Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Muistio
17.4.2018

Viite

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ALUEIDEN KEHITTÄMISESTÄ JA KASVUPALVELUISTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI; HE 35/2018 LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNASSA 17.4.2018

Käsiteltävä oleva hallituksen esitys sisältää kaksi kokonaisuutta, alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevat ehdotukset. Ensiksikin lakiesityksen 2 luvussa on alueiden kehittämistä koskevat säännökset, joita sovelletaan laajasti eri hallinnonaloilla ja perustettavissa maakunnissa. Toiseksi esitys sisältää säännökset kasvupalveluista.

Hallituksen 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. Lisäksi säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien järjestämisestä itsehallinnollisissa maakunnissa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisia ja maakunnallisia palveluja kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi kutsuttaisiin jatkossa kasvupalveluiksi. Kasvupalvelujen tarkemmasta sisällöstä ja palveluprosesseista säädettäisiin laeissa, joita koskevat hallituksen esitykset annettaisiin eduskunnalle toukokuussa 2018. Nämä hallituksen esitykset koskevat i) lakia julkista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluja sekä alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamista ja ii) laki kotoutumisen edistämisestä.

Esityksen alueiden kehittämisestä koskevien säännösten tarkoitus on tarkentaa eri toimijoiden tehtävät ja roolit uudessa toimintaympäristössä. Esityksen kasvupalveluihin liittyvät tavoitteet kohdistuvat toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamiseen. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan kasvupalvelujen tuotantorakenteen monipuolistamista, palvelutuotannon kilpailullisuuden lisäämistä ja asiakkaan valinnanvapauden edistämistä kasvupalveluissa.

Esityksellä ei siirrettäisi kuntien tehtäviä maakunnille eikä lisättäisi kuntien tehtäviä. Esitys sisältää kuitenkin ehdotuksen laiksi kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen voisivat 1.3.2019 mennessä sopia kuntayhtymän perustamisesta Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämiseksi.

1. Alueiden kehittäminen

Lakiesityksen 2 luvussa on alueiden kehittämistä koskevat säännökset, joita sovellettaisiin eri hallinnonaloilla ja perustettavissa maakunnissa. Alueiden kehittäminen on ministeriöiden, maakuntien, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovaikutukseen perustuvaa laaja-alaista ja monitasoista toimintaa maan eri alueiden kehittämiseksi.

Alueiden kehittämistä koskeviin säännöksiin ei esitetä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Alueiden kehittämisen tavoitteet määritellään lain 4 §:ssä ja niitä tarkennettaisiin kullekin hallituskaudelle valtioneuvoston päätöksellä aluekehittämisen painopisteitä koskevassa aluekehittämispäätöksessä (10 §). Vastuu alueiden kehittämisestä olisi maakunnilla ja kunnilla alueillaan. Valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä (5 §).

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kuten nykyisinkin alueiden kehittämisen linjausten valmistelusta ja koordinoinnista yhteistyössä muiden hallinnonalojen, maakuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Alueiden uudistumisen neuvottelukunta (8 §), johon kuuluisivat kattavasti aluekehittämiseen osallistavat ministeriöt, maakunnat, muut viranomaiset ja sidosryhmät, yhteen sovittaisi ja linjaisi omalta osaltaan alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta ja edistää niiden toteuttamista.

Aluetasolla aluekehittämisviranomaisia olisivat jatkossa uudet maakunnat (5 §). Nykyiset maakuntien liitot ovat tähän saakka hoitaneet tätä tehtävää. Maakunnat vastaisivat aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja maakunnan yleisestä kehittämisestä, siihen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä sekä yhteistyöstä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien ja muiden kuntien, korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Yhteistyötä tulisi tehdä myös muiden maakuntien kanssa ja Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien kanssa.

