

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että laki alueiden kehittämisestä ja rakenerahastojen hallinnoinnista ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista kumotaan ja säädetään uusi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Esitys liittyy hallituksen esitykseen maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Lakia sovellettaisiin maakuntalaista annetun esityksen 6 §:ssä tarkoitettujen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien järjestämiseen maakunnassa. Lain yleinen tavoite olisi yhdistää alueiden kehittämisen ja kasvupolitiikan tavoitteet laaja-alaiseksi kokonaisuudeksi, jonka elementtejä ovat alueiden kehittäminen, kestävä taloudellinen kasvu, osaamisen, sosiaalisen osallisuuden ja kotoutumisen edistäminen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritystoiminnan edellytysten edistäminen. Näistä tavoitteista yleisimmäksi sekä kaikille kasvupalveluja ja alueiden kehittämistä koskeville toimille yhteinen olisi kestävän taloudellisen kasvun tavoite.

Alueiden kehittämistä koskevaan sääntelyyn ei esitetä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Sääntelyn yksityiskohtaisuutta on kuitenkin purettu. Vastuu alueiden kehittämisestä olisi maakunnilla alueillaan ja kunnilla niiden alueilla. Valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Maakunta toimisi oman alueensa aluekehittämisviranomaisena, joka tekisi yhteistyötä alueen kuntien kanssa. Kunnat hoitaisivat yleiseen toimialaansa kuuluvia alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Rakenerahastotoimintaa koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan kuluvan rakenerahastokauden 2014–2020 ajan. Lakiesityksessä on niitä koskevat siirtymäsäännökset. Laki sisältäisi myös säännöksiä Euroopan unionin rakenerahasto-ohjelmien hallinnoinnista ohjelmakaudella vuosina 2014–2020. Tulevan ohjelmakauden säännöksiä tarkennetaan sen jälkeen kun Euroopan unionin lainsäädäntö valmistuu.

Laissa säädettäisiin kasvupalveluista ja niiden järjestämisestä. Osa kasvupalveluista on valtakunnallisia ja osa maakunnallisia. Kaikki palvelut tulisi toteuttaa yhteen sovitettuina ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Uudistuksen keskeisiä tavoitteita on, että valtakunnallisten ja maakunnallisten kasvupalvelujen olisi vastattava asiakkaiden erilaisiin ja yksilöllisiin tarpeisiin tavalla, joka tuottaisi tarvittavat palvelut sekä työnantajalle että työnhakijalle, pienelle, keskisuurelle ja valtakunnallisesti toimivalle yritykselle paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti. Kasvupalveluiden erityinen kohderyhmä olisivat kasvua ja kansainvälistymistä tavoittelevat yritykset. Merkittävä osa yritysasiakkaista olisi yksinyrittäjiä ja pienyrityksiä, joilla ei ole merkittäviä kasvatavoitteita. Myös näiden yritysten olisi saatava tarvitsemansa palvelut kasvupalvelut -yleisnimikkeen alle koottavista palveluista.

Valtakunnalliset kasvupalvelut järjestettäisiin keskitetysti ja maakunnalliset maakunnittain. Maakunnallisten kasvupalvelujen enimmäissisällön määrittää maakuntalain 6 §:n tehtäväluetelo. Maakunnallisten kasvupalvelujen käytännön toteutuksen ja sisällön päättäisi pääosin maakunta.

Pääsääntöisesti laissa ei määriteltäisi yksittäisiä palveluja. Laissa määriteltäisiin asiakastarpeisiin perustuvat palvelukokonaisuudet siten, että palvelukokonaisuudet eivät ole tyhjentäviä tai toisiaan poissulkevia vaan väistämättä osin päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä. Tavoitteena olisi, että maakuntien käytössä on laaja-alainen ja johdonmukainen palvelujen jäsenitys, jonka pohjalta maakunnat käyttäisivät harkintavaltaansa ja päättäisivät järjestettävistä palveluista.

Kasvupalvelu-uudistuksen keskeinen tavoite on, että erilaiset palvelut sovitetaan toisiinsa ja tuotetaan asiakastarpeiden perusteella. Vastuu tästä olisi maakuntien järjestämistoiminnoilla.

Laissa määriteltäisiin myös maakunnallisten kasvupalvelujen julkiset hallintotehtävät. Maakunnilla olisi kuitenkin harkintavaltaa sen arvioimisessa, mitkä viranhaltijapäätöksiä edeltävät valmistelevat toimet olisi erotettavissa itse päätöksenteosta.

Laissa säänneltäisiin kasvupalvelujen tuottamisesta. Koska tuottaminen perustuisi ensisijaisesti markkinaehtoihin ratkaisuihin, sääntely olisi suppeaa ja tuottajia koskevat säännökset rajautuisivat niiden yleisten velvollisuuksien toteamiseen. Maakuntien osalta keskeistä olisi palveluiden järjestämisen ja tuottamisen eriyttämiseen velvoittava säännös. Maakunnan oma palvelutuotanto olisi aina viimesijainen ratkaisu.

Laissa säänneltäisiin lisäksi palvelujen monimuotoisuutta ja yhteisiä tietojärjestelmiä koskevia asioita. Valtio ylläpitäisi keskeisiä yhteisiä tietojärjestelmiä kasvupalvelujen osalta ja maakuntien olisi osaltaan varmistettava tietojärjestelmien yhteentoimivuus sekä yhdessä käytettävyys. Työ- ja elinkeinoministeriö määrittäisi kasvupalveluja tukevien tietojärjestelmäalustojen rajaresurssina toimivat periaatteet ja linjaukset ja varmistaisi resurssien käytön siten, että tietojärjestelmät olisivat yhteen toimivia ja yhteisesti käytettäviä.

Laissa olisi lisäksi eräitä yhteisiä kasvupalveluja ja aluekehittämistä koskevia säännöksiä. Kasvupalveluille ja alueiden kehittämiseksi voitaisiin vahvistaa joko erilliset tai yhteiset valtakunnalliset tavoitteet ja niitä varten olisi alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunta. Valtion ja maakuntien yhteistyötä toteuttamaan luotaisiin menettely, jonka avulla useiden ministeriöiden toimialaan kuuluvasta alueiden kehittämisestä käytäisiin vuosittain keskustelut alueiden kehittämisen tavoitteista ja sen toimeenpanosta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi keskustelujen valmistelun koordinoinnista. Tämän keskustelun tuloksia hyödynnettäisiin maakuntalain mukaisessa valtiossa ja maakuntien neuvottelussa, joka liittyy julkisen talouden suunnitelmaan ja sen toteutumiseen. Laissa olisi myös säännökset palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arvioinnista, valvonnasta ja ohjauksesta sekä hallintolain soveltumisesta kasvupalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS .....	3
PERUSTELUT .....	6
YLEISPERUSTELUT .....	6
1 JOHDANTO.....	6
2 NYKYTILA .....	7
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	7
2.1.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot.....	7
2.1.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset .....	14
2.1.3 Työ- ja elinkeinotoimistot.....	21
2.1.4 ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiset kehittämis- ja hallintotehtävät .....	22
2.1.5 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut .....	24
2.1.6 Maahanmuutto ja kotoutumisen edistäminen.....	28
2.1.7 Valtakunnallisia yrityspalveluiden tuottajia.....	32
2.2 . Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö .....	36
2.2.1 Eurooppalaisten aluekehittämisjärjestelmien vertailua .....	36
2.2.2 Työhallinnon järjestämisen eurooppalaista vertailua .....	40
2.2.3 Yrityspalvelujen kansainvälistä vertailua.....	43
2.3 . Nykytilan arviointi .....	47
2.3.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot.....	47
2.3.2 Valtionavustukset yritystoiminnan kehittämiseksi.....	50
2.3.3 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut .....	51

3	ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	59
3.1	Tavoitteet .....	59
3.2	Toteuttamisvaihtoehdot.....	61
3.3	Keskeiset ehdotukset.....	64
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	67
4.1	Taloudelliset vaikutukset .....	67
4.1.1	Vaikutukset julkiseen talouteen .....	67
4.1.2	Kansantaloudelliset vaikutukset.....	68
4.1.2.1	<i>Vaikutukset alueellisten kasvupalveluiden markkinoihin ja alan yrityksiin.....</i>	68
4.1.2.2	<i>Yrityksille ja yhteisöille myönnettävät tuet.....</i>	70
4.1.2.3	<i>Nykyiset ostopalvelut sekä viranomaistoiminnot .....</i>	70
4.1.2.4	<i>Uusille markkinoille suunnatut resurssit.....</i>	71
4.1.2.5	<i>Uusi yritystoiminta.....</i>	71
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	74
4.2.1	Maakunnan omistamat yhtiöt.....	75
4.2.2	Kunnalliset ja seudulliset kehittämissyhtiöt .....	76
4.2.3	Henkilöstövaikutukset.....	76
4.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	82
4.3.1	Vaikutukset alueisiin, maaseutuun ja kuntien elinvoimatekijöihin sekä ympäristöön.....	82
4.3.2	Vaikutukset kasvupalveluiden laatuun ja vaikuttavuuteen .....	84
4.3.3	Vaikutukset valtakunnallisiin kasvupalveluihin.....	85
4.3.4	Vaikutukset eri väestöryhmiin .....	85
4.3.5	Kielelliset oikeudet .....	87

4.3.6 Sukupuolivaikutukset.....	87
4.3.7 Työllisyysvaikutukset .....	88
4.3.8 Organisoituuuudistuksen välittömät kysyntävaikutukset.....	88
5 ASIAN VALMISTELU .....	91
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	92
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	93
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	93
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	95
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	95
1.1 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista .....	95
<b>1 luku Yleiset säännökset.....</b>	<b>95</b>
<b>2 luku Alueiden kehittäminen .....</b>	<b>100</b>
<b>3 luku Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen .....</b>	<b>121</b>
<b>4 luku Kasvupalvelujen tuottaminen .....</b>	<b>122</b>
<b>5 luku Palvelujen monimuotoisuus ja yhteiset järjestelmät .....</b>	<b>125</b>
<b>6 luku Erinäiset säännökset.....</b>	<b>129</b>
<b>7 luku Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset .....</b>	<b>137</b>
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET .....	144
3 VOIMAANTULO.....	144
4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	144
LAKIEHDOTUKSET.....	153
1.1 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista.....	153
1.2 Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa .....	

## **PERUSTELUT**

### **YLEISPERUSTELUT**

#### **1 Johdanto**

Sosiaali- ja terveystuollon- (sote-uudistus) ja maakuntauudistus on suurimpia hallinnon ja toimintatapojen uudistuksia, mita Suomessa on tehty. Maakunnille siirretaan elinkeino-, liikenne- ja ymparistokeskusten (ELY-keskus), tyo- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto), aluehallintovirastojen, maakuntien liittojen ja kuntien tehtavia. Tavoitteena on, etta sosiaali- ja terveyspalvelujen jarjestaminen ja muita alueellisia tehtavia siirtyy maakunnille 1.1.2019. Muutos koskettaa satojen tuhansien ihmisten tyota ja kaikkien kansalaisten palveluja. Muutokset koskevat myos sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, ohjausta ja verotusta.

Uudistus tarvitaan, koska palvelujen saatavuudessa ja laadussa on eroja kuntien ja alueiden valilla. Myos palvelujen rahoittaminen kay entista vaikeammaksi, silla v aesto ikaanntyy ja tarvitsee enemman palveluja. Palveluja uudistetaan digitaalisiksi, asiakaslhtoisiksi ja kustannustehokkaiksi. Tavoitteena on tuottaa palveluja sujuvasti ja hyodyntaa uusia toimintatapoja. Yritykset saavat jatkossa tarvitsemansa palvelut yhdesta paikasta.

Sote-uudistus on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistus. Tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sek a hillit kustannuksia.

Maakuntauudistuksella luodaan Suomeen moderni ja kustannustehokas julkinen hallinto, joka palvelee kaikkia asukkaita. Uudistuksella turvataan tarkeat palvelut ja sujuvoitetaan asiointia. Kansalaiset saavat lisaa mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa.

Tyo- ja elinkeinoministerion hallinnonalan nakokulmasta uudistuksessa on tavoitteena huolehtia siitä, etta Suomen alueellinen kehittaminen ja kasvun aikaansaaminen perustuu valtion, maakuntien ja kuntien kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen. Maakunnat kehittavat kasvunsa itse omien menestysreseptiensä avulla ja kasvu kumpuaa jokaisen alueen omista vahvuuksista.

Kasvua ja hyvinvointia syntyy koko Suomeen, kun työnhakijat saavat työnhakuun liittyvat palvelut raaatloidysti omiin tarpeisiinsa ja yritykset kasvuun ja rekrytointiin liittyvat palvelut raaatloidysti omiin tarpeisiinsa. Uudistus selkeyttää palveluita ja lisaa niiden asiakaslhtoisyytta. Jokainen alue saa kayttoonsa parhaat osaajat liiketoiminnan kehittamiseen, tyollistymiseen ja kansainvalistymiseen. Nämä työnhakijoiden ja yritysten kasvupalvelut toteutetaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutena. Tulevaisuudessa kasvupalvelut parantavat tyon ja hyvän elämän mahdollisuuksia koko Suomessa.

Työnhakijoiden ja yritysten palvelut paranevat, kun tulevaisuuden maakunnissa tyo, osaaminen ja tekijat loytavat toisensa aiempaa paremmin. Maakunta kilpailuttaa parhaat palvelukumppanit, joiden palveluista asiakkaat voivat valita tarpeisiinsa raaatloidyt tyollistymis- ja yrityspalvelut. Yritysten kasvun, muutostilanteiden ja kansainvalistymisen tukena on saama-

ton verkosto maakunnista maailmalle. Maakuntien elinvoiman kannalta tärkeän yksinyrittämisen muodot muuttuvat. Niiden suunnittelun ja perustamisen tuki on keskeistä. Palvelut ovat helposti saavutettavissa niin digitaalisesti kuin paikallisesti. Maakunnat vastaavat siitä, että palvelut ovat kaikkien saatavilla. Kansainvälisten osaajien verkostot ja asiantuntemus tuodaan yrityksille helposti saataville.

Vienninedistäjät kokoavat vahvuutensa ja uudistunut vienninedistäjien verkosto vauhdittaa suomalaisyritysten kasvua maailmalla. Yritykset saavat käyttöönsä monipuoliset ja selkeät vienninedistämisen palvelut. Palvelut ovat tarjolla lähellä ja helposti. Entistä useampia yrityksiä rohkaistaan kasvamaan maailmalle. Kansainvälistymistä tuetaan jokaisen yrityksen tausta ja paikalliset vahvuudet huomioiden. Yritysten viennin tukena on vahva kansainvälinen verkosto. Suomessa asuvien kansainvälisten osaajien verkostot ja asiantuntemus kanavoidaan vienninedistämisen tueksi.

Kaupungit ja kunnat saavat uusista maakunnista tasavertaisen kumppanin alueen elinvoiman ja kilpailukyvyn kehittämiseen. Tulevaisuudessa kullakin alueella on aiempaa paremmat vaikutusmahdollisuudet valtiolta tulevien varojen käyttöön. Tämä vaatii kunnilta avointa ja tehokasta yhteistyötä myös yli kuntarajojen. Kuntien kasvuun liittyvät tehtävät säilyvät yhtä merkittävänä kuin nykyisin. Kasvupalvelun tuottajana kunta voi jatkossa vaikuttaa myös aiempaa laajemmalla alueella.

Uusissa maakunnissa yhdistyvät TE-toimistojen ja ELY-keskusten sekä maakuntien liittojen nykyiset tehtävät. Uusi maakunta on täysin uudentyy ja itsenäinen toimija. Se on hieno mahdollisuus oppia ja kehittyä. Kasvuosaaminen kootaan yhteen, ja hyvinvointi rakentuu aiempaa kevyemmällä hallinnolla. Osaamiselle ja paikallistuntemukselle on vahva tarve maakunnissa. Jatkossa myös yksityisillä yrityksillä ja kolmannella sektorilla on mahdollisuus tuottaa julkisia palveluita.

## **2 Nykytila**

### **2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

#### **2.1.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot**

Alueiden kehittämisestä ja siihen kiinteästi liittyvästä rakennerahastojen hallinnoinnista on säädetty alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun laissa (7/2014) (aluekehityslaki) sekä alueiden kehittäminen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamista koskevassa laissa (8/2014) (rahoituslaki). Aluekehityslain nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta. Valtioneuvoston asetus alueiden kehittäminen ja rakennerahastojen hallinnoinnista (aluekehitysohjelma) (356/2014) sisältää pääosin muita kuin maakuntien liittoja koskevia säännöksiä. Erityisesti maakuntien liittoja koskevat asetuksen maakuntaohjelman laadintaa koskevat 10–13 §:n säännökset ja asetuksen 17–20 pykälissä olevat rakennerahastotoiminnan välittävän toimielimen tehtävien hoitamista koskevat säännökset. Lisäksi aluekehityslain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus (445/2014) alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa tarkoitetuista tukialueista

Aluekehityslain säädetään aluekehittämisen strategioista ja politiikasta sekä keskeisistä toimijoista. Aluekehittämisen rahoituslain merkitys aluekehitykseen on myös merkittävä. Siinä säädetään ne kohteet, joihin sekä kansallista että rakennerahastovaroja voidaan käyttää. Rahoit-

tuslain nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta, asetus alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (357/2014), jossa on muun muassa tukimuodot jaoteltuina viranomaisittain, tuen enimmäismäärät ja sekä kansallista että rakennerahasto-ohjelmaa koskevat yleiset säädökset. Valtioneuvoston asetuksella rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014) annettiin rakennerahastoja koskevat tarkemmat säännökset.

Aluekehityslain tavoitteena on luoda vuorovaikutukseen, eri toimijoiden työnjakoon ja yhteisiin tavoitteisiin perustuva alueiden kehittämisen järjestelmä. Lain tarkoituksena on lisäksi sovittaa yhteen kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toteuttaminen toimivaksi kokonaisuudeksi. Tavoitteena on myös, että alueiden kehittämisen järjestelmä loisi edellytykset aluelähtöiselle kestäväan kehitykseen perustuvalla kasvulla ja uudistumisella sekä hyvinvoinnille ja sosiaaliselle eheydelle. Lakia sovelletaan alueiden kehittämiseen laajasti, soveltamisalaan sisältyvät myös alueiden kehittämisen kansalliset sekä Euroopan unionin rakennerahastoista rahoitettavien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelu, hallinnointi, arviointi, seuranta ja näiden yhteensovittaminen. Rakennerahastoilla tarkoitetaan Euroopan aluekehitysrahastoa ja Euroopan sosiaalirahastoa. Lain 1 §:n mukaisten yleisten tavoitteiden lisäksi lain 4 §:ssä on säädetty alueiden kehittämisen tarkemmista tavoitteista, jotka on koottu eri hallinnonalojen keskeisistä tavoitteista. Alueiden kehittämisen tavoitteita ovat: 1) vahvistaa alueiden tasapainoista kehittymistä sekä kansallista ja kansainvälistä kilpailukykyä; 2) vahvistaa ja monipuolistaa kestäväällä tavalla alueiden elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa; 3) edistää kestäväää työllisyyttä sekä väestön osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta; 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestäväällä tavalla; 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; 6) parantaa elinympäristön laatua ja kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta. Sekä lain 1 §:n että 4 §:n tavoitteisiin on hallitus esittänyt tarkennuksia, jotka ovat eduskunnan käsiteltävinä (HE 54/2016).

Vastuu alueiden kehittämisestä on lain 5 §:n mukaan kunnilla ja valtiolla. Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa maakunnan kuntien on oltava jäseninä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten roolista alueiden kehittämisessä säädetään pykälän 3 momentissa. Niiden tehtävänä on edistää alueellista kehittämistä hoitamalla niille säädettyjä tai erikseen määrättyjä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueellaan.

Lain 6 §:ssä on kuvattu alueiden kehittämisen suunnittelun kokonaisuus. Valtioneuvosto päättää lain 6 §:n mukaan hallituskaudella toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämispäätös). Aluekehittämispäätös perustuu hallitusohjelmaan ja hallituksen muutoin linjaamiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin. Aluekehittämispäätöksen taustaineistoon kuuluu myös maakunta-ohjelmista ja alueiden yleisestä kehityksestä koottu tieto. Aluekehittämispäätöksessä kuvataan kaikkien alueiden kehittämisen kannalta keskeisten ministeriöiden alueiden kehittämisen painopisteet. Aluekehittämispäätös on hallituksen aluekehittämisen keskeisin asiakirja ja sen vastinparina alueilla ovat maakuntaohjelmat. Painopisteiden tarkentamiseksi ja toteuttamiseksi voidaan laatia useampia kuin yhtä hallinnonala koskevia erityisohjelmia. Tällä hallituskaudella ei ole laadittu aluekehityksen erityisohjelmia. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 §:ssä tarkoitettu maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava sekä maa-



kunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma. Maakuntakaavasta säädetään erikseen. Lisäksi laaditaan Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmia. Suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamista voidaan rahoittaa valtion talousarvion rajoissa.

