Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

18.1.2019 Julkinen

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausuntopyyntönne 19.12.2018, HE 93/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Kuopion kaupungin vastaus työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntöön 19.12.2018

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen sekä aluekehittämisjärjestelmän uudistaminen osana laaja-alaista sote- ja maakuntauudistusta on perusteltua. Uudistukseen liittyvän kokonaisuuden hahmottaminen on kuitenkin vielä haasteellista, koska kaikki uudistukseen liittyvät lait eivät ole käsittelyssä kerralla. Kokonaisuuden hahmottamisen haasteellisuutta lisää myös se, että lainsäädännössä määritellään uudelleen vain nykyisellään valtion vastuulla olevia tehtäviä, mutta kuntien rooli jätetään auki.

Kokonaisuutta uudistettaessa tulisi samanaikaisesti käsittelyyn ottaa myös OKM:n ja STM:n hallinnonaloille kuuluvat mutta työllisyyden ja kasvun edistämiseen kiinteästi liittyvät tehtävä- ja palvelukokonaisuudet. Näitä ovat esimerkiksi työvoimakoulutus, pitkäaikaistyöttömien osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen liittyvät palvelut sekä kuntouttava työtoiminta.

Jotta maakuntaan voidaan aidosti muodostaa tarkoituksenmukaisen työllisyyttä ja kasvua tukea palvelujärjestelmä, lakiesityksen tulee mahdollistaa se, että maakunnan ja kunnan välisillä sopimuksilla kasvupalvelujen järjestämiseen liittyviä tehtäviä siirretään kunnan hoidettavaksi. Erityisesti suurille kaupunkiseuduille tulisi antaa kasvupalvelu-uudistuksessa erityisasema, jolloin ne vastaisivat nykyisten tehtäviensä (pl. sote-palvelut) lisäksi kokonaan tai osaksi maakuntahallinnon tehtävistä kasvupalveluissa ja työllisyyden edistämisessä.

Kunnille tulee turvata lainsäädännöllä yhteisten tehtävien, hankkeiden ym. hoitamiseksi tiedonsaantioikeus asiakkaiden tietoihin. Kunnat ja yksityiset palveluntuottajat eivät voi olla erilaisessa asemassa asiakastyössä.

Lakiesityksen tulee mahdollistaa aidon paikallisen monituottajamallin rakentaminen, eikä sulkea mitään pois. Monituottajamallissa maakunnan ja kunnan tulee voida yhdessä hoitaa viranomaistehtäviä, elinvoimatehtäviä sekä yhdessä sovittujen työttömien asiakkaiden palvelutarpeiden arviointia ja yksilöllisten palvelupolkujen kokonaisvaltaista koordinointia sekä hankkia yhdessä asiakkaiden tarpeiden mukaisia täydentäviä palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta ja kolmannen sektorin toimijoilta. Hankinnat tulee suunnitella ja toteuttaa niin, että voidaan

käyttää joustavia hankintamalleja kuten sähköisiä dynaamisia hankintoja ja asiakasseteleitä. Isoilla valtakunnallisilla kilpailutuksilla ei pidä sulkea pienempiä paikallisia pois. Palvelutuotannossa pitää myös sallia kuntien työpajojen ja inhouse -yhtiöiden hyödyntäminen.

Kasvupalvelu-uudistuksessa on edelleen epäselvää, mitä kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuuksille tapahtuu. Hallituksen esitys lähtee siitä, että rahoitusvastuu säilyy ennallaan. Jos kunnille ei jää laissa määriteltyä rooli työllisyyden edistämisessä sekä omaehtoisesti käytettäviä työllistymistä edistäviä palveluja (esim. TYP-työ ja uudistettu työkokeilu) ja asiakkaitaan koskevaa tiedonsaatioikeutta, ei kunnille voi myöskään jäädä työmarkkinatuen rahoitusosuutta. Mahdollisuus ottaa työttömiä palkkatuettuun työhön tai työkokeiluun ei ole riittävä peruste säilyttää rahoitusosuutta kunnilla.