Maakunta kehittäisi alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaiset tarpeet ja vahvuudet. Maakunta vastaisi alueellisesta ennakoinnista ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta niin, että ennakointiin käytettävät resurssit hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti. Kukin maakunta määrittelisi oman alueensa kehittämisen tavoitteet valtuustokausittain maakuntavaltuuston hyväksymässä maakuntastrategiaan perustuvassa maakuntaohjelmassa (10 §). Ohjelma valmisteltaisiin laajassa yhteistyössä alueen toimijoiden kanssa.

Kunnilla ja kaupungeilla olisi jatkossakin muun muassa elinvoimatehtävänsä vuoksi tärkeä rooli aluekehittämisessä. Kunnat hoitavat esimerkiksi alueen elinvoimaan, alueidenkäyttöön ja fyysiseen toimintaympäristöön, kulttuuriin ja koulutukseen liittyviä tehtäviä. Lakiesityksessä maakunta on velvoitettu tekemään yhteistyötä alueensa kuntien, erityisesti sen keskuskaupunkien kanssa. Myös EU:n lainsäädäntö edellyttää kuntien mukana oloa rakennerahastotoiminnassa.

Uudeksi valtion ja itsehallinnollisten maakuntien välisen vuorovaikutuksen menettelytavaksi ehdotetaan alueiden kehittämisen keskusteluja (11 §). Ne olisivat foorumi aluekehittämiseen liittyvien poikkihallinnollisten tavoitteiden ja toimenpiteiden käsittelylle. Keskusteluteemat perustuisivat aluekehityksen tilaan ja aluekehittämisen linjauksiin. Ne koski-

sivat mm. saavutettavuuteen, osaamiseen, maaseudun kehittämiseen ja kasvupalveluihin liittyviä kysymyksiä.

Keskustelujen tavoitteena olisi yhteistyön vahvistaminen, lisäarvon luominen eri osapuolille sekä tuottaa aineistoa maakuntalain mukaisiin maakuntien taloutta koskeviin neuvotteluihin (maakuntalaki 13 §). Aluekehittämiskeskusteluja kokeiltiin tämän vuoden alussa. Kokemukset olivat hyvin positiivisia. Keskustelujen yksi keskeinen viesti oli, että alueiden elinvoiman ja kilpailukyvyn kannalta on haasteita saavutettavuudessa: liikenneinfran kunto ja laajakaistan kattavuus ovat haasteena kaikilla alueilla. Aluekehittämisen keskusteluilla voidaan luoda vahvaa valtion ja uusien maakuntien kumppanuutta, jonka yhteisenä tavoitteena on hyvinvoiva Suomi.

Kuluvan EU:n ohjelmakauden ajan rakennerahastohallinnossa sovellettaisiin pääosin nykyisiä säännöksiä. 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.

Alueiden kehittämisen ja liikennejärjestelmäsuunnittelun kytkennät

Lakiesityksen alueiden kehittämistä koskevalla suunnittelujärjestelmällä on vahva yhteys hallituksen esitykseen laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä (HE 45/2018 vp).

Saavutettavuus ja liikennejärjestelmän toimivuus ovat keskeisiä alueiden kehittämisen osa-alueita. Ne vaikuttavat mm. elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja alueen asukkaiden arkeen. Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla on tarkoitus edistää muun muassa laissa määriteltyjä alueiden kehittämisen tavoitteita (4 §) ja hallituksen aluekehittämispäätöksen linjauksia (10 §). Maakuntien laatimissa maakuntaohjelmissa vastaavasti sovitetaan yhteen liikennejärjestelmäsuunnitelma ja maakunnan muut kehittämistavoitteet. Suunnitelma voidaan laatia yhdessä maakuntaohjelman kanssa tai sen osana.

Lakiesityksen mukaisissa alueiden kehittämisen keskusteluissa (11 §) saavutettavuus sekä liikennejärjestelmän toimivuus ovat myös aiheita, joiden yhteys esimerkiksi elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin ja palvelujen saatavuuteen ovat keskeisiä. Sekä alueiden kehittämiseen, että liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyvien asiakirjojen laatimisessa edellytetään laaja-alaista yhteistyötä eri ministeriöiden, muiden viranomaisten, mukaan lukien kuntien, ja muiden sidosryhmien kanssa.

