Jari Stenvall
Professori
Johtamiskorkeakoulu
Tampereen yliopisto

Tampereella 8.5.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto koskien lakiehdotusta alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

Tässä lausunnossa arvioin lakiehdotusta alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista erityisesti kuntien näkökulmasta. Otan kantaan lainsäädäntöehdotukseen myös yleisellä tasolla pohtien sitä, missä määrin ehdotetussa lakiehdotuksessa on huomioitu yhteiskunnan muutos, asiakas- ja palvelulähtöinen ajattelu sekä niiden toteuttamisedellytykset.

Asiantuntija-arvioni perustana ovat lukuisat kuntiin kohdistuvat arvioinnit ja tutkimukset, kuten sote- ja maakuntauudistuksen arviointi kuntien näkökulmasta, kaupunkeihin kohdistuvat tutkimushankkeet (esimerkiksi tutkimushanke Meaningful city-hanke Oxfordin yliopiston kanssa) sekä valinnanvapauteen ja kokeilutoimintaan kohdistuvat arvioinnit. Olen ollut aikaisemmin tekemässä ehdotusta valtion aluehallinnon uudistamisesta, joka oli yhtenä perustana ELY-keskusratkaisua tehtäessä. Lisäksi olen ollut konsultoimassa ja kouluttamassa työvoimahallintoa.

Yleiskuva

Periaatteessa uudistusehdotus on rakennettu tavalla, jossa keskeisin sisällöllinen muutos on nykyisten ELY-keskusten kasvupalveluihin liittyvien tehtävien siirtäminen maakunnille. Tätä kuvataan ehdotuksissa melko selkeästi. Tämän ratkaisun voidaan itsessään olevan melko ongelmaton, jos kyetään samalla huolehtimaan valvontatehtävien tehokkaasta hoitamisesta. Näitä ollaan siirtämässä valtakunnan tasolle. Valvonnan haasteellisuus tulee liittymään jatkossa muun muassa siihen, miten

kyetään varmistamaan myös alueellinen ja paikallinen tuntemus. Valvonnan tarve ei ole vähentynyt.

Hyvää voidaan nähdä ehdotuksessa senkin osalta, että maakunnille ollaan antamassa merkittävissä määrin valtaa päättää kasvupalveluiden sisällöstä. Tämä lisää edellytyksiä toteuttaa aluelähtöisiä ratkaisuja kasvupalvelujen osalta. Samalla on kuitenkin korostettava maakuntien olevan luonteeltaan hyvin erilaisia. Kasvupalvelut on helpointa toteuttaa loogisesti alueilla, jossa maakunnat muodostavat kasvupalveluina yhtenäisen kokonaisuuden. Näin on vain harvan maakunnan kohdalla johtuen esimerkiksi innovaatioekosysteemien erilaisuudesta, elinkeinorakenteista ja kuntien erilaisuudesta. Toinen haasteellinen kysymys on riittävän, uuden osaamiskapasiteetin rakentaminen maakuntiin.

Uudistusehdotus lähtee siis liikkeelle maakuntien merkittävästä vallasta järjestää kasvupalvelut haluamallaan tavalla. Toisaalta ehdotus sisältää myös ehdotuksia valinnanvapauden toteuttamisesta. Kyseiset asiat ovat lakiehdotuksessa jossakin määrin ristiriitaisesti. Jos lähtökohtana on, että valinnanvapauden sisältö, laajuus ja toteutus ovat maakuntien päätösvallassa, pidän ratkaisua perusteltuna. Se sopii paitsi itsehallintoon, niin mahdollistaa etenemisen kokeilemisen kautta, koska valinnanvapaudesta ei ole riittävää tietoa kasvupalveluissa. Jos valinnanvapautta avataan vähitellen eri alueilta saatujen kokemusten perusteella, edellytyksiä tarkoituksenmukaiselle toteutukselle on siis olemassa.

Kaiken kaikkiaan valinnanvapaus kuitenkin näyttäytyy silti ehdotuksessa ”päälleliimattuna” , eikä ehdotuksesta avaudu kunnollisesti, milloin valinnanvapautta toteutetaan ja miten se on yhdistettävissä muihin esillä oleviin palvelun organisoinnin periaatteisiin. On esimerkiksi mahdollista, että palvelumarkkinoiden avaamisesta - mukaan lukien valinnanvapaus - tulee kasvupalveluiden maakunnallistamisen sijasta keskeisin kehitystä ohjaava organisoinnin periaate. Jos osaamista ei maakunnissa ole riittävästi, markkinat saattavat kehittyä hallitsemattomasti.