Lain 2 luvussa on säännökset alueiden kehittämisen ja rakennerahastojen hallinnon viranomaisista ja niiden tehtävistä. Lain 7 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä suunnittelusta. Koska alueiden kehittäminen on luonteeltaan ministeriöiden, maakunnan liittojen ja valtion aluehallinnon sekä muiden aluekehityksen kannalta keskeisten toimijoiden, kuten järjestöjen välistä yhteistyötä, korostuu ministeriön roolissa yhteensovittamistehtävä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa myös Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -toimenpideohjelman (rakennerahasto-ohjelma) hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtävistä. Osa näistä tehtävistä voidaan siirtää lain 11 §:n mukaisille välittävillä toimielimille. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa lisäksi maakuntaohjelmien ja muiden tässä laissa tarkoitettujen ohjelmien ja suunnitelmien valmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamisesta. Rakennerahasto-ohjelman tarkastusviranomaisen tehtävää hoidetaan lain 10 §:n mukaisesti valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnon yhteydessä.

Lain 11 §:n 3 momentin mukaan välittäviä toimielimiä ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne- ja työvoimakeskukset sekä Innovaatorahoituskeskus Tekes. Aluekehitysasetuksella sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-asetus) 1144/2013 on välittävän toimielimen tehtäviä koottu osaan maakuntien liitoista ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. Välittävä toimielin vastaa Euroopan unionin rakennerahastojen aluekehityslain tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan ja valvontaan liittyvistä tehtävistä siten kuin niistä erikseen laissa säädetään. Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat aluekehitysasetuksen 11 §:ssä tarkoitetuista välittävän toimielimen tehtävistä. Etelä-Suomessa maakuntien liittojen kaikki 11 §:n mukaiset välittävän toimielimen tehtävät on koottu Uudenmaan liittoon ja Länsi-Suomessa Pirkanmaan liittoon. Pohjois- ja Itä-Suomessa välittävän toimielimen aluekehitysasetuksen 11 §:n mukaisista tehtävistä vain osa on koottu aluekehitysasetuksella Lapin liittoon ja Pohjois-Karjalan maakuntaliittoon.

Lain 12 §:ssä on säädetty vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta. Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaa rahastoon liittyvistä jäsenvaltiolle kuuluvista tehtävistä, tähän tehtävään kuuluu muun muassa ohjelman valmistelu. Ohjelman hallintoviranomaisen tehtävistä vastaa maaseutuvirasto, jolla on jo aiempaa kokemusta Euroopan unionin ruoka-avun jakamisesta. Ohjelman todentamisviranomaisen tehtävistä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Tarkastusviranomaisen toimii valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnan yhteydessä. Alueiden kehittämiselle ominaista yhteistyötä sekä yleisasetuksen 5 artiklan edellyttämää kumppanuutta varten on perustettu 13 §:n mukainen alue- ja rakennepolitiikan neuvottelukunta. Neuvottelukuntaa koskeva muutossäännös on eduskunnassa käsiteltävänä (HE 54/2016). Lain 14 §:ssä on rakennerahasto-ohjelman seurantakomiteaa koskevat säännökset. Seurantakomiteaa ja seurantakomitean sihteeristöä koskevia säännöksiä ei ehdoteta muutettavaksi vaan lain siirtymäsäännöksillä on tarkoitus jatkaa rakennerahasto-ohjelman seurantakomitean toimintaa ohjelmakauden 2014–2020 loppuun saakka. Aluekehityksen toimialalla on myös muita yhteistyöryhmiä kuten aluekehityslain 16 §:n mukainen kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä, joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön puheenjohtajuudella.

Lain 17 §:ssä on lueteltu maakuntien liittojen keskeiset alueiden kehittämiseen ja aluekehittämisen viranomaisen rooliin liittyvät tehtävät. Pykälän 1 momentissa mainitaan maakuntien liittojen ensisijainen tehtävä, liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta. Näitä tehtäviä on lueteltu 1 momentissa, tehtävät liittyvät maakunnan liiton aluekehittämisen viranomaisen rooliin. Liiton tehtävänä on pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vastata maakunnan yleisestä kehittämisestä ja se toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisten, alueen keskustaupunkien ja muiden kuntien, korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien kanssa, 2 kohdan liitto kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet, 3 kohdan mukaan se osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä tarvittavin osin aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen laatimiseen sekä osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimuksia koskeviin neuvotteluiden alueiden kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi, 4 kohdan mukaan liitto vastaa alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua, 5 kohdan mukaan maakunnan liitto vastaa kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisesta osana maakuntaohjelman toteuttamista, 6 kohdan mukaan liitto vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman käynnistämisen prosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla, 7 kohdan mukaisesti maakunnan liitto vastaa laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa. 8 kohdan mukaan liitto laatii kuntien ja muiden koulutuksen järjestäjien hanke-esitysten kiireellisyysjärjestyksen seuraavaa neljää vuotta koskevaan rahoitus-suunnitelmaan, lukuun ottamatta liikunnan koulutuskeskuksen hankkeita, maakunnan liitto asettaa alueelliset liikuntaneuvostot 9 kohdan mukaan, 10 kohdan mukaan liiton tehtävänä on edistää julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettua yhteispalvelua alueellaan, 11 kohdan mukaan liitto vastaa ennakoinnin yhteensovittamisesta maakunnassa, arvioi ja seuraa maakunnan ja sen osien kehitystä sekä kehittämistoiminnan vaikuttavuutta, 12 kohdan mukaan maakunnan liitto edistää kuntien ja maakuntien välistä yhteistyötä, hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä sekä 13 kohdan mukaisesti hoitaa muut tässä säädetty tehtävänsä. Näitä ovat esimerkiksi välittävän toimielimen tehtävät. Maakunnan liitto voi pykälän 2 momentin mukaan hoitaa myös muita tehtäviä, joita sen jäsenkunnat ovat sille osoittaneet.

Maakuntien liittojen aluekehittämisen tehtäväkenttä on laaja sisältäen eri hallinnonalojen substanssiin kuuluvia tehtäviä. Lain 18–22 §:ssä on säädetty maakuntien yhteistyöstä ja yhteistoiminta-alueista. Tämän laissa säädetyn yhteistyön lisäksi maakuntien liitot voivat 23§:n mukaisesti sopia muusta yhteistyöstä. Lain 24 §:ssä on säännös maakunnan yhteistyöryhmästä ja sen kokoonpanosta. Maakunnan yhteistyöryhmä perustetaan kuhunkin maakuntaan alueen kehittämiseen vaikuttavien suunnitelmien, sopimusten ja kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamien ohjelmien toimeenpanon yhteensovittamista varten. Maakuntien yhteistyöryhmillä on nykyisin rakennerahasto-ohjelmien hallintoon liittyvien asioiden lisäksi kansalliseen alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Maakunnan yhteistyöryhmän jäsenten asemasta säädetään lain 25 §:ssä, pykälässä on säännökset myös yhteistyöryhmän jäsenten palkkioista. Maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristöä säädetään 26 §:ssä, sihteeristö hoitaa yhteistyöryhmän asioiden valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanotehtäviä. Maakunnan yhteistyöryhmän päätöksenteosta ja hallintomenettelystä säädetään lain 27 §:ssä. Pykälän mukaan hanketta

rahoittava viranomainen ei voi myöntää hankkeelle rahoitusta ennen kuin yhteistyöryhmä on puoltanut hanketta. Rahoittava viranomainen voi poiketa yhteistyöryhmän puoltavasta lausunnosta vain silloin, jos tuen myöntäminen olisi vastoin lainsäädäntöä tai hanke ei olisi ohjelmanmukainen. Yhteistyöryhmän päätettäväksi tulevat pääsääntöisesti vain merkitykseltään ja rahoitukseltaan merkittävät hankkeet. Maakunnan yhteistyöryhmän tehtävät luetellaan 28 §:ssä. Tehtäviin kuuluu erilaisia kansalliseen aluekehittämiseen ja rakennerrahastoihin liittyviä asioita. Maakunnan yhteistyöryhmää koskevat säännökset on tarkoitus säilyttää pääosin entisellään tämän rakennerrahasto-ohjelmakauden loppuun saakka.

Lain 3 luvussa on säännökset ohjelmatyöstä. Lain 29 §:n mukaan valtioneuvosto päättää hallituskaudeksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (*aluekehittämispäätös*). Aluekehittämispäätös ohjaa eri hallinnonalojen ja maakuntien alueiden kehittämistä ja niiden toimenpiteiden yhteensovittamista. Päätös valmistellaan alueiden kehittämisen kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa, ja ne määrittelevät osana aluekehittämispäätöstä hallinnonalaansa varten aluekehittämisen tavoitteet ja keskeiset toimenpiteet. Aluekehittämispäätöksessä voidaan päättää valtioneuvoston erityisohjelmien käynnistämisestä. Rakennerrahasto-ohjelmassa on kestävää kaupunkikehittämistä koskevia toimenpiteitä, joiden osalta on tavanomaisen päätöksenteosta poikkeava menettely. EU-lainsäädäntö edellyttää, että kaupunkien laatimasta kaupunkikehityksen suunnitelmassa on Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettavat hankkeet rahoitettava kaupungin esityksen mukaisesti, jos ne ovat asiaa koskevan lainsäädännön rakennerrahasto-ohjelman sekä kaupunkien laatiman suunnitelman mukaisia. Lain 32 §:ssä on maakuntaohjelman laatimisesta, sisällöstä ja hyväksymisestä perussäännökset. Maakuntaohjelman hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä toimielin. Maakuntaohjelman asemasta on säännökset lain 34 §:ssä. Lain 35 § sisältää Euroopan unionin rakennerrahasto-ohjelmien alueellista ja kansallista valmistelua koskevat säännökset. Ohjelmia valmisteltaessa on otettava huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö ja aluekehittämispäätöksessä esitetyt linjaukset.

Luvussa 4 on erityissäännökset jäsenvaltioiden välisten rakennerrahasto-ohjelmien hallinnoinnista. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa 36 §:n mukaan näissä Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa jäsenvaltiolle kuuluvista tehtävistä. Ohjelmien seurantakomiteoiden suomalaisten jäsenten nimittämisestä säädetään lain 37 §:ssä ja suomalaisesta ohjelmien hallinto- ja todentamisviranomaisesta 38 §:ssä sekä tarkastusviranomaisesta. Hallinto-, todentamis-, ja tarkastusviranomaiset nimetään ohjelma-asiakirjassa ja niiden tehtävät perustuvat asiaa koskevaan Euroopan unionin lainsäädäntöön. Ohjelmien tarkastajaryhmästä säädetään 40 §:ssä. Tarkastajaryhmät on tarkoitettu helpottamaan ohjelman tarkastusviranomaisen työtä ohjelmissa, joissa on mukana monta jäsenvaltiota. Kaikille ohjelmien hankkeille on myös nimettävä valvoja, joka tarkastaa hankkeen kirjanpidon ja toteutuksen sekä raportoi tästä työstä ohjelmaviranomaisille. Valvojasta ja valvojan tehtävistä on säädetty lain 41–42 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valvojen nimeämisestä ja järjestelmän toiminnasta. Lain 44 §:ssä on todettu valtion velvollisuudesta suorittaa rakennerrahastotuki ohjelman hallintoviranomaiselle, ellei johtava tuensaaja ole saanut perittyä sitä takaisin. Tämä perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön.

Lain 5 luvun erinäisissä säännöksissä, 45 §:ssä on säädetty yhteistyösopimuksista. Sopimukset laaditaan alueiden kehittämiseen liittyvien ohjelmien tai suunnitelmien toteuttamiseksi. Tämän lain mukaisia sopimuksia ovat muun muassa eräiden kaupunkien kanssa tehdyt kasvusopimukset. Lain 46 §:ssä ovat ohjelmien seuranta ja arviointia koskevat säännökset.

## Maakunnan kehittämisraha

Maakunnan kehittämisraha (32.50.43) oli vuoteen 2014 saakka kansallinen alueiden kehittämiseen tarkoitettu määräraha. Siitä on säädetty alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetussa laissa. Maakunnan kehittämisrahaa käyttivät maakuntien liitot sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Kehittämisrahan määrä oli laskeva 2010-luvun alun: vuonna 2011 määrä oli 32 milj. euroa, mutta vuonna 2014 määrä oli 6 milj. euroon. Vuoden 2014 kehysriihen leikkauksiin sisältyi maakunnan kehittämisrahan lakkauttaminen.

Vuonna 2014 määräraha oli 6 066 000 euroa, josta valtioneuvoston päätöksellä maakuntien liittojen käyttöön jaettiin 5,7 milj. euroa ja työ- ja elinkeinoministeriölle 366 000 euroa kansalliseen aluekehittämistyöhön.

Maakunnan kehittämisrahaa käytettiin alueiden elinkeinotoiminnan omaehtoiseen kehittämiseen. Maakunnan liitot käyttivät sitä maakuntaohjelman ja sen toteuttamissuunnitelman tavoitteiden mukaisesti hankkeisiin. Määräraha oli joustava rahoitusinstrumentti esimerkiksi monikeskisissä selvitys- ja kehittämishankkeisiin, jotka edellyttivät nopeaa reagointia. Sitä käytettiin siemenrahoituksena koko maakunnan elinkeinoelämää hyödyntävissä hankekokonaisuuksissa.

Kolmen vuoden siirtomääräraha oli työ- ja elinkeinoministeriössä käytössä vuosina 2014–2016 ja sillä tuettiin kaupunki- ja saaristopolitiikkojen toteutusta sekä aluehallinnon uudistusta. Määrärahalla toteutettiin myös mm. aluekehittämistä tukevia ennakointi-, tutkimus- ja selvityshankkeita.

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) on hallituksen Kilpailukyvyyn vahvistamien elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla -nimisen kärkihankkeen toimenpide, jonka rahoittamiseen on käytössä 30 miljoonaa euroa vuosille 2016–2018 eli keskimäärin 10 miljoonaa euroa vuosittain. AIKO-kokonaisuuteen kuuluvia toimenpiteitä ovat ennakoivan rakennemuutoksen toimet, valtion ja kaupunkien väliset kasvusopimukset ja kasvuvyöhykkeiden rakentaminen.

		TA 2014	TA2015	TA2016	TA2017	TA2018	TA2019
32.50.43	Maakunnan kehittämisraha	6 066 000					
32.50.40	Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen AIKO *)			9 000 000	11 000 000	10 000 000	

\*) AIKO 2016 ei sisällä Kimolan kanavan rahoitusta 6 milj. euroa.

## Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmat

Kansallisen rakennerahasto-ohjelman lisäksi Suomi on mukana Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa. Euroopan alueellinen yhteistyön -tavoite tukee rajat ylittävää, valtioiden vä-

listä sekä alueiden välistä yhteistyötä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Euroopan alueellisen yhteistyön tavoitteeseen on rakennerahastokaudella kaudella 2014–2020 osoitettu 10,1 miljardia euroa Euroopan aluekehitysrahastosta, noin 3 % rakennerahastovaroista. Lisäksi Euroopan unioni rahoittaa ulkorajayhteistyötä ENI CBC -rahoitusvälineestä. Suomi osallistuu rakennerahastokaudella 2014–2020 yhdeksään Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmaan. Näistä kuusi on ns. INTERREG-ohjelmia:

Pohjoisen, Botnia-Atlantica- ja Keskisen Itämeren rajaohjelmat pohjois-, länsi- ja etelärajoillamme, alueellisesti laajemmat Itämeren alueen ohjelma ja Pohjoinen periferia ja Arktis-ohjelma, sekä koko EU:n kattava INTERREG EUROPE -ohjelma.

Lisäksi Suomi osallistuu kaikkien muiden EU-maiden kanssa INTERREG-ohjelmia tukevaan INTERACT III -ohjelmaan, kaupunkiyhteistyötä tukevaan URBACT III -ohjelmaan sekä ESPON 2020 -tutkimusohjelmaan.

INTERREG- ja URBACT -ohjelmien keskeisiä toimintalinjoja ovat innovaatiotoiminta, yrittäjyys ja elinkeinotoiminta (erityisesti pk-yritykset), ympäristö ja luonnonvarat sekä joissain ohjelmissa lisäksi liikenne, vähähiilisyys ja työmarkkinat. Edellä mainittujen ohjelmien yhteenlaskettu Euroopan aluekehitysrahaston rahoitus on noin yksi miljardi euroa. Rahoitusta ei ole kiintiöity ohjelmiin osallistuvien maiden kesken. Suomen rahoituksen saanti riippuu siten suomalaisten toimijoiden osallistumisesta rahoitettaviin yhteishankkeisiin.

Kullakin ohjelmalla on oma hallintoviranomaisensa, jotka yhtä ohjelmaa lukuun ottamatta sijaitsevat muualla kuin Suomessa. Keskisen Itämeren ohjelman hallinto- ja todentamisviranomaisena toimii Varsinais-Suomen liitto.

Työ- ja elinkeinoministeriö toimii Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmien kansallisena vastuuviranomaisena. Ministeriö on edustettuna kaikkien ohjelmien seurantakomiteoissa sekä tiedottaa ohjelmista ja niiden toteuttamisesta Suomessa.

ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion) -tutkimusohjelman tavoitteena on parantaa aluesuunnittelun ja aluekehityksen tietoperustaa ja tukea EU-maiden yhteistyötä näillä aloilla. Ohjelmaan osallistuvat kaikki EU-jäsenmaat sekä kumppanimaina Norja, Islanti, Liechtenstein ja Sveitsi. Ohjelmaa toteutetaan hankkeilla, joihin osallistuu tutkimuslaitoksia eri puolilta Eurooppaa. Valtaosa on soveltavaa tutkimusta, jossa painopiste on Euroopan aluekehityksessä ja -suunnittelussa, aluerakenteessa, kehitysnäkymissä ja politiikkavaikutuksissa. Hankkeiden toteuttajat valitaan vuosittain avoimen tarjouskilpailun perusteella. Ohjelmakauden ensimmäiset hankkeet käynnistyvät vuoden 2015 aikana.

Soveltavan tutkimuksen ohella ohjelmassa tehdään myös tiedon käyttäjien tarpeisiin perustuvia kohdennettuja analyyseja. Teemoja voivat ehdottaa paikalliset, alueelliset tai kansalliset toimijat koko ohjelma-alueelta. Ehdotusmenettely on jatkuva ja tapahtuu ohjelman verkkosivuilla olevan lomakkeen kautta. ESPON 2020 on yksi Euroopan alueellisen yhteistyön rakennerahasto-ohjelmista. Ohjelma tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi niin EU-, kansallisella kuin aluetasollakin. Ohjelmaa on toteutettu 2000-luvun alusta lähtien.

Rajat ylittävä yhteistyö tukee sosiaalista ja taloudellista kehitystä raja-alueilla, vastaa yhteisiin haasteisiin esimerkiksi ympäristöön, terveyteen ja rikollisuuteen liittyen, sekä sujuvoittaa ih-

misten, tavaroiden ja pääoman liikkuvuutta. Kokemusten vaihdon ja hyvien käytäntöjen leviämisen avulla rajat ylittävä yhteistyö tukee raja-alueiden kilpailukykyä, kansainvälisten verkostojen syntyä ja taloudellista kehitystä.

Suomen ja Venäjän välisellä rajalla toteutetaan vuosina 2014–2020 kolmea EU:n ulkorajayhteistyöohjelmaa (ENI CBC): Kolarctic, Karelia ja Kaakkois-Suomi – Venäjä. Ohjelmat ovat jatkoa vuosina 2007–2013 toteutetuille ohjelmille.

ENI CBC -ohjelmien teemat vaihtelevat ohjelmittain, mutta kaikille ohjelmille yhteisiä painopisteitä ovat elinkeinoelämän kehittäminen, ympäristönsuojelu sekä rajojen hallinta ja turvallisuus. Ohjelmiin osallistuvat alueet ovat päävastuussa ohjelmien sisällöstä ja toteuttamisesta.

ENI CBC -ohjelmat ovat yhteisrahoitteisia ja perustuvat tasavertaiseen kumppanuuteen. Suomen ja Venäjän rajalla toteutettavien ohjelmien rahoitus koostuu 50-prosenttisesti EU-rahoituksesta ja 50-prosenttisesti osallistuvien maiden kansallisesta rahoituksesta.