Laki julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista

Ehdotetun julkisia rekrytointi- ja osaamispalveluja koskevan lain keskeisenä sisältönä olisi työnhakijan palveluprosessin määrittely sekä niiden rekrytointi- ja osaamispalveluiden määrittely, joita jokaisessa maakunnassa olisi oltava tarjolla. Rekrytointipalveluna maakunnan tulisi välittää tietoa osaavan työvoiman saatavuudesta ja työtilaisuuksista, antaa rekrytointiin ja työnhakuun liittyvää neuvontaa sekä yhteen sovittaa työtilaisuuksia ja työnhakijoita. Osaamispalveluna maakunnassa tulisi olla tarjolla ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä kasvupalvelukoulutusta. Maakunta voisi lisäksi järjestää muita rekrytointia ja työnhakua tukevia sekä osaamista kehittäviä palveluja. Muista palveluista määriteltäisiin tarkemmin ainoastaan työkokeilu. Muutoin palveluiden sisältöä ei määriteltäisi. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään liittyvät nykyisin työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvat tehtävät siirrettäisiin maakuntien hoidettavaksi.

Myönteisenä asiana voi nähdä sen, että maakunnan järjestämisvastuulle tulevat työllistymisvalmiuksia, osaamista ja työllistymistä sekä rekrytointia edistävät palvelut määritellään nykyistä lainsäädäntöä huomattavasti väljemmin. Esimerkiksi uusi muu työpaikalla järjestettävä palvelu on hyvä linjaus. Maakunnalle annetaan myös mahdollisuus itse päättää minkälaisia rekrytointi- ja osaamispalveluja alueella tarvitaan. Tämä mahdollistaisi nykyistä paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavien palvelujen järjestämisen.

Riskinä väljässä säätämisessä voi kuitenkin nähdä sen, onko maakunnilla riittävät resurssit käyttää edellä mainittua mahdollisuuttaan järjestää vapaaehtoisia palveluja. Kokonaisuutta tarkasteltaessa tulee huomioida myös, että kunnat paikkaavat vuosittain merkittävällä panostuksella työvoimahallinnon puutteellisia resursseja etenkin vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien palvelujen kohdalla. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen rahoituskaavailut eivät ole tuomassa minkäänlaista ratkaisua nykyisenkaltaisiin työvoima- ja yrityspalvelujen resurssiongelmiin. Yleiskatteellinen rahoitus voi

maakunnan tiukassa taloustilanteessa johtaa jopa siihen, että kasvupalveluihin budjetoidut varat siirretäänkin käytettäväksi esimerkiksi erikoissairaanhoitoon tai lastensuojeluun. Esityksessä säädetyt kasvupalveluthan eivät ole miltään osin asiakkaan näkökulmasta subjektiivisia oikeuksia.

Riskinä maakuntien kannalta on nähtävä myös se, ohjaako ministeriö kuitenkin tulosohjauksella palveluja valtakunnallisesti saman suuntaiseen muottiin kaventaen näin maakunnan todellista päätäntävaltaa. Lisäksi yleiskatteellinen rahoitus tulee valtiovarainministeriöstä, jolloin työ- ja elinkeinoministeriön eli ns. substanssiministeriön rooli kasvupalvelukokonaisuuden hallinnassa voi jäädä heikommaksi.

Lakivalmistelun taustalla ovat isot tavoitteet työllisyysasteen nostamisesta ja työttömyyden vähentämisestä. Lakiesitys ei näyttäisi kuitenkaan takaavan asiakkaalle ehjää ja hyvin koordinoitua palveluprosessia. Palvelujen laaja-alainen siirtäminen yksityisille palveluntuottajille pirstaloi jo nykyiselläänkin varsin hajanaista palvelujärjestelmää entisestään. Esitys herättääkin huolen siitä, onko laissa säädettävät keinot riittäviä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja koko potentiaalisen työvoimareservin hyödyntämiseksi.