Vaikuttavuusarviointi on tehty lainsäädäntöuudistuksessa melko hyvin. Perustana on näkökulma siitä, että uudistus avaa palvelumarkkinat. Sen voluumi ja rahavirtaukset ovat kuvattu vaikuttavuusarvioinnissa uskottavasti.

Toisaalta vaikuttavuusarvioinnissa- kuten aika harvoin lainsäädäntöehdotuksissa – on kuvattu mahdollisia epätoivottavia vaikutuksia melko vähän. Ongelma liittyy myös siihen, ettei lakisehdotuksessa esitetä selkeää käsitystä ja arvioita siitä, mihin suuntaan työ- ja elinkeinoelämän muutos on menossa. Onko uudistus oikeansuuntainen esimerkiksi työurien muuttuessa entistä katkonaisemmaksi, ammattien muuttuessa tai digitalisaation vaikuttaessa paitsi työelämään niin myös työvoimapalveluiden toteutukseen. Tässä mielessä ei ole selkeää, mihin ongelmaan on palvelumarkkinoiden avaaminen ratkaisu.

Ratkaisuehdotukset kuntien näkökulmasta

Uudistusehdotuksessa on melko hyvin kuvattu kuntia koskeva nykytilanne kasvupalveluiden osalta. Periaatteessa kuntien näkökulmasta kasvupalveluiden organisointi olisi ratkaistavissa kolmella tavalla: vaikutusneutraalisti, kuntien merkitystä heikentäen tai kolmanneksi vahvistaen.

Varsinaisesti ely-palveluiden siirtäminen maakuntatasolle olisi vaikutusneutraali ratkaisu. Toinen vaihtoehto olisi siirtää palveluita kunnille. Koska uudistuksessa heikennetään ja jopa kielletään kuntien osallistuminen kasvupalveluiden tuottamiseen muuten kuin yhtiöittämisen kautta, kuntien näkökulmasta on ehdotus toiminnallisilta vaikutuksiltaan negatiivinen.

Kasvupalveluiden mahdollistaminen isoille kaupungeille – ja mahdollisuuksien mukaan muillekkin kunnille – olisi perusteltu ratkaisu kannusteisiin, toiminnallisiin tekijöihin ja kaupunkien kehittämiseen liittyvistä syistä. Viime kädessä keskeisin kysymys on, *mikä on tarkoituksenmukaisin kokonaisuus kehittää suomalaista yhteiskuntaa – kaupungit vai maakunn*at. Kansainvälinen tutkimus korostaa lähes yksiselitteisesti kaupunkialueita. Kehityssuunta Suomessa on siis kansainväliseen kehitykseen nähden ristiriitainen ja aito riski on, että uudistuksella heikennetään merkittävästi suomalaisen yhteiskunnan kehittämisedellytyksiä ja pärjäämistä globaalissa kilpailussa.

Kaupungit ovat olleet melko tehokkaita työllisyyden ratkaisemisen osalta paitsi hyvinvoinnin edistämiseen liittyvien tekijöiden takia niin myös taloudellisista syistä. Työttömyyslukujen väheneminen vaikuttaa kustannuksia alentavasti kaupungin talouteen ja usein kasvattaa verotuloja. Maakunnilla ei ole vastaavaa motivaatiotekijää.

Kaupunkeja ja laajemmin Suomen kuntia on haluttu kehittää entistä vahvemmin siihen suuntaan, että niillä olisi rooli elinvoiman vahvistamisessa. Työmarkkinoiden toimivuus mukaan lukien työvoiman saatavuus voisivat olla keskeinen osa kuntien elinvoimaan liittyviä tehtäviä. Tässä mielessä olisi ollut perusteltua siirtää esimerkiksi työllisyyden hoitoon liittyvät tehtävät kaupungeille, mikäli niillä on kapasiteettia ottaa tehtäviä vastaan. Lisäksi kaupungit saisivat tehtäviä, jotka vaikuttaisivat siihen, että ne olisivat enemmän merkityksellisiä kuntalaisten näkökulmasta.

Työllisyyskysymysten hoidossa onnistuneeseen toimintaan vaikuttaa myös se, kuinka lähellä tekeminen ovat varsinaista toimintaa. Esimerkiksi oppilaitokset, yritysten tuntemus ja yhteys elinkeino- innovaatiopolitiikan verkostoihin edesauttavat toimintaa. Osin näistä syistä kuntien työllisyyskokeiluista saadut kokemukset puoltaisivat paljolti sitä, että palveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä hyväksyttäsiin kuntaperustainen malli ainakin isojen kaupunkien osalta.

