Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Viite: HE 35/2018 vp

Helsingin kaupungin lausunto

Johdanto

Helsingin kaupunginvaltuusto on 4.4.2018 (§ 68) lausuntonaan eduskunnalle todennut, että maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa ehdotuskokonaisuutta ei tule hyväksyä. Lausunto on toimitettu uudistusta käsitteleville valiokunnille jo aiemmin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan nyt käsiteltävänä olevan ehdotuskokonaisuuden osan, HE 35/2018 vp:n, osalta lausutaan Helsingin kaupungin puolesta kunnioittaen seuraavaa.

Lausuttavana oleva hallituksen esitys muodostuu seuraavista lakiehdotuksista: laki aluekehittämisestä ja kasvupalveluista, laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa ja laki niiden voimaanpanemiseksi. Kokonaisuuteen kuuluvat myös kasvupalveluiden nk. sisältölait: laki osaamisesta ja rekrytoinneista, aluekehittämisen- ja kasvupalvelun sisältölait sekä kotouttamislaki, joista hallituksen esitykset on määrä antaa eduskunnalle kesäkuussa 2018. Syksyllä 2018 hallitus on antamassa esitykset kasvupalveluiden tiedonhallintalaista ja työttömyysturvalain muutoksista, joilla työttömyysturvan maksatustehtäviä ollaan siirtämässä TE-toimistoilta työttömyyskassoille ja KELA:lle sekä uudelleen jakamassa nykyistä työmarkkinatuen kuntaosuutta kuntien ja kasvupalvelujärjestäjien kesken.

Uudistuksen kokonaisarviointia on erittäin vaikea tehdä niin asiakkaan kuin palveluiden tulevan järjestäjän näkökulmasta ennen kaikkien kokonaisuuteen kuuluvien hallituksen esitysten antamista. Lakiehdotusten olisi tullut olla yhtä aikaa eduskuntakäsittelyssä.

Uuden lainsäädännön on kokonaisuutena tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Uudistuksen aikataulu on erittäin haasteellinen. Pelkästään kasvupalveluiden järjestämistehtävien siirtäminen valtion aluehallinnolta tuleville maakunnille ja Uudenmaan kuntayhtymälle on esitetyssä aikataulussa vaikeaa. Riippumatta siitä, että maakuntavalmisteluissa siirtoa on jo valmisteltu ja pääkaupunkiseudun kaupungit ovat aloittaneet uudistuksen esivalmistelun jo ennen lainsäädännön varmistumista, on tehtävien siirto suunnitellussa aikataulussa erittäin haasteellista. Osaltaan siirtoa vaikeuttaa se, että lainsäädännön kokonaisuuden on tarkoitus valmistua vasta loppuvuodesta 2018. Mikäli kokonaisuudesta päättäminen viivästyy, kuntayhtymän perussopimukselle asetettu määräaika 1.3.2019 mennessä on kohtuuton. Päätettyjen lakien arviointi, kuntayhtymän perussopimuksen valmistelu ja kuntayhtymän perustajakuntien kunnallinen päätöksentekoprosessi tulevat viemään vähintään noin 3-4 kuukautta aikaa kaikkien kokonaisuuteen kuuluvien lakien hyväksymisen jälkeen. Mikään päätöksistä ei voi viivästyä, jotta kuntayhtymä voi rakentaa hallintonsa ja toteuttaa henkilöstön siirtymiseen liittyvät lakisääteiset yhteistoimintamenettelyt. Palvelujen jatkuvuuden turvaaminen aiheuttaa näistä syistä johtuen merkittäviä haasteita vuodesta 2020 alkaen.

