

Kuntaliiton vastaukset lausuntokyselyyn

13.4.17

LAUSUNTOKYSELY: Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista

Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset (HE, luku 3)

5) Ovatko esityksen tavoitteet oikein asetettuja?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

6) Mahdollinen sanallinen perustelu

Yleiset tavoitteet aluekehittämissä järjestelmän sekä julkishallinnon rahoittamien tehtävien ja palvelujen uudistamisen osalta tukemaan paremmin alueiden kasvua ja elinvoimaisuutta ovat sinänsä kannatettavia. Kannatettavia ovat myös tavoitteet alueellisten erityispiirteiden paremmasta huomioimisesta, sääntelyn purkamisesta ja laajempien palvelukokonaisuuksien kokoamisesta sekä asiakkaan tarpeiden nostamisesta keskiöön. Maakuntien itsehallinnollista asemaa koskevat tavoitteet eivät juurikaan nouse esille lakiluonnoksesta. Sääntely keskittyy pitkälti yhden hallinnonalan tehtävien uudelleen rakentamiseen. Alueiden kehittämisen kokonaisuudessa on kuitenkin myös muilla hallinnonaloilla (kuten liikenne, maa- ja metsätalous, ympäristö, opetus ja kulttuuri, turvallisuus) keskeinen merkitys.

Kuntaliitto on niin aiempien kuin nyt käynnissä olevan uudistuksen yhteydessä korostanut, että olosuhteiden poiketessa voimakkaasti maan eri osissa lainsäädännön tulisi antaa joustoa alueellisesti eriytyneisiin ratkaisuihin esimerkiksi suurilla kaupunkiseuduilla ja harvaan asutuilla alueilla. Tämä on tärkeää huomioida myös aluekehittämisen ja kasvupalvelujen lain osalta.

Maakuntalain pykälässä 6 on lueteltu maakunnan tehtäväalat, joissa maakunta hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäväaloja. Em. pykälän 6 kohdassa 9 lueteltujen tehtävien lisäksi alueiden kehittämisen kokonaisuus edellyttää aktiivista kansainvälistä yhteistyötä ja proaktiivista EU-vaikuttamista, edunvalvontaa ja ennakoivia sekä eri rahoitusohjelmien tehokasta hyödyntämistä. EU-lainsäädäntöön valmisteluvaiheessa vaikuttaminen on tärkeää, koska sen välilliset ja välittömät vaikutukset alueille ja kuntiin ovat erittäin merkittävät. Maakunnan tehtäviin liittyvät kansainvälisten ja EU:n asioiden ja yhteyksien hoitaminen on nyt kirjattu maakuntalain pykälään 6 vapaaehtoisina tehtävinä.

7) Tukevatko keskeiset ehdotukset esityksen tavoitteita?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

8) Mahdollinen sanallinen perustelu

Lakiesityksen tavoitteena on yhdistää alueiden kehittämisen ja kasvupolitiikan tavoitteet laaja-alaiseksi kokonaisuudeksi. Keskeistä esityksessä on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan yrittäjyys- ja työllisyyspalveluiden uudelleen organisoiminen sote-uudistuksen tapaan järjestäjä - tuottaja -mallin pohjalta.

Laajempien palvelukokonaisuuksien tunnistamisen, toimenpiteiden vaikuttavuuden lisäämisen ja alueellisten

erityispiirteiden huomioimisen näkökulmasta on keskeistä luoda edellytykset kuntien työllisyyttä ja yrittäjyyttä edistävien toimien ja kasvupalveluiden yhteensovittamiselle. Kunnat ja erityisesti suurimmat kaupunkiseudut panostavat elinkeinojen edistämiseen ja työllisyyteen sekä investointeihin moninkertaisesti verrattuna nyt kasvupalveluiksi maakunnille koottaviin valtion nykymuotoisen TE-hallinnon resursseihin. Tämä näkyy suoraan elinkeinoja ja työllisyyttä edistävän resursoinnin lisäksi muun muassa innovaatioympäristöihin panostamisena sekä monimuotoisena kasvua luovana yhteistyönä muun muassa korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yrityskehityksen kanssa. Myös kasvun kannalta ratkaisevan tärkeä vastuu maankäytöstä, kaavoituksesta ja pitkälti myös liikennejärjestelmästä on kunnilla. Kuntien toimenpiteiden yhteensovittamisen merkitystä ja edellytyksiä on esityksessä arvioitu erittäin vajavaisesti.

Erilaiset palvelut tulisi sovittamaan yhteen ja tuottamaan asiakastarpeiden perusteella maakunnan vastatessa palvelujen yhteensovittamisesta. Kyseessä on iso järjestelmällinen uudistus julkisessa yritys- ja työllisyyspalvelujen kokonaisuudessa, mikä tulee aiheuttamaan merkittäviäkin muutoksia nykyiseen valtion ja kuntien väliseen yhdyspintaan. Yhteensovittamisen tarve on keskeinen erityisesti työllisyyspalveluissa suurilla kaupunkiseuduilla, joissa olisi tullut tarkastella kasvupalveluiden järjestämisvastuun siirtoa kaupungeille yhteensovittamisen keinona.

Lain ulkopuolelle jää elinkeinojen ja työllisyyden edistämisen kannalta merkittäviä voimavaroja ja toimenpiteitä. Tästä johtuen ”kasvupalvelu” -termi on osin harhaanjohtava eikä sitä ole käytännössä määritelty. Sisältö tulee muotoutumaan myöhemmin säädettävän erityislainsäädännön perusteella, minkä vuoksi on vaikea arvioida järjestelmän toimivuutta.

Kasvupalvelujen vaikuttavuutta on mahdotonta arvioida ainoastaan yhden lainsäädännön pohjalta koska kokonaisuudesta säädetään neljässä eri laissa. Maakuntalaisissa määritellään tehtäväalat, aluekehittämisen ja kasvupalvelujen laissa palvelukokonaisuudet, kolmannessa tehtävät (esimerkiksi laki osaamisesta ja rekrytoinneista) ja vielä lopuksi on erillinen rahoituslainsäädäntö. Itsehallinnollisuuden mahdollisuuksien toteutuminen riippuu siitä, miten väljänä erityislainsäädäntö tulee säilymään.

Hallituksen esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miten eri palvelut markkinoilla sovitetaan yhtenäisiksi ja monialaista palvelua tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin vastaaviksi kokonaisuuksiksi.

9) Voitaisiko esityksen tavoitteet saavuttaa muilla keinoin?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

10) Mahdollinen sanallinen perustelu

Kasvupalvelu-uudistusta rakennettaessa tulee hyödyntää muista maista saatuja kokemuksia. Hallitusohjelmassa mainitaan Tanskan malli, jossa keskeisinä elementteinä ovat vastuun, resurssien ja valtuuksien keskittäminen työllisyyspalveluissa kunnille, joilloin yhteys elinkeino- ja koulutuspolitiikkaan on vahva. Keskeistä Tanskan mallissa on myös varhainen puuttuminen pitkittyvään työttömyyteen. Tanskassa kunnat hoitavat kaiken; tilanteen arvioinnin, aktivoinnin, työllistämistoimenpiteet sekä työttömyysturvan maksamisen.

