

Vantaan kaupungin lausunto: Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

TAUSTATIEDOT

1) * Vastaajatahon virallinen nimi

Vantaan kaupunki

2) * Vastaajataho

- ☒ kunta
- ☐ maakunnan liitto
- ☐ muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin
- ☐ julkisomisteinen yhtiö
- ☐ ministeriö
- ☐ ELY-keskus
- ☐ TE-toimisto
- ☐ aluehallintovirasto (AVI)
- ☐ muu valtion viranomainen
- ☐ järjestö
- ☐ joku muu, mikä

3) * Vastaajatahon vastuuhenkilön sähköpostiosoite

kari.nenonen@vantaa.fi

4) Vastauksen kirjanneen henkilön sähköpostiosoite (jos eri henkilö kuin edellä)

jenni.bjorksten@vantaa.fi

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset (HE, luku 3)

5) Ovatko esityksen tavoitteet oikein asetettuja?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☒ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

6) Mahdollinen sanallinen perustelu

Esityksen tavoitteet, kuten alueiden kasvu ja elinvoimaisuus, alueellisten erityispiirteiden huomioiminen, työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen ja palveluiden parempi vastaavuus asiakkaiden tarpeisiin ovat pääosin oikein asetettuja. Tavoitteet ja keinot on kuitenkin erotettava nykyistä selkeämmin toisistaan. Ehdotuksessa sekoittuvat tavoitteet ja niiden toteuttamisen välineet. Välineitä ovat muun muassa monituottajamalli, yksityisen palvelutuotannon hyödyntäminen ja maakuntahallinto.

Maakunta- ja soteuudistuksen keskeisenä tavoitteena on siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu maakunnille ja vahvistaa sekä terävöittää kunnan roolia elinvoiman kehittäjänä. Ehdotuksen mukaan kunta ei kuitenkaan voisi jatkossa toimia palvelujen tuottajana kasvupalvelulaissa tarkoitetuissa tehtävissä. Kunnan roolia elinvoiman turvaajana ja kehittäjänä ei voi täysin erottaa nyt maakunnille siirrettävistä kasvupalvelutehtävistä. Maakunnan skaalaeduilla voidaan tuoda vain rajallisesti lisäarvoa paikallisen elinkeinopolitiikan toteuttamiseen, sillä yksittäisen yrittäjän, työnhakijan tai alueellisen sijoittuvan elinkeinonharjoittajan palvelutarpeet edellyttävät paikallisia toimenpiteitä kuntatasolla. Kunnalla on nykyisin yleisen toimialansa puitteissa mahdollisuus edistää alueellaan elinkeinoja ja edistää työllisyyttä, vahvistaa alueensa elinvoimaa ja tehdä asukkaidensa hyvinvointia edistäviä toimia. Uusien elinvoimakuntien vaikuttava toiminta edellyttää uskottavaa resursointia sekä paikallisiin vahvuuksiin ja älykkääseen erikoistumiseen panostavaa organisaatiota ja toimintaa.

Lakiesityksen mukaan tavoitteena on sekä selkeämpi ja yksinkertaisempi järjestelmä että kasvupalveluiden tuotantorakenteen monipuolistaminen markkinoita ja monituottajamallia hyödyntämällä. Esityksessä on kuitenkin päädytty järjestelmän selkeyden ja yksinkertaisuuden sijaan korostamaan markkinaehtoisuutta ja siten tuotantorakenteen hajauttamista markkinoille. Palveluiden saannin turvaamisen, palveluiden kustannustehokkuuden ja järjestelmän toimivuuden tulee olla tavoitteina ensisijaisia palveluiden tuotantotapaan nähden.

Uudenmaan aluetta koskevan erillisratkaisun tarkoituksena on mahdollistaa kuntien ja maakunnan voimavarojen yhteensovittaminen kasvupalvelu- ja elinvoimatehtävissä Uudenmaan taloudellisen ja toiminnallisen kansantaloudellisen merkityksen hyödyntämiseksi tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Pääkaupunkiseudun, Uudenmaan ja koko Suomen kannalta on tärkeää, että pääkaupunkiseudun ja Uudenmaan erityinen asema maan kasvun kannalta tunnustetaan. Pääkaupunkiseudun ja Uudenmaan erillisratkaisun mahdollistaminen on ehdotuksessa myönteistä.

Alueellisten erityispiirteiden huomioiminen ja pyrkimys synnyttää kasvupalveluihin yhden toimijan malli ovat oikeita lähtökohtia. Myös rahoitusmekanismi, jossa kuntayhtymän rahoitus tulee suoraan valtiolta Uudenmaan maakunnan sijaan, on perusteltu ja kannatettava. Osa lakiluonnoksen keskeisistä kirjauksista ei kuitenkaan ole mahdollistavia. Luonnos on ongelmallinen edustuksellisuuden näkökulmasta. Pakkoyhtiöittäminen merkitsee kielteisiä kannustimia kuntien voimavarojen yhteensovittamiselle.

Elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta uudistuksen tavoitteet ovat monessa mielessä myönteisiä. Valtion nykyisten kasvupalveluiden muodostama kokonaisuus on palveluiden käyttäjien, pääasiassa asiakasyritysten ja työttömien työnhakijoiden, näkökulmasta sekava. Valtion erillisten hajanaisten työllisyys- ja yrityspalveluiden kokoaminen uudeksi ja vaikuttavammaksi kasvupalvelut-kokonaisuudeksi on järkevää. Samoin yritys- ja TE-palveluita sekä aluekehitysjärjestelmää ohjaavan monipolvisen normiston karsiminen ja uusiksi kirjoittaminen sekä tavoite hyödyntää markkinoita julkisen palvelutuotannon rinnalla on myönteinen tavoite erityisesti yritysneuvontaan liittyvissä palveluissa.

Luonnos ei tunnista kunnan tämänhetkistä roolia työllisyyden, elinkeinopolitiikan tai kotouttamisen toteuttajana riittävästi. Erityisesti suuret kaupungit ja kaupunkiseudut ovat aktiivisia toimijoita. Kunnan rooli pitkäaikaistyöttömien aktivoinnissa on tällä hetkellä merkittävä. Lakiesityksessä kunnalle ei näyttäisi jäävän käytännössä mitään roolia. Jos muutos toteutetaan nopeasti, heikossa ja haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevat sekä pitkäaikaistyöttömät uhkaavat jäädä väliinputoajiksi.

7) Tukevatko keskeiset ehdotukset esityksen tavoitteita?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin

- ☒ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

8) Mahdollinen sanallinen perustelu

Monituottajamalli ilman julkista palvelutuotantoa ei kykene turvaamaan tavoitteiden toteutumista.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle ja niitä hoidetaan esityksen mukaan maakunnan tai Uudellamaalla kuntayhtymän viranomaistehtävinä. Esityksessä tulisi määritellä miltä osin yksityisille toimijoille siirtyvät tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joita hoitaviin yksityisiin tuottajiin sovelletaan hallintolakia ja miten oikeusturva turvataan tehtävien siirtyessä viranomaisilta yksityisille toimijoille.

Tehtävien jakautuessa maakunnalle ja kunnille tehtävien yhteensovittaminen on haastavaa. On sovittava yhteen lakisääteiset tehtävät ja kuntien yleiseen toimialaan kuuluvat, niiden itse rahoittamansa tehtävät. Kunnan itsemääräämisoikeuteen kuuluu oikeus hoitaa tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa tehtäviä, jotka edistävät kunnan elinvoimaa. Kuntaperusteiseen malliin perustuvassa Uudenmaan maakunnan ratkaisussa yhteensovittamiseen on paremmat mahdollisuudet.

Työllisyyspalveluiden osalta ehdotusta on vielä huomattavasti täsmennettävä erityisesti kotoutumiseen sekä pitkäaikaistyöttömien palveluihin liittyvissä kysymyksissä. Tavoitteet ovat hyviä ja kannatettavia, joskin erittäin laaja-alaisia ja ylätasolle jääviä. Ehdotuksesta ei avaudu, miten tavoitteisiin tullaan konkreettisesti pääsemään. Etenkin palvelujen sisältö, palveluketju ja koordinoituvastuu jäävät epäselviksi tässä lakiehdotuksessa.

Viranomaisten uudet roolit ja yhteistyön edellytysten luominen ovat keskeisiä keinoja tavoitteiden saavuttamisessa.

9) Voita isiinko esityksen tavoitteet saavuttaa muilla keinoin?

- ☒ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

10) Mahdollinen sanallinen perustelu

Kasvupalvelut voitaisiin järjestää suurten kaupunkien tai kaupunkiseudun osalta kuntavetoisesti. Palveluiden kokoamiseen tähtäävät skaala- ja yhteistyöedut olisi voitu saavuttaa kaupunkien tai seutukuntien toimintaa kehittämällä, mutta ilman erillistä maakuntahallintoa.

11) Muut vapaamuotoiset huomiot HE:n lukuun 3

Esityksen vaikutukset (HE, luku 4)

12) Ovatko esityksen vaikutukset tunnistettu riittävällä tasolla?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☒ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

13) Mahdollinen sanallinen perustelu

Lähinnä yritysneuvontaa ja kehittämistehtäviä tuottavien, usein yhteisesti omistettujen elinkeinoyhtiöiden tai vastaavien toimijoiden rooli ja asema muodostuu epäselväksi.

Suurimmat tuloksellisuuden kehittymisodotukset liittyvät TE-toimistojen hoitaman työnvälityksen avaamiseen markkinoille. Muiden palvelujen osuus on vähäisempi. Maakuntien väliset erot ovat kuitenkin hyvin suuret. Uudistusta tehdään rahoituksen supistuessa ja jo nykyisin asiakkaat jäävät osin palvelutta eli ovat niin sanotussa passiivisessa työttömyydessä. Tätä ongelmaa ei korjata ehdotetuilla keinoilla.

Kasvupalvelujen jakokriteereissä on otettava huomioon muiden uudistusten ja velvoitteiden vaikutukset kustannuksiin. Esimerkiksi maahanmuuttajien tarvitsemat kieli-, rekrytointi- ja osaamiskoulutusten kustannukset ovat korkeammat ja

tulee huomioida jakokriteereissä.

Markkinoiden avaamisen taloudellisia ja toiminnallisia vaikutuksia on ilmeisen vaikea arvioida siksi, että tietopohjaa on vähän. Samanaikaisesti tapahtuvan suuren hallinnollisen uudistuksen ja laajan valinnanvapauteen perustuvan mallin yhdistämisen pitkän tähtäimen vaikutuksia on vaikea arvioida.