Erillisratkaisun vaikutukset

Pääkaupunkiseudulla ei ole yhtä ainoaa keskuskaupunkia, vaan se muodostuu kolmesta isosta kaupungista, jotka muodostavat muusta Suomesta poikkeavan erityislaatuisen työmarkkina- ja

elinvoima-alueen. Erillisratkaisu mahdollistaa paremmin pääkaupunkiseudun erityislaatuisuuden huomioivat kasvupalvelut sekä kytkee näiden järjestämisen maakuntamallia paremmin seudun suurten kaupunkien elinkeinopolitiikkaan ja kansallisesti mittaviin infrainvestointeihin. Kyse ei ole pelkästä vastuiden siirrosta toimijalta toiselle, vaan selkeämmästä, vaikuttavammasta ja tehokkaammasta tavasta ohjata ja toteuttaa kasvupalveluita. Maakunta toteuttaa sille määriteltyjä tehtäviä, mutta kuntayhtymää voidaan käyttää maakuntaa laajemmin koko alueen elinvoiman ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi.

Erillisratkaisun maakuntamalliin verrattavat positiiviset vaikutukset perustuvat pääkaupunkiseudun kaupunkien ja maakunnallisten kasvupalveluiden tarkoituksenmukaiseen yhteensovittamiseen. Kuntayhtymällä on toiminnassaan paremmat mahdollisuudet huomioida kasvupalvelujärjestelmälle työmarkkinoiden yrityskentän erityislaatuisuudesta syntyvät haasteet ja mahdollisuudet. Tarjottavien palveluiden järjestämisestä on vastuussa toimija, jolla on tehtävää varten käytettävissään kolmen suuren kaupungin eli Helsingin, Espoon ja Vantaan sekä muiden Uudenmaan kuntien ja kuntayhtymän kasvupalveluiden osaaminen ja voimavarat. Palveluiden järjestämiseen liittyvien tehtävien siirtäminen yhdelle toimijalle mahdollistaa päällekkäisistä toiminnoista aiheutuneiden ylimääräisten kustannusten karsimisen ja palveluvalikoiman selkeyttämisen, mikä lisää palveluiden vaikuttavuutta ja tuottavuutta myös asiakkaille.

Pääkaupunkiseudun merkittävään maahanmuuttoon ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaan liittyvät haasteet vaativat ratkaisua, jossa huomioidaan pääkaupunkiseudun ja Uudenmaan alueen erityiset piirteet. Suomeen sijoittuvien yritysten menestyminen edellyttää osaavan työvoiman saatavuuden turvaamista. Kuntayhtymä pystyy reagoimaan maakuntaa paremmin työmarkkinoiden nopeasti muuttuviin osaamisvaatimuksiin. Yritysten tulevaisuuden tarpeet huomioidaan maakuntaa laajemmin kuntayhtymän järjestämissä palveluissa, sillä kuntayhtymän yritysasiakkuuksiin yhdistetään kaupunkien laajat yritysverkostot. Kuntayhtymä edistää alueen kasvua vastaamalla kansainvälisen osaavan työvoiman houkuttelusta ja asettumisesta, yhdistämällä työvoiman koulutus- ja kasvupalvelut yhdeksi saumattomaksi kokonaisuudeksi sekä tukemalla ja kehittämällä yritysten toimintaedellytyksiä ja uutta yrittäjyyttä. Uudenmaan työmarkkina-alueella korostuvat kuntayhtymän yhteydet yrityksiin, oppilaitoksiin, järjestöihin sekä kasvupalveluiden tuottajiin. Kuntayhtymän maakunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistyö toteutetaan työllistymistä edistävinä tukipalveluina, joiden yksityisen palvelutuotannon uudistukset edellyttävät sote- ja kasvupalveluiden yhteensovittamista ostopalveluina.

Kuntayhtymällä on jäsenkuntien omista lähtökohdista johtuva korostunut intressi huolehtia kasvupalveluiden onnistuneesta toteutuksesta verotulokertymänsä ja elinvoimatehtäviensä takia. Pääkaupunkiseudun kaupungit panostavat kasvupalveluihin kytkeytyviin omiin palveluihinsa yli 80 miljoonaa euroa vuodessa. Vertailukohtana ko. esityksessä valtion kasvupalvelurahoituksen laskennallinen osuus maakunnan rahoituksesta on Pirkanmaalla noin 53 miljoonaa euroa ja Varsinais-Suomessa noin 48 miljoonaa euroa. Omiin palveluihin tekemiensä panostuksen lisäksi pääkaupunkiseudun kaupungit maksavat työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuden kustannuksia yli 100 miljoonaa euroa vuodessa.