Työvoimapalvelujen toimivuudessa on kyse kokonaisuuden toimivuudesta ja sen hallinnasta, ei jostain yksityiskohdasta. Tanskan, Saksan, Hollannin – sekä myös Australian ja Iso-Britannian – kokemukset viittaavat siihen, että ratkaisujen olennainen komponentti on hyvä kumppanuus - myös yksityisten toimijoiden kanssa. Yksityisten palvelujen toimivuuden varmistaminen on sitä soveltavissa maissa ollut monikymmen vuotinen korjaus- ja oppimisprosessi. Vaikeus ja epäonnistumisen riski kasvavat, kun siirrytään pohjoismaisesta mallista liian pikaisella harppauksella suoraan markkinaehtoiseen malliin samanaikaisesti sote-uudistuksen kanssa.

Ottaen huomioon sen, mitä esityksen tavoitteissa on todettu toimivien markkinoiden rakentumiseen liittyen (arvioitu kestävän jopa 10 vuotta), tulee huomioida kansainväliset kokemukset ja ottaa uudelleen tarkasteluun vaihtoehto, jossa lisätään vaiheittain yksityisiltä tahoilta ostettavien palvelujen määrää julkisen palvelutuotannon rinnalle.

11) Muut vapaamuotoiset huomiot HE:n lukuun 3

Esitys ei tunnista eikä huomioi työllisyyden kannalta riittävästi kuntien ja kaupunkiseutujen merkitystä ja roolia. Kunnille on kertynyt paljon osaamista ja kokemusta työllisyysasioista. Lisäksi kunnat toimivat omaehtoisesti voimakkain toimin kasvun ja työllisyyden parantamiseksi. Hyväksi havaittuja käytäntöjä tulisi kehittää ja alueellisesti toimivia, hieman erilaisiakin ratkaisuja, tulisi hyväksyä.

Esityksen vaikutukset (HE, luku 4)

12) Ovatko esityksen vaikutukset tunnistettu riittävällä tasolla?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

13) Mahdollinen sanallinen perustelu

Kasvupalvelu-uudistus ei rajaa kuntien yleiseen toimialaan perustuvaa elinkeinopolitiikan toteuttamista eikä suoraan koske tätä. Kunnat voivat edelleen toteuttaa nykyisen kaltaista elinkeinopolitiikkaa. Kunnat ja niihin in-house asemassa olevat kehittämissyhtiöt voivat jatkaa nykyistä toimintaansa kuntien omalla ja projektirahoituksella, mutta eivät voi toimia markkinoilla kilpailutettavien palveluiden tuottajina. Uudistuksella voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia kuntien itse tuottamiin elinkeinopalveluihin, mikäli maakunnan rahoittamat kasvupalveluyritykset tulevat tuottamaan samoja palveluita.

Kuntien on esityksen mukaan mahdollista osallistua maakuntien järjestämien kasvupalveluiden tuotantoon vain erillisten markkinoilla kilpailutilanteessa toimivien yhtiöiden kautta. Kuntien kannalta osallistuminen markkinaehtoisten palveluiden tuottamiseen olisi tuskin kuitenkaan tarkoituksenmukaista. Jos palvelumarkkinoilla on tarjontaa, on relevanttia jättää palvelutuotanto siellä toimivien yritysten varaan ja jos tarjontaa ei ole, on todennäköistä, ettei myöskään kunnan omistamalla yhtiöllä olisi kannattavan toiminnan edellytyksiä. Periaatteellisesti on tärkeää, että myös kunnat voisivat niin halutessaan kasvupalveluyrityksiä perustaa ja omistaa.

HE lähtee olettamuksesta, että kasvupalvelu-uudistuksella ei ole vaikutusta kuntien yritystoiminnan ja työllisyyden edistämiseen suuntaaman rahoituksen määrään ja kohdentumiseen. Mahdolliset vaikutukset ovat riippuvaisia toimenpiteiden yhteensovittamisen onnistumisesta. On mahdollista, että kunnissa koetaan kasvupalveluiden olevan osin päällekkäisiä kuntien tuottamien palveluiden kanssa, mikä voi johtaa resurssoinnin pienenemiseen. Näimä vaikutukset voivat olla julkisen rahoituksen kokonaismäärän kannalta merkittävät.

Lakiehdotuksen markkinoita lisäävät vaikutukset on yliarvioitu. Perusteluteksteissä esitetyt luvut (uusien markkinoiden syntyminen 400 milj. euron edestä) eivät ole nettolisäystä suhteessa nykyisiin markkinoilta hankittaviin yritys- ja työvoimapalveluihin. Nettolisäystä voi syntyä siitä henkilötyöpanoksesta, jonka arvioidaan maksimissaan siirtyvän pitkällä aikavälillä ja joka on perusteluteksteissä myös arvioitu epärealistisesti. Nettolisäysosuus on olennaisesti pienempi.

Tarkasteltaessa vaikutuksia julkiseen talouteen on huomioitava, että nykyisten työllisyysmäärärahojen puitteissa liian monet asiakkaat jäävät ilman tarvitsemiaan te-palveluita (passiivinen työttömyys), eivätkä jatkossakaan määrärahat tule lisääntymään. Ongelmaa ei korjata nykyisellä lakiesityksellä, ei kilpailutuksilla eikä muilla laissa esitetyillä keinoilla.

Jotta asiakkaita kohdellaan yhdenvertaisesti, tulee huomioida henkilöasiakkaiden erilaiset tilanteet ja erilainen tuen tarve. Markkinat ja palvelutarjonnan kehittyminen eivät saa ohjata sitä, millaisia palveluja tuotetaan, vaan palvelujen lähtökohtana tulee olla asiakaslähtöisyys.

14) Muut vapaamuotoiset huomiot HE:n lukuun 4

Markkinoilta hankittavan palvelutuotannon lisääminen on sinänsä kannatettava suuntaus. Markkinoinhin perustuva palvelutuotanto ei kuitenkaan kaikilta osin sovellu varsinkaan vaikeasti työllistettävien palveluprosessiin, koska siinä palvelun tuotanto ja asiakkaan asemaan liittyvä päätöksenteko ja oikeus tukiin kietoutuvat toisiinsa. Laki tulisi tältä osin olla sellainen, että se mahdollistaa alueellisissa työllisyyskoikeiluissa hyviksi havaittavien mallien toteuttamisen jatkossa.

Maakunnalle on lakiluonnoksessa annettu laaja ja viimekätinen vastuu mm. työllisyyteen liittyvistä kasvupalveluista. Maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi mm. vastuu kasvupalvelujen yhteensovittamisesta palvelukokonaisuuksiksi sekä toiminnan yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Myös palvelujen tuottajille on osoitettu vastuuta huolehtia siitä, että yhteensovitettuja palveluja tarvitseva asiakas saa ne tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että hänet tarvittaessa ohjataan muun tahon järjestämisvastuulla olevien palvelujen piiriin. Herää kuitenkin kysymys, onko maakunnalla riittäviä edellytyksiä ja resursseja kokonaisuudesta vastaamiseen. Lakiesityksen pohjata ei kuitenkaan selviä se, kenellä on vastuu vaikeasti työllistyvistä. Puute on vakava laajan pitkäaikaistyöttömyyden olosuhteissa. Valinnanvapaus-lainsäädännön osalta Kuntaliitto on todennut, että maakunnan mahdollisuudet ohjata tuottajia ovat rajallisia ja vaativat runsaasti yksityiskohtaisia sopimuksia, sopimusten valvontaa ja tuottajakorvausten erityisehtoja.