### 2.1.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Manner-Suomessa on viisitoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskus). ELY-keskuksista yhdeksässä on kolme vastuualuetta elinkeinot, työvoima ja osaaminen vastuualue (E-vastuualue), ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet (Y-vastuualue), ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue (L-vastuualue). Kolmen vastuualueen ELY-keskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin ELY-keskukset. Kahden vastuualueen ELY-keskuksia, E-vastuualue ja Y-vastuualueen, ovat Hämeen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kainuun ELY-keskukset. ELY-keskuksia, joissa on ainoastaan E-vastuualue, ovat Satakunnan ja Pohjanmaan ELY-keskukset. Puuttuvan vastuualueen tehtävien hoitamisesta ELY-keskuksen alueella säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä.

ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen tukipalvelut sekä valtaosa valtionavustusten ja korvausten maksatuksia koskevista palveluista on koottu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukseen (kehittämis- ja hallintokeskus KEHA). Kehittämis- ja hallintokeskus aloitti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2015. Se hoitaa viidentoista ELY-keskuksen ja viidentoista TE-toimiston kaikki talous- ja henkilöstöhallinnon, tietohallinnon ja toimialariippuvaisen tietohallinnon palvelut (erotuksena Valtorin toimialariippuvaisista palveluista) sekä yhteiset viestintäpalvelut ja kehittämistehtäviä. Näiden tukipalvelujen lisäksi se hoitaa TE-toimistojen puolesta kaikkien tukien ja korvausten maksamista, maksamisen keskeytystä, takaisinperintää ja takaisinperinnän kohtuullistamista koskevat tehtävät, sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen ohella valtionavustusten ja korvausten valvontatehtäviä.

Vuoden 2016 toteuman perusteella arvioituna ELY-keskuksissa on yhteensä 3080 henkilötyövuoden voimavarat, joihin sisältyvät kehittämis- ja hallintokeskuksen 508 henkilötyövuoden voimavarat. ELY-keskusten henkilöstömäärät vaihtelevat keskuksittain 44 henkilötyövuoden ja 308 henkilötyövuoden välillä. Viidentoista E-vastuualueen henkilöstövoimavarat ovat yhteenlaskettuina 922 henkilötyövuotta, kolmentoista Y-vastuualueen 819 henkilötyövuotta ja yhdeksän L-vastuualueen voimavarat 445 henkilötyövuotta. Vastuualueiden ulkopuolisissa ELY-keskusten yksiköissä on 302 henkilötyövuoden voimavarat. ELY-keskusten valtakunnal-

lisissä yksiköissä (työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus) on yhteensä 592 henkilötyövuotta.

Maakuntiin siirtyvät toimintamenoilla rahoitetut kasvupalvelutehtävät vuoden 2015 toteuman mukaan

	Kasvupalvelut ja kotoutumisen edistäminen	Rakenerahastotoiminta: välittävän toimielimen tehtävät	Innovaatio- ja keksintötoimintaa ja liiketoiminnan kansainvälistymistä koskevat kehittämis- ja koordinaatiotehtävät	<b>YHTEENSÄ</b>
Uusimaa	566,6	6,0		<b>572,6</b>
Varsinais-Suomi	177,4	0,2	0,1	<b>177,6</b>
Satakunta	112,8	0,7		<b>113,6</b>
Häme	176,7	18,8	0,1	<b>195,7</b>
Pirkanmaa	176,9	1,7	2,8	<b>181,5</b>
Kaakkois-Suomi	148,0	0,4		<b>148,4</b>
Etelä-Savo	61,2	10,8		<b>72,0</b>
Pohjois-Savo	109,0	1,7		<b>110,7</b>
Pohjois-Karjala	82,6	0,5		<b>83,1</b>
Keski-Suomi	114,6	25,9		<b>140,4</b>
Etelä-Pohjanmaa	78,5	0,1		<b>78,6</b>
Pohjanmaa	88,3	2,4		<b>90,7</b>
Pohjois-Pohjanmaa	165,6	18,6		<b>184,2</b>
Kainuu	56,1	0,5		<b>56,6</b>
Lappi	96,2	1,3		<b>97,5</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>2210,7</b>	<b>89,4</b>	<b>3,0</b>	<b>2303,1</b>

## Tehtävät

ELY-keskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n mukaan ELY-keskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen; 2) innovaatiot ja kansainvälistyvä liiketoiminta; 3) työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys; 4) koulutus, osaaminen ja kulttuuri; 5) maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet; 6) maatilatalous, kalatalous, maaseudun kehittäminen, eläintunnistusjärjestelmä sekä maa- ja metsätalouden tuotantotarvikkeiden turvallisuus ja kasvinterveys; 7) energia ja sen tuotanto; 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen; 9) ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito; 10) palkkaturva-asiat; ja 11) eräät edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät. ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi 1) ohjata ja valvoa 3 luvussa tarkoitettuja työ- ja elinkeinotoimistoja; 2) valmistella liikenteen peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointia; 3) valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa, tuottaa ja jakaa ympäristöstä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötoimien toteuttamisesta. ELY-keskuksen muista tehtävistä säädetään erikseen.

### ELY-keskusten yrityspalvelut

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla yritykset voivat ELY-keskusten kautta saada yritysten kehittämis- sekä rahoituspalveluita. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ELY-keskusten tarjoamia yrityspalveluja ohjaa valtionhallinnossa maa- ja metsätalousministeriö. Molempien hallinnonalojen yrityskehittämiseen tarkoitettuja toimien rahoituksesta suuri osa on lähtöisin EU:n eri rahastoista.

Yritysten kehittämispalvelut koostuvat analyysipalveluista, konsultointipalveluista ja koulutuspalveluista. Analyysipalvelun kautta pk-yritykset saavat kokonaiskuvan liiketoimintansa nykytilasta ja kehittämissuunnitelman. Konsultointipalveluiden avulla kehittymishaluiset yritykset voivat kehittää liiketoimintaansa – tavoitteena kasvu, uudistuminen ja tehokkuuden parantaminen. Koulutuspalvelut ovat puolestaan tarkoitettu yritysten johdon tai muiden avainhenkilöiden osaamisen kehittämiseen.

Rahoituspalveluista eli ELY-keskusten myöntämistä yritystuista merkittävimmät ovat yrityksen kehittämisavustus, maaseudun yritysrahoitus (MMM) ja toimintaympäristön kehittämisavustus. Lisäksi ELY-keskukset myöntävät kuljetustukia sekä erilaisia maatalouden ja kalatalouden tukia.

Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään pk-yritysten kehittämistoimenpiteisiin ja investointeihin, alkavien yritysten toimintaan tai uudistumiseen. Erityisenä painopisteenä on yritysten kansainvälistyminen. Toimintaympäristön kehittämisavustusta voidaan puolestaan myöntää voittoa tavoittelemattomille julkisille ja yksityisille yhteisöille sekä säätiöille hankkeisiin, joiden tarkoituksena on aikaansaada välittömiä vaikutuksia pk-yritysten toimintaympäristöön tai yritystoiminnan kehittämisedellytyksiin.



Edellä mainittujen palveluiden lisäksi ELY-keskuksen asiantuntijoilta saa apua rahoitus- ja kehittämisspalvelujen sekä muiden julkisten yrityspalvelujen hyödyntämisessä.

## Organisaatio

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista sekä kehittämis- ja hallinto-keskuksen toimipaikasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista. ELY-keskuksia ovat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Pirkanmaan, Kaakkois-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin ELY-keskukset. Vastuualueiden sijoittumisesta ELY-keskuksiin säädetään asetuksen 3 §:ssä.

Uudenmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Uudenmaan maakunta. Viraston toimipaikka on Helsingissä. Uudenmaan ELY-keskuksessa on elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue (E-vastuualue) sekä ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (Y-vastuualue), joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue (L-vastuualue), jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Hämeen ELY-keskuksen toimialueella.

Varsinais-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Varsinais-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnat (itsehallintoon kuulumattomien asioiden osalta). Viraston päätoimipaikka on Turussa ja sivutoimipaikka Porissa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuulumattomien tehtävien osalta Ahvenanmaalla sekä ja L- ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Satakunnan ELY-keskuksen toimialueella.

Satakunnan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Satakunnan maakunta. Viraston toimipaikka on Porissa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Hämeen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Lahdessa ja sivutoimipaikka Hämeenlinnassa. ELY-keskuksessa on E- ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pirkanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pirkanmaan maakunta. Viraston toimipaikka on Tampereella. ELY-keskuksessa on E-, Y- ja L -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Kouvolassa ja sivutoimipaikka Lappeenrannassa. ELY-keskuksessa on E-, Y- ja L-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Etelä-Savon ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Etelä-Savon maakunta. Viraston toimipaikka on Mikkelissä. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pohjois-Savon ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Savon maakunta. Viraston toimipaikka on Kuopiossa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, sekä L-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon ELY-keskusten toimialueilla.

Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Karjalan maakunta. Viraston toimipaikka on Joensuussa. ELY-keskuksessa on E ja Y -vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Keski-Suomen ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Keski-Suomen maakunta. Viraston toimipaikka on Jyväskylässä. ELY-keskuksessa on E-, L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Etelä-Pohjanmaan maakunta. Viraston päätoimipaikka on Seinäjoella ja sivutoimipaikat Vaasassa ja Kokkolassa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, sekä L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueella.

Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluvat Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Viraston päätoimipaikka on Vaasassa ja sivutoimipaikka Kokkolassa. ELY-keskuksessa on E-vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Pohjois-Pohjanmaan maakunta. Viraston päätoimipaikka on Oulussa ja sivutoimipaikka Ylivieskassa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella, ja L -vastuualue, jonka tehtäviä hoidetaan viraston toimialueen lisäksi Kainuun ELY-keskuksen toimialueella.

Kainuun ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Kainuun maakunta. Viraston toimipaikka on Kajaanissa. ELY-keskuksessa on E- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

Lapin ELY-keskuksen toimialueeseen kuuluu Lapin maakunta. Viraston päätoimipaikka on Rovaniemellä ja sivutoimipaikka Kemissä. ELY-keskuksessa on E-, L- ja Y-vastuualueet, joiden tehtäviä hoidetaan viraston toimialueella.

#### Koottuja tehtäviä

Alueellisesti keskitettyjä tehtäviä ovat alusta alkaen olleet E-vastuualueen maahanmuuttotehtävät. Näillä tarkoitetaan kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetussa laissa (746/2011) tarkoitettua maahanmuuttajien kotouttamisen ja laajamittaisen maahantulon alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyviä tehtäviä. Tehtäviä on ELY-keskusten toiminnan käynnistämistä lähtien hoidettu seitsemässä ELY-keskuksessa, jotka ovat Uudenmaan (Kanta-Häme, Päijät-Häme ja Kaakkois-Suomi), Varsinais-Suomen (Satakunta), Pirkanmaan (Keski-

Suomi), Pohjois-Savon (Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala), Pohjanmaan Keski-Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa), Pohjois-Pohjanmaan (Kainuu) ja Lapin ELY-keskukset.

Samoin eräitä työvoimakoulutuksen hankintoja on alusta alkaen hoidettu alueellisesti tai valtakunnallisesti keskitetyllä tavalla eräillä koulutusaloilla. Maanrakennus- ja kuljetusalan koulutuksen hankinnat hoidetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen nojalla viidessä ELY-keskuksessa, jotka ovat Varsinais-Suomen, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset.

Vuoden 2014 alusta muodostettiin neljä niin sanottua rakennerahastoasioista vastaavaa ELY-keskusta, jotka ovat Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukset. Nämä neljä ELY-keskusta ovat hoitaneet Euroopan aluekehitysrahastosta maksettavat yritystuet 1 päivästä heinäkuuta 2014 alkaen. Hämeen ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten toimialueilla. Etelä-Savon ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten toimialueilla. Keski-Suomen ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan ELY-keskusten toimialueilla. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa välittävän toimielimen tehtävät asetuksen 1 §:ssä tarkoitetun toimialueensa lisäksi Kainuun ja Lapin ELY-keskusten toimialueilla.

Puhtaasti kansalliset yritystuet, joita ELY-keskukset myöntävät yritystukilakien (1068/2000), (1336/2006) ja (9/2014) nojalla, on 15 päivästä syyskuuta 2014 alkaen keskitetty neljään rakennerahastoasioista vastaavaan ELY-keskukseen. Rakennerahastojen välittävän toimielimen tehtäviä ja yritystoiminnan tuki- ja kehittämisspalveluja hoitaa yhteensä 141 henkilötyövuotta eri ELY-keskuksissa. Henkilötyövuosista 69 on ELY-keskusten toimintamenomomentilla

ELY-keskusten valtakunnallisesti kootut substanssitehtävät

ELY-keskuksissa hoidetaan noin 300 henkilötyövuoden verran tehtäviä, jotka on keskitetty valtakunnallisesti yhteen ELY-keskukseen. Suuri osa näistä tehtävistä on volyymiltaan vähäisiä etenkin niillä alueilla, joilta se on siirretty koottua tehtävää hoitavan toisen ELY-keskuksen tehtäväksi.

ELY-keskusten toiminnan käynnistymisen jälkeen yhteen ELY-keskukseen on koottu seuraavat tehtävät:

Työ- ja elinkeinotehtävissä

- Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus 87 henkilötyövuotta Etelä-Savon ELY-keskuksessa,
- Palkkaturvalain toimeenpanon tehtävät ja merimiesten palkkaturvalain tehtävät 31 henkilötyövuotta Uudenmaan ELY-keskuksessa,
- TE-toimistojen, ELY-keskusten, KEHA-keskuksen ja TE-hallinnon asiakaspalvelukeskuksen oikeudellinen tuki työttömyysturvalakiin, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (ml. työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnat) ja vuorotteluvapaalakiin liittyen, 3 henkilötyövuotta Uudenmaan ELY-keskuksessa.

## Ohjaus

ELY-keskusten ohjaus jakaantuu yleishallinnolliseen ohjaukseen, strategiseen suunnitteluun ja -tulosohjaukseen sekä toimialaohjaukseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 6 §:n mukaan ELY-keskusten sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. Yleishallinnollisella ohjauksella tarkoitetaan sitä, että ELY-keskukset kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle siinä merkityksessä, kuin ministeriöiden välisestä toimialajaosta säädetään valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja sen perusteella annetussa valtioneuvoston ohjesäännössä. Tämä koskee esimerkiksi viraston hallintoa ja sen järjestämistä koskevaa normiohjausta. Yleishallinnollinen ohjaus pitää sisällään myös sen, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ELY-keskusten strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen koordinoinnista sekä virastojen yhteisiä toimintoja koskevasta toimialaohjauksesta. KEHA-keskus on palvelukeskustyyppinen virasto lukuun ottamatta maksatustehtäviä. Se kuuluu ELY-keskusten virastoverkostoon ja on itsenäinen työnantajavirasto (oman henkilöstönsä työnantajavirasto). ELY-keskukset ja KEHA-keskus muodostavat kuitenkin yhden kirjanpitoyksikön. Valtion talousarvioissa niiden toimintamenot ovat samalla momentilla 32.01.02, jolta työ- ja elinkeinoministeriö jakaa toimintamenot kullekin ELY-keskukselle ja kehittämis- ja hallintokeskukselle.

ELY-keskusten toimialaohjauksesta säädetään lain 8 §:ssä. ELY-keskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii ELY-keskuksen yhteisiä toimintoja ja muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta. ELY-keskusten toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

### Toiminnan rahoitus ja maksullinen toiminta

ELY-keskusten kasvupalveluja vastaavien nykypalvelujen rahoitus muodostuu talousarviossa myönnettyistä määrärahoista, edelliseltä vuodelta siirtyneistä määrärahoista sekä maksullisen, yhteistoiminnan ja yhteisrahoitteen toiminnan tuotoista.

Kasvupalveluja vastaavien nykypalvelujen rahoitetaan x määrältä talousarviotililtä. Määrärahoista on käytössä arviomäärärahoja sekä 2- ja 3-vuotisia siirtomäärärahoja. Joidenkin määrärahojen osalta käytössä on myös valtuuttaminen. Talousarvion toteumalaskelmalla määrärahojen ja valtuuksien osalta raportoidaan vähintään kerran vuodessa määrärahojen ja valtuuksien käytöstä. ELY-keskusten vuoden 2015 talousarviomäärärahat olivat kirjanpitoyksikön kirjanpidossa yhteensä 1 641,5 milj. euroa. Kaikki määrärahat eivät näy kehittämis- ja hallintokeskuksen kirjanpitoyksikön kirjanpidossa, vaikka varsinainen toiminta on ELY-keskuksissa. L-vastuualueen osalta määrärahojen käyttötietoja näkyy myös Liikenneviraston kirjanpidossa ja Maaseutuviraston tehtävien osalta Maaseutuviraston kirjanpidossa, joihin tapahtumat siirretään. Palkkoja maksetaan n. 15 eri momentilta.

ELY-keskusten toimintamenot budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.01.02 ELY-keskusten toimintamenot (siirtomääräraha 2 v). Momentilta maksetaan

myös KEHA-keskuksen oman toiminnan menot. Momentille esitetään vuoden 2017 talousarviossa 172 661 000 euron nettomäärärahaa.

Maksullisen toiminnan tuloiksi on arvioitu 10 milj. euroa ja yhteisrahoitteisen toiminnan tuloiksi 7,5 milj. euroa. E-vastuualueella maksullisen toiminnan kertymä on vähäinen, vain noin 2 % vuonna 2015 kokonaiskertymästä. E-vastuualueen julkisoikeudellisten suoritteiden tuotot koostuivat pääosin kalastuslain ja -asetuksen mukaisista päätöksistä ja luvista sekä maataloustuen oikaisuvaatimus päätöksistä Yhteisrahoitteisen toiminnan tulot sisältävät pääosin ELY-keskuksen itse toteuttamien rakennerahastoihin liittyvien hankkeiden rahoitusosuudet.

Vuoden 2015 tilinpäätöksen mukaan maksullisesta toiminnasta suurin osa, 10,3 milj. euroa (98 %), muodostui valtion maksuperustelain mukaisista julkisoikeudellisista suoritteista. Tuotoista noin 170 000 euroa oli maksuperustelain mukaisia liiketaloudellisesti hinnoiteltuja suoritteita. Erityislakien perusteella määrättävistä maksuista tai hinnoiteltavista suoritteista saadut tuotot olivat vielä vähäisempiä (2 653 euroa).

Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamenomäärärahat vuosittain kullekin ELY-keskukselle yhtenä kokonaisuutena. Toimintamenomäärärahan jako ELY-keskuksille toteutetaan ohjaavien tahojen kesken yhteisesti sovittujen jakokriteerien pohjalta. ELY-keskukset laativat vuosittain toimintamenomäärärahan käyttösuunnitelman sekä henkilöstösuunnitelman vastuualueittain. Menettely tuo joustavuutta resurssien kohdentamiseen ja joustavampaa käyttöä yli vastuualueiden ja hallinnonalojen. Toimintamenojen käyttösuunnitelma ja henkilöstösuunnitelma perustuvat ELY-keskuksen strategiaan ja toiminnallisiin tulostavoitteisiin. Vastuualuekohtaiset suunnitelmat liitetään strategiaan tulossopimuksiin ja niiden vuosittaisiin tarkisteisiin ELY-keskuksista annetun asetuksen 18 §:n mukaisesti.

### 2.1.3 Työ- ja elinkeinotoimistot

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 13 §:n mukaan ELY-keskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimii työ- ja elinkeinotoimistoja (TE-toimisto). Pykälän mukaan ELY-keskus perustaa ja lakkauttaa TE-toimistot ja niiden johtajien virat sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Työ- ja elinkeinoministeriö toimeenpani kuitenkin vuoden 2013 alusta TE-toimistoverkon uudistuksen ja linjasi, että jokaisen ELY-keskuksen toimialueelle tuli perustaa yksi hallinnollisesti itsenäinen TE-toimisto ja lakkauttaa kaikki aikaisemmat TE-toimistot, joita tuolloin oli yli 70. Siten vuoden 2013 alusta lukien Suomessa on toiminut viisitoista TE-toimistoa, joiden toimialueet ovat identtiset niitä ohjaavien ELY-keskusten kanssa. Kullakin hallinnollisella toimistolla on useita toimipaikkoja. Lisäksi TE-toimistojen palveluja tarjotaan yhteispalvelulain mukaisissa yhteispalvelupisteissä ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain mukaisissa TYP-verkostoissa.

Viidellatoista TE-toimistolla on käytettävissään yhteensä 2 659 henkilötyövuoden voimavarat vuoden 2016 toteuman perusteella. Voimavaroista 2 320 henkilötyövuotta on toimintamenoilla momentilla 32.30.01 ja 339 henkilötyövuotta työllisyysmäärärahoilla.

## Tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 14 §:n mukaan TE-toimistojen tehtävänä on 1) edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista; 2) toimeenpanna julkinen työvoimapalvelu; 3) edistää maahanmuuttajien kotoutumista; 4) tarjota yrityspalveluihin liittyvää neuvontaa; 5) hoitaa muut sille säädetyt tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sille määräämät tehtävät.

