. Uudistuksen seurantaa ja jälkiarviointia koskeva ehdotus on lisätty tavoitteet -lukuun.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy julkisen talouden kehyksiin 2019–2023 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi hallituksen kehysneuvotteluiden sekä valtion vuoden 2020 talousarvion yhteydessä, kun maakunnat aloittavat toimintansa.

Esitys liittyy lisäksi hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 15/2017 vp). Tähän lakipakettiin sisältyvän maakuntalain hyväksyminen on alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan esityksen hyväksymisen edellytys. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevista maakuntien tehtävistä voidaan säätää jos edellytykset maakuntien itsehallinnolle luodaan säätämällä niistä maakuntalailla ja muilla samaan hallituksen esitykseen kuuluvilla laeilla. Kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan lain 8 §:ssä on viittaussäännös HE 15/2017 vp sisältämään esitykseen maakuntien rahoituslaiksi. Hallitus on

antanut eduskunnalle 18.5.2017 ja 8.3.2018 täydentävät esitykset HE 57/2017 vp koskien lakia maakuntien rahoituksesta ja eräitä muita säännöksiä ja HE 15/2018 vp koskien lakia maakuntien rahoituksesta. Annetut täydentävät esityksetkään eivät sisällä säännöksiä, joiden perusteella Uudenmaan kasvupalvelut järjestävän kuntayhtymän rahoitus määräytyisi. Hallitus antaa syksyllä 2018 kolmannen maakuntien rahoitusta koskevaa lakia täydentävän esityksen, joka sisältäisi myös Uudenmaan kasvupalvelut järjestävää kuntayhtymää koskevan säännöksen.

Esitys liittyy myös hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi HE (14/2018 vp). Tässä esityksessä säädettäisiin ELY-keskuksista maakunnille siirtyvistä maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalan tehtävistä. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta esitykseen sisältyvät muutokset lakiin vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta ja ulkorajan ylittävästä yhteistyöstä annettuun lakiin. Samassa esityksessä säädettäisiin myös ELY-keskuksista perustettavalle valtion lupa- ja valvontavirastolle siirrettävistä edellä mainittujen hallinnonalojen sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä. Tähän hallituksen esitykseen sisältyvällä voimaanpanolailla kumottaisiin laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, jossa säädetään muun muassa ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimialueista, tehtäväaloista, hallinnosta, johtamisesta ja ohjauksesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia ei voida kumota, jollei ennen kumoamista tai kumottaessa säädetä samalla kaikkien ELY-keskuksen lakisääteisten tehtävien siirtämisestä maakunnalle, perustettavalle valtion lupa- ja valvontavirastolle tai muualle.

Eduskunnassa on tämän esityksen kanssa samaan aikaan käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp). Esitys sisältää ehdotuksen maakuntalaiksi ja laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Maakuntalain 10 §:ssä ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 52 §:ssä on säädetty aluehallintovirastolle tehtäviä, jotka tulevat siirtymään Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain käsittely ja erityisesti sen voimaatuloja siirtymäsäännökset tulee koordinoida maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan hallituksen esityksen kanssa.

Tässä esityksessä viitataan lakiin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista, lakiin alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta sekä lakiin kotoutumisen edistämisestä, joita koskevat hallituksen esitykset annetaan erikseen myöhemmin keväällä 2018. Näiden hallituksen esitysten kattamissa laeissa säädettäisiin tarkemmin kasvupalvelujen palveluprosesseista. Näiden lakien on tarkoitus tulla voimaan yhtä aikaa käsillä olevan alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain ja kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan lain kanssa 1.1.2020 alkaen.

Käsillä olevan hallituksen esityksen sisältämä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetuttujen lakien voimaanpanosta (voimaanpanolaki) on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Voimaanpanolain 13 §:n 2 momentin nojalla järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupalveluista siirtyisi 1.1.2020

alkaen Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetulle kuntayhtymälle, jos pääkaupunkiseudun kunnat perustaisivat kuntayhtymän viimeistään 1.3.2019, ja muussa tapauksessa järjestämisvastuu olisi Uudenmaan maakunnalla. Voimaanpanolain olisi tultava voimaan hyvissä ajoin ennen 1.3.2019. Käsillä olevassa esityksessä alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 19 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen erikseen säädettävien tuen tai korvauksen maksamiseen mukaan lukien takaisinperintään liittyvien tehtävien järjestäminen jää avoimeksi. Kyseessä ovat ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen nykyisin hoitamat maksatustehtävät, joita koskien hallitus antaa erillisen hallituksen esityksen. Myös alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan lain 31 §:ssä tarkoitettujen kasvupalvelujen tukevien tietojärjestelmä ja alustapalvelujen tuottamista koskevien tehtävien järjestämistä koskeva ehdotus sisältyy samaan myöhemmin annettavaan hallituksen esitykseen.

Työttömyyden hoito TE-toimistoissa lakkaisi TE-toimistojen lakkauttamisen ja maakuntien perustamisen myötä. Työmarkkinatuen rahoitusvastuuta koskevat säännökset uudistettaisiin vastaamaan kuntien ja maakuntien välistä vastuunjaon ja vaikutusmahdollisuuksien muutosta hallituksen esityksellä laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta, joka on valmisteilla sosiaali- ja terveysministeriössä. Esitys on antamatta eduskunnalle, mutta sen on tarkoitus tulla voimaan maakuntien aloittaessa toimintansa 1.1.2020.

Ehdotuksella laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on myös liittymä lakiin asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jota koskeva uusi hallituksen esitys HE 16/2018 vp on vastikään annettu. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa laissa on hyödynnetty valinnanvapauslain 8 luvun mallin mukaista menettelyä maakunnan palvelutuotannon ehtojen hyväksymiseksi sekä ilmoittautumismenettelyssä ja ilmoittautuneiden palveluntuottajien hyväksymismenettelyssä. Valinnanvapauslain ja alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain tietynasteisesta yhdenmukaisuudesta voi olla hyötyä sosiaali- ja terveydenhuollon ja kasvupalvelujen integroimisessa ja asiakkaan sujuvan palveluprosessin järjestämisessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain soveltamisala*. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lakia sovellettaisiin 2 luvussa tarkoitettuun alueiden kehittämiseen eri hallinnonaloilla ja maakunnissa sekä tässä laissa tarkoitettujen kasvupalvelujen järjestämiseen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Lain 2 luku sisältäisi alueiden kehittämistä koskevat säädökset. Alueiden kehittäminen on laaja-alaista, ministeriöitä, maakuntia, kuntia ja muita alueiden kehittämisen toimijoita kuten järjestöjä, yrityksiä sekä korkeakouluja ja muita oppilaitoksia koskevaa, vuorovaikutukseen perustuvaa ja monitasoista toimintaa maan eri osien kehittämiseksi. Alueiden kehittämisen menettelyjä koskevia säännöksiä soveltavat laajasti eri hallinnonalat. Vakiintuneita aluekehittämiseen vaikuttavia yhteiskuntapolitiikan osa-alueita ovat elinkeinot ja työllisyys, maaseudun kehittäminen, hyvinvointi, osaaminen, kulttuuri, elinympäristö, saavutettavuus ja turvallisuus. Uusina alueiden kehittämisen osa-alueina tässä lakiehdotuksessa on esitetty kasvupalveluja, joihin sisältyy kotouttaminen. Valtioneuvoston aluekehittämistä koskeva päätös on jo usean hallituskauden ajan valmisteltu hallituskauden alussa ministeriöiden yhteistyönä. Päätös on aluekehittämisjärjestelmän keskeisin aluekehittämistä linjaava asiakirja. Laki korvaisi voimassaolevan lain alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014), lukuun ottamatta sellaisia lain säännöksiä, jotka on tarpeen säilyttää kuluvan Euroopan unionin rakennerahastokauden loppuun. Niiden voimassa oloa jatketaan tähän hallituksen esitykseen sisältyvässä voimaanpanolaissa. Uutta rakennerahasto-ohjelmakautta varten tarvittavat säännökset valmistellaan erikseen siinä vaiheessa kun uutta rakennerahasto-ohjelmakautta koskevista Euroopan unionin säännöksistä ja rahoituksesta on saatu riittävästi tietoa. Valmistelu tapahtuu laajassa yhteistyössä alueiden kehittämisen ja erityisesti rakennerahastotoimijoiden kanssa. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnoimat Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto, Euroopan maatalouden tukirahasto ja Euroopan meri- ja kalatalousrahasto eivät kuulu Euroopan unionin rakennerahastoihin.

Alueiden kehittämisen lisäksi lakia sovellettaisiin maakuntalaissa (/) tarkoitettujen maakuntien toiminnan järjestämiseen niille maakuntalain 6 §:n nojalla siirtyvien työ- ja elinkeinoministeriön tehtävien osalta, joita olisivat kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi järjestettävät palvelut (kasvupalvelut). Nämä kasvupalveluiksi määriteltävät palvelut tuotaisiin yhtenä kokonaisuutena aluekehittämisen osa-alueeksi ja niiden hyödyntäminen vahvistaisi aluekehittämisen resursseja sekä vaikuttavuutta.

Valtakunnallisista kasvupalveluista ja kuntien elinvoimatehtävistä ei ole tarpeen säätää tässä laissa, koska valtion ja kuntien toimiala on yleinen ja palvelut sekä niiden tuottamisen rakenteet, kuten kunnalliset ja seudulliset kehittämisyhtiöt, ovat jo olemassa. Kunnat tuottavat elinvoimapalveluja ja toteuttavat paikallista elinkeinopolitiikkaa yleisen toimivaltansa puitteissa. Lailla ei puututtaisi kuntien elinvoimatehtävän ja siihen liittyvien paikallisten palveluiden järjestämiseen. Maakunta päättäisi ainoastaan alueellisten maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä.

Ahvenanmaan maakunnan kansainvälisoikeudellisesti tunnustettu itsehallinnollinen asema on määritelty perustuslain 120 §:ssä ja sen perusteella annetussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Ahvenanmaan elinkeinopolitiikka mukaan lukien yritystuet ja työllisyyden hoito kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Maakunnalle kuuluu lainsäädäntövalta maakunnassa tapahtuvan kotoutumisen edistämisen osalta. Ahvenanmaan maakunta on myös itse säätänyt, mitä säännöksiä se soveltaa valtakunnan työttömyysturvalainsäädännöstä. Ahvenanmaan itsehallintolain tyhjentävästä lainsäädäntövallan jaosta seuraa, ettei valtakunnan laissa tule erikseen säätää lain sovellettavuudesta Ahvenanmaalla. Aluekehittämisen osalta lakia sovelletaan vain Manner-Suomen alueella.

2 §. *Määritelmät*. Pykälässä määriteltäisiin laissa käytettävät käsitteet. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan palveluntuottajalla tarkoitettaisiin yhteisöä, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa maakunnalle kasvupalveluja. Yhteisöjä ovat esimerkiksi osakeyhtiö, kommandiittiyhtiö, avoin yhtiö, osakeyhtiö, osuuskunta ja yhdistys. Tuottajana olevan yksityisen toimijan yhteisömuotoa ei rajoiteta lailla. Mikäli maakunta tuottaa kilpailutilanteessa kasvupalveluja, sen on perustettava tarkoitusta varten yhtiö, jonka omistajaohjauksen sijoittumisesta maakunnan organisaatioon maakunta päättää itse. Myös markkinaehtoisesti toimivat kuntien yhtiöt voisivat toimia maakunnassa kasvupalvelujen tuottajina. Palvelun valtakunnallisia tuottajia ei määriteltäisi laissa vaan tuottajina voisivat olla kaikki työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastot ja osakeyhtiöt, joilla on kasvupalveluun liittyviä tehtäviä.

Pykälän 2 kohdan mukaan alueella tarkoitettaisiin maakuntalain (/) 5 §:ssä tarkoitetun aluejaon mukaisia maakuntien alueita sekä valtakunnallisessa toiminnassa Manner-Suomen aluetta.

Pykälän 3 kohdan rakennerahasto-ohjelmalla tarkoitettaisiin Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -toimenpideohjelmaa ja Suomen takausohjelmaa kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi. Nämä ohjelmat ovat kansallisia rakennerahasto-ohjelmia, joita toteutetaan ja hallinnoidaan Suomessa.

Pykälän 4 kohdan yleisasetuksella tarkoitettaisiin Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1303/2013.

Pykälän 5 kohdan palvelukokonaisuudella tässä laissa tarkoitettaisiin asiakkaan tarpeen vaatimaa eri kasvupalveluista koostuvaa kokonaisuutta. Maakunnilla voisi olla myös laajempia eri hallinnonalojen palveluista rakennettuja kokonaisuuksia. Maakunnan palvelujen toimivuuden kannalta on tärkeää, että eri toimijoiden järjestämät palvelut tuotetaan ja tarjotaan siten, että niistä muodostuu asiakkaalle saumaton kokonaisuus.

Maakunnat voisivat omien erityispiirteidensä, aluekehitystilanteensa sekä asiakkaiden tarpeiden perustella tarjota haluamiaan kasvupalveluja ja niiden muodostamia palvelukokonaisuuksia. Maakunnalla on tämän lain nojalla laaja harkintavalta palvelukokonaisuuksien muodostamiseksi. Maakunta voi kilpailuttaessaan antaa palveluntuottajille mahdollisuus tuottaa innovatiivisia ratkaisuja, jos maakunta ei määrittele tarjouspyynnössään palveluprosesseja yksityiskohtaisesti. Yritystoimintaa ja yrittäjyyttä edistäviä palveluja voisivat olla yrittäjyyteen ja

yrityksen perustamiseen liittyvät palvelut, yrityksen liiketoiminnan kehittämiseen ja uudelleen järjestämiseen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvät palvelut ja työelämän laadun ja tuottavuuden edistämiseen liittyvät palvelut. Maakunta voisi tarjota eri palvelukanavien kautta monimuotoisia neuvonta- ja valmennuspalveluja henkilöille yritystoiminnan käynnistämiseksi ja yrityksille yritystoiminnan kehittämiseksi sekä yritystoiminnan murroskohdista selviytymisen tueksi omistusjärjestelyjen ja sukupolvenvaihdosten tai taloudellisten häiriöiden yhteydessä.

Yrittäjyyteen ja yrityksen perustamiseen liittyvillä palveluilla tavoiteltaisiin myönteisen yrittäjyysilmapiirin luomista ja uusien perustettavien yritysten määrän kasvattamista muun muassa itsensä työllistämistä tukemalla. Alkava yrittäjä voisi saada mm. neuvontaa ja valmennusta liikeidean kehittämiseen ja yritystoiminnan käynnistämiseen. Kohderyhminä olisivat yritystoiminnan käynnistämistä suunnittelevat henkilöt ja vähän aikaa toimineet yritykset (henkilö- ja yritysasiakas). Palvelut räätälöitäisiin asiakkaan tarpeen mukaan ja tarvittaessa asiakkaat ohjattaisiin valtakunnallisiin Team Finland -verkoston palveluihin.

Yrityksen liiketoiminnan kehittämiseen ja uudelleen järjestämiseen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvillä neuvonta- ja valmennuspalveluilla voitaisiin tavoitella yritysten kannattavan liiketoiminnan kehittymistä, kasvua ja kansainvälistymisen edistämistä sekä yritysten toimintaedellytysten parantamista. Asiakkaina olisivat toimivat yritykset (yritysasiakkaat). Palvelua voitaisiin tarjota myös digitaalisesti ja maksullisena palveluna. Palveluissa huomioitaisiin myös kansainvälisten osaajien asiantuntemuksen ja verkostojen kanavoituminen yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseksi.

Kehittämisen palvelut muodostuisivat monimuotoisista palveluista, joita tuotettaisiin usean eri palvelukanavan kautta. Palveluissa voitaisiin soveltaa enenevässä määrin asiakkaan valinnanvapautta. Kehittämisen palvelut räätälöitäisiin yritysten tarpeiden mukaan ja yhteen sovitettaisiin valtakunnallisiin palveluihin.

Maakunnan työelämän laadun ja tuottavuuden edistämiseen liittyvillä palveluilla voitaisiin auttaa yrityksiä toimimaan tuloksellisesti tukemalla yritysten toimintatapojen kehitystyötä. Tavoitteena olisi, että tulevaisuudessa yhä useammalla työpaikalla on uudistumista ja kehittämistä tukeva toimintakulttuuri ja johtaminen. Työelämän laadun ja tuottavuuden toimintojen tulisi keskittyä yleisen kehittämisen (liiketoiminta, johtaminen, henkilöstön osaaminen, monimuotoisuus, tuottavuus) lisäksi työorganisaatioiden kokonaisvaltaisen työhyvinvoinnin kehittämiseen. Palvelua voitaisiin tarjota myös digitaalisesti ja maksullisena palveluna. Työelämän laadun ja tuottavuuden palvelut räätälöitäisiin yritysten tarpeiden mukaan ja yhteen sovitettaisiin valtakunnallisten työelämän laadun ja tuottavuuden palvelujen kanssa.

Maakunta voisi luoda edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle ja innovaatiovetoiselle kasvulle, erityisesti uudelle liiketoiminnalle. Maakunta huomioisi alueensa korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien, tutkimuslaitosten, yritysten sekä kaupunkien ja kuntien tarpeet ja tavoitteet. Samalla maakunta loisi edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle tiiviissä yhteistyössä valtakunnallisten toimijoiden kuten Business Finlandin kanssa. Valtakunnallisella tasolla Business Finland tarjoaa yritysten ja tutkimuslaitosten käyttöön niiden sijainnista riippumatta innovaatiotoiminnan rahoitusta ja asiantuntemusta uuden liiketoiminnan kasvattamiseksi.

Maakunta voisi järjestää keksintöjen kehittämiseen tarvittavaa neuvontaa henkilöasiakkaille. Neuvontapalvelut voisivat sisältää keksintötoiminnan aktivoimisen, niiden edelleen kehittämi-

sen sekä kaupallistamiseen tarvittavan tuen. Henkilö- ja yritysasiakkaiden aktivoiminen innovaatiotoimintaan ja keksintöjen kaupallistamiseen tarvitsee maakunnallisesti toimivat neuvontapalvelut sekä vahvan linkityksen Business Finlandin valtakunnallisiin asiantuntija- ja rahoituspalveluihin. Maakuntien innovaatioihin ja keksintöihin liittyvät palvelut sekä henkilö- että yritysasiakkaalle voisivat olla pääosin aktivointia ja neuvontaa sekä niihin liittyvän informaation jakamista. Kasvupalvelussa olisivat mukana myös muut yrittäjyyden aloittamiseen liittyvät palvelut henkilöasiakkaille, joten tämä sopisi hyvin maakuntien tehtäviin. Yritysasiakkaiden liiketoimintaa kasvattavien keksintöjen kehittämiseen tarvittavan tuen tarjoaisi valtakunnallisesti Business Finland. Palvelut toteutettaisiin tiiviissä yhteistyössä sekä valtakunnallisten että kunnallisten toimijoiden kanssa.

Innovaatiotoiminnalla edistettäisiin maakunnan elinkeinorakenteen uudistumista etenkin aloittavien yritysten ja kotimarkkinayritysten kasvun edellytyksiä. Maakunnille osoitettujen ulkomaisten investointien edistämistehtävien toteuttamiseksi jokaisessa maakunnassa toimisi Team Finland kasvu- ja kansainvälistymiskoordinaattori. Koordinaattorin tehtävänä olisi ulkomaisten investointien edistämistyön lisäksi koordinoida kansainvälistymisen kokonaisuutta maakunnassa sekä järjestää ja hankkia maakunnalle osoitettujen tehtävien toteuttamiseksi niihin tarvittavia palvelukokonaisuuksia vetovoimaisen alueellisen toimintaympäristön aikaansaamiseksi. Ulkomaisten yritysten sijoittumista maakuntaan edistävät toimet tulisi valmistella yhteistyössä valtakunnallisten toimijoiden kanssa. Valtakunnallisilla toimenpiteillä ja rahoituksella tulisi puolestaan huolehtia profiloidun toimintaympäristön uudistamisesta eli siitä, miten Suomesta tehdään houkutteleva toimintaympäristö. Tässä yhteydessä huomioitaisiin myös kansainvälisten osaajien asiantuntemuksen ja innovaatiopotentiaalin kanavoituminen yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä innovaatioympäristöjen tueksi.

Maakunnan edellytysten luomiseen innovaatioiden kehittämiselle kuuluisivat yritysten välisen sekä yritysten ja eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen, käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta, IP-intensiivisen yritystoiminnan kehittäminen, uudentyyppiset ratkaisut/toimintamallit osaamisen siirtämiseksi ja tutkimustulosten hyödyntämiseksi (mukaan lukien uutta liiketoimintaa edistävät tutkimusinfrastruktuurit ja yrityskiihdyttämöt) sekä innovaatiotoiminnan edistäminen julkisten investointien, innovatiivisten julkisten hankintojen ja avoimen datan avulla.

Maakunta kehittäisi alueensa edellytysten luomista innovaatioiden kehittämiselle tiiviissä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja loisi osaltaan edellytyksiä innovaatiovetoiselle kasvulle. Kasvupalveluiden järjestämisessä tulisi ottaa huomioon se, että aineettoman tuotannon, luovan talouden ja muiden IP-intensiivisten alojen toimijat voisivat saada kasvupalveluita eri puolilla Suomea tasa-arvoisesti ja tasalaatuisesti.

Kansainvälistymisen palveluihin voisivat kuulua yritysten tukeminen kansainvälistymisen edistämiseksi sekä siihen liittyvät valtakunnallisten kasvupalvelujen käyttöä edistävät palvelut ja työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden tuki.

Yritysten kansainvälistymispalvelut voitaisiin toteuttaa pääosin valtakunnallisesti Team Finland -verkoston palveluina. Maakuntien kansainvälistymispalvelut tarkoittaisivat pääosin pk-yritysten vienti- ja kansainvälistymisvalmiuksien lisäämistä edistäviä palveluita ja rahoitusta sekä työntekijöiden kansainväliseen liikkuvuuden edistämiseen liittyviä toimia. Lisäksi maakunnat voisivat omalta osaltaan tukea Suomeen suuntautuvan ulkomaisen matkailun edistä-

mistä. Palvelut toteutettaisiin tiiviissä yhteistyössä sekä valtakunnallisen että kunnallisten toimijoiden kanssa.

Maakunnat voisivat erityisesti tuoda maakunnan yrityksille tietoa kansainvälisistä liiketoimintamahdollisuuksista, kumppanuuksista ja verkostoista hyödyntäen koko Team Finland -verkoston tietämystä sekä koordinoida maakunnallisten kasvupalveluiden sekä Team Finland -verkoston palveluiden rajapintaa yhteistyössä Team Finland -verkoston operatiivisesta johtamisesta ja kehittämisestä vastaavan Business Finlandin kanssa. Maakunnat voisivat myös toteuttaa yritysten kansainvälistymisen ja Suomeen suuntautuvan ulkomaisen matkailun edistämiseen liittyvää muuta viestintää ja tapahtumia, joiden tavoitteena olisi liiketoimintamahdollisuustietouden lisäksi välittää yritysten tueksi tietoa Team Finland -palveluista sekä aktivoida ja kannustaa yrityksiä hakemaan kasvua kansainvälistymällä. Lisäksi maakunnat voisivat laajemmin tukea kansainvälisen liiketoimintaosaamisen lisäämistä yrityksissä, kotimaan alueellisten Team Finland -verkostojen koordinointia, yritysasiakkaiden neuvontaa ja sparrausta sekä kansainvälistymisen kynnyksellä olevien yritysten ohjaamista valtakunnallisiin Team Finland -verkoston palveluihin. Maakunnat voisivat yhteistyössä valtakunnallisten Team Finlandin -verkoston palveluiden kanssa kanavoida kansainvälisten osaajien asiantuntemusta ja verkostoja alueen yritysten kasvun- ja kansainvälistymisen tueksi.

Työntekijöiden kansainvälisen liikkuvuuden edistämiseksi maakunnat voisivat järjestää Eurooppalaisen työnvälitysverkoston Euresin palveluja. Verkoston palveluiden avulla edistetään osaamisen kohtaantoa yli maarajojen tarjoten työnhakijoille kansainvälisiä työpaikkoja ja työantajille osaavaa kansainvälistä työvoimaa. Nämä palvelut järjestettäisiin keskitetysti työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimana. Tästä säädettäisiin ehdotetussa 39 §:ssä. Tämän lisäksi maakunnat voisivat järjestää muita työnhakijoille, työnantajille ja yrityksille suunnattuja kansainvälistä rekrytointia tukevia palveluita. Tällaisilla palveluilla voisi kattaa esimerkiksi lähtömaakoulutuksen, työpaikkasuomen ja -ruotsin, kansainvälisen työyhteisön valmennuksen työpaikalla ja ammattitaidon testauksen. Team Finland -maakuvaviestinnällä voitaisiin tukea kansainvälisen työvoiman houkuttelua.

Maakuntien yritysten kansainvälistymisen, Suomeen suuntautuvan ulkomaisen matkailun, ulkomaisten investointien ja työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden edistämisen toteuttamiseksi jokaisessa maakunnassa toimisi oma Team Finland kasvu- ja kansainvälistymiskoordinaattori. Koordinaattorin tehtävänä olisi koordinoida yrityksille tarjottavien kasvu- ja kansainvälistymispalvelujen kokonaisuutta sekä toimia linkkinä alueen yritysten ja valtakunnallisen Team Finland -verkoston välillä.

Pykälän 6 kohdassa määriteltäisiin kasvupalvelujen asiakkaat. Kasvupalvelujen asiakkaita olisivat luonnolliset henkilöt sekä oikeushenkilöt, joiden toiminta edistää taloudellista kasvua ja työllisyyttä, kasvupalveluihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa, alueiden elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämistä, kasvupalveluihin liittyvää koulutusta tai osaamisen kehittämistä taikka maahanmuuttajien kotoutumista. Toimija voi olla samaan aikaan sekä valtakunnallisen ja maakunnallisen kasvupalvelun asiakas. Palvelukokonaisuus saattaa muodostua esimerkiksi kansainvälistymispalveluissa niin, että asiakas ohjataan maakunnallisista kasvupalveista valtakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaaksi. Asiakas voisi hyödyntää myös minkä tahansa muun maakunnan maakunnallisia kasvupalveluita, esimerkiksi tilanteessa jossa asiakkaan olisi tarkoitus työllistyä siihen maakuntaan, josta palvelua hakee, tiettyä koulutusta tarjotaan vain tietyssä maakunnassa tai yrityspalvelu kehittää kyseisen maakunnan elinkeinotoimintaa. Asiakas ei kuitenkaan voi edellyttää maakunnalta tiettyä palvelua tai tapaa palvella,

sillä perusteella, että sitä tarjotaan jossain toisessa maakunnassa, jos kyseinen palvelu ei kuulu maakunnan palveluvalikoimaan. Perustuslainmukainen yhdenvertaisuus palveluihin on turvattu säätämällä 16 §:ssä niistä palveluista, joiden saatavuudesta maakunnan on ainakin vastattava. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden valtakunnallisista tavoitteista säädetään 21 §:ssä.

3 §. *Palvelujen kieli.* Pykälässä säädettäisiin palvelujen järjestämisessä käytettävästä kielestä. Pykälän mukaan maakunnan olisi järjestettävä palvelut siten, että jokaisella olisi oikeus käyttää sekä suomea että ruotsia.

Maakuntauudistuksen yhteydessä on linjattu, ettei tehtävien siirto valtiolta maakunnille saa heikentää kielellisiä oikeuksia. Kielellisiä oikeuksia koskevassa sääntelyssä on kysymys laissa turvatusta minimitasosta. Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaissa (423/2003) sekä maahanmuuttajien osalta laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Saamen kielilaissa (1086/2003) säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä.

Kielilaissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvella ja tiedottaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Velvoitteet kohdistuvat erityisesti kaksikielisiin kuntiin ja kuntayhtymiin. Kielilain 24 § velvoittaa yhtiön, joissa kaksikielisillä kunnilla tai erikielisillä kunnilla on määräämisvalta antamaan palveluja ja tiedottamaan suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Saamen kielilaissa säädetään vastaavat kielelliset oikeudet saamelaisille saamen kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa on jäsenenä edellä mainittuja kuntia. Viittomakielilain 3 §:n mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Viittomakielellä tarkoitetaan suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä.

Lisäksi kielilain 25 §:n mukaan tilanteessa, jossa julkinen hallintotehtävä on lailla tai lain nojalla säädetty yksityiselle, sitä koskee sen hoitaessa tätä tehtävää, mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta. Jos tehtävän vastaanottaja määräytyy viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka viranomaisen ja vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, viranomaisen on varmistettava, että tehtävää hoidettaessa annetaan tämän lain mukaista kielellistä palvelua. Tämä tulee myös varmistaa viranomaisen antaessa muun kuin julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi, jos tämän lain edellyttämän palvelutason ylläpitäminen sitä vaatii.

Kaksikielisen valtion viranomaisen on palveltava yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Toisin sanoen yksikielinen valtion viranomainen ei ole velvollinen palvelemaan yleisöä molemmilla kansalliskielillä. Sen sijaan se saa käyttää apunaan tulkkia, jos se ei pysty palvelemaan henkilöä tämän valitsemalla kielellä. Tulkin kutsumisesta on tällöin huolehdittava viran puolesta (HE 92/2002 vp, s. 71–72).

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 5 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos maahanmuuttaja ei osaa kielilain mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi tässä laissa tarkoitetussa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Viranomainen huolehtii mahdollisuuksien mukaan tulkitsemisesta ja kääntämisestä

myös muussa maahanmuuttajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa. Asia voidaan 2 momentin mukaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän.

2 luku Alueiden kehittäminen

4 §. *Alueiden kehittämisen tavoitteet*. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, että alueiden kehittäminen on ministeriöiden, maakuntien, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa laaja-alaista ja monitasoista toimintaa maan eri alueiden kehittämiseksi. Aluekehittämisen näkökulma sisältää eri hallinnonalojen ja maakuntien tavoitteiden ja toimien tarkastelemisen kokonaisuutena sekä valtakunnallisesta että alueiden näkökulmasta. Se sisältää sekä erityiset aluekehittämisen toimet ja resurssit että näkökulman siitä, että yhteiskunnallisella päätöksenteolla on vaikutuksia aluekehittämiseen.

Pykälän 2 momentin mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena olisi:
1) vahvistaa alueiden uudistumista, tasapainoista kehittymistä, kilpailukykyä sekä talouden kestävää kasvua;
2) vahvistaa ja monipuolistaa kestävällä tavalla alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa;
3) edistää kestävää työllisyyttä sekä väestön hyvinvointia, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista;
4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestävällä tavalla;
5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; ja
6) parantaa elinympäristön laatua, kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä saavutettavuutta.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman ja aluekehittämispäätöksen yhtenä painopisteenä on elinvoiman vahvistaminen ja kasvun lisääminen. Siksi aluekehittämisen tavoitteita tarkennettiin viimeksi pääministeri Sipilän hallitusohjelman ja valtioneuvoston keväällä 2016 hyväksymän aluekehittämispäätöksen perusteella vuonna 2016 (HE 54/2016). Tarkistuksessa korostettiin alueiden uudistumista sekä tavoitetta vahvistaa ja monipuolistaa alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta. Muutoin alueiden kehittämisen tavoitteet vastaavat alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 4 pykälän tavoitteita. Seuraavan kerran tavoitteiden tarkistaminen tulee ajankohtaiseksi seuraavien eduskuntavaalien jälkeen uuden hallitusohjelman perusteella vuonna 2019. Aluekehittämisen tavoitteita tarkennetaan käytännön toiminnan tasolle ja toteutetaan valtakunnallisissa ja maakuntien aluekehittämiseen liittyvissä päätöksissä ja ohjelmissa.

Pykälän 2 momentin 1 kohdassa ensimmäiseksi tavoitteeksi ehdotetaan alueiden uudistumisen vahvistamista, tasapainoista kehittymistä, kilpailukykyä sekä talouden kestävää kasvua kaikilla alueilla. Alueiden uudistuminen ja erityisesti tasapainoinen kehittäminen niiden erityispiirteet huomioon ottaen on ollut jo pitkään aluekehittämisen tavoitteena. Suomen kansantalous ja yritykset toimivat kansainvälisessä ympäristössä. Olennaista on uuden kestävään kehitykseen perustuvan kasvun aikaansaaminen elinkeinorakennetta monipuolistamalla ja uudistamalla. Aluekehittämiseen käytettävien voimavarojen vähentyessä on eri toimenpiteiden vaikuttavuutta parannettava. Tärkeää on myös parantaa yrittäjyyteen ja yritystoimintaan liittyviä toimintaedellytyksiä. Tämä edellyttää uudenlaisia yhteistyömuotoja, alueiden toimijoiden kansainvälistä ja kansallista verkottumista sekä Suomen kilpailukyvyn kannalta keskeisten vahvuuksien

parempaa hyödyntämistä. Suurten kaupunkiseutujen rooli kansallisen innovaatiostrategian toteuttajina ja innovaatioiden kasvualustoina on keskeinen. Alueiden kilpailukykyä lisääviä tekijöitä ovat muun muassa tuottavuus, inhimillinen pääoma, innovatiivisuus sekä alueen saavutettavuus.

Toiseksi tavoitteeksi esitetään alueiden elinvoiman ja kasvua tukevan elinkeinorakenteen vahvistamista ja monipuolistamista kestävällä tavalla sekä taloudellisen tasapainon edistämistä. Palvelujen merkitys on kasvanut voimakkaasti. Myös muita uusia kuten bio- ja cleantech -toimintaan, hyvinvointiin, kulttuuriin, luoviin aloihin, matkailuun ja ympäristöön liittyviä kasvavia aloja on tuettava Suomen elinkeinorakenteen vahvistamiseksi ja monipuolistamiseksi. Taloudelliseen tasapainoon pyritään edistämällä talouden, työllisyyden ja yritystoiminnan vakaata kehitystä. Kestävä kehittäminen on kaikessa toiminnassa lähtökohtana. Kestävään kehitykseen kuuluvat ekologinen, sosiaalinen, kulttuurinen ja taloudellinen kestävyys.

Kolmanneksi tavoitteeksi esitetään kestävää työllisyyden sekä väestön hyvinvoinnin, osaamisen, yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen osallisuuden sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä. Kestävään työllisyyteen pyritään vakauttamalla työvoiman kysyntää ja tarjontaa. Monipuolisella ja korkeatasoisella koulutuksella luodaan edellytyksiä osaamisen, innovatiivisuuden, luovuuden ja uudistumisen vahvistamiselle. Elinkeinorakenteen uudistumisen aiheuttamat muutokset osaamisen laadulle että määrälle asettavat koulutuksen järjestämiselle suuria vaatimuksia. Tämän vuoksi on tärkeää vahvistaa koulutuksen järjestämisestä vastaavien ja alueiden viranomaisten, yliopistojen ja muiden oppilaitosten sekä yrityselämän välistä yhteistyötä. Koulutustarpeiden ennakointi on entistä merkittävämmässä asemassa. Aluekehittämisen kaikkien toimien tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta ja syrjäytymistä sekä edistää kaikkien oikeutta osallistua, kehittyä ja saada palveluita. Erilaisuuteen perustuva monimuotoisuus olisi nähtävä hyödynnettävissä olevana voimavarana. Sosiaaliseen osallisuuteen kuuluu yhteisöön osallistuminen ja siinä osallisena eläminen. Sosiaalinen osallisuus aluekehittämisen tavoitteena tarkoittaa muun muassa osallisuutta työelämään. Sosiaalisen osallisuuden kääntöpuolena on sosiaalinen syrjäytyminen. Syrjäytymisellä tarkoitetaan yhteisöllisen toiminnan ulkopuolelle joutumista. Osallisuuden lisääminen voi olla sekä yksilön aktivointia että yhteisöllisen osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuuksien lisäämistä.

Maahanmuuttajien kotouttamisen tarkoituksena on edistää maahanmuuttajien yhdenvertaista osallisuutta yhteiskunnan eri osa-aluilla sekä vahvistaa maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämistä elinvoimatekijänä. Osana kotoutumista edistetään myös kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamista. Kotouttaminen sisältää eri viranomaisten ja kolmannen sektorin aktiivisia toimia, kuten suomen tai ruotsin kielen opetusta, aktiivisia työllistymistä ja osaamisen kehittämistä tukevia toimia samoin terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä.

Neljäntenä tavoitteena olisi vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestävällä tavalla. Alueen kehittyneisyyseroja vähentäviä toimenpiteitä voisivat olla alueen infrastruktuurin, erilaisten palvelujen saatavuuden ja riittävien tieto- ja liikenneyhteyksien turvaaminen. Myös alueelle sopivan yritystoiminnan kehittäminen ja tarvittavan koulutuksen tarjoaminen ovat keskeisiä keinoja alueiden välisten kehityserojen pienentämiseksi. Alueilla, jotka ovat jääneet tai jäämässä jälkeen muun maan kehityksestä, vaikeimpia ongelmia ovat työttömyys ja syrjäytyminen. Erilaisten voimavarojen käyttöönottoa tulee tehostaa.

Viidentenä tavoitteena olisi parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria. Alueet ovat erilaisia ja tuloksekkainta alueen kehittämistä on tunnistaa kunkin alueen omat vahvuudet ja vahvuusalueisiin perustuva erikoistuminen. Alueen erikoistuessa sellaiseen osaamiseen ja osaamisen hyödyntämiseen, johon sillä on elinkeinorakenteensa ja edellytystensä perusteella kasvupohjaa, se vahvistaa kilpailukykyään.

Kuudenneksi tavoitteeksi ehdotetaan elinympäristön laadun parantamista ja kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta ja saavutettavuutta. Elinympäristö muodostuu rakennetusta ja luonnonympäristöstä. Elinympäristöön kuuluvat myös sosiaaliset ja toiminnalliset, elämän laatuun ja elinolosuhteisiin vaikuttavat tekijät. Laadukas elinympäristö muodostaa kokonaisuuden, jossa eri väestöryhmillä on mahdollisuus jokapäiväisen elämänsä sujuvaan järjestämiseen, asumiseen, työssäkäyntiin, palveluiden käyttämiseen ja harrastuksiin, ulkoiluun sekä myös yksityisyyteen. Elinympäristöön vaikutetaan muun muassa kaavoituksella ja rakentamisen ohjauksella. Alueen saavutettavuutta edistetään alueen infrastruktuurin, erilaisten palvelujen saatavuuden ja riittävien tieto- ja liikenneyhteyksien turvaamisella sekä logistiikan kehittämisellä.

5 §. *Vastuu alueiden kehittämisestä*. Pykälässä määriteltäisiin kokoavasti alueiden kehittämisen vastuu ja siihen liittyvät keskeiset tehtävät. Pykälän 1 momentin mukaan vastuu alueiden kehittämisestä on maakunnilla ja kunnilla alueillaan. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin alueiden kehittämisestä vastaavat toimijat. Valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä kuten nykyisin. Alueiden kehittäminen ja aluekehittämisviranomaisen tehtävät kuuluisivat maakuntalakia koskevan ehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnalle. Maakunnan alueiden kehittämisvastuulla tarkoitetaan tässä laissa maakunnan aluekehittämisviranomaisen tehtäviä sekä maakunnallisen tason aluekehittämistyötä.

Aluekehittämisviranomaisen tehtävillä tarkoitetaan kaikkia nykyisiä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetussa laissa maakuntien liitoille osoitettuja tehtäviä. Maakunnalle kuuluisi lisäksi myös sellaisia alueiden kehittämisen kokonaisuuteen kuuluvia tehtäviä, joista osa on kuulunut maakuntien liittojen aluekehittämisviranomaisen tehtävään ja osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) elinkeinojen kehittämistehtävään. Tällaisia ovat muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön maakuntalain 6 §:n kohdan 9 mukainen alueiden elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämiseen ja rahoittamiseen liittyvän koulutuksen ja osaamisen kehittäminen sekä kulttuurin edistäminen.

Koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä tarkoitetaan maakunnassa erityisesti elinikäistä ohjausta ja elinikäisen ohjauksen palvelujen koordinointia. Elinikäisellä ohjauksella vaikutetaan työllistymisen kannalta tärkeän osaamisen hankkimisen sekä koulutus ja työurien rakentamiseen, vähennetään koulukeskeytyksiä, nopeutetaan työhön siirtymistä, pidennetään työuria sekä parannetaan kansalaisten osallisuutta. Kulttuurin edistämisellä tarkoitetaan toimia, joilla maakunnassa edistetään aineettoman tuotannon syntymistä, kasvun ja jakelun edellytyksiä sekä niiden monipuolista kehittymistä ja kulttuurin matkailullista tuotteistamista. Kulttuuria edistävät toimet liittyvät pyrkimykseen vahvistaa luovan talouden kehittymisen edellytyksiä maakunnassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla alueiden kehittämisen työkalut ovat pitkälti opetus- ja kulttuuriministeriön ohjauksessa, erityisesti hallinnonalan toimijoiden kuten korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien ohjaus.