Kunnat tuottavat laajasti työllisyyttä edistäviä palveluja ja niillä on oltava mahdollisuus ottaa kokonaisvastuu vaikeasti työllistyvistä monialaiseen lähestymistapaan perustuen. Kokonaan yhtiöittämisen ulkopuolelle on voitava jättää vaikeimmin työllistyville tarkoitettu palvelukokonaisuus, johon sisältyy esim. työ- ja toimintakyvyn arviointi sekä palvelutarpeen arviointi, työpajatoiminta, piilotyöpaikkojen etsiminen, matalan kynnyksen työpaikkojen räätälöinti sekä palvelujen yhteensovittaminen (TYP-toiminta). Kuntien mahdollisuus tuottaa kasvupalveluja on mahdollistettava kasvupalvelulainsäädännössä.

Asian valmistelu (HE, luku 5)

15) Vapaamuotoiset huomiot

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että maan hallituksen linjauksessa 5.4.2016 maakunnille siirrettävistä tehtävistä lähdettiin siitä, että maakunnalla on mahdollisuus sopia palvelujen tuotannosta muun muassa kunnan kanssa. Nyt lausuntokierroksella oleva esitys ei tällaista mahdollisuutta tunnista. Epäselväksi jää, missä ja millä perusteilla linjausta on mahdollisesti muutettu, varsinkaan 26.9.2016 strategiaistunnossa hyväksytyjä linjauksia ei ole ollut nähtävillä.

KOMMENTIT LAKILUONNOKSEEN

Luku 1 Yleiset säännökset (1-5 §)

16) Vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 1

Kasvupalvelun määritelmä on edelleen epäselvä. Toisaalta tekstissä puhutaan TEM:n hallinnonalan nykyisten työvoima-, yritys- ja kotouttamispalvelujen siirtymisestä maakuntaan, toisaalta kasvupalvelun käsitteellä viitataan laajasti valtion ja maakunnan toimiin lain tavoitteiden toteuttamisessa. Kasvupalvelu-käsitettä tulee rajata em. tavalla sekä tarvittaessa täsmentää lakia muuttamalla otsikkoa esimerkiksi muotoon "laki alueiden kehittämisestä sekä työ- ja elinkeinopalveluista".

Pykälä 4: kansallisten ja EU-menettelyjen yhteensovittamisessa ei tule kaventaa nykyisin kansallisella puolella olevaa joustavuutta verrattuna EU-säädösten sisältämiin menettelyihin.

17) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 1

2 § (Määritelmät) kasvupalvelua koskevan kohdan muuttaminen seuraavaan muotoon:

....kasvupalveluilla valtion ja maakunnan yrityspalveluita ja julkisia työvoima- ja yrityspalveluita, joiden asiakkaisiin lukeutuvat myös kotoutettavat maahanmuuttajat.

5 § (Palvelujen maksullisuus):

Pykälässä 5 todetaan, että henkilöasiakkaalle tarjottava maakunnalliset kasvupalvelut ovat maksuttomia, mutta perusteluteksteissä puhutaan asiakassetelistä ja siihen liittyvästä omarahoitussuudesta. **Pykälä ja perustelut ovat ristiriidassa keskenään.**

5 §. Palvelujen maksullisuus: yksityiskohtaiset perustelut s.99 "*Asiakassetelin ei tarvitse kattaa koko palvelua, vaan asiakkaalta voidaan edellyttää myös omaa maksuosuutta ehtona asiakassetelin myöntämiselle. Omarahoitussuutta ei tulisi edellyttää vielä siinä vaiheessa, jossa maakunta kartoittaa asiakkaan tarpeita, vaan vasta palvelutarpeen selvittyä ja asiakkaan valitessa varsinaista palveluntuottajaa.*"

Luku 2 Alueiden kehittäminen (6-12 §)

18) Säädetäänkö laissa riittävän selkeästi aluekehittämisen vastuista (7 §)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

19) Mahdollinen sanallinen perustelu

Alueiden kehittämisen osalta esitys pohjautuu nykyiseen kehittämisjärjestelmään uuteen tilanteeseen sovellettuna. Lähtökohdiana on kuntien ja maakunnan yhteistyö kehittämisen tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittelyssä. Kehittämisen välineet säilyvät pitkälti samoina (mm. maakuntaohjelma ja EU -ohjelmat). Uutena menettelynä järjestelmässä on valtion ja maakunnan välinen keskustelu maakunnan kehityksen tilannekuvasta, johon valmistautuminen edellyttää maakunnalta yhteistyötä kuntien kanssa. Lain yhdeksi tavoitteeksi on kirjattu kansallisesti rahoitettujen palvelujen, aluekehittämisen ja EU:n rakennerahastotoiminnan hallinnointi- ja rahoitustoiminnan yhdistäminen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Tavoite on sinänsä kannatettava, mutta yhteensovitus varsinkin EU-säädösten kanssa ei saa monimutkaistaa nykyistä kansallista ohjelma- ja hankerahoitustoimintaa.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa lakiesityksessä kotouttaminen liitetään vahvasti aluekehittämiseen. Tämä on uusi ja kannatettava näkökulma kunhan huomioidaan maahanmuuttajien joukon heterogeisuus ja kotouttamistoimien kokonaisuus. Kotoutumista edistäviä palveluja järjestetään osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Näiden palvelujen yhteensovittamisen vastuu on maakunnalla. Kotoutumiseen ja työllistymiseen liittyvien palvelujen kehittämisessä tarvitaan kunnan ja maakunnan hyvää yhteistyötä.

20) Säädetäänkö laissa riittävän selkeästi aluekehittämisen järjestelmästä, rakennerahastojen hallinnoinnista ja aluekehittämiseen liittyvästä yhteistyöstä (8, 9,10,11 ja 32 §)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

21) Mahdollinen sanallinen perustelu

Järjestelmää selkeyttäisi, mikäli olisi oma erillinen lakinsa alueiden kehittämiseksi. Alueiden kehittämisessä on kysymys laajasta järjestelmätason horisontaalisesta toimintatavasta, kun taas kasvupalvelut koskevat yksittäisiä konkreettisia päätöksiä ja toimenpiteitä.

22) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 2

Kasvua ja elinvoimaisuutta on kaupunkiseuduilla tuettu myös sopimus pohjaisesti. Kokemukset valtion ja kaupunkiseutujen keskinäisistä mal- ja kasvusopimuksista ovat positiivisia. Tällaista sopimus pohjaista kehittämistä tulee edelleen voida tässä laissa säädetyn toiminnan rinnalla jatkaa ja kehittää.

8 § (Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman hallinnointi): Pykälän kolmannessa momentissa todetaan, että *välittävällä toimielimellä tulee olla riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen*. Välittävän toimielimen edellytyksistä tehtävän hoitamiseen säädetään EU:n komission yleisasetuksessa, tämä tulee tarkentaa pykäläkohtaan.

23) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 2

-

Luku 3 Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen (13-20 §)

24) Säädetäänkö laissa riittävän selkeästi maakunnan vastuusta ja järjestämistehtävistä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

25) Mahdollinen sanallinen perustelu

Kuntaliiton hallitus on todennut 20.10.2016 hyväksymässään hallituksen esitystä maakuntaudistukseksi koskeneessa lausunnossaan kasvupalveluiden järjestämisestä seuraavaa: "Esityksessä työllisyys ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu siirretään valtion TE - hallinnolta maakunnalle. Kuntaliiton mielestä maakunnan tulee voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta. Maakunnan tulee myös voida siirtää järjestämisvastuu yhdelle tai useammalle kunnalle / kaupungille, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseksi. Maakunta voisi myös tällöin jakaa järjestämisvastuun kunnan tai kuntien kesken, mikäli se on tarkoituksenmukaista. Nämä valtiolta maakunnalle siirtyvät tehtävät tulee rahoittaa rahoitusperiaatteen mukaisesti kokonaan valtion varoista. Kuntien työllisyys - ja yrityspalveluihin suuntaamat panostukset säilyvät kunnilla alueen ja kunnan elinvoiman tukemisen resursseina ellei maakunnan ja maakunnan kuntien tai maakunnan ja yksittäisen kunnan kesken toisin sovita."

Kasvupalveluiden järjestämisvastuun siirrosta sopimisen tarve korostuu suurimmilla kaupunkiseuduilla, jolloin maakunta vastaisi muun alueensa kasvupalveluista. Tämän tulisi olla myös jatkovalmistelun lähtökohtana tilanteessa, jossa näiden kaupunkiseutujen olosuhteet, tarpeet ja kasvupanostukset ovat pitkälti verrannollisia jo hyväksytyyn pääkaupunkiseudun erilliskäyttöön. Ratkaisu selkeyttäisi työnjakoa ja tehostaisi julkisten kasvupalveluvoimavarojen vaikuttavuutta. Asiassa olisi mahdollista edetä myös kokeilujen kautta, jolloin lähtökohtaisesti kaupunki toimisi järjestäjänä tarkoituksenmukaisten kasvupalvelujen osalta.

Kuntaliitto huomauttaa lisäksi, ettei ole myöskään esitetty asiallista perustetta sille, että 18 olisi tarkoituksenmukaisin kasvupalveluiden järjestäjien lukumäärä. Ainakin suurissa maakunnissa niitä voisi siten olla useampiakin.

Kasvupalveluiden järjestäjällä tulisi olla mahdollisuus kohdentaa rahoitusta kuntien elinkeinotoimessa ja kehittämissyhtiöissä tehtävään yritysten ohjaukseen yritysten kasvua tukevien kasvupalveluiden käytössä. Se mahdollistaisi kuntien ja niiden kehittämissyhtiöiden yritysneuvonnassa syntyvien kontaktien täysimääräisen hyödyntämisen yritysten kasvun ja innovaatiotoiminnan tukemisessa samalla kun yhteinen resursointi aktivoisi kuntia myös tulevaisuudessa suuntaamaan rahoitusta yritystoimintaa ja työllisyyttä tukeviin toimenpiteisiin. Kuntien määräysvallassa olevien kehittämissyhtiöiden toiminnallista roolia osana julkisin varoin rahoitettua kansallista elinkeinopoliittista kokonaisuutta on uudistuksen yhteydessä syytä selkeyttää. (TEM raportteja 39/2015).

26) Tulisiko lailla säätää, mitkä palvelut maakunnan tulee minimissään järjestää?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

27) Mahdollinen sanallinen perustelu

Pykälä 17 riittää säätämisen palveluista, mutta ei välttämättä riitä turvaamaan palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Laissa tulee välttää liiallista ohjausta ja turvata maakunnan mahdollisuudet päättää tarpeellisista yritys- ja työvoimapalveluista. Päätös perustuu maakunnan harkintaan sen jälkeen, kun maakunta on käynyt tarpeesta neuvottelut alueensa kuntien kanssa. Valtionohjauksen tulisi keskittyä poliittisesti strategisiin kysymyksiin. Sen sijaan palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien päätösvaltaan.

28) Onko lakiluonnoksessa tuotu tarpeeksi selkeästi esiin mahdollisten valtakunnallisten palvelukeskustehtävien (toimitila- ja kiinteistö, talous- ja henkilöstö sekä ICT-tehtävät) suhde maakuntien kasvupalvelutehtäviin?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

29) Mahdollinen sanallinen perustelu

Palvelukeskuksiin liittyvä kirjaus on epäselvä. Sanamuodosta on vaikea päätellä, tarkoitetaanko kirjauksella erillistä tämän lain tehtäväalueella toimivaa valtakunnallista palvelukeskusta vai olisiko kyseessä toimintojen kytkentä osaksi maakuntalaissa mainittujen palvelukeskusten toimintaa.

Lähtökohtaisesti Kuntaliitto katsoo, että maakunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja tukipalvelujen järjestäminen tulee olla maakuntien päätettävissä. Palvelukeskuksia koskevat säännökset rajoittavat maakunnan oikeutta päättää tukipalveluiden tuotantotavasta.

30) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 3

Keskeinen asia on valtakunnallisten ja maakunnallisten palvelujen yhteensovitus päällekkäisyyksien välttämiseksi, ei niinkään se, että valtakunnallisilla palveluilla ohjattaisiin samalla maakunnallisia palveluja. Maakunta on järjestämiensä palvelujen osalta vastuussa ensi sijassa maakuntavaltuustolle, ei valtiolle.

15b§: aiotaan esittää lisättäväksi pykälä, jossa säädettäisiin valtiolle ja maakunnalle vastuu siitä, ettei minkään maakunnan työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa jne. Lisäksi ei ole määritelty valtion mahdollisia toimenpiteitä ao. tilanteessa. Laissa ei voi tällaista vastuuta säätää.

Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua (TYP-toimintamalli) on kehitetty jo yli kymmenen vuotta. Toiminta muuttui lakisääteiseksi vuonna 2015, jolloin kunnat saivat tehtäväkseen TYP-johtajuuden. Kunnat ovat pitäneet tehtävää tärkeänä, kehittäneet ja resursoineet yhteispalveluun merkittävästi. Kunnilla on TYP-johtajuuteen ja erilaisten palveluiden yhteensovittamiseen tarvittavaa erityisosaamista, ammattitaitoista henkilöstöä, toimitiloja ja välineitä. TYP-verkostoja on tällä hetkellä 33.

Monialaisen palvelun tarve ei tule jatkossakaan poistumaan, eikä TYP-yhteispalvelulakia tule lopettaa, vaan se tulee

päivittää vuoden 2019 alusta voimaan kaavaintujen uudistusten myötä maakunnille siirtyvien TE-toimistojen palvelujen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen osalta. Kuntien ja maakuntien tulee voida sopia, kuinka monialaista palvelua tarvitsevien palvelut järjestetään ja TYP_johtajuus tulee voida säilyä kunnilla. Eri toimijoiden palvelujen yhteensovittamisen ja kuntien tarjoamien työllisyyttä edistävät palveluiden ja Kelan tarjoamien palveluiden tulee olla jatkossakin merkittävä osa kokonaisuutta.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että asiakaslähtöistä TYP-toimintamallia kehitetään ja vahvistetaan entisestään tulevien uudistusten rinnalla.

31) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 3

Pykälän 18 (maakunnan viranomaistehtävät) kohdasta 2 on poistettava maininta 10 000 euron ylittävästä summasta. Rahoituksen myöntämisen tulee säilyä julkisena viranomaistehtävänä. Nyt esitetty julkisen vallan siirto palvelun tuottajalle merkitsisi lakiluonnoksessa esitettyjen rakenteiden myötä mm. valvontaan ja seurantaan liittyviä lisäkustannuksia, joita rahoituspäätösten siirtämisestä tullut mahdollinen lisäarvo ei välttämättä kompensoi. Lisäksi on huomioitava rakennerahavaroain rahoitettavien toimien osalta seurannan ja raportoinnin tuomat velvoitteet maakunnalle. Suuri osa rahoituksesta on EU-osarahoitteista rahaa, joka vaatii oman seurantansa.

