HE 35/2018
Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta 29.5.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Mitä kasvupalvelut ovat, missä niistä säädetään

- Kestävää taloudellista kasvua, yrittäjyyttä, yritystoiminnan edellytyksiä, työmarkkinoiden toimivuutta ja kotoutumista edistäviä valtion ja maakuntien TEM hallinnonalan palveluita kutsutaan jatkossa kasvupalveluiksi
- Kasvupalvelut tulevat niiden TEM hallinnonalan palvelujen tilalle, joita ELY-keskukset ja TE-toimistot järjestävät elinkeinotoiminnan ja työllisyyden edistämiseksi
- Kasvupalvelu-uudistus kuuluu maakuntauudistuksen kokonaisuuteen
- Kasvupalvelujen järjestämisestä säädetään laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa (HE 35/2018)
- Kasvupalvelujen sisällöstä säädetään laeissa, joita koskevat hallituksen esitykset annetaan eduskunnalle myöhemmin
  - Laki julkisesta rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalvelusta
  - Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta
  - Laki kotoutumisen edistämisestä
- Syksyllä 2018 annetaan HE kasvupalvelujen tiedonhallinnasta

Alueiden kehittäminen

Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista 2 luku

- Alueiden kehittämistä koskevia säännöksiä sovelletaan laajasti 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. Nykyisten maakuntien liittojen aluekehittämistehtävät ja niitä hoitava henkilöstö (noin 700 htv) siirtyvät perustettaville maakunnille.
- Kuluvan EU:n ohjelmakauden ajan rakennerahastohallinnossa sovelletaan pääosin nykyisiä säännöksiä. Vuonna 2021 alkavan ohjelmakautta koskevat uudet säännökset valmistellaan yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien ja muiden sidosryhmien kanssa.
- Aluetasolla aluekehittämisviranomaisina ovat jatkossa uudet maakunnat. Kunnilla ja kaupungeilla on jatkossakin muun muassa elinvoimatehtävänsä vuoksi tärkeä rooli aluekehittämisessä.
- Uudeksi valtion ja itsehallinnollisten maakuntien välisen vuorovaikutuksen menettelytavaksi ehdotetaan alueiden kehittämisen keskusteluja. Keskusteluteemat perustuisivat aluekehityksen tilaan ja aluekehittämisen linjauksiin. Keskustelujen tavoitteena on yhteistyön vahvistaminen, lisäarvon luominen eri osapuolille sekä tuottaa aineistoa maakuntalain mukaisiin maakuntien taloutta koskeviin neuvotteluihin (maakuntalaki 13 §).

Palvelujen järjestäminen siirtyy valtiolta maakunnille

- Kasvupalvelutehtävät ja niitä hoitava ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstö (2600 htv) siirtyvät valtiolta kahdeksalletoista maakunnille. Maakuntauudistuksen kokonaisuudessa maakunnille siirretään kunnista ja valtiolta yli 200 000 henkilötyövuotta.
- TE-toimistojen henkilöstö noin 2200 htv, joista 80% naisia. ELY-keskusten henkilöstö noin 440 htv, joista 59% naisia.
- Kasvupalvelu-uudistuksen henkilöstövaikutukset kohdistuvat julkisen sektorin naisvaltaiseen alaan.
- Siirtyminen maakuntiin tapahtuu liikkeenluovutuksena ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen. Virkapaikkojen siirtymiset paikkakunnalta toiselle pyritään minimoimaan.
- Kasvupalvelu-uudistuksessa ei siirretä mitään kuntien tehtäviä eikä henkilöstöä maakunnille. Kuntien tehtäviä ei lisätä uudistuksessa.
- Maakunnalle annetaan harkinnanvaraa kasvupalvelujen järjestämisessä ja rahoituksen suuntaamisessa maakunnan yleiskatteellisesta budjetista.
- Maakuntien palvelutuotannon rakenteet voivat olla erilaisia johtuen maakuntien erilaisista palvelumarkkinoista ja maakunnan valitsemasta tuotannon järjestämisen keinoista.
- Maakunnan järjestämisvastuun toteutumista valvotaan. Maakuntien on valvottava järjestämiensä kasvupalvelujen saatavuutta, laatua ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista. Valtion lupa- ja valvontavirasto valvoo kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista. Valtio ja maakunnat käsittelevät maakunnan keskeisten tavoitteiden toteutumista ja maakunnan resurssitarpeita vuosittaisissa alueiden kehittämisen keskusteluissa.