14) Muut vapaamuotoiset huomiot HE:n lukuun 4

Asian valmistelu (HE, luku 5)

15) Vapaamuotoiset huomiot

Valmistelussa on myönteisellä tavalla huomioitu pääkaupunkiseudun ominaispiirteet valmistelemalla Uudellamaalla erillisratkaisu, joka mahdollistaa kuntapohjaisen toimintamallin.

KOMMENTIT LAKILUONNOKSEEN

Luku 1 Yleiset säännökset (1-5 §)

16) Vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 1

Laissa säädettäisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluiden järjestämisestä. Luonnoksessa kasvupalvelulle ei ole kuitenkaan annettu yksiselitteistä sisältöä, vaan palvelujen sisältö määrittyy ehdotuksen mukaan kutakin toimijaa koskevassa erillislainsäädännössä taikka tulosohjauksen tai omistajaohjauksen yhteydessä. Ehdotuksessa jääkin väistämättä jossain määrin epäselväksi, mitä konkreettisia palveluita laki tulisi koskemaan. Järjestämislain tulisi olla arvioitavana yhtä aikaa erillislakien, kuten työllisyys- ja kotouttamislakien kanssa.

Maakunnan tulisi ehdotuksen mukaan järjestäjänä ensisijaisesti pyrkiä löytämään useampia palveluntuottajia ja mahdollistamaan asiakkaille valinta näiden välillä. Järjestämisen ja tuottamisen jyrkkä erottaminen johtaa siihen, että järjestämistehtävän keskeiseksi sisällöksi jää markkinoiden luominen ja kilpailun synnyttäminen. Tavoitteiden ja keinojen sekoittuminen keskenään johtaa tilanteeseen, jossa järjestäjän huomio ja ajan mittaan myös asiantuntemus on markkinoiden toiminnassa itse kasvupalvelujen sijaan.

Ehdotus ei huomioi kuntien elinvoimatehtävää ja kunnille jäävää elinkeinojen kehittämistehtävää.

Palvelujen kielestä ja tulkkauksesta on säädetty asianmukaisesti. Myös palvelujen rahoituksessa tulee huomioida erityisesti maahanmuuttajien palvelujen korkeammat kustannukset.

17) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 1

Luku 2 Alueiden kehittäminen (6-12 §)

18) Säädetäänkö laissa riittävän selkeästi aluekehittämisen vastuista (7 §)?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☒ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

19) Mahdollinen sanallinen perustelu

Uudellamaalla aluekehittämistehtävistä vastaisi maakunta ja kasvupalveluiden järjestämisestä kuntayhtymä. Monet esityksen kuudennessa pykälässä luetelluista aluekehittämisen tehtävistä, kuten kilpailukyvyyn ja taloudellisen kasvun vahvistaminen sekä kestävä työllisyyden edistäminen, ovat kasvupalveluiden järjestämisen keskeisimpiä tavoitteita. Hallinnollisesti kevyempi ja selkeämpi ratkaisu olisi Uudellamaalla ollut kaikkein selvimmin kasvupalveluihin kytkettyjen aluekehitystehtävien siirtäminen kasvupalveluiden järjestäjän vastuulle.

Uudistuksessa tulee huomioida maakuntien erilaiset lähtökohdat ja suurten kaupunkien sekä kaupunkiseutujen

merkitys Suomen kilpailukyvyille ja suomalaisten hyvinvoinnille. Uudistuksen valmistelussa on sivuutettu suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen asema ja edelleen kasvava merkitys elinvoiman, talouskasvun ja työllisyyden vetureina.

Elinkeinopolitiikan ja aluekehittämisen vahvistamisessa kaupunkiseutujen ja ministeriöiden suora sopimuskumppanuus on keskeinen väline. Suoran neuvottelumenettelyn toimivuus on varmistettava myös jatkossa. Suurten kaupunkien omien toimien ja verkostojen rooli sekä suora sopiminen valtion kanssa tulee huomioida esityksessä selkeämmin. Sopimusten sisällön määrittely laissa ehdotuksen mukaisesti on ongelmallista. Sisältö tulisi jättää osapuolten sovittavaksi. Maakuntaohjelma ei aiemmin ole rajoittanut sopimusten sisältöä.

Uudenmaan kuntayhtymä tulisi mainita erikseen yhteistyötahona ehdotuksen 7 §:n kolmannessa ja viidennessä momentissa, joissa säädetään alueiden kehittämisen vastuusta.

20) Säädetäänkö laissa riittävän selkeästi aluekehittämisen järjestelmästä, rakennerahastojen hallinnoinnista ja aluekehittämiseen liittyvästä yhteistyöstä (8, 9,10,11 ja 32 §)?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☒ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

21) Mahdollinen sanallinen perustelu

Lakiesityksessä tulisi tuoda selkeämmin esiin suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen ja niiden omien toimien ja verkostojen roolia ja suoraa sopimista valtion kanssa aluekehitykseen liittyen. Käytännössä suuret kaupungit ja kaupunkiseudut ovat tehneet kasvu- ja muut aluekehittämisen sopimukset suoraan valtion kanssa ja on ongelmallista, että maakuntaohjelma määrittää sopimusten sisältöä lakiluonnoksen 11 § mukaan. Tähän mennessä kasvusopimusten sisältö on käytännössä ollut vuorovaikutteinen maakuntaohjelman kanssa eikä maakuntaohjelma ole suoraan rajoittanut tai ohjannut sopimusten sisältöä.

22) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 2

23) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 2

Ehdotuksen 8 §:n 5 momentissa nimettäisiin välittävät toimielimet, joita olisivat maakunnat, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Innovaatiorahoituskeskus Tekes. Tähän tulee lisätä Uudenmaan erillisratkaisun myötä syntyvä kuntayhtymä.

Luku 3 Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen (13-20 §)

24) Säädetäänkö laissa riittävän selkeästi maakunnan vastuusta ja järjestämistehtävistä?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☒ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

25) Mahdollinen sanallinen perustelu

Kaupungeilla on tällä hetkellä merkittävä rooli kasvupalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Kunnan tehtävänä on kehittää elinvoimaa alueellaan ja edistää asukkaidensa hyvinvointia. Tämä tulevaisuudessakin kunnalle kuuluva tehtävä on huomioitava säädettäessä maakunnan ja kunnan tehtäväjaosta. Tehtäväjaon on oltava paitsi selvä, myös tarkoituksenmukainen ja toimiva.

Asiakkaiden palvelutarpeen arviointi on säädettävä ensisijaisesti maakunnan viranomaistehtäväksi, koska arvioinnissa käytännössä päätetään asiakkaan saamista palveluista ja asiakkaan oikeudesta eri palvelukokonaisuuksiin. Palvelutarvearviointi sisältää näin ollen viranomaisvallan käyttöä. Toteutusta viranomaistehtävänä puoltaa myös se, että

palvelutarpeen arviointi on lakiluonnosten mukaan kytköksissä työnhaun voimassaoloon ja siten henkilön toimeentuloon.

Maakunnan oman tuotannon ja julkisten toimijoiden sidosyksikköjen hyödyntämisen kieltäminen ja oman tuotannon salliminen ainoastaan markkinapuutetilanteessa pakkoyhtiöittämisellä rajaa ulos kaksi mahdollista tapaa tuottaa palvelut ja vähentää saatavilla olevien palveluiden monipuolisuutta. Laajasti ajatellen yhden tuotantotavan poissulkeminen rajoittaa kilpailun ehtoja ja siten tehokkuutta sekä järjestämisvastuullisen toimijan omaa valinnanvapautta ja autonomiaa. Palveluntuottajien lisäksi myös erilaisten tuotantotapojen tulee voida kilpailla keskenään tehokkuudessa ja palveluiden vaikuttavuudessa.

Koska maakunta on vastuussa tarjottavista palveluista ja resurssien riittävydestä, on markkinapuutetilanne määritettävä kasvupalvelulaissa tarkemmin. Samoin tulee määritellä myös keinot siihen, kuinka maakunta varmistaa palveluntuottajien riittävät resurssit ja kuinka toimitaan tilanteessa, jossa yksityinen palveluntuottaja ei pysty tuottamaan siltä tilattuja palveluja esimerkiksi mahdollisessa konkurssi- tai sopimusrikkomustilanteessa.

Maahanmuuttajaryhmän palveluiden suunnittelussa tulisi huomioida erityisesti ryhmän heterogeenisyys. Työttömänä työnhakijana olevaa maahanmuuttajaa tulisi tukea työllistymisen ohella myös riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon sekä muiden yhteiskunnassa tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa sekä mahdollisuuksissa osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Maakunnan ja kunnan välinen työnjako ei tästä lakiesityksestä selviä.

Ehdotus on osin keskeneräinen. Esimerkiksi 15 b § valtion ja maakunnan vastuusta työllisyydestä täydentyy ehdotuksen mukaan myöhemmin. Kuitenkin kysymys on erittäin keskeinen sekä maakunnan että Uudenmaan kuntayhtymän kannalta. Ehdotuksen mukaan myöhemmin säädettäisiin vastuusta tapauksissa, joissa työttömyysaste poikkeaa liiaksi maakunnan työssäkäyntialueiden kesken. Lisäksi erikseen säädettäisiin valtion toimenpiteistä, jos tavoite ei täyty. Mahdollinen sääntely ei vaikuta kannustavalta.

Jatkovalmistelussa on huomioitava, että Uudenmaan alueella valvonta kohdistuisi kunnallisen itsehallinnon suojan piiriin kuuluvaan kuntayhtymään, jolloin sekä velvoitteita että valvontaa ja seuraamuksia koskevien säännösten täytyy olla riittävän tarkkoja ja lakitasoisia.

Ehdotuksen mukaan maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu kasvupalvelujen yhteensovittamisesta palvelukokonaisuuksiksi sekä toiminnan yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Miten sovitetaan yhteen maakunnan lakisääteiset ja kunnan osittain ei-lakisääteiset palvelut? Kunta voi ja saa tarjota ei-lakisääteisiä tehtäviä, jos se katsoo niiden edistävän kunnan elinvoimaa.

Koska kunnalle ei ehdotuksen mukaan tulisi jäämään velvoitteita työllisyyden hoitamiseksi, myös työmarkkinatuen rahoitusosuus tulee siirtää pois kuntien vastuulta. TYP toimintamallin tulee kuulua maakunnan tai Uudenmaan kuntayhtymän järjestämistehtäviin.

Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän rahoituksessa tulee huomioida myös vieraskielisten osuus.

26) Tulisiko lailla säätää, mitkä palvelut maakunnan tulee minimissään järjestää?

- ☒ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

27) Mahdollinen sanallinen perustelu

Maakunnalla ei ole maakuntakiehdotuksen mukaan yleistä toimialaa, joten sen tehtävistä tulee aina säätää laissa.

Uudenmaan maakunnan osalta erilliskäytäntö tarkoittaa sitä, että kuntayhtymän tehtävistä ja rahoituksesta säädettäessä on huomioitava perustuslain kunnallisen itsehallinnon suoja. Kunnan ja kuntayhtymän tehtävistä tulee säätää laissa ja tehtäviä annettaessa niihin tulee rahoitusperiaatteen mukaisesti myös osoittaa rahoitus. Kuntayhtymän tulee voida itsenäisesti päättää miten se palvelut järjestää. Vastaavalla tavalla myös maakunnan tosiasiallista itsenäisyyttä on syytä arvioida ehdotuksessa kriittisesti.

Tehtävistä säädettäessä on syytä pysyä yleisellä tasolla, jotta järjestämisvastuussa olevalla taholla on käytännön mahdollisuus toimia paikallisesti parhaalla tavalla. Yksityiskohtainen sääntely jäykistää järjestelmää. Esimerkiksi Uudenmaan kuntayhtymän osalta tehtävistä määrätään tarkemmin perussopimuksessa kuntayhtymää perustettaessa.

28) Onko lakiluonnoksessa tuotu tarpeeksi selkeästi esiin mahdollisten valtakunnallisten palvelukeskustehtävien (toimitila- ja kiinteistö, talous- ja henkilöstö sekä ICT-tehtävät) suhde maakuntien kasvupalvelutehtäviin?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☒ ei
- ☐ ei kantaa

29) Mahdollinen sanallinen perustelu

Uudenmaan kuntayhtymällä tulee olla mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta käyttää maakuntien palvelukeskusten palveluja.

30) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 3

31) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 3

Luku 4 Kasvupalvelujen tuottaminen (21-24 §)

32) Onko monituottajamalliin pohjautuva ratkaisu tarkoituksenmukainen, jotta kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteet saavutetaan?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☒ ei
- ☐ ei kantaa

33) Mahdollinen sanallinen perustelu

Mallin kutsuminen monituottajamalliksi on kyseenalaista, koska siinä rajataan tuotantotapoja asettamalla julkisen toimijan oma tuotanto viimesijaiseen asemaan ja velvoittamalla toiminnan yhtiöittämiseen.

Julkisen sektorin intressissä on kehittää ja tarjota palveluita on yrityksiä laajempi. Julkisen sektorin oman tuotannon rajaaminen estää myös erilaisten monituottajamallien käytön palveluiden kehittämisessä. Palvelutuotannon kehittämiseen tarvitaan sekä yksityisen että julkisen sektorin osaamista ja panoksia. Lain tavoitteet eivät tule toteumaan, jos julkinen palvelutuotanto kielletään. Lakiehdotuksen monituottajamallista puuttuu kokonaan kuntien julkinen palveluntuotanto, jota ei saa rajata ulkopuolelle. Julkisen palvelutuotannon lisääminen monituottajamalliin olisi tarkoituksenmukaista. Lain vaikutusarviointien mukaan ehdotettu malli voi lisätä tarjontaa osassa maata, mutta vaikuttavuutta mallin ei arvioida parantavan.

Ehdotuksessa markkinapuutteen kuvaus on yksinkertaistettu eikä anna riittävää ohjetta markkinapuutteen tunnistamiseksi vaihtelevissa tilanteissa. Käytännössä markkinapuutetilanteet voivat olla hyvin moninaisia ja käytännön tunnistaminen on vaikeaa. Markkinatilanteen jatkuva tarkkailu ja markkinoiden arviointi johtavat vaikutusarvioidenkin mukaan resurssien kohdistamiseen hallintoon.

Työ- ja elinkeinoministeriön tuottamat raportit ja julkaisut (mm. Oosi) eivät tue ehdotuksen olettamusta markkinoiden syntyisestä tasaisesti ja laaja- alaisesti jokaiselle kohderyhmälle, kuten nuorille, maahanmuuttajille, vaikeasti työllistettäville ja kouluttamattomille.

Riittävä siirtymäaika monituottajamallin käyttöön ottamiselle on välttämätön. Esimerkiksi tietojärjestelmien päivittäminen ja uudistaminen edellyttävät riittävää siirtymäaikaa. Uudistus on osa maakunta- ja sote-uudistusta, jossa eri hallinnonaloilla toteutetaan erittäin suuria uudistuksia hyvin lyhyessä aikataulussa. Erilaisten tietojärjestelmien ja digitaalisten palvelujen uudistaminen yhtäaikaaisesti tässä laajuudessa johtaa todennäköisesti markkinoilla väliaikaiseen resurssien niukkuuteen ja hintojen nousuun.