Hallituksen esitystä kohderyhmittäin tarkasteltuna voidaan todeta, että helposti työllistyvät ja kohtuullisessa ajassa työstä työhön siirtyvät henkilöt (vrt. kitkatyöttömyys) tulevat hyvin autetuksi hallituksen esityksen mukaisen palvelukokonaisuuden ja sille kaavaillun resursoinnin avulla. Sen sijaan vaikeasti työllistyvät / heikossa työmarkkina-asemassa olevat nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja rakennetyöttömät ml. pakolais- ja turvapaikanhakijataustaiset työttömät työnhakijat ovat heikoilla esitetyn lainsäädännön edessä. Lakiesityksen määrittelemä minimi on liian vähän näille kohderyhmille, joten ko. lisäpalveluihin tulee maakunnille erikseen kohdentaa riittävä rahoitus. Palvelutuotantoa koskeva yhtiöittämisvelvoite heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluissa ei myöskään ole tarkoituksenmukaista koska tuloksen tekeminen tämän kohderyhmän palveluilla on käytännön esimerkkien valossa erittäin haasteellista.

Työnhakijan palveluprosessi

Lakiesityksessä korostuvat vahvasti digitalisaatio ja sähköiset palvelut. Sähköiset palvelut ovat aina ensisijaisia – jopa asiakkaan palvelutarpeen arvioinnissa. Laki tullee toimimaan kohtuullisen hyvin työstä työhön siirtyvien ja kitkatyöttömyydestä kärsivien työttömien työnhakijoiden palveluja järjestettäessä. Käytännön työssä on havaittu, että monien nuorten ja pitkäaikaistyöttömien todelliset palvelutarpeet nousevat esiin vain henkilökohtaisen työskentelyn kautta. Nykytilanteessakin on olemassa lukuisia esimerkkejä siitä, miten tosiasiallisesti kuntouttavan työtoiminnan tarpeessa olevat asiakkaat ovat työnhaun katkeamisen ja uudelleen vireille laittamisen yhteydessä siirtyneetkin yllättäen TE-palveluissa ns. ykköslinjan asiakkaaksi ja jääneet vaille henkilökohtaista, kasvokkain tapahtuvaa ja intensiivistä palvelua.

Asiakkaan tarkemman palvelutarpeen arvioinnin ja työllistymissuunnitelman laatiminen tulee aina olla viranomaistehtävä, eikä sitä pidä siirtää palveluntuottajille. Palvelutarpeen arvioinnilla ja työllistymissuunnitelmalla on suuri merkitys asiakkaalle myönnettäviin etuuksiin ja palveluihin. Näiden tekeminen rahoitetaan myös aina julkisista varoista. Palvelutarpeen arviointi ja sen pohjalta laadittava työllistymissuunnitelma ovat hyvin merkityksellisiä asiakkaan ja hänen mahdollisen perheensä toimeentulon kannalta ja kuuluvat siksi viranomaistehtävien piiriin.

Palveluntuottajien roolia tarkasteltaessa on myös hyvä pitää mielessä se, että palveluntuottajan taloudelliset intressit palvelutuotannossa eivät häviä, vaikka niiden tehtävistä ja vastuista säädetään laissa. Tämä voi pahimmillaan vaarantaa asiakkaan oikeuden valita vapaasti jatko-tai lisäpalvelujen tuottaja. Lakiesitykseen palvelutarvearvion siirtämisestä liittyy myös riski kustannusten hallitsemisen katoamisesta varsinkin niissä tilanteissa, jossa jatkopalveluun ohjaamiseen tarvitaan lisärahoitusta.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden kohdalla henkilökohtaisen kasvokkain tapahtuvan palvelun ja yksilöllisesti räätälöidyn tuen ohella keskeisiä elementtejä ovat rinnakkain / lomittain järjestetyt palvelut sekä vahva kokonaisvaltainen palvelujen koordinaatio ja yhteen sovittaminen. Tämä rooli kuuluu ehdottomasti viranomaistyönä maakunnalle tai kunnalle, jotta resurssien tarkoituksenmukaista ja tehokasta käyttöä voidaan koko prosessin aikana valvoa.