## Organisaatio ja johtaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 13 §:n mukaan ELY-keskus perustaa ja lakkauttaa TE-toimistot ja niiden johtajien virat sekä määrää työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueet, nimet ja toimipaikat. Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriö on TE-toimistoverkoston ja TE-palvelu-uudistuksen yhteydessä linjannut siten, ettei ELY-keskuksilla ole enää harkintavaltaa uusien itsenäisten TE-toimistojen (virastojen) perustamiseksi, eikä toisaalta nykyisen toimistorakenteen muuttamiseksi.

TE-palvelu-uudistuksessa TE-toimistoissa otettiin käyttöön yhtenäinen johtamis- ja ohjausmalli, ja TE-toimistojen hallintopalvelujen tuottaminen siirrettiin ELY-keskusten tehtäväksi. Vuoden 2015 alusta KEHA-keskuksen perustamisen myötä kaikki TE-toimistojen talous-, henkilöstö- ja muut tukipalvelut sekä TE-toimistojen myöntämien tukien, avustusten ja korvausten maksatustehtävät on hoidettu kehittämis- ja hallintokeskuksessa.

## Ohjaus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan ELY-keskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa TE-toimistoja.

## Rahoitus

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot budjetoidaan työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.30.01 työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot. (siirtomääräraha 2 v). Momentille esitetään vuoden 2017 talousarviossa 173 131 000 euron nettomäärärahaa. Tuloja ei TE-toimistoilla käytännössä ole. Työ- ja elinkeinoministeriö osoittaa toimintamäärärahat vuosittain kullekin 15 TE-toimistolle.

### 2.1.4 ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiset kehittämis- ja hallintotehtävät

#### Kehittämis- ja hallintokeskuksen tukipalvelutyypiset tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä ja muita vastaavia palvelu- ja yleishallintotehtäviä sekä antaa yleishallinnollisia ohjeita ja ohjaa niiden soveltamista ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 30 §:ssä säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävistä. Pykälän mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen 1) kirjanpitoyksikkö- ja talousjärjestelmätehtävät; 2) henkilöstöhallinnon tehtävät; 3) tietohallinnon ohjaustehtävät, palvelut ja palveluhan-

kinnat; 4) yhteiset viestintäpalvelut ja viestintäpalveluhankinnat; 5) yhteiset valmiustehtävät; 6) yleishallinnon tehtävät sekä 7) yhteiset sisäiset koulutus- ja kehittämistehtävät sekä niiden hankinnat; sekä 8) tukien ja avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevat tehtävät, joista säädetään erikseen.

Valtioneuvoston asetuksen 31 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa lisäksi ELY-keskusten, TE-toimistojen, aluehallintovirastojen ja maistraattien tietohallintopalveluja. Tietohallintopalveluina kehittämis- ja hallintokeskus kehittää, tuottaa ja hankkii sähköisiä palveluja ja tietojärjestelmiä sekä hoitaa muita vastaavia sille säädettyjä ja määrättyjä tehtäviä. Nämä tietohallintopalvelut ovat toimialariippuvaisia tietohallintopalveluja erotuksena toimialariippumattomista perustietotekniikan palveluista, joita Valtori-palvelukeskus hoitaa valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) 5 §:n nojalla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n 3 momentissa säädetään kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamiehen toimivallasta ELY-keskusten sekä TE-toimistojen hallintoasioiden esittelyssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetulla valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin seuraavista hallintoasioista, jotka kehittämis- ja hallintokeskuksen virkamies esittelee ratkaistavaksi 1) toimintamenojen käyttösuunnitelman kullekin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle sekä työ- ja elinkeinotoimistolle; 2) virkanimitykset ja työsuhteeseen ottamista koskevat päätökset palvelussuhteeseen liittyvät päätökset sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tai työ- ja elinkeinotoimistolle, jonka virkaan henkilö nimitetään tai jonka työsuhteeseen henkilö otetaan; 3) muut kuin virkavapautta koskevat palvelussuhteeseen liittyvät päätökset sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tai työ- ja elinkeinotoimistolle, johon päätöksen kohteena oleva henkilö on palvelussuhteessa, työ ja elinkeinotoimiston johtajan osalta kuitenkin asianomaista työ- ja elinkeinotoimistoa ohjaavalle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle; 4) kanteluasioita koskevat vastaukset sille tai niille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille sekä työ- ja elinkeinotoimistoille, joita kantelu koskee, ellei niistä muualla lainsäädännössä toisin säädetä.

#### Kehittämis- ja hallintokeskuksen maksatustehtävät

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus antaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöjen tasapuolisen kohtelun, asiakkaiden tasapuolisen kohtelun ja tehtävien valtakunnallisesti yhdenmukaisen hoitamisen kannalta tarpeelliset ohjeet tehtäväkseen säädetyissä kehittämis- ja hallintoasioissa sekä avustusten maksamista, käytön valvontaa ja takaisinperintää koskevissa tehtävissä.

Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa lisäksi julkisen vallan käytön piiriin kuuluvia maksatustehtäviä. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskuksen suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämän valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa ELY-keskuksen lisäksi myös valtionavustuslain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus voi hoitaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen erityislainsäädännön nojalla myöntämien avustusten maksamista, niiden käytön valvontaa ja takaisinperintää sekä valtion korvauksia koskevia tehtäviä siten kuin niistä erikseen säädetään.

Erityislainsäädännön nojalla kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa seuraavat maksatustehtävät. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 8 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus maksaa TE-toimiston myöntämät tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset sekä seuraa valtion virastoille tai laitoksille osoitettujen määrärahojen käyttöä. Näihin tukiin ja avustuksiin kuuluvat palkkatuet, starttirahat, lisätuet ja yritysten kehittämispalvelua koskevat avustukset. Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa myös näiden avustusten takaisinperintää koskevat tehtävät.

Kehittämis- ja hallintokeskus maksaa erityislainsäädännön nojalla eräitä valtion korvauksia. Kehittämis- ja hallintokeskus maksaa valtion talousarvioin rajoissa korvauksia kunnille kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisista toimenpiteistä, kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaisen toiminnan järjestämisestä ja varustamoille merimiesten matkakustannuksista, jotka maksetaan valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista annetun lain (1068/2013) nojalla. Korvauspäätökset tehdään syntyneiden kustannusten perusteella erottamatta korvauksen myöntämisen ja maksamisprosesseja. Muita valtion korvausten maksamista koskevia tehtäviä kehittämis- ja hallintokeskuksella on maantielain (503/2005), ratelain (110/2007).

Kehittämis- ja hallintokeskuksen muut tehtävät

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus toimii siviilipalveluslain 7 §:n mukaisesti siviilipalveluslain (1446/2007) 7 §:n 2 momentin mukaisesti siviilipalveluskeskuksena. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 30 §:n 2 momentin mukaan siviilipalveluskeskus on kehittämis- ja hallintokeskuksen erillisyyksikkö.

#### 2.1.5 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 2 §:n mukaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tarjoavat TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntyä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä kyseisen lain mukaiset tuet ja korvaukset, esimerkiksi palkkatuki ja starttiraha.

Julusten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden tarpeisiin ja muutosten ennakkointiin. TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus tai ELY-keskus ja asiakas arvioivat yhdessä asiakkaan palvelutarpeen, jonka perusteella tarjotaan julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta ja edistävät henkilöasiakkaan sijoittumista avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistymistä tai kehittymistä. Julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjotaan asiakkaiden omatoimisesti käytettävänä palveluina ja henkilökohtaisena palveluna.

Palvelukanavia ovat Oma asiointi -verkkopalvelu, puhelinpalvelu sekä käyntiasiointi TE-toimistossa. Noin 53 prosenttia vuosina 2015–2016 TE-toimiston kanssa asioineista henkilöis-



tä käytti verkkopalvelua vähintään kerran asiointiin. Vuonna 2015 TE-toimistojen asiakastietojärjestelmään kirjautui noin 6,7 miljoonaa yhteydenottoa, joista noin 21 prosenttia tapahtui verkkopalvelun kautta. Puhelut ja videopuhelut ovat yhteydenottomäärissä hieman verkkopalvelua yleisempiä ja muut kirjalliset yhteydenotot (sähköposti, kirje ja tekstiviesti) hieman verkkoyhteydenottoja harvinaisempia. Toimistossa asiointien määrä on vähentynyt vuodesta 2015 etenkin ennalta sopimattomien tapaamisten osalta. Henkilökohtaisen tapaamisen osuus asiakkaan ja TE-toimiston välisistä yhteydenotoista oli noin 11 prosenttia vuonna 2015.

Vuonna 2010 kaikista koko maassa aloitetuista työnhakujaksoista 25 prosenttia aloitettiin verkkopalvelun kautta. Tammi-elokuussa 2016 vastaava osuus oli noin 80 prosenttia. Verkkopalveluiden osuus työnhaun aloituksissa on kasvanut edellä mainitulla aikavälillä vuosittain. Työnhaun muutoksista tai päättämistä ilmoitetaan verkossa harvemmin. Tammi-marraskuussa 2016 työnhaun muutoksista 35 prosenttia ilmoitettiin verkossa ja 42 prosenttia työnhaun päättämistä. Myös eri työvoimapalveluissa on eroja verkkopalvelun hyödyntämisessä. Esimerkiksi tammi-marraskuussa 2016 starttirahan maksatushakemuksista 98 prosenttia tehtiin verkossa, kun palkkatuen maksatushakemuksista 42 prosenttia tehtiin verkossa. Verkkopalvelun hyödyntämisessä on tyypillisesti myös alueellisia eroja. Esimerkiksi työnhaun aloituksissa eniten verkkopalvelua käytetään Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla (noin 85 prosenttia työnhakijoista) ja vähiten Kaakkois-Suomessa (noin 70 prosenttia työnhakijoista).

TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus voivat tuottaa tässä laissa tarkoitetut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalta. Valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokassa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitettujen määrärahojen (työllisyysmäärärahat) avulla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Ostopalveluina hankitaan asiantuntija-arvioita, valmennuksia, koulutuskokeiluja, työvoimakoulutusta ja yrityksen kehittämispalveluita.

Lain 1 luvun 6 §:n mukaan henkilöasiakkaalle tarjottavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat maksuttomia. Työnvälityksen maksukiellosta säädetään lain 12 luvun 5 §:ssä. Työnantajalle tarjottavat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat maksuttomia lukuun ottamatta yhteishankintakoulutusta. Yrityksille tarjottavat yritystoiminnan kehittämispalvelut ovat maksullisia.

TE-toimisto rekisteröi henkilöasiakkaan pyynnöstä työnhaun TE-toimiston asiakastietojärjestelmään, haastattelee asiakkaan, laatii työttömälle työnhakijalle tai muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalla työllistymissuunnitelman yhdessä asiakkaan kanssa ja tarjoaa työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja ja koulutusta sekä muita palvelutarpeen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman mukaisia palveluja.

Työnhakijan ensimmäinen haastattelu järjestetään työnhaun jatkuttua kaksi viikkoa ja myöhemmät haastattelut palvelutarpeen mukaisesti, kuitenkin aina työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolme kuukautta. Haastattelun yhteydessä laaditaan tai tarkistetaan työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma ja tarjotaan työnhakijalle työtä, koulutusta tai muita palvelutarpeen mukaisia palveluja.

Työnvälityspalveluna työ- ja elinkeinoviranomainen julkaisee ja välittää tietoja avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista työnantajan toimeksiannon mukaisesti. TE-toimisto etsii ja esittelee

työnantajalle tämän kanssa sovitulla tavalla työnhakijoita, jotka ovat sopivia avoimeen työpaikkaan. TE-toimisto etsii ja tarjoaa työnhakijalle sopivia työpaikkoja ja arvioi työpaikan sopivuuden työnhakijalle.

Tieto- ja neuvontapalveluna TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus välittävät tietoa ja antavat neuvontaa avoimista työpaikoista ja työnhausta; työvoiman saatavuudesta ja hankinnasta; koulutusmahdollisuuksista ja muista osaamisen kehittämismahdollisuuksista; työmarkkinoista, aloista ja ammateista; yritystoiminnan käynnistämisestä ja kehittämismahdollisuuksista; sekä muutosturvan toteuttamiseksi tarjolla olevista palveluista, tuista ja korvauksista.

Lisäksi TE-toimisto ja ELY-keskus voivat hankkia asiantuntija-arviointeja henkilöasiakkaan osaamisen, ammattitaidon, soveltuvuuden sekä työ-, yritystoiminta- ja koulutusvaihtoehtojen selvittämiseksi, ura-ohjausta henkilöasiakkaan tukemiseksi ammatinvalinnassa, ammatillisessa kehittämisessä, työelämään sijoittumisessa ja elinikäisessä oppimisessa, työ- ja elinkeinotoimisto voi tarjota henkilöasiakkaalle työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja työhönvalmennusta. TE-toimisto voi ohjata henkilöasiakkaan koulutus- tai työkokeiluun.

TE-toimisto tarjoaa myös työvoimakoulutusta. Työvoimakoulutukset toteutetaan kilpailuttamalla palveluntuottajia. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2012) 1 §:ssä säädetään julkisia työvoima- ja yrityspalveluja hankkivasta viranomaisesta. Pykälän mukaan ELY-keskus vastaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. TE-toimisto voi hankkia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ELY-keskuksen määräämissä rajoissa. ELY-keskukset ja TE-toimistot voivat myös yhdessä suorittaa hankintoja. Työvoimakoulutus voidaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 7 §:n mukaan toteuttaa myös yhdessä työnantajan, yrittäjäksi aikovan henkilön toimeksiantajan tai yrittäjyyssoikeudet luovuttavan yrityksen kanssa (ns. yhteishankintakoulutus).

TE-toimisto voi sopia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa työnhakijan omaehtoisesta työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta. Opiskelua tukemalla tuetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä turvataan ammattitaitoisen työvoiman saantia. Omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksistä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun mukaan TE-toimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin palkkatukea työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatuen myöntäminen lähtee aina työttömän työnhakijan tarpeista, vaikka tuki myönnetään työnantajalle. TE-toimisto voi osoittaa valtion virastolle tai laitokselle määrärahoja työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin.

Lain 8 luvun mukaan TE-toimisto voi myöntää yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluna starttirahaa yrittäjäksi ryhtyvän henkilöasiakkaan toimeentulon turvaamiseksi yritystoiminnan käynnistämisen- ja vakiinnuttamisvaiheessa. ELY-keskus ja TE-toimisto voivat tuottaa tai hankkia pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille) yritystoiminnan kehittämispalveluina koulutuspalveluja sekä asiantuntijapalveluja pk-yrityksen kehittämistarpeiden arvioimiseksi, kehittämissuunnitelman laatimiseksi, suunnitelman toteuttamisen tukemiseksi ja pk-yritysten verkostoitumisen tukemiseksi.

Lain 10 luvussa säädetään harkinnanvaraisista etuuksista, joita TE-toimisto myöntää. Työttömälle työnhakijalle, joka hakee työhön ja työttömälle henkilöasiakkaalle, joka hakeutuu työvoimakoulutukseen, valmennukseen tai kokeiluun taikka osallistuu ELY-keskuksen tai TE-toimiston hankkimaan asiantuntija-arviointiin, voidaan myöntää korvausta matka- ja yöpymiskustannuksista.

TE-toimisto voi myöntää työolosuhteiden järjestelytukea työnantajalle, jos työhön palkattavan tai työssä olevan henkilön vamma tai sairaus edellyttää työvälineiden hankkimista tai työpäivällä tehtäviä työnantajalle taloudellisesti merkittäviä muutoksia. Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan myöntää myös korvaamaan toisen työntekijän antamaa apua. Harkinnanvaraisten korvausten korvauserusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Lain 11 luvun perusteella työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. Tässä tarkoitetun työttömän työnhakijan kotikunta on velvollinen TE-toimiston osoituksesta järjestämään työttömälle työntekomahdollisuuden, ellei työnhakija työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuetta työtä. Kunnalla on tällöin oikeus saada palkkatukea velvoitteensa mukaisesti työllistämistään työntekijöistä. Kunnalle maksetaan myös lisätukea sen perusteella, kuinka suuren osuuden alueensa työvoimasta kunta on keskimäärin kuukauden aikana palkannut palkkatuella.

Lain 12 luvussa säädetään TE-toimiston ja ELY-keskusten tehtävistä julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanemiseksi ja siihen liittyvästä yhteistyöstä. Viranomaisten ja sidosryhmien yhteistyöstä työvoima- ja yrityspalvelu -neuvottelukunnassa (TY-neuvottelukunta) säädetään luvun 1 §:ssä, TE-toimiston palvelutarpeen kartoittaminen, avustamista ja resurssien varaamista koskevista muutosturvatehtävistä irtisanomistilanteessa luvun 3 §:ssä.

Kehittämisen- ja hallintokeskus maksaa TE-toimiston myöntämät edellä mainitut tuet ja korvaukset sekä seuraa valtion virastoille tai laitoksille osoitettujen määrärahojen käyttöä. Kehittämisen- ja hallintokeskus toimii valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionapuviranomaisena perittäessä takaisin tukea tai korvausta.

#### *Työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen*

Työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 4 §:n mukaan TE-toimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon siten kuin 11 luvun 4 §:ssä säädetään. TE-toimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon muun muassa 2 luvussa säädetyistä etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, 2 a luvussa säädetyistä työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä, työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavasta etuudesta, josta säädetään 10 luvussa sekä työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 24–25 §:ssä.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaskeskus voi muun muassa antaa työvoimapoliittisen lausunnon sellaisista etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, joihin ei liity työvoimapoliittista harkintaa, muuttaa työmarkkinatuesta annetun lausunnon koskemaan oike-

utta työttömyyspäivärahaan, siirtää TE-toimiston antaman työvoimapolitiittisen lausunnon toiselle etuutta maksavalle laitokselle tai korjata TE-toimiston lausunnossa olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen.

Vuorotteluvapaalain (1305/2002) mukaan vuorottelukorvauksen maksaa Kansaneläke-laitos tai työttömyyskassa. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon vuorottelukorvauksen edellytyksistä. Vuorotteluvapaalain 17 §:n mukaan sitova työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työssäoloedellytyksestä, vuorottelijan yläkäräajasta, vuorotteluvapaan kestosta, vuorottelusopimuksen ja sijaisen palkkaamista koskevan selvityksen toimittamisesta sekä sijaisen edellytysten täyttymisestä. Lisäksi sitova lausunto annetaan vuorottelijan yritystoiminnasta ja vuorottelukorvauksen takaisinperinnän edellytyksistä.

Työttömyysturvatehtävien siirtoa TE-toimistolta ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta työttömyysetuuden maksajille eli Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille valmistellaan erikseen. Samassa yhteydessä Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille siirrettäisiin myös vuorotteluvapaakorvaukseen liittyvät TE-toimiston tehtävät.

#### 2.1.6 Maahanmuutto ja kotoutumisen edistäminen

##### Maahanmuuton yleiskuva

Vuoden 2015 lopussa Suomessa asui vakinaisesti noin 210 100 ulkomaan kansalaista. Vuosina 2000–2015 ulkomaan kansalaisten maahanmuutto kaksinkertaistui. Noin puolet Suomen vieraskielisestä väestöstä asuu Uudellamaalla, ja vuonna 2030 Helsingin seudulla asuu kaupungin väestöennusteen mukaan noin jo noin 350 000 vieraskielistä. Yli puolet (56 %) Suomeen muuttavista henkilöistä saapuu Euroopasta, EU-kansalaisten osuus maahanmuuttajista on 39 prosenttia. Aasian maiden kansalaisten osuus maahanmuuttajista oli vuonna 2015 reilu neljännes (28 %) ja afrikkalaisten kymmenesosa (10 %).

EU:n ulkopuolisille kansalaisille myönnettiin vuonna 2016 noin 20 000 ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen. Lisäksi EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröintejä on noin 10 000 vuosittain. Suomeen saavutaan EU:n ulkopuolisista maista ennen kaikkea perhesyiden, opiskelun ja työn vuoksi. Kansainvälisen suojelun perusteella on tyypillisesti myönnetty noin kymmenesosa myönteisistä oleskeluluvista. Vuonna 2015 kasvaneen turvapaikanhaun myötä vuonna 2016 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien osuus nousi vajaan kolmannekseen (29 %) kaikista myönteisistä oleskelulupapäätöksistä (noin 8 000 oleskelulupaa).

##### Kotouttamisen viranomaistehtävät

##### ELY-keskuksen kotouttamiseen liittyvät tehtävät

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (386/2010) 7 §:n ELY-keskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotouttamiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan: 1) kotouttamisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta; 2) kuntien tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä; 3) työ- ja elinkeinotoimistojen ohjaus, neuvonta, tukeminen ja osaamisen kehittäminen kotouttamisessa ja työllistymisen edistämisessä; 4) työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuk-

sen suunnittelu, hankinta ja valvonta; 5) 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano; 6) ilman huoltajaa maassa asuville lapsille ja nuorille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopiminen ja niiden toiminnan valvonta; 7) hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen; 8) muut sille tässä laissa erikseen säädetyt tehtävät.