34) Säädetäänkö laissa tarpeeksi selkeästi kasvupalvelun tuottajien velvoitteista (huomioiden myös 35 § Hallintomenettely ja julkisuus)?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☒ ei

☐ ei kantaa

35) Mahdollinen sanallinen perustelu

Lakiehdotuksessa kuvataan kasvupalvelujen tuottajien velvoitteita suhteessa viranomaisiin kuten maakuntaan ja kuntayhtymään, mutta kovin vähän suhteesta asiakkaaseen. Ehdotus ei ota kantaa kysymykseen, mitkä ovat tuottajan velvollisuudet esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakas haluaa vaihtaa palveluntuottajaa.

Kasvupalvelujen tuottajien velvoitteista säädetään ehdotuksen lisäksi erikseen valmisteltavassa erillislainsäädännössä. Tuottajien velvollisuuksien kokonaisuus ei ole vielä arvioitavissa.

Kasvupalveluissa ja etenkin työllistymistä edistävissä palveluissa käsitellään henkilötietoja. Osittain arkaluontoisenkin tiedon keräämisestä, luovuttamisesta ja käyttämisestä palveluntuottajien toimesta, tuottajien välillä tai järjestäjän ja tuottajan välillä ei ehdotuksessa ole säädetty. Suunniteltu toimintamalli edellyttäisi kuitenkin tietojen siirtoa eri toimijoiden välillä. Vuonna 2018 kansallisesti voimaan saatettava tietosuojadirektiivi edellyttää entistä tiukempia vaatimuksia ja myös tuntuja taloudellisia sanktioita henkilötietojen käsittelylle. Henkilötietojen hyödyntämiseen liiketoiminnassa ei ole nyt lausuttavana olevassa ehdotuksessa kiinnitetty huomiota.

36) Mahdollistaako laki riittävällä tavalla asiakkaan valinnanvapauden toteutumisen?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☐ ei
- ☒ ei kantaa

37) Mahdollinen sanallinen perustelu

Valinnanvapaus on määritelty lakiluonnoksessa koskemaan tilanteita, joissa samaa palvelua tuottaa useampi palveluntuottaja. Lakiluonnos ei ota tätä laajemmin kantaa valinnanvapauteen tai siihen, kuinka maakunta kilpailuttaa palvelut ja kuinka ne ryhmitellään asiakkaan saataville tai kuka arvioi palvelutarpeen ja asiakkaan oikeuden palveluihin. Nämä kaikki ovat keskeinen osa valinnanvapauteen liittyviä muuttujia.

Valinnanvapaus on myönteinen asia, mutta käytännössä valinnanvapauden taso määrittyy vasta kilpailutusten ja paikallisen tarjonnan kautta. Siten valinnanvapaus voi jäädä mallissa valtakunnallisesti vähäiseksi. Valinnanvapautta merkittävämmäksi muodostuvat asiakkaan kannalta palveluiden sisältö, riittävyys, laatu ja monipuolisuus.

Lakiluonnoksessa ja julkaistuissa sisältölakien raakaversioissa ei myöskään oteta kantaa tilanteisiin, joissa henkilöasiakas kieltäytyy palveluntuottajan tarkoituksenmukaisena pitämästä, laajempaan palveluketjuun tai palvelukokonaisuuteen kuuluvasta palvelusta vedoten valinnanvapauteen. Esityksessä ei täsmennetä sitä, mikä on yksittäisen palveluntuottajan mahdollisuus ketjuttaa palveluita ja miten, missä vaiheessa ja millä perustein asiakkaalla on oikeus valinnanvapauteen vedoten vaihtaa palveluntuottajaa tai olla vastaanottamatta palvelua. Palveluntuottajan vapaus räätälöidä palveluketjut ja asiakkaan vapaus valita palvelunsa ovat osittain ristiriidassa. Asiakkaan valinnanvapautta ei myöskään ole arvioitu riittävästi suhteessa lain 17 §:n palvelutarveharkintaan, kasvupalveluiden velvoittavuuteen ja moitittavasta menettelystä asiakkaalle aiheutuviin sanktioihin.

Ehdotuksesta ei käy ilmi miten toimitaan palveluja yhteen sovitettaessa niiden palvelujen osalta, jotka eivät kuuluisi valinnanvapauden piiriin. Heikossa työmarkkina-asemassa olevalla asiakkaalla ei välttämättä ole tosiasiallista kykyä valita palveluntuottajien palveluista itselleen parhaita palveluja.

38) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 4

39) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 4

[Luku 5 Palvelujen monimuotoisuus ja yhteiset järjestelmät \(25-28 §\)](#)

40) Vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 5

Tavoitetta valtakunnallisia kasvupalveluita tukevista järjestelmistä sekä niiden yhteensovittamisesta maakunnallisten kasvupalveluiden välillä voi pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, vaikkakin ehdotus jää tulkinvaraiseksi.

Järjestelmien määrittely, kilpailutus, integraatio, hankinta ja toteutus eivät tule onnistumaan suunnitellussa aikataulussa.

41) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 5

Luku 6 Erinäiset säännökset (26-37 §)

42) Tukevatko alueiden kehittämisen keskustelut valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden yhteensovittamista ja alueiden ja valtion yhteistyötä?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☒ ei
- ☐ ei kantaa

43) Mahdollinen sanallinen perustelu

Toiminnan täytyy perustua mitattaviin tulostavoitteisiin ja tavoitteisiin liittyä aina myös kirjallinen sopimusmenettely. "Alueiden kehittämisen keskustelujen" rooli ohjauksessa jää epäselväksi.