Asiakkaan vastuulle jää palveluprosessissa todella paljon. Kaikilla ei tule olemaa riittävästi voimavaroja eikä haluakaan kantaa tuota vastuuta. Erityisen huolestuttavaa on pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvien palvelujen saanti. Väliinputoajien ja palvelujen ulkopuolelle jäävien määrä hyvin todennäköisesti lisääntyy, mikä ei ole yhdenvertaisuuslain tavoitteiden mukaista. Lakiesityksessä jää kokonaan auki myös se, miten varmistetaan vähäosaisten ja vahvasti osatyökykyisten palveluiden tasavertainen saatavuus, kun lähtökohtana ovat sähköiset palvelut. Tai millä toimilla ja kannustimilla mahdollistetaan erityisryhmien potentiaalien saanti kattavammin työelämän ja yhteiskunnan käyttöön.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Lakiesitys korvaisi lain työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta siitäkin huolimatta, että nykymuotoinen TYP-toimintamalli on todettu useissa tutkimuksissa toimivaksi ja tehokkaaksi tavaksi auttaa vaikeasti työllistyviä henkilöitä työmarkkinoille. Lakiehdotus määrittelee sen, koska monialaisen palvelutarpeen arviointi tulee tehdä, mutta ei kuitenkaan enää tunne monialaiseen henkilökohtaiseen tukeen perustuvaa palveluprosessia, mikä on selkeä heikennys nykytilanteeseen. Näin ollen lakiesitykseen olisi lisättävä myös työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelupro-

sessin määrittely. Muutoin uhkana on, etteivät asiakkaat saa tarvitsemaan tukea. Kasvupalveluihin liittyen erityisesti vaikeammin työllistyville suunnattujen palveluiden kohdalla markkinaehtoisuuden vaade ei ole tarkoituksenmukainen.

Lakiehdotuksesta ei käy ilmi se, mikä taho asiakkaan palveluprosessista kokonaisuudessa vastaa tai miten eri toimijoiden palvelut tullaan yhteen sovittamaan. Lakiehdotus pohjautuu pääasiassa maakunnan sisällä sote- ja kasvupalvelujen väliseen yhteistyöhön ja Kelan kanssa tehtävään sopimukseen. Hallituksen esitys esittää hurskaan toiveen muiden tahojen, esimerkiksi kuntien, osallistumisesta palvelujen yhteensovittamiseen. Kunnille ei kuitenkaan ole tulossa minkäänlaista tiedonsaantioikeutta asiakastietojen osalta. Miten kunnat voivat olla mukana toiminnassa, jossa niillä ei ole oikeutta saada tietoa asiakkaasta? Jos kunnat halutaan mukaan työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun, tulee niiden rooli ja tiedonsaantioikeus määritellä lainsäädännössä.

Lakiehdotus ei myöskään tunnista sitä tosiasiaa, että varsinkin isoissa kaupungeissa valtaosa TYP-toimintaan käytettävistä resursseista on kuntien omaehtoisesti / vapaaehtoisesti järjestämiä resursseja ja palveluja, eikä nämä resurssit siirry maakuntaan uudistuksen jälkeen. Maakunnilla ei näin ollen tule olemaan riittävää osaamista työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun järjestämiseen sen kehittämisestä tai koordinoimisesta puhumattakaan.

