7.6.2018

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

# Espoon kaupungin lausunto

- Kaikki pääkaupunkiseudun kaupungit ovat 15.5.2018 päättäneet ja lausuntonaan eduskunnalle todenneet seuraavaa: **Maakunta- ja sote-uudistuksella** on paljon vahingollisia vaikutuksia kasvavien kaupunkien taloudelle, palveluille ja investointikyvylle, eikä se ota huomioon pääkaupunkiseudun erityispiirteitä. Maakunta- ja sote-uudistus ei riittävästi toteuta sille asetettuja tavoitteita, eikä ehdotuskokonaisuutta tule esitetyssä muodossa hyväksyä.

- Uuden lainsäädännön on kokonaisuutena tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Pelkästään kasvupalveluiden **järjestämistehtävien siirtäminen** valtion aluehallinnolta tuleville maakunnille ja Uudenmaan kuntayhtymälle **on esitetyssä aikataulussa vaikeaa**. Mikäli kokonaisuudesta päättäminen viivästyy, kuntayhtymän perussopimukselle asetettu määräaika 1.3.2019 mennessä on kohtuuton. Aikatauluhaasteita on myös uudistuksen vaatimien tietojärjestelmien valmistumisessa.

- Kasvupalveluissa esitetty **Uudenmaan erillisratkaisu** huomioi pääkaupunkiseudun erityispiirteet ja on oikeansuuntainen näiden palveluiden ja toimintojen tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Erillisratkaisu huomioi kaupunkien merkityksen globaalissa kovenevassa kilpailussa ja työmarkkinoiden laajentuessa globaaleiksi. Huomioitavaa kuitenkin on, että kasvupalveluiden erillinen ratkaisu olisi mahdollista toteuttaa pääkaupunkiseudulla myös erillislainsäädännöllä riippumatta maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumisesta.

- **Uudenmaan erillisratkaisussa** maakunnalliset kasvupalvelut pystytään yhdistämään paremmin pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin omiin työllisyys-, maahanmuutto- ja yrityspalveluihin ja muodostamaan palveluista asiakkaille saumattomia kokonaisuuksia. Pääkaupunkiseudun erikoistuneisiin palveluihin pääseminen on mahdollista koko Uudenmaan asukkaille.

- **Uudenmaan erillisratkaisussa** maakunnan asukkaiden mahdollisuus vaikuttaa kuntayhtymän päätöksentekoon toteutuu välillisen demokratian periaatteella. Kuntayhtymällä on monipuolisemmat mahdollisuudet huolehtia palveluiden yhteensovittamisesta sekä jäsenkuntien omista lähtökohdista johtuva korostunut intressi huolehtia kasvupalveluiden onnistuneesta toteutuksesta. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyen ei voida johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.

- **Kasvupalveluiden rahoituksen** kriteerien tulee huomioida palvelutarpeet esitettyä laajemmin. Nyt rahoituksessa korostuu työttömien määrä, mutta rahoituksen tulisi tukea ensisijaisesti kasvua ja työllisyyden hoitoa. Kriteerien tulee huomioida paremmin työllisen väestön määrä, maahanmuuttoon liittyvät palvelutarpeet ja alueiden kasvupotentiaaliin liittyvät haasteet ja erityispiirteet. Maakuntien välisen rahoitusallokaation perusteisiin tulee yritysten toimipaikkojen lukumäärän tilalle vaihtaa yksityisen sektorin työpaikkojen lukumäärä.

- **Kaupungeilla** on veropohjaansa liittyvä suora intressi huolehtia kasvupalveluiden ja työmarkkinoiden toimivuudesta.

- Uudenmaan osalta **kasvupalveluiden rahoituskokonaisuus** on epäselvä nykyisen työmarkkinatuen kuntaosuuden osalta. Vähintään puolet kuntaosuudesta tulee siirtää sote-tehtävien mukana maakunnalle.

- Hallituksen esitys ylikorostaa tulevien maakuntien asemaa **aluekehittämisessä**. Aluekehittämisen keskusteluiden osanottajissa ei ole huomioitu aluekehittämisen kaikkia tasoja. Aluekehittämisen keskusteluiden osallistujiin tulee lisätä suuret kaupungit, jotka solmivat kasvu- ja muita sopimuksia valtion kanssa ja vastaavat aluekehittämisestä

- Hallituksen esityksen mukaan Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle tulee maakuntien toimitila- ja kiinteistöhallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintäteknisen palvelukeskusyhtiön käyttövelvoite. **Kuntayhtymälle ei tule asettaa velvollisuutta käyttää maakunnan toimitila- ja kiinteistöhallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintäteknisen palvelukeskusyhtiön palveluita**, vaan se voi halutessaan hyödyntää palveluita.