Kuntayhtymä mahdollistaa yritys- ja henkilöasiakkaille yhteensovitetun palvelukokonaisuuden, jossa työelämän tarpeet huomioidaan yksilöllisillä palvelupoluilla. Lisäksi mallista hyötyvät myös palveluntuottajat, kun palveluita koordinoimassa ja kilpailuttamassa Uudellamaalla on vain yksi toimija. Malli rakentaa parempia edellytyksiä kasvupalvelumarkkinoiden syntymiselle koko maahan ja markkinoiden kokonaiskoordinaation parantumisesta hyötyvät samalla myös muut maakunnat.

Yrityspalvelut ja elinkeino

Pääkaupunkiseutu poikkeaa talouden dynamiikan, elinkeinorakenteen ja ulkomaisten investointien määrän suhteen muusta Suomesta. Uudenmaan taloudelliset ja toiminnalliset erityispiirteet perustuvat pääkaupunkiseutuun, joka edustaa Suomen bruttokansantuotteesta lähes kolmannesta ja jossa syntyy yritysten liikevaihdosta noin 40 prosenttia. Pääkaupunkiseudulle sijoittuu Suomen kaikista työpaikoista noin 27 prosenttia ja yksityissektorin työpaikoista noin 30 prosenttia. Alueen yritystoiminta on poikkeuksellisen kansainvälistä verrattuna muuhun maahan ja merkittävä osa Suomen uusista yrityksistä syntyy pääkaupunkiseudulla. Viime vuosien taloudellisen kasvun synnyttämä osaajapula uhkaa muodostaa kasvua estäviä pullonkauloja mm. kasvualojen, kuten data-analytiikan, terveysteknologian ja ohjelmistoalan, kehitykselle. Ohjelmistoalan työpaikoista arviolta 80 prosenttia sijoittuu pääkaupunkiseudulle, missä ohjelmistoalan osaajapula on ICT-alan keskusjärjestö Tivian mukaan tällä hetkellä noin 4000-5000 henkilöä.

Pääkaupunkiseudun kasvupalvelukuntayhtymän avulla kasvupalvelujen yrityspalvelut liitetään tiiviiksi osaksi pääkaupunkiseudun yritysten palveluekosysteemiä. Ekosysteemin avulla pyritään edelleen lisäämään yritysten määrää sekä tukemaan yritysten kasvua. Pääkaupunkiseudun yritysekosysteemissä Helsinki, Espoo ja Vantaa ovat merkittäviä toimijoita.

Pääkaupunkiseudun erityispiirteenä ovat myös lukuisat korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja niihin liittyvät yritysten osaamiskeskittymät. Koko maan tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista 44 prosenttia kohdistuu Uudellemaalle, painottuen pääkaupunkiseudulle. Näiden osaamiskeskusten panos kasvupalveluiden edistämisessä ja kehittämisessä ei ole nykyisin tai maakuntamallissa riittävästi koordinoitu ja kohdennettu, koska kasvupalveluiden järjestäminen on hajautunut eri toimijoille.

Työllisyys

Pääkaupunkiseudun työvoiman osuus koko maan työvoimasta on 22 prosenttia. Pääkaupunkiseudulla ja sen työssäkäyntialueella on paljon avoimia työpaikkoja, mutta näiden täyttämistä hidastaa osaltaan aluetta vaivaava vaikea työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma. Työttömien työnhakijoiden osaaminen ei kohtaa työnantajien asettamia vaatimuksia. Talouden ja työmarkkinoiden tunnusluvut sekä maahanmuuttajien määrä poikkeavat pääkaupunkiseudulla myös muusta Suomesta.

