

Talousvaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Elina Isoksela, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Tiina Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- kehittämisspäällikkö Jarkko Tonttila, työ- ja elinkeinoministeriö
- muutosjohtaja Markus Sovala, Uudenmaan liitto
- projektijohtaja Jarno Turunen, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- johtaja Reijo Kangas, Business Finland
- vs. johtaja Timo Metsä-Tokila, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- johtaja Juha Ala-Mursula, Business Oulu -liikelaitos
- varatoimitusjohtaja Timo Reina, Suomen Kuntaliitto
- palvelupäällikkö Petri Pekkola, Tampereen kaupungin työllisyyspalvelut
- assistentti Satu Kosola, Tampereen kaupungin työllisyyspalvelut
- alueasiantuntija Jenni Ruokonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Antti Siika-aho, Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry
- toimitusjohtaja Ari Hiltunen, Keski-Suomen kauppakamari
- työvoimapolitiittinen asiantuntija Alli Tiensuu, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- elinkeinoasioiden asiantuntija Hannamari Heinonen, Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ja keskeinen sisältö. Käsillä oleva hallituksen esitys on osa hallitusohjelman mukaista hallinnon rakenteiden uudistusta, jossa perustetaan uudet itsehallinnolliset

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp

maakunnat (HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp). Ehdotetussa laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista säädettäisiin alueiden kehittämisestä sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen nykyisin hoitamien työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien järjestämisestä maakunnissa. Talousvaliokunta on ehdotetun sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että nyt käsillä oleva lainsäädäntöehdotus muodostaa vasta toiminnan kehyksen ja palvelujen tarkemmasta sisällöstä ja prosesseista säädetään muulla, tätä esitystä täydentävällä lainsäädännöllä. Tässä katsannossa ehdotetun sääntelyn yleisluontoisuus on perusteltua.

Esityksen tavoitteena on kasvupalveluiden vaikuttavuuden parantaminen. Sen saavuttamiseksi ehdotetaan palvelujen tuotantorakenteen monipuolistamista sekä kilpailullisuuden ja asiakkaan valinnanvapauden lisäämistä. Esitys sisältää myös ehdotuksen laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi — kuten nykyisinkin — alueiden kehittämisen linjausten valmistelusta ja koordinoinnista yhteistyössä muiden hallinnonalojen, maakuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Uudeksi valtion ja maakuntien välisen vuorovaikutuksen menettelytavaksi ehdotetaan alueiden kehittämisen keskusteluja (1. lakiehdotuksen 11 §), jotka olisivat foorumeja poik-kihallinnollisten tavoitteiden ja toimenpiteiden käsittelylle.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä johdonmukaisena ja tarkoituksenmukaisena tapana asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi kiinnittäen huomiota erityisesti seuraaviin teemoihin:

Maakunnat ja harkintavalta toimintojen järjestämisessä. Talousvaliokunta toteaa, että käsillä olevan lainsäädännön reunaehdot ovat haasteelliset: hallituksen esitysten (HE 15/2017 vp ja HE 14/2018 vp) mukaiset 18 maakuntaa ovat hyvin erilaisia sekä väestöpohjaltaan että yritysraken-teeltaan. Esimerkiksi neljän suurimman kaupunkiseudun väestömäärä on lähes puolet koko maamme väestöstä. Asiakkaiden tarpeet ja olemassa oleva palvelutarjonta vaihtelevat huomatta-vasti alueittain. Valtakunnallisella lainsäädännöllä joudutaan siten sääntelemään hyvin hetero-geenistä toimijajoukkoa. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että sääntelyyn sisältyy maakunnille myönnettävää harkintavaltaa.

Ehdotuksen mukaan, jos maakunnan työllisyystilanne tai palvelujen saatavuus poikkeaa merkit-tävästi muista maakunnista tai maakunnan eri osien kesken, valtio ja maakunta käsittelevät tar-vittavia toimia ja niiden edellyttämiä resursseja vuosittaisissa alueiden kehittämisen keskusteluis-sa, jotka koskevat alueiden kehittämisen tavoitteita ja toimeenpanoa. Talousvaliokunta pitää tätä perusteltuna joustavuutta lisäävänä elementtinä. Lisäksi olennaista neuvotteluissa on, että hyvästä työstä myös palkitaan kannustimilla.