Pykäläehdotuksen mukaan aluekehittämisviranomaisen tulisi tehdä yhteistyötä alueen kuntien kanssa. Koska alueiden kehittäminen on monimuotoista eri toimijoiden sekä kansallisella,

alueellisella ja paikallisella tasolla tehtävää työtä, laissa todettaisiin, että kunnat vastaavat edelleen oman alueensa kehittämisestä. Säännös olisi informaatioluonteinen. Kunnat hoitavat monia alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä osa-alueita kuten elinvoimaan ja fyysiseen toimintaympäristöön, kulttuuriin, koulutukseen ja muuhun paikalliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Maakunta yhteen sovittaa näitä tehtäviä maakunnan alueen kokonaisuuden kehittämiseksi.

Myös erilaisilla kuntien yhteistyöorganisaatioilla voi olla alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä, ja niiden asiantuntevuus on tärkeää huomioida. Kunnat delegoivat usein merkittäviäkin aluekehittämisensä kokonaisuuteen liittyviä tehtäviä esimerkiksi kuntien kehittämisyhtiöille. Kunnat ovat myös Euroopan unionin lainsäädännön mukaan keskeisiä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kumppaneita.

Pykälän 2 momentin perusteella työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi valtakunnallisesti alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003 sellaisena kuin se on ohjesäännössä 905/2009) mukaan työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu alueiden kehittäminen. Alueiden kehittäminen on luonteeltaan laaja-alaista sekä sisällöltään että toimijoiltaan, joten työ- ja elinkeinoministeriön keskeisenä tehtävänä on alueiden kehittämiseen liittyvien asioiden yhteensovittaminen ja yhteistyön koordinointi. Yhteistyötä tehdään muun muassa ministeriöiden, maakuntien, kuntien, järjestöjen, korkeakoulujen, ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja tutkimuslaitosten kanssa, kuten nykyisin. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi keskeisten aluekehittämiseen liittyvien asiakirjojen valmistelusta yhteistyössä muiden alueiden kehittämisen toimijoiden kanssa. Esimerkiksi valtioneuvoston hallituskaudeksi laadittavat valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet laaditaan yhteistyössä ministeriöiden kanssa ja valmistelussa kuullaan laajasti maakuntia sekä muita aluekehittämisen kannalta keskeisiä tahoja. Aluekehittämisestä ja sen toteuttamisesta vastaisivat oman hallinnonalansa osalta kaikki ministeriöt, erityisesti valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja ympäristöministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi myös kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelusta kumppanuudessa ja yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien sekä muiden alueiden kehittämisen tai muutoin ohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Suomen kannat EU:n koheesiopolitiikassa linjataan hallituksen EU-asioita käsittelevässä ministerivaliokunnassa. Ministerivaliokunnalle asiat valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa EU-asiain komitean jaostossa 4 (alue- ja rakennepolitiikka), jossa ministeriöiden lisäksi maakunnat ja sosiaali- ja talouselämää edustavat järjestöt ovat keskeisesti mukana.

Rakennerahastoja koskevat tehtävät koskevat ohjelmakautta 2014–2020. Vuonna 2021 alkavaa ohjelmakautta varten työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee yhteistyössä kansalliset rakennerahasto-ohjelmat huomioiden maakuntien itsehallinto. Tarkemmin asiasta säädetään, kun ohjelmakauden lähtökohdat tarkentuvat Euroopan unionin tasolla.

Pykälän 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi jäsenvaltiolle kuuluvasta vastuusta rakennerahasto-ohjelmassa, Euroopan unionin ulkorajayhteistyön ja Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa sekä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston osalta. Lisäksi ehdotetaan, että maakunnat vastaisivat alueitaan koskevien rakennerahasto-ohjelmaehdotusten laatimisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi kansalliset ehdotukset valtioneuvoston käsittelyä varten maakuntien, ministeriöiden ja muiden alueiden kehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa yleisasetuksen 5 artiklan mukaisessa kumppanuudessa.

Pykälän 4 momentin perusteella työ- ja elinkeinoministeriö hoitaisi rahasto-ohjelman kansallisia hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtäviä siltä osin kuin niitä ei ole siirretty välittävien toimielimien tehtäviksi. Ministeriö sovittaisi yhteen maakuntien aluekehittämistehtävään liittyvien maakuntaohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa. Ministeriön tehtävä rajoittuisi kuitenkin vain menettelyiden ja aikataulujen ja muiden käytännön asioiden yhteensovittamiseen ei esimerkiksi maakuntaohjelmien varsinaisiin sisältöihin.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että maakunnat vastaisivat alueellaan aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja maakunnan yleisestä kehittämisestä sekä siihen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä ja yhteistyöstä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien ja muiden kuntien, korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien kanssa sekä tarvittaessa muiden maakuntien kanssa. Maakunta kehittäisi alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet. Maakunta vastaisi myös alueellisesta ennakoinnista ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta niin, että ennakointiin käytettävät resurssit hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti.

Maakunnan tehtävä vastata aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta liittyy pykälän 1 momentin mukaiseen maakunnan aluekehittämisviranomaisen tehtävään. Aluekehittämisviranomaisen tehtävä on tarkoitettu tulkittavan laajasti. Osin tehtävistä säädetään tässä laissa. Lisäksi aluekehittämisviranomaisen tehtävään sisältyy vastuu kehittää aluettaan sen omista lähtökohdistaan sen mukaan kuin se katsotaan tarpeelliseksi. Alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät ovat monipuolisia ja niitä ovat toteuttamassa useat eri tahot. Tämän vuoksi on tärkeää, että kehittämistyötä tehdään yhdessä eri toimijoiden kanssa. Keskeisiä toimijoita ovat kunnat, valtion viranomaiset ja erilaiset järjestöt sekä alueen yrittäjät. Myös kansainväliset toimijat voivat olla merkittäviä kumppaneita. Yhteistyökumppanit määräytyisivät kuitenkin käsiteltävän asian mukaan, esimerkiksi kaupunkien ja maaseudun paikallisesta kehittämisestä vastaavat organisaatiot ovat kuntien ohella merkittäviä paikallisen toiminnan kehittäjiä. Maakunnan keskuskaupunkien vaikutus maakunnan elinkeinoelämään on keskeinen ja maakunnan ja keskuskaupungin yhteistyö on välttämätöntä molempien osapuolten tehtävien hoitamiseksi. Koska maakunnan kehitys perustuu paljolti siihen, että koulutuksen suunnittelussa huomioidaan myös alueen tarpeet, on yhteistyö korkeakoulujen, ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja muiden oppilaitosten kanssa tärkeää. Lapin maakunnassa yhteistyön saamelaiskäräjien kanssa olisi oltava sillä tavoin säännönmukaista, että saamelaiskäräjillä olisi perustuslain mukainen mahdollisuus vaikuttaa omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeviin asioihin. Momentissa esitetty maakunnan tehtävä kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä perustuu käytännössä alueen kehityksen ennakointiin, seuraamiseen ja arviointiin sekä näiden perusteella tehtäviin strategisiin valintoihin ja toimenpiteisiin. Pykälän mukaan kehittämistyössä tulee ottaa huomioon erityisesti kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet, mutta globaalissa maailmantaloudessa maakunnan kehitykseen vaikuttaa, pystyykö se tukemaan yritysten verkostoitumista ja kilpailukykyä sekä kansallisilla että kansainvälisillä markkinoilla. Momentin mukaan alueellinen ennakointi ja siihen liittyvä yhteensovittaminen kuuluisi maakunnan tehtävään. Alueellinen ennakointityö on aikaisemmin ollut jakautunut muun muassa maakuntien liittojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välillä, jota liitot ovat sitten sovittaneet yhteen. Maakuntien liittojen ja ELY-keskusten alueellisten ennakointitehtävien kokoaminen maakunnan tehtäväksi antaisivat jatkossa hyvät puitteet alueellisen ennakointityön selkeytymiselle ja sisällön monipuolistumiselle. Maakuntalain 6 pykälän 10 kohdassa maakunnan tehtäväksi on määrätty lisäksi alueellinen koulutustarpeiden ennakointi.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin alueiden kehittämiseen liittyvien ohjelmien seurannasta ja arvioinnista. Pääperiaatteena on, että ohjelmia laadittaessa sovitaan ohjelmien keskeisistä tavoitteista ja tavoitelluista tuloksista sekä indikaattoreista, joilla saavutuksia mitataan. Ohjelman laatimisesta vastaava taho vastaisi arvioinnin ja seurannan käytännön järjestämisestä ja siitä, että arviointi ja seuranta on riittävää. Euroopan unionin rakennerahastoista rahoitettavissa ohjelmissa noudatetaan lisäksi Euroopan unionin lainsäädäntöä.

6 §. *Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman hallinnointi*. Pykälässä säädettäisiin rakennerahasto-ohjelman hallinnoinnista. Voimassa olevassa lainsäädännössä olevat Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmia koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännöksiin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö toimisi rakennerahasto-ohjelman hallinto- ja todentamisviranomaisena. Näistä tehtävistä säädetään pääosin Euroopan unionin lainsäädännössä, tässä laissa tai alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa (/).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtiovarainministeriön valtionvarain controller -toiminnon yhteydessä toimiva tarkastusviranomainen hoitaisi tarkastusviranomaiselle Euroopan unionin lainsäädännössä sekä tässä laissa ja alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa säädetyt tehtävät. Se vastaisi myös yleisasetuksen 124 artiklan 2 kohdan mukaisen riippumattoman tarkastusviranomaisen tehtävistä.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin välittävän toimielimen tehtävät yleisellä tasolla. Näitä ovat tuen myöntäminen, maksaminen ja seurantaan liittyvät tehtävät. Tarkemmin niistä säädettäisiin alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa.

Pykälän 4 momentissa nimettäisiin välittävät toimielimet, joita olisivat maakunnat, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Innovaatiorahoituskeskus Business Finland, jonka nimiseksi valtion viranomaiseksi (rahoituskeskus) aikaisempi Innovaatiorahoituskeskus Tekes muuttui vuoden 2018 alussa. Välittävien toimielinten tulee täyttää niille Euroopan unionin ja muualla kansallisessa lainsäädännössä asetetut edellytykset ennen kuin ne voivat toimia välittävän toimielimen tehtävässä.

Pykälän 5 momentissa esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen, todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävistä sekä välittäville toimielimille asetettavista edellytyksistä ja tehtävistä.

7 §. *Euroopan globalisaatiorahasto*. Euroopan globalisaatiorahaston tarkoituksena on tukea globalisaation tai maailman laajuisen talouskriisin vuoksi työttömäksi joutuneita työntekijöitä. Euroopan globalisaatiorahastosta myönnetään tukea maailmankaupan huomattavien rakenteellisten muutosten välittömänä seurauksena työttömiksi jääneiden eurooppalaisten työntekijöiden integroimiseksi takaisin työelämään, tarkoituksena löytää uusi pysyvä työpaikka.

Euroopan globalisaatiorahasto (EGR) perustettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1927/2006 1 päivästä tammikuuta 2007 31 päivään joulukuuta 2013 ulottuvan monivuotisen rahoituskehyksen ajaksi. Asetuksen soveltamisalaa laajennettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 546/2009 osana Euroopan talouden elvytyssuunnitelmaa. Nyt Euroopan globalisaatiorahastosta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:0 1309/2013, jolla kumottiin edellä mainitut aiemmat asetukset. Asetusta

sovelletaan jäsenvaltioiden esittämiin hakemuksiin Euroopan globalisaatiorahaston rahoitustuen myöntämiseksi asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisille kohteille. Asetuksen 21 artiklan mukaan jäsenvaltio vastaa ensisijaisesti Euroopan globalisaatiorahaston tukemien toimien hallinnoinnista ja näiden toimien varainhoidon valvonnasta. Jäsenvaltion on nimettävä hallinnosta vastaava taho sekä valvonnasta vastaava taho siten kuin varainhoitoasetuksen 59 artiklan 3 kohdassa tarkemmin säädetään. Näiden nimettyjen elinten on otettava käyttöön vaikuttava ja tehokas valvontajärjestelmä ja varmistettava sen toiminta. Nimettyjen elinten on käytettävä sellaista kirjanpitojärjestelmää, joka tuottaa järjestelmällistä, täydellistä ja luotettavaa tietoa oikea-aikaisesti. Lisäksi näiden nimettyjen elinten tulee antaa varainhoitoasetuksen 59 artiklan 5 kohdassa luetellut tiedot sekä varmistettava varainhoitoasetuksen 35 artiklan 2 kohdan mukainen tietojen jälkikäteinen julkistaminen. Nimetyissä elimissä on huolehdittava, että tulojen ja menojen hyväksyminen on työjärjestyksessä määritelty vain tietyille henkilöille. Työjärjestyksessä on määriteltävä, jos sallitaan näiden hyväksyjien siirtää hyväksymisvaltuuttaan. Rahaston hallinnoinnista vastaavaksi elimeksi työ- ja elinkeinoministeriössä nimetään alueet ja kasvupalvelut -osasto ja valvonnasta vastaavaksi tahoksi työ- ja elinkeinoministeriön sisäinen tarkastus. Nämä nimeämiset tullaan kirjaamaan ministeriön työjärjestykseen. Pykälän 3 momentin mukaan globalisaatiorahaston tuen saajia olisivat maakunnat, joiden tulisi käyttää varoja siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä tarkemmin säädetään.

8 §. *Alueiden uudistumisen neuvottelukunta*. Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimisi alueiden uudistumisen neuvottelukunta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan sen tehtävänä olisi sovittaa yhteen ja linjata omalta osaltaan alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta sekä edistää siihen liittyen alueiden kehittämistä keskeisesti vaikuttavien osa-alueiden – kasvupalvelujen mukaan lukien kotoutumisen, maaseudun kehittämisen, hyvinvoinnin, osaamisen, kulttuurin, elinympäristön sekä saavutettavuuden ja turvallisuuden - strategisten linjausten toteuttamista sekä lisäksi 2 kohdan mukaan edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Näillä tarkoitetaan erityisesti alueiden kehittämisen kannalta keskeisiä ministeriöitä sekä maakuntia ja muita tahoja. Neuvottelukunnan linjaukset eivät olisi oikeudellisesti sitovia. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan neuvottelukunta kokoaisi ja välittäisi tietoa alueiden kehityksen tilasta ja kehittämistarpeista. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi seurata ja ennakoida alueiden kehitystä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Lisäksi 4 kohdan mukaan lainsäädännön yhteensovittamiseksi sekä normien purkamiseksi neuvottelukunta käsittelisi myös alueiden kehittämiseen liittyviä keskeisiä uudistuksia. Uudistusten käsittelemisellä tarkoitetaan, että neuvottelukunta saisi tiedoksi eri toimijoiden valmistelemia alueiden kehittämiseen vaikuttavia uudistuksia, keskustelisi niistä ja eri toimijat edistäisivät osaltaan niiden toimeenpanoa. Maakuntalain 14 §:ssä on tarkoitus säätää maakuntatalouden neuvottelukunnasta, joka kokoontuisi julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä sekä tarvittaessa. Tämän lisäksi tarvittaisiin kuitenkin poikkihallinnollinen neuvottelukunta, joka mahdollistaisi laaja-alaisen aluekehittämisen (ml. kasvupalvelujen) strategisen tason kehitystyön, johon voivat osallistua keskushallinnon ja maakuntien lisäksi myös järjestöjen edustajia.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto asettaisi neuvottelukunnan ja nimeäisi sen puheenjohtajan. Työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi neuvottelukunnan jäsenistön muutoksista. Neuvottelukunta voisi asettaa jaostoja käsittelemään esimerkiksi tarkempaa valmistelua vaativia aiheita, kuten uuteen rakennerahastokauteen tai kasvupalvelujen kehittämiseen liittyviä asioita. Koska neuvottelukunnan tarkoitus on olla eri hallinnonalojen ja maakuntien välinen yhteistyöelin, on perusteltua, että sen nimittäisi valtioneuvoston yleisistunto. Neuvottelukun-

nalla ei ole itsenäistä päätösvaltaa, mutta se on merkittävä yhteistyömuoto uudessa hallintorakenteessa.

Pykälän 3 momentissa olisi neuvottelukuntaa koskeva asetuksenantovaltuus. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta sekä säätää tarkemmin 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä.

9 §. *Maakunnan yhteistyöryhmä*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnassa tulee olla 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun aluekehittämispäätöksen, maakuntastrategian ja maakuntaohjelman, alueen kehittämiseen vaikuttavien muiden suunnitelmien ja sopimusten sekä kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamisen ohjelmien toimeenpanon strategisesta yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmän keskeisenä tehtävänä olisi lisäksi toimia yleisasetuksen 5 artiklan mukaisena kumppanuuselimenä. Myös jäsenistön kokoonpanoon sovelletaan yleisasetuksen 5 artiklan säännöksiä. Maakunnan tulee huolehtia siitä, että maakunnan yhteistyöryhmän toiminnan ja päätösten valmistelussa on varmistettu riittävä asiantuntemus eri hallinnonalojen toimintojen ja kumppaneiden osalta.

Pykälän mukaan yhteistyöryhmän ja sen jaoston jäseneen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta sekä vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Koska maakunnan yhteistyöryhmän tehtäviin kuuluu julkista valtaa sisältäviä tehtäviä, sen toimintaan sovelletaan lisäksi hallinnon yleislakeja. Selkeyden vuoksi säädettäisiin myös siitä, että maakuntaan pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö voidaan valita yhteistyöryhmän jäseneksi. Osa maakunnan yhteistyöryhmää koskevista säännöksistä esitetään laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanolain 3 pykälän 1 momentin 1 ja 3 kohdissa jäävän voimaan rakennerahastokauden loppuun saakka.

10 §. *Alueiden kehittämisen painopisteet ja maakuntaohjelma.* Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Työ- ja elinkeinoministeriön olisi aloitettava aluekehittämispäätöksen valmistelu, kun hallitus vaihtuu. Aluekehittämispäätös valmisteltaisiin poikkihallinnollisesti eri ministeriöiden kanssa. Valmistelumenettelyyn kuuluisivat myös laajemmat sidosryhmäkuulemiset. Kukin hallitus voisi tarkistaa oman hallituskautensa aikana painopisteet tarvittaessa esimerkiksi hallituksen strategian tarkistamisen perusteella.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta laatisi maakuntalain 35 §:ssä säädetyn maakuntastrategiaan pitkän aikavälin tavoitteiden lisäksi maakuntaohjelman, joka tarkentaisi maakunnan aluekehittämiseen liittyvien tehtävien toimeenpanoa lähivuosina. Maakuntaohjelman hyväksyisi maakuntavaltuusto, kuten se hyväksyy maakuntastrategian. Maakuntaohjelma valmisteltaisiin yhteistyössä kuntien, muiden maakunnan viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Lapin maakunnassa saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelisi saamelaiskäräjät. Maakuntastrategiaa tarkentavan maakuntaohjelman laatiminen on osa aluekehittämistehtävää, josta maakunta vastaa. Maakuntaohjelmassa kuvattaisiin maakuntastrategiaa tarkemmin niitä tavoitteita ja painopisteitä, joilla eri viranomaiset ja muut tahot kehittäisivät aluetta lähivuosien aikana. Valtakunnallisen alueiden kehittämisen kokonaisuuden kannalta olisi tärkeää, että maakuntaohjelmassa tarkasteltaisiin alueen kehittämiseen keskeisesti vaikuttavia osa-alueita kuten kasvupalvelujen, maaseudun, hyvinvoinnin, osaamisen, kulttuurin, elinympäristön, saavutettavuuden ja turvallisuuden kehittämistä maakunnassa. Maakuntaohjelmamenettely edistäisi maakunnan toimijoiden välistä yhteistyötä. Tarkoitukse-

na on, että maakuntaohjelmalla vaikutettaisiin maakunnan alueella toimivien viranomaisten toimenpiteisiin. Maakuntaohjelma on osa aluekehittämisjärjestelmää ja sen laatimisesta, sisällöstä ja toimeenpanosta päättää maakunta.

Pykälän 3 momentissa esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä aluekehittämispäätöksen valmistelusta ja sisällöstä.

11 §. *Alueiden kehittämisen keskustelut*. Pykälän 1 momentin mukaan valtio ja maakunnat keskustelisivat vuosittain alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimeenpanosta. Keskusteluihin voitaisiin kutsua myös muita osallistujia. Keskustelut tukisivat valtion ja maakuntien alueiden kehittämisen yhteistyöprosessia sekä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettuja neuvotteluja. Keskustelujen sisältö, laajuus ja eri hallinnonalojen osallistuminen voisi vaihdella eri vuosina. Hallituksen vaihtuessa keskustelut olisivat laajemmat ja niihin liittyisi aluekehittämispäätöksen valmistelu. Kyse olisi valmistavasta kumppanuusmenettelystä, jossa ei tehdä sitovia ratkaisuja tai päätöksiä. Keskustelujen pohjana käytettäisiin muun muassa aluekehittämisen valtakunnallista ja maakuntakohtaista tilannetta, hallitusohjelmaa, hallituksen aluekehittämispäätöstä, ministeriöiden aluekehittämiseen vaikuttavia keskeisiä strategioita sekä maakuntastrategiaa ja -ohjelmaa. Keskustelut koskisivat horisontaalisia teemoja, jotka nousevat maakuntien ja eri hallinnonalojen esiin nostamiin aluekehittämiseen keskeisesti vaikuttavista osa-alueista (kasvupalvelut mukaan lukien kotouttaminen, maaseudun kehittäminen, hyvinvointi, osaaminen, kulttuuri, elinympäristö, saavutettavuus ja turvallisuus) ja joita käsitellään aluekehittämispäätöksessä ja aluekehityksen tilannekuvassa. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoisi keskustelujen valmistelua ja johtopäätösten laatimista. Johtopäätökset toimisivat osaltaan maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettujen neuvottelujen valmisteluaineistona. Johtopäätökset koskisivat maakunnan kehityksen kannalta keskeisiä erityishuomiota vaativia asioita ja tehtäviä, keskeisten strategioiden toteuttamista maakunnassa ja resurssitarpeita.

Pykälän 2 momentin mukaan keskusteluiden tarkoituksena olisi saavuttaa valtion ja maakuntien yhteinen näkemys alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Keskusteluissa käsiteltäisiin aluekehittämiseen liittyviä, horisontaalisesti merkittäviä, eri hallinnonaloja koskevia ajankohtaisia, sisällöllisesti ja taloudellisesti merkittäviä asioita ja tavoitteita, jotka liittyisivät aluekehittämispäätökseen ja aluekehityksen ajankohtaiseen tilannekuvaan. Tällaisia olisivat esimerkiksi äkillisiin tai positiivisiin rakennemuutoksiin, digitalisaatioon, kansalaislähtöiseen paikalliskehittämiseen sekä maaseudun ja kaupungin vuorovaikutukseen liittyviä asioita, joissa tarvitaan usean hallinnonalan toimenpiteitä. Ministeriöt osallistuisivat alueiden kehittämiseen oman toimialansa omilla työkaluillaan. Alueiden kehittämistä koskevat keskustelut käytäisiin ennen maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettuja taloudellisia neuvotteluja.

Valtio ja maakunta valmistautuisivat keskusteluihin molemmat tahoillaan tehden omat, yhteensovitetut esityksensä keskustelussa käsiteltävistä teemoista. Esityksissä tulisi huomioida myös ylimaakunnalliset tavoitteet, kuten kasvuvyöhykkeiden kehittäminen. Maakuntien olisi varmistuttava, että alueen kunnilla ja muilla keskeisillä toimijoilla on riittävät mahdollisuudet vaikuttaa maakunnan esitykseen. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi maakuntakohtaiset keskustelun teemat näiden pohjalta. Keskusteluissa maakuntalähtöisiä aloitteita ja kehittämistyötä tarkasteltaisiin suhteessa valtakunnallisiin tavoitteisiin ja päinvastoin.

Pykälässä määritelty aluekehittämisen sisällöllinen keskustelu ja maakuntalain 13 §:n mukainen taloudellinen neuvottelu yhdessä muodostaisivat talousohjauksen ja julkisen talouden

suunnitteluun liittyvän pääneuvotteluprosessin ja edistäisivät maakuntien ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä.

12 §. *Yhteistyösopimukset.* Alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi pykälässä ehdotetaan nykyisen alueiden kehittämislain (7/2014) 45 §:n mukaisen yhteistyösopimusmenettelyn jatkamista. Pykälää tarkennettaisiin säätämällä sopimuskäytännön tarkoituksesta. Sopimuksia olisivat esimerkiksi kaupunkien kasvusopimukset. Yhteistyösopimus voitaisiin laatia valtion, kuntien ja toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien muiden viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Yhteistyösopimuksen olisi oltava yhteensopiva aluekehittämispäätöksen ja asianomaisen maakuntaohjelman kanssa kuten nykyisin. Sen varmistamiseksi asianomainen maakunta osallistuisi sopimuksen valmisteluun. Sopimuksen allekirjoittajien olisi otettava sopimukset huomioon toimintaansa koskevissa suunnitelmissa taloudellisten kehystensä puitteissa.

13 §. *Aluejaot.* Pykälässä säädettäisiin aluejaoista. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi valtioneuvoston asetuksella määrätä maan heikoimmin kehittyneet alueet kehittämistarpeiden perusteella I ja II -tukialueiksi. Aluejako tapahtuisi kokonaisten kuntien ja tarvittaessa myös kuntien osien muodostamien alueiden pohjalta. Alueita määritettäessä otettaisiin huomioon Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmä (NUTS) ja hallinnollisista rajoista riippumaton alueiden tunnistaminen sekä tarkemmalla tasolla ainakin alueen työssäkäynti, asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet. NUTS-aluejaolla tarkoitetaan eurooppalaista tilastollista alueluokitusta (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), jonka mukaisesti laaditaan kaikki Euroopan unionin yhteiset alueelliset tilastot. Suomen NUTS-aluejaossa Manner-Suomi ja Ahvenanmaa muodostavat NUTS 1 aluetason ja suuralueet NUTS 2 tason. Hallinnollisista rajoista riippumattomalla alueluokituksella tarkoitetaan menettelyä, jolla luokitellaan alueet paikkatietoihin perustuen ja kuntarajoista riippumatta kaupunki- ja maaseututyyppeihin. Koska aluejakopäätöksillä olisi suora vaikutus eri alueilla sallittuihin tukitasoihin, niistä päättäisi valtioneuvosto. Tukialuepäätös koskee useita eri ministeriöitä ja muita toimijoita ja on tärkeää, että työ- ja elinkeinoministeriön valmistelu on laaja-alaista. Ennen esityksen toimittamista valtioneuvoston käsittelyyn, on esityksestä pyydettävä lausunnot normaalin hallintomenettelyn mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan laajennettavaksi voimassa olevan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 47 §:n säännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto voi määrätä äkillisiksi rakennemuutosalueiksi sellaiset alueet, joihin kohdistuu tai arvioitaisiin kohdistuvan voimakkaita työpaikkavähennyksiä tai muita äkillisiä alueen talouteen vaikuttavia seikkoja. Alueella tarkoitettaisiin kuntaa, maakuntaa tai työssäkäyntialuetta, johon vaikutukset pääasiassa kohdistuisivat.

Rakennemuutos voisi ehdotetun 2 momentin mukaan koskea alueita, joihin on kohdistunut tai arvioidaan kohdistuvan voimakkaita työpaikkamuutoksia. Siten äkilliseksi rakennemuutosalueeksi voitaisiin määrätä määräajaksi alue, jossa työpaikat ovat vähentyneet merkittävästi teollisuuden tai palvelutuotannon tai muun rakennemuutoksen seurauksena tai elinkeinoelämän kasvu- ja työllisyysnäkymät ovat poikkeuksellisen hyvät ja vaativat eri toimijoiden yhteistyötä kasvua uhkaavien pullonkaulojen estämiseksi (positiivinen rakennemuutos). Käytännössä rakennemuutos koskee toisinaan kokonaista toimialaa, ja sen vaikutukset voivat kohdistua useille alueille samaan aikaan. Muutosten tulee olla merkittäviä ja laaja-alaisia vaikutuksiltaan. Työ- ja elinkeinoministeriö aluekehittämisestä vastaavana ministeriönä koordinoisi äkillisen rakennemuutoksen toimia kansallisella tasolla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin saaristoalueiden määräämisestä tukialueiksi kuten voimassa olevan aluekehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 47 §:n 4 momentissa. Säännöksen mukaan valtioneuvosto voisi määrätä kunnan ja sellaisen muun kunnan saaristo-osan, johon valtioneuvosto on päättänyt sovellettavaksi saaristokuntaa koskevia säännöksiä, I tai II -tukialueeksi. Ennen valtioneuvoston käsittelyä asiassa tulisi kuulla saaristo kehityksestä annetun lain (494/1981) 14 §:ssä tarkoitettua saaristoasiain neuvottelukuntaa.

3 luku Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen

14 §. *Kasvupalvelut ja yhteistyön järjestäminen*. Pykälässä säädettäisiin kasvua edistävien palvelujen järjestämistehtävien yhteensovittamisesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kasvupalveluita järjestettäisiin ja tuotettaisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Valtakunnallisia kasvupalveluja olisivat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastojen ja yhtiömuotoisten toimijoiden tämän lain tavoitteita edistävät palvelut. Näitä ei määriteltäisi tässä laissa, vaan palvelut määritellään kutakin toimijaa koskevassa erityislainsäädännössä taikka tulosohjauksen tai omistajaohjauksen yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriö varmistaa jatkossakin hallinnonalansa ohjauksella kulloinkin tarkoituksenmukaisten palvelujen saatavuuden ja palveluntarjoajien yhdenmukaisen toiminnan. Keskeisiä toimijoita ovat Team Finland -toimijat eli Innovaatiorahoituskeskus Business Finland (ennen 1.1.2018 Tekes), Business Finland Oy (ennen 1.1.2018 Finpro Oy), Finnvera Oyj ja Suomen Teollisuussijoitus Oyj. Kasvupalveluihin lukeutuvia tehtäviä voi olla muillakin toimijoilla, kuten Patentti- ja rekisterihallituksella. Valtakunnallisten kasvupalvelujen tarjoajien tulisi yhdessä varmistaa johdonmukainen ja asiakastarpeisiin vastaava palvelutarjonta sekä toimia tiiviissä yhteydessä maakunnallisten kasvupalveluiden järjestäjätoimintojen kanssa.

Maakunnan olisi järjestettävä käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Kasvupalvelut olisivat harkinnanvaraisia, eikä palvelujen käyttäjillä olisi subjektiivista oikeutta niihin. Tarvetta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden tarpeisiin henkilöja yritysasiakkaiden tarpeisiin kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden, yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi. Tarpeella ei tarkoitettaisi yksittäisen asiakkaiden kokemaa palvelutarvetta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kasvupalvelujen yhteensovittamisesta eri toimijoiden kesken ja kasvupalvelujen kanssa samankaltaisten kuntien yleisen toimialan elinvoimatehtävien huomioimisesta kasvupalveluja järjestettäessä. Kasvupalvelut tulisi järjestää rakentamalla valtion, maakunnan ja kunnan järjestämistä palvelusta alueen asukkaiden ja yritysten tarpeisiin nähden tarkoituksenmukaisia eri palvelujen ja palvelujen järjestäjien yhdistelmiä Maakuntien tulee kasvupalveluja järjestäessään ja tuottaessaan huomioida alueen kuntien kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaiset kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät (kunnan yleinen toimiala) ja niiden olisi tehokkaasti yhteen sovitettava maakuntien kasvupalvelut ja kuntien elinvoimatehtävät. Maakunnalliset kasvupalvelut saattavat pitää sisällään myös sellaisia palveluja, joita hyvin vastaavia järjestetään valtion toimesta valtakunnallisesti tai maakuntien alueella kuntien toimesta. Elinvoimatehtävät kuuluvat kuntien yleiseen toimivaltaan. Yhteensovittamisella tarkoitetaan myös sitä, ettei maakunta laajenna palveluvalikoimaansa epätarkoituksenmukaisesti toimintaan, jota esimerkiksi kunta jo tarjoaa tietyllä alueella. Kasvupalvelulain tarkoituksena on lähentää julkisen palvelun järjestämistasoja (kunta-maakunta-valtio) toisiinsa yhteen sovittamalla julkisia panostuksia ja siten synnyttää vahvempaa lisäarvoa asiakkaille ja talouden kasvulle. Kunnat ja erityisesti suuremmat kaupungit panostavat

merkittävästä yleisen toimialansa puitteissa elinvoimaa ja kilpailukykyä edistäviin toimenpiteisiin. Maakunnan ja kuntien on siten tärkeää yhdessä suunnitella alueen toimenpiteiden kokonaisuus, jossa maakunnan kasvupalvelutehtävä ja kuntien elinvoimatehtävä tukevat ja täydentävät toisiaan. Ehdotettu laki ei kuitenkaan rajoita eikä puutu kuntien mahdollisuuteen tarjota omia palveluitaan alueellaan.

Säännös ei velvoittaisi kuntia. Yhteensovittamisella ei rajoitettaisi kuntien mahdollisuutta järjestää omia palveluitaan, mutta maakunnan tulisi ottaa huomioon kuntien järjestämät palvelut kasvupalveluja järjestäessään.

Kasvua edistävien palvelujen järjestämistehtävien yhteensovittamisen tarkoituksena on ehkäistä valtakunnallisten ja maakunnallisten kasvupalvelujen perusteetonta päällekkäisyyttä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös sähköisten asioinnin huomioimisesta järjestäjien tehtävien keskinäisessä yhteensovittamisessa. Palveluissa tulisi ensisijaisesti hyödyntää sähköistä asiointia, joten kasvupalvelujen järjestäminen edellyttää toimivia digitaalisia ratkaisuja, jotka ottavat huomioon asiakkaiden valmiudet ja palvelun tavoitteet. Sähköisten palvelujen tulee olla esteettömiä.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin siitä, että palvelujen järjestäjät ja tuottajat voisivat suunnitella, kehittää ja toteuttaa maakuntien ja kuntien palvelujen muodostamia kokonaisuuksia yhteistyössä. Palveluhankintojen yhteistyön keinona voitaisiin hyödyntää allianssimallia. Toimintamallissa maakunta sopisi kasvupalvelujen ja kuntien elinvoimapalvelujen suunnittelun, kehittämisen ja totuttamisen hankinnoista allianssimallia käyttäen alueensa kuntien kanssa. Allianssimallilla voitaisiin yhdistää maakunnan ja kuntien resurssit ja tavoitteet. Malli mahdollistaa maakunnallisten yritys- ja työllisyyspalveluresurssien ja kuntien elinvoimapanosten tehokkaan yhteensovittamisen. Allianssia voitaisiin liittää mukaan myös maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja kuntien hyvinvointi- ja terveyspalveluja. Maakunta ja allianssiin halukkaat kunnat kilpailuttaisivat yhdessä hankintalain 21 §:n mukaisesti mukaan otettavat palveluntuottajat. Lain 24 §:n 3 momentin mukaan kunta ei voi olla kasvupalvelujen tuottajana maakunnalle. Maakunta ja kunta voisivat sopia, miltä osin maakunnan omaa kasvupalvelutuotantoa ja kuntien omaa elinvoimapalvelujen tuotantoa otettaisiin mukaan allianssissa järjestettäväksi. Allianssihankkeen osapuolina olisivat maakunta, kunnat sekä yksityiset ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat, jotka suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeen yhdessä.

15 §. *Valtakunnalliset kasvupalvelut*. Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista. Tässä laissa ei säädettäisi valtakunnallisten kasvupalvelujen sisällöstä eikä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisten toimijoiden, kuten esimerkiksi Finnvera Oyj:n tai Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin toiminnasta Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisista kasvupalveluiden toimijoista ja niiden tuottamista palveluista sekä esimerkiksi Finnveran, Tesin ja Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin toimivallasta rahoituspäätösten tekemiseksi säädettäisiin erikseen. Muita valtakunnallisia toimijoita olisivat esimerkiksi Business Finland Oy ja Suomen Teollisuussijoitus Oy.

16 §. *Maakunnalliset kasvupalvelut*. Pykälässä säädettäisiin maakunnan järjestämistä kasvupalveluista. Maakunnan tehtäväalasta säädetään maakuntalain 6 §:n 1 momentissa, eikä maakunnalla ole yleistä toimialaa. Maakunnalliset kasvupalvelut kattaisivat maakuntalain 6 §:n 1

momentin 9 kohdan mukaiset työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävät. Tässä laissa ei rajoitettaisi kuntien mahdollisuuksia tarjota omia palveluitaan alueellaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnallisista kasvupalveluista, jotka maakunnalla olisi velvollisuus järjestää. Näihin minimipalveluihin kuuluisivat palvelut työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Säännöksellä varmistettaisiin osaltaan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden noudattamista. Suomen ratifioimat International Labour Organization (ILO) sopimukset velvoittavat muun muassa työnvälityksen, ammatinvalinnanohjauksen ja työllistymistä tukevan koulutuksen järjestämiseen. ILOn yleissopimus (nro 142) koskien ammatinvalinnan ohjauksen ja ammattikoulutuksen osuutta kehitettäessä inhimillisiä voimavaroja vuodelta 1975 edellyttää kokonaisvaltaisen ja yhteen sovitetun ammatinvalinnan ohjauksen ja ammatillisen koulutuksen järjestämistä tukemaan työllisyyttä erityisesti julkisen työnvälityksen avulla (SopS 46/1978).

Maakunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista säädettäisiin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa. Maakunta järjestäisi alueellaan kasvupalveluina myös kotoutumista edistäviä palveluita siten kuin siitä säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä. Rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluita sekä kotoutumisen edistämistä koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2018.

Rekrytointipalvelut vastaisivat voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisia työnvälityspalveluja työnantaja- ja henkilöasiakkaille. Osaamisen kehittämispalveluina maakunnan tulisi järjestää ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä kasvupalvelukoulutusta. Kasvupalvelukoulutus korvaisi nykyisen työvoimakoulutuksen siltä osin kun kyse on ammatillisesti suuntautuneesta koulutuksesta, jonka tavoitteena ei ole tutkinnon tai sen osan suorittaminen. Lisäksi kasvupalvelukoulutuksena järjestettäisiin yrittäjyyskoulutusta ja kotoutumiskoulutusta siten kuin laissa kotoutumisen edistämisestä säädettäisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen. Palkkatuen myöntämisestä säädettäisiin erikseen laissa alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin muista palveluista, joita maakunta voisi järjestää tai jotka maakunta voisi myös jättää järjestämättä, jos se katsoo, että alueen palvelutarve tulee esimerkiksi kuntien järjestämillä palveluilla täytetyksi. Maakunta voisi päättää järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jota luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle. Näistä palveluista ei säädettäisi erikseen. Palvelut voivat käsittää esimerkiksi neuvontaa ja valmennusta.

Pykälän 4 momentti sisältää viittaussäännöksen lakiin alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, jossa säädettäisiin myönnettävistä harkinnanvaraisista tuista ja avustuksista. Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2018. Maakunnat voisivat tarjota rahoituspalveluja yritysten kehittämiseen sekä niihin liittyvää ohjausta valtakunnallisiin kasvupalveluihin, tukea yritysten kuljetuskustannuksiin, tukea julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kehittämis- ja investointitoimintaan sekä palkkatukea, starttirahaa ja työolosuhteiden järjestelytukia.

Rahoituspalvelut kytkeytyisivät osaksi muita maakunnallisia kasvupalveluita. Rahoitus voi muodostua kansallisesta julkisesta rahoituksesta ja Euroopan unionin rahoituksesta sekä maakuntien yleiskatteellisesta rahoituksesta. Rahoitukseen voi sisältyä myös yksityistä rahoitusta.

17 §. *Kasvupalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmien ja alustojen käyttövelvoite*. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan ja sen tytäryhteisön, joka ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, on käytettävä jäljempänä 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kasvupalveluja tukevia tietojärjestelmiä ja alustoja, ellei muun palveluntuottajan tarjoaman palvelun käyttö ole tietyssä toiminnassa tai asiassa taikka sen osassa välttämätöntä taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä. Käyttövelvoite olisi yhdenmukainen maakuntalain 119 §:ssä tarkoitetun palvelukeskusten palveluja koskevan käyttövelvoitteen kanssa. Käyttövelvoitteen avulla varmistettaisiin yhdenmukaisia tietoja keräävien, tuottavien ja välittävien järjestelmien toimivuus ja hyödyntäminen esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja työvoiman liikkuvuuden edistämisen tarkoituksessa.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin 31 §:n 1 momentissa tarkoitetuista valtion ja maakuntien yhdessä käyttämistä tietojärjestelmistä ja alustoista. Asetuksella säädettäisiin esimerkiksi kasvupalvelujen monikanavaisen asiakaspalvelun järjestelmäalustasta. Monikanavaisella asiakaspalvelulla tarkoitetaan verkkoasioinnin tuen, puhelinpalvelujen, chat-palvelun, videoyhteyden, sosiaalisen median palvelujen ja verkkoalustojen kautta tarjottavaa neuvontapalvelua henkilö-, yritys- ja työnantaja-asiakkaille. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista olisi kuultava maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakuntien tytäryhteisöjä.