Periaatteellista estettä ei sinällään ole sille, etteivätkö myös maakunnalliset toimijat kykenisi toimimaan paikallisissa verkostoissa, jos intressit ja tavoitteet ovat samansuuntaisia muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Joka tapauksessa päällekkäisyyttä ei voida välttää, jos maakunnallisten toimijoiden rooli toteutuu lainsäädäntöehdotuksen perustelluissa esitettyjen yksityiskohtien mukaisesti. Kysymys on siitä, että työjako epäselkeytyy, mikäli maakunnalliset toimijat pyrkivät osallistumaan esimerkiksi paikallisten innovaatioverkostojen toimintaan ja palvelumarkkinoiden myötä, koska näillä tehtäväalueilla myös kuntien elinkeinotoiminta on usein vahvaa.

Ongelmia siis syntyy tilanteissa, missä on intressiristiriitoja tai toimintatapoihin liittyviä erilaisuuksia. Riski on jopa erittäin suuri, kun katsotaan aikaisempaa yhteistyötä valtion ja kuntien välillä. Myös maakuntien sisällä olevat poliittiset jännitteet (esimerkiksi eri kuntia edustavien edustajien kesken) vaikuttavat jatkossa tilanteeseen. Kunnat eivät välttämättä siis saa maakunnista kumppania vaan mahdollisesti kilpailijan ja resurssien hajoittajan.

Palveluverkkoa koskevat ratkaisut riippuvat siitä, minkälaisia päätöksiä maakunnat tulevat tekemään. Kuitenkin aikaisempien alueellisten hallinnonuudistusten (esimerkiksi poliisihallinto) perusteella on otaksuttavaa, että jo taloudellisista syistä työllisyyspalvelut tulevat edelleen keskittymään. Samalla pienemmistä kunnissa palveluita vähenee ja niitä koskeva paikallistietämys saattaa vähetä. Tämä voi osaltaan vaikuttaa esimerkiksi yritysten sijainti päätöksiin.

Uudistusehdotuksen mukaan kunnat voivat osallistua yhtiöiden kautta kasvupalveluiden tuottajina. Kuitenkin yhtiöiden toimintaan liittyy aina muitakin intressejä (esimerkiksi liiketoimintaan liittyvät intressit) kuin pelkästään kuntien toimintaan liittyvät intressit.

Uudistus sisältää ehdotuksen allianssimallista. Tämän vaikuttavuus on melko epäselkeä, koska asiasta ei ole juuri aikaisempia kokemuksia. Allianssimalli vaatii (esimerkiksi Tampereen Tesoma) yhteisiä tavoitteita, toimijoiden välistä luottamusta, synergiahyötyjen tunnistamista sekä toimivaa ohjausjärjestelmää. Se soveltuu pitkäaikaiseen yhteistyöhön.

Kaiken kaikkiaan on oletettavaa, että nykyinen ehdotus johtaa toteutuessaan kaupunkien näivettymiseen elinvoiman kehittäjänä sekä palveluiden heikkenemiseen pitkällä aikavälillä pienissä kunnissa. Yhdistettynä sote-uudistuksen vaikutuksiin, seurauksena on luultavimmin jollakin aikavälillä keskustelu siitä, voitaisiinko maakunnissa muodostaa kaupunkeja.

Palvelut

Julkisessa hallinnossa on siirrytty palveluajatteluun, jossa korostuvat yhä voimakkaammin käyttäjälähtöisyys, palveluintegraatio ja digitalisaatio. Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa on ko kaltaista ajattelua, mutta myös kohtia, jotka edustavat vanhakantaista, ylhäältäpäin ohjautuvaa ajattelua.

Eniten perinteistä hallintokulttuuria edustaa momentin 1 kohdassa ehdotetaan, että ”valtioneuvosto asettaisi palvelujen käyttäjien huomioon ottamista koskevia tavoitteita palvelujen suunnittelulle ja toteuttamiselle”. Valtioneuvoston rooli olisi siis edustaa asiakasnäkökulmaa. Tällainen tavoite jo sinällään absurdi, koska käyttäjien tarpeet vaihtelevat merkittävästi. Valtioneuvoston ja palveluiden käyttäjien välillä on useita portaita.