Kuntien taloudelliset panostukset, kasvanut osaaminen, työllisyyttä edistävät palvelut ja pitkällä ajalla kehitetyt poikkihallinnolliset yhteistyöverkostot tulee ottaa huomioon työllisyydenhoidon uudelleenjärjestelyissä niin, että kunnilla on jatkossa mahdollisuus maakunnan kanssa sopia vastuista ja velvoitteista. Mukaan kytkeytyy myös vakiintunutta yhteistyötä järjestötoimijoiden kanssa. Jos kunnat ja niiden vapaaehtoiset lisäresurssit halutaan pitää kiinni monialaisessa yhteispalvelussa, pitää niillä olla laissa määritelty merkittävä koordinaatiorooli palvelun järjestämisessä.

Rekrytointi- ja osaamispalvelut

Rekrytointi- ja osaamispalvelujen kokonaisuus on lakiesityksessä hyvin perusteltu. Työnvälitystehtävän siirtäminen yksityisille toimijoille voisi olla hyväkin toimintaa tehostava ratkaisu. Yksityisillä palvelutuottajilla on tässä palvelukokonaisuudessa paljon hyvin käytänteitä hyödynnettäväksi. Kokonaisuuden koordinointi jää kuitenkin lakiehdotuksessa vähälle huomiolla. Samoin kasvupalvelu-uudistuksen valmistelu herättää huolen siitä, miten onnistutaan samanaikaisesti hyödyntämään markkinoita tehokkaasti ja toisaalta rajoittamaan niiden toimintavaihtoehtoja keskitetyillä valtion toimesta sanelluilla ratkaisuilla, esimerkkinä vaikkapa sähköiset palvelualustat.

Työllisyysasteen nostamiseksi ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi keskeiselle sijalle nousevat osaamispalvelut. Sote- ja kasvupalvelujen yhdistäminen maakuntaan ei riitä pitkäaikaistyöttömyyden nujertamiseen, vaan siihen tarvitaan nykyiseen

verrattuna moninkertainen panostus osaamisen kehittämis- ja koulutuspalveluihin. Rakenteellisen työttömyyden ja alueellisten kohtaanto-ongelmien ratkaisemiseksi pitäisi lainsäädännössäkin velvoittaa työttömiä osaamisen lisäämiseen esimerkiksi koulutustakuun käyttöönota avulla. Lisäksi aikuiskoulutuksen resursointia tulee merkittävästi lisätä. Myös aikuisten työttömien opinto-ohjausta, ammatinvalinta- ja uraohjausta pitää lisätä merkittävästi.

Työttömän työnhakijan näkökulmasta ammatillisen osaamisen kehittämiseen on monta erillistä putkea: omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, TEMin alainen kasvupalvelukoulutus ja OKM:n alainen työvoimakoulutus. Riskinä on, että syntyy osittain päällekkäisiäkin koulutuspalveluja, selkeitä katvealueita ja ennen kaikkea turhaa byrokratiaa. Lakiesityksessä olisi myös tunnistettava se tosiasia, että heikossa työmarkkina-asemassa olevien on lähes mahdotonta nykyisellään päästä rekry- ja työvoimakoulutuksiin. Koulutustakuun kehittämisen avulla heille voisi avata väylää näihin palveluihin.

Työkokeilu

Kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä olisi suotavaa, että määriteltäisiin uudelleen sosiaalisen kuntoutuksen, kuntouttavan työtoiminnan (ja työtoiminnan yleensäkin) sekä työkokeilun käyttötarkoitukset ja rajapinnat. Kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus pitäisi yhdistää saman tematiikan alle ja jättää kokonaisuutena maakunnan hoidettavaksi sosiaalipalveluksi. Maakunnalla tosin voi olla suuria vaikeuksia löytää kuntouttavan työtoiminnan paikkoja asiakkaille ilman kuntien työpajojen hyödyntämisoikeutta.