18 §. *Maakunnan järjestämisvastuu*. Pykälässä säädettäisiin tehtävistä, jotka kuuluisivat maakunnan järjestämisvastuuseen. Pykälän 1 momentin mukaan kasvupalvelujen järjestämiseen kuuluisi maakuntalain 7 §:ssä säädetyn lisäksi kasvupalvelujen tuottajien valinta sekä kasvupalvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voisi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palveluntuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta. Näin maakunnan tulisi rakentaa järjestelmä, joka tukee kilpailullisuutta. Pykälän 1 momentti liittyisi 22 §:ään koskien palvelutuotannon rakennetta. Valitseminen ja valinnan mahdollisuuksien järjestäminen riippuu maakunnan valitsemasta tuotantorakenteesta. Ehdotettu 22 § sisältäisi maakunnan palvelujen tuottamisen tapojen mahdollisuuksien valikoiman, jonka hyödyntäminen riippuu maakunnan strategiasta ja muista päätöksistä. Valinnanvapauden laajuus voisi toteutua eri laajuisena eri maakunnissa, riippuen siitä, miten maakunta rakentaa palvelutuotantonsa ja miten palvelumarkkinat toimivat maakunnan alueella.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuuksista asiakasta kohtaan. Maakunnan olisi huolehdittava asiakkaan kasvupalveluihin liittyvistä oikeuksista, velvollisuuksista ja etuuksista tiedottamisesta siten kuin maakuntalain 28 §:ssä säädetään sekä palvelujen käyttöön liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta hallintolain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi maakunnan olisi tuettava asiakasta kasvupalveluihin liittyvän valinnanvapauden käyttämisessä. Maakunta tukee asiakasta valinnanvapauden käyttämisessä ylläpitämällä 26 §:n 1 momentissa tarkoitettua hyväksyttyjen palveluntuottajien luetteloa ja esimerkiksi tiedottamalla tehokkaasti valinnanvapauden piirissä olevista palveluista ja neuvomalla palvelujen valitsemisessa. Kaikkia maakunnan palveluntuottajia koskevan tiedon tulisi olla selkeästi ja tasapuolisesti saatavilla.

Pääsääntöisesti asiakas ohjautuisi asiakasryhmänsä (asiakassegmenttinsä) mukaiselle palveluntuottajalle. Maakunnan olisi erityisesti huolehdittava heikommassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden neuvonnasta ja ohjauksesta tarkoituksenmukaisiin palveluihin osoittamalla selkeästi palveluntuottajat, joista asiakas voisi valita. Työnhakijan informoinnista säädettäisiin erikseen julkista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluita koskevassa laissa ja maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta myös laissa kotoutumisen edistämisestä. Laissa kotoutumisen edistämisestä säädettäisiin kotoutumisen alkuvaiheen neuvonnasta ja maahanmuuttajan ohjauksesta tarvittaviin kotoutumista edistäviin palveluihin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maakunnan olisi palveluja järjestäessään huomioitava Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti yhdenvertaisuuden ja esteettömyyden toteutuminen palvelujen saatavuudessa sekä eri asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden syrjimätön kohtelu. Näiden velvoitteiden sisältö määräytyy käytännössä pääosin muussa lainsäädännössä, mutta maakunta saattaa viranomaisena myös joutua arvioimaan velvoitteiden sisältöä ja merkitystä yksittäistapauksissa. Yhdenvertaisuussääntelyn taustalla oleva ILOn yleissopimus nro 111 syrjinnästä työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä (SopS 63/1970) on yleinen ja koskee kaikkea työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää. Sopimuksen 1 artiklan mukaan syrjintä on kielletty rodun, ihonvärin, sukupuolen, uskonnon, poliittisten mielipiteiden sekä kansallisen ja yhteiskunnallisen alkuperän perusteella. Sopimus edellyttää, että jäsenvaltio sitoutuu kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, joka maan olosuhteisiin ja käytäntöön sopivin keinoin pyrkii edistämään yhtäläisiä mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisessa.

Maakunnan olisi palveluja järjestäessään otettava huomioon yhdenvertaisuuslain (1325/2014) säännökset. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain säännökset velvoittaisivat maakuntaa sekä arvioimaan että edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista kasvupalveluissa. Yhdenvertaisuuslaki velvoittaisi myös kasvupalvelujen tuottajaa toimimaan syrjimättömästi ja edistämään yhdenvertaisuutta.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädetään puolestaan viranomaisen velvollisuudesta toimia sukupuoleen perustuvan syrjinnän estämiseksi ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Naisten ja miesten välinen tasa-arvon edistäminen pitää ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämiseen vaikuttavat muun muassa YK:n vammaissopimuksen työtä ja työllistymistä koskeva artikla ja Euroopan Neuvoston sosiaalinen peruskirja. Lisäksi kasvupalvelujen järjestämiseen vaikuttavat ILOn työnvälityksen järjestelyä koskeva sopimus numero 88 ja ILOn ammatinvalinnanohjausta ja ammattikoulutusta koskeva yleissopimus numero 142.

19 §. *Työllisyyden edistäminen.* Pykälän 1 momentissa maakunnille asetettaisiin velvoite järjestää käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa alueellaan riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulisi erityisesti huolehtia, että maakunnallisilla kasvupalveluilla tuetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Maakunnan tulisi kohdistaa yleiskatteellista rahoitusta siten, että se

omalta osaltaan edistäisi työllisyyttä perustuslain (731/1999) 18 § 2 momentin mukaisesti. Maakunnan tulisi erityisesti varmistaa niiden henkilöiden työllistymistä edistävät palvelut ja palveluiden saavutettavuus, jotka ovat heikossa työmarkkina-asemassa tai joilla on monialaisen palvelun tarve. Monialainen palvelu tarkoittaisi työttömän tarvitsemien kasvupalvelujen, sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalvelujen sekä muiden viranomaisten tai tahojen järjestämien palvelujen yhteensovittamista.

Mahdollisuudesta kasvupalveluna järjestettävään kotouttamiskoulutukseen ja sen yhteensovittamisesta työllisyyttä edistävien muiden palvelujen kanssa säädettäisiin kotouttamisen edistämisestä annetussa laissa.

Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi työllisyyskehitystä sekä työllistymistä ja osaamisen kehittämistä edistävien palvelujen saatavuutta valtakunnallisesti ja maakunta omalla alueellaan. Jos maakunnan työllisyystilanne tai palvelujen saatavuus poikkeaisi merkittävästi muista maakunnista tai maakunnan eri osien kesken, valtio ja maakunta neuvottelisivat tarvittavista toimista ja niiden edellyttämistä resursseista tämän lain 11 §:ssä tarkoitetuissa alueiden kehittämisen keskusteluissa, ja maakunta päättäisi neuvottelussa sovittujen toimenpiteiden toteutuksesta. Säännöksessä tarkoitetut neuvottelut tarvittavista toimista ja resursseista käytäisiin myös tilanteessa, jos maakunnan alueen kuntien kesken olisi kuvatun kaltaisia merkittäviä poikkeamia. Maakunnan tulisi huolehtia siitä, että sillä on käytettävissään riittävä informaatio tämän varmistamiseksi. Keskustelut tarvittavista toimenpiteistä ja niiden edellyttämistä resursseista käytäisiin ehdotetun 11 § mukaisesti ja johtopäätökset toimisivat osaltaan maakuntalain 13 § tarkoittamien neuvottelujen valmisteluaineistona. Palvelujen saatavuuden poikkeamaa arvioitaisiin tarkastelemalla palvelukanavien käyttöastetta ja maakunnan asiakaspalvelupisteiden verkkoa suhteessa asiakasryhmien tarpeisiin. Työllisyystilanteen poikkeamana pidettäisiin sellaista huonontunutta työllisyystilannetta tai työllisyyskehityksen pysähtymistä, joka ei selittyisi toimintaympäristöstä johtuvista tekijöistä.

20 §. *Kasvupalvelujen valtakunnalliset tavoitteet.* Pykälässä säädettäisiin valtakunnallisia tavoitteita koskevasta yhteistyöstä valtion ja maakuntien kesken. Valtioneuvosto voisi tarvittaessa täsmentää aluekehittämispäätöksen tavoitteita määrittelemällä maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien kasvupalvelujen osalta ainakin:
1) tavoitteet palvelujen yhteensovittamisen ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden, ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; ja
2) yleiset linjaukset yhteisistä järjestelmistä ja eri tuotantotapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista.

Kasvupalveluiden strategisten tavoitteiden lähtökohtana olisivat työllisyyttä, työvoimaa ja yritysten kasvua koskevat seurantatiedot sekä niihin palvelutarpeita koskevat tiedot. Myös talouden asettamat mahdollisuudet on otettava huomioon valtakunnallisissa kasvupalveluiden strategisissa tavoitteissa. Talouden näkökulmasta kasvupalveluiden strategisiin tavoitteisiin vaikuttavat sekä valtiontalous että maakuntien taloutta koskevat seurantatiedot ja niiden vaikutus palveluihin. Lisäksi kasvupalveluiden strategisissa valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Näiden kautta valtakunnalliset tavoitteet kytkeytyvät merkittävällä tavalla laajemminkin julkisen talouden suunnitteluun.

Momentin 1 kohdan perusteella valtioneuvosto asettaisi palvelujen käyttäjien huomioon ottamista koskevia tavoitteita palvelujen suunnittelulle ja toteuttamiselle. Kasvupalvelu-

uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat alueiden kasvua tukevien alueen asukkaiden ja toimijoiden tarpeista lähtevien palvelujen ja palveluintegraation toteuttaminen. Näihin liittyvät myös palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen, mahdollisuus valita palveluntuottaja ja mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluihin sekä asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen.

Momentin 2 kohdan tarkoittamilla yleisillä linjauksilla yhteisistä järjestelmistä tarkennettaisiin pykälän 31 §:n toimeenpanemiseksi tarkoitettuja toimenpiteitä. Eri tuotantotapojen hyödyntämiselle voitaisiin asettaa yleisiä linjauksia etenkin silloin, kun se edesauttaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta.

Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi ehdotuksen valtakunnallisista tavoitteista ja linjauksista yhteistyössä maakuntien kanssa. Tavoitteita ja linjauksia käsiteltäisiin 11 §:n mukaisissa alueiden kehittämisen keskusteluissa. Keskusteluissa voitaisiin käsitellä muun muassa aluekehitystä tukevien kasvupalvelujen palvelurakenteen kehittämistä tai muita kasvupalvelujen suuntaamistarpeita. Keskustelujen tarkoituksena olisi myös edistää palvelurakenteen kehittämistä informaatio-ohjauksen avulla, joten keskusteluissa käsiteltäisiin maakunnan kasvupalvelujen keskeisiä tavoitteita sekä palvelutuotannon työnjakoa ja maakunnan yhteistoimintaa muiden maakuntien kanssa. Keskusteluissa voitaisiin tarkastella myös maakunnan omavalvonnan toteutumista. Keskusteluissa arvioitaisiin lisäksi valtakunnallisten kasvutavoitteiden toteutumista, maakunnan palvelujen kehitystä ja alueellisia kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä tuottavuuden lisäämistä. Keskusteluissa voitaisiin käsitellä myös muita kasvupalvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asioita kuten 19 §:n 2 momentin tarkoittamaa työllisyyskehitystä.

21 §. *Kasvupalvelujen yhteensovittaminen*. Pykälän 1 momentin mukaan eri järjestäjien palveluissa tulisi hyödyntää samaa tietoa asiakasryhmien tarpeista ja huolehtia kasvupalvelujen yhteensovittamisesta siten, että asiakkaan palvelukokemus on sujuva. Maakunnan olisi huolehdittava, että yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevat asiakasryhmät ja asiakkaat tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritellään sekä asiakasta koskevaa tietoa hyödynnetään palveluntuottajien kesken. Maakunnan tulee tunnistaa eri asiakasryhmien mahdollisesti tarvitsemat palvelut ja rakentaa palveluohjaus siten, että esimerkiksi työnhakija ja häntä palvelevat toimijat tietävät työnhakijan muut mahdollisesti tarvitsemat palvelut. Eri toimijoiden tulee voida asiakkaan suostumuksen mukaisesti mahdollisimman hyvin hyödyntää yhteisiä asiakastietojärjestelmiä. Kasvupalvelujen tuottajan tulee 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti viimekädessä varmistaa, että asiakkaan tiedot hänelle sovituista palveluista ja palvelujen etenemisestä kirjataan tarpeellisin osin työnhakijan tietoihin.

Palvelukokonaisuuteen voi kuulua myös kunnan, muun viranomaisen tai tahon järjestämiä palveluja. Maakunnan palvelujen ja kunnan palvelujen yhteensovittaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi allianssimallilla. Maakunnan, kuntien ja palveluntuottajien yhdessä suunnitteleman ja toteuttaman hankkeen soveltamiskohteita olisi useita, esim. nuorten palvelut, työnhakijoiden osaamisen kehittäminen, palvelut pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisemiseksi, kotoutujien palvelut tai yritysneuvonta ja yrityspalvelut. Allianssimallia voitaisiin käyttää myös suunniteltaessa ja toteutettaessa toimenpidekokonaisuutta vastaamaan äkilliseen rakennemuutostilanteeseen alueella. Allianssihankkeen osapuolina olisivat maakunta, kunnat sekä yksityiset ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat, jotka suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeen yhdessä. Maakunta ja kunnat rahoittaisivat yhteisen hankkeen omista määrärahoistaan. Hankkeen päätöksiä tehtäisiin yhteisen projektiorganisaation puitteissa.

Maakuntien tulisi myös yhdessä varmistaa, että kasvupalveluja voi saada useasta maakunnasta ja maakuntien tulisi myös tehdä yhteistyötä erityisesti sellaisissa alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden kysymyksissä, jotka koskettavat useita alueita yhteisesti tai samanaikaisesti. Esimerkiksi maakuntien yhteistyö voi merkittävästikin edistää ratkaisujen löytämistä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmiin. Esimerkki tällaisesta koordinaatiosta ovat elinikäisen ohjauksen koordinaattorit maakunnissa (ELO-verkosto). ELO-verkostot kokoavat yhteen alueelliset ohjaus- ja neuvontapalveluiden toimijoita. Alueellinen koordinaatio yhdistettynä valtakunnalliseen tukeen ja ohjaukseen on toiminut tuloksekkaasti esimerkiksi Ohjaamoiden toiminnan kehittämisessä.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettu palvelujen yhteensovittamista koskeva velvoite olisi laaja ja kattaisi sekä saman asiakkaan tarpeisiin liittyvät kasvu- ja sote-palvelut että erilaiset muut kasvupalveluihin liittyvät maakunnan palvelut. Kasvupalvelun välineiden ja sen määrärahojen tehokas käyttäminen edellyttää, että maakunnat sovittavat toisiinsa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kasvupalveluja sekä muita asukkaille ja yrityksille tarjottavia palveluja, kuten maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maaseutuyrityksille tarkoitetut palvelut sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan nuorisopalvelut ja tutkintoon johtavaan koulutukseen ja muuhun koulutustarjontaan liittyvät palvelut. Tavoitteena tulisi olla, että maakunnalla on laaja-alaisia asiakkuuksia ja että asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut tarpeidensa mukaisina ja johdonmukaisina kokonaisuuksina siitä riippumatta, minkä nimisestä tai minkä hallinnonalan toimintaan liittyvistä palveluista on kysymys.

Maakunnan olisi huolehdittava, että mahdolliset maakunnan liikelaitoksen tuottamat sosiaalipalvelut tai asiakasseteli- tai henkilökohtaisen budjetoinnin palvelut, sosiaali- ja terveyskeskusten tuottamat palvelut, Kelan palvelut, maakunnan julkisen hallintotehtävän palvelut sekä kasvupalvelujen tuottajien palvelut integroidaan niin, että palvelut muodostavat tehokkaan ja vaikuttavan palvelukokonaisuuden työnhakijan työllistymiseen. Esimerkki tavasta yhteensovittaa palvelut ovat Ohjaamot, jotka tarjoavat yhteistyöalustan maakunnan, kuntien, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille. Ohjaamot tarjoavat kynnyksetöntä palvelua alle 30-vuotiaille nuorille työnhaussa, koulutuksessa ja elämänhallintaan liittyvissä asioissa. Lisäksi maakunnan tulisi huolehtia, että myös muiden työnhakijan palvelukokonaisuuteen mahdollisesti kuuluvien palveluiden järjestäjien palvelut ovat osa palvelukokonaisuutta. Tällöin on kyseessä esimerkiksi lain kotoutumisen edistämisestä 8 §:n mukaisista toimijoista, kuten kunnan järjestämisvastuulla olevat nuorisotoimen palvelut taikka opetusviranomaisten järjestämisvastuulla olevat palvelut.

Yhteen sovittuja palveluita tarvitsevat esimerkiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevat työttömät ja usein myös maahanmuuttaja-asiakkaat. Monialaisesta palvelutarpeesta ja kasvupalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tai Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulle kuuluvien kuntoutuspalvelujen yhteensovittamisesta säädettäisiin ehdotetussa laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista. Maakunta vastaisi myös kasvupalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen sovittamisesta yhteen kunnan nuorisopalvelujen, sivistystoimen ja muiden tahojen palvelujen kanssa nuorten työllistymisen ja työmarkkinoille integroitumisen edistämiseksi (Ohjaamo-toimintamalli). Ohjaamot tarjoavat matalan kynnyksen henkilökohtaista palvelua ilman ajanvarausta.

Ohjaus- ja yhteensovittamisvelvoite korostuisi etenkin niiden kotoutuja-asiakkaiden kohdalla, jotka ovat muuttaneet Suomeen haavoittuvassa asemassa. Lain kotoutumisen edistämisestä mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ-

ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Maakuntauudistuksen myötä kotoutuja-asiakkaat tarvitsisivat yhteen sovitettuja maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita sekä kunnan peruspalveluita ja muita kunnan kotoutumista edistäviä palveluita samoin kuin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutustarjontaa. Osa maahanmuuttajista työllistyy nopeasti, osa maahanmuuttajista tarvitsee kattavampaa ja pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä sekä tukea kotoutumiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen. Pitkäjänteistä kotoutumisen tukea tarvitsevien osalta palveluiden yhteensovittaminen ja soveltuvien palvelukokonaisuuksien muodostaminen etenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kunnan palveluiden kanssa olisi oleellista.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että asiakas saa maakunnan ja muun tahon vastuulle kuuluvat palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja, että hänet ohjataan tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin. Asiakkaan palvelutarpeella tulisi olla liittymä siihen maakuntaan, jonka järjestämää palvelua asiakas hakee. Henkilöasiakas olisi esimerkiksi maakunnan asukas tai henkilö, joka hakisi työtä maakunnan alueelta. Yrityksellä olisi esimerkiksi toimipaikka, hanke tai muuta toimintaa tai aikomus laajentaa toimintaansa maakunnan alueella. Muussa tapauksessa maakunta ja maakunnan palveluntuottaja ohjaisi asiakkaan toisen maakunnan järjestämiin palveluihin.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palveluntuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja. Käytännössä järjestämisvastuussa oleva maakunta huolehtisi palvelun tuottamista koskevissa sopimusehdoissaan, että palveluntuottajat toimivat keskenään yhteistyössä asiakkaan palveluprosessin yhteensovittamiseksi. Maakunnan v tulee huomioida yhteensovittaminen suunnitellessaan maakunnan palvelujärjestelmää ja hankintapolitiikkaa sekä sitä, miten palveluntuottajien korvaukset määräytyvät. Esimerkiksi maakunnan, kuntien ja yksityisten palvelutuottajien muodostamilla allianssisopimuksilla maakunta voisi tehokkaasti varmistaa eri palvelutuottajien yhteistyön.

22 §. *Maakunnallisten kasvupalvelujen tuotantorakenne.* Pykälässä säädettäisiin kasvupalvelujen tuotantorakenteesta. Ehdotettu 22 § sisältäisi maakunnan palvelujen tuottamisen tapojen mahdollisuuksien valikoiman, jonka hyödyntäminen riippuu maakunnan strategiasta ja muista päätöksistä. Valinnanvapauden laajuus voisi toteutua eri laajuisena eri maakunnissa, riippuen siitä, miten maakunta rakentaa palvelutuotantonsa ja miten palvelumarkkinat toimivat maakunnan alueella.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta voisi valita tuotantotavan joko tuottamalla kasvupalvelut itse tai tytäryhteisössään taikka hankkimalla palvelut ulkoisilta tuottajilta. Maakunta voisi oman tuotannon sijasta tai lisäksi valita yhden tai useita muita palveluntuottajia. Maakunta voisi päättää, että oma tuotanto ja markkinoilta hankitut palvelut täydentävät toisiaan. Maakunta päättäisi oman palvelutuotantonsa laajuudesta ja ostopalvelujen käyttämisen laajuudesta strategiassaan. Monipuolinen tuotantorakenne edistäisi pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia osallistua kasvupalvelujen tuotantoon.

Maakunta voisi valita ulkoiset palveluntuottajat kahdella eri tavalla. Maakunta voisi 1 kohdan mukaan kilpailuttaa palveluntuottajia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeuksista annetussa laissa (1397/2016) tarkoitetulla tavalla puitejärjestelyn tai hankintasopimuksen tekemiseksi palveluntuottajan kanssa. Maakunta voisi valita puitejärjestelyyn useita palveluntuottajia, joista asiakas voisi valita haluamansa.

Maakunta voisi 2 kohdan mukaan jäljempänä 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla tehdä tuottajakohtaisen sopimuksen kaikkien sellaisten palveluntuottajien kanssa, jotka täyttävät 24 §:n 1−3 momentissa säädetyt edellytykset. Edellytykset täyttävien palveluntuottajien hyväksymistä koskeva menettely vastaisi osittain asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollosta annetussa laissa (valinnanvapauslaki) säädettyä menettelyä. Kasvupalvelun tuottamisen ehtoja koskeva maakunnan hallintopäätös vastaa valinnanvapauslain 42 §:ssä tarkoitettuja maakunnan palveluntuottajalle asettamia ehtoja. Ehdot olisivat samanlaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöillä ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle. Maakunta tekisi kasvupalvelujen tuottamisehdoista hallintopäätöksen samoin kuin se tekee sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen ehdoista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, miten maakunta voisi rakentaa eri tuottajien palveluista maakunnan kasvupalvelujen kokonaisuuden. Maakunta voisi hyödyntää 1 kohdan mukaan edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin valittujen tuottajien palveluja eri tavoin maakunnan eri alueilla ja 2 kohdan mukaan hyödyntämällä valittujen tuottajien palveluja joissakin kasvupalvelukokonaisuuksissa tai niiden osissa. Maakunta voisi hyväksyä runsaan kasvupalvelutarjonnan alueella kaikki ilmoittautuneet ja edellytykset täyttävät kasvupalvelujen tuottajat jäljempänä 26 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä ja järjestää vähäisemmän tarjonnan alueella palvelut kilpailuttamalla ja valitsemalla yhden tai muutaman kasvupalveluntuottajan. Vähäisemmän tarjonnan alueella ulkoinen palveluntuottaja voisi hoitaa kasvupalvelujen tuottamisen kokonaan tai se voisi täydentää maakunnan omaa palvelutuotantoa. Asiakkaan valinnanvapaus voitaisiin järjestää tarjoamalla asiakkaalle mahdollisuus valita joko maakunnan oman tuotannon tai ulkoisen tuottajan palvelut. Kohdan 2 mukaan maakunta voisi rakentaa maakunnan kasvupalvelujen kokonaisuuden kilpailuttamalla valittuja ja hyväksymismenettelyssä valittuja tuottajia joissakin kasvupalvelukokonaisuuksissa tai niiden osissa. Maakunta voisi esimerkiksi valita kilpailuttamalla maakuntaan työllisyyden hoidon palveluntuottajan, mutta rajata ammatinvalinnanohjausta koskevat ammatinvalintapsykologien palvelut kilpailutuksen ulkopuolelle. Maakunta voisi järjestää ammatinvalinnanohjauksen palvelut hyväksymällä ilmoittautuneet ammatinvalintapsykologit. Eri tavoin valitut kasvupalveluntuottajat voisivat näin ollen tuottaa palveluja samalla alueella eri palvelukokonaisuuksissa tai niiden osissa.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan olisi kohdeltava kasvupalvelujen tuottajia tasapuolisesti. Tasapuolisuusvaatimus koskee kaikkia palveluntuottajia riippumatta siitä, onko kyseessä oma palvelutuotanto, markkinapuutetilanteessa suorahankinta kunnalta tai ulkoinen palveluntuottaja, joka on valittu kilpailutuksella tai hyväksymällä kaikki edellytykset täyttävät palveluntuottajat. Tasapuolisuusvaatimus liittyy kilpailullisuuteen ja tuotantokustannusten läpinäkyvyyteen. Kaikkien palveluntuottajien on täytettävä maakunnan asettamat kasvupalvelujen tuottamisen ehdot. Ehdot ovat yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöille ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle. Säännös vastaa valinnanvapauslain 42 §:n 2 säädettyä.

4 luku Kasvupalvelujen tuottaminen

23 §. *Maakunta kasvupalvelujen tuottajana.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta omassa toiminnassaan eriyttää kasvupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen sekä kirjanpidollisesta eriyttämisestä. Pykälän tarkoituksena on varmistaa tuotantokustannusten läpinäkyvyys ja mahdollistaa maakunnan oman kasvupalvelutuotannon vertailtavuus ulkoisten palveluntuottajien kesken ja valtakunnallisesti. Järjestämisellä tarkoitetaan maakuntalain

7 §:ssä ja tämän lain 3 luvussa säädettyjä tehtäviä. Järjestämiseen sisältyisivät esimerkiksi tuotettavien palvelujen ja niihin varattavien resurssien määrittely, palvelujen kilpailuttaminen tai palveluntuottajien hyväksyminen sekä tuottajille maksettavien korvausten ja niiden perusteiden oikeellisuudesta varmistuminen. Kasvupalvelujen tarjonnan ja laadun sekä palvelujen kustannustehokkuuden kannalta olisi tärkeää, että maakunnat resursoivat järjestämistoiminnan tarkoituksenmukaisella tavalla. Järjestämistoiminnon tulisi pystyä kartoittamaan erilaisten palvelujen ja palvelumuotojen tarve, tekemään päätökset tai perustellut ehdotukset järjestettävistä palveluista, valitsemaan palveluntuottajat sekä arvioimaan tuotannon laatua ja asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Järjestämistoiminnon vastuulla olisi myös maakunnan kasvupalveluihin osoittaminen määrärahojen tehokas käyttö ja palvelujen tuotantoon liittyvien markkinoiden jatkuva arviointi.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin maakuntalain 15 luvun säännöksiin siitä, miten maakunnan tulee toimia tuottaessaan palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnasta kasvupalvelujen tuottajana ei annettaisi tehtäväalakohtaisia säännöksiä.

Maakuntalain säännökset vastaavat kuntalain 126−128 §:n säännöksiä ja liittyvät EU-valtiontukisäännöksen vastaisten tukielementtien eli konkurssisuojan ja mahdollisten veroetujen poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen maakunnan harjoittaessa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunta voisi kaikissa tilanteissa tuottaa kasvupalveluja itse, mutta toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla maakunnan olisi yhtiöitettävä palvelutuotantonsa. Yhtiöittämisvelvoitteesta voisi poiketa silloin, kun markkinoilla tapahtuva toiminta on hyvin vähäistä tai satunnaista ja erillisen yhtiön perustaminen aiheuttaisi kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Tällöin riittäisi, että maakunta eriyttää kirjanpidollisesti tällaisen markkinoille myynnin muusta toiminnastaan. Myynnin on lisäksi oltava markkinaperusteisesti hinnoiteltua. Lisäksi maakunnan tuotantoon sovellettaisiin kilpailulakia (948/2011), jonka noudattamisen valvonta maakuntakonsernin tuotannossa tulisi kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonnan piiriin.

Maakuntalain 112 §:n sisältää pääsäännön, jonka mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnan ei katsota hoitavan tehtäväänsä kilpailutilanteessa markkinoilla, jos maakunta tuottaa palveluja lain perusteella omana toimintanaan palveluja maakunnan asukkaille ja muille, joille maakunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja; jos tehtävää hoidetaan yhteistoiminnassa tai lakiin perustuen maakunnalle koottuna; tai jos kyse on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön toiminnasta taikka yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta. Maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun.

Maakuntalain 113 §:ssä säädetään eräistä poikkeuksista, joissa maakunnan on mahdollista yhtiöittämisvelvollisuudesta huolimatta hoitaa tehtäviä omana toimintanaan. Poikkeustilanne on käsillä muun muassa silloin, kun toiminnan on katsottava olevan vähäistä.

Maakuntalain 114 §:ssä säädetään maakunnan tuotannon taloudellisesta eriyttämisestä ja hinnoittelusta kilpailutilanteessa markkinoilla. Toiminnan talouden eriyttämisellä luodaan edellytykset hinnoittelun läpinäkyvyyteen. Pykälän säännöksellä varmistetaan, ettei 113 §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa maakunnan tuotannossa harjoiteta kilpailua vääristävää alihinnoittelua ja että tuottaessa yhtiöittämisvelvollisuuden perusteella palveluja maakunta hinnoittelee palvelunsa markkinaperusteisesti. Maakuntalain 113 §:n perusteluissa todetaan, että

markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut.

Maakuntalain 115 §:ssä säädetään lainasta, takauksesta tai muusta vakuudesta, jonka maakunta voi antaa. Maakuntalain 116 §:ssä säädetään julkisesta palveluvelvoitteesta, jonka maakunta voi antaa määräajaksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle. Maakuntalain 117 §:ssä säädetään kilpailulain soveltamisesta sekä kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua maakunnan tai maakunnan määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain 30 a §:ssä määritelty toimivalta ulotettaisiin maakuntauudistuksen yhteydessä maakunnan kilpailulain vastaiseen toimintaan puuttumiseen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi puuttua maakunnan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittaman kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, jos menettely tai rakenne vääristäisi tai olisi omiaan vääristämään kilpailua, estäisi tai olisi omiaan estämään taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä tai olisi ristiriidassa maakuntalain 114 §:ssä säädetyn markkinaperusteiden hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta eriyttää kasvupalvelujen tuotanto kirjanpidollisesti myös silloin, kun maakunta ei tuota kasvupalvelujen kilpailutilanteessa markkinoilla. Kirjanpidollinen eriyttämisvelvollisuus olisi maakuntalain 114 §:ssä säädettyä eriyttämisvelvollisuutta laajempi. Kirjanpidollisen eriyttämisen lähtökohta on, että toiminnan tulot ja menot sekä varat ja pääomat pidetään erillään maakunnan muusta toiminnasta ja taloudesta. Tämä on tehtävä siten, että tiedoista voidaan osoittaa kasvupalvelujen kohdentuminen järjestämiseen ja tuottamiseen sekä tuottamisessa omaan tuotantoon ja ostopalveluun.

Maakunnan on laadittava kasvupalvelujen tuotannosta tilikausittain tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niiden liitteenä olevat tiedot. Taseen ja tuloslaskelman laatimisessa tulisi 1 momentin mukaisesti noudattaa maakuntalain sekä kirjanpitolain säännöksiä. Tällä varmistetaan, että kasvupalvelujen laskemien arvostus- ja jaksotusperusteet pohjautuvat yhdenmukaisiin periaatteisiin ja että maakunnan tuottamien kasvupalvelujen tuloslaskelmasta ja taseesta tulee vertailukelpoinen osakeyhtiöiden tilinpäätöksen kanssa. Kasvupalvelujen tuotannon kirjanpidollinen eriyttäminen voidaan käytännössä toteuttaa esimerkiksi osakeyhtiössä, erillisessä liikelaitoksessa, maakunnan tai liikelaitoksen sisällä kirjanpidollisessa taseyksikössä. Jos maakunta tuottaa kasvupalvelut osakeyhtiömuodossa siten, että vain osa tuotannosta tapahtuu kilpailutilanteessa, tulee tämä osa eriyttää maakuntalain 114 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Muutoin maakunnan osakeyhtiön kirjanpitoon sovelletaan kirjanpitolakia.

Maakuntalain 9 luvun liikelaitoksen hallintoa ja taloutta koskevalla sääntelyllä pyritään turvaamaan liikelaitoksen päätöksenteon erillisyys ja itsenäisyys sekä rahoituksen läpinäkyvyys. Liikelaitos ei ole itsenäinen oikeushenkilö eikä kirjanpitolain tarkoittamalla tavalla itsenäinen kirjanpitovelvollinen, vaan se kuuluu maakunnan organisaatioon. Liikelaitoksen talouden tarkastelun kannalta olennaisin piirre on tasejatkuvuus sekä kaikkien toimintaan liittyvien pääomakustannusten vertailukelpoinen näkyvyys. Tasejatkuvuus varmistaa toimintaan liittyvän yli- ja alijäämän mahdollisen kumuloitumisen eli osoittaa toiminnan kustannusten ja rahoituksen vuosittaista kohtaamista.

Kirjanpidollinen taseyksikkö mahdollistaa maakunnan tai liikelaitoksen sisällä tehtävän hoidon taloudellisen eriyttämisen niin, että kirjanpidon eriyttäminen ja tasejatkuvuus toteutuvat.

Taseyksikkö ei edellytä liikelaitoksen tavoin omaa johtokuntaa, vaan se voi olla hallinnollisesti liikelaitoksen johtokunnan alainen.

Kunnissa ja kuntayhtymissä on käytetty taloudellisen eriyttämisen keinoina myös laskennallisia taseyksiköitä ja kustannusten laskennallista eriyttämistä. Pelkästään laskennallisesti eriytetyn yksikön tilinpäätöslaskelmakaavat eivät kuitenkaan ole vertailukelpoisia markkinoilla toimivien osakeyhtiöiden laskelmien kanssa erityisesti tase jatkuvuuden osalta. Myöskään kustannusten laskennallinen eriyttäminen ei mahdollista riittävää kustannusten läpinäkyvyyttä ja vertailukelpoisuutta. Kustannusten laskennallinen eriyttäminen voidaan tehdä kirjanpidossa erilaisilla tehtävätunnisteilla ja erillistileillä. Tällöin ei laadita eriytettyä, varsinaista tilinpäätöstä jostakin laajemmasta kokonaisuudesta tai hallinnollisesta yksiköstä, vaan esille nostetaan valittujen, yksittäisten palvelujen kustannukset. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jonkin tuotettavan palvelun kustannukset voidaan koota useammasta erillisestä hallinnollisesta yksiköstä, kun kustannusten kirjaamiseen käytetään tiettyä, samaa tehtävätunnistetta tai erillistiliä. Tällöin esimerkiksi yhden työntekijän työpanos voidaan jakaa useammalle hallinnolliselle yksikölle. Jotta kaikki kustannukset saadaan tällöinkin kohdistettua läpinäkyvällä, vertailukelpoisella tavalla tiettyyn palveluun, tulisi pystyä jakamaan myös muut kuin pelkät vuosittaiset käyttötalousmenot. Jotta kustannukset saataisiin aidosti vertailtaviksi, tulisi jakaa myös kyseiseen palveluun liittyvät pääomakustannukset ja saada myös kumuloituvasti näkyviin kyseisen palvelun tuottamisesta mahdollisesti syntyvä vuosittainen ali- tai ylijäämä. Tässä tulisi hyödyntää muun muassa yhteisiä sääntöjä hallinnollisten kulujen ja tukitehtävien vyöryttämisestä.

Ainoastaan kasvupalvelujen kustannusten laskennallinen eriyttäminen ei olisi lain mukaan riittävää, koska se ei takaa maakunnan tuottamien kasvupalvelujen kustannusten läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta. Laissa edellytetty kirjanpidollinen eriyttäminen muista toiminnoista, kirjanpitolain soveltaminen ja tilinpäätöslaskelmien esittäminen johtavat yhdessä siihen, että maakunnan kasvupalvelujen tilinpäätös on riittävän vertailukelpoinen, jotta voidaan osaltaan arvioida maakunnan oman kasvupalvelutuotannon tarkoituksenmukaisuutta.

Maakunnan tulee ilmoittaa myös kasvupalveluja koskevan taseen ja tuloslaskelman liitetiedot. Liitetiedot sisältävät tiedot, jotka käsittelisivät sisäisesti eriytettyjen toimintojen yhteisten kustannusten jakoa, palvelujen veloitusperusteita ja mahdollisia, käytettyjä lainakorkoja. Kun tuloslaskelmia ja taseita esitettäisiin ensimmäistä kertaa esimerkiksi eriytettäessä kasvupalveluja muista maakunnan toiminnoista tai toimintamuotoa muutettaessa, tulisi laskelmien lisätietoina olla selostus niistä periaatteista, joiden mukaan aloittavat taseet olisi muodostettu.

24 §. *Palveluntuottajan yleiset edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin palveluntuottajan yleisistä edellytyksistä, jotka sen olisi aina täytettävä. Palvelun tuottamisen yleisillä edellytyksillä tarkoitettaisiin asioita, joiden perusteella maakunnan olisi jätettävä hyväksymättä palveluntuottajan 26 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoittautuminen.

Pykälän 1 momentti sisältäisi säännöksen, jonka mukaan palveluntuottajan tulee kyetä tuottamaan 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut palveluntuottamisen ehdot täyttäviä kasvupalveluja maakunnan tarpeiden edellyttämällä tavalla. Palvelujen tulee laadukkaita ja asiakkaiden saavutettavissa. Palvelun laadusta ja saavutettavuudesta päätettäisiin tuottamisen ehtoja koskevassa hallintopäätöksessä sekä säädettäisiin 28 §:ssä. Tarkoitetut asiakirjat muodostaisivat yhdessä maakunnan palveluntuottajien keskeiset ohjausasiakirjat.

Maakunnan tulee pykälän nojalla kohtuudella varmistua siitä, että palveluntuottaja kykenee täyttämään palvelun tuottamisen ehdot tuottamansa palvelun osalta. Maakunnan tulee esimerkiksi varmistua siitä, että palveluntuottajan toimintaympäristön suunnittelussa ja käytössä on otettu huomioon palvelun tuottamisen ehdoissa toimitiloille, esteettömyydelle ja asiakkaiden yksityisyyden suojalle asetetut vaatimukset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvoitteista, joiden hoitamatta jättäminen olisi kasvupalvelujen tuottajaksi valitsemisen este. Tuottajaksi ei voitaisi valita toimijaa, jolla on hankintalain 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste tai, joka on viimeisen viiden vuoden aikana oleellisesti laiminlyönyt hoitaa veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuutensa. Maakunta voisi kuitenkin hyväksyä tällaisen palveluntuottajan, jos se on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin tai laiminlyönti on vähäinen tai maakunta pitää muista erityisistä syistä tällaisen palveluntuottajan valintaa tarkoituksenmukaisena.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännöksen kuntien ja niiden sidosyksikköjen asemasta maakunnan palveluntuottajina. Säännöksen mukaan toimija, joka tuottaisi palveluja maakunnalle, ei voisi olla kunta eikä hankintalain 15 §:ssä tarkoitettu kunnan sidosyksikkö muutoin kuin markkinapuutetilanteessa. Maakunnan ja kunnan väliseen 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuun yhteistyöhön ei voitaisi soveltaa hankintalain 16 §:ssä tarkoitettua poikkeusta hankintalain soveltamisesta. Vaikka maakunta ja kunta toteuttaisivat allianssityyppisessä tai muussa hankintayhteistyössä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevia julkisia palveluja, maakunta ei voisi hankkia näitä palveluja kunnalta tai sen sidosyksiköltä muutoin kuin markkinapuutetilanteessa. Markkinapuutetilanteessa maakunta voisi tehdä julkisista hankintalain 40 §:ssä tarkoitetun suorahankinnan miltä tahansa toimijalta, myös kunnalta tai sen sidosyksiköltä. Kunnan ei tarvitse kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tällaisessa tilanteessa yhtiöittää tuotantoa.

Pykälän 3 momentin kuntia koskeva säännös poikkeaa hankintalain 16 §:n säännöksestä, jonka mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut. Maakunnan hankinnoissa muilta hankintayksiköltä kuin kunnalta sovelletaan hankintalain 16 §:n poikkeusta. Esimerkiksi maakunnan hankinta toiselta maakunnalta voi olla hankintayksiköiden välinen hankinta, johon hankintalakia ei sovelleta.