Luku 4 Kasvupalvelujen tuottaminen (21-24 §)

32) Onko monituottajamalliin pohjautuva ratkaisu tarkoituksenmukainen, jotta kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteet saavutetaan?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

33) Mahdollinen sanallinen perustelu

Yksityisiä palveluntuottajia ja palveluiden tarjoajia ei ole kaikkien maakuntien alueilla tarjolla yhtä kattavasti. Uudet muodostettavat maakunnat ovat kovin erilaisia väestö-, työvoima- ja elinkeinorakenteeltaan ja muun muassa työllisyyspalvelun tarjoajia on monella alueella niukasti. Palvelujen tuottaminen taloudellisesti kannattavasti sekä samalla työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen ja elinvoiman kasvattaminen ovat tulevaisuuden haasteita kaavailussa mallissa. Markkinapuute on ilmeisempi niiden asiakkaiden palvelussa, jotka tarvitsevat keskimääräistä enemmän tukea työllistyäkseen.

Yhtiöittämisvelvoite on raskas ja hidas toimintamalli, joka ei tue palvelujen kehittämistä. Lakiehdotuksen monituottajamallista puuttuu kokonaan kuntien julkinen palveluntuotanto, jota ei saa rajata ulkopuolelle. Jos julkinen palvelutuotanto lisätään monitoimijamalliin, silloin ratkaisu on tarkoituksenmukaisempi. Lakiehdotuksen ajatus palvelujen tuottamisesta on, että markkinat syntyvät jokaiselle kohderyhmälle (mm. nuoret, maahanmuuttajat, vaikeasti työllistettävät, työssä oleville, kouluttamattomille) tasaisesti ja laaja-alaisesti. Tätä olettamusta eivät edes työ- ja elinkeinoministeriön tuottamat raportit ja julkaisut (mm. Owlgroupin tekemä selvitys) tue.

Vaikeasti työllistyvien osalta yhtiöittämisvelvoite itsessään vaikuttaa tarpeettomalta ja tosiasiallisesti byrokratiaa lisäävältä tilanteissa, joissa on selvää, ettei markkinaehtoista tuotantoa tule olemaan (palvelun tarve on marginaalinen, vaikeasti kaupallistettava tai palvelu sisältäisi myös viranomaistehtäviä). Palvelun hoitaminen maakunnan itsensä toimesta tai tapauskohtaisesti maakunnan ja kunnan yhteistyössä olisi käytännössä huomattavasti luontevampi tapa tuottaa palvelut.

Maakunnalle on lakiluonnoksessa annettu laaja ja viimekätinen vastuu mm. työllisyyteen liittyvistä kasvupalveluista. Maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi mm. vastuu kasvupalvelujen yhteensovittamisesta palvelukokonaisuuksiksi sekä toiminnan yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Myös palvelujen tuottajille on osoitettu vastuuta huolehtia siitä, että yhteensovitettuja palveluja tarvitseva asiakas saa ne tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että hänet tarvittaessa ohjataan muun tahon järjestämisvastuulla olevien palvelujen piiriin. Herää kuitenkin kysymys, onko maakunnalla riittäviä edellytyksiä ja resursseja kokonaisuudesta vastaamiseen. Lakiesityksen pohjata ei kuitenkaan selviä se, kenellä on vastuu vaikeasti työllistyvistä. Puute on vakava laajan pitkäaikaistyöttömyyden olosuhteissa. Valinnanvapaus-lainsäädännön osalta Kuntaliitto on todennut, että maakunnan mahdollisuudet ohjata

tuottajia ovat rajallisia ja vaativat runsaasti yksityiskohtaisia sopimuksia, sopimusten valvontaa ja tuottajakorvausten erityisehtoja.

Kunnat tuottavat laajasti työllisyyttä edistäviä palveluja ja niillä on oltava mahdollisuus ottaa kokonaisvastuu vaikeasti työllistyvistä monialaiseen lähestymistapaan perustuen. Kokonaan yhtiöittämisen ulkopuolelle on voitava jättää vaikeimmin työllistyville tarkoitettu palvelukokonaisuus, johon sisältyy esim. työ- ja toimintakyvyn arviointi sekä palvelutarpeen arviointi, työpajatoiminta, piilotyöpaikkojen etsiminen, matalan kynnyksen työpaikkojen räätälöinti sekä palvelujen yhteensovittaminen (TYP-toiminta). Kuntien mahdollisuus tuottaa kasvupalveluja on mahdollistettava kasvupalvelulainsäädännössä.

34) Säädetäänkö laissa tarpeeksi selkeästi kasvupalvelun tuottajien velvoitteista (huomioiden myös 35 § Hallintomenettely ja julkisuus)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

35) Mahdollinen sanallinen perustelu

Lakiesityksessä kuvataan kasvupalvelujen tuottajien velvoitteita suhteessa toisiin viranomaisiin/maakuntaan/kuntayhtymään, mutta ei juurikaan suhteesta asiakkaaseen. Esityksestä ei käy ilmi, mitkä ovat tuottajan velvollisuudet suhteessa asiakkaisiin, miten toimitaan, jos asiakas haluaa vaihtaa palveluntuottajaa tai ei haluaakaan palvelua ko. palveluntuottajalla tai miten järjestäjä voi puuttua laadultaan tai muuten puutteellisiin palveluihin

36) Mahdollistaako laki riittävällä tavalla asiakkaan valinnanvapauden toteutumisen?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

37) Mahdollinen sanallinen perustelu

Monituottajamalliin kytkeytyvä aito valinnanvapaus edellyttää toteutuakseen, että yksityisiä palveluita on saatavilla ja että siirrytään nykyistä vahvempaan asiakkaan itseohjautuvuuteen ja omaan aktiivisuuteen. Kaikkien asiakasryhmien osalta tähän ei välttämättä ole edellytyksiä. Myöskään yksityisiä palveluntuottajia ja palvelujen tarjoajia ei ole kaikkien maakuntien alueilla tarjolla yhtä kattavasti, erityisen haastava tilanne on syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla. Käytännön haasteena tulee olemaan, kuinka järjestäjä pystyy tällöin asettamaan palvelun tuottajille sellaiset kriteerit ja rahoitusehdot, että palveluntuotantoa syntyy ja valinnanvapaus on mahdollista.

38) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 4

Markkinoilta hankittavan palvelutuotannon lisääminen on sinänsä kannatettava suuntaus. Markkinoihin perustuva palvelutuotanto ei kuitenkaan kaikilta osin sovellu varsinkaan vaikeasti työllistettävien palveluprosessiin, koska siinä palvelun tuotanto ja asiakkaan asemaan liittyvä päätöksenteko ja oikeus tukiin kietoutuvat toisiinsa. Laki tulisi tältä osin olla sellainen, että se mahdollistaa alueellisissa työllisyyskokeiluissa hyviksi havaittavien mallien toteuttamisen jatkossa.

39) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 4

-

[Luku 5 Palvelujen monimuotoisuus ja yhteiset järjestelmät \(25-28 §\)](#)

40) Vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 5

Tietojärjestelmistä, tietovarannoista ja perusteknologiasta ei tule säädellä laissa. Tiedon liikkuminen pitää varmistaa, koska ei ole mitään tarvetta estää julkisen tiedon liikkumista. Erikoislainsäädäntö hankaloittaa tietojen siirtämistä ja lainsäädäntöä

pitäisi purkaa ja yksinkertaistaa. Esimerkiksi kunnilla on 200 lakisääteistä velvoitetta toimittaa tietoa yhdelle ja samalle valtiolle. Ei pitäisi rakentaa päällekkäisiä tietovarantoja, eikä kerätä samoja tietoja moneen kertaan.

Lainsäädännön tulisi tukea laaja-alaisemmin tiedon yhteiskäyttöä yli sektorirajojen. Tämän kehityksen turvaamiseksi tulee lainsäädännössä säätää vain tietojen hyödyntämisestä avoimien rajapintojen kautta. Avoimien rajapintojen toteutuksessa tulee huomioida kansallinen palveluarkkitehtuuri. Lain tulee myös mahdollistaa tietojen hyödyntäminen avoimien rajapintojen kautta. Lain tulee mahdollistaa pitkällä aikavälillä, että toiminnasta syntyviä tietoja voidaan hyödyntää automaattisesti. Laissa tulee varmistaa se, että päällekkäisiä tietovarantoja ei rakenneta ja poistetaan päällekkäinen tietojen kerääminen.

41) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 5

Luku 6 Erinäiset säännökset (26-37 §)

42) Tukevatko alueiden kehittämisen keskustelut valtakunnallisten ja alueellisten tavoitteiden yhteensovittamista ja alueiden ja valtion yhteistyötä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

43) Mahdollinen sanallinen perustelu

Alueiden kehittämistä koskevien vuosittaisten keskustelujen tarkoitus on luoda valtion ja maakunnan yhteinen näkemys kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä ja luoda pohja varsinaisille julkisen talouden suunnitelmaa koskeville neuvotteluille. Maakunta valmistautuu keskusteluihin mm. yhdessä alueensa kuntien kanssa. Keskustelujen lopputuloksena olisi johtopäätökset, jotka koskisivat maakunnan kehityksen kannalta erityishuomiota vaativia asioita sekä keskeisten strategioiden toteuttamista maakunnassa. Keskeistä esityksessä on, että kaikki maakunnan kehitykseen toimillaan vaikuttavat hallinnonalat ovat keskustelussa mukana jolloin pystytään muodostamaan laaja hallinnonalat ylittävä näkemys meneillään olevista toimista ja tarpeista. Esitetty prosessi vaatii tarkentamista sen osalta, missä muodossa keskustelujen johtopäätökset viedään varsinaiseen julkisen talouden suunnitelmaa koskevaan neuvotteluun.

44) Ohjaavatko kasvupalvelujen valtakunnalliset tavoitteet riittävästi kasvupalveluiden tuottamista maakunnissa?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

45) Mahdollinen sanallinen perustelu

Koko pykälä 30 vaatii täsmentämistä: epäselväksi jää mistä pykälässä halutaan säätää. Kyseisessä pykälässä mainituissa kasvupalvelujen valtakunnallisissa tavoitteissa viitataan 10 pykälän 1 momentin aluekehittämispäätöksessä oleviin kasvupalvelujen strategiaan tavoitteisiin, joita ao. pykälässä 10 ei kuitenkaan ole mainittu vaan on ilmeisesti tarkoitus säätää asetuksessa.

Säännökset (10 § ja 30 §) ovat yleisellä tasolla ja sinänsä toimivia. Ne sisältävät kuitenkin valtioneuvoston oikeuden tehdä niiden sisällöstä tarkempia päätöksiä ja antaa asetuksia. Lain ohjausvaikutus on lähtökohdiltaan riittävä. Valtioneuvoston oikeus erillisin päätöksiin ja asetuksenantovaltuudet eivät ole riittävän tarkkarajaisesti määriteltyjä ja antavat käytännössä mahdollisuuden yksityiskohtiin menevään ohjaukseen. valtioneuvoston valtuuksia on täsmennettävä.

46) Onko kasvupalvelutoimijoiden ohjaus- ja valvontaroolit tarpeeksi selkeästi kuvattu, kun otetaan huomioon 20 §:n omavalvonta?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

47) Mahdollinen sanallinen perustelu

Laissa esitetty valvonta on lähtökohtaisesti neuvottelumuotoista ja sinänsä siihen ei ole huomautettavaa.

48) Ovatko keskitetysti hoidettavat tehtävät tunnistettu kattavasti?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

49) Mahdollinen sanallinen perustelu

Maakunnallisten palveluiden osalta asiat tullaan organisoimaan yhteistyön kautta ja on tärkeää, että maakunnilla on sopimusvapaus yhteistyöstä. Toiminnallisten prosessien tulee säilyä tarkoituksenmukaisina eikä erottaa yhtä viranomaisprosessin osaa esimerkiksi valtakunnallisesti hoidettavaksi. Erityisesti rahoituksen myöntäminen ja sen maksamisesta päättäminen on tyypillistä merkittävää julkista valtaa sisältävää toimintaa, jota ei pidä antaa yksityisen palveluyhtiön hoidettavaksi.

50) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 6

51) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 6

Luku 7 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset (38-44 §)

52) Uskotteko, että alueellanne esiintyy kasvupalveluiden osalta markkinapuutetta vuonna 2019?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

53) Mahdollinen sanallinen perustelu

Monituottajamalliin kytkeytyvä aito valinnanvapaus edellyttää toteutuakseen, että yksityisiä palveluita on saatavilla. Yksityisiä palveluntuottajia ja palvelujen tarjoajia ei ole kaikkien maakuntien alueilla tarjolla yhtä kattavasti. Erityisen haastava tilanne on syrjäisillä ja harvaan asutuilla alueilla. Käytännön haasteena tulee olemaan, kuinka järjestäjä pystyy tällöin asettamaan palvelun tuottajille sellaiset kriteerit ja rahoitusehdot, että palveluntuotantoa syntyy ja valinnanvapaus on mahdollista. Digitaalisten palvelujen tarjoaminen on vain osaratkaisu tilanteeseen eikä poista fyysisesti saatavilla olevien palvelujen tarvetta.

54) Onko markkinapuutteen toteaminen kuvattu riittävällä tavalla lakiesityksessä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

55) Mahdollinen sanallinen perustelu

Markkinapuutteen toteamistapaa ja mitä markkinapuutteella tarkoitetaan kyseisessä sääntelyssä on asianmukaisesti kuvattu 22 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa erityisesti, mitä tulee maakunnan palveluntuotannon aloittamistilanteeseen.

Sen sijaan epäselväksi jää, miten maakunnan yhtiön toimintaa arvioidaan palvelutoimintaa harjoitettaessa. Kysymyksessä olevat palvelut kuuluvat hankintalain mukaan kilpailutettaviin palveluihin. Lakiluonnoksen perusteluissa ei ole juurikaan arvioitu, mikä olisi maakunnan yhtiön asema suhteessa hankintalain kilpailuttamisvaatimuksiin ja sidosyksikkösääntelyyn. Hankintalain säännökset soveltuvat myös kasvupalveluihin ja hankintalaista tulee menettelytavat, mm. millä edellytyksillä maakunnan yhtiö voi tuottaa palveluja markkinoilla säilyttäen sidosyksikköasemansa. Ks. myös kohta 57.