Pääkaupunkiseudun pitkäaikaistyöttömien profiili poikkeaa muusta maasta. Koko maan pitkäaikaistyöttömistä uusmaalaisia on noin 32 prosenttia, mikä tarkoittaa noin 26 500 pitkäaikaistyötöntä, mistä pääkaupunkiseudun osuus on 71 prosenttia eli noin 18 900 henkilöä. Muusta maasta poiketen pääkaupunkiseudun ja Uudenmaan pitkäaikaistyöttömissä korostuvat ylemmän korkeakoulututkinnon tai tutkija-asteen koulutuksen suorittaneet ja ne, joiden koulutusaste on tuntematon. Tuntemattomaksi koulutusaste on merkitty noin 1700 uusmaalaisella pitkäaikaistyöttömällä, mikä on 41 prosenttia koko maan niistä pitkäaikaistyöttömistä, joilla koulutusaste on tuntematon. Uudellamaalla asuu myös lähes joka toinen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut (2970) tai tutkijakoulutuksen (278) suorittanut pitkäaikaistyötön. Alueen suuren pitkään työttömänä olleiden määrän ja korkeasti koulutettujen pitkäaikaistyöttömien suhteellisesti suuremman osuuden vuoksi kasvupalveluiden järjestäminen muista maakunnista poikkeavalla tavalla on tarpeen.

Työnhakijoiden osaamisen kehittäminen muodostaa kuntayhtymän ohjaamana aiempaa tiiviimmän kokonaisuuden, mikä lisää työttömien kouluttautumisen tehokkuutta ja tukee pääkaupunkiseudun laajan koulutusverkoston ja palveluntuottajien tehokasta hyödyntämistä. Kasvupalvelukuntayhtymä toteuttaa työvoima- ja kotouttamiskoulutuksen yhteistyössä alueen lukuisten oppilaitosten kanssa. Yhteensovittamista tarvitaan etenkin maahanmuuttajien koulutusten osalta sekä mielekkäiden koulutuskokonaisuuksien luomiseksi eri kanavista rahoitettavista koulutuksista. Kuntayhtymämalli mahdollistaa koko koulutuskokonaisuuden toteuttamisen koordinoidusti opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamien, kuntayhtymän järjestämien ja kaupunkien tarjoamien koulutusten kesken.

Maahanmuutto

Yksi pääkaupunkiseudun muusta maasta poikkeavista haasteista on suuri maahanmuuttajien määrä. Pääkaupunkiseudulla asuu yhteensä noin viidennes koko maan asukasmäärästä, mutta koko maan vieraskielisistä pääkaupunkiseudulla asuu 48 prosenttia ja Uudenmaan vieraskielisistä 88 prosenttia. Vuoden 2017 lopussa vieraskielisten asukkaiden määrä oli pääkaupunkiseudulla 183 000 henkilöä. Pääkaupunkiseudun vieraskielisten asukkaiden määrä on kasvanut viime vuosina vuosittain noin 11 000 hengellä ja kasvun ennustetaan jatkuvan samalla tasolla vuoteen 2030 saakka. Pääkaupunkiseudun työikäisistä ennustetaan vuonna 2030 olevan vieraskielisiä 28 prosenttia. Tuolloin pääkaupunkiseudun kaupungeissa on ennusteen mukaan yhteensä 318 000 vieraskielistä asukasta.

Pääkaupunkiseudulle suuntautuvan maahanmuuton kokonaiskuva eroaa muusta Suomesta paitsi maahanmuuttajaväestön määrän myös sen monimuotoisuuden osalta. Pakolaisuuden tai kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevien lisäksi pääkaupunkiseutu houkuttelee muuta maata enemmän kansainvälisiä osaajia. Pääkaupunkiseudun ulkomaalaistaustaisista noin 40 prosenttia on korkeakoulutettuja. Myös kansainvälisen työvoiman kysyntä on pääkaupunkiseudulla muuta maata suurempaa.