Markkinapuute voidaan todeta kilpailuttamalla. Jos tarjouksia ei ole lainkaan saatu tai jos alalla on vain yksi toimija, joka voi käytännössä määrittää hintatason, kyseessä on markkinapuute. Jos palvelua ei ole lainkaan markkinoilta saatavissa, vallitsee markkinoilla säännöksessä tarkoitettu markkinapuute. Maakunta voi saada myös palautetta markkinoiden toimimattomuudesta asiakaskyselyistä tai eri sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön kautta.

Maakunta voi selvittää markkinoiden toimivuutta eri tavoin, esimerkiksi käyttämällä avointa kuulemismenettelyä maakunnan verkkosivustolla, ammattilehdessä, pyytämällä ulkopuolisen asiantuntijan arvion markkinatilanteesta tai julkaisemalla markkinakartoitusta koskeva ilmoitus julkisten hankintojen HILMA-ilmoittamisportaalissa.

Markkinapuutetta todentaessa maakunta ei voi rajata tarjoajien toimipaikan sijaintia, mutta se voi asettaa tarjottavan palvelun toteutukselle myös palvelujen saatavuutta ja henkilöasiakkai-

den osalta palveluntuottajan toimipisteiden sijaintia koskevia ehtoja. Maakunnan tulee tuotteistaa palvelunsa tarkoituksenmukaisesti ja todentaa markkinapuute tuote- tai aluekohtaisesti. Tuotteistaminen voidaan tehdä esimerkiksi palvelutyyppikohtaisesti kuten koulutus, työnvälitys ja yritysneuvonta. Tuotteistaminen voi tapahtua myös asiakassegmenteittäin, jolloin palvelut jaetaan asiakastarpeen mukaan esimerkiksi yrityspalveluihin, työpaikanvaihtajien, kotoutujien ja pitkäaikaistyöttömien palveluihin. Markkinapuutetta ei voida todentaa sellaisella markkinakartoituksella, jossa palveluntarjoajan tulisi voida toteuttaa kaikkia maakunnan kasvupalvelukokonaisuuksia. Maakunnalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta jakaa palvelutuotantoa omalta kannaltaan epätarkoituksenmukaisiksi tai liian pieniksi osiksi yksittäisen palveluntuottajan intressien vuoksi.

Maakuntien kilpailutilanteet voivat olla keskenään erilaisia. Joissakin palvelutuotteissa tai asiakassegmenteissä markkinat voivat olla valmiiksi valtakunnalliset, ja joissakin palvelutuotteissa tai asiakassegmenteissä markkinat voivat toimia joidenkin maakuntien alueilla tai maakunnan osassa. Palveluiden tuotteistaminen vaikuttaa kilpailutilanteen muodostumiseen tai markkinapuutetilanteen syntymiseen. Maakunta voi esimerkiksi kilpailuttaa koko työnvälityksen hoitamisen tai toimialakohtaisia työnvälityksiä tai työnvälitykseen liittyviä osatehtäviä. Joidenkin palvelutehtävien osalta ei tällä hetkellä ole markkinoita, mutta palveluiden markkinat ovat myös luotavissa.

Momentissa 4 säädettäisiin maakunnan oikeudesta saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä ja maksutta välttämättömiä tietoja viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tämän pykälän 1-3 momentissa mainittujen seikkojen selvittämiseksi. Tiedot voitaisiin antaa teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti ja ilman sen suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Maakunta voisi hyödyntää laissa harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 5 §:ssä tarkoitettua velvoitteidenhoitoselvitystä.

Maakunta tarvitsee järjestämistehtävässään tietoa siitä, miten palvelut toteutuvat. Maakunnalla on oikeus saada järjestämistehtävänsä edellyttämät välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä, jotta palvelujen asianmukaisen tuotannon edellytykset voidaan varmistaa ja valvonta toteuttaa. Kyseessä ei kuitenkaan ole oikeus saada tietoa palvelun tuottajien asiakkaista.

25 §. *Palvelun tuottamisen ehdot.* Pykälässä säädettäisiin palveluntuottamisen ehdoista. Maakunta tekisi hallintopäätöksen kasvupalvelujen tuottamisen ehdoista. Ehtojen olisi oltava yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöille ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle. Kaikkien palveluntuottajien olisi täytettävä maakunnan asettamat ehdot tässä laissa tarkoitettuja palveluja tuottaessaan. Maakunnan oikeudesta muuttaa ehtoja yksipuolisesti säädettäisiin 28 §:n 3 momentissa.

Maakunta hyväksyisi päätöksen kasvupalvelujen tuottamisen ehdoista maakunnassa. Palveluntuottamisen ehdot liittyisivät 28 §:ssä säädettyihin palveluntuottajan velvollisuuksiin ja koskisivat esimerkiksi palvelun laatua, voimavaroja ja saatavuutta, palveluketjuja, palvelujen yhteensovittamista, varautumista normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Palvelun tuottamisen ehtoihin voisi liittyä palvelunkuvauksia.

Kasvupalvelun tuottamisen ehtoja koskeva maakunnan hallintopäätös vastaa valinnanvapauslain 42 §:ssä tarkoitettuja maakunnan palveluntuottajalle asettamia ehtoja. Ehdot olisivat samanlaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöillä ja

ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle. Maakunta tekisi kasvupalvelujen tuottamisehdoista hallintopäätöksen samoin kuin se tekee sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen ehdoista.

26 §. *Palveluntuottajan hyväksyminen.* Pykälässä säädettäisiin kaikkien edellytykset täyttävien palveluntuottajan hyväksymisestä. Maakunnan palveluntuottajaksi haluavan yhteisön, säätiön ja elinkeinonharjoittajan on annettava maakunnalle tuottamisen edellytysten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. Tuottamisen edellytysten arvioimisesta säädetään edellä 24 §:n 1−3 momentissa. Lisäksi palveluntuottajan on ilmoitettava sitoutuvansa noudattamaan maakunnan hyväksymiä palveluntuottamisen ehtoja. Maakunnan palveluntuottajaksi tuleminen edellyttää aina tuottajakohtaisen sopimuksen tekemistä. Tuottajakohtaisessa sopimuksessa määritellään tuottajakohtaisesti kasvupalvelut, jotka palveluntuottaja hoitaa maakunnan palveluntuottajana. Tuottajakohtaisessa sopimuksessa ei voida poiketa maakunnan hyväksymistä palvelun tuottamisen ehdoista. Tuottajakohtaisessa sopimuksessa sovitaan esimerkiksi palvelutuotannon alkamisajasta, toimipisteistä ja asiakasmäärästä, jonka tuottaja sitoutuu vastaanottamaan sekä jatkuvuuden hallinnasta häiriötilanteisiin varautumiseksi samoin kuin palveluntuottajan varautumisesta valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Maakunnan olisi pidettävä luetteloa palveluntuottajista, joiden sopimus on voimassa. Tiedot hyväksytyistä palveluntuottajista, palveluiden saatavuudesta (palveluntuottajan kapasiteetista) sekä yhteystiedoista on liitettävä palveluntuottajien luetteloon, jonka on oltava jokaisen saatavilla. Saatavilla olemista koskevan edellytyksen täyttyminen edellyttää käytännössä sen julkaisemista yleisessä tietoverkossa ja lisäksi muulla tehokkaalla tavalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnan velvoitteista, joilla varmistettaisiin, että kasvupalvelujen asiakkailla on valinnanvapautensa toteuttamiseksi riittävät tiedot saatavilla olevista palveluista. Maakunnan tulee ensinnäkin kohtuullisessa ajassa tehdä päätös siitä täyttääkö palveluntuottaja edellytykset. Kohtuullisella käsittelyajalla tarkoitetaan hallintolain (434/2003) 23 §:ssä edellytettyä viivytyksetöntä käsittelyä, joten palveluntuottajan hyväksymismenettelyn on oltava aina avoinna. Hyväksymiselle ei voida asettaa esimerkiksi vuosittaisia hakuaikoja. Kasvupalvelumarkkinoiden avaamiseksi ja valinnanvapauden edistämiseksi viivytyksetön palveluntuottajien hyväksyminen on tärkeää.

Momentissa 3 säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta tehdä kielteinen päätös palveluntuottajan edellä 24 §:n 1−3 momentissa tarkoitettujen edellytysten puuttuessa ja saatuaan tietoja, joiden valossa edellytyksiä on arvioitava uudelleen. Maakunta voisi myös peruuttaa 29 §:ssä säädetyin edellytyksin aiemmin tekemänsä palveluntuottajan edellytyksiä koskevan hyväksymispäätöksen tai muuttaa sitä saatuaan uutta selvitystä palveluntuottajan yleisistä edellytyksistä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin maakunnan ja palveluntuottajan välisen riita-asian oikeudenkäyntimenettelystä. Maakunnan ja kasvupalvelun tuottajan välinen sopimus on lähtökohtaisesti hallintosopimus. Maakunnan ja palveluntuottajan välinen sopimus käsiteltäisiin hallintoriita-asiana siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

27 §. *Asiakkaan oikeus valita palveluntuottaja*. Pykälässä säädettäisiin valinnanvapaudesta maakunnallisten kasvupalvelujen osalta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla olisi oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan valitsemien palveluntuottajien joukosta, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin palveluntuottajan vaihtamisesta. Kun asiakas olisi valinnut palveluntuottajan, palveluntuottajan vaihtaminen edellyttäisi maakunnan lupaa. Maakunta voisi hakemuksesta antaa luvan, mikäli asiakkaalla olisi perusteltu syy palveluntuottajan vaihtamiseen. Koska erityisesti työnhakijoille tarjottavat maakunnalliset kasvupalvelut voivat olla pitkäkestoisia palvelukokonaisuuksia, joissa palveluntuottajan saama korvaus perustuu tiettyyn tulokseen, palveluntuottajan vaihtamiselta on tarkoituksenmukaista edellyttää perusteltua syytä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi objektiivisesti todettavissa olevat sovittamattomat ristiriidat ja luottamuspula asiakkaan ja palveluntuottajan välillä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että maakunta voisi myös velvoittaa asiakkaan valitsemaan uuden palveluntuottajan tilanteessa, jossa asiakkaan palvelutarve tai sitä koskeva tieto olisi muuttunut, eikä nykyinen palveluntuottaja maakunnan arvion mukaan enää vastaisi asiakkaan tarpeisiin. Asiakkaan palvelutarpeen muutos voisi johtua työttömyyden pitkittymisestä tai asiakkaan osaamisessa, työkyvyssä tai muussa työllistymiseen vaikuttavassa seikassa tapahtuneen muutoksen vuoksi. Myös maakunnan arvio asiakkaan palvelutarpeesta voisi muuttua asiaa koskevan uuden tiedon vuoksi. Maakunnan velvollisuudesta neuvoa ja tukea asiakasta valinnanvapauden käyttämisessä säädetään edellä 18 §:n 2 momentissa.

28 §. *Palveluntuottajan velvollisuudet*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakunnan palvelutuotannon ehtojen vähimmäissisällöstä. Tällä varmistetaan tarpeellinen valtakunnallinen maakuntien palvelun tuottajien yhdenvertaisuus. Maakunta määrittää 25 §:ssä tarkoitetuissa palvelun tuottamisen ehdoissa ja palvelusopimuksessa, mitä palveluntuottajan on tehtävä:
1) maakuntastrategian noudattamiseksi;
2) palvelukokonaisuuksien integraation varmistamiseksi;
3) asiakastietojen tallentamiseksi valtakunnallisiin ja maakunnan nimeämiin maakunnallisiin järjestelmiin;
4) maakunnan edellyttämien tietojen toimittamiseksi salassapitosäännösten estämättä palvelujen asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten; sekä
5) kasvupalvelujen valmius- ja jatkuvuudenhallinnan hoitamiseksi sekä kriisi- ja häiriötilanteiden varalta. Maakunta noudattaisi ehtoja omassa palvelutuotannossaan ja viittaisi niihin tarjouspyynnöissään. Myös palveluntuottajan 26 §:ssä tarkoitettu hyväksyminen edellyttäisi, että palveluntuottaja sitoutuisi noudattamaan ehtoja.

Kohdassa 1 tarkoitetusta maakuntastrategiasta säädetään maakuntalain 35 §:ssä. Maakunnan strategiassa tulee muun muassa ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen maakunnan tehtäväalalla sekä palvelutavoitteet. Kohdassa 2 tarkoitetusta palveluintegraatiosta säädetään 21 §:n 2 momentissa, jonka mukaan maakunta huolehtii siitä, että palveluntuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja. Maakunta voisi sopia tai asettaa ehdot myös sille, miten kasvupalvelujen tuottajan on varmistettava palvelukokonaisuuksien integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palveluntuottajien kanssa. Ehtoihin voidaan sisällyttää elementtejä, jotka koskevat maakunnan muihin palveluihin ja muiden palveluntuottajien palveluihin ohjaamista.

Säännöksen toteutuminen edellyttää käytännössä, että maakunta on määritellyt, miten palveluintegraatio toteutetaan erilaisissa tilanteissa asiakkaiden tarpeita vastaavalla tavalla. Lisäksi maakunnan on määriteltävä miten palvelukokonaisuuksia käytännössä toteutetaan silloin, kun asiakkaat tarvitsevat useita erilaisia ja eri palvelun tuottajien toteuttamia palveluja. Palvelun

tuottajien on toimittavat keskenään yhteistyössä tavalla joka varmistaa sen, ettei palveluissa ole viiveitä eikä palvelukokonaisuuksissa katkoja.

Palveluntuottaja voidaan velvoittaa tuottamaan informaatiota, jotta toiset palveluntuottajat voivat saumattomasti jatkaa palvelukokonaisuuksia. Kasvupalvelujen tuottaja voitaisiin velvoittaa esimerkiksi tiedottamaan asiakasta muista palveluntarjoajista ja maakunnan viranomaisena tuottamista palveluista.

Palveluintegraation kannalta on olennaisen tärkeää, että palveluntuottajan käytettävissä on riittävät asiakastiedot. Pykälän 1 momentin 3 kohdan perusteella, maakunta määrittää sopimuksessa tai palvelun tuottamisen ehdoissa, mitä palveluntuottajan on tallennettava asiakastiedon valtakunnallisiin järjestelmiin. Muun muassa keskeiset työnhaun aloitukseen ja päättämiseen liittyvät ilmoitukset sekä työttömyysturvan edellytyksiin liittyvät asiat on koottava valtakunnalliseen rekisteriin, jotta tietoa työttömistä olisi saatavilla työttömyysturvapäätösten tekemiseksi, yleisen työttömyystilanteen hahmottamiseksi sekä palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja toteutuksen arviointiin. Lisäksi tietoa saatetaan kerätä 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun palvelujen yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Valmisteilla olevassa kasvupalvelujen tietohallintolaissa tarkennetaan, mitä tietoja palveluntuottajat voidaan velvoittaa valtakunnalliseen järjestelmään tuomaan ja mitä vaatimuksia henkilötietojen käsittely asettaa.

Maakunta tarvitsee järjestämistehtävässään tietoa siitä, miten palvelut toteutuvat. Momentin 4 kohdassa säädetään palveluntuottajan velvollisuudesta toimittaa maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä, jotta palvelujen asianmukaisen tuotannon edellytykset voidaan varmistaa ja valvonta toteuttaa. Kyseessä ei kuitenkaan ole oikeus saada tietoa palvelun tuottajien asiakkaista. Maakunnilla itselleen on pääsy järjestelmien asiakastietoon ja tähän liittyvistä oikeuksista ja velvoitteista säädetään erikseen tietohallintolaissa. Kyseessä on palveluntuottajan palvelutuotantoon ja toimintamalleihin liittyvät tiedot.

Momentin 5 kohdassa säädetään, että palveluntuottajan on yhdessä maakunnan kanssa varmistettava kasvupalvelujen valmius- ja jatkuvuudenhallinta kriisi- ja häiriötilanteiden varalta. Maakuntalain 52 §:n 2 momentissa säädetään maakunnan velvollisuudesta varmistaa palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun niitä hankitaan yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Maakunta ja palveluntuottajat voivat keskenään sopia esimerkiksi, miten palveluntuottajat osallistuvat mahdollisiin yhteisiin harjoituksiin, miten palveluntuottajat kuvataan valmiussuunnitelmassa ja mikä rooli palvelujen tuottajilla on kriisi- ja häiriötilanteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunta voisi yksipuolisesti muuttaa palvelusopimusta ja palvelun tuottamisen ehtoja lainsäädännön muuttumisesta johtuvasta syystä.

29 §. *Hyväksymisen peruuttaminen*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin palveluntuottajan hyväksymisen peruuttamisesta palveluntuottamisen ehtojen noudattamisesta jättämisen tai muun oleellisen puutteen vuoksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden piiriin (PeVL 40/2002 vp). Valiokunta on tällöin kuitenkin pitänyt viranomaisorganisaatioon kuulumattoman yksityisen toimijan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä, että hyväksynnän peruuttamismahdollisuus sidotaan vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen,

että yksityiselle toimijalle annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 20/2006 vp).

Maakunnan olisi ensin annettava palveluntuottajalle huomautus ja asetettava kohtuullinen määräaika asian korjaamiseksi. Jos palveluntuottaja ei korjaisi puutteita tai laiminlyöntejä asetetussa määräajassa, maakunnan olisi peruutettava antamansa hyväksyntä. Määrättäessä määräaikaa puutteen korjaamiselle on otettava huomioon se, miten vakavasta puutteesta on kysymys. Hyväksynnän peruuttaminen voisi kohdistua palveluntuottajan koko toiminnan sijasta myös yksittäiseen palveluyksikköön. Maakunnan on peruutettava hyväksyntä myös, jos tuottaja on mennyt konkurssiin tai jos hyväksymisen peruuttamisen edellytykset koskevat vain palveluntuottajan tiettyä palveluyksikköä, peruutetaan kyseisen palveluyksikön hyväksyntä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että palveluntuottajan tai sen palveluyksikön hyväksynnän peruuttamisesta palveluntuottajan ilmoituksesta tai jos palveluntuottaja lopettaa palvelujen tuottamisen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan olisi huolehdittava siitä, että palveluntuottajan tai sen palveluyksikön hyväksymisen peruuttamisesta huolimatta asiakkaat saavat keskeytyksettä tarvitsemansa palvelut. Lähtökohtana olisi se, että asiakkaat itse valitsisivat itse uuden palveluntuottajan tai vaihtaisivat palveluyksikköä. Maakunnan tulee erityisesti huolehtia niiden palvelujen jatkuvuudesta, joilla saattaa olla yhteys asiakkaan työttömyysturvaan ja toimeentuloon.

5 luku Yhteiset tukipalvelut ja tietojärjestelmät

30 §. *Kasvupalvelujen monimuotoisuus ja yhdessä käytettävyys*. Pykälässä säädettäisiin, että kasvupalveluja järjestettäessä olisi pyrittävä monimuotoisiin sekä ensisijaisesti digitaalisen palvelutarjonnan ja sähköisen asioinnin mahdollistaviin toimintamalleihin. Henkilöasiakkaiden asioinnin vähimmäisvaatimuksista säädettäisiin erikseen.

Pykälässä todettaisiin kasvupalvelujen monimuotoisuus ja yhdessä käytettävyys. Kasvupalvelujen tarkoituksena on tuottaa asiakaslähtöinen, kustannustehokas ja vaikuttava palvelutuotanto. Tätä varten tarvitaan saumattomat, yhteiseen tietoon perustuvat palvelukokonaisuudet, jossa toimijakohtaiset siilot, hallinnon tasot tai viranomaisrajat häviävät. Kasvupalvelutuotannon tarkoituksena on tarjota asiakkaiden käyttöön monikanavaiset palvelut, joissa ensisijainen palvelukanava on digitaalinen verkkopalvelu ja toissijainen palvelukanava henkilökohtainen asiointi puhelimitse, kuvallisena etäpalveluna tai käyntiasiointina. Kasvupalveluja varten tulee digitaalisen palvelutuotannon kehittämisellä luoda edellytykset asiakaspalvelun toimintatapojen muuttamiseen, laadukkaaseen ja kustannustehokkaaseen palveluiden järjestämiseen ja toiminnan digitaalisuusasteen nostamiseen siten, että kansalaisten ja yritysten omatoiminen sähköinen asianhoito olisi mahdollista. Digitaalinen kasvupalvelutuotanto edellyttää yhteistä tietoa ja siihen kytkeytyvää digitaalista asiankäsittelyä ja prosessien hallintaa. Tavoitteena on, että palveluprosessit ovat täysimääräisesti digitalisoituja sekä ja hyödyntävät keskitettyjä tietovaranto- ja asiakasjärjestelmiä. Omatoimisilla asioinneilla ja digitaalisilla palveluratkaisuilla tähdätään henkilökohtaisen asiantuntijatyöpanoksen siirtämiseen rutiinitehtävien hoitamisesta vaativiin asiantuntijapalveluihin.

Tarkoituksena on, että valtakunnalliset ja maakunnalliset kasvupalvelun järjestäjät ja tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palvelu-

kokonaisuuksia yhteisistä tietopalveluista neuvontaan ja asiointeihin. Yhteen sovitetuilla palvelukokonaisuuksilla tarkoitetaan erityisesti useita erilaisia palveluja tarvitseville asiakkaille järjestettävien palvelujen toiminnallista kokonaisuutta, johon voi sisältyä sekä kuntien, maakuntien tai valtion palveluja. Palvelut on toteutettava siten, että ne muodostavat asiakkaille toimivan kokonaisuuden, jossa yhteistyö palvelun tuottajien välillä ja siirtyminen palvelusta toiseen toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla ilman perusteettomia viiveitä tai katkoja. Lisäksi asiakkaalla tulee olla näkyvyys siihen, miten asian käsittely etenee ja milloin päätös palvelun saamisesta valmistuu sekä mitkä oikeudet ja velvoitteet häntä koskevat. Palveluissa hyödynnetään tehokkaasti sekä tiedon hallintaa että digitaalisia toimintamalleja ja palvelutuotanto nojaa periaatteisiin, joiden mukaan tieto ilmoitetaan vain kerran, tieto seuraa asiakasta ja että tiedot ovat niitä tarvitsevien saatavilla.

31 §. *Kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista tukevat tietojärjestelmät*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö järjestää kasvupalveluja tukevat valtion ja maakuntien yhdessä käyttämät tietojärjestelmät ja alustat. Maakunnat, maakuntalain 122 §:ssä tarkoitettu palvelukeskus sekä maakuntien keskenään tai yhdessä valtion kanssa omistamat yhtiöt tuottavat, ylläpitävät ja kehittävät kasvupalveluja tukevia tietojärjestelmiä ja alustoja. Maakuntalain 122 §:ssä tarkoitettuna palvelukeskuksena toimii valtioneuvoston valtuutuksella perustettu Vimana Oy, jonka toistaiseksi omistaa valtio.

Maakunnan tulisi huolehtia siitä, että erilaisia palveluja tarvitsevan ja käyttävän asiakkaan palvelut muodostavat tarpeen mukaisen ja keskenään yhteen sovitetun kokonaisuuden. Lain tarkoituksena on varmistaa, että kasvupalveluissa asiakkaille tarjotaan sujuvat ja vaivattomat asiointimahdollisuudet, asioinnin monikanavaiset tukipalvelut ja mahdollisuus seurata asian käsittelyn etenemistä sekä tarkastella etuuden saamiseen liittyviä velvoitteitaan

Integroitujen palvelukokonaisuuksien tuottamiseksidigitalisointi toteutetaan useasta kerroksesta muodostuvina palveluekosysteemeinä ja yhteiskäyttöisinä alustoina, jotka mahdollistavat reaaliaikaisen yhteisen tiedon hyödyntämisen ja tiedonvaihdon. Palveluekosysteemeissä järjestämisvastuussa olevan tahon tulee huolehtia, että palvelutuotannossa hyödynnettävät alustat ovat keskenään yhteentoimivia.

Järjestämistä ja tuottamista tukevien järjestelmien ja alustojen tulisi palvella myös seuranta- ja raportointitiedon tuottamisesta riittävällä tasolla. Palveluntuottajan on toimitettava maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät tiedot palvelujen toteutumisesta. Lähtökohtana seurannalle ja arvioinnille on luotettava, tehokas ja ajantasainen tietotuotanto, joka palvelee maakunnan toiminnanohjausta ja palveluntuottajien kanssa käytävää vuoropuhelua. Tietoa tarvitaan myös palvelujen tuottamiseen liittyvistä sopimuksista sekä niihin perustuvasta palvelujen tuottamisesta, laadusta, kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Tietoperustan tulee olla yhtenäinen ja vertailukelpoinen sekä kansallisella tasolla että maakunnissa ja palveluntuottajien välillä. Tietotuotannon tulee olla avointa ja mahdollistaa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet.

Palveluintegraation kannalta on tärkeää myös, että esimerkiksi asiakastiedot ovat palveluntuottajan käytettävissä. Tämän varmistamiseksi tulisi jokaisen maakunnalle kasvupalveluja tuottavan tahon tallentaa asiakastiedot yhteiseen asiakasrekisteriin yhteiskäyttöisiä valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käyttäen. Näin toimimalla jokaisen maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja saaneen asiakkaan tiedot ovat kootusti rekisterissä ja siten muiden palvelun tuottajien saatavissa sieltä. Edellä olevan johdosta on asiakastietojen käsittelyä ja rekisterinpitoa koskevaa lainsäädäntöä tarpeen uudistaa. Uudistuksen tavoitteena tulee olla

esimerkiksi salassapidon, asiakkaan antaman valtuutuksen tai muiden käyttöoikeuksia koskevien säännösten yksinkertaistaminen. Tarvittavien muutosten tavoitteena on mahdollistaa asiakkaiden asiakastietojen saatavuus käyttöön aina palveluja toteutettaessa. Kasvupalvelujen palvelutuotannossa hyödynnetään yhteisten tietojärjestelmien lisäksi kansallista palveluarkkitehtuuria, keskitettyjä, yhteiskäyttöisiä ja yhteentoimivia ratkaisuja, yhteisiä tietoja ja tietovarantoja sekä yhteisiä teknisiä komponentteja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunta kehittäisi ja pitäisi tarpeen mukaan yllä alueensa kasvupalveluja tukevia sekä maakunnan ja alueen kuntien yhteistoimintaa tukevia tietojärjestelmiä ja alustoja. Maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu asiakkaiden integroitujen palvelukokonaisuuksien toteuttamisesta. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa yksilön tarpeen mukaisten palvelujen toteutuminen myös monituottajamallissa. Osa asiakkaan saamista palveluista voi olla kunnan, maakunnan tai valtion palveluja ja edellyttää yhteensovittamista esimerkiksi työvoima- ja elinkeino-, sosiaali- ja terveydenhuolto- tai opetusviranomaisten palvelujen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt aluekehittämisjärjestelmän ja kasvupalvelujen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien lainsäädäntötyön, jossa koottaisiin uudistuksen kannalta tarpeelliset asiakaslähtöistä tiedonhallintaa ja digitalisaation edistämistä koskevat säädökset siten, että laki mahdollistaisi kasvupalvelujen järjestämiseen, ohjaukseen, valvontaan, toiminnan arviointiin, kehittämiseen ja tiedonhallintaan liittyvien tietojen tai asiakirjojen tallentamisen. Laissa säädettäisiin kasvupalvelun asiakastietojen ja asiakkaan itsensä tuottamien tietojen tietoturvallisesta käsittelystä ja tiedon hyödyntämisestä.

32 §. *Tietojärjestelmien avoimuus ja käytettävyys*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtakunnallisia kasvupalveluja tukevat tietojärjestelmät tulisi toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että ne mahdollistaisivat ja edistäisivät kaikkien valtakunnallisten toimijoiden yhteistä palveluntarjontaa ja että kaikki valtakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjät ja tuottajat voisivat tukeutua samoihin järjestelmiin.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja tukevat tietojärjestelmät tulisi toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että ne mahdollistavat ja edistävät yhteistä palveluntarjontaa maakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjien kanssa ja että kaikki maakunnat voivat palvelujen järjestäjinä tukeutua samoihin tietojärjestelmiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maakunnallisia kasvupalveluja tukevat tietojärjestelmät tulisi toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että kaikki maakunnat voisivat palvelujen järjestäjinä tukeutua samoihin tietojärjestelmiin. Valtakunnallisesti yhtenäisten järjestelmien käyttö on asiakkaan laadukkaan palvelun ja palvelujen vaikuttavuuden toteutumiseksi ja arvioimiseksi ensisijaisen tärkeää. Yhtenäisillä valtakunnallisilla järjestelmillä saataisiin myös kustannussäästöjä.

Pykälässä tarkoituksena on mahdollistaa kasvupalveluja tukevien palveluekosysteemien ja yhteisten palvelualustojen toteuttaminen siten, että ne mahdollistavat ja edistävät hallinnonalan tasot ja viranomaisrajat ylittävät valtakunnallisesti yhteiset palvelut ja että kasvupalvelujen järjestäjät, tuottajat ja asiakkaat voisivat tukeutua yhteisiin alustoihin ja samoihin järjestelmiin.

Kasvupalveluihin liittyviä alusta- tai ekosysteemiajattelun mukaisia toteutuksia ovat esimerkiksi yhteiskäyttöiset digitaalisen asioinnin tukipalvelut, työvoimapalvelujen työnhakijoiden ja -antajien yhteiskäyttöinen palvelualusta, yritysten yhteiskäyttöinen kasvupalvelujen alusta mukaan lukien yritysten ja palvelutuottajien yhteiset työtilat ja kehittämisen työkalut sekä lupien, valvonnan ja muiden viranomaisvelvoitteiden hoitamisessa tarvittavan tiedon hyödyntämisen ja tiedonvaihdon yhteiskäyttöinen palvelukerros. Yhteistä näille toteutuksille on se, että niiden ympärillä ja niiden peruspalveluja ja tietoja käyttäen voisivat palveluja rakentaa niin yksityiset, puolijulkiset kuin julkiset palveluntarjoajat. Lain 28 §:ssä on tarkoituksena säätää näiden alustojen rajaresurssien määrittelijäksi työ- ja elinkeinoministeriö.

Muita valtakunnallisesti yhteiskäyttöisiä järjestelmiä ovat rakennerahastohankkeiden hallinnoinnissa rakennerahastokaudella 2014–2020 käytettävät EURA2014- ja TUKI2014 -tietojärjestelmät, EURA 2014 on työ- ja elinkeinoministeriön omistama, ohjelmakauden 2014–2020 rakennerahastohallinnointiin tarkoitettu valtakunnallinen sähköisen asioinnin palvelukokonaisuus, mikä on rakennettu täyttämään hallintoviranomaisen sekä Euroopan komission rakennerahastohallinnoinnille asettamat vaatimukset täysin sähköisestä hankehallinnoinnista. Järjestelmässä asioidaan lakisääteisesti (8/2014, 23 §) pelkästään sähköisesti. Järjestelmää käyttävät hankehakijoiden ja -toteuttajien lisäksi hankkeita hallinnoivat viranomaiset (ELY-keskukset ja maakuntien liitot sekä ministeriöt). EURA 2014 toimii myös virallisena viranomaisten sähköisenä arkistona kaikille muodostamilleen asiakirjoille. Lisäksi EURA 2014 tuottaa rakennerahastojen hallinnointiprosessien yhteydessä syntyvän kaiken virallisen raportointitiedon sekä maksupyyntötiedot Euroopan komissiolle. Tuki 2014 on työ- ja elinkeinoministeriön omistama järjestelmä, jolla hallinnoidaan ELY-keskuksissa käsiteltävien yritystukien prosessia. EAKR-osarahoitteisten yritystukihankkeiden osalta järjestelmä toimii EURA 2014 -tietojärjestelmän ohjauksessa ja järjestelmästä siirretään EU-tason raportointia varten tarvittavat tiedot EURA 2014 -järjestelmään. Järjestelmä on käytössä ELY-keskuksissa.

Muita valtakunnallisia yhteiskäyttöisiä järjestelmiä olisivat esimerkiksi yhteisen asiakastiedon mahdollistavat asiakastiedonvaihdon järjestelmät sekä kaikkikanavaista valtakunnallista palvelutarjonnan yhdenvertaisuutta tukeva puhelinneuvonta, ja kuvallisen etäpalvelun ratkaisut ja valtakunnallisesti tarjolla oleva digitaalinen työmarkkinatori.

Tarkemmin järjestelmien avoimuudesta ja käytettävyydestä säädetään osana kasvupalvelujen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien laissa.

6 luku Erinäiset säännökset

33 §. *Kasvupalveluihin liittyvien kokeilujen ja erillisjärjestelyjen toteuttaminen ja rahoittaminen.* Lailla voitaisiin erikseen säätää kasvupalveluihin liittyvän uuden toimintamallin kokeilusta tai erillisestä järjestelystä maakunnissa tai kunnissa. Kokeilusta, joka tarkoittaisi kasvupalvelujen järjestämis- tai tuottamistehtävän antamista kunnalle, tulee aina säätää lailla koska tämän lain 24 §:n 3 momentin mukaan kunta tai sen sidosyksikkö ei voi tuottaa palveluja maakunnalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kokeilusta tai järjestelystä, joka ei edellyttäisi säädösmuutoksia. Tällaisesta kokeilusta tai järjestelystä valtio voisi sopia maakuntien kanssa. Sopimukseen perustuva kokeilu tai järjestely voisi koskea järjestämistä tai tuottamista tai molempia. Sopimukseen perustuvan kokeiluun tai järjestelyyn voidaan osoittaa valtion talousarviossa määrärahaa.

Kyseessä saattaa olla työmarkkinoiden toimivuuteen ja työllisyyden edistämiseen liittyvä tilanne, jossa valtiolla on tarve poiketa maakunnan yleiskatteellisen kasvupalvelurahoituksen periaatteesta ja osoittaa rahoitus suoraan tiettyyn tehtävään. Poikkeaminen johtuisi kokeilun määräaikaisesta luonteesta tai sen kohdistumisesta pelkästään tietyille alueille. Kohdistuminen tietylle alueelle ei johtuisi kasvupalvelurahoituksen muuttujista (työttömät työnhakijat, työttömyysaste sekä yritysten toimipaikat) eikä maakuntien rahoituslain (/) 7 §:n mahdollistamista äkillisen rakennemuutoksen tilanteista, vaan valtiolla olisi muu työllisyyden hoitoon liittyvä intressi kohdistaa kokeilu tai erillisjärjestely pelkästään tietylle alueelle. Kyseessä saattaisi olla esimerkiksi tietyntyyppisen uuden työllisyyden hoitoon tarkoitetun toimintamallin pilotointi, jossa voitaisiin katsoa, ettei kokeiluun osallistumista ole tarkoituksenmukaista rahoittaa pelkästään kokeiluun valittujen maakuntien yleiskatteellisesta rahoituksesta tai kaikille alueille suunnatussa erillisrahoituksessa halutaan varmistaa kokeilun onnistuminen tai uuden toimintamallin vakiintuminen sillä, että kokeiluun kohdistetaan resurssit. Ensisijaisesti sopimukseen perustuvan toiminnan lisäksi olisi tarpeen säilyttää mahdollisuus myös säätää kasvupalveluihin liittyvien kokeilujen ja erillisjärjestelyjen tehtävät ja rahoitus lailla maakunnille. Työllisyyden hoidossa keskeistä on työvoiman liikkuvuus myös maakuntien välillä, jolloin riittävän kattavuuden saavuttaminen uuteen toimintamalliin saattaa tarvita tehtävän osoittamista lailla.

Pääperiaatteena olisi toiminnan väliaikaisuus ja jos toiminta vakiintuu, siirrettäisiin rahoittaminen osaksi maakunnan yleiskatteellista rahoitusta. Tehtävälle voisi olla tyypillistä myös se, ettei sitä voida hoitaa pelkästään maakunnan toimin, vaan kyseessä on toimenpide, joka vaatii useiden eri toimijoiden (eri ministeriöt, maakunta, kunta tai järjestöt) toimenpiteitä. Erillisrahoituksella valtio ei kuitenkaan voi siirtää vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta.

Kyseisessä rahoitusmuodossa ei voida soveltaa maakuntien rahoituslain 7§:ää, koska se koskee maakunnan rahoituksen tilapäistä korottamista tilanteessa, jossa maakunta on lisärahoituksen tarpeessa poikkeuksellisen tai tilapäisen maakuntatalouden vaikeuden vuoksi. Nyt esitetyn pykälän mukainen rahoitustarve ei liity maakunnan kykyyn vastata sille jo säädetyt tehtävät, vaan tilanteisiin, jossa valtiolla on työllisyyden hoitoon liittyvän vastuun vuoksi tarve käynnistää uusia toimintamalleja valtakunnallisesti tai kohdistaa toimenpiteitä tiettyyn alueeseen.

34 §. *Suunnittelu, kehittäminen ja yleinen ohjaus*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kasvupalvelujen yleinen ohjaus ja strateginen kehittäminen kuuluisivat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö vastaisi valtakunnallisesta kasvupalvelupolitiikasta, valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa.

Pykälän 2 momentin perusteella maakunnat vastaisivat palveluista sekä suunnittelisivat niiden järjestämisen ja tuottamisen. Tähän kuuluvia järjestämistehtäviä sekä suunnittelu- ja kehittämistehtäviä voidaan osoittaa maakuntien yhteistyöelimille ja tuottamistehtäviä maakuntien yhdessä omistamille yhtiöille. Maakuntien ja valtion yhteisillä palvelukeskusyhtiöillä on myös keskeinen rooli sekä maakuntien sopimien yhteisten keskeisten toimintamallien että valtakunnallisten digitaalisten toimintamallien suunnittelussa, kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Maakuntien, palvelukeskusyhtiöiden ja valtion hyvä keskinäinen vuoropuhelu on keskeistä.

Maakunnat, niiden asukkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää ja tuottaa palveluja ovat keskenään erilaisia. Sen vuoksi maakuntien välillä tarvitaan yhteistyötä ja työjakoa palvelujen toteuttamisessa ja tuottamisessa. Tällaiselle maakunnat ja maakuntien yhteistyöalueet ylittävälle työnjaolle asetettaisiin tavoitteet pykälän toisen momentin perusteella.

Pykälän 1 momentissa mainittujen valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta yhteistyöalueiden maakunnat voisivat tarkastella omalla alueellaan toiminnan järjestämistä ja työnjakoa. Valtakunnallisissa tavoitteissa merkittävä asema voisi myös olla yhteistyöalueiden välisten yhteistyömuotojen ja työnjaon edistäminen.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan olisi myös arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri asiakasryhmiin. Maakunnan olisi lisäksi suunnittelussaan asetettava kasvupalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät elinkeinojen kehittämistä, työllisyyttä ja yrittäjyyttä edistävät 20 §:n mukaisiin valtakunnallisiin tavoitteisiin pohjautuvat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot.

Pykälän 3 momentin perusteella maakunta osallistuisi kansalliseen kasvupalveluiden kehittämiseen sekä toimii yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa.

35 §. *Kasvupalvelujen saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta.* Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi kasvupalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kasvupalvelujen tarvetta sekä saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä. Lisäksi selvityksessä voitaisiin pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla kasvupalvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

Pykälän tarkoituksena on varmistaa työ- ja elinkeinoministeriölle riittävä tiedonsaanti, jotta se voi todentaa hallinnonalaansa kuuluvan politiikkalohkon rahoitusta. Pykälä ei anna työ- ja elinkeinoministeriölle valtuutta puuttua siihen, miten maakunta kohdentaa yleiskatteellisen rahoituksen. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuitenkin olla tietoinen, miten kasvupalveluita on rahoitettu maakunnissa. Muuten ei välttämättä muodostuisi esimerkiksi kokonaiskuvaa kasvupalveluresurssien käytöstä eikä pystyttäisi valtakunnan tasolla arvioimaan vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Havaintojen avulla voitaisiin kuitenkin tuoda esiin, jos nähtävissä on rahoituksen käytön suhteen suuria eroja, jotka voisivat jo vaikuttaa palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen.

Säännös täydentää maakuntalakiesityksen 140 §:n maakunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon seurannasta ja tietojen tuottamisesta ehdotettua säännöstä. 140 § velvoittaa maakunnan seuraamaan kattavasti alueensa väestön hyvinvointia, terveyttä sekä maakunnalle säädettyjen tehtävien kuten esimerkiksi kasvupalveluiden laatua, vaikuttavuutta ja kustannuksia. Maakunnalla on maakuntalakiesityksen 140 §:n mukaan myös velvollisuus verrata oman palvelutuotantonsa ja muiden tuottamien palvelujen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen, ja taloudellisuuteen. 140 §:n viimeisen momentin mukaan tiedot tulee toimittaa lain perusteella tiedon saamiseen oikeutetun viranomaisen määrittelemällä tavalla. Tällä kasvupalveluihin liittyvällä 35 §:llä on tarkoitus tarkentaa maakuntalakiesityksen seurantaa koskevaa säännöstä ja varmistaa työ- ja elinkeinoministeriölle kasvupalveluja koskevien tietojen saaminen.