2. Keskeiset kasvupalvelujen järjestämistä koskevat säännökset

Maakunnallisista kasvupalveluista säädetään käsittelyssä olevan HE:n 16 §:ssä. Sen mukaan maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Lain 19 §:n mukaan 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. Nämä säännökset muodostavat maakunnallisten kasvupalvelujen minimitason.

Palveluista ja palveluprosesseista säädettäisiin tarkemmin laeissa julkista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista sekä laissa kotoutumisen edistämisestä. Nämä hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle toukokuussa.

Muilta osin maakunnalla on harkintavalta kasvupalvelujen järjestämisessä. Kasvupalvelut mukaan lukien maakunnalliset kasvupalvelut, on järjestettävä 14 §:n mukaan käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa ja valtion, maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Maakuntien tulee huomioida kasvupalveluja järjestäessään alueen kuntien kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaiset kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät sekä pyrkiä kasvupalvelujen ja kuntien palvelujen tehokkaaseen yhteensovittamiseen. Näin ollen muiden kuin työllisyyttä edistävien palvelujen järjestäminen on pitkälti maakunnan käsissä.

Elinkeinotoimintaa edistävien palvelujen minimitasosta ei säädetä. Valtio ei myöskään korvamerkitse erikseen kasvupalvelujen rahoitusosuutta maakunnalle myöntämässään rahoituksessa, vaan kasvupalvelut tulee kattaa maakunnan yleiskatteellisesta rahoituksesta.

HE:n 19 §:n 2 momentin mukaan 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 vuosittaisissa alueiden kehittämisen keskusteluissa.

Maakunnan ja kuntien yhteistyö kasvupalveluissa

Kasvupalveluja koskevasta yhteistyöstä säädetään lain 14 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan kasvupalvelujen järjestäjät ja tuottajat voivat suunnitella, kehittää ja toteuttaa maakuntien ja kuntien palvelujen muodostamia kokonaisuuksia yhteistyössä. Säännös viittaa allianssityyppiseen yhteistyöhön, jota ehdotetaan kuntien ei-lakisääteisten elinvoimapalvelujen ja maakuntien kasvupalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen.

Maakunta voisi palvelujen suunnitteluvaiheesta alkaen tunnustella yhteistyötä kuntien kanssa palveluntuottajien kilpailuttamiseksi maakunnan rahoittamiin kasvupalveluihin ja kuntien rahoittamiin samoja tarpeita palveleviin elinvoimapalveluihin. Käytännössä allianssi on erittäin tiivis, varhaisesta suunnitteluvaiheesta hankkeen päättymiseen kestävä yhteistyön muoto. Allianssisopimuksella ei voida muuttaa tai ohittaa hankintalain tai alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain säädöksiä.

Käsittelyssä olevan HE:n 24 §:ssä säädettäisiin kasvupalvelujen tuottajan yleisistä edellytyksistä. Toimija, joka tuottaa palveluja maakunnalle, voi olla kunta tai hankintalain 15 §:ssä tarkoitettu kunnan sidosyksikkö ainoastaan markkinapuutetilanteessa. Silloin maakunta voi tehdä hankintalain 40 §:ssä tarkoitetun suorahankinnan myös kunnalta tai sen sidosyksiköltä. Maakunnan omistama tai osittain omistama markkinoilla toimiva yhtiö voi aina osallistua maakunnan tarjouskilpailuun tai ilmoittautua maakunnan palveluntuottajan hyväksymismenettelyyn ja tulla siinä hyväksytyksi.

Kasvupalvelujen tuottaminen ja markkinat

Maakunnallisten kasvupalvelujen tuotantorakenteesta säädettäisiin lain 22 §:ssä. Maakunta voisi aina tuottaa järjestämänsä palvelut itse tai tytäryhteisössään. Maakunta voisi myös oman tuotannon sijasta tai lisäksi valita yhden tai useita ulkoisia palveluntuottajia. Ulkoiset palveluntuottajat maakunta valitsisi kilpailuttamalla palveluntuottajia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisesti tai hyväksymällä kaikki edellytykset täyttävät palveluntuottajat 26 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Maakunta voisi rakentaa palvelujen kokonaisuuden hyödyntämällä kilpailuttamalla ja hyväksymismenettelyssä valittuja palveluntuottajia eri tavoin maakunnan eri alueilla tai eri kasvupalvelukokonaisuuksissa tai niiden osissa.