- Kasvupalveluiden maksatus- ja asiakaspalvelutehtävät liittyvät tiiviisti asiakaspalveluun ja –prosesseihin. Niistä vastuun tulee olla kasvupalveluista järjestämisvastuullisella taholla eli kuntayhtymällä. Näihin tehtäviin liittyen mahdollisen maakuntien välisen yhteistyön tulee perustua vapaaehtoisuuteen. **Keskitetty kasvupalvelutehtävä** on tarpeellinen vain kasvupalveluiden tietojärjestelmiin liittyen

- **Kasvupalvelu-uudistuksen kokonaisarviointia** on mahdotonta tehdä asiakkaan ja palveluiden tulevan järjestäjän näkökulmasta ennen kaikkien kokonaisuuteen kuuluvien hallituksen esitysten antamista. Hallituksen esitysten olisi tullut olla yhtä aikaa eduskuntakäsittelyssä.

## Johdanto

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan nyt käsiteltävänä olevan ehdotuskokonaisuuden osan, HE 35/2018 vp:n, osalta lausun Espoon kaupungin puolesta kunnioittaen seuraavaa.

Lausuttavana oleva hallituksen esitys muodostuu seuraavista lakiehdotuksista: laki aluekehittämisestä ja kasvupalveluista, laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa ja laki niiden voimaanpanemiseksi. Kokonaisuutta täydennetään vielä hallituksen esityksellä laiksi kasvupalveluvirastosta. Kasvupalvelulakien kokonaisuuteen kuuluvat lisäksi kasvupalveluiden 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. 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. 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 3-4 kuukautta aikaa kaikkien kokonaisuuteen kuuluvien lakien hyväksymisen jälkeen.

Aikatauluhaasteita on myös uudistuksen vaatimien tietojärjestelmien valmistumisessa. Nykyiset tietojärjestelmät eivät kommunikoi keskenään. Tietojärjestelmät on luvattu valmiiksi 1.1.2020 alkaen, mutta aikataulut eivät näytä tällä hetkellä realistisilta. Yksityisen palvelutuotannon lisääminen tulee vaatimaan uudenlaiset tietojärjestelmät, jotta asiakkuudet pystytään hoitamaan sujuvasti.

## Aluekehittäminen

Hallituksen esitys alueiden kehittämisen osalta (luku 2) pohjautuu nykyiseen kehittämisjärjestelmään uuteen tilanteeseen sovellettuna eikä siihen ole esitetty merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Se ei ratkaise nykyisen aluekehittämisjärjestelmän ongelmaa ja ylikorostaa tulevien maakuntien asemaa aluekehityksessä.
Esityksessä sivuutetaan suuret maakuntien keskuskaupungit, joiden aluekehittämiseen käyttämät resurssit ja välineet, kuten maankäyttö, elinvoimatehtävät ja verotusoikeus, ovat keskeinen osa aluekehittämistä. Keskuskaupunkien kehityksellä on niiden omaa aluetta laajempi vaikutus aluekehitykseen, koska suurin osa yrityksistä ja työpaikoista sijaitsee kaupungeissa. Myös kasvupotentiaali on suurin suurissa kaupungeissa. Epäsuhta on suuri etenkin Uudellamaalla, jossa

maakunnan rooli aluekehittämistehtävissä on jäänyt vähäiseksi verrattuna kaupunkeihin, joiden resursseihin ja valtion kanssa tekemiin sopimuksiin sekä verkostoihin perustuu valtaosa alueen kehittämisestä. Esimerkiksi Euroopan unionin rakennerahastovaroista Uudenmaan maakunnalle kohdistuu vain 31,7 miljoonaa euroa, mikä on vain 2,3 prosenttia koko maan rakennerahastovaroista. Käytännössä suuret kaupungit ovat tehneet kasvu- ja muut aluekehittämisen sopimukset suoraan valtion kanssa.
Kotouttamisen liittäminen aluekehittämiseen on uusi ja kannatettava näkökulma. Näkökulman lisääminen aluekehittämiseen korostaa entisestään kaupunkien roolia aluekehittämisessä.