36 §. *Maakunnan omavalvonta.* Pykälässä säädettäisiin maakunnan omavalvonnasta. Maakunnan olisi laadittava järjestämisvastuuseensa kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Omavalvonnalla tarkoitettaisiin järjestelyä, jonka avulla varmistetaan, että kasvu-

palvelut järjestetään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sen tarkoituksena olisi myös varmistaa toiminnan ja järjestettävien palvelujen suunnitelmallisuus. Ohjelmassa olisi määritettävä, miten kasvupalveluiden toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistettaisiin siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai muu palveluntuottaja. Omavalvontaohjelmassa olisi lisäksi todettava, miten kasvupalveluiden toteutumista, laatua sekä yhdenvertaisuutta ja esimerkiksi käsittely- ja maksatusaikoja seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Omavalvonnan kautta voitaisiin myös saada tietoa korvausten maksamiseen liittyviä tekijöistä esimerkiksi tilanteissa, jossa palveluntuottaja saa korvauksen asiakkaasta, jota ei tosiasiallisesti palvele. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan sekä vaikuttavuuden edistämiseksi.

37 §. *Laillisuusvalvonta.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kasvupalveluiden laillisuusvalvonnasta. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevasta lainsäädännöksi (HE 14/2018 vp) ehdotetaan, että aluehallintovirastot lakkautettaisiin ja pääosa niiden tehtävistä siirrettäisiin uudelle Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Maakuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko maakunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kantelut ovat toimiva menettely yksittäistapauksissa turvaamassa yksittäisen asiakkaan palvelujen lainmukaisen saannin. Kantelujen kautta on kuitenkin vaikeaa havaita kasvupalvelun kokonaisuuteen, yhteensovitukseen tai muihin rakenteellisiin seikkoihin liittyviä ongelmia tai kehittämistarpeita. Palvelujen toimivuuden kannalta olisi perustelua, että Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi valvoa kasvupalveluita myös muutoin kuin kanteluiden kautta. Lakiesityksen 2 luvun alueiden kehittämiseen ja rakennerahastojen hallinnointiin liittyvää laillisuusvalvontaan ei esitetä Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtäväksi. Alueiden kehittäminen on eri hallinnonalojen ja maakuntien sekä muiden toimijoiden välistä yhteistyötä eikä se ole luonteeltaan sellaista että sen lainmukaisuutta tulisi valvoa. Rakennerahastotoiminnan tarkastuksista säädetään erikseen Euroopan unionin lainsäädännön linjausten perusteella. Kasvupalveluiden ohjaus kuuluisi työ- ja elinkeinoministeriölle 34 §:n mukaisesti. Valtion lupa- ja valvontavirastolle kuuluisi sen laillisuusvalvonnan edellyttämä ohjaus. Tähän kuuluu muun muassa valvontojen käytännön toteuttamiseen tarvittava ohjaus sekä sellainen välttämätön valvontatehtävään liittyvä ohjaus, jonka tarkoituksena on ehkäistä lainvastaista toimintaa tai ohjattaisiin toimintaa lainmukaiseksi. Valvontatoimen riippumattomuuden vuoksi on tärkeää, että Valtion lupa- ja valvontavirasto ei ohjaa muutoin kasvupalveluiden sisältöä, vaan antaa tällaisesta tarpeesta viivytyksettä tiedon työ- ja elinkeinoministeriölle ja tuottamiseen liittyvien havaintojen osalta myös kasvupalveluiden järjestämisestä vastuussa olevalle maakunnalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston käytössä olevista hallinnollisista pakkokeinoista, joita ovat määräajan asettaminen ja uhkasakko. Jos kasvupalveluiden järjestämisessä tai tuottamisessa ei olisi noudatettu tätä tai muuta kasvupalveluiden järjestämisestä tai tuottamista koskevaa lakia, Valtion lupa- ja valvontavirasto voisi antaa maakunnalle määräyksen puutteiden tai epäkohtien korjaamisesta tai poistamisesta. Määräystä annettaessa olisi asetettava määräaika, jonka aikana toimenpiteet on suoritettava. Määräyksen tehosteeksi olisi mahdollista asettaa uhkasakko.

Pykäläehdotuksen 3 momenttiin on otettu tiedoksisaantioikeutta koskeva säännös. Ehdotuksen mukaan maakunnan tulisi salassapitosäännösten estämättä antaa työ- ja elinkeinoministe-

riölle ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle niiden pyytämät tiedot ja selvitykset tässä tai muussa kasvupalveluja koskevassa laissa niille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi. Näitä tarvitaan kasvupalvelujen laillisuusvalvontaa varten, mutta niitä voidaan lisäksi käyttää laajemmin kasvupalvelujen riittävyyden arvioimiseen ja seurantaan liittyviin tehtäviin. Henkilötietoja koskevista tiedonsaantioikeuksista säädetään erikseen.

38 §. *Tarkastusoikeus*. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen tai palveluntuottajan tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnassa käytettävien toimitilojen tarkastuksesta. Tarkastus voitaisiin tehdä ennalta ilmoittamatta, jos Valtion lupa- ja valvontavirasto arvioi, että ennakkoilmoitus vaarantaisi tarkastuksen onnistumisen. Pääsääntöisesti tarkastukset suoritettaisiin Valtion lupa- ja valvontaviraston tekemään tarkastussuunnitelmaan perustuen. Tarkastussuunnitelman laatimisessa on otettava toiminnasta tehty riskianalyysi. Tarkastuksia tulisi tehdä tarkastussuunnitelmaan sisältyvien tarkastusten lisäksi myös silloin, kun erilliseen tarkastukseen ilmenee tarvetta. Tällainen tarve voi tulla Valtion lupa- ja valvontaviraston tietoon esimerkiksi kantelun tai tiedotusvälineissä esitettyjen tietojen kautta. Myös maakunta tai työ- ja elinkeinoministeriö voisivat esittää pyynnön erillisen tarkastuksen toteuttamisesta, jos niillä on epäily epäsäännönmukaisesta menettelystä.

Valtion lupa- ja valvontaviraston päättäessä tehdä tarkastuksen se laatii asiasta tarkastusmääräyksen. Tarkastusmääräykseen kirjataan tarkastuksen kohde, tarkastuksen syyt, seikat joihin tarkastuksessa tulee erityisesti kiinnittää huomiota ja mahdollisesti tarkastuksen suorittava viranomainen. Tarkastaja esittää tarkastuksen alussa tarkastusmääräyksen tarkastettavalle. Tarkastusmääräys ei ole oikeudelliselta luonteeltaan päätös, jolla tehdään ratkaisu valvontaasiassa, vaan asian selvittämiseen liittyvä toimenpide. Sen vuoksi tarkastusmääräykseen ei ole valitusoikeutta.

Tarkastus tulisi voida tehdä myös ennalta ilmoittamatta. Hallintolain 39 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen suorittamisen aloittamisajankohdasta asiainosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Ehdotetun pykälän mukaiset tarkastustilanteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että etukäteen ilmoittaminen voisi vaarantaa tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan sen vuoksi sisällyttävän maininta siitä, että tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Näitä erityistapauksia lukuun ottamatta käytännön tarkastustoiminnalle on luonteenomaista, että tulevasta tarkastuksesta ilmoitetaan hyvissä ajoin. Näin tarkastuksen toimittaminen sujuu nopeammin, koska ennakkoilmoitus sisältää kuvauksen tarkastuksessa tarvittavista asiakirjoista ja henkilöistä joiden tulisi olla paikalla tarkastustilanteessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin tarkastuksen suorittamisesta. Säännöksen lähtökohtana on, että tarkastajalla on oltava oikeus päästä kaikkiin tarkastettavan kohteen toimitiloihin ja saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavat asiakirjat ja muut tiedot. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Oikeus saada tietoja ja asiakirjoja tulee olla mahdollista salassapitosäännösten estämättä. Tarkastuksessa voi olla tarpeen tarkastaa esimerkiksi asiakastietoja.

Joissakin tapauksissa voi olla tarpeen, että tarkastajalla on mukanaan ulkopuolinen asiantuntija tai asiantuntija. Tällainen tarve voi tulla esimerkiksi jonkin tietyn erityisalan tuntemuksesta. Pykälään ehdotetaan sen vuoksi otettavaksi selventävä säännös mahdollisuudesta käyttää asiantuntijaa. Tarkastuksessa mukana olevaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista vir-

kavastuuta koskevia säännöksiä silloin kun hän toimii pykälässä tarkoitetussa tehtävässä. Säännöksessä todettaisiin myös, että vahingonkorvauslaissa säädetään vahingonkorvauksesta.

Lisäksi säännöksessä, sen 3 momentissa on selkeyden vuoksi maininta siitä, että poliisin on tarvittaessa annettava virka-apua Valtion lupa- ja valvontavirastolle virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi. Poliisin muille viranomaisille antamasta virka-avusta säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä. Poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään.

Pykäläehdotuksessa, sen 4 momentissa on lisäksi viittaus hallintolain 39 §:ään, jossa on yleiset säännökset tarkastuksen tekemisestä. Pykälässä on säännökset muun muassa tarkastuskertomuksesta ja asianosaisen oikeudesta olla läsnä tarkastuksessa.

39 §. *Keskitetysti hoidettavat tehtävät*. Pykälässä säädettäisiin tehtävistä, jotka edellyttävät yhtä maakuntaa laajempaa järjestämistä tai toimialueeltaan laajempaa tuottamisen yksikköä, jotta voitaisiin turvata palvelujen laatu ja saatavuus, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistäminen, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaaminen taikka muu vastaavanlainen perusteltu syy. Näistä kaikista käytetään nimitystä keskitetysti hoidettavat palvelut, vaikka palveluilla voi olla myös useampia kuin yksi järjestäjä.

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin rakennerahastojen valtakunnallisessa toiminnassa välittävän toimielimen tehtäviä hoitavat maakunnat. Etelä-Savon, Keski-Suomen, Hämeen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset hoitavat nykyisin ESR-toiminnan välittävän toimielimen valtakunnallisia tehtäviä sekä Uudenmaan ELY-keskus EAKR-toiminnan välittävän toimielimen valtakunnallisia tehtäviä. Valtakunnalliset ESR-toiminnat siirtyisivät seuraavien maakuntien tehtäviksi: Hämeen ELY-keskuksen tehtävät siirtyisivät Päijät-Hämeen maakunnalle, Etelä-Savon ELY-keskuksen tehtävät Etelä-Savon maakunnalle, Keski-Suomen ELY-keskuksen tehtävät Keski-Suomen maakunnalle ja Pohjois-Pohjanmaa ELY-keskuksen tehtävät Pohjois-Pohjanmaan maakunnalle. Hämeen ELY-keskuksesta kyseiset tehtävät siirrettäisiin Päijät-Hämeen maakunnalle siksi, että ELY-keskuksen päätoimipaikka sijaitsee Päijät-Hämeessä. EAKR-toiminnan valtakunnalliset tehtävät siirtyisivät Uudenmaan ELY-keskukselta Uudenmaan maakunnalle. Koska kyse on valtakunnallisesta toiminnasta, kukin maakunta vastaa sille osoitettujen rakennerahasto-ohjelman toimenpidekokonaisuuksien tehtävien hoitamisesta valtakunnallisesti.

Edellä mainittujen tehtävien kokoaminen Päijät-Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntiin valtakunnallisessa ESR-toiminnassa sekä Uudenmaan maakuntaan valtakunnallisessa EAKR-toiminnassa pohjautuu kuluvan ohjelmakauden rakennerahasto-ohjelman toimintalogiikkaan, asiantuntemukseen, resursseihin sekä tietojärjestelmien asettamiin vaatimuksiin. Ko. maakunnat hoitavat ohjelmakauden loppuun asti teemojensa mukaiset välittävän toimielimen tehtävät. Valtakunnallisten ESR-tehtävien jatkuminen niissä maakunnissa, joissa nykyiset RR-ELY-keskukset sijaitsevat, varmistaa osaltaan toiminnan sujuvaa jatkumista maakuntauudistuksen jälkeisessä tilanteessa.

Pykälän 2 momentissa kansainvälisen työnvälityspalvelujen eurooppalaisesta verkostosta (Eures), liikkuvuuspalvelujen tarjoamisesta työntekijöille ja työmarkkinoiden yhdentymisen tiivistämisestä ja asetusten (EU) N:o 492/2011 ja N:o 1296/2013 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/589 (Eures-asetus) mukaisen työnvälitys-

palvelun hallinnointi ja koordinointi säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriölle. Tällä hetkellä kansainvälistä työnvälityspalvelua tuotetaan ja tarjotaan kaikilla TE-toimistoalueilla.

Yhteisen eurooppalaisen työnvälityksen verkoston Euresin tavoitteet on asetettu EU/ETA-maiden tasolla yhteisesti. Eures-verkosto on luotu tukemaan EU/ETA alueen työvoiman vapaata liikkuvuutta. Eures on EU/ETA maiden ja Sveitsin yhteinen julkiset työvoimapalvelut kattava työnvälitysverkosto (1000 Eures asiantuntijaa) sekä sähköinen Eures-työpaikkaportaali (portaalissa on yli 2 miljoonaa avointa työpaikkaa ja laaja CV-tietokanta). Kesällä 2016 voimaan tullut Eures-asetus (EU) 2016/589 velvoittaa lakitasolla Suomea antamaan mahdollisuuden kaikille työntekijöille ja työnantajille saada asetuksen mukaisia kansainvälisen työnvälityksen Euroopan laajuisia palveluita yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti.

Eures-verkostolla parannetaan unionin työmarkkinoiden toimintaa, koheesiota ja yhtenäisyyttä, mukaan lukien rajat ylittävällä tasolla; edistetään oikeudenmukaisuuteen perustuvaa vapaaehtoista alueellista ja ammatillista liikkuvuutta unionissa, unionin ja kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti. Komissio avustaa Eures-verkostoa sen tehtävien suorittamisessa. Asetuksen soveltamisesta jäsenvaltioissa vastaavat kansalliset koordinointitoimistot.

Asetuksen mukaan Eures-verkosto organisoidaan komission ja jäsenmaiden välillä ja tietoja vaihdetaan koskien paikkailmoituksia, työhakemuksia ja ansioluetteloita. Asetus määrittää työvoiman liikkuvuuden tukipalvelut sekä työnhakijoille että työnantajille. Suomen kansallinen Eures koordinointitoimisto raportoi vuosittain Suomen Eures-toiminnasta ja sen tuloksista komissiolle yhteisesti sovittuja seurantaindikaattoreita noudattaen. Komissio vastaa Euroopan parlamentille Euresin tuloksista raportoinnista.

Eures-verkostoon tulee hyväksyä myös yksityisiä toimijoita viimeistään 13.5.2018 lähtien.

Eures-portaali on komission ja EU/ETA-maiden yhteinen asiakkaille suunnattu ”matching” työkalu, missä miljoona avointa työpaikkaa sekä 200 000 työpaikkahakemusta. Portaali on myös EU/ETA maiden Eures asiantuntijoiden välinen tiedonvaihtojärjestelmä. Eures-verkosto ja portaali muodostavat perustan asiakaslähtöiselle ja yhdenvertaiselle palvelutuotannolle kaikissa EU/ETA-maissa. Eures tarjoaa samalla mahdollisuuden alueellisten ja paikallisten tarpeiden ja palvelupainopisteiden huomioimiseen. Eures-portaali ja sen kehittäminen kytkeytyvät meillä kansallisesti vahvasti verkko- ja puhelinpalveluun, joka sekin ollaan organisoimassa valtakunnallisesti. Euresin viestintätoimet ovat Euroopan laajuisia komission aloitteita. Komissio järjestää säännöllisiä koulutuksia Eures-verkostoon kuuluville.

Kansainvälinen Eures toiminta edellyttää jäsenmaissa lisärahoitusta. Tällä hetkellä lisärahoituksen kanava on Euroopan sosiaalirahasto, josta toteutetaan vuoteen 2020 jatkuvaa valtakunnallista Eures kehittämishanketta, jolla tuetaan yhtenäisesti Suomen Euresin toteuttamista ja sen kehittämistä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtakunnallisia rakennerahastotehtäviä hoitavien maakuntien tehtävistä. Keskistettyjä ESR- ja EAKR-tehtäviä hoitavien maakuntien toimialueena olisi Manner-Suomen alue. Asetuksessa olisi tarkoitus kunkin maakunnan osalta säätää sen vastuulla olevat ESR-valtakunnallisen toiminnan teemat ja toimenpidekokonaisuudet. Jako vastaisi nykyistä

ELY-keskusten välillä olevaa tehtäväjakoa. Säännös tulisi koskemaan ainoastaan kuluvaa ohjelmakautta.

40 §. *Muutoksenhaku.* Valtion tai maakunnan viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä maakunnan yhteistyöryhmän, maakuntahallituksen ja maakuntavaltuuston päätöksiin liittyvästä muutoksenhausta. Maakunnan viranomaisten tekemien päätösten 1 momentin mukaisesta muutoksenhausta poiketen maakunnan yhteistyöryhmän päätösten muutoksenhakuun sovelletaan maakuntain 17 luvun säännöksiä. Maakunnan yhteistyöryhmä ei ole maakunnan viranomainen vaan maakunnan johdolla ja vastuulla toimiva yhteistyöelin. Informaatioluonteisesti momentissa mainitaan myös maakuntahallituksen ja maakuntavaltuuston päätöksiä koskevasta maakuntalain mukaisesta muutoksenhausta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että valtion tai maakunnan viranomaisen tekemä päätös voitaisiin muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin päättäisi.

41 §. *Lain voimaantulo*. Pykälässä esitetään, että lain voimaantulosta säädetään erikseen annettavalla lailla.

1.2 Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa

1 §. *Lain tarkoitus*. Pykälän mukaan lain tarkoituksena on turvata laadukkaat kasvupalvelut ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu Uudenmaan maakunnassa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää pääkaupunkiseudun kuntien yleisen toimialan elinvoimatehtävien hoitamiseksi suuntaaman taloudellisen panoksen ja niiden yhteistyöverkoston yhteensovittamista kuntayhtymän järjestämien Uudenmaan maakunnan kasvupalvelujen kanssa.

Uudenmaan kuntien ja maakunnan voimavarojen yhteensovittaminen koskee kuntien yleisen toimialan elinvoimatehtäviä ja kuntayhtymän kasvupalvelujen järjestämistehtävää. Kasvupalveluilla tarkoitetaan alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista esitetyssä laissa (kasvupalvelulaissa) tarkoitettuihin valtion ja maakuntien toimenpiteisiin kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi. Kuntien elinvoimatehtävillä tarkoitetaan kuntien osittain ei-lakisääteisiä toimenpiteitä eri sektoreilla. Elinvoimatehtäviin voivat kuulua elinkeinopolitiikan, ammatillisen ja muu koulutuksen, korkeakouluyhteistyön, turvallisuustyön, alueiden käytön ja infrastruktuurin tehtäviä sekä asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, osallisuuden ja lähidemokratian edistämistä. Elinvoimatehtävien tavoitteet ovat samansuuntaisia kasvupalvelujen tavoitteiden kanssa. Elinvoimapalvelut voivat olla myös samanlaisia palveluja kuin maakuntien kasvupalvelut.

Tässä laissa säädettäisiin yhteistoiminnasta, joka edistäisi Uudenmaan kuntien muiden kuin lakisääteisten elinvoimatehtävien ja kasvupalvelujen yhteensovittamista päällekkäisen työn välttämiseksi. Laki mahdollistaisi Uudenmaan kuntien ja maakunnan voimavarojen yhteenso-

vittaminen kasvupalvelu- ja elinvoimatehtävissä Uudenmaan kansantaloudellisen painoarvon ja toiminnallisen merkityksen hyödyntämiseksi tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Pääkaupunkiseutu toimii valtakunnan kasvun veturina muun muassa bruttokansantuotteen sekä yritysten ja työpaikkojen lukumäärän perustella. Voimavarojen yhteensovittamisella tavoitellaan parasta mahdollista kasvua ja työllisyyttä sekä tehokkaimpia mahdollisia kotouttamispalveluja Uudellamaalla. Yhteensovittaminen olisi kriittinen menestystekijä kaikkien maakuntien ja valtion taloudelle.

2 §. *Kuntayhtymä perustaminen ja järjestämisvastuun määräytyminen*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien (pääkaupunkiseudun kunnat) mahdollisuudesta sopia kasvupalvelujen järjestämisestä yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Kuntayhtymän perustaminen ei olisi velvollisuus. Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyön muodoksi säädettäisiin kuntalain 55 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Pääkaupunkiseudun kuntien olisi myös huolehdittava kuntayhtymän yhteistyön järjestämisestä kuntayhtymään kuulumattomien Uudenmaan kuntien ja Uudenmaan maakunnan kanssa. Kuntayhtymä tekisi yhteistyösopimuksen siihen kuulumattomien Uudenmaan kuntien ja maakunnan kanssa.

Pykälän 2 säädettäisiin järjestämisvastuun siirtymisestä kuntayhtyjälle. Järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupalveluista siirtyisi kuntayhtymälle 1.1.2020 alkaen Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanoa koskevan lain 8 §:n 1 momentin mukaan vastuu kasvupalvelujen järjestämisestä siirtyisi kuitenkin vain siinä tapauksessa, että pääkaupunkiseudun kunnat tekisivät sopimuksen kuntayhtymän perustamisesta viimeistään 1.3.2019. Jos sopimusta ei synny, Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämisvastuu on Uudenmaan maakunnalla 1.1.2020 alkaen.

3 §. *Kuntayhtymän tehtävät*. Pykälässä säädettäisiin kuntayhtymän lakisääteisten tehtävien kokonaisuudesta. Kuntayhtymä voisi ottaa hoitaakseen myös jäsenkunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä siten kuin jäljempänä 4 §:ssä säädettäisiin.

Kohdan 1 mukaan kuntayhtymä hoitaisi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitetut tehtävät lukuun ottamatta mainitun 2 luvun 4–13 §:ssä säädettyjä tehtäviä. Uudenmaan maakunta hoitaisi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 2 luvussa tarkoitetut alueiden kehittämisen tehtävät. Kuntayhtymä osallistuisi valmistelemalla kasvupalvelujen osalta edellä tarkoitettuja maakunnan 2 luvun 4−13 §:ssä tarkoitettuja asioita. Euroopan unionin rakennerahastoista osarahoitettuja yritystukia koskevat tehtävät kuuluisivat maakunnalle.

Kohtien 2–6 mukaan kuntayhtymä hoitaisi julkisista osaamis- ja rekrytointipalveluista annetussa laissa (/) tarkoitetut maakunnan tehtävät, työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetut maakunnan tehtävät, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa (/) tarkoitetut maakunnan tehtävät ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (/) tarkoitetut maakunnan tehtävät sekä ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitetut maakunnan tehtävät.

4 §. *Muut tehtävät*. Pykälässä säädettäisiin siitä, että kuntayhtymän jäsenkunnat voivat perussopimuksessa sopia, että kuntayhtymä voi ottaa hoitaakseen 3 §:ssä säädettyjen tehtävien lisäksi kuntien yleisen toimialan tehtäviä. Jäsenkunnat voisivat sopia kuntayhtymän kanssa erityisesti kuntayhtymän kasvupalvelutehtäviin läheisesti liittyvien ei-lakisääteisten tehtävien

hoitamisesta. Sopimisen avulla pyrittäisiin välttämään sitä, että kuntayhtymä ja kunnat tarjoaisivat käytännössä samoja palveluja.

5 §. *Sovellettava lainsäädäntö*. Pykälässä säädettäisiin alueiden keittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain, kuntalain (410/2015) ja maakuntalain soveltamisesta kuntayhtymään ja sen toimintaan.

Pykälän 1 momentin mukaan kuntayhtymään sovellettaisiin kuntalain 8 luvun 55–64 §:n kuntayhtymää koskevia säännöksiä lukuun ottamatta 56 §:n 1 momentin 6 kohtaa, josta säädetään jäljempänä tämän lain 7 §:ssä ja 57 §:n 1 momenttia, josta säädetään tämän lain 9 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntayhtymän toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla ja maakunnan velvollisuudesta käyttää maakuntalain 119 §:ssä säädetyllä tavalla maakuntien toimitila- ja kiinteistöhallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintäteknisen palvelukeskusyhtiön palveluja. Jos maakunnan käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista säädettäisiin maakuntalain 119 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella, asetusta sovellettaisiin myös kuntayhtymän järjestämiin Uudenmaan maakunnan kasvupalveluihin. Kuntayhtymän toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla sovelletaan, mitä maakuntalain 112 ja 113 sekä 115−117 §:ssä säädetään maakunnasta ja mitä 114 §:ssä säädetään maakunnan tuotannon hinnoittelusta kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakuntalain 119 §:ssä säädetty velvollisuus käyttää palvelukeskuksen palveluja koskee kuntayhtymää ja sen tytäryhteisöjä. Siten kuntayhtymä järjestäisi Uudenmaan kasvupalvelut samojen säännösten mukaisesti kuin maakunta järjestää ne muilla alueilla. Säännös on informatiivinen, koska myös alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 26 §:ssä säädetään maakunnasta kasvupalvelujen tuottajana kilpailutilanteessa markkinoilla viittaamalla samoihin maakuntalain säännöksiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maakuntalain 5 luvun 23, 24 ja 28:ssa säädettyjen maakunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevien säännösten soveltamisesta kuntayhtymän toimintaan. Maakuntalain 23, 24 ja 28 §:ssä säädetään maakunnan asukkaiden, palvelujen käyttäjien ja alueella toimivien yhteisöjen ja säätiöiden mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa kuntayhtymän päätöksentekoon. Mainitut osallistumismahdollisuudet kuntayhtymän päätöksentekoon olisivat jäsenkunnille ja niiden jäsenillä samoin kuin niillä Uudenmaan kunnilla, jotka eivät ole kuntayhtymän jäseniä ja näiden kuntien jäsenillä.

6 §. *Yhtymäkokous*. Pykälässä säädettäisiin kuntayhtymän päätösvallasta. Ylintä päätösvaltaa käyttäisi 1 momentin mukaan yhtymäkokous. Yhtymäkokouksessa jokaisella jäsenkunnalla olisi edustaja. Pykälän 2 momentin nojalla jäsenkunnan edustaja käyttäisi jäsenkuntien asukaslukuun suhteutettua äänivaltaa. Äänivaltaa rajoitettaisiin kuitenkin siten, ettei yhdenkään kunnan ääniosuus olisi yli 50 % jäsenkuntien yhteenlasketusta äänimäärästä.

7 §. *Kuntayhtymän peruspääoma*. Pykälässä säädettäisiin kuntalain 56 §:n 1 momentin 6 kohdasta poiketen, että kuntayhtymän peruspääoman muodostaa valtiolta kuntayhtymälle alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta annetun lain 8 §:n nojalla. Jäsenkunnat eivät luovuttaisi omaa pääomaa kuntayhtymään liittyessään. Kuntayhtymän lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi valtiolta siirtyvä omaisuus ei jakaannu jäsenkuntaosuuksiin.

8 §. *Uudenmaan maakunnan kasvupalvelujen rahoitus*. Pykälässä säädettäisiin Uudenmaan maakunnan kasvupalvelujen rahoituksesta ja sen maksamisesta. Valtiovarainministeriö myön-

täisi kuntayhtymälle rahoituksen kasvupalvelujen järjestämiseen hakemuksetta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Kuntayhtymän rahoitusosuus määräytyy maakuntien rahoituksesta annetun lain (/) 17 ja 18 §:n perusteella sellaisina kuin ne ovat hallituksen esityksessä 57/2017 vp. Rahoituslain 18 §:ssä säädetään tekijöistä (työttömät työnhakijat, työttömyysaste, yritysten toimipaikat), joiden perusteella määräytyisivät laskennalliset kustannukset, jotka vastaisivat nykyisen Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston rahoitusta. Rahoituslain 17 §:ssä säädetään tekijöistä, joiden perusteella määräytyisivät laskennalliset kustannukset, jotka vastaavat nykyisen Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa hoidettavien kasvupalvelutehtäviä vastaavien tehtävien kustannuksia. Kuntayhtymän hoitamien kasvupalvelujen rahoitusosuus vähennetään Uudenmaan maakunnalle myönnettävästä valtion rahoituksesta. Tällä rahoituksella katettaisiin kuntayhtymän lakisääteisten tehtävien hoitaminen. Kuntayhtymä ei laskuttaisi Uudenmaan kuntia kasvupalvelutehtävien hoitamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntayhtymän rahoitusosuuden maksamisesta. Momentin mukaan valtiovarainministeriö maksaisi kuntayhtymän kasvupalveluiden rahoitusosuuden maakuntien rahoituksesta annetun lain 19 §:n 2 momentista poiketen suoraan kuntayhtymälle. Kuntayhtymä saisi hakea oikaisua valtiovarainministeriön Uudenmaan kasvupalveluja koskevaan rahoituspäätökseen ja muutosta valtiovarainministeriön oikaisuvaatimuksesta tekemään päätökseen siten kuin maakuntien rahoituksesta annetun lain 26 ja 27 §:ssä, sellaisena kuin ne ovat rahoituslakia täydentävässä hallituksen esityksessä HE 57/2017vp, säädetään maakunnan oikeudesta. Maakuntien rahoituksesta annetun lain 26 §:n mukaan maakunta voi hakea oikaisua valtiovarainministeriön päätökseen valtion rahoituksen myöntämisestä kolmen kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saamisesta. Lisäksi maakunta voi hakea oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kuntayhtymällä olisi vastaava oikeus hakea valtion sille myöntämään kasvupalvelujen rahoitusosuuteen oikaisua ja muutosta.

9 §. *Kuntayhtymän jäseneksi ottaminen*. Pykälässä säädettäisiin kuntalain 57 §:n 1 momentista poiketen, että kuntayhtymän jäsenkunnaksi on oikeus tulla myös muulla Uudenmaan maakunnan kunnalla kuin kuntayhtymän perustavilla pääkaupunkiseudun kunnilla. Kuntayhtymän jäsenyys alkaisi seuraavan kalenterivuoden alusta, jos kunta on ilmoittanut kuntayhtymälle jäsenyydestään vähintään kuusi kuukautta ennen jäsenyyden alkamista. Näin ollen muilla Uudenmaan kunnilla kuin pääkaupunkiseudun kunnilla olisi mahdollisuus tulla viimeistään 1.3.2019 perustettavan kuntayhtymän jäseneksi järjestämisvastuun alkamisesta lukien 1.1.2020.

10 §. *Kuntayhtymän yhteistyö kuntien, maakunnan ja valtion kanssa*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kuntayhtymän yhteistyöstä kuntien, maakunnan ja valtion kanssa. Pykälän 1 momentin mukaan kuntayhtymällä olisi velvollisuus toimia tehtävässään yhteistyössä Uudenmaan maakunnan ja kuntayhtymään kuulumattomien Uudenmaan kuntien kanssa. Kuntayhtymän yhteistyön järjestämisestä Uudenmaan ja kuntayhtymään kuulumattomien Uudenmaan kuntien kanssa tehtäisiin sopimus.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kuntayhtymän osallistumisesta maakunnan ja valtion yhteistyöhön Uudenmaan kasvupalveluita koskevissa asioissa. Momentin mukaan kuntayhtymä olisi osapuolena niissä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetuissa valtion ja maakunnan neuvotteluissa, joissa käsitellään Uudenmaan kasvupalveluja. Maakuntalain 13 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan julkisen talouden suunnitelmassa tapahtuvan valtioneuvoston päätöksenteon tueksi ja

maakuntien taloudellista ohjausta varten on valtion ja maakunnan välinen neuvottelu, jota johtaa valtiovarainministeriö ja joita varten maakuntien tehtävin ohjaamisesta vastaava ministeriö valmistelee toimialansa tehtävien ja kustannusten arvioinnin. Lisäksi kuntayhtymä olisi Uudenmaan maakunnan ohella alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 11 §:ssä tarkoitettujen alueiden kehittämisen keskustelujen osapuoli. Keskustelujen tehtävänä on tukea maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettua neuvottelua sekä edistää valtioneuvoston ja maakuntien yhteistyötä. Keskustelut koskisivat laajasti Uudenmaan maakunnan ja kuntayhtymän toimivallassa olevia asioita. Keskusteluissa voitaisiin käsitellä esimerkiksi kasvupalveluja osana Uudenmaan maakunnan maakuntastrategiaa sekä kuntayhtymän järjestämiä kasvupalveluja ja niiden saatavuutta, laatua ja tuottamista. Sekä maakunnalla että kuntayhtymällä olisi keskenään erilaiset tärkeät roolit näissä keskusteluissa. Keskusteluissa käsiteltäisiin myös Uudenmaan kasvupalvelujen kokonaisuutta ja sen yhteensopivuutta muiden palvelujen kanssa. Sekä kuntayhtymällä ja maakunnalla olisi vastuu palvelujen yhteensovittamisesta. Strategian toteutumiseksi ja järjestämisen yhdenmukaisuuden vuoksi maakunnan ja kuntayhtymän tavoitteita ja toimenpiteitä tulisi käsitellä yhteisesti.

11 §. *Muutoksenhaku.* Kuntayhtymän päätöksiä koskisi kuntalain 137 §:ssä säädetty muutoksenhakuoikeus. Kunnallisvalitus kuntayhtymän päätöksestä olisi myös muun Uudenmaan maakunnan kunnan kuin tässä laissa tarkoitetun kuntayhtymän jäsenkunnalla ja sen jäsenellä. Muutoksenhakuoikeus koskisi esimerkiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 25 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua kuntayhtymän päätöstä kasvupalvelun tuottajaksi hyväksymisestä.

12 §. *Lain voimaantulo*. Pykälässä esitetään, että lain voimaantulosta säädetään erikseen annettavalla lailla.

1.3 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta

1 §. *Voimaan tulevat säännökset*. Pykälässä säädetään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetun lain voimaantulon ajankohdasta. Tarkoituksena on, että lait tulisivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

2 §. *Kumottavat säädökset*. Pykälä sisältää säännöksen ehdotetulla lailla kumottavasta laista. Ehdotetulla lailla kumottaisiin laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014). Kumottavan lain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (356/2014) ehdotetaan kuitenkin jäävän voimaan kunnes se erikseen kumotaan. Rakennerahasto-ohjelman käytännön toteuttamista koskevia säännöksiä ei ole perusteltua muuttaa tässä vaiheessa, kun ohjelmakausi on loppumassa.

3 §. *Euroopan unionin rakennerahastotehtäviä koskevat siirtymäsäännökset*. Pykälässä säädettäisiin Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta osarahoitettujen ohjelmien hallinnointiin tarvittavista siirtymäsäännöksistä. Siirtymäsäännökset ovat tarpeen, jotta ohjelmien toteuttamiseen ei maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen vuoksi tulisi viivästyksiä kesken ohjelmakauden.

Pykälän 1 momentissa mainittujen ohjelmien hallinnointi säilyisi samanlaisena ohjelmien sulkemiseen saakka. Ohjelmien sulkemisen lopullista päivämäärää ei voida tässä vaiheessa tarkoin sanoa.

Pykälän 2 momentissa on listattu tarkemmin se asiat, joissa siirtymäsäännöksiä ei tarvitse noudattaa ohjelmien sulkemiseen saakka, vaan joissa tehtävän luonteesta johtuen siirtymäsäännöksiä noudatetaan lyhyemmän aikaa. Näiden siirtymäsäännösten ehdotetaan olevan voimassa ohjelmien tukikelpoisuusajan päättymiseen saakka.

Jotta Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman välittävien toimielinten tehtävien järjestäminen ja rakennerahasto-ohjelman mahdollisimman keskeytymätön toimeenpano maakunnissa voidaan sovittaa yhteen maakuntalain voimaantulon ja sen mukaan määräytyvän maakuntien toiminnan aloittamisen kanssa pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voisivat voivat alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain voimaan tultua tehdä sopimuksen siitä, miten maakunnissa hoidettaisiin vuoden 2020 alusta lukien rakennerahasto-ohjelman välittävien toimielimien tehtäviä rakennerahastokauden 2014–2020 sulkemiseen saakka. Sopimukset tulisi tehdä niin, että ne antaisivat pohjan vuoden 2019 aikana tehtäviin välttämättömiin tietojärjestelmä- ja henkilöstömuutoksiin. Sopimusosapuolina olisivat maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Työ- ja elinkeinoministeriö rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena yhteensovittaisi neuvotteluja. Ministeriön mukanaololla neuvotteluissa pyrittäisiin varmistamaan, että valittu välittävien toimielinten hallinnointimalli täyttäisi niille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Sopimus olisi voimassa ohjelman sulkemiseen saakka. Maakuntahallinnon käynnistyttyä maakunnat sopisivat tehtävien järjestämisestä noudattaen maakuntalain 8. luvun säännöksiä yhteistoiminnasta. Ennen vuotta 2021 alkavaa uutta ohjelmakautta päätetään kyseistä kautta koskevista toimielinten järjestämisestä noudattaen silloin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Sopimus perusteella välittävistä toimielimistä ja niiden tehtävistä säädettäisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavan lain 6 §:n nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa.

4 §. *Maakuntien liitoissa vireillä olevia asioita ja henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset maakuntien liittojen tehtävien ja henkilöstön siirtymisestä perustettaviin maakuntiin. Maakuntauudistuksessa ehdotetaan maakuntien liittojen tehtävät siirrettäväksi maakunnille. Maakuntien liittojen henkilöstö siirtyisi näin kokonaisuudessaan uusien maakuntien palvelukseen. Tässä laissa tarkoitettuja maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuja maakuntien liittojen lakisääteisiä tehtäviä ovat alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) säädetyt aluekehittämisviranomaisen tehtävät, mukaan lukien siihen kuuluvat välittävän toimielimen tehtävät. Näihin tehtäviin liittyvät vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet ehdotetaan 2 momentin mukaan siirrettäväksi 1 päivästä tammikuuta 2020 toimivaltaiselle maakunnalle. Toimivaltainen maakunta määräytyisi muun lainsäädännön perusteella. Välittävän toimielimen tehtävien hoitamista on keskitetty eräisiin maakuntien liittoihin alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (356/2014) 19 ja 20 §:ssä. Hallituksen linjauksen mukaan kaikki maakunnat tulisivat olemaan välittäviä toimielimiä, ja näin välittävien toimielinten tehtäviä hoitaisivat kaikki maakunnat, elleivät ne muuta sovi. Maakuntien omaisuusjärjestelyjä koskevat säännökset sisältyisivät maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain (/) 4 pykälään.

Työnantajavaihdostilanteita sääntelee virkamies- ja työoikeudessa niin sanottu liikkeenluovutusperiaate. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) (jäljempänä viranhaltijalaki) 25 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n mukaan työantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan puolestaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Liikkeenluovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- ja virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että siirrettäessä maakuntien liittojen tehtäviä uuteen maakuntaan tai maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen, tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirtoon sovellettaisiin liikkeenluovutusta. Tämä tarkoittaisi sitä, että henkilöstön siirtyminen katsottaisiin suoraan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen viranhaltijalain ja työsopimuslain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä viranhaltijalain ja työsopimuslain liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Maakuntauudistuksessa henkilöstö siirtyisi sen maakunnan tai maakuntien valtakunnallisen palvelukeskuksen palvelukseen, jonne siirtyvät ne tehtävät, joita henkilö on hoitanut.

Liikkeenluovutuksessa luovutuksensaaja tulee sidotuksi aikaisempaa työnantajaa sitoneeseen virka- ja työehtosopimukseen siihen saakka, kunnes sen voimassaoloaika päättyy, vaikkei työnantaja olisikaan kyseisen työnantajaliiton jäsen työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:n ja viranhaltijalain 25 §:n mukaan. Tämän jälkeen aletaan soveltaa luovutuksensaajaa sitovaa virka- tai työehtosopimusta. Tämä periaate koskee myös paikallisia virka- ja työehtosopimuksia. Jos paikallinen sopimus on toistaiseksi voimassa oleva, sitoo se luovutuksensaajaa, jollei luovuttaja tai luovutuksensaaja ole irtisanonut sopimusta.

Maakuntien liittojen palveluksessa oleva henkilöstö siirtyisi suoraan tämän lain nojalla maakuntien tai maakuntien palvelukeskusten palvelukseen kunnallisen viranhaltijalain ja työsopimuslain liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat virka- tai työsuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virka- tai työsuhteista johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä niihin liittyvistä etuuksista vastaa luovutuksen jälkeen uusi työnantaja. Viranhaltijalain 25 §:n työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta vastaavat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovutuksensaajalla ei ole oikeutta pelkästään luovutuksen perusteella irtisanoa virka- tai työsuhdetta. Viranhaltijalain 39 §:n ja työsopimuslain 7 luvun 5 §:n nojalla viranhaltijalla ja työntekijällä on liikkeenluovutuksen yhteydessä oikeus irtisanoa palvelussuhde päättymään irtisanomisaikaa noudattamatta luovutuspäivästä tai myöhemminkin viimeistään kuukauden kuluttua saatuaan tiedon luovutuksesta.