Maakunta voisi julkisia rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluja koskevan lakiluonnoksen mukaan nojalla antaa palveluntuottajalle rekrytointia ja työnhakua tukevat palvelutehtäviä (työnvälitys), ammatinvalinta- ja uraohjauspalveluja, kasvupalvelukoulutusta (nykyisin työvoimakoulutus), asiakkaan palvelutarpeen kartoitukseen liittyviä asiantuntija-arviointeja, palveluohjausta, työnhakijan informointia työnhaun käynnistämisen yhteydessä, työnhakijan palvelutarpeen arviointia (määräaikaishaastattelut), työllistymissuunnitelman laatimista yhdessä työnhakijan kanssa sekä työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskevat tehtävät. TE-toimistot hankkivat nykyisin työvoimakoulutuksen, yritystoiminnan kehittämispalveluja sekä palvelutarpeen kartoitukseen liittyviä asiantuntija-arviointeja palveluntuottajilta.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa laissa ei säädettäisi velvoittavasti kasvupalvelujen järjestämisestä ostopalveluina. Maakunnan kasvupalvelujen tuotantorakenteesta päättää maakunta. Ostopalveluja on mahdollista lisätä arviolta enintään noin 100 miljoonaa euroa. Jos kaikki maakunnat hyödyntäisivät ostopalvelujen lisäämisen täysimääräisesti, ostopalvelut voisivat muodostaa maakunnan kasvupalveluihin suuntaamista euroista jopa 85 %. Ostopalvelumarkkinoiden euromääräiseen arvoon (yhteensä noin 300 miljoonaa euroa) ja markkinoiden kasvuun liittyy suuria epävarmuustekijöitä.

Uudenmaan erillisratkaisu

Laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa avaisi Helsingille, Espoolle, Vantaalle ja Kauniaisille (pääkaupunkiseudun kunnat) mahdollisuuden perustaa kuntayhtymä. Näiden kaupunkien perustama kuntayhtymä olisi velvollinen järjestämään kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella. Kaupunkien tulisi laatia kuntayhtymän perussopimus viimeistään 1.3.2019.

Kuntayhtymä järjestäisi Uudenmaan kasvupalvelut samoin pelisäännöin kuin maakunnat muualla Suomessa. Ylintä päätösvaltaa käyttäisi yhtymäkokous, äänimäärä jakaantuisi jäsenkuntien asukaslukujen suhteessa. Kuntayhtymän peruspääoma ja lakisääteisen toiminnan rahoitus tulisivat valtiolta, ei jäseniltä. Kaikilla Uudenmaan kunnilla olisi oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi.

Kuntayhtymä voisi sopia jäsenkuntiensa kanssa kuntien elinvoimatehtävien tai muiden kuntayhtymän tehtäväalueeseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kuntayhtymässä. Näiden tehtävien rahoitus tulisi jäsenkunnilta.

Uudenmaan erillisratkaisua koskeva esityksen tavoitteena on saada pääkaupunkiseudun kuntien osaaminen mm. maahanmuuttajien kotoutumisessa ja merkittävä taloudellinen panos ei-lakisääteisten elinvoimatehtävien hoitoon koordinoiduksi kasvupalvelujen kanssa. Pääkaupunkiseudun kuntien perustavan roolin ja jäsenyyden kautta motivoitaisiin kuntia tuomaan ei-lakisääteisiä elinvoimapalveluja samalle järjestäjälle, kuntayhtymälle.

Outi Ryyppö
Kehitysjohtaja

Tarja Reivonen
Neuvotteleva virkamies

LIITTEET pp-esitys

JAKELU Liikenne- ja viestintävaliokunnalle