56) Onko uudistuksessa otettu riittävästi huomioon henkilöstön asema?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

57) Mahdollinen sanallinen perustelu

Lakiluonnoksen pykälässä 44 viitataan ainoastaan KEHA:n, ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilökunnan asemaan ja siirtymiseen. Maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohtaan sisältyy myös nykyisten maakuntien liittojen tehtävät. Kuntien ja kuntayhtymien henkilöstön asemasta on säädetty maakuntalakiesityksessä ja tältä osin tulee aluekehittämisen ja kasvupalvelulain pykälässä 44 olla viittaus maakuntalain em. henkilöstön asemaa ja siirtymistä koskeviin pykäliin.

Lakiesityksen mukaan maakunta on yhtiönsä kautta palvelun viimesijainen tuottaja, mikä tarkoittaa, että maakunnan yhtiön on tuotettava palvelua silloin, kun vastaavaa palvelutarjontaa ei markkinoilta ole saatavissa. Esitys velvoittaa maakuntaa seuraamaan markkinoita ja reagoimaan mahdollisen markkinapuutteen ilmenemiseen tai sen poistumiseen. Muutokset markkinoilla heijastuvat maakunnan yhtiön toiminnan laajuuteen ja henkilökunnan tarpeeseen. Volyymin muutokset voivat heijastua siis tarpeina sopeuttaa henkilöstön määrään. Odotettavissa olevat sopeutukset voivat heijastua maakunnan yhtiön kykyyn rekrytoida osaavaa työvoimaa. Esityksessä ei ole arvioitu tuotantovolyymin toistuvasta sopeutuksesta mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia maakunnan yhtiön toimintaan.

58) Muut vapaamuotoiset huomiot lakiehdotuksen lukuun 7

Siirtymäsäännöksissä markkinapuutteen toteamiseen ja tuottamisjärjestelmän käyttöönottoon on asetettu varsin tiukat takarajat tilanteessa, jossa rakennetaan uusia palvelukokonaisuuksia, joille ei ole ollut aikaisempaa kysyntää. Aikaisemmin tässä lausunnossa Kuntaliitto on esittänyt vaikeasti työllistyville tarjottavien palvelujen jättämistä yhtiöittämisen ulkopuolelle, jolloin markkinapuutteen arviointi ei tätä kohderyhmää koske.

59) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset lakiehdotuksen lukuun 7

Pykälä 41: vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset: pykälän kolmanteen momenttiin lisättävä Keski-Pohjanmaan maakunta, jonne myös siirtyy tehtäviä Keski-Suomen ELY-keskuksesta.

Kommentit lakiehdotukseen 2: Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa

Lausuntopyyntöön on pyydetty erityisesti kiinnittämään huomiota yhtymäkokousta koskevaan 10 §:ään. Tulisiko jäsenkunnan äänivaltaa jättää rajoittamatta vai rajoittaa esitettyllä tavalla tai muulla tavalla?

10 § Yhtymäkokous

Kommentti: Laissa puututaan kuntayhtymän hallintomalliin ja määrätään esim. että ylintä päätösvaltaa käyttää yhtymäkokous eikä esim. yhtymävaltuusto. Lisäksi kantaa otetaan äänivallan jakautumiseen.

Edellä perustuslainmukaisuudesta kommentoituun viitaten Kuntaliitto katsoo, ettei laissa tule eikä ole tarpeen säätää kuntayhtymän hallinnosta. Kuntayhtymän hallintoon tulee voida soveltaa kuntalain 8 luvun säädöksiä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun jätehuolto- ja liikennekuntayhtymistä säädettäessä päädyttiin jättämään kunnille itselle päätösvalta hallinnostaan.

Lausuntopyyntöissä on pyydetty erityisesti kiinnittämään huomiota muutoksenhakua koskevaan 11 §:ään, jossa kuntalain mukainen muutoksenhakumalli on laajennettu koskemaan kuntayhtymän jäsenkunnan asukkaita, kun kuntayhtymän päätös koskee kasvupalvelun järjestämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että muutoksenhaku poikkeaa maakuntalain 18 luvun mallista, jossa maakuntavalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä maakunnan jäsen (maakunnan asukas; kunta joka sijaitsee maakunnan alueella; yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on maakunnassa; se, joka omistaa tai hallitsee maakunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta)

11 § Muutoksenhaku

11 §:ssä on annettu muutoksenhakuoikeus ainoastaan ei-jäsenkunnan asukkaalle, mutta nimenomaan ei itse kunnalle. Periaatteessa kunnallekin tulee säätää valitusoikeus. Lisäksi muutoksenhakuoikeus tulisi olla myös maakunnan yrityksillä lain soveltamisalaan kuuluvia kasvupalveluita koskevissa asioissa. Muutoksenhakuoikeus tulisi olla linjassa kuntalain mukaisen kuntayhtymäjärjestelyn kanssa.

Muotoiluehdotus: 11 § Muutoksenhakuoikeus

Kuntayhtymän päätökseen, joka koskee alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain tarkoittaman kasvupalvelun järjestämistä, on kuntalain (410/2015) 16 luvussa säädetty muutoksenhakuoikeus myös muulla maakunnan kunnalla kuin kuntayhtymän jäsenkunnalla sekä edellä mainitun kunnan jäsenellä.

Perustelu: Ensisijaisesti Kuntaliitto katsoo, että esitetty konstruktio, jossa neljän pääkaupunkiseudun kunnan muodostama kuntayhtymä hoitaisi kasvupalvelut Uudenmaan maakunnan alueella myös sellaisten maakunnan kuntien puolesta, jotka eivät olisi kuntayhtymän jäseniä, ei ole kuntien itsehallinnon kannalta hyväksyttävä. Jos tällaiseen järjestelyyn kuitenkin mennään, tulee muun maakunnan kunnan ja sen jäsenen muutoksenhakuoikeuteen soveltaa vastaavia säännöksiä kuin kuntayhtymän jäsenkunnan muutoksenhakuoikeuteen. Muutoksenhakuoikeus tulee siis olla paitsi muulla kunnalla kuin kuntayhtymän jäsenkunnalla myös tämän kunnan kuntalain 7 §:n mukaisella jäsenellä. Kunnan jäsen kattaa kunnan asukkaan, kunnassa kotipaikan omaavan yhteisön ja säätiön sekä sen, joka omistaa tai hallitsee kunnassa sijaitsevaa kiinteää omaisuutta.

60) Vapaamuotoiset huomiot 2.lakiehdotukseen

-

61) Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset 2.1 lakiehdotukseen

Kuntien itsehallintonäkökulma ja lakiluonnoksen 6 § Kuntayhtymän jäseneksi ottaminen

2 § Soveltamisala

6 § Kuntayhtymän jäseneksi ottaminen

Soveltamisalasäännöksen muotoilu ja sisältö lähtökohtaisesti hyväksyttävä. Kuntaliitto ei vastusta kuntayhtymän ja kuntien yhteistyötä sinänsä. Hyväksyttävää on myös, että muut Uudenmaan kunnat voivat halutessaan liittyä kuntayhtymään vapaaehtoisesti.