Liikkeenluovutusperiaatetta sovelletaan riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan. Näin ollen henkilöstö voi siirtyä liikkeenluovutusperiaatteella kunnan, kuntayhtymän tai maakuntien liittojen palveluksesta suoraan maakuntaan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen. Jos maakuntakonserniin kuuluva tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisö perustetaan vasta

maakuntien toiminnan jo alettua, siirtyy henkilöstö ensin maakuntaan ja sieltä maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen.

Ehdottavan pykälän 4 momentin mukaan liikkeenluovutukseksi katsottaisiin 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukipalvelutehtävien ja henkilöstön siirrot maakuntiin tai maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin, jos tehtäviä hoitavan henkilön tosiasiallisista työtehtävistä vähintään puolet olisi mainittuihin tehtäviin kohdistuvia tukipalvelutehtäviä.

Viranhaltijalain 25 §:n ja työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Maakuntauudistuksessa on linjattu, että kunnat eivät erikseen maksa maakunnille vuodenvaihteessa 2019–2020 erääntynyttä lomapalkkavelkaa. Maakunnat vastaavat lomapalkasta ja se sisältyy maakunnille siirtyvään rahoitukseen. Tästä ehdotetaan säädettäväksi pykälän 5 momentissa.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin siirtymäajasta, jonka aikana tehtävien ja henkilöstön jatkosiirto maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön luettaisiin niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakuntakonserni määritellään maakuntalain 4 §:n 1 momentissa. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Maakunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Se, mitä maakunnan tytäryhteisöstä säädetään, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakuntien määräysvallassa olevia yhteisöjä olisivat maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja muut yhteisöt, joista maakunnilla yhdessä on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta.

Maakunnat voisivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2021 mennessä, ja henkilöstö siirtyisi tällöin myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein. Näin voidaan tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten yhtiöön, ja molemmat siirrot katsotaan liikkeenluovutukseksi. Säännös turvaa henkilöstön asemaa ja antaa käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen. Yhtiöittäminen voitaisiin tällöin tehdä hallitusti ja vaaleilla valitun maakuntavaltuuston johdolla.

5 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset*. Pykälä sisältäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta (kehittämis- ja hallintokeskus, KEHA-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimistoja koskien vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentti sisältäisi maakunnille siirtyviä, vireillä olevia asioita koskevan siirtymäsäännöksen. Säännöksen mukaan ELY-keskuksessa, KEHA-keskuksessa ja TE-toimistossa vireillä olevat asiat siirtyisivät sille maakunnalle, jonka maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuun alueeseen ne kuuluvat, jollei lailla toisin säädetä.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitetuista maksamiseen liittyvistä kehittämis- ja hallintokeskuksessa vireillä olevista asioista säädettäisiin erikseen. Kehittämis- ja hallintokeskuksen maksamista koskevien tehtävien sekä kasvupalveluja tukevien tietojärjestelmä- ja alustatehtävien järjestämisestä annetaan erillinen hallituksen esitys.

6 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen omaisuuden siirtyminen maakunnille*. Pykälä sisältäisi säännökset valtiolta maakunnalle siirtyviin tehtäviin liittyvistä omaisuusjärjestelyistä. Siirrossa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin kunnasta maakuntaa siirtyvän irtaimen sekä sopimusten ja vastuiden siirtämisessä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnalle siirtyisi 1 päivänä tammikuuta 2020 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen tässä laissa ja tämän lain toimialaan kuuluvissa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen liittyvä omistama irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Jos tässä laissa tarkoitetut tehtävät siirtyisivät ELY-keskukselta, KEHA-keskukselta tai TE-toimistolta yhtä useammalle maakunnalle, omaisuus siirtyisi maakunnille tehtävien siirtymistä vastaavassa suhteessa, elleivät valtio ja maakunnat toisin sovi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitetuista maksamiseen sekä tietojärjestelmiin ja alustoihin liittyvästä kehittämis- ja hallintokeskuksen omaisuuden siirtymisestä säädettäisiin erikseen. Kehittämis- ja hallintokeskuksen maksamista koskevien tehtävien sekä kasvupalveluja tukevien tietojärjestelmä- ja alustatehtävien järjestämisestä annetaan erillinen hallituksen esitys.

7 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, työ- ja elinkeinotoimistoja sekä kehittämis- ja hallintokeskusta sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnille.* Pykälässä säädettäisiin valtiolta maakunnalle siirtyvistä sopimuksista ja vastuista. Pykälä vastaisi maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön voimaanpanoa koskevan lain 15 §:ssä säädettyä.

Valtio siirtäisi maakunnalle alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen liittyvät sopimukset 1.1.2020 lukien. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto sekä kehittämis- ja hallintokeskus siirtäisivät maakunnalle alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2020. Jos sopimus liittyisi myös valtion jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista jakaa, valtion ja maakunnan tulee sopia sopimukseen liittyvien vastuiden siirtämisestä valtion ja maakunnan välillä. Maakunnan vastuulle siirtyisivät erilaiset palvelujen ostoihin liittyvät sopimukset. Siirtyviin sopimuksiin lukeutuisivat muun muassa valtion tekemät sopimukset aluekehittämiseen ja kasvupalveluihin liittyvien maakunnallisten palvelujen tuottamisesta mukaan lukien julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 8 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen yritystoiminnan kehittämispalvelujen (asiantuntija- ja koulutuspalveluja) hankintasopimukset. Joissakin tilanteissa sopimuksen irtisanominen voisi olla perusteltua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunta voisi käyttää Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori), Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) ja kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamia hankintasopimuksia sekä Hansel Oy:n kilpailuttamien puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksia samoin kuin kehittämis- ja hallintokeskuksen kilpailuttamia puitejärjestelyjä 31 päivään joulukuuta 2023.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettujen maksamista sekä tietojärjestelmiä ja alustoja koskevien kehittämis- ja hallintokeskusta sitovien sopimusten ja vastuiden siirtämisestä säädettäisiin erikseen. Kehittämis- ja hallintokeskuksen maksamista koskevien tehtävien sekä kasvupalveluja tukevien tietojärjestelmä- ja alustatehtävien järjestämisestä annetaan erillinen hallituksen esitys.

8 §. *Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämiseen liittyvän omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtyminen kuntayhtymälle*. Pykälässä säädettäisiin Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämiseen liittyvän valtion omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtymisestä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetulle kuntayhtymälle. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellä 6 ja 7 §:ssä säädetystä poikkeavalla tavalla ELY-keskuksia, TE-toimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskusta sitovien sopimusten ja vastuiden siirtymisestä Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämisen osalta. Omaisuus siirtyisi kuntayhtymälle Uudenmaan kasvupalvelutehtäviä vastaavassa suhteessa, elleivät kuntayhtymä ja valtio toisin sopisi. Valtio ja kuntayhtymä sopisivat sopimuksiin liittyvän vastuun jakamisesta, ellei sopimuksia olisi mahdollista jakaa. Tämä vastaisi sitä, mitä edellä 6 ja 7 §:ssä, säädettäisiin omaisuuden, sopimuksiin liittyvien velvoitteiden ja vastuiden jakamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kuntayhtymä voisi käyttää samoin kuin maakunta edellä 7 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori), Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) ja kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamia hankintasopimuksia sekä Hansel Oy:n kilpailuttamien puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksia samoin kuin kehittämis- ja hallintokeskuksen kilpailuttamia puitejärjestelyjä 31 päivään joulukuuta 2023.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettujen Uudenmaan maakunnan kasvupalveluihin liittyvien maksamista sekä tietojärjestelmiä ja alustoja koskevan kehittämis- ja hallintokeskuksen omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtämisestä säädettäisiin erikseen. Kehittämis- ja hallintokeskuksen maksamista koskevien tehtävien sekä kasvupalveluja tukevien tietojärjestelmä- ja alustatehtävien järjestämisestä annetaan erillinen hallituksen esitys.

9 §. *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen henkilöstön asema ja siirtyminen*. Pykälässä säädettäisiin henkilöstön asemasta maakuntauudistuksessa.

Maakuntauudistuksessa ehdotetaan siirrettäväksi laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelulaista tarkoitetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen hoitamat tehtävät sekä niihin liittyvät tukipalvelutehtävät maakuntien järjestettäväksi. Palkeista siirtyisivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja KEHA-keskuksen maakunnille siirtyviin tehtäviin liittyvät talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelutehtävät. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorista siirtyisivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja KEHA-keskuksen maakunnille siirtyviin tehtäviin liittyvät perustietotekniikan tukipalvelutehtävät. Näiden tehtävien siirtyessä pois valtion viranomaisten järjestämisvastuusta siirrettäisiin maakuntien sekä maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen myös siirtyviä tehtäviä valtion virastoissa hoitanut henkilöstö.

Valtion henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään virkamiesten osalta valtion virkamieslaissa (750/1994) ja työsuhteisten osalta työsopimuslaissa (55/2001). Tehtävien ja toiminnan uudelleenjärjestelyihin sovelletaan myös EY:n liikkeenluovutusdirektiiviä (2001/23/EY).

Työnantajavaihdostilanteita sääntelee virkamies- ja työoikeudessa niin sanottu liikkeenluovutusperiaate. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan valtion virkamieslain 5 e §:n mukaan valtion toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan puolestaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Liikkeenluovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- tai virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että siirrettäessä eräitä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, työ- ja elinkeinotoimistoille, KEHA-keskukselle, Palkeille sekä Valtorille kuuluvia tehtäviä maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten hoidettaviksi katsottaisiin tehtävien sekä näitä tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto suoraan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen siirtyvien valtion virkamiesten osalta valtion virkamieslain ja siirtyvien valtion työntekijöiden osalta työsopimuslain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä valtion virkamieslaissa ja työsopimuslaissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Liikkeenluovutusperiaatteen mukaan henkilöstö siirtyisi tehtäviensä siirtymisen mukana uuden organisaation palvelukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, työ- ja elinkeinotoimistoissa, KEHA-keskuksessa, Palkeissa sekä Valtorissa siirtyviä tehtäviä hoitava henkilö siirtyisi maakuntauudistuksessa sen maakunnan tai maakuntien valtakunnallisen palvelukeskuksen palvelukseen, jolle siirtyisivät ne tehtävät, joita asianomainen henkilö on hoitanut ennen siirtymistä. Määräaikaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö siirtyisi maakuntaan määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi.

Liikkeenluovutuksessa luovutuksensaaja tulee sidotuksi aikaisempaa työnantajaa sitoneeseen virka- ja työehtosopimukseen siihen saakka, kunnes sen voimassaoloaika päättyy, vaikkei luovutuksensaaja olisikaan kyseisen työnantajaliiton jäsen (työehtosopimuslain (436/1946) 5 §, valtion virkamieslain 5 f §). Tämän jälkeen sovellettaisiin luovutuksensaajaa sitovaa virka- tai työehtosopimusta. Tämä koskee myös paikallisia virka- ja työehtosopimuksia. Jos paikallinen virka- tai työehtosopimus on toistaiseksi voimassaoleva, se sitoo luovutuksensaajaa, jollei luovuttaja tai luovutuksensaaja ole irtisanonut sopimusta.

Henkilöstö siirtyisi suoraan lain nojalla maakuntien palvelukseen valtion virkamieslain ja työsopimuslain liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat virka- tai työsuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Tämä ei kuitenkaan koskisi niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle, silloin, kun virkamies siirtyisi työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen.

Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virka- tai työsuhteista johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä niihin liittyvistä etuuksista vastaisi luovutuksen jälkeen uusi työnantaja. Ennen luovutusta erääntyneestä palkka- tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta vastaisivat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja olisi kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Luovutuksensaajalla ei ole oikeutta pelkästään luovutuksen perusteella irtisanoa virka- tai työsuhdetta. Valtion virkamieslain 29 a §:n ja työsopimuslain 7 luvun 5 §:n nojalla virkamiehellä ja työntekijällä on liikkeenluovutuksen yhteydessä oikeus irtisanoa palvelussuhde päättymään irtisanomisaikaa noudattamatta luovutuspäivästä tai myöhemminkin viimeistään kuukauden kuluttua saatuaan tiedon luovutuksesta.

Siirtyvien tehtävien tarkat henkilötyövuodet olisi selvitettävä maakuntien väliaikaishallinnon ja valtion virastojen välillä hyvissä ajoin ennen 31.12.2019. Henkilöstön siirtymisten valmistelussa olisi tärkeää varmistua siitä, että välttämätön palvelutuotanto turvattaisiin siirtymätilanteessa ja muutoinkin yhteen sovitettaisiin henkilöstöresurssit siten, että sekä maakunnilla että valtion virastoilla olisi myös jatkossa käytössään riittävä ja osaava henkilöstö. Ennen siirtoa virastojen nykyjohdon tulisi järjestellä tehtäviä siten, että henkilöiden tehtävät siirtyvät mahdollisimman kattavasti kokonaisuuksina uudelle toimijalle.

Liikkeenluovutusperiaatetta sovellettaisiin riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan. Näin ollen henkilö voisi siirtyä liikkeenluovutusperiaatteella valtion virastosta suoraan maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen. Jos maakuntakonserniin kuuluva tai maakuntien määräysvallassa oleva yhteisö perustettaisiin vasta maakuntien toiminnan jo alettua, siirtyisi henkilöstö ensin maakuntaan ja sieltä maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen.

Valtion virkamieslain 5 f §:n ja työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan luovuttaja on luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta erääntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu. Maakuntauudistuksessa on linjattu, että valtio ei erikseen maksa maakunnille vuodenvaihteessa 2019–2020 erääntynyttä lomapalkkavelkaa. Maakunnat vastaavat lomapalkasta ja se sisältyy maakunnille siirtyvään rahoitukseen. Tästä ehdotetaan säädettäväksi pykälän 2 momentissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin henkilöstön siirtymisestä maakuntakonserniin kuuluvaan sekä maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön sekä siirtymäajasta, jonka aikana tehtävien jatkosiirto maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön katsottaisiin niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakuntakonserni määritellään maakuntalain 4 §:n 1 momentissa. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Maakunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Mitä maakunnan tytäryhteisöstä säädetään, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakunnat voisivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2021 mennessä, ja henkilöstö siirtyisi tällöin myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein. Näin voitaisiin tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten siirto maakunnan tytäryhteisöön, ja molemmat siirrot katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Säännös turvaisi henkilöstön asemaa ja antaisi käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen. Yhtiöittäminen voitaisiin tällöin tehdä hallitusti ja vaaleilla valitun maakuntavaltuuston johdolla. Yhtiöittämi-

sen siirtymäajasta säädettäisiin lain 44 §:ssä. Henkilö siirtyisi maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostaisivat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään.

Maakuntien tulee pitää valmistelun lähtökohtana hallituksen 5.4.2016 tekemää linjausta, jonka mukaan tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan siirtymiset paikkakunnalta toiselle. Linjauksen toteuttamiseksi maakunnat voivat hyödyntää esimerkiksi maakuntalain 8 luvussa säädettyjä vapaaehtoisia yhteistoiminnan muotoja. Maakunnat voivat muun muassa perustaa yhteisiä virkoja tai sopia tehtävän antamisesta toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Maakunnat voivat myös sopia palvelujen tuottamisesta yhteistoiminnassa tai vastuumaakuntamallilla siten, että jokin maakunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtion henkilöstön siirrosta kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitettuun kuntayhtymään. Edellä samassa pykälässä säädetystä poiketen Uudenmaan kasvupalvelutehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi pääkaupunkiseudun kuntien, Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan perustamaan kuntayhtymään, joka järjestäisi kasvupalvelut Uudenmaan alueella. Samoin kuin edellä 1 momentissa tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto katsottaisiin liikkeenluovutukseksi.

Pykälän 6 momentti sisältäisi informatiivisen säännöksen siitä, että seuraavia alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettuja maksamista sekä tietojärjestelmiä ja alustoja koskevia tehtäviä hoitavan kehittämis- ja hallintokeskuksen henkilöstön asemasta ja siirtymisestä säädettäisiin erikseen.

10 §. *Lisäeläketurva.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden velvollisuudesta turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen johdosta perustettavaan yhtiöön kuntayhtymien tai valtion palveluksesta. Maakuntakonserni määritellään maakuntalain 4 §:n 1 momentissa. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Maakunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Se, mitä maakunnan tytäryhteisöstä säädetään, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakuntien määräysvallassa olevia yhteisöjä ovat maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset ja muut yhteisöt, joista maakunnilla yhdessä on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta.

Tässä laissa tarkoitettu henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä perustettaviin maakuntiin tai maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säilyttää siirtymähetkellä työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Valtionhallinnon palveluiden yhtiöittämisissä on lisäeläke-etuudet turvattu siirtyvälle henkilöstölle. Vastaavasti on menetelty myös kuntien toimintojen yhtiöittämisvelvoitteen toimeenpanossa.

Eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin samanlaiset julkisella ja yksityisellä sektorilla. Julkisen sektorin palvelukseen ennen vuotta 1993 tulleille on kuitenkin karttunut yksityistä sektoria parempaa eläketurvaa ja heillä eläkkeen karttuma oli 2,2 prosenttia vuodessa vuoden 1994 loppuun saakka. Kunnan, kuntayhtymän tai valtion palveluksesta karttuneen lisäeläkkeen saa, jos jatkaa Kevan jäsenyhteisön tai valtion palveluksessa henkilökohtaiseen tai ammatilliseen eläkeikäänsä saakka. Vuonna 1960 tai sen jälkeen syntyneet työntekijät saavat lisäeläkkeen, jos palvelus jatkuu yhdenjaksoisena julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukai-

seen alimpaan vanhuuseläkeikään saakka. Niin ikään lisäturvan saa, jos tulee palvelussuhteensa jatkuessa työkyvyttömäksi. Julkisten alojen eläkkeen karttumisesta ennen vuotta 1995 ja palvelussuhteen yhdenjaksoisuusedellytyksistä säädetään vuoden 2017 alusta julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain (82/2016) 8 ja 9 §:ssä.

Kevasta annettua lakia (66/2016) ehdotetaan muutettavaksi siten, että maakunnat sekä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT olisivat suoraan lain perusteella Kevan jäsenyhteisöjä. Ehdotetun muutoksen perusteella maakuntien palvelukseen Kevan jäsenyhteisöjen palveluksesta siirtyvä henkilöstö säilyisi julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttäisi näin myös mahdollisen lisäeläketurvan. Valtion henkilöstön osalta ehdotetaan 2 momentissa, että maakuntiin siirtyvä henkilöstö säilyttäisi oikeutensa lisäeläketurvaan. Kevasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten mukaan maakuntien omistamat tai määräysvallassa olevat yhtiöt 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 yhtiö olisi Kevan jäsenyhteisö, henkilöstö säilyisi julkisen sektorin eläketurvan piirissä. Jos taas yhtiö ottaisi eläkevakuutuksen työeläkeyhtiöstä, henkilöstö menettäisi lakisääteisen lisäeläketurvan ja alemmat eläkeiät.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöiden tulisi turvata julkisen sektorin lakisääteisten lisäeläkkeiden tasoiset etuudet sellaiselle henkilöstölle, jotka siirtyvät maakuntauudistuksen järjestelyn johdosta yhtiöön kuntien, kuntayhtymien tai valtion palveluksesta. Edellytyksenä olisi lisäksi, että siirtyneen henkilön palvelussuhde jatkuu siinä yhtiössä, johon henkilö on siirtynyt, yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Julkisten alojen eläkkeiden lisäeläke-etuudet voidaan turvata liittymällä Kevan jäsenyhteisöksi tai ottamalla yksityinen lisäeläkevakuutus. Oikeus lisäeläketurvaan on noin kolmasosalla siirtyvästä henkilöstöstä ja sen vaikutus eläkkeeseen on keskimäärin noin 50 euroa kuukaudessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtiolta maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen siirtyvät henkilöt säilyttävät lisäeläketurvansa. Oikeus lisäeläketurvaan säilyy, mikäli heillä on oikeus lisäeläketurvaan siirtymisen hetkellä ja jos lisäeläketurvaan vaadittava palveluksen yhdenjaksoisuusvaatimus siirtymisen jälkeen täyttyy Kevan jäsenyhteisön eli maakuntakonsernin tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palveluksessa. Mikäli yhteisö ei liity Kevan jäsenyhteisöksi, noudatetaan 1 momentin säännöstä.

11 §. *Uudenmaan kuntayhtymän henkilöstön lisäeläketurva*. Pykälässä säädettäisiin edellä 9 §:ssä säädettyä vastaavalla tavalla lisäeläketurvasta kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetussa kuntayhtymässä.

12 §. *Selvitys maakunnille siirtyvästä irtaimistosta ja sopimuksista*. Pykälässä säädettäisiin siitä, että ELY-keskusten, TE-toimistojen ja KEHA-keskuksen olisi tehtävä viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2019 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys tässä laissa tarkoitetuista maakunnalle ja kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetulle kuntayhtymälle siirtyvästä omaisuudesta ja sopimuksista.

Selvityksessä tulisi yksilöidä, mitkä ELY-keskuksen, KEHA-keskuksen tai TE-toimiston hallinnassa olevat toimitilat olisivat siirtymässä maakunnan ja kuntayhtymän hallintaan. Selvityksestä tulisi toimitilan yksilöinnin lisäksi käydä yksityiskohtaisesti ilmi hallinnoiko valtion viranomainen tilaa omistuksen vai vuokrasopimuksen nojalla. Jos tila on valtion viranomaisen omistuksessa, sen tulisi tehdä selkoa tilan ylläpitokustannuksista ja tilaan liittyvistä kohtuullisista pääomakustannuksista. Jos valtion viranomainen hallinnoi tilaa vuokrasopimuksen tai muun käyttöoikeussopimuksen nojalla, sopimus tulisi mahdollisimman tarkoin yksilöidä. Myös muut maakunnan ja kuntayhtymän vastuulle siirtyvät sopimukset tulisi yksilöidä ja luetteloida mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Mikäli sopimus olisi sellainen, ettei sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa eikä sitä olisi myös taloudellisesti tai muista syistä perusteltua irtisanoa, valtion viranomaisen tulisi selvityksessä esittää, miten sopimukseen liittyvä vastuu jakautuisi ja käytännössä hoidettaisiin valtion viranomaisen ja maakunnan sekä kuntayhtymän kesken. Tarvittaessa valtion viranomaisen ja maakunnan tulisi neuvotella asiasta.

Yksityiskohtaista luetteloa valtiolta siirtyvästä irtaimistosta ei olisi välttämättä tarpeen tehdä, vaan lähtökohtaisesti maakunnalle ja kuntayhtymälle siirtyisi toimitiloissa oleva, toimintaan liittyvä irtain omaisuus. Tältä osin selvityksen pohjana olisi perusteltua käyttää mahdollisuuksien mukaan käyttöomaisuuskirjanpitoa. Selvityksessä tulisi kuitenkin erikseen luetteloida sellainen irtain omaisuus, jonka omistusoikeus tulee rekisteröidä, kuten esimerkiksi autot.

13 §. *Järjestämisvastuun siirtyminen*. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettujen maakunnallisten tehtävien ja järjestämisvastuun siirtämisestä valtiolta maakunnille. Siirto tapahtuisi 1 päivänä tammikuuta 2020. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin järjestämisvastuun siirtämisestä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetulle kuntayhtymälle sekä kuntayhtymän perustamisen määräajasta. Momentin mukaan pääkaupunkiseudun kuntien eli Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan tulee perustaa kuntayhtymä viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 2019, jotta järjestämisvastuu siirtyisi sille 1 päivänä tammikuuta 2020. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämisestä siinä tapauksessa, että pääkaupunkiseudun kunnat eivät perustaisi kuntayhtymää määräajassa. Tällöin järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupalveluista siirtyisi valtiolta Uudenmaan maakunnalle.

14 §. *Järjestämisvastuun siirtymistä edeltävät täytäntöönpanotoimet*. Kasvupalvelujen luominen on monivaiheinen prosessi, jonka on arvioitu vievän jopa kymmenen vuotta. Tarvittavan lainsäädännön valmistelun ohella on syksyllä 2016 käynnistetty palveluja ja palvelukuvauksia koskeva valmistelu, jonka pohjalta varsinainen tehtävien uudelleen järjestely ja nykyisten virkatyönä tuotettavien palvelujen siirtäminen yksityisten toimijoiden tuotettavaksi voidaan käynnistää. Säännöksessä annettaisiin työ- ja elinkeinoministeriölle valtuus käynnistää kasvupalvelu-uudistus tarkoituksenmukaiseksi katsottavilla pilottihankkeilla, joilla erikseen valikoituvien ELY-keskusten ja/tai TE-toimistojen toiminnasta tuotteistettaisiin palveluja tai palvelukokonaisuuksia ja näitä pyrittäisiin irrottamaan valtionhallinnosta.

Uudistushankkeet tulisi toteuttaa maakuntauudistuksessa noudatettavia henkilöstön aseman ja oikeudet huomioon ottavia toimintatapoja vastaavin periaattein. Henkilöstölle tarjottaisiin esimerkiksi yrittäjyys-, hankinta- ja laadunvarmistuskoulutusta. Järjestämistehtävien eriyttäminen jo ennen vuotta 2020 mahdollistaa henkilöstön osaamisen kehittämisen erityisesti järjestämistehtäviin. ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstö olisi mukana suunnittelemassa

ja rakentamassa niitä toimintoja, joilla järjestämistehtävät organisoidaan maakuntaan. Mikäli valtio itse yhtiöittäisi toimintoja, noudatettaisiin liikkeenluovutusta koskevia periaatteita eli henkilöstö siirtyisi yhtiöihin vanhoina työntekijöinä ja entisin palkka- ja työsuhde-eduin. Mikäli valtio muodostaisi toiminnoista erillisiä kokonaisuuksia ja luovuttaisi niitä yksityisille toimijoille, noudatettaisiin samoin liikkeen luovutusta koskevia periaatteita. Kolmantena toteutusvaihtoehtona olisi siirtyminen palvelussuhteesta yrittäjäksi siten, että valtio tekisi siirtyvän henkilön tai siirtyvien henkilöiden kanssa palvelujen ostamista koskevan sopimuksen, joka mahdollistaisi toiminnan käynnistämisen ja turvaisi yrittäjäksi siirtyvien aseman määräajaksi. Tällaisen sopimuksen enimmäiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää kolmea vuotta eikä sopimus saisi tuottaa yksinoikeuksia palvelun tarjoamiseen. Tällä sekä varmistetaan toimintansa aloittavien maakuntien mahdollisuus järjestää kasvupalveluja oman harkintansa mukaisesti, että estetään kilpailua rajoittavien sopimuskäytäntöjen syntyminen.

15 §. *Muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälä sisältäisi muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset. Päätökseen, joka on tehty ennen 1 §:ssä mainittujen lakien voimaantuloa, haettaisiin muutosta kyseisten lakien voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Ennen uudistuksen voimaantuloa tehtyihin päätöksiin haettaisiin siten muutosta aiemman oikeustilan mukaisesti, vaikka esimerkiksi valitus jätettäisiin vasta vuonna 2020.

Vastaavasti lain 1 §:ssä mainittujen lakien voimaantullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovellettaisiin kyseisten lakien voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämä tarkoittaa, että myös kumottuihin säännöksiin perustuvienpäätösten osalta muutoksenhaussa sovellettaisiin edelleen näitä säännöksiä.

Sen sijaan jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen 1 §:ssä mainittujen lakienvoimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin tällä lailla voimaanpantavien säännösten mukaisesti. Siten esimerkiksi kunnan tekemä päätös, joka koskee maakunnalle siirtynyttä tehtävää, käsiteltäisiin uudelleenmaakunnassa ja vuonna 2020 voimaan tulleen lainsäädännön mukaisesti.

16 §. *Voimaantulo.* Pykälässä ehdotetaan, että laki tulisi voimaan x päivänä x kuuta 20xx. Lain 2 § tulisi kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2020.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Hallituksen esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia. Esitykseen laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa ja lakiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanolakiin ei sisälly asetuksenantovaltuuksia.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen mukaan tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella seuraavissa tapauksissa:

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin hallintoviranomaisen, todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävistä sekä välittäville toimielimille asetettavista edellytyksistä ja tehtävistä. Asetuksella säädettäisiin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyn lisäksi hallintoviranomaiselle, todentamis- ja tarkastusviranomaiselle kuuluvista rakennerahasto-ohjelman tehtävistä, jotka vastaavat nykyisiä alueiden

kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun asetuksen (356/2017) asetuksen 16–22 pykälissä annettuja säännöksiä.

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan alueiden uudistumisen neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta ja 1 momentissa säädetyistä tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunnan kokoonpanosta säädettäisiin siten, että se kattaisi keskeiset aluekehittämiseen osallistuvat toimijat eli maakunnat, ministeriöt, valtionhallinnon viranomaiset, kaupunkien edustajat ja keskeiset järjestöt sekä muut yhteistyöelimet. Kokoonpanon tulisi täyttää myös rakennerahastotoiminnan kumppanuudelle määritellyt vaatimukset. Lisäksi neuvottelukunnassa voisi olla pysyviä tai kulloinkin käsiteltävään asiaan liittyen kutsuttuja asiantuntijoita kuten saamelaiskäräjät. Neuvottelukunnan toimikausi olisi sidoksissa kulloisenkin hallituksen toimikauteen. Neuvottelukunnan puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimisivat työ- ja elinkeinoministeriön edustajat.

Ehdotuksen 10 §:ssä säädettävästä aluekehittämispäätöksen valmistelusta ja sisällöstä ehdotetaan myös annetavan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Aluekehittämispäätöksen valmistelun käynnistämisestä yhteistyössä muiden ministeriöiden vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö. Työ käynnistettäisiin aina, kun hallitus vaihtuu. Aluekehittämispäätös perustuisi kulloisenkin hallituksen hallitusohjelmaan ja ohjaisi valtion ja maakuntien aluekehittämisen toimia hallituskaudella. Valmistelussa tulisi olla vuorovaikutuksessa maakuntien ja muiden aluekehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa, jotta varmistettaisiin eri tahojen tavoitteisiin ja painopisteisiin sitoutuminen. Asetuksella säädettäisiin yleisesti päätökseen sisältyvistä asiakokonaisuuksista. Niitä olisivat aluekehittämisen tavoitteet ja linjaukset niiden toteuttamiseksi eri hallinnonaloilla, kuvaukset käytettävissä olevista voimavaroista, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaavat laadulliset ja määrälliset tavoitteet ja mittarit sekä päätöksen toteutumisen seurannasta.

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin määrätä maan heikoimmin kehittyneet alueet kehittämisperusteiden perusteella I ja II -tukialueeksi. Keskeisimpiä kriteereitä olisivat alueen väestöntiheys, bruttokansantuote ja työttömyysaste sekä tietyt maantieteelliset erityispiirteet. Tukialueeksi olisi mahdollista nimetä myös voimakkaan rakennemuutoksen kohteena olevia alueita. Tukialueet määritellään EU:n asettamien kriteereiden puitteissa. Menettely vastaa voimassa oleva lainsäädäntöä.

Lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentissa säädettäisiin maakuntalakiesityksen 119 §:ssä olevaa asetuksenantovaltuutta täydentävästä valtuudesta. Ehdotetun 17 §:n 3 momentin mukaan maakuntalain 119 §:ssä säädetyn lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin pykälän 1 momentissa tarkoitettujen palvelujen tuottamisen tavoista ja sisällöstä. Maakuntalakiesityksen 119 §:ssä säädetään valtuudesta antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä palvelukeskusten tehtävistä ja käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista.

Ehdotetun lain 17 §:n 1 momentissa säädettäisiin maakuntalain 122 §:ssä tarkoitetulle tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelukeskukselle tehtäväksi vastata ehdotetussa laissa tarkoitettujen palvelujen, eli kasvupalvelujen, yhteisistä tietojärjestelmistä ja niihin liittyvästä monikanavaisesta asiakaspalvelusta. Ehdotettuun 17 §:n 3 momenttiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla on siis tarkoitus säätää tarkemmin näiden palveluiden, eli tietojärjestelmien ja monikanavaisen asiakaspalvelun, tuottamisen tavoista ja sisällöstä.

Asetuksella on tarkoitus säätää palveluiden tuottamisen tavasta siten, että sillä perustettaisiin maakuntalakiesityksen 125 §:ssä tarkoitettu palvelukeskuksen tytäryhtiö. Tämä tytäryhtiö vastaisi ehdotetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä, eli kasvupalvelujen yhteisistä tietojärjestelmistä ja niihin liittyvästä monikanavaisesta asiakaspalvelusta. Tarkoitus on, että näistä tehtävistä vastaisi maakunnan tieto- ja viestintäteknisten palvelujen palvelukeskuksen sijaan sen tähän tarkoitukseen erikoistunut tytäryhtiö. Työ- ja elinkeinoministeriö olisi palvelukeskuksen ohella tytäryhtiön omistaja.

Asetuksessa täsmennettäisiin myös ehdotetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien sisältöä. Asetuksella perustettavan palvelukeskuksen tytäryhtiön tehtäviin kuuluisi muun muassa kehittää ja tarjota kasvupalvelutuotannolle yhteiskäyttöiset palvelualustat, asiointipalvelut, tietojärjestelmät ja valtakunnallinen asiakasneuvonta sekä tuottaa tietoa kasvupalveluiden järjestäjän suorittamalle kasvupalvelutuottajien ja tuottajarakenteen ohjaukselle ja seurannalle.

Lakiehdotuksen 34 §:ssä ehdotetaan, että maakunnan omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan ja vaikuttavuuden edistämiseksi säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Omavalvontaohjelman tulisi sisältää ainakin kuvaus palveluita koskevasta lainsäädännöstä sekä maakunnan asettamat tarkemmat palveluiden järjestämisen tavoitteet ja keskeiset periaatteet, tavoitteiden toteutumisen seurannan menetelmät ja indikaattorit sekä epäkohtien raportoinnin ja epäkohtien korjaamisen menetelmät. Suunnitelma on päivittäinen työväline, jossa on muun muassa keskeiset toimenpiteet, joilla maakunta valvoo henkilöstöä ja palvelujen laatua. Suunnitelmassa määritellään ohjelmaa tarkemmin toimintatavat ja seuranta. Suunnitelma sisältää lisäksi kaikki käytännön menettelytapaohjeet, joita maakunta on kasvupalveluista antanut.

Lakiehdotuksen 38 §:ssä ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtakunnallisia rakennerahastotehtäviä hoitavien maakuntien tehtävistä. Keskistettyjä ESR- ja EAKR-tehtäviä hoitavien maakuntien toimialueena on Manner-Suomen alue. Asetuksessa on tarkoitus kunkin maakunnan osalta säätää sen vastuulla olevat ESR-valtakunnallisen toiminnan teemat ja toimenpidekokonaisuudet. Jako vastaa nykyistä ELY-keskusten välillä olevaa tehtäväjakoa. Säännös tulee koskemaan ainoastaan kuluvaa ohjelmakautta.

3 Voimaantulo

Maakunnat julkisoikeudellisina yhteisöinä perustettaisiin eduskunnan käsiteltävänä olevalla hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp sisältyvällä maakuntalailla, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020 alkaen.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavan lain sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettavan lain on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti 1.1.2020. Järjestämisvastuu maakunnallisista kasvupalveluista siirtyisi toimintansa aloittaville maakunnille niin ikään 1.1.2020.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta annettava laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian lakien hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen ja ennen 1.3.2019. Voimaanpanolain 13 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupal-

veluista on kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa tarkoitetulla kuntayhtymällä, jos pääkaupunkiseudun kunnat (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) perustavat kuntayhtymän viimeistään 1.3.2019.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädöksiä, joiden nojalla alueiden kehittäminen ja kasvupalvelut järjestettäisiin perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetulla kuntaa laajemmalla itsehallinnon alueella. Hallituksen esitystä on arvioitava perustuslain 2 §:ssä säädetyn kansanvaltaisuuden, 18 §:n 2 momentissa säädetyn oikeuden työhön, 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden sekä 121 §:n 4 kohdassa tarkoitetun kuntaa laajemmalla alueella toteutettavan asukkaiden itsehallinnon toteuttamistavan kannalta. Esitys sisältää myös yleisiä säännöksiä asiakastietojen tallettamisesta ja hyödyntämisestä. Koska kasvupalveluiden tuottamisessa syntyvät asiakastiedot voivat olla myös henkilötietoja ja osin arkaluonteisiakin, esitystä on arvioitava myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta.

Kansanvaltaisuuden osalta keskeisiä kysymys on perustuslain 14 §, jossa säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Maakunnan itsehallinnon luonnetta ja liikkumavaraa koskeva kysymys kytkeytyy 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen samoin kuin 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeus työhön.

Maakuntien hallintoa ja palveluita järjestettäessä on aina otettava huomioon perustuslain 17 §:ssä säädetty jokaisen oikeus käyttää omaa, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvoite huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kansanvaltaisuuden toteutuminen maakunnassa ja Uudenmaan kasvupalvelut järjestävässä kuntayhtymässä

Perustuslain 2 §:n perusteella valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluu kansanvaltaisuusperiaate. Sen mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta (PeVL 67/2014 vp). Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys myös perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Maakunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet varmistetaan hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Maakuntavaaleista säädettäisiin maakuntalain 5 luvussa. Maakuntien tehtävissä kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien, maakuntavaalien, kautta.

Lisäksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan käsillä olevan esityksen 24 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla maakunta voi hyväksyä kasvupalvelujen tuottajien ehdot ja tämän jälkeen hyväksyä palveluntuottajaksi ilmoittautuneet, jotka täyttävät 24 §:ssä palveluntuottajille asetetut edellytykset ja jotka sitoutuvat maakunnan palveluntuottajalle asettamien ehtojen

noudattamiseen. Palveluntuottajien ehdoissa maakunta asettaa palveluiden laatua, voimavaroja, saatavuutta, palveluintegraatiota ja muita ehtoja, joiden tulee olla maakuntastrategian kanssa yhdenmukaisia. Maakunnan on varmistettava maakuntastrategian ja maakunnan rakentamien palvelukokonaisuuksien ohjaava vaikutus palvelutuotantoon kilpailuttaessaan ja hyväksyessään palveluntuottajia samoin kuin valvoessaan palveluntuottajan sopimuksenaikaista toimintaa.

Koska maakuntien itsehallinnon rajoittamista koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä ei ole, voidaan asiaa tarkastella jossakin määrin kuntien itsehallinnon rajoittamista koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. (PeVL 11/1984 vp, s. 2/II, PeVL 65/2002 vp, s. 3/II) Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut, että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille. (PeVL 65/2002 vp, s. 3/I, PeVL 22/2006 vp, s. 2).

Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämisestä säädettäisiin laissa kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Uudenmaan maakunnassa kasvupalvelut järjestäisi kuntayhtymä, jonka pääkaupunkiseudun kunnat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa halutessaan perustaisivat 1.3.2019 ja jonka jäseneksi kaikilla Uudenmaan kunnilla olisi oikeus tulla vuoden 2019 alusta lukien. Siinä tapauksessa, että kuntayhtymän perussopimus ei syntyisi määräaikaan mennessä, kasvupalveluluiden järjestämisvastuu siirtyisi 1.1.2020 alkaen Uudenmaan maakunnalle. Pääkaupunkiseudun kunnilla ei siten olisi velvollisuutta perustaa kuntayhtymää Uudenmaan kasvupalvelujen hoitamiseksi vaan oikeus sen perustamiseen. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (67/2014 vp), että perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja muista vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä. Kuntayhtymien tehtäviä koskeva perustuslakivaliokunnan problematiikka liikkuu pitkälti kysymyksessä siitä, missä määrin kuntien yhteistoimintavelvoitteet kaventavat kuntien itsehallinnon alaa. Kasvupalveluita järjestävän kuntayhtymän osalta kysymys ei ole relevantti, koska kuntayhtymälle maakunnalta siirtyvä tehtävä ei kaventaisi yhdenkään kunnan itsehallinnon alaa. Sen sijaan voidaan kysyä, kaventaisiko kuntayhtymälle siirtyvä kasvupalvelujen järjestämistehtävä Uudenmaan maakunnan itsehallinnon alaa. Tähän kysymykseen perustuslakivaliokunnalla ei luonnollisesti ole käytäntöä.