Maakunnan oma kasvupalvelutuotanto

- Maakunnan tulee eriyttää kasvupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen (laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista 23 § 1 mom) vrt. soten järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen (maakuntalaki 22 § 1 mom)
- Maakunnan oma sote-palvelutuotanto on maakunnan liikelaitoksessa (maakuntalaki 52 § 1 mom)
- Kasvupalvelutuotannon sijoittamisesta maakunnan organisaatiossa ei säädetä. Maakunnan liikelaitoksia voi maakuntalain 52 §:n mukaan olla yksi tai useampia. Liikelaitos on maakunnan osa.
- Maakunta voi huolehtia kasvupalvelujen eriyttämisvaatimuksesta sekä sote-palvelujen ja kasvupalvelujen integraatiosta esimerkiksi sijoittamalla kasvupalvelutuotantonsa sote-liikelaitokseensa tai erilliseen kasvupalveluliikelaitokseen.
- Kasvupalveluja koskee aina kirjanpidollinen eriyttäminen riippumatta siitä, missä organisaatiossa maakunnan oma kasvupalvelutuotanto tapahtuu. (laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista 23 § 3 mom) -> oman tuotannon kustannukset läpinäkyviksi, kilpailullisuuden lisääminen, kustannusten hillitseminen.
- Maakunta voi myös yhtiöittää oman kasvupalvelutuotantonsa. Jos maakunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, maakunnan on yhtiöitettävä palvelutuotantonsa (maakuntalaki 112 §)

Miten palvelut uudistuvat?

- Erilaisia palveluja erilaisissa toimintaympäristöissä ja erilaisille asiakkaille. Eri maakuntien kasvupalvelujen palvelutarjoomat voivat olla erilaisia
- Henkilöasiakkaiden perusoikeuksien toteutumiseen ja kansainvälisten sopimusten velvoitteisiin liittyvien palvelujen yhdenvertainen saatavuus taataan lailla (työnvälitys, ammatinvalinnan ohjaus, osaamisen kehittäminen, vaikeasti työllistyvien palvelut)
- Maakunnan palveluita voivat tuottaa maakunta (maakunnan liikelaitos), maakunnan yhtiö, markkinoilla olevat yhtiöt ja säätiöt omistuspohjasta riippumatta, elinkeinonharjoittajat
- Maakunnan on tiedotettava tarjolla olevista palveluista ja neuvottava asiakkaita valinnanvapauden käyttämisessä. Palvelujen ulkoisesta tunnistamisesta tai tunnuksesta ei säädetä. Käytännössä on järkevää, että maakunnan palveluntuottajat käyttävät jotakin yhtenäistä tunnusta/brändiä.
- Maakunnan palveluntuottajat eivät välttämättä tarjoa samoja toimenpiteitä, joista ELY-keskukset ja TE-toimistojen järjestämät työllisyyttä ja elinkeinotoimintaa edistävät palvelut muodostuvat. Sääntelyn väljyydellä edistetään kasvupalveluinnovaatioiden syntymistä.
- Kasvupalvelu-uudistukselle ei ole jyvitetty säästötavoitetta. Kasvupalvelu-uudistuksella tavoitellaan parempaa vaikuttavuutta entistä monipuolisemman tuotantorakenteen, monimuotoisemman palvelutuotannon, palvelujen räätälöinnin ja innovaatioiden avulla
- Samalla rahalla yksilöllisempiä ja vaikuttavampia palveluja

Uudenmaan kasvupalvelut ja kasvupalvelumarkkinat

- Uudenmaan kasvupalvelut järjestää Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten (pääkaupunkiseudun kunnat) perustama kuntayhtymä, jos nämä kaupungit sopivat laissa tarkoitetun kuntayhtymän perustamisesta viimeistään 1.3.2019
- Kuntayhtymä järjestää Uudenmaan kasvupalvelut samoin pelisäännöin kuin maakunnat
- Ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous, äänimäärä jakautuu jäsenkuntien asukaslukujen suhteessa (äänileikkuri 50%)
- Kuntayhtymän peruspääoma ja lakisääteisen toiminnan rahoitus tulevat valtiolta, ei jäseniltä
- Kaikilla Uudenmaan kunnilla on oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi
- Kuntayhtymä voi sopia jäsenkuntiensa kanssa lakisääteisen tehtävänsä kanssa yhteensopivien jäsenkuntien ei-lakisääteisten tehtävien hoitamisesta kuntayhtymässä. Näiden tehtävien rahoitus tulee jäsenkunnilta.
- Tavoitteena on saada pääkaupunkiseudun kuntien osaaminen mm. maahanmuuttajien kotoutumisessa ja merkittävä taloudellinen panos ei-lakisääteisten elinvoimatehtävien hoitoon (työllisyys, elinkeinot) koordinoiduksi kasvupalvelujen kanssa. Pääkaupunkiseudun kuntien perustavan roolin ja jäsenyyden kautta motivoitaisiin kuntia tuomaan ei-lakisääteisiä elinvoimapalveluja samalle järjestäjälle, kuntayhtymälle.