Sen sijaan olisi loogista, että lainsäädäntö mahdollista samankaltaisia asiakkaiden osallisuutta edistäviä käytäntöjä kuin mistä on keskusteltu sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen kohdalla. Tällaisia käytäntöjä olisivat palveluiden yhteissuunnittelua vahvistavat käytännöt (esimerkiksi asiakasraadit ja yhteiskehittämisen alustat), henkilökohtaiset budjetit, asiakassetelit ym. Tätä kautta maakunnista tulisi loogisempia ja palvelut vastaisivat paremmin asiakkaiden tarpeita. Ko. käytäntöjä voidaan vahvistaa erityislainsäädännöllä tai toteuttaa ilman lainsäädäntöäkin.

Digitaalisuuteen viitataan eri kohdissa ehdotusten perusteluissa. Uudistusehdotuksessa esimerkiksi todetaan, että maakunnissa ollaan velvollisia käyttämään valtakunnallisia alustoja, jos toiminta ei ole kilpailutilanteessa. Tällainen tilanne aikaansaa väistämättä hajanaisuutta digitaalisten alustojen käyttöön.

Ylipäänsä ehdotuksessa ja sen perusteluissa on pohdittu riittämättömästi sitä, miten se luo tai vaikeuttaa digitaalisten palveluiden kehittämistä. Lakiehdotuksesta puuttuu kunnollinen näkymä siitä, mitä digitaalisuus tarkoittaisi toiminnan kannalta.

Digitaalisuus toisaalta vaatisi joko alakohtaista, valtakunnallista kehittämistä yhdistettynä hajautettuun palvelujärjestelmään tai paikallisesti integroituja digitaalisia palveluratkaisuja. Viimeksi mainitussa tapauksessa esimerkiksi työmarkkinoihin liittyviä toimintoja kannattaisi yhdistää elinvoimakysymyksiin liittyviin alustoihin. Valtakunnallisesti työmarkkinoihin liittyvien digitaalisten palveluiden, tietojohtamisen ja tekoälyn hyödyntäminen ei ole erityisen pitkällä. Kuitenkin olisi esimerkiksi mahdollista ainakin periaatteessa kehittää runsaasti digitaalisia, aktivoivia palveluita esimerkiksi ehdottavien käytäntöjen suuntaisesti. Pahimmillaan tehty uudistusehdotus voi vaikeuttaa merkittävästi digitaalisten palveluiden kehittämistä luomalla hajanaisuutta ja intressiristiriitoja, josta johtuen tuottavuuspotentiaalia ei tulla hyödyntämään riittävällä tavalla.

Palveluintegraatio on myös keskeinen lähtökohta, jota tulisi kyetä vahvistamaan lähivuosina. Periaatteessa ehdotus mahdollistaa kasvupalveluiden ja sote-palveluihin integroitumisen, koska molemmat kuuluvat maakuntaan. Toisaalta palvelumarkkinat ja laaja valinnanvapauden toteutuminen vaikeuttaisivat merkittävästi palveluintegraatiota. Tätä ei ole huomioitu uudistuksen vaikutusten arvioinnissa.

Kasvupalvelut eivät ole ainoa kokonaisuus, johon integroidaan muita palveluita. Tarve voi olla päinvastainen. Esimerkiksi työelämän mielenterveysongelmien – kuten masennuksen – yhteydessä voitaisiin kysyä, miten työllisyyspalvelut integroituvat mielenterveyspalveluihin. Kokemukset kokeilutoiminnasta osoittavat, että parhaimpiin tuloksiin päästään, kun toimitaan verkostomaisesti ja kuitenkin niin, että joku taho ottaa vastuu toiminnasta tai palveluiden käyttäjistä.

Lakiehdotus alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista perustuu sote-uudistuksen tavoin ajattelulle palveluiden tilaamisen ja tuottamisen eriyttämisestä. Tämän toteutus tulee olemaan erittäin haasteellista esimerkiksi työnjaon selkeyden, kustannusten hallinnan, ohjauksen ja kehittämisen näkökulmista. Näistä tekijöistä johtuen tilaaja-tuottaja-ajattelusta on monissa kaupungeissa luovuttu.

Uudistuksen esitetään vahvistavan palveluinnovaatioita. Tämä ei ole itsestään selvää. Markkinoille voi syntyä myös ”palveluinnovaatioita”, joilla yritykset oppivat rahastamaan julkista sektoria.

Uudistusehdotuksen perusteissa kiinnitetään huomiota, että palveluiden käyttäjien segmentointi toisaalta on ongelma tasa-arvolle, vaikka käänteisesti se luo edellytyksiä tehokkaammalle palvelutuotannolle. Keskeinen kysymys on myös se, minkälaiselle työelämän tasa-arvokäsitykselle uudistus perustuu. Yksi vaihtoehto olisi ollut selkeämmin pohtia asiaa mahdollisuuksien tasa-arvon näkökulmasta.