Tietojärjestelmät ja yhteistyön muodot. Jotta uudistus voisi tuottaa sen tavoitteeksi asetettuja yh-teiskunnallisia hyötyjä, tulee kehitystyössä välttää toimintojen jakoa osiin tavalla, joka johtaisi kokonaiskuvan pirstaloitumiseen. Talousvaliokunta katsoo, että tähän haasteeseen voidaan vas-tata toimintamallien ja erityisesti tietojärjestelmien yhtenäistämällä ja yhdenmukaistamisella. Palvelukanavien suunnitteluun liittyen talousvaliokunta muistuttaa, että asiakkailla voi olla hy-vin erilaisia lähtökohtia sähköisten palveluiden käyttämiseen; esteet sähköisten välineiden käy-tölle voivat olla liikkumiseen, taloudelliseen tilanteeseen tai tiedollis-taidollisiin rajoituksiin liit-täviä, mikä tulee huomioida palvelukanavia suunniteltaessa.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännössä mahdollistetaan tarkoituksenmukainen yhteisen asiakastiedon hyödyntäminen ja vaihto eri toimijoiden välillä. Haasteita kohdistuu muun muassa tehtävien ja toimivallan rajapintoihin, koska asiakkaat eivät luonnollisestikaan toimi maantieteellisten tai hallinnollisten maakuntarajojen mukaan, vaan omista lähtökohdistaan. Tietojärjestelmistä ja niiden käytöstä säädettyä on huomioitava valtion, maakuntien, palveluntuottajien, kuntien kehitysyhtiöiden ja muiden tähän sääntelykokonaisuuteen liittyvien tahojen roolit ja tarpeet. Tässä yhteydessä tulee varmistaa eri toimijoiden välinen tiedonkulku siten, että asiakasdata on tarkoituksenmukaisella ja turvallisella tavalla kaikkien tietoja tarvitsevien käytössä. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotuksen mukainen yhteinen asiakastietovaranto mahdollistaa tietosuojaan liittyvän systemaattisen toimintamallin, jolla varmistetaan myös salassa pidettävien tietojen yhdenmukaiset käyttöoikeudet ja valvonta.

1. lakiehdotuksen 14 §:n mukaan kasvupalvelujen järjestäjät ja tuottajat voivat suunnitella, kehittää ja toteuttaa maakuntien ja kuntien palvelujen muodostamia kokonaisuuksia yhteistyössä. Säännös viittaa allianssityyppiseen hankintayhteistyöhön, jota ehdotetaan kuntien muiden kuin lakisääteisten elinvoimapalvelujen ja maakuntien kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen yhteensovittamisen keinoksi. Hallituksen esityksen mukaan hankintalainsäädäntö ei tunnista tämäntyyppistä allianssia, mutta ei myöskään siten estä sitä.

Talousvaliokunta muistuttaa, että vastikään kokonaisuudistettu hankintalainsäädäntö (HE 108/2016 vp — TaVM 31/2016 vp) tarjoaa varsin monenlaisia vaihtoehtoja hankintojen toteuttamistavoiksi, korostaen hankintaosaamisen merkitystä sekä ostajan ominaisuudessa toimivissa julkisyhteisöissä että tarjoajana toimivissa yrityksissä. Hankintayhteistyön toteuttamistavan nimeäminen allianssiksi ei kuitenkaan merkitse, etteikö siihen osallisten julkisyhteisöjen tulisi edelleen noudattaa hankintalainsäädäntöä. Allianssimuotoisen yhteistyön lisäarvo tuleekin siitä, että sen puitteissa voidaan koota yhteen toimintoja ja toimijoita kussakin tilanteessa tarkoituksenmukaisimmaksi katsotulla tavalla.