Suurten kaupunkien rooli aluekehittämiseen tulee huomioida esityksessä vähintään lisäämällä suuret kaupungit maakuntien ja valtion välillä käytävien aluekehittämisneuvotteluiden osapuoliksi, koska ne vastaavat suurelta osin käytännön toimista aluekehittämisessä ja niillä on veropohjaansa liittyvä suora intressi edistää alueiden kehittymistä toisin kuin maakunnilla.

## Kasvupalveluiden rahoitus

Maakuntien valtiolta saama kasvupalvelurahoitus koostuu maakuntien rahoituslain mukaan kolmen muuttujan perusteella. Suurin 60 prosentin painoarvo rahoituksessa on työttömien työnhakijoiden määrällä. Toiseksi suurin 25 prosentin painoarvo on yritysten toimipaikoilla. Kolmas muuttuja on työttömyysaste, jonka painoarvo on 15 prosenttia.

Työttömien määrän ja työttömyysasteen painottuminen rahoituskriteereissä on kasvun ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta hankalaa. Sen sijaan rahoituksen tulisi tukea ensisijaisesti kasvua ja työllisyydenhoitoa ja siten palveluiden kohdistamista alueille, joissa työllistymismahdollisuuden ovat kasvukeskuksia heikommat, mikä heikentää työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeää työvoiman liikkuvuutta.

Kasvupalveluiden rahoituksen kriteerien tulee huomioida palvelutarpeet edellistä kolmea muuttujaa laajemmin. Kriteerien tulee huomioida paremmin työllisen väestön määrä, maahanmuuttoon liittyvät palvelutarpeet ja alueiden kasvupotentiaaliin liittyvät haasteet ja erityispiirteet. Rahoitusallokaatiota koskevissa lakiesityksen perusteissa muun muassa 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.

Uudenmaan osalta kasvupalveluiden rahoituskokonaisuus on epäselvä nykyisen työmarkkinatuen kuntaosuuden osalta. Nykyistä kuntaosuutta ollaan lausuntokierroksella olleen lakiluonnoksen mukaan jakamassa maakuntien ja kuntien kesken. Uudenmaan osalta lakiluonnoksessa oli kuitenkin epäselvää suunnitellaanko maksuosuuden siirtoa maakunnalle vai kasvupalvelukuntayhtymälle. Työmarkkinatuen maksuosuudet tulee tulevaisuudessa järjestää siten, että palveluiden järjestämisvastuun ja niihin liittyvien rahoitusvastuiden tulee olla samalla taholla.

Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän valtiolta saama rahoitus maakunnallisiin kasvupalveluihin tulee koelaskelmien mukaan olemaan noin 145 miljoonaa euroa, kun Uudenmaan kuntien maksama työmarkkinatuen kuntaosuus oli vuonna 2017 noin 137 miljoonaa euroa. Jos puolet nykyisestä työmarkkinatuen kuntaosuudesta siirretään kasvupalvelukuntayhtymälle muodostaa se merkittävän rahoitusriskin Uudenmaan kasvupalveluille ja viime kädessä kuntayhtymän jäseninä olevat Uudenmaan kunnat ovat vastuussa koko nykyisestä työmarkkinatuen maksuosuudesta. Maakunnalla ei ole tällöin intressiä tarjota sosiaali- ja terveyspalveluita niitä tarvitseville vaikeasti työllistyville.
Siten vähintään puolet nykyisestä työmarkkinatuen kuntaosuudesta tulee siirtää sosiaali- ja terveyspalveluiden mukana perustettavalle Uudenmaan maakunnalle ja toinen puoli kasvupalveluista järjestämisvastuussa olevalle taholle. Kuntien maksuosuudelle ei tulevaisuudessa ole perusteita.

## Uudenmaan erillisratkaisu

Uudellamaalla ei ole yhtä keskuskaupunkia, vaan sen keskus muodostuu kolmesta isosta kaupungista, jotka muodostavat muusta Suomesta poikkeavan erityislaatuisen työmarkkina- ja elinvoima-alueen. Kolmen suuren kaupungin resurssit työllisyys-, maahanmuutto- ja yrityspalveluissa vertautuvat muihin suuriin maakuntiin. Erilliseen sopimiseen perustuvat järjestelmät palveluiden yhteensovittamiseksi alueella olisivat liian raskaita kaikkien kasvupalveluiden osalta. Kuntayhtymä mahdollistaa pysyvän rakenteen palveluiden tarkoituksenmukaiseen yhteensovittamiseen.