Lausunnossaan PeVL 67/2014 perustuslakivaliokunta ei pitänyt mahdollisena pääministerien Jyrki Katainen ja Alexander Stubb hallituksen aikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen käsittelemistä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, koska kuntayhtymäpohjainen hallintomalli ei perustuslakivaliokunnan mukaan toteuta riittävällä tavalla perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 67/2014 vp, että esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 324/2014 vp) on ongelmallinen kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta. Kuntapohjaisessa hallintomallissa sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymät olisivat muodostuneet poikkeuksellisen suuriksi (keskimäärin

yli 60 kuntaa), jolloin pienten kuntien ääniosuudet yhtymävaltuustossa olisivat jääneet hyvin pieniksi ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet heikoiksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota myös siihen, että vaikutusmahdollisuuksien vähäisyys koski kunnan asukkaiden kannalta keskeisiä peruspalveluja, joiden rahoitusosuus oli keskimäärin lähes puolet kunnan budjetista. Perustuslakivaliokunta piti kuntapohjaista hallintomallia muodollisen kuntapohjaisena ja kunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia etäisinä. Se totesi yhtymävaltuuston päätösvallan demokraattisen perustan välilliseksi ja ohueksi vaikuttamismahdollisuudeksi.

Käsillä olevan hallituksen esityksen ehdotus laiksi kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa poikkeaa monella tavalla vuoden 2014 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevasta ehdotuksestaan. Ensinnäkin on kysymys erilaisesta tehtäväalasta. Kasvupalvelut eivät ole kuntien peruspalveluja vaan nykyisin valtion aluehallinnon järjestämiä ja osittain valtion itse tuottamia palveluja. Niiden siirtäminen maakunnan hoidettavaksi ei kavenna kuntien itsehallintoa miltään osin. Kasvupalveluiden rahoitusosuus valtion talousarvioissa on vähäinen suhteessa maakuntien kokonaisbudjettiin. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymässä olisi perustamisvaiheessa neljä jäsenkuntaa ja myöhemmin vähintään neljä ja enintään kaksikymmentäkuusi, jos kaikki Uudenmaan kunnat tulisivat sen jäseneksi.

Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämisestä vastaava kuntayhtymä ei olisi pakkokuntayhtymä Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien osalta. Käsillä olevan kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan esityksen 2 §:n 1 momentin mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit (pääkaupunkiseudun kunnat) voivat sopia kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa yhteistoiminnassa. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja sekä kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan lain voimaanpanoa koskevan lain 13 §:n 2 momentin mukaan pääkaupunkiseudun kuntien on päätettävä Uudenmaan maakunnan kasvupalveluja järjestävän perussopimuksesta viimeistään 1.3.2019. Jos kuntayhtymän perussopimusta ei ole hyväksytty määräaikaan mennessä, kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa vastaa 1.1.2020 alkaen Uudenmaan maakunta. Kaikilla Uudenmaan kunnilla olisi oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi vuoden 2019 alusta. Kuntayhtymän perustamisvaiheessa ja, ellei yksikään muu Uudenmaan kunta liittyisi kuntayhtymän jäseneksi, Helsingin asukasmäärä olisi 55,8 % pääkaupunkiseudun kuntien kokonaisasukasluvusta, Espoon 24,1 %, Vantaan 19,2 % ja Kauniaisten 0,8 %. Siinäkin tapauksessa, että kaikki Uudenmaan kunnat tulisivat jäseniksi, pääkaupunkiseudun suurten kuntien Helsingin, Espoon ja Vantaan asukasluku olisi yhteensä 69 % Uudenmaan maakunnan kokonaisasukasluvusta. Kuntayhtymän perussopimuksessa voidaan myös sopia, että jokaisella kunnalla on asukaslukujen suhteesta riippumatta kuitenkin aina vähintään yksi ääni. Koska yhdessätoista Uudenmaan kahdestakymmenestä kuudesta kunnasta on vähemmän kuin 1 % Uudenmaan kokonaisasukasluvusta, vähintään yhden äänen sääntö vähentäisi suurten kuntien äänimäärää jonkin verran.

Käsillä olevassa esityksessä Uudenmaan kasvupalvelut järjestävän kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttäisi ehdotetun 10 §:n mukaan yhtymäkokous. Yhtymäkokousmallissa jokaisella jäsenkunnalla olisi yhtä monta edustajaa yhtymäkokouksessa, mutta edustajien äänimäärä vaihtelisi jäsenkuntien asukasmäärien suhteessa siten kuin perussopimuksessa sovitaan. Toisin kuin yhtymävaltuutustomallissa, yksikään jäsenkunta ei voisi jäädä ilman edustajaa. Yhtymäkokousmalli tarjoaisi lähtökohtaisesti pienille kunnille ja niiden jäsenille kohtuullisen välillisen vaikuttamismahdollisuuden ja jokaiselle jäsenkunnalle yhden yhtymäkokousedustajan kunnan asukasmäärästä riippumatta.

Muilla Uudenmaan kunnilla kuin edellä mainituilla pääkaupunkiseudun kunnilla olisi oikeus liittyä kuntayhtymään ja myös oikeus jäädä sen ulkopuolelle. Riippumatta siitä, onko kunta kuntayhtymän jäsenkunta, kuntayhtymä järjestäisi kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella. Uudenmaan kuntien asukkailla olisi mahdollisuus kuntavaaleissa vaikuttaa kotikuntansa jäsenyyteen kasvupalvelut järjestävässä kuntayhtymässä. Yhtymäkokousedustajan puuttumista lukuun ottamatta ei-jäsenkunnalla ja sen jäsenellä olisi samat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet Uudenmaan kasvupalveluihin kuin kuntayhtymän jäsenkunnalla ja sen jäsenellä. Kuntayhtymään sovellettaisiin kuntalain (410/2015) 8 luvun kuntayhtymää koskevia säännöksiä siltä osin kuin laissa kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa ei toisin säädettäisi. Uudenmaan kasvupalveluiden järjestämisestä koskevan lakiesityksen 5 §:n nojalla kasvupalvelukuntayhtymä järjestää ja tuottaa palvelut samalla tavalla kuin maakunta järjestäisi ja tuottaisi ne, ja kaikilla Uudenmaan maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä olisi maakuntalain 23 §:ssä tarkoitetut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kuntayhtymän järjestämiin palveluihin. Lisäksi Uudenmaan maakunnan asukkaalla ja alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä olisi maakuntalain 24 §:ssä tarkoitettu oikeus tehdä aloite kuntayhtymän toimintaa koskevassa asiassa ja kuntayhtymän olisi tiedotettava toiminnastaan Uudenmaan maakunnan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille riippumatta siitä, onko kysymyksessä jäsenkunnan vai ei-jäsenkunnan jäsen tai asukas. Kasvupalveluiden järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan esityksen 11 §:n mukaan kuntalain 16 luvussa säädetty muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän järjestämistehtäviään koskevaan päätökseen on jäsenkunnalla, sen jäsenellä sekä muulla Uudenmaan kunnalla ja sen jäsenellä. Muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän järjestämistehtäväänsä koskeviin päätöksiin on siten sama kaikilla Uudenmaan kunnilla ja niiden jäsenillä riippumatta kuntayhtymän jäsenyydestä.

Lisäksi ei-jäsenkunnan ja sen jäsenen vaikuttamismahdollisuuksia turvataan kasvupalveluiden järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan lakiesityksen 7 §:n säännöksellä, jonka mukaan kuntayhtymä toimii tehtävässään yhteistyössä Uudenmaan maakunnan ja kuntayhtymään kuulumattomien Uudenmaan kuntien kautta, ja yhteistyön järjestämisestä tehdään sopimus. Ei-jäsenkunnan asukkaalla on siten jatkuva mahdollisuus kuntavaaleissa vaikuttaa siihen, millaista yhteistyötä ei-jäsenkunta tekee kasvupalvelut järjestävän kuntayhtymän kanssa.

Huolimatta siitä, että kuntayhtymän jäsenkunnan ja ei-jäsenkunnan jäsenen vaikuttamismahdollisuuksia pyrittäisin lähentämään edellä tarkoitetuilla säännöksillä, Uudenmaan maakunnan jäsenten ja muiden maakuntien jäsenten vaikuttamismahdollisuudet jäisivät erilaisiksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 64/2010 vp todennut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös kohdistuu perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42−43). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 28/2009 vp, s. 2/II, PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 59/2002 vp, s. 2/II).

Uudenmaan erillisratkaisulla turvattaisiin kansantaloutemme pääkaupunkiseudun suurten kuntien (Espoo, Helsinki, Vantaa) yleisen toimialan puitteissa tekemien yrityspalvelujen ja työlli-

syyden hoidon panosten ja maakuntien kasvupalveluihin osoittamien määrärahojen käyttämiseksi mahdollisimman tuottavalla tavalla. Pääkaupunkiseudun kunnilla on painava taloudellinen intressi työllisyyden, yritystoiminnan ja kotoutumisen edistämiseksi. Työttömyydellä on kielteinen vaikutus kuntien verokertymään, ja kunnilla on työllistämistä edistävästä monialaisten yhteispalvelusta annettuun lakiin ja työttömyysturvalakiin perustuvasta pitkäaikaistyöttömiä koskevasta maksuosuudesta johtuva vahva intressi huolehtia alueensa työllisyydestä ja maahanmuuttajista. Koko maan vieraskielisistä 48 % asuu pääkaupunkiseudulla.

Kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan lakiehdotuksen 4 §:n mukaan kuntayhtymä ja sen jäsenkunnat voisivat sopia jäsenkuntien yleisen toimialan tehtävien hoitamisesta kuntayhtymässä. Yleisen toimialan elinvoimatehtävien hoitaminen kuntayhtymässä tapahtuisi korvausta vastaan. Se mahdollistaisi yleisen toimialan elinvoimatehtävien ja lakisääteisten kasvupalvelujen tehokkaan koordinaation ja avaisi mahdollisuuden siirtää sopimusperusteisesti pääkaupunkiseudun kuntien tehtäviä, osaamista ja toimintamalleja kuntayhtymään. Kasvupalveluiden järjestäminen kaupunkien ei-lakisääteisiin elinvoimapalvelujen (yleisen toimialan palvelut) kanssa samassa organisaatioissa helpottaisi asiakkaan palveluprosessin integroimista ja palvelujen koordinaatiota. Palveluiden yhteensovittaminen olisi ratkaisevan tärkeää muun muassa Uudenmaan alueen korkeakoulujen kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi, yritystoiminnan tukemiseksi ja pääkaupunkiseudun maahanmuutosta saatavien voimavarojen hyödyntämiseksi. Tällä olisi myönteinen vaikutus merkittävien resurssien kohdentamiseksi ja onnistuneiden kotoutumis-, yritys- ja työllisyyspalvelujen kokonaisuuksien rakentamiseksi.

Maakunnan itsehallinto

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, että perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen (Ahvenanmaa, kunnat, itsehallinto kuntaa suuremmilla hallintoalueilla) epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Perustuslain 121 § 4 momentista taikka sen esitöistä ei ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja näiden hallintoalueiden suuruudestakaan. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan maakuntien yleinen toimiala vahvistaisi maakuntien itsehallinnon asemaa (s. 22), mutta ei ole maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava ehdoton vaatimus. Perutuslakivaliokunta voi hyväksyä yleisen toimialan puuttumisen, koska se liittyy maakuntien rahoitusratkaisuun ja verotusoikeuden puuttumiseen. Perustuslain mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat kunnan asukkaiden itsehallinto, lailla säädetyt kuntien hallinnon yleiset perusteet ja kunnille annetut tehtävät sekä verotusoikeus. Perustuslain 121 §:n 4 kohdassa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Perustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettäväksi lailla. Maakuntien itsehallinnon elementtejä voidaan tarkastella kunnallisen itsehallinnon avulla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskeva lakiehdotuksen 38 §:ssä säädettäisiin tehtävistä, joiden keskittämisestä maakuntien on yhdessä sovittava sekä mekanismista, joka rajoittaisi maakunnallista itsehallintoa, jos maakunnat eivät onnistuisi so-

pimaan yhteistoiminnasta. Tämän voidaan katsoa jossakin määrin rajoittavan maakunnan itsehallintoa.

Uudenmaan maakunnan itsehallintoa rajoittaisi myös kasvupalvelujen järjestämistä Uudenmaan maakunnassa koskevan lain 8 §:n säännös kuntayhtymän rahoituksesta. Valtiovarainministeriö maksaisi Uudenmaan kasvupalvelut järjestävän kuntayhtymän rahoituksen rahoituslaista poiketen suoraan kuntayhtymälle. Siten Uudenmaan maakunnalla ei olisi yleiskatteellisessa rahoituksessaan kasvupalveluiden laskennallista osuutta eikä mahdollisuutta päättää talousarvioista ja taloussuunnitelmasta, joka kattaisi myös kasvupalvelujen rahoituksen. Uudenmaan valtuusto päättäisi kuitenkin strategiasta, joka kattaisi myös Uudenmaan kasvupalvelut ja joka ohjaisi kuntayhtymä järjestämiä kasvupalveluja.

Maakunnalle jäisi myös itsehallinnolle ominaista harkinnanvaraa lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Harkinnanvaraa jätettäisiin esityksessä laiksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista 16 §:n 3 ja 4 momenttien kattamiin palveluihin, joilla ei ole perusoikeusliitäntää. Momenttien mukaan maakunta voi järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jotka luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle. Maakunta voi myöntää rahoitusta siten kuin siitä säädetään alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa.

Yksilön itsemääräämisoikeuden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistaminen

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 42−44; ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta antoi 29.6.2017 lausuntonsa PeVL 26/2017 vp maakunta- sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistukseen liittyvistä hallituksen esityksistä. Perutuslakivaliokunnan lausunto koskee hallituksen esityksiä 1) maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp), maakuntalaki sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja eräitä muita lakeja); 2) laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollosta (valinnanvapauslaki) sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp) ja 3) laiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta (HE 52/2017 vp, tuottajalaki). Perustuslakivaliokunnan näkemys on pyritty huomioimaan alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan hallituksen esityksen valmistelussa.

Perustuslakivaliokunta arvio lausunnossaan PeVL 26/2017, että sosiaali- ja terveyspalveluiden valinnanvapaus on merkityksellistä ihmisen itsemääräämisoikeuden kannalta. Perustuslakivaliokunta viittaa perustuslain 1 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslakivaliokunta viittaa perustuslain perusteluihin, joiden mukaan säännös ilmaisee perustuslain keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon perustuslain muita

säännöksiä tulkittaessa (HE 1/1998 vp, s. 73/I). Myös perustuslain 7 §:n säännös henkilökohtaisesta vapaudesta ja 10 §:n säännös yksityisyyden suojasta liittyvät yksilön itsemääräämisoikeuteen. Perustuslakivaliokunta toteaa, että lausunnon kohteena ollut valinnanvapausmalli voi vahvistaa yksilön itsemääräämisoikeutta, mutta se voi myös heikentää väestöryhmien välistä yhdenvertaisuutta ja vaikeuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja kustannusten kasvun hillitsemistä. Perustuslakivaliokunta vaikuttaa pitävän julkisen palvelun järjestämistä asiakkaan valinnanvapautta lisäten lähtökohtaisesti myönteisenä perustuslain pykälistä 1, 7 ja 10 nousevan yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa itsemääräämisoikeus ei voi kuitenkaan nouse perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen ja 19 §:ssä edellytetyn riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen yläpuolelle.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää valinnanvapauslakiehdotusta (HE 47/2017 vp) koskevassa lausunnossaan PeVL 26/2017 huomiota perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunta katsoo, että julkisen vallan tulee kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävä toteutuminen yhdenvertaisesti. Muun muassa tästä syystä perustuslakivaliokunta palautti valinnanvapauslain valtioneuvoston valmisteltavaksi ja edellytti, että esityksestä poistettaisiin säännökset, jotka estävät maakuntaa itse tuottamasta suoran valinnan palveluja ja asiakassetelillä tuotettavia palveluja samoin kuin yhtiöittämisvelvollisuuden. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan uudistuksen vaikutusarvioiden haasteellisuuteen sekä siihen, että uudistuksen vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten maakunnat omassa päätöksenteossaan ja omassa toimintaympäristössään käyttävät ja pystyvät käyttämään lainsäädännön tarjoamia välineitä. Perustuslakivaliokunta painottaa, että riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on turvattava nimenomaan lailla. Perustuslailla turvattujen oikeuksien toteutumista ei voi jättää yksin uudistuksen toimeenpanoon kohdistuvien odotusten varaan.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella on syytä tarkastella, kattaako käsillä oleva alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskeva hallituksen esitys sellaisia perusoikeuksien kannalta välttämättömiä palveluja, joiden yhdenvertainen saatavuus eri väestöryhmien kesken olisi turvattava jollakin perustuslaissa säädetyllä tavalla tai joiden yhdenvertainen saatavuus eri väestöryhmien kesken vaarantuisi asiakkaiden valinnanvapauden tai maakuntien erilaisten toimeenpanoon liittyvien ratkaisujen vuoksi.

Kasvupalvelut eivät ole perustuslakinäkökulmasta samanlaisia palveluja kuin sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Pykälän 2 momentin Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta (PeVL 47/2002 vp) on katsonut, että perustuslain 18 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvat edistämisvelvollisuudet. Julkisen vallan toimeksiantotehtävänä on työllisyyden edistäminen ja pyrkimys turvata jokaiselle oikeus työhön. Tämän katsotaan merkitsevän myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämän pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (PeVM 25/1994 vp). Toisin kuin sosiaali- ja terveyspalveluja koskevassa perustuslain 19 §:n 3 momentissa, työllisyyden edistämistä koskevassa 18 §:n 2 momentissa ei aseteta julkisen vallan työllisyyttä edistävälle tehtävälle erityisiä laadullisia tai määrällisiä edellytyksiä.

Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Pykälän 1 momentin toinen virke sisältäisi sääntelyvarauksen, jonka mukaan tässä tarkoitetuista palveluista säädettäisiin tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa. Pykälän 2 momentissa maakunta velvoitettaisiin varaamaan määrärahoja palkkatuen myöntämiseen ja todettaisiin, että palkkatuen myöntämisestä säädettäisiin erikseen alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta annetussa laissa.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 19 §:ssä säädetään maakunnan velvoitteista työllisyyden edistämiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan tulee käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa huolehtia, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulee huolehtia, että maakunnallisilla kasvupalveluilla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Lisäksi pykälässä viitataan julkisia rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluita koskevaan lakiin ja lakiin kotoutumisen edistämisestä, joissa säädettäisiin oikeudesta kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuteen sekä kotoutumiskoulutukseen samoin kuin kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamisesta muiden työllisyyttä edistävien palvelujen kanssa. Yhdessä 16 ja 19 § määrittävät maakuntia velvoittavalla tavalla yhdenvertaisuuden varmistamiseksi tarjolla olevien kasvupalvelujen vähimmäistason, joka on oltava asiakkaan saatavilla. Itsehallinnolla on liikkumavaraa vähimmäispalvelut ylittävältä osin. Vähimmäispalvelun muodostaisivat julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista koskevassa laissa ja kotoutumisen edistämistä koskevassa laissa säädettävät palvelut, palkkatuki, heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelut ja kotoutumista edistävät palvelut. Palvelun riittävyydelle ei aseteta 19 §:n 1 momentissa numeerisia tai muitakaan kriteerejä. Itsehallinnolla olisi laajan harkintavalta palvelun painopisteen ja mitoittamisen suhteen. Ehdotuksella ei tavoitella samanlaisia palveluja koko maassa vaan erilaisiin tarpeisiin ja toimintaympäristöihin samoin kuin erilaisille asiakasryhmille tarkoitettuja palveluja, joiden saatavuuden tulee olla yhdenvertaista. Palvelujen vähimmäistason toteutumiseksi 19 §:n 2 momentissa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön velvoitteesta seurata työllisyyskehitystä ja osaamisen kehittämistä edistävien palvelujen saatavuutta valtakunnallisesti ja maakunnan velvollisuudesta seurata edellä mainittua kehitystä omalla alueellaan Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden poikkeamia maakunnan sisällä tai maakuntien välillä tulee käsitellä alueiden kehittämisen keskusteluissa, joista säädettäisiin alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 11 §:ssä. Keskustelujen johtopäätökset alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä toimisivat maakuntalain 13 §:ssä säädettyjen valtion ja maakunnan neuvottelujen valmisteluaineistona.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2017) katsonut, että valinnanvapauslakiehdotuksen säännökset, joka kieltään maakuntien liikelaitoksilta suoran valinnan palvelujen ja asiakassetelillä tuotettavien palvelujen tuottaminen ja velvoittavat maakunnan tuottamaan näitä palveluja yhtiömuodossa, vaikeuttaa julkista valtaa tehtävässään varmistaa sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertainen valtakunnallinen saatavuus. Ehdotettu laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ei sisällä perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa säännöstä, joka estäisi tai vaikeuttaisi maakuntaa työllisyyden edistämistä koskevassa tehtävässään. Maakunnalla olisi aina oikeus tuottaa esityksessä tarkoitetut palvelut itse. Ehdotuksen 24 §:n mukaan maakunnan on kuitenkin omassa toiminnassaan kirjanpidollisesti eriytettävä kasvupalvelujen järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Kirjanpidollisen eriyttämisen tarkoitus on tehdä jul-

kisen hallinnon tehtävien hoitamisen kustannukset läpinäkyviksi. Eriyttämisellä ei ole omaa tuotantoa vaikeuttavaa tarkoitusta eikä vaikutusta. Maakunnan on ehdotuksen 26 §:n mukaan tuottaessaan kasvupalveluja kilpailutilanteessa markkinoilla yhtiöitettävä toimintansa siten kuin maakuntalain 112–117 §:ssä säädetään. Maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuus on kuntalain (/) 126–128 §:ssä säädettyä eikä vaikeuta julkisen hallinnon tehtävää palvelujen turvaajana koskiessaan ainoastaan maakunnan omaan tuotantoa tilanteessa, jossa samat palvelut olisivat turvattavissa myös yksityisiä palveluntuottajia hyödyntämällä.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään perustuslain perustelujen ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin ja kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien käyttöä sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että voimakeinojen käyttämiseen liittyvää harkintaa ja kotirauhan piiriin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia on eräissä tilanteissa voitu lakiin perustuen antaa muulle kuin viranomaiselle. Hallinnollisten seuraamusten määräämistä on myös oikeuskirjallisuudessa pidetty riidattomasti merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Perustuslakivaliokunta on linjannut (PeVL 45/2006), että viranomaistehtäviä ovat muun päätökset uhkasakon asettamisesta ja valtionavustusten takaisinperintäpäätökset.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain perusteluiden (HE 1/1998) mukaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Perustuslain perusteluiden (HE 1/1998) mukaan muu kuin viranomainen voi olla esimerkiksi valtion liikelaitos ja yksityisoikeudellinen yhteisö.

ELY-keskuksilta, TE-toimistoilta sekä kehittämis- ja hallintokeskukselta maakunnille siirtyvissä ja maakuntien kasvupalveluihin kuuluvissa tehtävissä on runsaasti palvelutehtäviä, joiden osalta viranomaisella ei ole monopoliasemaa ja joista osan viranomainen tälläkin hetkellä järjestää hankkimalla palveluja kilpailluilta markkinoilta. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi työvoimakoulutuspalvelut ja yritysten konsultointipalvelut. Lisäksi ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa tuotetaan omana työnä eräitä palveluja, joille on jo tällä hetkellä olemassa kilpaillut markkinat. Nämä palvelut ovat esimerkiksi rekrytointipalveluja (työnvälitys) ja ammatinvalintapsykologin palvelut. Näissä palveluissa viranomaisen velvollisuus järjestää palveluja perustuu lakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Laki ja sopimukset eivät velvoita viranomaista itse tuottamaan mainittuja palveluja vaan varmistamaan, että palvelut ovat olemassa ja asiakkaiden saatavilla.

Käsillä olevan hallituksen esityksen sisältämillä laeilla ei ehdoteta julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneisten ulkopuolelle säädettäisiin erikseen laissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi maakuntalaissa säädettäisiin palvelujen tuottamista koskevasta maakunnan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta. Maakuntalain 9 §:n mukaan maakunnan tulee varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavilla liikelaitoksilla sekä palveluja tuottavilla yrityksillä, yhteisöillä ja säätiöillä on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Maakunnan tulee ottaa hallintosääntöönsä ja palveluntuottajien kanssa tekemiinsä sopimuksiin maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset. Viime kädessä markkinoilla tuotetuissa palveluista vastaa maakunta. Vastuuta maakunnan lakisääteisistä tehtävistä ja niiden hoitamisten laadusta ei voi ulkoistaa.

Maakuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan maakunnan tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Maakunnalla on oikeus saada palveluntuottajalta salassapitosäännösten estämättä palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten välttämättömät tiedot. Maakuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko maakunta toiminut voimassa olevien lakin mukaan. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 36–38 §:ssä säädettäisiin maakunnan palvelujen valvonnasta (omavalvonta), laillisuusvalvonnasta ja valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Hallituksen esitykseen maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuolloin järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi sisältyy ehdotus kielilain muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan kielilakia soveltaminen ulotettaisiin maakuntien viranomaisiin ja liikelaitoksiin. Lakiehdotuksessa säädettäisiin kielellisen aseman (yksikielisyys/kaksikielisyys) määräytymisestä ja yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista viranomaisissa. Ehdotuksen mukaan valtion viranomaisessa, kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Kielilain mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joissa asiakkaiden kielelliset oikeudet ovat kielilain sääntelyä laajemmat.

Valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat nyt kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa tai jotka tullaan hoitamaan yksikielisissä maakuntien viranomaisissa.

Edellä todettujen seikkojen johdosta yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuvat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, jos ne jäävät kielilaissa säädettävän varaan.

Lakiehdotukseen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sisältyy 3 §:n säännös, jolla pyritään turvaamaan valtiolta maakunnalle siirtyvissä tehtävissä kielellisten oikeuksien säilyminen vähintään nykyisen tasoisina. Ehdotetun lain 3 §:ssä viitataan kielilain lisäksi lakiin kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja saamen kielilakiin (1086/2003).

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Järjestämisvelvollinen maakunta voisi ehdotuksen 24 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan asettaa kasvupalveluiden tuottajille hyväksymismenettelyjä, joilla on liittymä perustuslain 18 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Hyväksymisen tarkoituksena ei ole estää palveluntuottajan elinkeinotoimintaa sinänsä vaan mahdollistaa se, että maakunta valikoi niistä maakunnan tarpeisiin sopivat.

Perustuslakivaliokunnalla on käytäntöä koskien kuntien palveluseteliensä käytön piiriin kuuluvien yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia hyväksymistä. Lausunnossaan PeVL 10/2009 vp perustuslakivaliokunta on katsonut, että palvelun tuottajien hyväksymisessä ei ole kyse elinkeinovapauden rajoittamisesta esimerkiksi rekisteröintimenettelyyn rinnastettavalla tavalla, eikä lailla puututa yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaan sinänsä, vaan annetaan kunnalle mahdollisuus valita markkinoilla toimivista palvelujen tuottajista ne, joiden tarjonta vastaa kunnan tarpeita ja jotka täyttävä laissa säädettävät hyväksymisen edellytykset. Perustuslakivaliokunnan lausunnon kohteena ollut ehdotus (HE 20/2009) ei ollut perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Kasvupalvelulain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettu palveluntuottajan hyväksymismenettely ei ole perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 10/2009) valossa elinkeinovapauden toteutumisen este.

Oikeusturvan varmistaminen

Perustuslain 21 §:n 1momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi 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. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on luonteeltaan järjestämislaki. Kasvupalveluiden asiakkaiden oikeusturvasta säädetään valmisteilla olevissa kasvupalveluiden palveluprosesseja koskevissa laeissa. Kasvupalvelujen tuottajan muutoksenhakuoikeudesta kasvupalvelulain nojalla tehtyyn päätökseen puolestaan säädetään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 40 §:ssä. Oikeusturva taattaisiin oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudella.

Hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi sisältyy myös ehdotus viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) muuttamisesta. Julkisuuslain muutosesityksessä on huomioitu lain soveltamisalan laajentaminen maakuntien hallintoon sekä yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityisiä henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa.

Asiakastiedot ja yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojan osalta säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä (HE 309/1993 vp, s. 52/II−53/II).

Esitys ei kuitenkaan sisällä säännöksiä siitä, mitä tietoja kunkin palvelun tuottamisessa asiakkaasta tarvitaan tai miten asiakastietoja on tarkoitus hyödyntää. Asiakkaiden henkilötietojen käsittelystä säädetään palveluja koskevassa lainsäädännössä ja valmisteilla olevassa esityksessä kasvupalveluiden tiedonhallinnasta. Tämän esityksen säännöksissä ilmaistaan lähinnä periaate, jota palveluita koskevassa lainsäädännössä ja tiedonhallintalaissa toteutetaan tarkemmilla säännöksillä. Näin ollen perustuslainmukaisuus tulee asiakastietojen käsittelyn ja hyödyntämisen osalta arvioitavaksi palveluita koskevien lakiesitysten ja erityisesti vielä valmisteilla olevan kasvupalveluiden tiedonhallintaa koskevan lakiesityksen yhteydessä.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että ehdotettu laki on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Samalla pidetään kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään tarpeellisena, koska kyse on maakunnasta uutena itsehallinnollisena toimijana. Lisäksi Uudenmaan kasvupalvelujen kuntayhtymäpohjaisen järjestämisen vuoksi tulee arvioida kansanvaltaisuuden toteutumista Uudellamaalla sekä kuntayhtymän jäsenkuntien ja ei-jäsenkuntien asukkaiden yhdenvertaisuutta samoin kuin yhdenvertaisuutta Uudenmaan asukkaiden ja muiden maakuntien asukkaiden välillä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain soveltamisala

Lakia sovelletaan alueiden kehittämiseen sekä tässä laissa tarkoitettuihin työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien järjestämiin palveluihin kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi (*kasvupalvelut*).

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *palveluntuottajalla* yhteisöä, säätiötä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka hankintasopimuksen tai maakunnan päätöksen perusteella tuottaa maakunnalle kasvupalveluja;

2) *alueella* maakuntalain (/) 5 §:ssä tarkoitetun aluejaon mukaisia maakuntien alueita sekä valtakunnallisessa toiminnassa Manner-Suomen aluetta;

3) *rakennerahasto-ohjelmalla* Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -toimenpideohjelmaa ja Suomen takausohjelmaa kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi;

4) *yleisasetuksella* Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1303/2013;

5) *palvelukokonaisuudella* asiakkaan tarpeen vaatimaa eri kasvupalveluista koostuvaa kokonaisuutta; ja

6) *kasvupalvelujen asiakkailla* luonnollisia henkilöitä sekä sellaisia oikeushenkilöitä, joiden toiminta edistää taloudellista kasvua ja työllisyyttä, kasvupalveluihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa, alueiden elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämistä, kasvupalve-

luihin liittyvää koulutusta tai työvoiman osaamisen kehittämistä taikka maahanmuuttajien kotoutumista.

3 §

Palvelujen kieli

Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaissa (423/2003) sekä maahanmuuttajien osalta kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010). Oikeudesta käyttää saamen kieltä säädetään saamen kielilaissa (1086/2003).

2 luku

Alueiden kehittäminen

4 §

Alueiden kehittämisen tavoitteet

Alueiden kehittäminen on ministeriöiden, maakuntien, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa laaja-alaista ja monitasoista toimintaa maan eri alueiden kehittämiseksi.

Alueiden kehittämisen tavoitteena on:

1) vahvistaa alueiden uudistumista, tasapainoista kehittymistä, kilpailukykyä sekä talouden kestävää kasvua;

2) vahvistaa ja monipuolistaa kestävällä tavalla alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa;

3) edistää kestävää työllisyyttä sekä väestön hyvinvointia, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista;

4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestävällä tavalla;

5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; ja

6) parantaa elinympäristön laatua, kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä saavutettavuutta.

5 §

Vastuu alueiden kehittämisestä

Vastuu alueiden kehittämisestä on maakunnilla ja kunnilla alueillaan. Valtio vastaa valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Maakunta toimii oman alueensa aluekehittämisviranomaisena ja tekee tässä tehtävässä yhteistyötä erityisesti alueen kuntien kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee aluekehittämispäätöksen, joka sisältää valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet, ja kansalliset rakennerahasto-ohjelmat yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien sekä muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa rakennerahasto-ohjelmaan ja Euroopan unionin ulkorajayhteistyön ja Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmiin sekä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastoon kuuluvista Euroopan unionin jäsenvaltion tehtävistä. Maakunnat vastaavat alueitaan koskevien rakennerahasto-ohjelmaehdotusten laatimisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee kansalliset rakennerahasto-ohjelmaehdotukset valtioneuvoston käsittelyä varten yhteistyössä maakuntien, ministeriöiden ja muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa rakennerahasto-ohjelman kansallisia hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtäviä siltä osin kuin työ- ja elinkeinoministeriö ei ole siirtänyt niitä muiden 6 §:n 4 momentissa tarkoitettujen välittävien toimielimien tehtäviksi. Ministeriö sovittaa yhteen maakuntien aluekehittämistehtävään liittyvien maakuntaohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa.

Maakunnat vastaavat alueellaan aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja maakunnan yleisestä kehittämisestä sekä siihen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä ja yhteistyöstä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien, muiden kuntien, korkeakoulujen ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien sekä tarvittaessa muiden maakuntien kanssa. Maakunta kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet. Maakunta vastaa alueellisesta ennakoinnista ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta.

Tämän lain mukaisten alueiden kehittämiseen liittyvien ohjelmien toteutumista ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan ohjelmissa määriteltyjen seurantaindikaattoreiden avulla. Arvioinnin ja seurannan järjestämisestä vastaa ohjelman laatimisesta vastaava viranomainen. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien seurannassa ja arvioinnissa noudatetaan lisäksi Euroopan unionin säännöksiä.

6 §

Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman hallinnointi

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hallintoviranomaisena yleisasetuksen 125 artiklan mukaisesti rakennerahasto-ohjelman hallinnoinnista ja toimeenpanosta hoitaen hallintoviranomaiselle Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa sekä alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa (/) säädetyt tehtävät. Hallintoviranomainen vastaa siitä, että välittäville toimielimille osoitetaan niille ohjelman toteuttamiseen tarkoitetut varat. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa todentamisviranomaisena yleisasetuksen 126 artiklan mukaisista tehtävistä sekä tässä laissa ja alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa todentamisviranomaiselle säädetyistä tehtävistä.

Valtiovarainministeriön valtiovarain controller-toiminnon yhteydessä toimiva tarkastusviranomainen hoitaa tarkastusviranomaiselle Euroopan unionin lainsäädännössä sekä tässä laissa ja alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa säädetyt tehtävät. Se vastaa myös yleisasetuksen 124 artiklan 2 kohdan mukaisen riippumattoman tarkastusviranomaisen tehtävistä.

Välittävä toimielin vastaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan liittyvistä tehtävistä siten kuin niistä alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa erikseen säädetään. Välittävällä toimielimellä tulee olla riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen.

Välittäviä toimielimiä ovat maakunnat, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja Innovaatiorahoituskeskus Business Finland.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen, todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävistä sekä välittäville toimielimille asetettavista edellytyksistä ja tehtävistä.

7 §

Euroopan globalisaatiorahasto

Euroopan globalisaatiorahastoon Euroopan unionin jäsenvaltiolle kuuluvasta vastuusta sekä rahaston hallinnointiin liittyvistä tehtävistä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Euroopan globalisaatiorahastosta osarahoitettujen toimien valvonnasta siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä tarkemmin säädetään. Ministeriön valvonnasta vastaavan yksikön pitää olla toiminnallisesti riippumaton rahaston hallinnoinnista vastaavasta yksiköstä.

Rahastosta myönnettävän tuen saajia ovat maakunnat, joiden tulee käyttää varoja siten kuin Euroopan unionin lainsäädännössä säädetään.

8 §

Alueiden uudistumisen neuvottelukunta

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii alueiden uudistumisen neuvottelukunta. Sen tehtävänä on:

1) sovittaa yhteen ja linjata omalta osaltaan alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta sekä edistää strategisten linjausten toteuttamista;

2) edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä;

3) koota ja välittää alueellista tilannekuvaa ja tietoa kehittämistarpeista sekä seurata ja ennakoida alueiden kehitystä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta; ja

4) käsitellä alueiden kehittämiseen liittyviä keskeisiä uudistuksia.

Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan ja nimeää sen puheenjohtajan. Työ- ja elinkeinoministeriö päättää neuvottelukunnan jäsenistön muutoksista. Neuvottelukunta voi asettaa jaostoja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta ja säätää tarkemmin 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä.

9 §

Maakunnan yhteistyöryhmä

Maakunnassa on 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun aluekehittämispäätöksen, maakuntastrategian ja maakuntaohjelman, alueen kehittämiseen vaikuttavien muiden suunnitelmien ja sopimusten sekä kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamien ohjelmien toimeenpanon strategista yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä toimii lisäksi yleisasetuksen 5 artiklan mukaisena kumppanuuselimenä. Yhteistyöryhmässä tulee olla kattavasti edustettuina maakunnan alueen kehittämisen kannalta keskeiset tahot kuten yleisasetuksen 5 artiklassa säädetään. Lapin maakunnassa yhteistyöryhmän jäsenenä tulee olla saamelaiskäräjien edustaja. Yhteistyöryhmän ja sen asettaman jaoston jäseneen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Maakun-

taan pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö voidaan valita yhteistyöryhmän jäseneksi.

10 §

Alueiden kehittämisen painopisteet ja maakuntaohjelma

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (*aluekehittämispäätös*). Valtioneuvoston päätös ohjaa eri hallinnonalojen ja maakuntien alueiden kehittämistä ja toimenpiteiden yhteensovittamista. Ministeriöt valmistelevat päätökseen yhteisesti aluekehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet.

Maakunta laatii maakuntastrategiaan perustuvan maakuntaohjelman, joka tarkentaa maakunnan aluekehittämiseen liittyvien tehtävien toimeenpanoa lähivuosina. Maakuntaohjelman hyväksyy maakuntavaltuusto. Maakuntaohjelma on otettava huomioon maakunnan alueella toimivien viranomaisten toiminnassa. Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä kuntien, muiden maakunnan viranomaisten sekä alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden tahojen kanssa. Lapin maakunnassa saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelee saamelaiskäräjät.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä aluekehittämispäätöksen valmistelusta ja sisällöstä.

11 §

Alueiden kehittämisen keskustelut

Maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetun neuvottelun tueksi ja valtion ja maakuntien välisen yhteistyön edistämiseksi valtio ja maakunnat keskustelevat vuosittain alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimeenpanosta. Keskustelut perustuvat valtioneuvoston aluekehittämispäätökseen ja aluekehityksen ajankohtaiseen tilannekuvaan. Keskusteluja koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö.

Keskustelujen tarkoituksena on saavuttaa valtion ja maakuntien yhteinen näkemys alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Keskustelujen johtopäätökset toimivat osaltaan maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetun neuvottelun valmisteluaineistona.

12 §

Yhteistyösopimukset

Alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan laatia yhteistyösopimuksia valtion, kunnan, toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien muiden viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Yhteistyösopimuksen on oltava yhteensopiva aluekehittämispäätöksen ja asianomaisen maakuntaohjelman kanssa, minkä varmistamiseksi asianomainen maakunta osallistuu sopimuksen valmisteluun.

13 §

Aluejaot

Valtioneuvoston asetuksella voidaan määrätä maan heikoimmin kehittyneet alueet kehittämistarpeiden perusteella I ja II -tukialueiksi. Jako tapahtuu kokonaisten kuntien ja tarvittaessa myös kunnan osien muodostamien alueiden pohjalta. Alueita määrättäessä otetaan huomioon Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmä ja hallinnollisista rajoista riippumaton alueiden tunnistaminen sekä tarkemmalla tasolla ainakin alueen työssäkäynti, asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet.

Valtioneuvosto voi määrätä äkillisiksi rakennemuutosalueiksi sellaiset alueet, joihin on kohdistunut tai arvioidaan kohdistuvan voimakkaita työpaikkamuutoksia tai muita äkillisiä talouteen vaikuttavia seikkoja.

Valtioneuvosto voi saariston kehityksen edistämisestä annetun lain (494/1981) 14 §:ssä tarkoitettua saaristoasiain neuvottelukuntaa kuultuaan määrätä mainitun lain 9 §:n nojalla saaristokunnaksi määrätyn kunnan ja sellaisen muun kunnan saaristo-osan, johon valtioneuvosto on päättänyt sovellettavaksi saaristokuntaa koskevia säännöksiä, I tai II -tukialueeksi.

3 luku

Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen

14 §

Kasvupalvelut ja yhteistyön järjestäminen

Kasvupalveluja järjestetään ja tuotetaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Kasvupalvelut on järjestettävä käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Kasvupalvelut ovat harkinnanvaraisia.

Kasvupalvelut järjestetään valtion, maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina toimivina kokonaisuuksina ottaen huomioon väestön ja yritysten tarpeet sekä hyödyntäen sähköistä asiointia. Maakunnat ottavat kasvupalveluja järjestäessään huomioon alueen kuntien kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaiset kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät sekä pyrkivät kasvupalvelujen ja kuntien palvelujen tehokkaaseen yhteensovittamiseen. Lisäksi palvelujen järjestäjät ja tuottajat voivat suunnitella, kehittää ja toteuttaa maakuntien ja kuntien palvelujen muodostamia kokonaisuuksia yhteistyössä.