Yritykset palveluiden käyttäjinä. Ottaen huomioon maakunnille myönnettävän harkintavallan toimintojensa järjestämisessä on mahdollista, että yrityksille tarjottavat palvelut vaihtelevat maakuntien välillä. Tämä ei ole täysin vältettävissä muun muassa Euroopan unionin hankerahoituksesta johtuen. Yksittäisen yrityksen näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, jos maakuntien välillä on merkittäviä eroavaisuuksia palvelutarjoomassa. Työmarkkinoiden toimivuuteen liittyvien palvelujen, kuten työnvälityksen, järjestäminen on maakunnalle pakollista. Sen sijaan yritystoiminnan, yrittäjyyden ja kansainvälistymisen palvelut on hallituksen esityksessä määritelty kokonaisuudeksi, jonka maakunta voi tarkoituksenmukaisuusharkintansa puitteissa järjestää. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty huoli, että yritysten kehittämistoimenpiteet voivat jäädä priorisoinnissa kovin matalalle sijalle yleiskatteellisesta rahoituksesta päätettäessä. Talousvaliokunta esittää huolensa tämän budjettiteknisen linjauksen vaikutuksista kasvupalveluiden kokonaisrahoitukselle tilanteessa, jossa laaja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistus tulee ainakin alkuvaiheessa vaatimaan julkistaloudelta merkittäviä satsauksia.

Palveluiden tuottaminen. Ehdotettu lainsäädäntö edellyttää maakunnan eriyttämään kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen muun muassa kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi. Ehdotetussa sääntelyssä kunta tai kunnan sidosyksikkö ei voi tuottaa yhtiöittävästi palveluja maakunnalle muutoin kuin hankintalain (1397/2016) tarkoittamassa markkinapuutetilanteessa, jolloin

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp

maakunta voisi tehdä suorahankinnan myös kunnalta tai sen sidosyksiköltä. Maakunta voisi tuottaa palvelut itse tai tytäryhteisössään tai valita ulkoisia palveluntuottajia. Ulkoiset palveluntuottajat maakunta valitsisi kilpailuttamalla tai hyväksymällä kaikki edellytykset täyttävät palveluntuottajat. Talousvaliokunta korostaa, että tarjouskilpailut on laadittava siten, että mahdollisimman monenlaisille toimijoille tulee mahdollisuus osallistua niihin. Talousvaliokunta viittaa hankintalainsäädännön käsittelyn yhteydessä lausumaansa (HE 108/2016 vp — TaVM 31/2016 vp), jonka mukaan hankintalain 75 §:n mukainen jakaminen tarkoittaa luontevan kokonaisuuden jakamista osiin siten, että sen osista voi tehdä erillisen kilpailutuksen, tai siten, että samassa tarjouskilpailussa hankintayksikkö voisi määritellä, millaisista osista tarjoaja voi antaa oman osatarjouksensa. Jaettaessa hankinta osiin täysin erillisiksi kilpailutuksiksi on otettava huomioon, ettei jakamisesta muodostu lainvastaista hankinnan pilkkomista hankintalainsäädännön soveltamisen välttämiseksi. Valiokunta on tuolloin pitänyt erityisesti pienten yritysten kannalta myönteisenä, että hankinnat voidaan uuden sääntelyn perusteella jakaa osiin tai kokonaan erillisiksi kilpailutuksiksi. Talousvaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että tarjouspyynnössä edellytettävät ehdot, esimerkiksi liikevaihtominimi, eivät saa muodostua pieniä yrityksiä syrjiviksi. Talousvaliokunta toistaa aiemmin lausumansa ja huomauttaa, että hankintatoimen keskittämisen myötä hankintojen koko kasvaa, jolloin edellä mainittu jakamisvelvoite nousee aikaisempaa tärkeämpään rooliin.

Talousvaliokunta viittaa aiemmin esiin nostamaansa hankintaosaamisen tärkeyteen ja katsoo, että ehdotettu lainsäädäntö luo hyvän perustan kasvupalvelujen tarjoamiselle edellyttäen kuitenkin, että kilpailutuksissa huomioidaan edellä mainittu hankintojen jakamisvelvoite ja että toiminnot kokonaisuudessaan järjestetään kilpailuneutraaliteetti turvaten.

Lopuksi. Talousvaliokunta toteaa, että nykymuotoinen työllisyyden edistämiseen ja yritysten palveluiden järjestämiseen luotu malli ei ole osoittautunut kaiken kaikkiaan erityisen tehokkaaksi. Työn ja tekijöiden kohtaanto-ongelman ratkaisuihin on kuitenkin erittäin merkittävä vipuvaikutus Suomen talouden kehityksen kannalta.