On kuitenkin selvää, ettei Kuntaliitto voi perustuslaillisista syistä johtuen hyväksyä sitä, että neljä pääkaupunkiseudun kuntaa veloitettaisiin tuottamaan kasvupalvelut kaikille Uudenmaan kunnille kuntayhtymämuodossa. Kuntien itsehallinto ei mahdollista sitä, että toinen kunta päättää toisen kunnan puolesta tämän palveluista ilman tämän myötävaikutusta. Itsehallinnon kannalta ei ole riittävää, että lakiluonnoksen 6 §:n mukaan muilla kunnilla on "oikeus" tulla kuntayhtymän jäsenkunnaksi. Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa sitä, että kuntalaisilla on oikeus päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta sekä valita edustajansa kunnallisiin hallintoelimiin.

Kuntaliitto esittää paremmaksi malliksi sitä, että Uudenmaan maakunnan muut kunnat saavat itse valita liittyvätkö ne pääkaupunkiseudun kuntien muodostamaan kuntayhtymään vai ei. Jos ne eivät halua liittyä kuntayhtymään, kuntayhtymä ei myöskään järjestä sellaisten kuntien kasvupalveluita. Kasvupalvelut järjestää tällöin Uudenmaan maakunta. Maakunnan järjestäessä tällöin kasvupalveluita pääkaupunkiseudun kunnat eivät luonnollisesti voi osallistua maakunnan päätöksentekoon.

Vertailun vuoksi Kuntaliitto muistuttaa, että vastaavanlainen pakollinen kuntayhtymä on esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltokuntayhtymä, HSY, sekä joukkoliikennekuntayhtymä, HSL, joista säädetään laissa pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009). Lain valmistelun yhteydessä selvitettiin myös lain perustuslain mukaisuus. Sääntely on kuntien kannalta huomattavasti väljempää ja siinä on otettu huomioon myös perustuslakinäkökulma kuntien kannalta ja kiinnitetty huomiota erityisesti hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tehtäviä hoidettaessa:

- olennaista on mm., ettei yksikään kunta saa yksipuolista määräämisvaltaa
- sääntelyä tähän ei kuitenkaan tarvita, vaan jätetty kuntien keskinäisen sopimisen varaan kuntalain mukaisesti

3 § Kuntayhtymän tehtävät

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että Uudenmaata koskevassa laissa kuntayhtymän tehtävien määrittelyä ei ole tehty linjassa kasvupalvelulain kanssa, vaan tehtävät on pystytty määrittelemään kasvupalvelulakia yksityiskohtaisemmin.

4 § Uudenmaan maakunnallisten kasvupalveluiden järjestämisvastuu

Kuntaliitto ei sinänsä vastusta kasvupalveluiden järjestämisvastuun siirtämistä Uudenmaan maakunnassa Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan perustamalle kuntayhtymälle. Lisäksi Kuntaliiton näkemyksen mukaan on hyväksyttävää, että kunnat voivat sopimuksin antaa kuntayhtymän tehtäväksi yleiseen toimialaansa kuuluvia tehtäviä.

5 § Sovellettava lainsäädäntö

Viimeinen lause kiinnittää huomiota: *Lisäksi maakuntalain 119 §:ssä tarkoitettu velvollisuus käyttää palvelukeskuksen palveluja koskee kuntayhtymää ja sen tytäryhteisöä.*

Maakuntalain 119 § koskee Yhtiöittämisvelvollisuutta. Tarkoitetaan kaikeksi 125 § *Palvelukeskuksen palvelujen käyttövelvoite?* Ts. kuntayhtymällä olisi velvollisuus käyttää maakunnan palvelukeskuksia?

Kuntayhtymä ja sen tytäryhteisö ja maakunta sekä sen palvelukeskus ovat toisistaan erillisiä ja itsenäisiä oikeushenkilöitä. Hankintalain mukaan erilliset oikeushenkilöt eivät voi tehdä suoria hankintoja toisiltaan kuin poikkeuksellisesti hankintalaissa säädettyjen erityisten perusteiden mukaan. Tällainen peruste on esimerkiksi sidosyksikköhankintoja koskeva poikkeus (JHL 15 §) sekä hankintayksiköiden yhteistyön mahdollistava poikkeus (JHL 16 §). Kansallisella lainsäädännöllä ei voi ohittaa EU:n hankintadirektiivien pohjalta säädettyä hankintalakia ja velvoittaa kuntayhtymää ja sen tytäryhtiötä tekemään hankintoja erilliseltä yhteisöltä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan velvoitteella rikottaisiin EU:n velvoittavaa sääntelyä.

8 § Kasvupalveluiden järjestäminen ja tuottaminen

Samat kommentit kuin kasvupalvelulakiin sekä lisäksi huomio kiinnittyy seuraavaan lauseeseen: Uudenmaan maakunnan kasvupalveluiden tuottaja ei voi olla julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 §:ssä tarkoitettu sidosyksikkö, jonka kunta omistaa.

Kuntaliitto katsoo, että säännös on tarpeeton ja se tulee poistaa laista. Hankintalain 15 §:n sidosyksikkösäännös rajaa riittävästi sidosyksikön mahdollisuuksia toimia markkinoilla. Tässä kavennettaisiin mahdollisuuksia tuottaa palvelua ulkopuolisille entisestään. Lisäksi säännös on epäselvä. Esim. sidosyksikköasema ei hankintalaissa ole suoraan yhteydessä sidosyksikön omistajuuteen.

15 § Omaisuutta, sopimuksia ja vastuita koskevat siirtymäsäännökset

Lakiluonnoksessa esitetään, että kuntayhtymä voi käyttää Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n, Valtorin ja Palkeiden ja kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamia hankintasopimuksia sekä Hansel Oy:n kilpailuttamien puitejärjestelyjä ja hankintasopimuksia samoin kuin kehittämis- ja hallintokeskuksen kilpailuttamia puitejärjestelyjä x.x.20xx ulottuvan siirtymäkauden ajan.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota hankintalain 20 §:n mukaiseen yhteishankintayksikkösäännökseen, joka mahdollistaa hankintojen tekemisen käyttämällä hankintalain 4 §:ssä määriteltyä yhteishankintayksikköä. Yhteishankintayksikkö voi tuottaa palveluita ainoastaan omistajilleen. Kuntayhtymä voi Kuntaliiton jäsenenä käyttää myös KL-Kuntahankinnat Oy:n palveluita. Tämä olisi syytä tuoda ainakin perusteluissa esille.

Mitä tulee erilaisten valtion yksiköiden käyttöön Kuntaliitto viittaa edellä jo esitettyyn hankintalain rajoitukseen siitä, ettei kuntayhtymä voi tehdä ilman hankintalaissa säädettyä erityistä perustetta suoria hankintoja siitä erillisiltä itsenäisiltä yksiköiltä. Valtio ja sen yksiköt ovat kuntayhtymästä erillisiä ja itsenäisiä yksiköitä.

Hansel Oy:n on valtio yhteishankintayksikkö. Siitä on oma lakinsa, jossa on mahdollistettu muidenkin kuin valtion yksiköiden hankinnat Hanselilta. Mikäli Hansel-lakiin lisätään kuntien yksiköitä, on kuntayhtymän mahdollista käyttää myös Hanselin palveluita.

Kuntaliitto katsookin, että 15 §:n 2 momentti tulee poistaa.

Vapaa sana

62) Mitä muuta haluatte sanoa esitysluonnoksesta?