Uudenmaan erillisratkaisu mahdollistaa maakuntamallia paremmin pääkaupunkiseudun ja koko Uudenmaan erityislaatuisuuden huomioivat kasvupalvelut. Erillisratkaisu yhdistää maakunnalliset kasvupalvelut ja niiden resurssit alueen kaupunkien työllisyys-, maahanmuutto- ja yrityspalveluihin maakuntamallia paremmin. Kyse ei ole pelkästä vastuiden siirrosta toimijalta toiselle, vaan selkeämmästä, vaikuttavammasta ja tehokkaammasta tavasta ohjata ja toteuttaa kasvupalveluita metropolialueella ja koko Uudenmaan maakunnassa.

Erillisratkaisun maakuntamalliin verrattavat positiiviset vaikutukset perustuvat pääkaupunkiseudun kaupunkien ja maakunnallisten kasvupalveluiden tarkoituksenmukaiseen yhteensovittamiseen. Kuntayhtymä mahdollistaa yritys- ja henkilöasiakkaille yhteen sovitetun palvelukokonaisuuden, jossa maakunnalliset kasvupalvelut ja kaupunkien palvelut muodostavat yhden saumattoman kokonaisuuden. Palveluiden yhteensovittaminen mahdollistaa paremmat ja erikoistuneemmat, kuten kieli- ja toimialakysymykset huomioivat palvelut koko Uudellamaalla.

Kuntayhtymällä on toiminnassaan maakuntaa paremmat mahdollisuudet huomioida kasvupalvelujärjestelmälle työmarkkinoiden yrityskentän erityislaatuisuudesta syntyvät mahdollisuudet ja haasteet. 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. Uudenmaan työmarkkina-alueella korostuvat kuntayhtymän yhteydet yrityksiin, oppilaitoksiin, järjestöihin sekä kasvupalveluiden tuottajiin. Kuntayhtymän käyttöön tulee kuntien paikalliset verkostot ja paikallistuntemus yhdistettynä maakunnallisiin ja kansainvälisiin verkostoihin.

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.

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. Lisäksi kaupungit maksavat työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuden kustannuksia yli 100 miljoonaa euroa vuodessa. Vertailukohtana hallituksen. esityksessä valtion kasvupalvelurahoituksen laskennallinen osuus maakunnan rahoituksesta on Pirkanmaalla noin 53 miljoonaa euroa ja Varsinais-Suomessa noin 48 miljoonaa euroa.

Uudenmaan erillisratkaisusta hyötyvät myös palveluntuottajat. Erillisratkaisu lisää maakunnallisten kasvupalvelumarkkinoiden kokoa yhdistämällä kaupunkien resursseja maakunnallisten kasvupalveluiden yhteyteen ja parantaa markkinoiden vakautta ja ennustettavuutta, kun palveluita koordinoimassa ja kilpailuttamassa on Uudellamaalla vain yksi toimija. Malli rakentaa parempia edellytyksiä kasvupalvelumarkkinoiden syntymiselle koko maahan ja markkinoiden kokonaiskoordinaation parantumisesta hyötyvät samalla myös muut maakunnat.

## Yritys- ja elinkeinopalvelut

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. 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 työvoimalle tarjottavat koulutus- ja kasvupalvelut yhdeksi saumattomaksi kokonaisuudeksi sekä tukemalla ja kehittämällä yritysten toimintaedellytyksiä ja uutta yrittäjyyttä. Tämä tukee valtioneuvoston TalentBoost toimenpideohjelman toteutusta.

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 on tarpeen muista maakunnista poikkeavalla tavalla. Tämän kohderyhmän osalta korostuvat erityisesti työelämän muuttuviin tarpeisiin vastaavien, työelämälähtöisten täydennys- ja muuntokoulutusten tarjonta, työnhakijoiden aiempaa osaamista ja työkokemusta vahvistaen.