Talousvaliokunta katsoo, että valtakunnan laajuinen hallinnon uudistus on tarkoituksenmukainen konteksti, jossa työllisyys- ja elinkeinopalveluiden organisointi ja sisältö voidaan päivittää. Talousvaliokunta viittaa aikaisempaan lausuntoonsa (HE 16/2018 vp — TaVL 18/2018 vp) hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, jonka mukaan laajat uudistushankkeet sisältävät aina epävarmuustekijöitä sekä taloudellisten että toiminnallisten vaikutusten suhteen.

Kuulemiensa asiantuntijoiden arvioita punnittuaan talousvaliokunta pitää kuitenkin todennäköisenä, että järjestämis- ja tuottamistehtävien eriyttäminen, maakunnan tuotannon yhtiöittäminen kilpailutilanteessa ja ulkoisten palveluntuottajien hyödyntäminen lisännevät kilpailua, mikä on omiaan tehostamaan palvelutuotantoa ja hillitsemään kustannuskehitystä. Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden huoleen siitä, että yhtälössä, jossa elinkeinotoimintaa edistävien palvelujen minimitasosta ei säädetä ja maakunnan budjetti on yleiskatteellinen, muodostuu riski elinkeinopalveluiden vähäisestä priorisoinnista. Valiokunta korostaakin, että elinkeinopalvelut tulee nähdä ennen muuta kasvun mahdollistavana investointina eikä yksinomaan kustannuksena.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä maakunnille siirretään TE-toimistojen, ELY-keskusten ja maakunnan liittojen tehtäviä, joista muodostuu alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden kokonaisuus. Alueiden kehittämistä koskevat tehtävät siirrettäisiin perustettaville maakunnille pääosin nykyisen kaltaisina. Maakunnan sijasta tai sen lisäksi kasvupalveluja voisivat tuottaa yhteisöt, säätiöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat.

Hallituksen mielestä 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. Oletuksena on, että palvelujen vaikuttavuus tehostuisi monituottajamallin, palveluntuottajien keskinäisen kilpailun ja maakuntien innovatiivisten hankintojen avulla.

Hallituksen suunnitteleman kasvupalveluiden kokonaisuuden arviointi on lähes mahdotonta tilanteessa, jossa monien kasvupalveluihin kiinteästi liittyvien substanssilakien sisällöstä ei ole vielä tietoa. Lakiehdotus myös jättää monia asioita tarkemmin säädettäväksi joko toisella lailla tai asetuksella. Lakiesitys ei tarkasti erittele, mitkä tehtävät siirtyisivät hallituksen kaavailuissa maakunnan järjestämisvastuulle ja mitkä katsotaan sellaisiksi julkisen vallan käyttöä sisältäviksi hallintotehtäviksi, joita ei voida ulkoistaa yksityisille toimijoille. Lakiesitys on tältä osin epäselvä ja paikoin epä johdonmukainen. Hallituksen esityksen vaikutusarvion mukaan nykyistä viranomais-toimintaa voisi kuitenkin siirtyä markkinoille 110 miljoonan euron arvosta, ja ulkoistamisen alaa laajennetaan sellaisiin palveluihin, joista tähän asti ovat vastanneet viranomaiset. On huomattava, että jo nykyisellään yritykset osallistuvat laajasti kasvupalveluiden tuotantoon, mutta erona nykytilaan hallituksen esittämässä järjestelmässä myös nykyisin viranomaisten vastuulla olevat erilaiset ohjaus- ja viranomaistehtävät halutaan viedä markkinoille.

Keskeiset ehdotukset kiinnittyvät vain hyvin löyhästi muutoksille esitettyihin tavoitteisiin. Esityksestä paistaa läpi, että todellinen motiivi on ideologinen: keskeisin tavoite on yksityistää julkisten työvoimapalvelujen tuotanto sotien valinnanvapausesityksen mukaisesti. Tämän valinnan perustelu jää heikoksi. Jopa hallituksen lakiesityksessä todetaan, ettei kansainvälisten tutkimusten perusteella "voida pitää yksityistä palveluntuottajaa julkista parempana työllisyysvaikutusten osalta" ja että "työvoimapalvelujen ulkoistaminen ei yleensä näytä johtavan toivottuihin tehokkuushyötyihin".