Työkokeilun käyttötarkoitusta tulee laajentaa työelämävalmennuksen ja työelämäkokeilun suuntaan. Sinällään työkokeilun säädöksen sen kestosta, sopimuksista ym. ovat perusteltuja. Maakunnan ja palveluntuottajan lisäksi myös kunnalla tulee olla oikeus ohjata asiakas työkokeiluun ja laatia siitä sopimus työkokeilupaikan kanssa niiden asiakkaiden osalta, joiden palveluvastuusta se on sopinut maakunnan kanssa.

Uudistetun työkokeilun rinnalle tulisi lainsäädäntöön lisätä asiakkaan tarpeesta lähtevä työhönvalmennus, jonka avulla luodaan asiakkaille jatkumoita kohti työsuhdetta. Työhönvalmennuksen tuottaminen olisi erillään varsinaisesta työkokeilupaikasta ja sen voisi maakunta tai kunta järjestää parhaaksi katsomallaan tavalla itse tai ostopalveluna. Näin työkokeilun vaikuttavuutta saataisiin lisättyä merkittävästi ja päästäisiin irti työkokeilun orjatyöleimasta.

Työllistämisvelvoite

Velvoitetyöllistämistä koskevat säädökset säilyvät kutakuinkin nykymuotoisena. Ongelmana on jatkossakin se, että kuntien viimesijaisesta velvoitteesta työllistää velvoitteen piirissä olevat työttömät tulee helposti se ainut ratkaisu koska kasvupalveluissa ei ole resursseja hakea asiakkaalle muita kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuuksia.

Kuopion kaupunki
Elinvoima- ja konsernipalvelut
Työllisyyspalvelu
Pirjo Oksanen

18.1.2019 Julkinen

Lakia alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluiden rahoittamisesta

Ehdotettua lakia alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta sovellettaisiin myönnettäessä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitettuja rahoituspalveluja Manner-Suomen alueella. Lakia sovellettaisiin sekä kansallisista varoista että rakennerahastoista rahoitettavaan toimintaan. Laki koskisi maakuntien lisäksi työ- ja elinkeino-ministeriön kansallisista varoista rahoittamia hankkeita ja rakennerahastovaroista rahoittamia teknisen tuen hankkeita sekä sosiaali- ja terveysministeriön rakennerahastovaroista rahoittamia hankkeita.

Lain 7 luku sisältäisi Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 – Suomen rakenne-rahasto-ohjelman hallinnointia ja toimeenpanoa koskevia säännöksiä, joita sovellettaisiin kaikissa ohjelmaa toteuttavissa viranomaisissa. Laissa erikseen määritellyt 7 luvun pykälät koskisivat myös Suomen takausohjelmaa kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi (EU:n pk-yritysaloitteen mukainen rakennerahasto-ohjelma).

Seuraavan ohjelmakauden säännökset tarkistettaisiin sen jälkeen, kun asiaa koskeva Euroopan unionin lainsäädäntö valmistuu. Euroopan alueellinen yhteistyö –tavoitteen yhteistyöohjelmia koskeviin säädöksiin ei tehtäisi muutoksia lakiuudistuksessa, vaan ohjelmien toimeenpanoon sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 loppuun saakka. Siirtymäsäännöksiin sisällytettäisiin asiaa koskevat säännökset.

Selvyyden vuoksi aluekehittämistä ja kasvupalveluja koskevat lait tulisi pitää erillisinä. Aluekehittämisen laajat, kunnan yleistä toimialaa muistuttavat, tavoitteet yhdistettynä kasvupalvelujen tavoitteisiin johtaa epäselvyyteen siitä, mitkä todellisuudessa ovat maakunnan kasvupalvelujen tavoitteet, tehtävät ja rooli.

Maakunnilla ja kunnilla tulisi olla mahdollisuus keskenään sopia kasvupalveluiden järjestämisvastuun siirtämisestä kunnille erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla ja varsinkin maakuntien keskuskaupungeissa. Tästä seuraisi luonnollisesti, että järjestäjiä voisi olla muitakin kuin maakunnat ja pääkaupunkiseudun kuntayhtymä.