ELY-keskus tukee toimialueensa kuntien kotouttamisohjelmien laadintaa ja seuraa niiden toteuttamista. ELY-keskus toimittaa työ- ja elinkeinoministeriölle vuosittain tiedot alueensa kotouttamisohjelmista ja niiden toimeenpanosta.

Kukin ELY-keskus osoittaa pakolaisaseman ja kansainvälistä suojelua saavan henkilön sekä hänen perheenjäsenensä kuntaan, jonka kanssa ELY-keskus on tehnyt sopimuksen kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 60 §:n mukaan ELY-keskus pitää kuntaanosoitusrekisteriä, joka on lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamista varten pidettävä henkilörekisteri.

TE-toimiston kotouttamiseen liittyvät tehtävät

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 40 §:n mukaan TE-toimisto vastaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävästä ja tukevista työvoimapalveluista ja muista toimenpiteistä työnhakijana oleville maahanmuuttajille sekä muista sille tässä laissa osoitetuista tehtävistä.

Lain 8 §:n mukaan kunnan, TE-toimiston sekä muiden viranomaisten on annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Lain 10 §:n mukaan TE-toimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työtön työnhakija. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaista toimeentulotukea. Työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Alkukartoitus käynnistetään kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. TE-toimisto tai kunta, joka on järjestänyt alkukartoituksen, ohjaa maahanmuuttajan tarvittaessa saamaan muun viranomaisen tai palvelujen järjestäjän palveluita. Ohjaamisessa on tehtävä yhteistyötä palvelujen järjestäjän kanssa.

Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja 11 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua tai muita toimenpiteitä kotoutumisensa tueksi.

Kotoutumissuunnitelma on maahanmuuttajan yksilöllinen suunnitelma niistä toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhteiskunnassa ja työ-elämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan.

Suomen tai ruotsin kielen opiskelun lisäksi kotoutumissuunnitelmassa voidaan sopia maahanmuuttajan oman äidinkielen opetuksesta, yhteiskuntaan perehdyttävästä opetuksesta, luku- ja kirjoitustaidon sekä perusopetusta täydentävästä opetuksesta, kotoutumiskoulutuksesta ja muista kotoutumista yksilöllisesti edistävästä toimenpiteistä.

Lain 14 §:n mukaan TE-toimisto sopii kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan kanssa koulutuksesta, työhausta ja sen tavoitteista sekä työnhakua tukevista ja työllistymistä edistävästä toimenpiteistä ja palveluista. Kunnan tai TE-toimiston, joka laatii maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman, on lain 17 §:n mukaan selvitettävä maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet kirjallisesti ja maahanmuuttajan pyynnöstä suullisesti siten, että hän ne ymmärtää.

Kotoutumissuunnitelman laatineen kunnan tai TE-toimiston on aktiivisesti tarjottava maahanmuuttajalle tämän kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ja palveluja käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Lain 18 §:ssä kunta ja TE-toimisto velvoitetaan seuraamaan ja kotoutumissuunnitelman toteutumista. Työ- ja elinkeinotoimiston on tarkistettava kotoutumissuunnitelma julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla tai osapuolten sitä erikseen pyytäessä.

#### Kotoutumiskoulutus ja sen hankinta

Kotoutumiskoulutuksena järjestetään suomen tai ruotsin kielen opetusta ja tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetusta sekä muuta opetusta, joka edistää työelämään ja jatkokoulutukseen pääsyä. Siihen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista sekä ammatillista suunnittelua ja uraohjausta. Kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita sekä Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteita.

Kotoutumiskoulutuksen kokonaiskesto on enintään noin yksi vuosi ja se koostuu tyypillisesti 4–5 moduulista. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman sisältöä ja soveltamista on tarkennettu keväällä 2016 siten, että koulutuskokonaisuuden työelämälähtöisyyttä on lisätty kasvattamalla ammatillisesti suuntautuneita opetussisältöjä, työpaikalla tapahtuvaa oppimista ja yrittäjyyden tukea.

Kotoutumiskoulutusta toteutetaan pääosin osana julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työvoimakoulutusta. Elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) vastaavat työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen hankinnasta valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen puitteissa. Koulutusta voidaan hankkia ammatillisilta ja yleissivistäviltä oppilaitoksilta, korkeakouluilta ja yliopistoilta sekä muilta kelpoisilta koulutuspalvelujen tuottajilta. Koulutus hankitaan tarjouskilpailun perusteella niin yksittäisinä koulutusohjelminä kuin laajoina puitejärjestelyinä.

Kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena tukee maahanmuuttajien suuntautumista työmarkkinoille. Koulutusta voidaan kuitenkin järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, mikä tarjoaa monipuolisempia vaihtoehtoja opiskelulle ja vastaa maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymistarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa. Omaehtois-

ta opiskelua voidaan tukea työttömyys-etuudella kotoutumislaissa säädettyjen edellytysten täytyessä.

Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 33,9 euroa/opiskelijatyöpäivä vuonna 2015. Hankintahinnat määräytyvät tarjouskilpailuissa markkinoilla koulutushankintakohtaisesti. Vuonna 2016 ja tulevana vuosina kotoutumiskoulutuksen hankintahintaan sisältyy myös arvonlisäveron (24 %) osuus, jolloin koulutuksen laskennallinen opiskelijatyöpäivähinta nousee arviolta noin 42 euroon kuluvana vuonna. Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2015 yhteensä runsaat 1,57 milj. opiskelijatyöpäivää, josta aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta oli noin 10 %.

Kotoutumiskoulutuksessa on ajanjaksolla 2006–2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 ulkomaalaista työtöntä työnhakijaa, vuonna 2015 noin 12 500 henkilöä. Naisten osuus on koko ajanjakson ajan ollut n. 60 prosenttia kotoutumiskoulutukseen osallistujista. Ammatillisessa työvoimakoulutuksessa aloittaneiden miesten osuus (54 % vuonna 2015) on sen sijaan hieman naisia suurempi. Kaiken kaikkiaan ulkomaalaiset pääsevät ammatilliseen koulutukseen suomalaisia työttömiä työnhakijoita heikommin. Ammatillisessa työvoimakoulutuksessa pääsee aloittamaan noin viidennes ulkomaalaisista hakijoista, kun suomalaisista hakijoista ammatilliseen työvoimakoulutukseen pääsee hakijoista noin kolmasosa.

Kotoutumiskoulutuksen resursseja on viime vuosina kehitetty vastaamaan paremmin maahanmuuttajaväestön määrää ja koulutukseen pääsyn nopeuttamiseksi. Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2016 talousarviossa oli arviolta 80,48 milj. euroa.

Työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmästä (OPAL) saadun tiedon mukaan vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista 88,1 % katsoi koulutuksen onnistuneen erinomaisesti tai hyvin.

#### Työvoima- ja yrityspalveluiden hankinta

Vuonna 2015 työvoima- ja yrityspalveluita hankittiin arviolta noin 280 miljoonalla eurolla, mistä valmennusten ja koulutusten osuus oli reilut 269 miljoonaa euroa, yritys- ja kehittämisspalveluiden osuus 7–9 miljoonaa euroa, starttirahaselvitysten ja muiden toimenpiteiden osuus 3–5 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 alusta tutkintotavoitteisesta työvoimapolitiisesta koulutuksesta noin 90 miljoonaa siirtyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alalle. Eniten hankintoja euromääräisesti mitattuna tehtiin Uudenmaan ELY-keskuksessa (reilut 50 miljoonaa euroa) ja vähiten Kainuussa (noin puoli miljoonaa euroa). Palveluntuottajilta hankitaan muun muassa työnhakuvalmennuksia, FEC- ja rekrytointikoulutusta sekä yrittäjyysvalmennusta.

Suomessa toimi vuonna 2015 noin 1 300 työllistämistoimintaan keskittyntä yritystä, joista noin 82 prosenttia erikoistui työvoiman vuokraukseen ja noin 6 prosenttia työnvälitystoimintaan. Toimialan liikevaihto on kasvanut viimeisten kolmen vuoden aikana ja suurten yritysten osuus toimialan liikevaihdosta on kasvanut. Toimialan toimipaikoista noin 41 prosenttia sijaitsee Uudellamaalla. Kaikkiaan toimipaikkoja on noin 1 550 valtakunnallisesti. Pienimmän maakunnan alueella (Keski-Pohjanmaa) toimipaikkoja oli 14. Vuonna 2015 kahdentoista maakunnan alueella oli alle 50 työllistämistoimintaan erikoistuneen yrityksen toimipaikkaa.

Vuonna 2015 työvoimahallinto osti työvoima- ja yrityspalveluita yli viidellä miljoonalla eurolla 18 palveluntuottajalta. Näistä palveluntuottajista 14 oli julkisomisteisia. Yhteensä työvoima- ja yrityspalveluissa eri palveluntuottajia, joilta palveluita ostettiin, oli valtakunnallisesti reilut 500, joista noin 340 oli yrityksiä ja 130 julkisomisteisia organisaatioita. Keskimäärin yhdeltä toimijalta hankintoja tehtiin noin 530 000 eurolla. Kaikista työvoima- ja yrityspalveluiden ostoihin käytetyistä määrärahoista vuonna 2015 arviolta 59 prosenttia kohdistui julkisomisteisille palveluntuottajille, 39 prosenttia yrityksille ja 2 prosenttia kolmannen sektorin toimijoille. Palveluntuottajista, joilta hankintoja on tehty, puolestaan noin 65 prosenttia on yrityksiä ja 25 prosenttia julkisomisteisia. Julkisomisteisilta palveluntuottajilta ostetaan siis tyypillisesti suuremmalla rahamäärällä palveluita verrattuna yrityksiin. Kehittämispalveluita hankitaan lähes ainoastaan yrityksiltä, kun julkisomisteiset palveluntuottajat ovat keskittyneet koulutusten ja valmennusten tuottamiseen, mikä osin selittää julkisomisteisten suurta osuutta käytetystä rahamäärästä. Myös yksityisistä toimijoista lähes 60 prosenttia tuottaa koulutuksia.

Niistä palveluntuottajista, joiden liikevaihto oli tiedossa, keskimääräinen liikevaihto oli noin 2,1 miljoonaa euroa. Alan liikevaihto painottuu suurille yrityksille. Edellä mainittua liikevaihdon keskiarvoa suuremman liikevaihdon toimijoita oli noin 16 prosenttia, kun alle 200 000 euron liikevaihdolla toimineita yrityksiä oli noin 40 prosenttia. Työvoimahallinnon ostot muodostivat em. toimijoiden liikevaihdosta arviolta 13 prosenttia. Noin viidenneksen palveluntuottajista arvioidaan olevan sellaisia, joiden liikevaihdosta yli puolet muodostuu työvoimahallinnon ostoista. (täydentyy myöhemmin, kun raportti kasvupalvelujen tuottajista valmistuu).

Osa julkisomisteisista palveluntuottajista on todennäköisesti hankintalain (1397/2016) mukaisia sidosyksikköjä. Hankintayksikkö on julkinen toimija, joka on velvollinen noudattamaan hankinnoissaan hankintalakia. Mikä tahansa hankinnan tekijä on hankintalain tarkoittama hankintayksikkö, jos se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta joltakin julkiselta hankintayksiköltä. Hankintayksiköllä on kilpailuttamisvelvollisuus. Hankintalakia ei kuitenkaan sovelleta hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee omalta *sidosyksiköltään*. Palvelun voi ostaa suoraan kilpailuttamatta. Hankintalain määrittelyn mukaan *in house* eli *sidosyksiköllä* tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä toimijaa, yleisimmin osakeyhtiötä. Sidosyksikön pitää olla myös oman päätöksentekonsa kannalta itsenäinen. Sidosyksikön omistuksen on oltava kokonaan hankintayksiköllä eli yksityistä omistusta ei saa olla lainkaan. Lisäksi sidosyksikön on harjoitettava suurin osa liiketoiminnastaan hankintayksikölle. Vuodesta 2019 tuo osuus on 95 prosenttia liikevaihdosta.

### 2.1.7 Valtakunnallisia yrityspalveluiden tuottajia

Merkittäviä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisia yrityspalveluiden tuottajia ovat Tekes, Finnvera, Tesi ja Finpro.

#### Innovaatorahoituskeskus Tekes

Innovaatorahoituskeskus Tekes on yritysten, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten haastavien tutkimus- ja kehitysprojektien ja innovaatiotoiminnan rahoittaja. Tekesin tehtävänä on edistää asiantuntemuksellaan ja rahoituksellaan teknologian ja innovaatioiden kehittämistä sekä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tulosten laaja-alaista hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa, työelämässä ja muualla yhteiskunnassa sekä aikaisen vaiheen pääomasijoitusmarkkinan kehitty-



mistä. Tekesin toimintaa säätelee laki Innovaatiorahoituskeskus Tekesistä (963/2013) sekä valtioneuvoston asetus Innovaatiorahoituskeskus Tekesistä (1146/2008).

Tekes rahoittaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa (tki-toimintaa) avustuksilla ja lainoilla. Avustuksia myönnetään pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) sekä suuryritysten tutkimuksellisiin projekteihin sekä tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen elinkeinoelämää hyödyttäviin tutkimushankkeisiin. Lainoja myönnetään tuotteita ja menetelmiä kehittävään tki-toimintaan sekä pilotointiin. Tavoitteena on nopeuttaa elinkeinoelämän uudistumista ja uutta osaamista, kannustaa riskipitoiseen tki-toimintaan sekä vahvistaa yritysten kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Toiminnan pitkän tähtäimen tavoitteena on kansantalouden uudistuminen ja tuottavuuden kasvu.

Tki-rahoitusta myönnetään Euroopan komission yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014), valtioneuvoston tuki-toiminnan rahoitusta koskevan asetuksen (1444/2014) ja vähämerkityksellistä tukea koskevan ns. de minimistukiasetuksen (EY 1407/2013) mukaisesti. Tukitaso riippuu hankkeen tutkimuksellisuudesta, riskitasosta, tulosten hyödyntämisen aikajänteestä sekä yrityksen koosta ja rahoitustilanteesta.

Vuonna 2016 Tekesillä oli käytettävissä avustusvaltuuksia 271 milj. (sisältää myös pääministeri Sipilän hallituksen kärkihankerahoituksen), joista yrityksille kohdennettiin noin 174 milj. ja tutkimukseen 81 milj. euroa. Yrityksille oli myönnettävissä riskirahoituksena lainavaltuuksia 147 miljoonaa euroa.

Ohjelmien kautta tarjoamallaan asiantuntijapalveluilla Tekes auttaa asiakkaitaan verkottumaan sekä kotimaassa että kansainvälisesti sekä tuottaa tietoa liiketoiminnan kehittämisen tueksi.

Tekesin asiakkaina on vuosittain noin 3 000 yritystä ja 50 korkeakoulua ja tutkimuslaitosta. Projektirahoitukseen oli vuonna 2016 käytettävissä noin 450 miljoonaa euroa, jonka avulla toteutettiin arviolta noin 2 000 tutkimus- ja kehitysprojektiä.

## Finpro Oy

Finpro on valtion erityistehtävää hoitava osakeyhtiö, jonka toiminnan tavoitteena on luoda kansainvälistä kasvua. Finpron tehtävänä on edistää yritysten kansainvälistymistä, Suomeen suuntautuvaa ulkomaista matkailua ja Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja. Näiden tehtävien toteuttamiseksi Finpro Oy on organisoitunut kolmeen toimintoon, jotka ovat yritysten kansainvälistämistoiminto Export Finland (EF), matkailun edistämistoiminto Visit Finland (VF) sekä Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja pääomasijoituksia hankkiva Invest in Finland -toiminto (IIF).

Finpron palvelut tuotetaan kotimaan ja ulkomaan toimipisteiden muodostamassa maailmanlaajuisessa verkostossa keskeisenä osana Team Finland -yhteistyötä ja -verkostoa. Finpron 240 asiantuntijaa toimivat maailmalla 37 vientikeskuksessa 31 maassa ja 6 toimistossa Suomessa. Finpron neuvontapalvelujen piirissä oli vuonna 2015 noin 3 000 yritystä, joista pk-yritysten osuus oli 75 %. Team Finland -yritysvaltuuskuntamatkoja eri puolille maailmaa järjestettiin 24 kappaletta. Lisäksi yritysten hyödynnettäväksi toimitettiin runsaasti verkoston havainnoimia markkinamahdollisuuksia ja kasvatettiin uusia ulkomaisia matkustajavirtoja Suomeen.

Export Finland tuottaa yrityksille kansainvälistymisneuvontaa, tunnistaa ja jakaa tietoa kansainvälisistä liiketoimintamahdollisuuksista sekä verkottaa yrityksiä niin Suomessa kuin ulkomailla. Visit Finland vastaa matkailumaakuvan edistämisestä ja sitä tulevasta yritysten kanssa yhdessä toteutettavasta tuotemarkkinoinnista, tuotekehityksen koordinoinnista ja markkinatiedon hankinnasta. Invest in Finland tuottaa tietoa Suomesta investointikohteena sekä kehittää ja koordinoi kansallista ulkomaisten investointien hankintatyötä verkottuen alueellisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa sekä kerää ja ylläpitää tietoa ulkomaalaisomisteisista yrityksistä Suomessa.

Finpron toimintaa ohjaa laki Finpro -nimisestä osakeyhtiöstä (1446/2015). Finprolle myönnettävään valtion yleisavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) ja valtioneuvoston asetusta Finpro Oy:n ja Finpro ry:n toimintaan vuosina 2016–2020 (1531/2015).

Suomalaisten yritysten kasvun tukemiseksi Finpro operoi Team Finland -kasvuohjelmia, joille työ- ja elinkeinoministeriö on myöntänyt erillisrahoituksen. Ohjelmissa pyritään erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten viennin kasvuun ja kansainvälistymisen nopeuttamiseen. Saman alan yrityksiä ryhmäksi kokoamalla ja yhteisellä tarjoamalla saadaan suurempi vaikutavuus kohdemarkkinoilla.

#### Finnvera Oyj

Finnvera Oyj on valtion omistama erityisrahoitusyhtiö. Sen tarkoituksena on rahoituspalveluja tarjoamalla edistää ja kehittää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa sekä yritysten kansainvälistymistä ja vientitoimintaa. Yhtiön toiminta on suunnattu korjaamaan rahoituspalvelujen tarjonnassa esiintyviä puutteita. Finnvera-konserni tarjoaa asiakkailleen lainoja, takauksia ja pääomasijoituksia sekä vienninrahoituspalveluja. Pääomasijoitustoimintaa hoidetaan tytäryhtiöiden Veraventure Oy:n ja Aloitusrahoitus Vera Oy:n kautta. Lisäksi Suomen Vientiluotto Oy:n vienninrahoituspalvelut ovat osa Finnveran toimintaa. Näitä palveluja ovat vientiluottojen rahoittaminen ja korontasaus. Suomen Vientiluotto Oy antaa yrityksille ja luottolaitoksille OECD-ehdoisiin vienti- ja alusluottoihin liittyviä korontasaus- ja vientiluotto-tarjouksia.

Finnveran kotimaan toimintaa ohjaavat sitä koskeva erityislainsäädäntö ja valtion asettamat elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet. Finnveran tehtävästä ja tarkoituksesta säädetään niin sanotussa Finnveran toimintalaissa (443/1998) ”Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä”.

Finnveran myöntämät lainat ja takaukset parantavat ja monipuolistavat erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta. Finnveran asiakkaina on etenkin muutostilanteissa olevia yrityksiä, joilla on edellytykset menestyä. Yhtiö tarjoaa kokonaisrahoitusratkaisuja, jotka koostuvat Finnvera-konsernin omista tuotteista sekä muiden julkisten ja yksityisten rahoittajien palvelutarjonnasta.

Yhtiön tehtävänä on korjata rahoituspalvelujen tarjonnassa esiintyviä puutteita, minkä vuoksi pääsääntönä on riskinjako muiden rahoittajien kanssa. Lainoja ja takauksia myönnetään lähes aina ilman turvaavia vakuuksia, ja rahoitus perustuu riskien ja yrityksen menestymismahdollisuuksien arviointiin sekä rahoituksella saavutettavaan vaikuttavuuteen. Finnveran toiminnalle on asetettu itsekannattavuustavoite, jonka mukaan Finnveran tulee pitkällä aikavälillä kattaa omat toimintakustannuksensa sekä vastuullaan olevat luotto- ja takaustappiot liiketoiminnasta saamallaan tuloilla.