Elinkeino- ja työllisyyspolitiikan osalta esityksen tavoitteet jäävät epäselviksi ja vaillinaisiksi. Ehdotettujen kasvupalvelujen elinkeinopoliittiset osat liittyvät lähinnä eräiden tukien maksamiseen ja EU-rahastoihin. Kasvupalvelujen rooli elinkeinopoliitiikan kokonaisuudessa jää epäselväksi. Julkisella sektorilla elinkeinopoliittikkaan liittyviä tehtäviä olisi uudistuksen jälkeen kunnilla, maakunnilla ja valtiolla. Maakuntien tarkoituksenmukaista roolia uudistuksessa ei esityksessä analysoida riittävästi.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp Eriävä mielipide 1

Kasvupalvelulakiesitykset siirtävät sivuun pohjoismaisen aktiivisen työvoimapolitiikan toimintamallin, jossa julkisella sektorilla on keskeinen rooli, jota yksityinen täydentää. Palvelut yksityistetään, ja markkinaehtoiset toimijat tulevat jakamaan julkisia verovaroja. Todennäköistä on, että markkinat keskittyvät kaikkein helpoimmin työllistettävien palveluihin. Todennäköistä on myös, että ne, jotka palveluita eniten tarvitsisivat — mukaan lukien pitkäaikaistyöttömät ja maahanmuuttajat — eivät niitä yksityisiltä markkinatoimijoilta saisi. Myös hallituksen esityksessä todetaan, ettei vaikeasti työllistyvien palveluille ole olemassa markkinoita. Heidän palveluistaan huolehtiminen jäisi maakunnan vastuulle, mutta maakunnille jätetään suuri harkintavaltaa siinä, millaisia palveluita ne tarjoavat ja kuinka laajasti. Riittäviä ja tarpeeseen vastaavia palveluita tulisi käsitellä kansalaisten oikeuksina, joiden toteutuminen ei ole kiinni maakunnan tulkinnoista ja harkinnasta.

Tilaaaja-tuottajamalli

Hallituksen esityksessä kasvupalveluiden tilaaminen ja tuottaminen eriytetään. Maakunnan on yhtiötettävä oma tuotantonsa silloin, kun se kilpailee markkinatoimijoiden kanssa. Tilaaaja-tuottajamallin mukainen palveluiden organisointi on vanhanaikainen ja kankeaksi koettu palveluiden järjestämistapa, josta monet kunnat ovat jo luopuneet. Siksikin on varsin erikoista, että kyseinen hallinnollinen malli halutaan nyt pakottaa kaikkiin maakuntiin.

Hallituksen esityksessä maakunta-tilaajan ja maakunta-tuottajan säätely on epäjohdonmukaista. Toisaalta todetaan, että maakunta voi valita, miten se palvelut tuottaa: itse, ostosopimuksilla vai niin sanotulla valinnanvapaudella. Kuitenkin maakunta-järjestäjää velvoitetaan varmistamaan valinnanvapaus ja markkinoiden toiminta. Käytännössä muodostuu vaikea tulkintatilanne sen suhteen, kuinka velvoittavaa markkinoiden avaaminen maakunnille itseasiassa on.

Säätelyn tulisi olla selkeää, yksiselitteistä ja johdonmukaista. Tilaaja ja tuottaja -erittelystä olisi syytä luopua, mutta jos siitä pidetään kiinni, niin vähintään pelisääntöjen tulee olla selvät.

Kunta-maakunta-valtio-suhde

Kasvupalvelulain valmistelussa ei ole riittävällä tavalla huomioitu suurten kaupunkien roolia. Kuusi suurinta kaupunkia ovat väestömäärältään suurempia kuin valtaosa tulevista maakunnista, ja neljän suurimman kaupunkiseudun alueella asuu lähes puolet koko maan väestöstä. Suurten kaupunkien rooli kasvun moottoreina tulee huomioida voimakkaammin kasvupalvelulaissa. Monet kasvupalvelulain tavoitteet ovat sellaisia, joissa kaupunkiseutujen merkitys erityisesti korostuu ja joissa kaupungit ovat rahoittajia, strategeja ja toimeenpanevia voimia. Uudellamaalla toteutetaan kasvupalveluja erillisjärjestelyin. Kuitenkin myös Uudenmaan erillisratkaisu on sekava.