Uudenmaan kuntayhtymän jäsenkunnan/ei jäsenkunnan vaikuttamismahdollisuudet

- Maakuntalain 16 §:n mukaan vaaleilla valittu maakuntavaltuusto päättää muun muassa maakuntastrategiasta. Strategia koskisi myös kasvupalvelujen strategiaa. Maakuntavaaleissa äänestämällä voi vaikuttaa myös kasvupalvelujen osalta maakunnan strategiaan.
- Maakuntalain 23 ja 24 §:ssä tarkoitetut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä aloiteoikeus
- Maakuntalain 28 §:ssä tarkoitettu maakunnan toimintaa koskeva tiedottamisvelvollisuus koskee myös kuntayhtymää sen hoitaessa tehtäväänsä
- Kuntalain 127 §.ssä tarkoitettu muutoksenhakuoikeus kasvupalvelukuntayhtymän päätöksestä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa koskevassa laissa tarkoitetuista päätöksistä
- Muilta osin jäsenkunnan jäsenellä on välillinen vaikuttamismahdollisuus jäsenkunnan yhtymäkokousedustajan kautta kuntayhtymässä -> Tämä vaikuttamismahdollisuus puuttuu ei-jäsenkunnalta

Ei-jäsenkunta ei osallistu kuntayhtymää koskevaan päätöksentekoon yhtymäkokouksessa, jossa kuntalain 60 §:n 3 mom. mukaan

- Päätetään kuntayhtymän talousarviosta ja taloussuunnitelmasta;
- Hyväksytään kuntayhtymän hallintosääntö;
- Valitaan kuntayhtymän toimielimet;
- Päätetään luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
- Valitaan tilintarkastajat;
- Päätetään tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta

Uudenmaan kuntayhtymää koskeva esitys perustuslakivaliokunnan käytännön valossa

- Maakunnan oma kasvupalvelujen tuotanto on aina mahdollista. Oman tuotannon yhtiöittämisvelvollisuus on maakuntalaissa säädetyn mukainen. (PeVL 27/2017 koskien MAKU 1 HE:tä, valinnanvapauslakia, sote-tuottamislakia jne)
- Kuntayhtymä järjestämisvastuussa Uudenmaan kasvupalveluista, erityisesti PeVL 67/2014 ja kansanvaltaisuuden kannalta
  - Uudenmaan kuntayhtymä ei ole pakkokuntayhtymä
  - Kuntayhtymän tehtävät eivät siirtyisi kunnilta kuntayhtymälle vaan valtiolta kuntayhtymälle. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymä ei rajoittaisi kuntien itsehallintoa, mutta se kaventaa jossakin määrin Uudenmaan maakunnan itsehallintoa.
  - Kuntayhtymä olisi suurimmillaankin maltillisen kokoinen (Uudenmaan kuntia on 26 kpl)
  - Yhtymäkokousmalli (jokaisella jäsenkunnalla on yksi edustaja) varmistaa jokaisen jäsenkunnan osallistumismahdollisuuden, äänileikkuri 50%
  - Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän rahoitusosuus Uudenmaan maakunnan kokonaisrahoituksesta ei ole yhtä merkittävä kuin soten rahoitusosuus
  - Kuntayhtymän kasvupalvelujen järjestämistehtävää ei koske täysin samanlainen perustuslain suoja kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, eikä kasvupalvelujen asiakkaalla ole subjektiivista oikeutta saada palveluja

Kaventaako kuntayhtymä Uudenmaan maakunnan itsehallintoa

- Ei pakkokuntayhtymä
- Kuntia koskeva tulkintakäytäntöä ei suoraan sovellu maakuntaan ja sen suhteeseen Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymään. Perustuslaki mahdollistaa erilaisia itsehallinnon muotoja (Ahvenanmaa, kunnat, alueellinen itsehallinto). Epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. (PeVL 26/2017)
- Maakunnan itsehallinto on erilainen kuin kunnan itsehallinto; ei verotusoikeutta, ei yleistä toimialaa, soten valtionohjaus
- Uudenmaan kasvupalvelujen järjestämistä koskevan lakiesityksen 8 §:n mukaan Uudenmaan kasvupalvelujen rahoitusosuus myönnettäisiin suoraan kuntayhtymälle - > Kasvupalveluihin suunnattu osuus ei kuuluisi Uudenmaan valtuuston talousarvion ja taloussuunnitelman piiriin.
- Uudenmaan maakunnan rahoituksen suuntaamista koskeva itsehallinto on muiden maakuntien itsehallintoa kapeampi – kaventaako tämä Uudenmaan itsehallintoa vai turvaako se Uudenmaan kasvupalvelut paremmin kuin muiden maakuntien kasvupalvelut