Finnvera toimii viime kädessä valtion vastuulla ja pystyy ottamaan yksityisiä rahoituslaitoksia enemmän luottoriskejä. Valtio korvaa Finnveralle noin puolet pk-rahoituksessa syntyneistä lopullisista luottotappioista. Tästä toiminnasta luottotappiokorvauksen jälkeen aiheutuva tappio katetaan taseessa olevasta kotimaan toiminnan rahastosta. Valtioneuvoston nykyisin voimassa olevan sitoumuksen mukaan valtio korvaa uusien luottojen osalta 75 prosenttia aloittaville ja kasvuyrityksille sekä 55 prosenttia muille yrityksille myönnetystä rahoituksesta syntyneistä luottotappioista.

#### Suomen Teollisuussijoitus Oy

Suomen Teollisuussijoitus Oy (Tesi) on valtion kokonaan omistama erityisrahoitusyhtiö. Sen toiminnan tarkoituksena on edistää erityisesti suomalaista pientä ja keskipuurta yritystoimintaa sekä erityisin perustein suomalaisen teollisuuden rakenteellista uudistumista. Tesi toimii yhdessä kotimaisten ja ulkomaisten sijoittajien kanssa lisäten riskinottoa sekä pääomasijoitusosaamisen, verkostojen ja rahoituksen tarjontaa. Sijoitukset on suunnattu erityisesti kansainvälistä kasvua ja vientiä tavoitteleviin yhtiöihin sekä niihin sijoitaviin rahastoihin. Yhtiön toimintaa sääntelee Laki Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtioneuvoston asetus Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtioneuvoston asetus Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtioneuvoston asetus (54/2014).

Tesi toimii pääasiallisesti ns. rahastojen rahastona. Yhtiön pääomasijoitustoiminta on tarkoitettu korjaamaan pääomasijoitustoimialan rahoituksen tarjonnassa esiintyviä puutteita. Tesi pyrkii toiminnallaan myös kehittämään Suomen pääomasijoitusmarkkinoita ja kanavoimaan yksityistä koti- ja ulkomaista pääomaa suomalaisiin pääomasijoitusrahastoihin (mm. Euroopan investointirahasto). Tesin sijoituksista kohdistuu euromääräisesti n.  $\frac{3}{4}$  pääomasijoitusrahastoihin ja uusia rahastosijoitussitoumuksia tehdään vuositasolla keskimäärin 4–6 kappaletta.

Lisäksi Tesi tekee suoria pääomasijoituksia pääosin määräaikaisten sijoitusohjelmien puitteissa ja se voi myös tehdä suoran sijoituksen erityisin teollisuuspoliittisin perustein merkittävässä hankkeissa. Yhtiö on tehnyt suoria sijoituksia suomalaisiin kasvuyrityksiin keskimäärin noin 6-12 kappaletta vuositasolla.

Tesi tekee kaikki rahoituspäätökset markkinaehtoisesti samoin ehdoin kuin muut kansasijoittajat (rahoitus ei siis sisällä valtiontukea). Kaikissa rahoituspäätöksissä yksityisen rahoituksen osuus on vähintään 50 %. Yhtiön toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä. Tesin hallinnoitavat varat ovat noin 1 mrd euroa ja henkilöstöä on 34. Yhtiön sijoitussalkussa oli 92 rahastosijoitusta, suoria sijoituksia 48 kpl ja sijoitussalkussa yhteensä noin 600 yhtiötä (12/2016).

#### Team Finland -yhteistyö

Suomalaisten yritysten viennin ja Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien ja matkailun edistämiseen osallistuvien julkisten toimijoiden yhteistyötä on lisätty jo useamman vuoden ajan Team Finland -verkoston avulla. Verkosto kokoaa yhteen laajan joukon yritysten kansainvälistymistä, Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja Suomen maakuvaa edistäviä valtionrahoitteisia toimijoita ja niiden tarjoamat palvelut. Verkostomaisen toimintatavan tarkoituksena on parantaa yrityksille tarjottavien julkisten palveluiden laatua, mutta samalla myös tehostaa viennin ja investointien edistämiseen kohdistettavien julkisten resurssien käyttöä.

Team Finland -verkostoon kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä näiden ohjauksessa olevat julkisrahoitteiset organisaatiot ja ulkomaiset toimipisteet (Finpro, Innovaatorahoituskeskus Tekes, Finnvera Oyj, ELY-keskukset, Finnfund, Finnpartnership, Suomen Teollisuussijoitus Oy, VTT Oy, Patentti- ja rekisterihallitus, Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutit, Suomalais-Venäläinen kauppakamari, Suomalais-Ruotsalainen kauppakamari).

Verkoston ytimessä ovat valtakunnalliset palveluntarjoajat Innovaatorahoituskeskus Tekes, Finpro ja Finnvera. Yhteistyön keskeinen tavoite on yhteisen Team Finland -ohjelmakokonaisuuden ja asiakkuuspalvelumallin rakentaminen sekä tukipalvelujen yhdistäminen. Maailmalla Team Finland -verkostoa edustaa noin 80 paikallista tiimiä, jotka kokoavat yhteen kullakin alueella toimivat Suomen viranomaiset, julkisrahoitteiset organisaatiot sekä muut keskeiset Suomi-toimijat.

Kuhunkin ELY-keskukseen on maakunnittain nimetty Team Finland -kasvu- ja kansainvälistymiskoordinaattori, jonka keskeisenä tehtävänä on maakunnallisen palvelukokonaisuuden rakentaminen ja hankinta yhteistyössä maakunnassa toimivien julkisten ja yksityisten Team Finland -osapuolten kanssa.

## **2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö**

### **2.2.1 Eurooppalaisten aluekehittämisjärjestelmien vertailua**

Seuraavat aluekehittämisjärjestelmiä koskevat eri maiden tarkastelut on otettu ”Vallan ja vastuun uusjako; Maakuntaudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään” - tutkimushankkeen raportista<sup>1</sup>.

#### **Alankomaat**

Alankomaiden hallinto on varsin voimakkaasti keskitettyä. Kunnilla (390 kpl) ja provinseilla (12 kpl) on periaatteellinen itsehallinto, mutta valtio säätelee ja ohjaa niiden päätöksentekoa eri tavoin. Kunnilla ja provinseilla on varsin tiukasti rajattu verotusoikeus, ja suuren osan niiden resursseista muodostavat valtion korvamerkityt määrärahat. Valtion rahoitusohjaus on aluekehittämiseen liittyen huomattavaa. Provinssit laativat hieman Suomen maakuntakaavoja vastaavia suunnitelmia, mutta varsinainen kaavahierarkia käytännössä puuttuu tai se on hyvin epämääräinen. Valtiollinen suunnittelu on ”pehmeää”, mutta se kuitenkin ohjaa provinssien suunnittelukäytäntöjä.

Perustuslaillisesti provinssien asema on siis vahva, mutta käytännössä niiden asema on rajattu vahvan valtion, ja vahvojen kuntien ja niiden liittojen suhteen. Provinseilla on kuitenkin aluekehittämisjärjestelmässä oleellinen rooli alueellisten kehitysvisioiden sekä rakenteellisten suunnitelmien laadinnassa sekä varsinaisia kehitystoimenpiteitä suorittavien kuntien ohjaamisessa. Provinssit valvovat kuntien budjetteja ja toimivat tärkeinä välittävinä toimijoina valtion ja edustamiensa alueiden välissä. Tästä huolimatta provinssit ovat siis heikkoja toimijoita, sillä

---

<sup>1</sup> Antikainen ym.: Vallan ja vastuun uusjako; Maakuntaudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017

ohjaus- ja valvontatehtävistään huolimatta niillä ei tosiasiaassa ole keinoja määrätä kuntia toimimaan haluamallaan tavalla.

Verkostomainen aluekehittäminen on tiheään asutussa Alankomaissa tärkeää. Kaikilla hallintotasolla on verkostomaisessa kehittämisessä roolinsa. Kunnat ja kuntayhtymät toimivat omilla alueillaan. Provinssien tehtävä on fasilitoida yhteistyötä kuntien välille ja avustaa kuntayhtymien muodostamisessa. Lisäksi provinssit siis laativat territoriaalisia aluesuunnitelmiaan ja käyttävät heikkoa valtaa kuntiin nähden. Valtio nostaa kehittämisverkosta tiettyjä oleellisia ja tärkeitä kohteita, joiden kehittymistä se turvaa rahoitusohjauksella. Valtio myös avustaa suuralueellisen yhteistyön syntymisessä niin kutsuttujen alueellisten lähettiläiden toimesta.

Alankomaissa provinseilla on verotusoikeus; suuri osa muista tuloista on tarkasti valtiovallan korvamerkitsemiä. Provinssien budjetit ovat kuntiin verrattuna vaatimattomia. Noin vajaat kolme neljännestä kaikista kuntien ja provinssien tuloista kanavoituu valtiolta. Valtion rahoitus suosii suuria kaupunkiseutuja. EU:n aluekehitysvarat kanavoidaan provinssien kautta.

#### Iso-Britannia (Englanti)

Englannissa valta on hyvin vahvasti keskitettyä, mutta alueiden välillä on tämän suhteen merkittäviä eroja. Suuret metropoliseudut ovat neuvotelleet valtion kanssa omanlaisensa hajautussopimukset, jotka turvaavat niille muihin alueisiin verrattuna paljon enemmän päätäntävaltaa.

Kunnat ja maakunnat eivät ole itsenäisiä aluekehitystoimijoita. Ne laativat omia aluesuunnitelmiaan, jotka valtio tarkastaa ja hyväksyy. Tärkein toimintaympäristö aluekehityksen kannalta ovat niin kutsutut Local enterprise partnerships -alueet, joissa aluehallinnot ovat osallisia yhdessä alueen yritysten edustajien kanssa. Nämä LEP-alueet ovat eräänlaisia alueellisten kasvufoorumien muotoja, jotka on muodostettu vuonna 2011 vastaamaan alueellisten elinkeinon ja taloudellisten edellytysten kehittämisestä. Yritykset ovat LEPeissä lailla määrättyinä vahvempi osapuoli. LEP-alueet saavat valtiolta resursseja käytettäväkseen ja lisäksi ne vastaavat osin EU:n rakennerahastovarojen jakamisesta. LEP-alueet on muodostettu vastaamaan toiminnallisia alueita, eivätkä niiden rajat täten vastaa hallinnollisia rajoja. Maakunnat kuuluvat monesti kahteen LEPalueeseen, mikä käytännössä rikkoo tiukan territoriaalisen rakenteen. Englannissa LEP-alueet tekevät lähinnä elinkeinopoliittisia suunnitelmia. Sekä maakunnat että kunnat laativat varsinaisia aluekehittämissuunnitelmia, joita LEP-toimijat konsultoivat ja jotka valtiovalta vahvistaa.

LEP-osapuolet (kunnat, elinkeinoelämän edustajat, maakunnat soveltuvin osin) suunnittelevat alueellista talouskehitystä sekä elinkeinon kehittämistä, työvoimakysymyksiä. Yhteistyö kuitenkin jatkuu virallisten LEP-asioiden ulkopuolelle. LEP-alueiden osalliset yritykset esimerkiksi sitoutuvat rahoittamaan aluehallintojen suunnittelemaa infrastruktuuri- ja kaupunki-kehityshankkeita vastineeksi omien intressiensä huomioimisesta näissä suunnitelmissa. Näin ollen LEP-yhteistyöt vaikuttavat oikeastaan kaikilla aluekehityksen saroilla. Valtioon nähden LEP-yhteistyöt ovat kuitenkin heikkoja toimijoita, sillä ne ovat varsin riippuvaisia valtion rahoituksesta, vaikka yksityinen rahoitus on myös niiden toiminnan lähtökohtia.

Kunnilla ja maakunnilla on veronkanto-oikeus. Samaan tapaan kuin Alankomaissa, suuri osa näiden toimijoiden rahoituksesta tulee valtiolta. LEP-alueet jakavat EU-rahaa. Metropolialueilla on Englannin aluekehittämissuunnitelmissa erityisasema. Ne koordinoivat ja toimeenpanevat maankäytön ja liikenteen suunnittelua. Metropolialueilla on omia erityisiä veroihin ja

maksuihin perustuvia varainkeruumuotoja. Lontoo muodostaa metropolialueiden joukossa oman erityistapauksensa. Lisäksi Lontoon metropolialueella on muista metropolialueista erillinen hallintomallinsa, joka perustuu eräänlaiseen laajaan alueelliseen privileegioon (devolusion deals). Toiset metropolialueet ovat kompetensseiltaan ja valtuuksiltaan hyvin vaihtelevia, mutta kuitenkin muuta maata itsenäisempiä toimijoita.

## Saksa

Saksan aluehallintojärjestelmä ei ole täysin yhtenäinen, mutta lähes samat peruskomponentit löytyvät kaikista osavaltioista. Kolmella niin kutsutulla kaupunkiosavaltiolla ei ole lainkaan erillisiä aluehallintoja. Muiden osavaltioiden kaksipuolaisen aluehallinnon muodostavat kunnat ja maakunnat. Samaan tapaan kuin Englannissa on Saksankin kaupunkialueilla kuitenkin käytössä yksipuolainen aluehallinto. Osavaltiot ja liittovaltio laativat laajoja aluekehittämissuunnitelmia, joihin liittyy rahoituskomponentteja. Mitä tulee aluekehittämissuunnitelmiin, -suunnitelmiin tai -ohjelmiin, osavaltiot ovat Saksan järjestelmän tärkeimpiä toimijoita. Esimerkiksi metropolialueilla laadittavat rakennesuunnitelmat ovat alisteisia osavaltiotason suunnitelmille. Osassa liittovaltioita on Suomen nykyisiä aluehallintovirastoja vastaavia aluekehitystoimijoita, jotka jakavat myös taloudellisia resursseja. Saksassa maakunnallinen suunnittelu on heikkoa. Alueellinen itsehallinto on käytännössä hyvin kapea.

Alue- ja paikallishallinnoilla on periaatteellinen itsemääräämisoikeus, ja etenkin kunnat ovat oman alueensa kehittämisen suhteen varsin itsenäisiä. Kunnilla ja maakunnilla on kuitenkin eräänlainen kaksoisrooli. Paikallishallintojen asemaa ei ole turvattu perustuslaissa. Samalla, kun ne ovat nimellisesti itsehallintoja, toimivat ne osavaltioiden toimeenpanevina aluehallintoina. Muutamissa osavaltioissa on yhä erillisiä heikkoja osavaltion aluehallintoja, mutta yleisesti kunnat ja maakunnat ovat velvoitettuja toteuttamaan osavaltioiden päätöksiä. Monesti paikallishallinnot muodostavat erilaisia yhteishallintoalueita toteuttaakseen niille määrättyjä tehtäviä, kuten liikenteen ja maankäytön suunnittelua.

Aluekehittämisen suunnittelusta vastaavat yleensä osavaltiot. Paikallishallinnot ja erilaiset kuntayhtymät laativat omia visioitaan ja rakenteellisia suunnitelmiaan, mutta nämä ovat alisteisia osavaltioiden suunnittelulle. Jotkin osavaltiot antavat tilaa kuntayhtymien omalle suunnittelulle, mutta tällaiset järjestelyt ovat hyvin vaihtelevia. Aluekehittämisen suuremmat linjat laaditaan osavaltioiden ja liittovaltion keskinäisissä neuvotteluissa. Etenkin suuremmilla kaupunkiseuduilla paikallishallinnot muodostavat voimakkaita yhteenliittymiä. Osa näistä yhteenliittymistä on osavaltioiden toimesta asetettu virallisiksi metropolihallinnoiksi, ja niiden tehtäväsäällöt ovat keskenään hyvin vaihtelevia. Monesti paikallishallintojen suunnitteluliitot vastaavat esimerkiksi maankäytöstä, kun taas liikenteen suunnittelusta vastaavat yleensä erilliset liikenneyhdistykset.

## Tanska

Tanskan kolmiportaisessa hallintojärjestelmässä vastuu aluekehityksestä on annettu aluehallinnoille (5 kpl). Aluehallinnot ovat kuitenkin hyvin heikkoja ja vastaavat lähinnä aluekehittämisen organisoinnista. Aikaisemmat kuusitoista maakuntaa yhdistettiin vuoden 2007 alueuudistuksessa viideksi alueeksi, joiden pääasiallinen tehtävä on terveydenhuolto. Tanskan kunnat ovat hyvin voimakkaita, ja niillä on vahva aluekehittämiskompetenssi alueiden periaatteellisesta kehittämisvastuusta huolimatta.

Tanskan alueet laativat pitkän aikavälin aluekehittämissisioita, mutta eivät itse käytännössä lainkaan toimeenpane suunnitelmiaan. Niiden pääasiallinen tehtävä aluekehittämiseen liittyen onkin niin kutsuttujen alueellisten kasvuforumien organisointi. Kasvuforumissa alueen kunnat, yritykset, tutkimuslaitokset sekä muut oleelliset sidosryhmät laativat aluehallintojen kehitysvisioiden pohjalta strategisia ja toimeenpanevia suunnitelmia. Valtio tekee kasvuforumien kanssa rahoitussopimuksia, eli valtion rooli kehittämisessä on myös tärkeä. Alueiden välistä koordinoitua edistetään valtiollisissa kattoforumissa. Voimakkaat kunnat toimeenpanevat alueellisten kasvuforumien suunnitelmia oman aluekehittämisensä ohella. Aluehallinnoilla on periaatteessa vastuuta kuntien oman aluekehittämisen koordinoitua liittyen, mutta käytännössä tämän vaikutus on vähäistä. Heikoilla aluehallinnoilla ei omista vaaleistaan huolimatta ole omaa verotusoikeutta, eikä myöskään yleistä toimialaa.

Vuoden 2007 alueuudistuksessa Kööpenhaminan erityisjärjestely poistettiin. Kasvuforumi ja pääkaupunkiseudun aluehallinto toimittavat teoriassa metropolialueen virkaa, mutta niiden rooli ei ole merkittävä. Valtio ohjaa pääkaupungin rakenteellista kehitystä esimerkiksi niin kutsutun Fingerplan-järjestelmän kautta.

Tanskassa aikaisempien maakuntien pohjalta muodostetut alueet (region) ovat rahoitusperustaltaan täysin valtion rahoituksen varassa. Ne käyttävät suuren osan varoistaan terveydenhuoltoon, minkä tehtävän hoitamiseen ne saavat rahoitusta myös kunnista. Kunnilla on verotusoikeus, verokannan tason asettaa valtio. Kunnat ovat rahoituksen käytön suhteen kuitenkin huomattavan itsenäisiä. Tanskassa alueelliset kasvuforumit jakavat EU:n rakennerahastovaroja.

## Ruotsi

Ruotsin aluehallinto on perinteisesti ollut varsin ”tiimalasimainen”. Vahvat peruskunnat ovat vastanneet suuresta osasta peruspalveluja, kun taas maakuntien tehtävänä on ollut lähinnä terveydenhuolto. Molemmilla hallintotasoilla on kuitenkin pitkään ollut vahvako itsehallinto. Tätä kuvaa esimerkiksi se, että valtiolla ei ole varsinaista oikeutta paikallishallintojen muuhun kuin laillisuutta koskevaan auditointiin.

Vuoteen 1997 asti aluekehittämisestä vastasivat valtion aluehallintoyksiköt, lääninhallitukset. Lääninhallitukset toimivat yhä alueellisina lupaviranomaisina, ja niillä on myös joitakin muita löyhästi aluekehittämiseen liittyviä tehtäviä. Vuonna 1997 pienikokoisia, mutta väestöltään suuria, eteläisiä maakuntia yhdisteltiin pilottialueiksi (Skåne ja Länsi-Göteborg), joille siirrettiin täysi vastuu aluekehittämisestä. Samaan aikaan suoritettiin Kalmarin maakunnassa kuntaliittoperustainen aluekehittämiskokeilu. Alkuun hallitukset suosivatkin kuntaliitto-mallia, ja se otettiin käyttöön useassa maakunnassa. Sittemmin mielipide aluekehittämiskokeiluista on muuttunut, ja on päädytty tukemaan aluekunta-mallia. Pilottialueiden kokeilut säädettiin pysyviksi, ja yhä useampi maakunta on saanut valtiolta aluekehittämisvaltuudet, jolloin niitä on siis alettu kutsua aluekunniksi (region). Kehitys on ollut siis varsin aluelähtöistä, eikä maakuntia ole valtion toimesta määrätty siirtymään aluekuntamalliin. Osin tästä syystä muutos on ollut hidasta, ja jotkin maakunnat ovat pidäytyneet kuntayhtymämallissa, ja muutamassa heikommin pärjänneessä maakunnassa lääninhallitus on ollut tärkeä aluekehitystoimija.