Kasvupalvelulainsäädäntö on hallituksen esittämässä muodossa iso rakenteellinen muutos, jossa valtion ja toisaalta kuntien strategista roolia kasvu-, elinkeino- ja työllistämispolitiikassa heikennetään ja maakuntien rooli korostuu.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp Eriävä mielipide 1

Valtion, maakuntien ja kuntien roolit ja työnjaot eivät ole riittävän selkeät, ja ne pitäisi huolellisemmin läpiajatelaa ennen päätöksiä. Tarvitaan aitoa kumppanuuspohjaista sopimista ja mahdollisuuksia maakuntien ja kuntien sopia tarkoituksenmukaisista työjaoista työllisyyden hoidossa.

Soten myötä kuntien rooli ja tehtävät muuttuvat ja kuntien olisi tarkoitus omiin vahvuuksiin nojaten vastata kuntien elinvoimaisuudesta: elinkeinopolitiikasta, yhteistyöstä toisten kuntien kanssa, sivistyksestä ja koulutuksesta, kaavoituksesta ja investoinneista. Eli luodaan työllistämisen edellytyksiä. Tästä johdonmukaisuuden nimissä seuraisi, että kunnilla on vahva toimijan rooli ja vastuu myös työllistämisessä. Ei pidä katkaista elinkeino-, koulutus- ja työllistämispoliittikan toisiaan tukevaa yhteyttä.

Yrittäjyyden edistämisen ja työllisyyden parantamisen kannalta on keskeistä onnistua kuntien ja valtion toimenpiteiden yhteensovittamisessa. Samalla on varmistettava, ettei kuntien osaamista, palveluja ja resursseja työllisyyden hoitoon hukata kasvupalvelu-uudistuksen myötä.

Aluekehittämis- ja kasvupalvelu-uudistuksessa maakunnan pitäisi voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta yrittäjyyden ja työllisyyden edistämiseen. Lisäksi maakunnan tulisi myös voida siirtää maakuntalain mahdollistamalla tavalla kasvupalveluiden järjestämistä yhdelle tai useammalle kunnalle/kaupungille. Maakuntien ja kuntien tulee voida sopia vastuista, veloista ja työnjaosta kumppanuuspohjaisilla sopimuksilla

Rahoitus

Sote- ja maakuntauudistuksen myötä maakunnat saavat yleiskatteisen rahoituksen valtiolta tietyllä painoarvolla. Rahoituksen kannustinvaikutavuus on kuitenkin heikko. Maakunnilla ei välttämättä ole riittäviä kannusteita vähentää työttömyyttä, jos kasvupalvelurahoitus määräytyy työttömyyden suuruuden mukaan.

Kun maakunnassa yleiskatteista rahoitusta ryhdytään arvottamaan säästötavoitteiden puristuksessa ja sote-kustannusten kasvaessa, on syytä olla huolissaan siitä, jääkö kasvu-, elinkeino- ja työllisyyspolitiikan hoitamiseen rahoitusta ollenkaan, kun olettavasti sote-tarpeet imaisevat valtaosan rahoituksesta. Herää kysymys, pitäisikö näille kasvun ja työllisyyden edellytyksille osoittaa korvamerkitty osuus rahoituksesta.

Samanaikaisesti kasvupalveluesitys heikentää kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa ja poistaa niiltä kannustimia näiden palveluiden hoitoon. Kunnat ovat olleet merkittäviä työllisyyspolitiikan toteuttajia ja rahoittajia. Kunnat panostavat vuodessa yli miljardi euroa työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin. Kasvupalvelulaissa pitäisi jatkaa alueellisia kuntapohjaisia työllisyyskokeiluja ja sisällyttää niiden jatko osaksi kasvupalveluiden allianssimallia.