Kansainvälisten osaajien ja työpaikkojen voimakkaasta keskittymisestä johtuen pääkaupunkiseudun palveluita ja osaavan työvoiman maahanmuuttoon tähtääviä toimenpiteitä tulee voida jatkossa kehittää muusta Suomesta poikkeavalla tavalla. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymä rakentaa alueelle erinomaisen pohjan osaajien houkutteluun yhdistämällä kaupunkien resurssit kasvupalveluihin. Rahoitusallokaatiota koskevissa lakiesityksen perusteissa mm. maahanmuuttajien merkittävästä lukumäärästä johtuva pääkaupunkiseudun erityislaatuisuus tulee huomioida paremmin. Tätä voidaan perustella esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön selvitysten perusteella, joiden mukaan maahanmuuttajien työllisyydenhoidon asiakaspalvelu vaatii 1,5-2 kertaa enemmän resursseja, vaikka ryhmän työttömyysaste pysyy yleisesti noin 2,5 –kertaisena.

Kasvupalvelujärjestäjän oman tuotannon yhtiöittäminen

Uudistukseen liittyy myös toiminnallinen näkökulma, jossa koko lainsäädäntö on tarkoitus uudistaa ja lisätä yksityisen palveluntuotannon osuutta sekä tiukentaa kriteerejä, joiden puitteissa sallitaan julkisen sektorin oma palvelutuotanto. Toiminnallinen muutos lisää uudistuksen monimutkaisuutta ja vaikeuttaa läpivientiä huomattavasti. Ehdotetussa lainsäädännössä ei ole siirtymäaikoja, joiden puitteissa julkinen palvelutuotanto olisi eriytettävä osakeyhtiön, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi silloin, kun samoja palveluita hankitaan markkinatoimijoilta. Lakiesityksen perusteella on epäselvää,

onko koko palvelutuotanto yhtiöitettävä tilanteessa, jossa hankintoja tehdään jo tulosperusteisesti. Tällöin hankinnan kohteena on periaatteessa koko kasvupalvelukokonaisuus.

Hallituksen esityksessä mainitaan useaan otteeseen, että yksityinen palvelutuotanto voi olla tehokkaampaa kuin julkinen palvelutuotanto. Esityksen kansainväliseen vertailuun perustuvassa vaikutusarviossa (s. 89-92) kuitenkin todetaan, ettei tämän suuntaisia johtopäätöksiä voi tehdä.

Viitaten perustuslakivaliokunnan maakunta- ja sote-uudistusta koskevaan lausuntoon (PeVL 26/2017 vp) myöskään kasvupalveluiden mahdollista tulkitsemista markkinaehtoiseksi tai yhtiöittämisvelvoitteen piiriin lukeutuvaksi toiminnaksi ei ole lainkaan perusteltu perustuslain velvoittamien työllisyyden edistämiseen liittyvien perusoikeuksien takaamisen kannalta. Huomioiden kasvupalvelumarkkinoiden todennäköinen riittämättömyys vielä 2020-luvun alussa on perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää, ettei kaikkia kasvupalveluita tulkittaisi yhtiöittämisvelvoitteen piiriin lukeutuviksi palveluiksi. Em. perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella EU-lainsäädäntö tai perustuslaki ei edellytä tällaista kasvupalveluiden pakkoyhtiöittämiseen sovellettavaa tulkintaa.

Velvollisuus eriyttää kasvupalveluiden tuotanto kirjanpidollisesti muusta maakunnan tai kuntayhtymän toiminnasta tulisi määritellä tarkemmin. Myös yhtiöittämisvelvollisuus jää lopulta tapauskohtaisen tulkinnan varaan huomioiden mm. ehdotetun maakuntalain 112 §:n määritelmät ja 113 §:n poikkeukset. Mikäli maakunnan tai kuntayhtymän tuottamien palveluiden hinnoittelu tulee maakuntalain 114 § mukaisesti järjestää vielä riittämättömien markkinoiden korkean hintatason mukaisesti, voi tästä aiheutua maakunnalle tai kuntayhtymälle kohtuuttomia kustannuksia perustuslaissa edellytetyn alueen työllisyyden edistämisen velvollisuuden täyttämiseksi. Esitetty lakikokonaisuus saattaisi myös merkitä kasvupalvelurakenteita koskevan kansallisen päätösvallan olennaista kaventumista, koska yhtiöittämisvelvoitteen piiriin tai markkinaehtoisiksi katsotut palvelut arvioitaisiin jatkossa EU-oikeudessa tarkoitettuna taloudellisena toimintana. Viitatun perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tällä on merkitystä arvioitaessa mahdollisuuksia myöhemmin säännellä järjestelmän mahdollisia käsittelyssä olevan esityksen täydennys- ja korjaustarpeita.