Kunnat laativat omille alueilleen lähinnä elinkeinopoliittiset suunnitelmat. Maakunnat vastaavat laajemmasta aluesuunnittelusta ja laativat maakuntakaavan. Siirtyminen aluekuntamalliin tuo aluekehitysjärjestelmään toivottua selkeyttä, mutta Ruotsin järjestelmä on siitä huolimatta

yhä varsin hajanainen. Tämä johtuu useista erilaisista valtion aluetoimijoista ja niiden päällekkäisistä tehtävistä aluekuntien kanssa. Aluekuntien aluekehittämismääräyksen käyttämisessä pitkälti lukuisten valtion toimijoiden sekä kuntien kehitystoimien yhdistelyä ja koordinoitua.

Ruotsissa valmisteltiin uudistusta, jossa oltiin yhdistelemässä maakunnista ja aluekunnista niin kutsuttuja suuralueita. Suuralueita olisi ollut yhteensä kuusi, joista ensimmäiset kolme olisivat aloittaneet toimintansa jo vuonna 2019. Loput kolme suuraluetta muodostettaisiin vuonna 2023. Suunnitelmat suuralueisiin siirtymisestä kuitenkin keskeytettiin vuoden 2016 lopulla.

Ruotsin paikallishallinnot (kunnat, maakunnat, aluekunnat) keräävät noin kolme neljäsosaa rahoituksestaan veroina. Loppuosa koostuu korvamerkityistä valtio-osuuksista koskien erityisesti terveydenhuoltoa. Vaikka maakunnilla ja aluekunnilla on muutoin merkittävää aluekehittämismääräystä, EU:n rakennerahastot voidaan Ruotsissa alueille lääninhallitusten kautta.

#### *Yhteenveto kansainvälisestä vertailusta*

Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan vetää yhteen muutamia yleisiä, aluekehittämissuunnitelmaa koskevia havaintoja. Seuraaviin taulukoihin on koottu yhteenveto siitä, miten alueellinen itsehallinto toteutuu maakuntatasolla (taulukko x).

Taulukko x. Alueellisen itsehallinnon toteutuminen maakuntatasolla

	Tanska	Englanti (LEP-alueet)	Ruotsi	Alankomaat	Suomen maakuntien liitot
Vaalit	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Verotusoikeus	Ei	Ei	Kyllä	Rajoitettu	Ei
Rahoitusperiaate	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu	Ei toteudu
Yleinen toimiala	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei
Valvonnan kohde	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Laillisuus	Muukin kuin laillisuus	Muukin kuin laillisuus
Erityisjärjestelyt	Metropoliase- ma poistettu	Kaikilla metropoleilla omansa	Ei	Metropolivaltuustot poistettu	

#### 2.2.2 Työhallinnon järjestämisen eurooppalaista vertailua

Seuraavat työvoimahallinnon järjestämistä koskevat maavertailut on koottu Olli Oosin tutkimuksesta: ”Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 42/2014)”. Vertailumaiksi on valittu samat maat, joita tarkastellaan aluekehittämisen osalta.



## Alankomaat

Alankomaissa julkisia työvoimapalveluita tarjoaa Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) eli työttömien vakuutuskassa. UWV toimii sosiaali- ja työministeriön alla ja se vastaa työttömyysturvan jakamisesta, työnvälityspalveluista, työttömyystilastojen keräämisestä ja työvoimapolitiikan toteuttamisesta. Käytännön tasolla palvelutarjonta on keskitetty 30 alueelliseen sijaintiin.

Alankomaissa on ollut käytössä toimintamalli, jossa työvoimapalvelut hankittiin pääsääntöisesti yksityisiltä toimijoilta. Toimintamallin alkuvaiheessa kunnille ja UWV:lle asetettiin budjetti, jota ne saattoivat käyttää ainoastaan palveluiden ostamiseen. Mahdollinen ylijäävä raha tuli palauttaa valtiolle. Vapaa hinnan asettelu johti hintakilpailuun, mikä osaltaan vähensi laadun painoarvoa palveluissa. Käytössä ollut maksurakenne johti myös siihen, että palveluntarjoajat keskittyivät helposti työllistettäviin työttömiin saadakseen korvauksen palvelun tuottamisesta. Myös tarjouskilpailujen kustannukset ja palvelun tuottajien valvonta olivat järjestelmän kannalta haasteelliset. Vuonna 2012 säästöohjelman yhteydessä työttömien ostopalvelut poistuivat lähes kokonaan. Nykyisin ostopalvelut keskittyvät lähinnä niihin asiakkaisiin, joiden arvioidaan epätodennäköisimmin työllistyvän avoimille työmarkkinoille.

Maassa on panostettu voimakkaasti työnhakija-asiakkaiden sähköiseen palveluun 2010-luvulla. Pääperiaatteena on tarjota palvelut sähköisenä aina, kun se on mahdollista. Henkilökohtaista palvelukanavaa käytetään vain kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen tai kun se on välttämätöntä. Asiakaskäyttäytymistä seurataan verkkopalveluista kertyvän datan avulla, mitä hyödynnetään muun muassa palveluiden kehittämisessä ja työnhakijoiden aktiivisuuden seurannassa. Palvelussa työnantajat voivat hakea työntekijöiden ansioluetteloita, työnhakijoille voidaan ehdottaa työpaikkoja ja työnhakua tuetaan erilaisilla videoilla ja vuorovaikutteisilla ohjelmilla. Tavoitteena on, että kaikista asiakkaan ja työvoimahallinnon interaktioista 90 prosenttia tapahtuu verkossa.

## Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa julkisen työnvälityksen valtakunnallinen toimija on työ- ja eläkeasioiden toimisto Department for Work and Pension (DWP), jonka alla toimii paikallisten toimistojen verkosto. Verkoston budjetista puolet kohdistuu tukien rahoittamiseen ja puolet aktiivitoimiin. Rahoituksen verkosto saa DWP:n kautta verovaroista. Arviolta 60 prosenttia kaikista työvoimapalveluista tarjotaan julkiselta sektorilta ja noin 40 prosenttia yksityisen ja kolmannen sektorin toimesta.

Isossa-Britanniassa käytössä olevan Work Programmen palveluntarjoajat DWP valitsee kilpailutuksen perusteella. Palveluun ohjataan asiakkaita, joiden työttömyys on kestänyt 6–12 kuukautta. Palveluntarjoajalle maksetaan palvelun alkaessa alkumaksu ja työllistymistulokseen liittyvä maksu, mikäli henkilö on pysynyt työssä palvelun jälkeen tietyn aikavälin. Työssäoloon liittyviä maksuja voidaan maksaa useita kertoja työssäolon pitkittyessä. Palveluntarjoajilla on vapaus päättää palveluiden sisällöstä. Jokaisella työssäkäyntialueella on vähintään kaksi palveluntarjoajaa ja jokaisella työssäkäyntialueella siirretään vuosittain 5 prosenttia markkinaosuudesta parhaiten menestyneelle toimijalle. Kaikkien palveluntuottajien tulee täyttää vähimmäislaatuvaatimukset.

Yksityisen palveluntuotannon vahvuuksina on nähty mm. kyky tuottaa pitkäaikaistyöttömille hyviä ja tuloksekkaita palveluita, ulkoistamisen ongelmien vähäisyys tiukan kontrollin ja ammattimaisen sopimusvalvonnan johdosta sekä tulorientoituneisuuden lisääntyminen työvoimapalveluissa. Ohjelman heikkouksina on nähty mm. järjestelmän kehittämisen hitaus, maksujärjestelmien väärinkäytökset, sopimuksiin liittyvät suuret hallinnolliset kulut palveluntarjoajilla ja valtion hallinnossa sekä erikoistuneiden ja pienten toimijoiden taloudelliset haasteet, kun niille ei ole ohjattu riittävästi asiakkaita. Lisäksi OECD:n arvioinnissa (2014) on suositeltu rahoitustasojen nostamista vaikeimmin työllistyvien asiakkaiden palveluiden varmistamiseksi, markkinajärjestelmän kehittämistä kilpailun lisäämiseksi, kannustimien lisäämistä paremman profiloinnin kehittämiseksi sekä suorituskyvyn mittaamisen kehittämistä.

## Saksa

(lähde: Euroopan komission raportti: ”Benchlearning Initiative External Assessment Germany 2016”)

Julkisista työvoimapalveluista kansallisella tasolla Saksassa vastaa Bundesagentur für Arbeit (BA), joka on toiminnaltaan itsenäinen ja asettuu työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön alaisuuteen. BA:n keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa työnvälityspalveluiden tarjoaminen, vaikeasti työllistyvien henkilöiden tukeminen sekä työttömyysetuuksien ja sosiaaliturvan jakaminen. BA:n alla toimii 10 alueellista johtokuntaa, joiden alla toimii noin 160 alueellista työvoimatoimistoa, joilla on yhteensä noin 600 sivukonttoria. Saksassa on 16 osavaltiota ja kukin johtokunta vastaa 1–3 osavaltion alueesta.

Saksassa työvoimaviranomainen vastaa työttömyysetuuksien maksamisesta. Saksassa työttömyysetuuksia maksetaan vakuutukseen (UB1) ja verotukseen (UB2) perustuvina etuisuuksina. UB2-asiakkaiden tulee rekisteröityä johonkin työkeskukseen (jobcenter), joita oli keväällä 2016 Saksassa 408. Edellä mainituista keskuksista 105 oli yksin kuntien vastuulla ja 303 kohdalla vastuu on jaettu kunnan tai maakunnan ja paikallisen työvoimatoimiston kesken. Työkeskukset vastaavat myös asiakkaidensa työvoimapalveluista alueellaan.

Työkeskusten toimialue noudattaa pääsääntöisesti maakunnan tai kunnan aluetta. Alueellisen työvoimatoimiston toimialueeseen voi kuulua puolestaan useita maakuntia tai kuntia. BA vastaa strategisista linjoista ja johtokuntien valvonnasta, johtokunnat alueellisen työmarkkinapolitiikan toimeenpanosta sekä yhteydenpidosta osa-valtion hallitukseen työllisyyteen liittyvissä poliittisissa kysymyksissä. Alueellinen työvoimatoimisto vastaa paikallisesta tehtävien ja palveluiden toimeenpanosta. Alueellinen työvoimatoimisto voi olla mukana useassa yhteistyössä maakunnan tai kunnan kanssa ylläpidetyssä työkeskuksessa. Edellä mainitussa yhteistyössä toteutetuissa keskuksissa osapuolet ovat yhdenvertaisesti edustettuina keskuksen hallinnossa.

## Tanska

Tanskassa pääasiallinen vastuu työvoimapalveluista on kunnilla, joita hallinnoivat vaaleilla valitut poliitikot. Ennen vuotta 2007 työttömyysvakuutukseen oikeutettujen asiakkaiden työvoimapalveluista vastasi kansallisen tason toimija ja vakuutuksen ulkopuolisista henkilöistä kunnat. Nykyisin kaikki kansalaisten ja yritysten työvoimapalvelut toteutetaan kuntatasolla. Kansallisella tasolla hallitus asettaa työvoimapolitiittisia tavoitteita, minkä lisäksi kunnat voivat itsenäisesti asettaa omia pienempiä tavoitteita.

Työvoimapolitiikan kansallisen tason toimijat Tanskassa ovat työministeriö ja ministeriön tehtävien toteuttamisesta vastaava työmarkkinaviranomainen Arbejdsmarkedsstyrelsen (AMS). Tanskassa on neljä työmarkkina-alueetta, jotka vastaavat paikallisten työvoimatoimistojen valvonnasta. Toimistoja on noin 90. Toimistoilla on käytössä verkkopohjainen työkalu, jolla ne voivat vertailla suoriutumistaan muihin samankaltaisessa toimintaympäristössä toimiviin toimistoihin. Hajautetulla hallintojärjestelmällä on tavoiteltu yhteistyötä työvoimapolitiittisten toimintojen ja kunnan muiden vastuutehtävien välillä sekä työvoimahallinnon läheisempää yhteistyötä paikallisten yritysten ja koulutuksenjärjestäjien kanssa.

Asiakkaiden näkökulmasta työvoimapolitiikan siirto yksin kunnille on yksinkertaistanut vastuunjakoja. Kasvavan työttömyyden myötä kunnilla on kuitenkin ollut taloudellisia haasteita palveluiden tuottamisessa ja rajallisia resursseja on usein kohdistettu koulutukseen ja terveydenhuoltoon työvoimapolitiikan sijasta. Haasteellisena on myös nähty paikallisten toimistojen suuri määrä ja pieni koko sekä kansallisen poliittisen suunnitellun etäännyttämisen käytännön työvoimapolitiikasta.

## Ruotsi

Ennen vuotta 2008 Ruotsissa työvoimahallinto oli kansallisen työmarkkinahallituksen ja tämän ohjaamien läänien työvoimahallitusten sekä paikallisten työvoimatoimistojen vastuulla. Nykyisin työvoimapolitiikasta kansallisella tasolla vastaa Ruotsin julkinen työvoimapolitiikanviranomainen Arbetsförmedlingen (AF). AF:n tärkeimmät tehtävät ovat työnhakijoiden ja työnantajien välittäminen yhteen, työvoimapolitiikan operaatioista vastaaminen sekä vastaaminen työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluvien asiakkaiden työttömyysetuuksista. Työnvälityksen lisäksi päätavoitteena on keskittyä vaikeimmin työllistyviin työnhakijaryhmiin sekä vaikuttaa pitkän aikavälin kokonaistyöllisyyden kasvuun (Euroopan komission raportti: ”Benchmarking Initiative External Assessment Sweden 2016”). Paikallisia työvoimatoimistoja on noin 320. Nämä on jaettu 11 markkina-alueelle, joista 10 on alueellisia ja yksi kansallinen. Hallitus asettaa AF:lle toiminnalliset tavoitteet vuoden lopussa annettavalla määräraha- ja budjettilinjalla. AF asettaa tämän jälkeen sisäiset tavoitteet jokaiselle organisaatiotasolle.

### 2.2.3 Yrityspalvelujen kansainvälistä vertailua

Viimeaikaiset selvitykset ovat keskittyneet lähinnä tiettyjen yritysryhmien palvelujen kehittämiseen Suomen kannalta kiinnostavissa verrokkimaissa. Kokonaisvaltaisia kaikkia julkisia yrityspalveluja koskevia selvityksiä, joissa olisi kuvattu myös eri hallinnontasojen (valtio/alue/paikallinen) rooleja, ei viime aikoina ole tehty. Koska startup- ja kasvuhakuisten kansainvälistyvien yritysten merkitys on suuri elinkeinoelämän uudistumisen, työpaikkojen luomisen ja talouskasvun kannalta, on seuraavassa vertailtu startup-yrityksien ja kasvuyritysten edistämisen toimenpiteitä eräissä EU-maissa. Lähteenä on käytetty valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan raportteja ”Startup-yritysten kasvun ajurit ja pullonkaulat” (VNK 30/2016) sekä ”Team Finland -toimintamallin kehittäminen – kansainvälisen vertailun opit” (VNK x/2017).

#### Startup-yritykset ja yrittäjyys

Startup-yritysten kasvun ajurit ja pullonkaulat” -selvityksessä on tarkasteltu mitä toimenpiteitä Suomen kannalta keskeisissä verrokkimaissa – Alankomaissa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa

sa – on toteutettu yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi ja millä tavalla startup- ja kasvuyritykset on huomioitu näissä maissa politiikkatoimenpiteiden osalta.

Strategioita ja politiikkatoimia tarkasteltaessa Suomi ja verrokkimaat eivät juuri eroa toisistaan startup- ja kasvuyrittäjyyden tukemisessa. Yritysten toimintaympäristöä on parannettu vertailumaissa pienin toimenpitein ja maakuntien kasvupalvelu-uudistuksen kaltaisia isoja uusia avauksia ei muissa vertailun kohteena olleissa maissa ole meneillään. Julkisen hallinnon näkökulmasta kaikissa maissa tiedostetaan tarve tukea yrittäjyyttä ja erityisesti kasvuyrittäjyyttä, jonka uskotaan luovan työtä ja hyvinvointia myös tulevaisuudessa.

Tärkeä verrokkimaita yhdistävä tekijä on yritysten toimintaympäristön kehittäminen ”alhaalta-ylös”-lähestymistavalla ja yrittäjäkenttää osallistaen. Verrokkimaissa on keskitytty edellytysten luomiseen eli ekosysteemien kehittämiseen vähentämällä hallinnollista taakkaa, siirtymällä sähköisiin palveluihin, lisäämällä pääomarahoituksen saatavuutta alkaville yrityksille, kannustamalla ulkomaalaisia ja monikansallisia toimijoita tekemään investointeja oman maan yrityksiin sekä tarjoamalla perinteisiä verohelpotuksia. Vastaavia asioita tehdään ja on tehty Suomessakin.

Tehdyn selvityksen perusteella edellytykset yritystoiminnan käynnistämiseen ja kasvattamiseen eivät ole Suomessa merkittävästi heikommalla kuin verrokkimaissa. Alankomaat, Ruotsi ja Tanska vaikuttavat olevan Suomea edellä yrittäjyyteen kannustavan yhteiskunnallisen ilmapiirin luomisessa. Näissä maissa yrittäjyys on otettu yhdeksi olennaiseksi osaksi koulutusta ja koululaiset saavat ensikosketuksen yrittäjämäiseen toimintaan yleensä suhteellisen nuorena. Saksa ja Suomi ovat lähempänä toisiaan siinä, että molemmissa maissa perinteinen palkkatyö on edelleen houkuttelevampi vaihtoehto kuin yrittäjäksi ryhtyminen.

Selvityksen perusteella kansallisen tason elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa esitetään kehitettäväksi siten, että toimeenpanoon alue- ja paikallistasolla jää nykyistä enemmän liikkumavaraa. Esimerkiksi Alankomaissa StartupDelta-aloitetta johdetaan poikkihallinnollisesti ministeriötasolta, mutta käytännön toteutus tapahtuu suurelta osin alueilla. Alueilla tunnetaan paikallisten ekosysteemien erityispiirteet ja osataan hyödyntää niitä parhaalla mahdollisella tavalla. Selvityksen mukaan paikallisilla aloitteilla ja toimilla on kansallisella tasolla tehtäviä toimenpiteitä keskeisempi merkitys ekosysteemien rakentumisessa. Vaikka käytännössä ekosysteemit (eri toimijoiden välinen yhteistyö ja kanssakäyminen) rakentuvat paikallisella ja alueellisella tasolla, on myös kansallisen tason toimenpiteille tarvetta.

#### Yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen

Viennin ja kansainvälistymisen edistämisen osalta on vertailtu Suomen Team Finland -mallia Alankomaiden, Ruotsin ja Tanskan vastaaviin toimintamalleihin etenkin johtamisen, koordinoimisen ja palvelumallien näkökulmasta. ”Team Finland -toimintamallin kehittäminen – kansainvälisen vertailun opit” -selvityksessä (VNK X/2017) nousee vahvasti esille kansallisen ja alueellisen työnjaon merkitys osana viennin ja kansainvälistymisen edistämistä.

Palveluntarjonta on jokaisessa verrokkimaassa suhteellisen kirjavaa. **Alankomaissa** tärkeimpiä palveluntarjoajia julkisella sektorilla ovat Suomen Tekesiä vastaava Netherlands Enterprise Agency RVO, kauppakamarit sekä pankit ja muut rahoituslaitokset. RVO:n palveluvalikoimaan sisältyy kumppanihakua kansainväliseen liiketoimintaan, vienninedistämismatkat ja messut, vientistrategian sparraaminen sekä vientiä tukeva ohjelmatoiminta. Palvelusetelit ovat

olennainen osa RVO:n toimia. Setelien avulla yrittäjät voivat hankkia vientitoimintaa ja kansainvälistymistä edistävää osaamista toisilta yksityisen sektorin toimijoilta. Kauppakamarit antavat neuvoja, järjestävät satunnaisesti koulutusta tai kursseja, tuovat eri toimijoita yhteen sekä myöntävät lupia ja sertifikaatteja Euroopan unionin ulkopuolelle suuntautuvaan vientiin.

Investointien houkuttelemisen kannalta merkittävä toimija on Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA), jonka maksuttomia, luottamuksellisia palveluja ovat muun muassa tutustumiskäynnit (fact-finding missions), tapaamisten järjestäminen sekä verotukseen, hallintoon, lupakäytäntöihin, sijaintivaihtoehtoihin sekä liiketoimintaan liittyvä neuvonta. NFIA on osa Invest in Holland -verkostoa, jonka tavoitteena on lisätä ulkomaisten yritysten suoria sijoituksia Alankomaihin.