Keskeiset ongelmat

Kuten edellä esitetty osoittaa, on monia syitä arvioida kasvupalvelu-uudistusta uudestaan. Muutoinkin olisi viisasta, että katsottaisiin ensin, mihin muotoon sote- ja maakuntauudistus asettuu, ja arvioitaisiin vasta sen jälkeen kasvupalveluratkaisuja ja korjattaisiin selviä valuvikoja.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp
Eriävä mielipide 1

- Kasvupalvelulakiuudistus tulisi nivoa myöhemmin esitettäviin sisältölakeihin, kuten rahoitusta koskevan lainsäädännön kanssa yhtä aikaa toteutettavaksi. Muutoin on vaikea hahmottaa toisiinsa liittyvien lakien muodostamaa kokonaisuutta. Kasvupalvelu-uudistus voitaisiin hyvin toteuttaa sote-uudistuksen jälkeen.
- Toimivia palveluja ei pidä purkaa. Monialaisia TYP-palveluja ja toimivia työllisyyskokeiluja ei tule lakkauttaa, vaan vahvistaa ja sopeuttaa uusiin olosuhteisiin.
- Tilaajan ja tuottajan erottaminen on vanhanaikainen tapa järjestää palveluja. Parempi vaihtoehto on rakentaa strateginen kumppanuus, jossa julkisen toimijan johdolla luodaan ja tuotetaan palveluja sekä parannetaan kolmannen sektorin toimijoiden edellytyksiä välityömarkkinoilla.
- Kunnalla tulee olla mahdollisuus ilman toimintojen yhtiöittämistä toimia työllisyyspalveluiden koordinoijana, tuottajana ja vastuuviranomaisena.
- Työllisyyspalveluiden rahoitus tulisi varmistaa, mikäli tehtävät siirtyvät maakunnille. Nyt kasvupalveluiden rahoitus aiotaan siirtää maakunnille yleiskatteellisena rahoituksena, eikä ole takeita siitä, että rahat menevät tarkoitettuun kohteeseen. Maakunnilla tulee olemaan kova paine käyttää kasvupalvelumäärärahat sote-palveluihin, kun rahoitus on tiukkaa eikä sitä ole korvamerkitty.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon mietinnössään.

Helsingissä 17.5.2018

Lauri Ihalainen sd
Laura Huhtasaari ps
Johanna Ojala-Niemelä sd
Hanna Sarkkinen vas
Ville Skinnari sd

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Esityksen tarkoitus on siirtää yritysten kasvupalvelut sekä työntekijöiden työllisyyspalvelut uusien perustettavien maakuntien vastuulle. Tavoitteena on parantaa palveluiden vaikuttavuutta sekä lisätä asiakkaan valinnanvapautta erilaisten palveluntuottajien suhteen. Mukaan työllisyys- ja kasvupalveluiden tuottamiseen otetaan enenevässä määrin yksityisiä yrityksiä, joiden välisen kilpailun kautta haetaan tehokkuutta ja kustannussäästöjä.

Työllisyys- ja kasvupalveluiden vaikuttavuudessa on kehitettävää, ja palveluiden uudistaminen on kannatettava tavoite. Käsillä olevassa esityksessä on kuitenkin riskejä, jotka liittyvät palveluiden riittävään rahoitukseen, palvelukokonaisuuksien pirstaloitumiseen ja erityisesti vaikeasti työllistyvien ja pitkäaikaistyöttömien palveluiden turvaamiseen.

Vastaavaa uudistusta, jossa työllisyyden ja yritysten alueellisten palveluiden hoidosta vastaavat laajalti yksityiset yritykset, ei ole tehty missään Suomeen vertailukelpoisessa maassa. Kansainvälisiä kokemuksia ei juuri ole, joten niistä ei tässä uudistuksessa voi ottaa oppia. Vihreä eduskuntaryhmä esittääkin, että uudistus tulisi tehdä osissa, alueellisten kokeilujen kautta, joiden oppeja voitaisiin hyödyntää ja uudistusta tämän jälkeen laajentaa.

Työllisyys- ja kasvupalveluiden rahoitus maakunnille tulee valtiolta ja on yleiskatteellista. Sitä ei siis ole määrätty erikseen suunnattavaksi näihin palveluihin. Suuri osa palveluista on vapaaehtoisia ja harkinnanvaraisia. Riskinä on, että näistä maakunnan elinvoiman kannalta välttämättömistä palveluista leikataan ensimmäisenä, jos maakunnan varat eivät riitä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen.