15 §

Valtakunnalliset kasvupalvelut

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista. Valtakunnalliset kasvupalvelut järjestetään keskitetysti ja ne ovat saatavilla koko maassa. Valtakunnallisista kasvupalvelujen toimijoista ja niiden tuottamista palveluista säädetään erikseen.

16 §

Maakunnalliset kasvupalvelut

Maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Näistä palveluista säädetään tarkemmin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa (/) sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa.

Maakunnan tulee varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen. Palkkatuen myöntämisestä säädetään erikseen alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa.

Maakunta voi järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jotka luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle.

Maakunnan rahoituspalveluista säädetään erikseen alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa.

17 §

Kasvupalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmien ja alustojen käyttövelvoite

Maakunnan ja sen tytäryhteisön, joka ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, on käytettävä jäljempänä 31 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kasvupalveluja tukevia tietojärjestelmiä ja alustoja, ellei muun palveluntuottajan tarjoaman palvelun käyttö ole tietyssä toiminnassa tai asiassa taikka sen osassa välttämätöntä taloudellisesta, toiminnallisesta, teknisestä tai muusta vastaavasta perustellusta syystä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin 31 §:n 1 momentissa tarkoitetuista valtion ja maakuntien yhdessä käyttämistä tietojärjestelmistä ja alustoista. Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on kuultava maakuntia ja tarvittavassa laajuudessa maakuntien tytäryhteisöjä.

18 §

Maakunnan järjestämisvastuu

Maakunnan kasvupalvelujen järjestämisvastuuseen kuuluu maakuntalain 7 §:ssä säädetyn lisäksi seuraavat tehtävät:

1) kasvupalvelun tuottajien valinta

2) kasvupalvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palveluntuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta.

Maakunnan on huolehdittava asiakkaan kasvupalveluihin liittyvästä oikeuksista, velvollisuuksista ja etuuksista tiedottamisesta sekä palvelujen käyttöön liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta sekä neuvottava ja tuettava asiakkaita kasvupalveluihin liittyvän valinnanvapauden käyttämisessä.

Maakunnan on palveluja työnhakijalle järjestäessään otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti yhdenvertaisuuden ja esteettömyyden toteutuminen palvelujen saatavuudessa, sekä eri asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden syrjimätön kohtelu.

19 §

Työllisyyden edistäminen

Maakunnan on käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa järjestettävä alueellaan riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulee järjestää kasvupalveluja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymiseksi. Oikeudesta kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuteen säädetään julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa. Mahdollisuudesta kasvupalveluna järjestettävään kotoutumiskoulutukseen ja sen yhteensovittamisesta työllisyyttä edistävien muiden palvelujen kanssa säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa työllisyyskehitystä sekä työllistymistä ja osaamisen kehittämistä edistävien palvelujen saatavuutta valtakunnallisesti ja maakunta omalla alueellaan. Jos maakunnan työllisyystilanne tai palvelujen saatavuus poikkeaa merkittävästi muista maakunnista tai maakunnan eri osien kesken, valtio ja maakunta käsittelevät tarvittavia toimia ja niiden edellyttämiä resursseja 11 §:n mukaisissa keskusteluissa ja maakunta päättää keskusteluissa sovittujen toimenpiteiden toteutuksesta.

20 §

Kasvupalvelujen valtakunnalliset tavoitteet

Valtioneuvosto voi tarvittaessa täsmentää aluekehittämispäätöksen strategisia tavoitteita määrittämällä maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien kasvupalvelujen osalta ainakin:

1) tavoitteet palvelujen yhteensovittamisen ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; ja

2) yleiset linjaukset yhteisistä järjestelmistä ja eri tuotantotapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee ehdotuksen valtakunnallisista tavoitteista ja linjauksista yhteistyössä maakuntien kanssa. Kasvupalvelujen tavoitteita ja muita kasvupalvelujen suuntaamistarpeita käsitellään 11 §:n mukaisissa keskusteluissa.

21 §

Kasvupalvelujen yhteensovittaminen

Maakunnan on huolehdittava, että 14 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevat asiakasryhmät ja asiakkaat tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään sekä asiakasta koskevaa tietoa hyödynnetään palveluntuottajien kesken.

Maakunnan ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että:

1) asiakas saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena; ja

2) asiakas ohjataan tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin.

Maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palveluntuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja.

22 §

Maakunnallisten kasvupalvelujen tuotantorakenne

Maakunta voi tuottaa edellä 16 §:ssä tarkoitetut palvelut itse tai tytäryhteisössään. Maakunta voi oman tuotannon sijasta tai lisäksi valita yhden tai useita palveluntuottajia. Muiden palveluntuottajien valitsemiseksi maakunta tekee:

1) puitejärjestelyn tai hankintasopimuksen palveluntuottajan kanssa kilpailutettuaan ensin palveluntuottajia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) (hankintalaki) mukaisesti; tai

2) hyväksyy kaikki edellytykset täyttävät palveluntuottajat 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Maakunta voi rakentaa maakunnan palvelujen kokonaisuuden:

1) hyödyntämällä edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin valittujen tuottajien palveluja eri tavoin maakunnan eri alueilla; ja

2) hyödyntämällä edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin valittujen tuottajien palveluja joissakin kasvupalvelukokonaisuuksissa tai niiden osissa.

Maakunnan on kohdeltava palveluntuottajia tasapuolisesti. Palveluntuottajan on täytettävä maakunnan asettamat ehdot tässä laissa tarkoitettuja palveluja tuottaessaan. Ehtojen on oltava yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöille ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle.

4 luku

Kasvupalvelujen tuottaminen

23 §

Maakunta kasvupalvelujen tuottajana

Maakunnan on omassa toiminnassaan eriytettävä kasvupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen.

Tuottaessaan kasvupalveluja kilpailutilanteessa markkinoilla maakunnan on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi siten kuin maakuntalain 112–117 §:ssä säädetään.

Maakunnan tulee maakuntalain 114 §:n lisäksi aina tuottaessaan kasvupalveluja eriyttää kirjanpidossaan kasvupalvelut muusta toiminnastaan. Toiminnan tulot ja menot sekä varat ja pääomat on pidettävä erillään maakunnan muusta toiminnasta ja taloudesta siten, että tiedoista voidaan osoittaa kasvupalvelujen kohdentuminen. Kasvupalveluista on tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niitä koskevat liitetiedot. Tase ja tuloslaskelma on laadittava noudattaen, mitä maakuntalaissa ja kirjanpitolaissa (1336/1997) säädetään taseen ja kirjanpidon laatimisesta.

24 §

Palveluntuottajan yleiset edellytykset

Palveluntuottajan tulee kyetä tuottamaan 25 §:ssä tarkoitetut palveluntuottamisen ehdot täyttäviä kasvupalveluja maakunnan tarpeiden edellyttämällä tavalla. Palvelujen tulee olla laaduk-

kaita ja asiakkaiden saavutettavissa. Palveluntuottaja vastaa siitä, että sillä on käytettävissään palvelujen tuottamiseen osaava ja riittävä henkilöstö.

Palveluntuottajaksi ei voida valita toimijaa, jolla koskee hankintalain 80 §:ssä tarkoitettu pakollinen poissulkemisperuste tai, joka on viimeisen viiden vuoden aikana oleellisesti laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin tai tullin perimiin maksuihin liittyvät velvollisuutensa. Maakunta voi kuitenkin hyväksyä tällaisen palveluntuottajan, jos se on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin tai laiminlyönti on vähäinen tai maakunta pitää muista erityisistä syistä tällaisen palveluntuottajan valintaa tarkoituksenmukaisena.

Toimija, joka tuottaa palveluja maakunnalle, ei voi olla kunta eikä hankintalain 15 §:ssä tarkoitettu kunnan sidosyksikkö muutoin kuin markkinapuutetilanteessa. Markkinapuutetilanteessa maakunta voi tehdä hankintalain 40 §:ssä tarkoitetun suorahankinnan myös kunnalta tai sen sidosyksiköltä.

Maakunnalla on oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä ja maksutta välttämättömiä tietoja viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta edellä 1−3 momentissa tarkoitettujen seikkojen selvittämiseksi. Tiedot voidaan antaa myös teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti.

25

Palvelun tuottamisen ehdot

Maakunta tekee hallintopäätöksen kasvupalvelujen tuottamisen ehdoista. Ehtojen on oltava yhdenmukaiset kaikille samanlaisia palveluja samalla alueella tuottaville yrityksille, yhteisöille ja ammatinharjoittajille sekä maakunnan omalle palvelutuotannolle. Kaikkien palveluntuottajien on täytettävä maakunnan asettamat ehdot tässä laissa tarkoitettuja palveluja tuottaessaan. Maakunnan oikeudesta muuttaa ehtoja yksipuolisesti säädetään 28 §:n 3 momentissa.

26 §

Palveluntuottajan hyväksyminen

Jos maakunta valitsee maakunnallisten kasvupalvelujen tai niiden osan järjestämiseksi edellä 22 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun kaikkien edellytykset täyttävien palveluntuottajien hyväksymisen, maakunnan on annettava julkisessa tietoverkossa tieto palvelun tuottamisen ehdoista ja niistä palveluista, joiden tuottaminen järjestetään tällä tavoin. Palveluntuottajan on ilmoitettava maakunnalle tuottamisen edellytysten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja sitoutumisensa ehtojen noudattamiseen. Palvelujen tuottamisesta on tehtävä tuottajakohtainen sopimus. Maakunnan on pidettävä luetteloa palveluntuottajista, joiden sopimus on voimassa. Luettelon on oltava jokaisen saatavilla.

Maakunnan tulee tehdä päätös edellytysten täyttymisestä kohtuullisessa ajassa ja liittää tiedot hyväksymistään palveluntuottajien palveluyksiköistä ja niissä tuotettavista palveluista, palveluiden saatavuudesta sekä yhteystiedoista palveluntuottajien luetteloon, kun 1 momentissa tarkoitettu palvelusopimus on tehty ja palvelutuotanto voi alkaa.

Maakunnan tulee maakunnan edellä 24 §:n 1−3 momentissa säädettyjen edellytysten puuttuessa tehdä kielteinen päätös palveluntuottajan hyväksymistä koskevassa asiassa tai muuttaa hyväksymispäätöstä saatuaan uutta selvitystä palveluntuottajan yleisistä edellytyksistä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua palvelusopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriitaasiana siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

27 §

Asiakkaan oikeus valita palveluntuottaja

Maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla on oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan valitsemien palveluntuottajien joukosta, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Maakunta voi perustellusta syystä asiakkaan pyynnöstä antaa luvan vaihtaa palveluntuottajaa.

Jos asiakkaan palvelutarve on muuttunut työttömyyden pitkittymisen tai asiakkaan osaamisessa, työkyvyssä tai muussa työllistymiseen vaikuttavassa seikassa tapahtuneen muutoksen vuoksi taikka maakunnan arvio asiakkaan palvelutarpeesta on muuttunut asiaa koskevan uuden tiedon vuoksi, voi maakunta velvoittaa asiakkaan valitsemaan uuden palveluntuottajan.

28 §

Palveluntuottajan velvollisuudet

Maakunta määrittää palveluja koskevassa sopimuksessa ja 25 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuissa palvelun tuottamisen ehdoissa, mitä palveluntuottajan on tehtävä:

1) maakuntastrategian ja 25 §:ssä tarkoitettujen ehtojen noudattamiseksi;

2) palvelukokonaisuuksien integraation varmistamiseksi;

3) asiakastietojen tallentamiseksi valtakunnallisiin ja maakunnan nimeämiin maakunnallisiin tietojärjestelmiin;

4) maakunnan edellyttämien tietojen toimittamiseksi salassapitosäännösten estämättä palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten; ja

5) kasvupalvelujen valmius- ja jatkuvuudenhallinnan hoitamiseksi sekä kriisi- ja häiriötilanteiden varalta.

Maakunta voi muuttaa yksipuolisesti palvelusopimusta ja palvelun tuottamisen ehtoja lainsäädännön muuttumisen vuoksi ja edellä 25 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun palvelun tuottamisen ehtoja koskevan päätöksen vuoksi.

29 §

Hyväksymisen peruuttaminen

Jos edellä 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyväksytty palveluntuottaja, sen palveluyksikkö tai niiden alihankkija ei enää täytä 24 §:n 1−3 momenteissa säädettyjä edellytyksiä, noudata palvelun tuottamisen ehtoja tai jos palvelujen saatavuudessa tai laadussa on muita oleellisia puutteita, maakunnan on annettava palveluntuottajalle huomautus ja asetettava kohtuullinen määräaika asian korjaamiseksi. Jos palveluntuottaja ei korjaa puutteita tai laiminlyöntejä asetetussa määräajassa, maakunnan on peruutettava antamansa hyväksyntä. Maakunnan on peruutettava hyväksyntä myös, jos tuottaja on mennyt konkurssiin tai jos hyväksymisen peruuttamisen edellytykset koskevat vain palveluntuottajan tiettyä palveluyksikköä, peruutetaan kyseisen palveluyksikön hyväksyntä.

Maakunta peruuttaa palveluntuottajan tai sen palveluyksikön hyväksynnän myös palveluntuottajan ilmoituksesta tai jos palveluntuottaja lopettaa palvelujen tuottamisen.

Maakunnan on huolehdittava siitä, että hyväksymisen peruuttamisesta huolimatta asiakkaat saavat keskeytyksettä tarvitsemansa palvelut.

5 luku

Yhteiset tukipalvelut ja tietojärjestelmät

30 §

Kasvupalvelujen monimuotoisuus ja yhdessä käytettävyys

Kasvupalveluja järjestettäessä pyritään monimuotoisiin sekä ensisijaisesti digitaalisen palvelutarjonnan ja sähköisen asioinnin mahdollistaviin toimintamalleihin. Henkilöasiakkaiden asioinnin vähimmäisvaatimuksista säädetään erikseen.

31 §

Kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista tukevat tietojärjestelmät

Työ- ja elinkeinoministeriö järjestää kasvupalveluja tukevat valtion ja maakuntien yhdessä käyttämät tietojärjestelmät ja alustat.

Maakunta kehittää ja pitää tarpeen mukaan yllä alueensa kasvupalveluja tukevia sekä maakunnan ja alueen kuntien yhteistoimintaa tukevia tietojärjestelmiä ja alustoja.

32 §

Tietojärjestelmien avoimuus ja käytettävyys

Työ- ja elinkeinoministeriö järjestää valtakunnalliset kasvupalveluja tukevat tietojärjestelmät siten, että ne mahdollistavat ja edistävät kaikkien valtakunnallisten toimijoiden yhteistä palveluntarjontaa ja että kaikki valtakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjät ja tuottajat voivat tukeutua samoihin tietojärjestelmiin.

Valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja tukevat tietojärjestelmät tulee toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että ne mahdollistavat ja edistävät yhteistä palveluntarjontaa maakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjien kanssa ja että kaikki maakunnat voivat palvelujen järjestäjinä tukeutua samoihin tietojärjestelmiin.

Maakunnallisia kasvupalveluja tukevat tietojärjestelmät tulee toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että kaikki maakunnat tukeutuvat palvelujen järjestäjinä samoihin tietojärjestelmiin.

6 luku

Erinäiset säännökset

33 §

Kasvupalveluihin liittyvien kokeilujen ja erillisjärjestelyjen toteuttaminen ja rahoittaminen

Lailla voidaan erikseen säätää kasvupalveluihin liittyvän uuden toimintamallin kokeilusta tai erillisestä järjestelystä maakunnissa tai kunnissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi sopia maakunnan kanssa sellaisen kokeilun tai järjestelyn toteuttamisesta, joka ei edellytä lainsäädännön muutosta. Sopimukseen perustuva kokeilu tai järjestely voi koskea sekä järjestämistä että tuottamista, ja siihen voidaan osoittaa valtion talousarviossa erillinen määräraha.

34 §

Suunnittelu, kehittäminen ja yleinen ohjaus

Kasvupalvelujen yleinen ohjaus ja strateginen kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta kasvupalvelupolitiikasta, valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa.

Maakunnan on asetettava kasvupalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät elinkeinojen kehittämistä, työllisyyttä ja yrittäjyyttä edistävät 20 §:n mukaisiin valtakunnallisiin tavoitteisiin perustuvat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan on palveluja suunnitellessaan arvioitava ja huomioitava palvelujen vaikutukset eri asiakasryhmiin.

Maakunta osallistuu kansalliseen kasvupalvelujen kehittämiseen sekä toimii yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa.

35 §

Kasvupalvelujen saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa kasvupalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kasvupalvelujen tarvetta sekä saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä. Lisäksi selvityksessä voidaan pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla kasvupalvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

36 §

Maakunnan omavalvonta

Maakunnan on laadittava järjestämisvastuuseensa kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa on määritettävä, miten kasvupalvelujen tuottaminen, saatavuus

ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai muu palveluntuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten kasvupalvelujen tuottamista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan ja vaikuttavuuden edistämiseksi.

37 §

Laillisuusvalvonta

Maakunnan kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonta ja siihen liittyvä ohjaus muissa kuin 2 luvussa tarkoitetuissa asioissa kuuluu Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Jos maakunnan kasvupalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa ei ole noudatettu tätä tai muuta kasvupalvelujen järjestämistä tai tuottamista koskevaa lakia tai maakuntalakia, Valtion lupa- ja valvontavirasto voi antaa maakunnalle määräyksen puutteiden korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Maakunnan tulee salassapitosäännösten estämättä antaa työ- ja elinkeinoministeriölle ja Valtion lupa- ja valvontavirastolle niiden pyytämät välttämättömät tiedot ja selvitykset tässä tai muussa kasvupalveluja koskevassa laissa niille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi. Tiedot ja selvitykset on annettava maksutta.

38 §

Tarkastusoikeus

Valtion lupa- ja valvontavirasto voi tarkastaa maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen tai palveluntuottajan tässä laissa tarkoitetun toiminnan sekä toiminnassa käytettävät toimitilat. Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta.

Tarkastaja on päästettävä kaikkiin edellä 1 momentissa tässä laissa tarkoitetussa toiminnassa käytettäviin toimitiloihin. Tarkastusta ei kuitenkaan saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Tarkastuksessa on salassapitosäännösten estämättä esitettävä kaikki tarkastajan pyytämät asiakirjat, jotka ovat välttämättömiä tarkastuksen toimittamiseksi. Lisäksi tarkastajalle on salassapitosäännösten estämättä annettava maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen toimittamiseksi tarpeellisista asiakirjoista. Tarkastajalla on myös oikeus ottaa valokuvia tarkastuksen aikana. Tarkastajan apuna voi olla tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeellisia asiantuntijoita. Asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen toimiessaan tässä pykälässä tarkoitetussa tehtävässä. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Poliisin on tarvittaessa annettava virka-apua Valtion lupa- ja valvontavirastolle tarkastuksen suorittamiseksi.

Tarkastukseen sovelletaan muutoin, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

39 §

Keskitetysti hoidettavat tehtävät

Maakunnissa rahoitettavassa rakennerahastojen valtakunnallisessa ESR-toiminnassa välittävän toimielimen tehtäviä hoitavat keskitetysti Päijät-Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnat. Maakunnissa rahoitettavassa rakennerahastojen valtakunnallisessa EAKR-toiminnassa välittävän toimielimen tehtäviä hoitaa Uudenmaan maakunta. Valtakunnallisessa rakennerahastotoiminnassa välittävänä toimielimenä toimivan maakunnan toimialueena on Manner-Suomen alue.

Työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi ja koordinoi keskitetysti työnvälityspalvelujen eurooppalaisesta verkostosta (Eures), liikkuvuuspalvelujen tarjoamisesta työntekijöille ja työmarkkinoiden yhdentymisen tiivistämisestä ja asetusten (EU) N:o 492/2011 ja N:o 1296/2013 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/589 mukaiset koordinointitehtävät sekä menettelyn, joka koskee uusien toimijoiden hyväksymistä Euresverkoston jäseniksi ja kumppaneiksi.

Maakunnan myöntämien eräiden tukien ja korvausten maksamiseen liittyvistä tehtävistä mukaan lukien takaisinperintätehtävien hoitamisesta ja 32 §:ssä tarkoitettujen tietojärjestelmien ja alustojen tuottamisesta säädetään erikseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtakunnallisia rakennerahastotehtäviä hoitavien maakuntien tehtävistä.

40 §

Muutoksenhaku

Valtion tai maakunnan viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Maakunnan yhteistyöryhmän ja maakuntahallituksen tämän lain nojalla tekemään päätökseen tyytymätön saa hakea oikaisua siten kuin maakuntalain 130 §:ssä säädetään. Maakuntavaltuuston päätökseen sekä maakuntahallituksen tai maakunnan yhteistyöryhmän oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen tyytymätön saa hakea muutosta maakuntavalituksella hallinto-oikeudelta siten kuin maakuntalain 131 §:ssä säädetään. Oikaisuvaatimukseen ja maakuntavalitukseen sovelletaan mitä maakuntalain 17 luvussa säädetään.

Valtion tai maakunnan viranomaisen tekemä päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päätä.

41 §

Voimaantulo

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

2.

Laki

kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on turvata laadukkaat kasvupalvelut ja niitä käyttävien asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu Uudenmaan maakunnassa. Lain tarkoituksena on myös mahdollistaa Uudenmaan maakunnan kuntien ja maakunnan voimavarojen yhteensovittaminen kasvupalvelu- ja elinvoimatehtävissä Uudenmaan kansantaloudellisen ja toiminnallisen merkityksen hyödyntämiseksi tehokkaalla tavalla.

2 §

Kuntayhtymän perustaminen ja järjestämisvastuun määräytyminen

Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit (*pääkaupunkiseudun kunnat*) voivat sopia kasvupalvelujen järjestämisestä kuntayhtymämuotoisessa yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Pääkaupunkiseudun kuntien perustama kuntayhtymä huolehtii kasvupalvelujen hallinnon, talouden ja toiminnan järjestämisestä ja yhteistyön järjestämisestä muiden Uudenmaan kuntien ja maakunnan kanssa.

Kuntayhtymä vastaa kasvupalvelujen järjestämisestä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa (/) tarkoitetulla tavalla 1 päivästä tammikuuta 2020 alkaen.

3 §

Kuntayhtymän tehtävät

Kuntayhtymän tehtävänä on hoitaa:

1) alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitetut maakunnan tehtävät lukuun ottamatta mainitun lain 2 luvun 4−13 §:ssä alueiden kehittämisestä tarkoitettuja tehtäviä kuitenkin siten, että kuntayhtymä osallistuu maakunnan kasvupalveluja koskevien asioiden valmisteluun;

2) julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa (/) tarkoitetut maakunnan tehtävät;

3) työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetut maakunnan tehtävät;

4) alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta annetussa laissa (/) tarkoitetut Uudenmaan kuntayhtymän tehtävät;

5) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuihin kasvupalveluina järjestettäviin kotouttamista edistäviin palveluihin liittyvät maakunnan tehtävät; sekä

6) ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitetut maakunnan tehtävät.

4 §

Muut tehtävät

Kuntayhtymän jäsenkunnat voivat kuntayhtymän perussopimuksessa sopia, että kuntayhtymä voi ottaa hoitaakseen 3 §:ssä säädettyjen tehtävien lisäksi kuntien yleisen toimialan tehtäviä.

5 §

Sovellettava lainsäädäntö

Jollei jäljempänä tässä laissa toisin säädetä, kuntayhtymään sovelletaan, mitä kuntalain (410/2015) 8 luvun 55–64 §:ssä säädetään kuntayhtymästä lukuun ottamatta 56 §:n 1 momentin 6 kohtaa, josta säädetään jäljempänä tämän lain 7 §:ssä ja 57 §:n 1 momenttia, josta säädetään tämän lain 9 §:ssä.

Kuntayhtymän toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla sovelletaan, mitä maakuntalain (/) 112 ja 113 sekä 115−117 §:ssä säädetään maakunnasta ja mitä 114 §:ssä säädetään maakunnan tuotannon hinnoittelusta kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakuntalain 119 §:ssä tarkoitettu velvollisuus käyttää palvelukeskuksen palveluja koskee kuntayhtymää ja sen tytäryhteisöä.

Uudenmaan maakunnan asukkaiden, palvelujen käyttäjien ja alueella toimivien yhteisöjen ja säätiöiden mahdollisuuteen osallistua ja vaikuttaa kuntayhtymän päätöksentekoon sovelletaan, mitä maakuntalain 23, 24 ja 28 §:ssä säädetään maakunnasta.

6 §

Yhtymäkokous

Kuntayhtymän ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous.

Yhtymäkokouksessa jäsenkuntien äänivalta jakautuu jäsenkuntien asukaslukujen suhteessa. Yhden kunnan ääniosuus voi kuitenkin olla enintään 50 prosenttia.

7 §

Kuntayhtymän peruspääoma

Kuntayhtymän peruspääoman muodostaa omaisuus, joka siirtyy valtiolta kuntayhtymälle alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta annetun lain (/) 8 §:n nojalla. Peruspääoma ei jakaannu jäsenkuntaosuuksiin.

8 §

Uudenmaan maakunnan kasvupalvelujen rahoitus

Kuntayhtymälle myönnetään kasvupalvelujen järjestämiseen valtion rahoitus, joka vastaa Uudenmaan maakunnalle maakuntien rahoituksesta annetun lain 18 ja 19 §:n nojalla lasken-

nallisesti määräytyvää ja maakunnan rahoituksesta vähennettävää kasvupalvelujen rahoitusosuutta.

Valtiovarainministeriö myöntää kuntayhtymälle rahoituksen kasvupalvelujen järjestämiseen hakemuksetta varainhoitovuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Valtiovarainministeriö maksaa kuntayhtymän kasvupalveluiden rahoitusosuuden maakuntien rahoituksesta annetun lain 23 §:n 2 momentista poiketen suoraan kuntayhtymälle. Kuntayhtymä saa hakea oikaisua valtiovarainministeriön Uudenmaan kasvupalveluja koskevaan rahoituspäätökseen ja muutosta valtiovarainministeriön oikaisuvaatimuksesta tekemään päätökseen siten kuin maakuntien rahoituksesta annetun lain 27 ja 28 §:ssä säädetään maakunnan oikeudesta.

Kuntayhtymä ei laskuta Uudenmaan kuntia lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta.

9 §

Kuntayhtymän jäseneksi ottaminen

Kuntalain 57 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen kuntayhtymän jäsenkunnaksi on oikeus tulla myös muulla Uudenmaan maakunnan kunnalla. Kuntayhtymän jäsenyys alkaa seuraavan kalenterivuoden alusta, jos kunta on ilmoittanut kuntayhtymälle jäsenyydestään vähintään kuusi kuukautta ennen jäsenyyden alkamista. Jäseneksi ottamiseksi kunnalta ei saa edellyttää peruspääoman maksamista.

10 §

Kuntayhtymän yhteistyö kuntien, maakunnan ja valtion kanssa

Kuntayhtymä toimii tehtävässään yhteistyössä Uudenmaan maakunnan ja kuntayhtymään kuulumattomien Uudenmaan kuntien kanssa. Yhteistyön järjestämisestä tehdään sopimus.

Kuntayhtymä on osapuoli niissä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetuissa valtion ja maakunnan neuvotteluissa, joissa käsitellään Uudenmaan kasvupalveluja. Lisäksi kuntayhtymä on Uudenmaan maakunnan ohella alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 11 §:ssä tarkoitettujen alueiden kehittämisen keskustelujen osapuoli.

11 §

Muutoksenhaku

Kuntalain 137 §:ssä säädetty muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän päätöksestä on myös muun Uudenmaan maakunnan kunnalla ja sen jäsenellä kuin tässä laissa tarkoitetun kuntayhtymän jäsenkunnalla ja sen jäsenellä.

12 §

Voimaantulo

Tämän lain voimaantulosta säädetään erikseen lailla.

3.

Laki

alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annettujen lakien voimaanpanosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Voimaan tulevat säädökset

Seuraavat lait tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020:
1) laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista (/)
2) laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa (/)

2 §

Kumottavat säädökset

Tällä lailla kumotaan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettu laki (7/2014), jäljempänä kumottava laki.

Kumottavan lain nojalla annettu valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (356/2014) jää kuitenkin voimaan, kunnes se erikseen kumotaan.

3 §

Euroopan unionin rakennerahastotehtäviä koskevat siirtymäsäännökset

Seuraavia alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan Euroopan unionin rakennerahastokauden 2014–2020 sulkemiseen saakka sen mukaan, mitä sulkemisesta säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä:

1) vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston hallinnointiin ja toimeenpanoon kumottavan lain 12 §:n säännöksiä;

2) rakennerahasto-ohjelman seurantakomitean ja sen sihteeristön kokoonpanoon, jäsenistön asemaan ja toimintaan kumottavan lain 14 ja 15 §:n säännöksiä;

3) kestävään kaupunkikehittämiseen kumottavan lain 31 §:n säännöksiä; ja

4) Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisten rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin kumottavan lain 36–44 §:n säännöksiä.

Lisäksi seuraavia alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan Euroopan unionin rakennerahastokautta 2014–2020 koskevan Euroopan unionin lainsäädännön mukaisen tukikelpoisuusajan päättymiseen saakka:

1) maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristön kokoonpanoon ja tehtäviin sovelletaan kumottavan lain 26 §:n säännöksiä;
2) maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmaan sovelletaan kumottavan lain 33 §:n säännöksiä niiltä osin kuin on kyse rakennerahasto-ohjelman toimeenpanosta; ja
3) maakunnan yhteistyöryhmän päätöksentekoon ja hallintomenettelyyn sovelletaan kumottavan lain 27 §:n 4 ja 5 momenttia.

Maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain voimaan tultua sopia siitä, kuinka Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman välittävän toimielimen tehtävien hoitaminen järjestetään maakuntien yhteistoimintana vuoden 2020 alusta lukien Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmakauden 2014−2020 sulkemiseen saakka. Työ- ja elinkeinoministeriö rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena sovittaa yhteen sopimusneuvotteluja.

4 §

Maakuntien liitoissa vireillä olevia asioita ja henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Jos maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettu maakunnan tehtävä on muualla laissa säädetty maakunnan liiton hoidettavaksi, toimivaltainen maakunta hoitaa tehtävän ja käyttää siihen liittyvää toimivaltaa 1 päivästä tammikuuta 2020.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut maakunnan liitossa vireillä olevat asiat, tehdyt sopimukset ja sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät 1 päivästä tammikuuta 2020 toimivaltaiselle maakunnalle. Maakuntien omaisuusjärjestelyistä säädetään maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetussa laissa (/) sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan lainsäädännön toimeenpanosta annetussa laissa (/).

Edellä 1 momentissa siirtyvien tehtävien ja tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto maakuntien liitoista maakuntaan ja maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Liikkeenluovutukseksi katsotaan myös 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtävien ja niitä hoitavan henkilöstön siirrot, jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet on 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien tukitehtäviä.

Vuoden 2019 loppuun mennessä erääntyneestä lomapalkkavelasta vastaa maakunta.

Mitä 3 ja 4 momentissa säädetään, sovelletaan myös tehtävien ja henkilöstön siirtoon maakuntakonserniin kuuluvaan sekä maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön, joka perustetaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2021.

5 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, työ- ja elinkeinotoimistoissa sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, työ- ja elinkeinotoimistossa sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa (*kehittämis- ja hallintokeskus*) tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, jotka alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain tai muun lain nojalla kuuluvat maakunnalle, siirtyvät sille maakunnalle, jonka maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjes-

tämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuun alueeseen ne kuuluvat, jollei muualla lainsäädännössä toisin säädetä.

Edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitetuista maksamiseen liittyvistä kehittämis- ja hallintokeskuksessa vireillä olevista asioista säädetään erikseen.

6 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen omaisuuden siirtyminen maakunnille

Maakunnille siirtyy 1 päivänä tammikuuta 2020 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Jos alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitetut tehtävät siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, työ- ja elinkeinotoimistolta tai kehittämis- ja hallintokeskukselta yhtä useammalle maakunnalle, omaisuus siirtyy maakunnille tehtävien siirtymistä vastaavassa suhteessa, elleivät valtio tai maakunnat toisin sovi.

Edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitetuista maksamiseen sekä tietojärjestelmiin ja alustoihin liittyvästä kehittämis- ja hallintokeskuksen omaisuuden siirtymisestä säädetään erikseen.

7 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, työ- ja elinkeinotoimistoja sekä kehittämis- ja hallintokeskusta sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, työ- ja elinkeinotoimisto sekä kehittämis- ja hallintokeskus siirtävät maakunnalle alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2020. Jos sopimusta ei ole mahdollista siirtää tai jakaa, valtion ja maakunnan on sovittava sopimukseen liittyvän vastuun siirtämisestä.

Maakunta voi käyttää Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen (Valtori), Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) ja kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamia hankintasopimuksia sekä Hansel Oy:n kilpailuttamia puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksia samoin kuin kehittämis- ja hallintokeskuksen kilpailuttamia puitejärjestelyjä 31 päivään joulukuuta 2023.

Edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettujen maksamista sekä tietojärjestelmiä ja alustoja koskevien kehittämis- ja hallintokeskusta sitovien sopimusten ja vastuiden siirtämisestä säädetään erikseen.

8 §

Uudenmaan kasvupalveluihin liittyvän omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtäminen kuntayhtymälle

Jos kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetut pääkaupunkiseudun kunnat perustavat kuntayhtymän viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 2019,

tässä laissa edellä 7 §:ssä säädetystä poiketen kuntayhtymälle siirtyy 1 päivänä tammikuuta 2020 Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämiseen liittyvä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistus, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet, immateriaaliset oikeudet ja luvat sekä sopimukset ja vastuut. Jos sopimuksia ei ole mahdollista siirtää tai jakaa, kuntayhtymän ja valtion on sovittava sopimukseen liittyvän vastuun siirtämisestä.

Kuntayhtymä voi käyttää Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n, Valtorin, Palkeiden ja kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamia hankintasopimuksia sekä Hansel Oy:n kilpailuttamia puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksia samoin kuin kehittämis- ja hallintokeskuksen kilpailuttamia puitejärjestelyjä 31 päivään joulukuuta 2023.

Edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettujen Uudenmaan maakunnan kasvupalveluihin liittyvien maksamista koskevien sekä tietojärjestelmiä ja alustoja koskevien kehittämis- ja hallintokeskuksen omaisuuden, sopimusten ja vastuiden siirtämisestä säädetään erikseen.

9 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen henkilöstön asema ja siirtyminen

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettujen tehtävien ja niihin liittyvien tukipalvelutehtävien sekä näitä tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, työ- ja elinkeinotoimistoista, kehittämis- ja hallintokeskuksesta ja Valtorista maakuntaan sekä maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Henkilö siirtyy maakunnan palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostavat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään.

Vuoden 2019 loppuun mennessä erääntyneestä lomapalkkavelasta vastaa maakunta.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, sovelletaan myös tehtävien ja henkilöstön siirtoon maakuntakonserniin kuuluvaan sekä maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön, joka perustetaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2021.

Jos pääkaupunkiseudun kunnat perustavat kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa (/) tarkoitetun kuntayhtymän viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 2019, valtion palveluksessa oleva Uudenmaan kasvupalveluihin siirtyviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy 1 momentista poiketen kuntayhtymän tai sen tytäryhtiön palvelukseen. Siirto katsotaan työsopimuslaissa (55/2001) ja valtion virkamieslaissa (750/1994) tarkoitetuksi liikkeenluovutukseksi.

Edellä 1 momentista poiketen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 39 §:n 3 momentissa tarkoitettuja maksamista sekä tietojärjestelmiä ja alustoja tehtäviä hoitavan kehittämis- ja hallintokeskuksen henkilöstön siirtämisestä säädetään erikseen.

10 §

Lisäeläketurva

Maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2021 perustetun yhteisön on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain (82/2016) 8 §:n 2 momentin tasoisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jotka siirtyvät niiden palvelukseen tämän lain nojalla tai maakuntauudistuksen johdosta kuntien,

kuntayhtyminen tai valtion palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu yhteisössä yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Maakuntauudistuksen johdosta valtiolta maakuntaan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2021 perustetun yhteisön palvelukseen siirtyvät henkilöt säilyttävät oikeuden julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain 8 §:n 2 momentin mukaiseen lisäeläkeosuuteen, jos:

1) palvelussuhde täyttää mainitun lain 9 §:n mukaiset yhdenjaksoisuusedellytykset ennen 1 päivää tammikuuta 2020; ja

2) palvelussuhde jatkuu 1 kohdassa mainitussa pykälässä edellytetyllä tavalla yhdenjaksoisena Kevan jäsenyhteisön palveluksessa 1 päivästä tammikuuta 2020.

11 §

Uudenmaan kuntayhtymän henkilöstön lisäeläketurva

Kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitettuun kuntayhtymään kuuluvan tai kuntayhtymän määräysvallassa olevan 31 päivään joulukuuta 2021 mennessä perustetun yhteisön on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain 8 §:n 2 momentin tasoisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jotka siirtyvät sen palvelukseen maakuntauudistuksesta tai kuntayhtymästä johtuvan järjestelyn johdosta valtion palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu yhtiössä yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Maakuntauudistuksen johdosta valtiolta kuntayhtymään tai sen konserniin kuuluvan tai kuntayhtymän määräysvallassa olevan viimeistään 31 päivään joulukuuta 2021 perustetun yhteisön palvelukseen siirtyvät henkilöt säilyttävät oikeuden julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain 8 §:n 2 momentin mukaiseen lisäeläkeosuuteen, jos:

1) palvelussuhde täyttää mainitun lain 9 §:n mukaiset yhdenjaksoisuusedellytykset ennen 1 päivää tammikuuta 2020; ja

2) palvelussuhde jatkuu 1 kohdassa mainitussa pykälässä edellytetyllä tavalla yhdenjaksoisena Kevan jäsenyhteisön palveluksessa 1 päivästä tammikuuta 2020.

12 §

Selvitys maakunnille ja kuntayhtymälle siirtyvästä irtaimistosta ja sopimuksista

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen on tehtävä viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2019 yksityiskohtainen selvitys tässä laissa tarkoitetusta maakunnalle ja kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetulle kuntayhtymälle siirtyvästä omaisuudesta ja sopimuksista.

13 §

Järjestämisvastuun siirtyminen

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettu järjestämisvastuu siirtyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta ja kehittämis- ja hallintokeskukselta maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2020.

Jos pääkaupunkiseudun kunnat perustavat kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetun kuntayhtymän viimeistään 1 päivänä maaliskuuta

2019, kuntayhtymä vastaa kasvupalvelujen järjestämisestä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa (/) tarkoitetulla tavalla 1 päivästä tammikuuta 2020 alkaen.

Jos kuntayhtymän perussopimusta ei ole hyväksytty edellä 2 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä, vastuu kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa on 1 päivänä tammikuuta 2020 alkaen Uudenmaan maakunnalla.

14 §

Järjestämisvastuun siirtymistä edeltävät täytäntöönpanotoimet

Työ- ja elinkeinoministeriö voi eriyttää alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitetut kasvupalvelujen järjestämis- ja tuottamistehtävät ennen järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille ja kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa tarkoitetulle kuntayhtymälle. Työ- ja elinkeinoministeriö voi perustaa yhtiöitä ja luovuttaa niiden osakekannan, luopua palvelutoiminnoista liikkeenluovutuksilla tai sopia palveluihin tarvittavan henkilöstön siirtymisestä yksityisen työnantajan palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Ministeriö voi myös tehdä valtion palveluksessa olevan henkilön tai henkilöiden kanssa palveluntuotantoa koskevan sopimuksen, jonka osana kyseiset henkilöt irtisanoutuvat valtion palveluksesta. Tällaisen sopimuksen kesto voi olla enintään kolme vuotta eikä se saa tuottaa yksinoikeutta sopimuksen tarkoittaman palvelun tarjoamiseen.

15 §

Muutoksenhakua koskevat siirtymäsäännökset

Päätökseen, joka on tehty ennen 1 §:ssä mainittujen lakien voimaantuloa, haetaan muutosta kyseisten lakien voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti.

Edellä 1 §:ssä mainittujen lakien voimaantullessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovelletaan kyseisten lakien voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen 1 §:ssä mainittujen lakien voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tällä lailla voimaanpantavien säännösten mukaisesti.

16 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan x päivänä x kuuta 20 . Lain 2 § tulee voimaan kuitenkin vasta 1 päivänä tammikuuta 2020.

Helsingissä 5 päivänä huhtikuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Elinkeinoministeri Mika Lintilä