Järjestelmien tulisi olla valmiita ennen vuotta 2019, jotta lakiehdotuksen mukainen toiminta voisi alkaa. Aikataulu ei vaikuta realistiselta.

44) Ohjaavatko kasvupalvelujen valtakunnalliset tavoitteet riittävästi kasvupalveluiden tuottamista maakunnissa?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☐ ei
- ☒ ei kantaa

45) Mahdollinen sanallinen perustelu

Valtioneuvostolla on oikeus määritellä tavoitteita palvelujen saatavuudelle, linjauksia yhteisistä järjestelmistä ja tuotantotapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista. Uudenmaan maakunnan alueella maakunnan sijasta tehtävät järjestää kuntayhtymä. Ohjausmallissa on huomioitava, että kuntayhtymän itsehallinnollinen asema poikkeaa maakunnan asemasta.

46) Onko kasvupalvelutoimijoiden ohjaus- ja valvontaroolit tarpeeksi selkeästi kuvattu, kun otetaan huomioon 20 §:n omavalvonta?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☒ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

47) Mahdollinen sanallinen perustelu

Järjestelmän on oltava vaikuttava ja tuotettava hyötyä loppukäyttäjälle. Tulosten saaminen edellyttää johtamisen välineitä ja mahdollisuuksia puuttua toimintaan. Omavalvonta ei ole riittävä.

48) Ovatko keskitetysti hoidettavat tehtävät tunnistettu kattavasti?

- ☒ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

49) Mahdollinen sanallinen perustelu

50) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 6

51) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 6

Luku 7 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (38-44 §)

52) Uskotteko, että alueellanne esiintyy kasvupalveluiden osalta markkinapuutetta vuonna 2019?

- ☐ kyllä
- ☒ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☐ ei
- ☐ ei kantaa

53) Mahdollinen sanallinen perustelu

Markkinapuutteita tulee olemaan myös Uudellamaalla. Yksityisen tuotannon kapasiteetti ei riitä palvelemaan alueen työttömien määrää. Merkittävimpiä puutteita esiintyy vaikeasti työllistyvien palveluissa ja monialaisissa erityispalveluissa.

54) Onko markkinapuutteen toteaminen kuvattu riittävällä tavalla lakiesityksessä?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☒ ei
- ☐ ei kantaa

55) Mahdollinen sanallinen perustelu

Markkinapuute on esityksessä kuvattu tilanteena, jossa tuottajia on vain yksi tai ei lainkaan. Oletamus on jyrkkä ja se ei vastaa todellisuutta. Markkinapuutteita voi olla eritasoisia ja niillä voi olla erilaisia seurauksia. Esityksessä ei ole arvioitu esimerkiksi tilannetta, jossa yksityisiä tuottajia on tarjolla useampia, mutta niiden tarjoama volyymi ei ole riittävä asiakaskunnan tarpeisiin.

Markkinapuutteen määrittämisen sijaan laissa tulisi antaa mahdollisuus julkisen sektorin omaan palvelutuotantoon ja sidosyksikköjen hyödyntämiseen kaikissa tilanteissa. Tämä turvaisi asiakkaalle palveluiden saannin sekä tukisi maakunnan itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta käyttää vähenevät resurssit mahdollisimman tehokkaasti.

56) Onko uudistuksessa otettu riittävästi huomioon henkilöstön asema?

- ☐ kyllä
- ☐ kyllä pääosin
- ☐ ei pääosin
- ☒ ei
- ☐ ei kantaa

57) Mahdollinen sanallinen perustelu

Ehdotuksen mukaan maakuntiin siirtyvään valtion henkilöstöön sovelletaan tehtävien siirron yhteydessä niin sanottuja liikkeen luovutuksen periaatteita eli työsuhte jatkuu vastaanottavassa organisaatiossa entisin ehdoin. Periaatetta ei sovellettaisi kuntien palveluksessa olevaan henkilöstöön. Laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP) säädetään valtionhallinnon, KELA:n ja kuntien yhteisestä palvelusta. Ehdotuksen mukaan TYP-palveluja vastaavat työllistymistä edistävät palvelut siirretään maakuntien tehtäväksi. Liikkeen luovutuksen periaatteen tulisi koskea myös kuntien henkilöstöä tapauksissa, joissa tehtävä siirtyy maakunnan järjestämisvastuulle.

Myös lisäeläkeoikeuden siirtyminen on syytä todeta kunnista siirtyvän henkilöstön osalta.

58) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 7

59) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 7

Kommentit lakiehdotukseen 2: Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa (luonnos saatavissa 15.3.2017 alkaen)

60) Vapaamuotoiset huomiot 2. lakiehdotukseen

61) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset 2.1 lakiehdotukseen

Lakiesitykseen tulee tehdä ensisijaisesti seuraavat muutokset:

1) Yhtymäkokousta varten ei tule asettaa ehdotuksen mukaista äänileikkuria.

Luonnoksen mukaan yhden kunnan ääniosuus yhtymäkokouksessa voi olla enintään 34 prosenttia.

Esitys on tarpeeton. Vallitsevan perustuslakivaliokunnan tulkinnan ja oikeuskäytännön mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei kuntia voida velvoittaa yhteistoimintaan, jossa yhdellä kunnalla on määräysvalta. Äänivallan kuntayhtymässä tulee määräytyä kuntien keskinäisellä sopimuksella ja vain perustuslain asettamin rajoituksin.