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 rakentamiseksi eri kanavista rahoitettavista koulutuksista. Kuntayhtymämalli mahdollistaa koko koulutuskokonaisuuden toteuttamisen koordinoidusti opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamien, kuntayhtymän järjestämien ja kaupunkien tarjoamien koulutusten kesken.

Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat erittäin merkittäviä toimijoita toisen asteen koulutuksessa oppilaitosten emo-organisaatioina ja omistajina. Toisen asteen ammatillisen osaamisen kehittäminen on työmarkkinoiden osaamistarpeiden muuttuessa yhä merkittävämpi osa työnmarkkinoiden kohtaanto-ongelman ratkaisua. Vuodesta 2014 alkaen omaehtoinen opiskelu on ollut yleisempää kuin osallistuminen työvoimakoulutukseen. Tällä on erittäin suuri merkitys työnhakijoiden osaamisen päivittämisessä vastaamaan työmarkkinoiden vaatimuksia.

Omaehtoisen ja työvoimakoulutuksen yhteensovittamista tarvitaan etenkin maahanmuuttajien koulutusten osalta mielekkäiden koulutuskokonaisuuksien rakentamiseksi 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.

## Uudenmaan erillisratkaisun kansanvaltaisuus

Viitaten perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintaan (PeVL 40/2014 vp, PeVL 64/2010, PeVL 59/2002) yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voida johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Merkitystä voidaan ko. esityksessä katsoa olevan sillä, että kuntayhtymän muusta maasta poikkeavassa ratkaisussa ei poiketa yksilöä koskevista materiaalisista edellytyksistä vaan ainoastaan päätöksentekorakenteesta ja päätösvallan käytön organisoinnista.

Pääkaupunkiseudun edellä erityislaatuiseksi kuvaillulla alueella vallitsee kasvupalveluiden järjestämisen osalta muusta maasta poikkeavat olosuhteet, jotka liittyvät talouteen ja sen vaikutuksiin, elinkeinorakenteeseen, asukasmäärään, vieraskielisten osuuteen ja elinkeinorakenteeseen sekä ulkomaisten investointien määrään ja tutkimustoimintaan, joiden johdosta erillisratkaisu on perusteltavissa. Perusteltavuutta tukee osaltaan se, että kuntayhtymällä on monipuolisemmat mahdollisuudet huolehtia palveluiden yhteensovittamisesta sekä jäsenkuntien omista lähtökohdista johtuva korostunut intressi huolehtia kasvupalveluiden onnistuneesta toteutuksesta.

Kasvupalvelut eivät ole kuntien peruspalveluja vaan nykyisin valtion aluehallinnon järjestämiä ja osittain valtion itse tuottamia palveluja. Niiden siirtäminen maakunnan hoidettavaksi ei kavenna kuntien itsehallintoa miltään osin. Kasvupalveluiden rahoitusosuus valtion talousarvioissa on vähäinen suhteessa maakuntien kokonaisbudjettiin.

Esityksen mukaisessa Uudenmaan kasvupalvelut järjestävässä kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttäisi yhtymäkokous. Yhtymäkokousmallissa jokaisella jäsenkunnalla olisi yhtä monta edustajaa yhtymäkokouksessa, mutta edustajien äänimäärä vaihtelisi jäsenkuntien asukasmäärien suhteessa. Yksikään jäsenkunta ei voisi jäädä ilman edustajaa. Yhtymäkokousmalli tarjoaisi pienille kunnille ja niiden jäsenille kohtuullisen välillisen vaikuttamismahdollisuuden ja jokaiselle jäsenkunnalle yhden yhtymäkokousedustajan kunnan asukasmäärästä riippumatta.

Muilla Uudenmaan kunnilla kuin kuntayhtymä perustajakunnilla olisi oikeus liittyä kuntayhtymään ja myös oikeus jäädä sen ulkopuolelle. Riippumatta siitä, onko kunta kuntayhtymän jäsenkunta, kuntayhtymä järjestäisi kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella. Uudenmaan kuntien asukkailla

olisi mahdollisuus kuntavaaleissa vaikuttaa kotikuntansa jäsenyyteen kasvupalvelut järjestävässä kuntayhtymässä.

Lakiesityksen 5 §:n nojalla kasvupalvelukuntayhtymä järjestää ja tuottaa palvelut samalla tavalla kuin maakunta järjestäisi ja tuottaisi ne, ja kaikilla Uudenmaan maakunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä olisi maakuntalain 23 §:ssä tarkoitetut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kuntayhtymän järjestämiin palveluihin.