Yhteenveto

Kasvupalveluiden tulee tukea työvoiman liikkuvuutta sekä tehostaa työmarkkinoiden toimivuutta. Maakunnan järjestämisvastuu ei edistä kasvupalvelujen mahdollisuutta reagoida työmarkkinoiden muutoksiin ja alueelliseen liikkuvuuteen. Kasvupalvelujen rahoitus on osa maakunnan yleiskatteellista rahoitusta ja malli saattaa heikentää kasvupalveluihin käytettävää rahoitusta. Maakunnat eivät muodosta kasvupalveluihin strategisia, palveluiltaan yhtenäistä ja tehokasta kokonaisuutta, jota Suomen työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän kehittäminen edellyttäisi. Työmarkkinoiden tullessa globaalin kilpailun myötä yhä laajemmiksi, kasvupalveluita ei tule organisoida maakunnittain. Maakuntamalli heikentää Suomen kykyä vastata työmarkkinoiden muutoksiin.

Pääkaupunkiseudun erillisratkaisu mahdollistaa valtion ja kuntien voimavarojen yhdistämisen ja toimet työllisyydenhoidon ja kotouttamisen järjestämisessä sekä yrityspalveluissa. Ratkaisu mahdollistaa pääkaupunkiseudun erityispiirteiden huomioimisen kasvupalveluiden sisällöissä ja toteuttamistavoissa. Tämä mahdollistaa yksityisen palvelutuotannon hyödyntämisen ja innovaatioiden syntymisen, minkä avulla kasvupalvelut pystytään paremmin yhdistämään koulutus-

ja elinvoimapalveluihin sekä varmistamaan palvelutuotannon laatu ja tehokkuus. Erillisratkaisu huomioi pääkaupunkiseudun erityispiirteet ja on oikeansuuntainen näiden palveluiden ja toimintojen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Huomioitavaa kuitenkin on, että kasvupalveluiden erillinen ratkaisu olisi mahdollista toteuttaa pääkaupunkiseudulla myös erillislainsäädännöllä riippumatta maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumisesta.

Toimivien kasvupalvelumarkkinoiden rakentuminen voi vaatia ko. esityksen mukaan jopa kymmenen vuoden siirtymäajan, kuten Australiassa. Pääkaupunkiseudun kaupunkien tekemän kasvupalvelumarkkinaselvityksen mukaan alueen asiantuntijat arvioivat markkinoiden rakentuvan noin kolmessa vuodessa. Markkinoiden ollessa vielä kehittymättömät, maakuntien tai kuntayhtymän on tuotettava palvelut oman tuotantonsa kautta. Tähän liittyen kasvupalveluiden yhtiöittämisvelvollisuus on epäselvä. Tämä johtuu esitetyssä lakitekstissä olevan kasvupalvelujen legaalimääritelmän (1 luvun 1 §) ja maakuntalain 112 – 114 §:ien tulkinnanvaraisuudesta. Esitys tulisi myös arvioida perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta, kuten Sote-uudistuksen kohdalla on tehty. Etenkin huomiota tulisi kiinnittää siihen, onko työllisyyspalveluiden osalta kyse lakiin perustuvasta palvelusta, jota yhtiöittämisvelvollisuus ei maakuntalain 112 §:n mukaan koske. Aikataulu muutosten toteuttamiselle on myös hyvin haasteellinen – niidenkin toimintojen osalta, joissa yhtiöittämisvelvollisuus säilytettäisiin, yhtiöittämisvelvollisuudelle tulisi olla jokin riittävä siirtymäaika.