2) Kuntayhtymällä tulee olla mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta käyttää valtakunnallisia palvelukeskuksia

Kuntayhtymällä tulee olla mahdollisuus palvelukeskusten käyttöön, mutta myös oikeus järjestää tai tuottaa tarvitsemansa tukipalvelut vaihtoehtoisella tavalla.

3. Yhtiöittämisvelvollisuudesta tulee luopua.

Lakiluonnoksen 8 § mukaan kuntayhtymän on itse palveluita tuottaessaan *annettava palveluiden tuottaminen erillisen yhtiön hoidettavaksi tai [...] kunnallisen liikelaitoksen hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus)*. Lisäksi Uudenmaan maakunnan kasvupalveluiden tuottaja ei voi olla [...] sidosyksikkö, jonka kunta omistaa.

Kasvupalveluiden järjestämisen ja tuottamisen lähtökohtana tulee olla kuntayhtymälle järjestäjänä kuuluva itsenäinen harkintavalta. Yhtiöittämisvelvollisuus ei mahdollista joustavia, paikallisiin tarpeisiin perustuvia kumppanuuksia julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Uudenmaan kunnat käyttävät jo hankintoja osana työllisyyspalveluidensa toteutusta, ja ne suhtautuvat myönteisesti markkinoiden hyödyntämiseen nykyistä laajemmassa mittakaavassa. Velvollisuus arvioida jatkuvasti markkinapuutteita ja yhtiöittää oma tuotanto tekee kuitenkin järjestelmän raskaammaksi ja byrokraattisemmaksi kuin julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyöhön ja aidosti paikallisiin tarpeisiin perustuva monituottajamalli. Kilpailullisuuden tulee olla yksi mahdollinen väline, ei ensisijainen tavoite.

Erillisratkaisun lisäarvo syntyy mahdollisuudesta yhdistää suurten kaupunkien ja kuntayhtymän resursseja tehokkaasti. Erillisratkaisu on maakuntaratkaisun erityistilanne, jossa on maakunnallisia kasvupalveluita laajemmin otettava huomioon mallin kannattavuus jäsenkunnille. Kuntien sidosyksikköjen asemaa ei tule tiukentaa voimassa olevaan hankintalakiin verrattuna. Jos kuntaan sidosyksikköasemassa olevat yhtiöt eivät voi toimia kuntayhtymän palveluntuottajina, voi syntyä tilanne, jossa kunnan kannattaa tuottaa työllisyydenhoidon palvelut itsenäisesti tai hankkia ne sidosyksiköiltään sen sijaan, että se yhdistäisi voimavarojaan kuntayhtymän valtiosuukausina saamaan rahoitukseen. Tämä usean toimijan malli ylläpitää palveluketjujen ja asiakastietojen erillisyyttä sekä palveluiden päällekkäisyyttä nykyisellä tavalla.

4) Uusien tehtävien ottamisesta ei tule päättää kuntayhtymän perussopimuksessa

Säädös kuntien yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien ottamisesta kuntayhtymän hoidettavaksi (4 §) on epäselvä. Kuntayhtymän muista tehtävistä ei tule päättää perussopimuksessa, vaan perussopimuksessa tulee mahdollistaa uusien tehtävien ottaminen jäsenkuntien yhteisestä, erillisestä sopimuksesta. Uusien tehtävien vieminen perussopimuksen tasolle

on menettelynä tarpeettoman raskas.

5) Muut kunnat

Muiden kuin perustajakuntien osalta on syytä ottaa pykälään toteamus, että jäsenkunnaksi on oikeus liittyä ..." siten kuin perussopimuksessa on määritetty."

6) Henkilöstön asema

Ehdotuksen mukaan maakuntiin siirtyvään valtion henkilöstöön sovelletaan tehtävien siirron yhteydessä niin sanottuja liikkeen luovutuksen periaatteita eli työsuhde jatkuu vastaanottavassa organisaatiossa entisin ehdoin. Periaatetta ei sovellettaisi kuntien palveluksessa olevaan henkilöstöön. Laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP) säädetään valtionhallinnon, KELA:n ja kuntien yhteisestä palvelusta. Ehdotuksen mukaan TYP-palveluja vastaavat työllistymistä edistävät palvelut siirretään maakuntien tehtäväksi ja Uudellamaalla kuntayhtymän vastuulle. Liikkeen luovutuksen periaatteen tulisi koskea myös kuntien henkilöstöä tapauksissa, joissa tehtävä siirtyy kuntayhtymän järjestämisvastuulle.

Vapaa sana

62) Mitä muuta haluatte sanoa esitysluonnoksesta?

Uudistuksessa tulee ottaa huomioon maakuntien erilaisuus ja suurten kaupunkien keskeinen merkitys Suomen kilpailukyvyllä ja suomalaisten hyvinvoinnille. Moniulotteisen ja monimutkaisen uudistuksen valmistelussa on sivuutettu suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen asema ja edelleen kasvava merkitys elinvoiman, talouskasvun ja työllisyyden vetureina.

Kaupunkiseutujen ja ministeriöiden suora sopimuskumppanuus on ollut keskeinen elementti elinkeinopolitiikan ja aluekehittämisen vahvistamisessa. Suurille kaupungeille on tärkeää, että suora neuvottelumenettely toimii myös jatkossa.