Lisäksi Uudenmaan maakunnan asukkaalla ja alueella toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä olisi maakuntalain 24 §:ssä tarkoitettu oikeus tehdä aloite kuntayhtymän toimintaa koskevassa asiassa ja kuntayhtymän olisi tiedotettava toiminnastaan Uudenmaan maakunnan asukkaille, palvelujen käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille riippumatta siitä, onko kysymyksessä jäsenkunnan vai ei-jäsenkunnan jäsen tai asukas.

Esityksen 11 §:n mukaan kuntalain 16 luvussa säädetty muutoksenhakuoikeus kuntayhtymän järjestämistehtäviä koskevaan päätökseen on jäsenkunnalla, sen jäsenellä sekä muulla Uudenmaan kunnalla ja sen jäsenellä.

## Palvelukeskusten käyttövelvoite

Hallituksen esityksen mukaan Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymälle tulee maakuntien toimitila- ja kiinteistöhallinnon, talous- ja henkilöstöhallinnon sekä tieto- ja viestintäteknisen palvelukeskusyhtiön käyttövelvoite. Kuntayhtymälle ei tule asettaa velvollisuutta käyttää maakuntien palvelukeskusyhtiöiden palveluita, vaan se voi halutessaan hyödyntää palveluita.

Hallitus on täydentämässä esitystään lailla valtakunnallisesta kasvupalveluvirastosta. Täydentävällä esityksellä pääosa nykyisen KEHA-keskuksen asiakas-, maksatus- ja tietojärjestelmätehtävistä siirretään valtakunnalliseen kasvupalveluvirastoon. Maksatukseen ja asiakaspalveluun liittyvien tehtävät liittyvät tiiviisti asiakaspalveluun ja –prosesseihin. Niistä vastuun tulee olla kasvupalveluista järjestämisvastuullisella taholla eli kuntayhtymällä. Näihin tehtäviin liittyen mahdollisen maakuntien välisen yhteistyön tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Keskitetty kasvupalvelutehtävä on tarpeellinen vain kasvupalveluiden tietojärjestelmiin liittyen.

Valtakunnallisten kasvupalvelutietojärjestelmien osalta on kuitenkin huomioitava, ettei tietojärjestelmäkysymysten osalta ole saatavissa tarkempaa säätelyä. Hallituksen esitys jättää oven auki tiukalle valtakunnalliselle ohjaukselle tietojärjestelmiä käyttäen, jolloin lain henki alueiden omasta päätäntävallasta heikkenee. Säätelyn valmistelussa on noudatettava linjaa, joka mahdollistaa kasvupalvelujärjestäjille laajan liikkumavaran.

7.6.2018

## Kasvupalvelumarkkinoiden rakentuminen ja oman tuotannon yhtiöittäminen

Toimivien kasvupalvelumarkkinoiden rakentuminen voi vaatia hallituksen esityksen mukaan jopa kymmenen vuoden siirtymäajan, kuten Australiassa. Pääkaupunkiseudun kaupunkien tekemän kasvupalvelumarkkinaselvityksen mukaan alueen asiantuntijat arvioivat markkinoiden rakentuvan toimiviksi noin kolmessa vuodessa.

Markkinoiden ollessa vielä kehittymättömät maakuntien tai kuntayhtymän on tuotettava palvelut oman tuotantonsa kautta. Lakiesityksen perusteella on myös epäselvää, onko koko palvelutuotanto yhtiöitettävä tilanteessa, jossa hankintoja tehdään jo tulosperusteisesti. Tulosperusteisen hankinnan kohteena on periaatteessa koko kasvupalvelukokonaisuus, jos maksuperusteena on esimerkiksi asiakkaan työllistyminen.

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.

Yksityiseen markkinaehtoiseen palvelutuotantoon siirtymisessä tulee huomioida, kuten hallituksen esityksen kansainväliseen vertailuun perustuvassa vaikutusarviossa (s. 89-92) tuodaan esiin, ettei yksityisen palvelutuotannon paremmasta vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta työllisyyspalveluissa ole näyttöä. Siten markkinaehtoisella tuotannolla ei olisi automaattisesti saavutettavissa kustannussäästöjä.