Maakuntien rahoitusasema muodostuu väistämättä toisistaan eroavaksi. Näin ollen riskinä on, että yrittäjien ja työnhakijoiden yhdenvertaisuus kärsii, kun maakunnilla on tarjolla hyvin eritasoiset palvelut rahoituksen riittävyydestä riippuen. Myös yksityisten yritysten, jotka näitä palveluita tarjoavat, määrä vaihtelee eri maakunnissa.

Esityksen mukaan maakunnat eivät voi hankkia palveluita myöskään kunnilta tai tuottaa niitä yhteistyössä kuntien kanssa, ellei kuntien palvelutoimintaa ole yhtiötetty. Monilla kunnilla on nykyisin erilaisia ja hyväksi todettuja malleja yrittäjien ja työnhakijoiden palveluiden toteuttamiseen, ja näiden tulevaisuus on uudessa maakuntamallissa kyseenalainen. Olemassa olevien toimivien toimintatapojen ja kokeilujen tulevaisuus tulisi turvata mahdollistamalla maakuntien ja kuntien yhteistyö palveluiden järjestämisessä.

Maakunnille ei esitettyssä mallissa ole luotu riittäviä kannustimia työllisyyden hoitoon. Esitetyssä ratkaisussa maakunta saa sitä enemmän rahaa, mitä enemmän siellä on työttömiä. Voi syntyä tilanne, jossa maakunnilla ei ole taloudellista kannustinta hoitaa työllisyyttä eikä kunnilla taas ole tähän keinoja.

Valiokunnan lausunto TaVL 20/2018 vp
Eriävä mielipide 2

Erityisen vaikeassa asemassa ovat vaikeasti työllistyvät ja pitkäaikaistyöttömät. Hallituksen esityksen vaikutusarvion mukaan tämän ryhmän palveluja tuottavia yrityksiä ei juurikaan ole. Yksityisillä yrityksillä ei ole kokemusta tämän ryhmän palveluiden tuottamisesta. Palveluiden tarve on usein pitkäaikainen ja tulosten saaminen epävarmaa. Henkilöt tarvitsevat myös usein monialaista palvelua, myös sosiaali- ja terveystalvveluita, työllistyäkseen.

Vaikeasti työllistyvien ja pitkäaikaistyöttömien palveluissa avainasemassa tulee olemaan asiakasohjaus. Tulisi varmistaa se, että ohjaus on selkeästi jonkun tahon vastuulla, kuten maakunnan, joka kykenee varmistamaan, että asiakkaan palvelukokonaisuus on tarkoituksenmukainen ja yksilöllisesti räätälöity. Vaarana on, että palveluiden pirstaloitumisen vuoksi millään taholla ei ole kokonaiskuvaa asiakkaan palvelukokonaisuudesta, ja tämä jää näin ollen väliinpuotoajaksi. Kasvokkainen palvelu ja riittävä määrä henkilökohtaisia tapaamisia on tärkeää erityisesti asiakkaille, joilla ei ole kykyä itse etsiä ja valita itselleen sopivat palveluntuottajat.

Palvelukokonaisuuksien osalta tärkeää on varmistaa, että eri toimijoilla on pääsy yhteiseen tietojärjestelmään ja asiakastietoon. Vihreä eduskuntaryhmä yhtyy talousvaliokunnan kantaan, jonka mukaan tulee välttää toimintojen jakoa osiin tavalla, joka johtaisi kokonaiskuvan pirstaloitumiseen. Vihreä eduskuntaryhmä katsoo talousvaliokunnan tapaan, että tähän haasteeseen voidaan vastata toimintamallien ja erityisesti tietojärjestelmien yhtenäistämällä ja yhdenmukaistamisella. Samalla on varmistettava, että ne asiakkaat, joiden kyky käyttää sähköisiä palveluita on jollain tavalla rajoittunut, saavat jatkossakin tarvitsemansa kasvokkaisen palvelun.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.5.2018

Antero Vartia vihr