**Ruotsissa** merkittävin viennin edistämiseen ja kansainvälistymiseen palveluja tuottava julkinen toimija on Business Sweden. Sen vienninedistämispalvelut voidaan jakaa maksuttomiin ja maksullisiin. Maksuttomia palveluita ovat neuvonta (alueelliset vientineuvojat, markkinakohdainen 'perustieto' sekä vientiin liittyvä sääntely kuten tullit, vapaakauppasopimukset jne.), kokousten ja tapaamisten mahdollistaminen (messut, seminaarit, vienninedistämismatkat), koulutukset vientitoiminnan tueksi, erityisesti pk-yrityksille suunnattu tuki (Steps to export-ohjelma, apu markkinoiden valintaan ja markkinoiden mahdollisuudet), Born Globals-ohjelma sekä kansainväliset hankinnat. Myös maksullisten palvelujen kirjo on laaja.

Business Sweden on merkittävin linkki kansallisen ja alueellisen tason välillä. Business Swedenin palveluksessa työskentelevät alueelliset vientineuvojat istuvat maakunnissa samoissa tiloissa muiden julkisen sektorin toimijoiden kuten Almin kanssa. Ruotsissa on kuitenkin havaittu tarve toiminnan selkiyttämiseen aluetasolla, koska alueelliset erot VKE-kentällä ovat huomattavat. Esimerkiksi Skånessa ja Göteborgin alueella toimii vahvoja vientiä ja kansainvälistymistä edistäviä organisaatioita, jotka ovat verkostoituneet muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Sen sijaan Pohjois-Ruotsissa tilanne on heikompi. Yksi vientistrategian toimenpiteistä onkin alueellisten vientikeskusten perustaminen, joka on Tillväxtverketin vastuulla. Tärkeä osa VKE-toiminnan edistämistä on aluetason toiminnan kehittäminen systemaattisesti.

Tillväxtverket on Business Sweden ohella toinen merkittävä yrityksiä palveleva taho. Erona on, että ensin mainittu tarjoaa lähinnä tietoa digitaalisten palvelujen kautta. Tillväxtverketin palveluvalikoimaan kuuluvat myös yritysten liiketoiminnan kehittämiseen hyödynnettävät palvelusetelit, joita tarjotaan yhdessä alueellisten kumppanuuksien avulla hajautetun mallin mukaisesti. Alueilla palveluja tarjoavat lisäksi alueelliset yrityskehitysyritykset sekä Almi Företagspartner, joka vastaa pk-yritysten liiketoiminnan kehittämisen ja kansainvälistymisen rahoittamisesta lainoin sekä neuvonta- ja ohjauspalveluista, jotka vaihtelevat alueellisten ja yritysten tarpeiden mukaan.

**Tanskassa** julkisen sektorin tuottamien viennin ja kansainvälistymisen edistämiseen liittyvien palvelujen taustalla on ajatus kilpailemattomuudesta yksityisen sektorin kanssa. Julkinen sektori keskittyy luomaan vain sellaista kansainvälistymistä ja kasvua, jota ei muuten tapahtuisi. Palvelujen tuottajista merkittävin on Trade Council, jonka kautta yritykset voivat hankkia viennin valmennusta, uusille markkinoille pääsyä edistäviä palveluja esimerkiksi markkinaraportit, markkina-asemaa vahvistavia palveluja kuten liiketoimintasuhteiden edistäminen lähetystöjen ja edustustojen kautta sekä neuvontapalveluja vientiin ja ulkomaankauppaan liittyvisä säädöksissä ja lakiasioissa. Lisäksi tarjolla on yhteisiä tutustumis- ja tiedonhankkimismatkoja, joihin on mahdollista saada 50 % alennus Trade Councililta. Palvelut räätälöidään jous-

tavasti asiakasyritysten tarpeiden mukaisesti, jolloin yritys myös maksaa niistä. Tanskassa pyritään selkeään työnjakoon ja vastuisiin alueellisissa ja kansallisissa toiminnassa: Paikalliset ja alueelliset toimijat saattavat yrityksen valmiiksi vientiin ja vasta tässä vaiheessa yritys voi siirtyä kansallisen Trade Councilin asiakkaaksi.

Yksi Tanskan vientistrategian painopisteistä liittyy kansallisen ja alueellisen tason toiminnan koordinaation tehostamiseen. Konkreettisena toimenpiteenä mainitaan Trade Councilin yhteistyö alueellisten kehittämissyhtiöiden kanssa. Käytännössä tämä näkyy siten, että jokaisella alueella on yksi Trade Councilin edustaja vauhdittamassa yhteistyötä. Tanskan viidellä alueella toimivat kehittämissyhtiöt tekevät yhteistyötä yksityisten neuvonantajien ja konsulttien kanssa, joiden palveluja ja osaamista viennin edistämisestä ja kansainvälistymisestä kiinnostuneet yritykset voivat hyödyntää.

Muihin selvityksessä tarkasteltavina olleisiin maihin verrattuna Suomen palvelumallissa korostuu yritysten aktivointi ja palveluiden rakentaminen polkumaiseksi. Polkumaiseen palvelumalliin ja neuvontaan on verrokkimaissa useita eri tapoja. Esimerkiksi Alankomaissa neuvonnassa ollaan siirtymässä yhä enemmän sähköisten kanavien hyödyntämiseen. Myös Ruotsissa Business Sweden pyrkii vastaamaan peruskysymyksiin verkkosivujen kautta, jotta varsinainen neuvonta voidaan keskittää haasteellisimpien kysymysten ratkaisuun. Lisäksi Ruotsissa alueelliset vientikeskukset tulevat todennäköisesti jatkossa ottamaan suurempaa roolia seudulla toimivien yritysten neuvonnasta ja ohjaamisesta eteenpäin kansainvälistymisen polulla.

Markkinatiedon tuominen yritysten tietoisuuteen eroaa verrokkimaittain. Alankomaiden linja on tarjota yrityksille paljon tietoa verkkolähteiden kautta ja lisäksi RVO:n asiantuntijat sekä kauppakamareiden henkilöstö voivat neuvoa yrityksiä vielä lisää. Julkisia toimijoita yhdistää asiakkuudenhallintajärjestelmä, johon voidaan taltioida ulkomaanverkoston kautta kerättyä tietoa. Toimijoilla niin ulkomaanverkostossa (suurlähetystöt ja edustustot), kansallisella (ministeriöt, RVO) kuin paikallisella tasolla (alueelliset kehitysyhtiöt) on pääsy tietokantaan. Markkinatiedon hankkimista voidaan myös tukea myöntämällä yrityksille vientimatkaseteli, jonka avulla yritys pääsee osallistumaan joko yleiselle tai räätälöidylle vienninedistämismatkalle.

Ruotsissa yrityksille on tarjolla sekä maksutonta että maksullista markkinatietoa Business Swedenin kautta. Yrityksen edustaja voi soittaa puhelinpalveluun ja saa sitä kautta perustietoa. Yleistä markkinatietoa on saatavilla myös verkkosivujen kautta. Maksua vastaan pk-yritykselle voidaan laatia kohdemarkkina-analyysi, joka lisää ymmärrystä yrityksen tuotteen tai palvelun potentiaalista tietyllä markkina-alueella. Pk-yritys voi myös ostaa liiketoimintamahdollisuuksia kartoittavan paketin, joka sisältää markkinatarkistuksen, tapaamisten sopimisen sekä toimintasuunnitelman.

Tanskan julkinen hallinto on markkinatiedon tuottamisen suhteen varsin kriittinen. Kansallisella tasolla Trade Council tai muut toimijat eivät juuri tuota yleistä markkinatietoa. Yritysten edustajien kanssa käydään keskustelua ja jos tarve vaatii, laaditaan toimeksiantosopimus, jolla yritys ostaa palvelun Trade Councililta. Yrityksiltä kerätyn palautteen mukaan Trade Councilin palveluihin ollaan pääsääntöisesti hyvin tyytyväisiä. Palvelun maksullisuus on perusteltua, mikäli ulkomaanverkosto pystyy tuottamaan sellaista tietoa, jota yritys ei saa maksua vastaan markkinatoimijoita. Maksullisuutta voidaan perustella myös sillä, että markkinatieto on kerätty ulkomaan verkostoa hyödyntäen kohdemarkkinoilta, jolloin se on suurella todennäköisyydellä relevanttia ja validia.

## 2.3 Nykytilan arviointi

### 2.3.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot

Alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä ja toimintatavat ovat säilyneet keskeisiltä osiltaan samanlaisina viime vuosina. Toimijoita ovat ministeriöt, maakuntien liitot, valtion aluehallinto, erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Merkittäviä toimijoita ovat lisäksi järjestöt, kunnat ja Lapin maakunnassa Saamelaiskäräjät. Järjestöjen kautta alueiden kehittämiseen on tullut eri alojen kuten yritystoiminnan tuntemusta. Paikallisella tasolla kunnat ja muun muassa paikalliset Leader-toimintaryhmät sekä kyläyhdistykset ovat keskeisiä toimijoita. Alueiden kehittämisen merkittävänä rahoittajina kunnat ovat keskeisessä asemassa.

Valtioneuvosto hyväksyi 25.2.2016 alueiden kehittämisen painopisteet (*aluekehittämispäätös*) vuosiksi 2016–2019. Aluekehittämispäätöksessä kuvataan alueiden kehittämisen toimintaympäristöä ja kehitysnäkymiä. Suomessa vaikuttavat voimakkaasti globaalit muutosvoimat, joita ovat muun muassa ilmastonmuutos, globaalin talouskasvun hidastuminen, digitalisaatio ja talouden ja tuotannon muutokset sekä Euroopan unionin alueelle kohdistuva maahanmuutto. Suomen talouden rakenteet ovat viime vuosina olleet voimakkaassa muutoksessa. Toimialojen muutos on välttämätöntä, ja sillä on myös positiivisia vaikutuksia. Aluekehittämispäätöksen mukaan Suomessa tarvitaan lähivuosina toimia elinkeino- ja yritysraakenteen monipuolistamiseksi. Aluekehittämispäätöksessä on tavoitteena ollut vastata näihin haasteisiin ja valtioneuvosto on päättänyt kolmesta aluekehittämisen keskeisestä painopisteestä, visiosta vuoteen 2025. Näitä ovat ensinnä uudistumisella kasvua, jonka tavoitteena on, että alueilla on saatu aikaan uutta, korkeatasoista osaamiseen ja kestävään kehitykseen perustuvaa kasvua. Toisena visiona on saada elinvoimaa alueiden verkostoitumisesta. Tavoitteena on elinvoimaisista alueista rakentuva Suomi, joka voi hyödyntää koko maan voimavaroja tehokkaasti ja kestävästi. Kolmantena visiona on saada hyvinvointia kumppanuuksilla. Tavoitteena on, että julkinen, yksityinen ja kolmas sektori toimisivat hyvässä kumppanuudessa alueiden ja palvelujen kehittämisessä. Näihin painopisteisiin ovat aluekehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt linjanneet eri toimia, joilla näitä tavoitteita eri hallinnonaloilla pyritään toteuttamaan. Aluekehittämispäätös kytketään tiiviisti hallitusohjelman kärkihankkeisiin ja sen toteuttaminen kytketään kärkihankkeiden toteutukseen ja seurantaan. Päätöksen toteuttamiseksi on laadittu toimintasuunnitelma. Aluekehittämispäätöksen kokonaisurannasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Kaupunkipolitiikassa pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien merkitys koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvyllä on keskeinen. Monikeskuksisuuden kannalta ovat tärkeitä kaikki kaupunkiseudut vaikutusalueineen. Kaupunkien kanssa solmituilla kasvusopimuksilla on ollut tarkoitus vahvistaa niiden asemaa oman alueensa elinkeinoelämän vetureina. Kasvusopimuksia solmittiin valtion ja Joensuun, Lappeenranta-Imatran, Oulun, Tampereen, Turun ja Vaasan kanssa.

Suurten kaupunkien merkitys koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvyllä on keskeinen. Kaupunkien kanssa solmituilla kasvusopimuksilla on haluttu vahvistaa niiden asemaa oman alueensa elinkeinoelämän vetureina. Kasvusopimuksia solmittiin valtion ja Joensuun, Lappeenranta-Imatran, Oulun, Tampereen, Turun ja Vaasan kanssa sekä pääkaupunkiseudun (smart and clean) kanssa.

Erityisen suuri merkitys hyvinvoinnille ja kilpailukyvyllä on pääkaupunkiseudulla, jossa yritystoiminta on poikkeuksellisen kansainvälistä verrattuna muuhun maahan. Pääkaupunkiseudulla on lukuisia korkeakouluja, tutkimuslaitoksia ja niihin liittyviä yritysten osaamiskeskitymiä. Koko maan tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista 44 prosenttia kohdistuu Uudellemaalle.

Toimintaympäristönä Uusimaa eroaa muusta maasta mm. talouden dynamiikan, elinkeinorakenteen ja ulkomaisten investointien määrän suhteen. Yritysten liikevaihdosta 40 prosenttia syntyy pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseutu tuottaa Suomen bruttokansantuotteesta lähes kolmanneksen ja sienne sijoittuu noin 27 prosenttia Suomen kaikista työpaikoista ja noin 30 prosenttia yksityissektorin työpaikoista. Kasvuennusteiden mukaan seudun rooli kansallisen kasvun veturina tulee säilymään vähintään nykyisenlaisena.

Yksi pääkaupunkiseudun muusta maasta poikkeavista piirteistä on vieraskielisten – erityisesti maahanmuuttajien suuri määrä. Suomessa asuvista noin joka viides asuu pääkaupunkiseudulla. Koko maan vieraskielisistä pääkaupunkiseudulla asuu lähes puolet. Vieraskielisten asukkaiden määrä on kasvanut noin 11 000 hengellä vuosittain ja kasvun ennustetaan jatkuvan samalla tasolla.

Eri puolilla maata sijaitsevien kasvuyöhykkeiden kehittämisellä pyritään vahvojen markkina- ja yhteistyöalueiden muodostumiseen tukeutuen olemassa olevaan infrastruktuuriin ja yhdyskuntarakenteeseen. Vyöhykkeet yhdistävät kaupunkiseutuja ja niitä ympäröivää maaseutua tarjoten monipuolisia työmarkkina-alueita sekä mahdollisuuksia erilaisiin asumismuotoihin.

Eri puolilla maata sijaitsevien kasvuyöhykkeiden kehittämisellä pyritään vahvojen markkina- ja yhteistyöalueiden muodostumiseen tukeutuen olemassa olevaan infrastruktuuriin ja yhdyskuntarakenteeseen. Vyöhykkeet yhdistävät vyöhykkeellä kaupunkiseutuja ja niitä ympäröivää maaseutua tarjoten monipuolisia työmarkkina-alueita sekä mahdollisuuksia erilaisiin asumismuotoihin. Alueiden kehittämistä on vauhditettu solmimalla sopimukset valtion ja Uudenmaan liiton koordinoiman Helsingistä Seinäjoelle ulottuvan Suomen kasvukäytävän kanssa sekä Turun kaupungin ja Uudenmaan liiton koordinoiman itä-länsi -suuntaisesti Etelä-Suomen halkaiseman Pohjoinen kasvuyöhykkeen kanssa. Lisäksi valtion ja teemakohtaisten kaupunkiverkoston väliset kasvusopimukset on solmittu MAL-verkoston ja seutukaupunkiverkoston kanssa.

Kansallinen maaseutupolitiikan koordinointi siirrettiin sekä Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä siirrettiin takaisin maa- ja metsätalousministeriöön vuoden 2016 alusta. Samassa yhteydessä maa- ja metsätalousministeriöön siirrettiin saaristopolitiikka ja saaristoasiain neuvottelukunta. Vaikka näiden poliitikkojen varsinainen hoitaminen on siirtynyt maa- ja metsätalousministeriöön ne kuitenkin kuuluvat edelleen työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimaan aluekehityksen kokonaisuuteen.

Euroopan unionin rakennerahastoista, Euroopan sosiaalirahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta on rahoitettu Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 -toimenpideohjelmaa. Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelman julkinen rahoituskehys on ohjelmakaudella yhteensä 2,6 miljardia euroa, josta EU-rahoitusosuus on puolet, 1,3 miljardia euroa. Kansallinen rahoitusosuus koostuu valtion, kuntien ja muiden julkisten organisaatioiden rahoituksesta. Rakennerahasto-ohjelmassa on seitsemän toimintalinjaa, joilla tuetaan erityisesti pk-yritysten kilpailukykyä ja työllistymistä. Rakennerahasto-ohjelma toteuttaa Eurooppa 2020-



strategian tavoitteita. Ohjelman toimilla tavoitellaan uuden liiketoiminnan syntyä, yritysten kasvua ja kansainvälistymistä, innovaatio- ja osaamisohjelman laajentamista, uusiutuvan energian laajempaa hyödyntämistä, energia- ja materiaalitehokkuuden lisäämistä, nuorten ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä, työn tuottavuuden ja työhyvinvoinnin kasvua, koulutuksen ja koulutuspalveluiden parantumista sekä syrjäytymisen torjuntaa. Ohjelmaa toteutetaan koko Manner-Suomessa. Ahvenanmaan maakunnalla on oma ohjelmansa.

Rakennerahasto-ohjelman toimeenpano on edennyt hyvin. Hankkeita on käynnistynyt joulukuuhun 2016 mennessä 3200, joista Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitettuja on 2300 ja ESR-rahoitteisia 850. Julkisesta rahoituksesta on varattu hankkeisiin 41 prosenttia ja maksettu 10 prosenttia. Kunnan ja muun julkisen rahoituksen osuus ylittää vuodenvaihteen 2016–2017 tilanteessa tavoitetason. Maksatukset etenevät nopeimmin yritystukihankkeissa. Ohjelman välitarkastelu suoritetaan vuonna 2018. Useissa tuloskehyksen Euroopan aluekehitysrahaston indikaattoreissa vuoden 2018 tavoitetasot on saavutettu, mutta työpaikkaluvussa ei tavoitteita ole vielä saavutettu. Myös Euroopan sosiaalirahastosta rahoitetussa toiminnassa on saavutettu hyvin vuoden 2018 tavoitteita. Ohjelma on fokusoitunut ja ohjelman valmistelussa tehtyjä valintoja toteutetaan siten, että molemmat rahastot ovat mukana tukemassa suomalaisen yhteiskunnan rakentamista.

Ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän kuvaus on valmistunut ja rakennerahastoviranomaisten nimeäminen on vahvistettu vuoden 2016 lopussa, jolloin myös ensimmäiset maksupyynnöt on lähetetty EU:n komissiolle.

Siirryttäessä rakennerahastojen ohjelmakaudelle 2014–2020 Euroopan unionin rahoitus väheni noin kolmanneksen. Myös hallintoon, kuten henkilöstökuluihin ja tietojärjestelmiin, käytettävän teknisen tuen määrä väheni noin 40 %. Rahoituksen vähenemisestä johtuen rakennerahastojen hallintoa koottiin yhteen. Välittävän toimielimen tehtävät on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa keskitetty neljään ELY-keskukseen. Maakuntien liittojen osalta Etelä- ja Länsi-Suomessa välittävän toimielimen tehtävät on keskitetty Uudenmaan ja Pirkanmaan liittoille. Tehtävien keskittäminen on elinkeino-, liikenne- ympäristökeskuksissa merkinnyt tehokkaampaa rakennerahastotehtävien hoitoa. Se on antanut mahdollisuuden resurssien joustavampaan käyttöön, parempaan työohjaukseen sekä työtapojen yhtenäistämiseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta keskittämisestä on kokemuksia jo edellisen ohjelmakauden loppupuolelta, maakuntien liittojen osalta vasta kuluvalta ohjelmakaudelta. Maakuntien liittojen tehtävien keskittämisen osalta ei ole vielä olemassa tarkastus- tai valvontatuloksia.

ELY-keskusten nykytilalle leimaa antavaa on samojen tehtävien hoitaminen huomattavasti vähäisemmin henkilötöyövuosin kuin ELY-keskusten toiminnan alkaessa. ELY-keskusten toiminnan tehostaminen aloitettiin edellisellä hallituskaudella, kun pääministeri Jyrki Kataisen hallitus kohdensi ELY-keskusten toimintamenoille 500 henkilötöyövuotta vastaavat säästöt, mutta myöhensi vuosien 2014–2015 säästöt toteutettaviksi vuosina 2016–2017. Tällöin työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti kuudesta hankkeesta koostuvan niin sanotun Iskukykyinen ELY-keskuskokonaisuuden, jonka tarkoituksena oli turvata ELY-keskusten tehtävien laadukas hoitaminen resurssien vähenemisestä huolimatta. Kokonaisuuden muodostivat erilliset hankkeet ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän yksinkertaistamiseksi, toiminnan ja palveluiden sähköistämiseksi, ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisen kehittämis- ja hallintoyksikön (KEHA) perustamiseksi, asiakaspalvelun toimintamallin luomiseksi, erikoistumisten ja keskittämisten lisäämiseksi sekä ELY-keskusten maksullisten suoritteiden hintatason tarkistamiseksi (yhteinen maksupolitiikka).

Kevään 2014 ja 2015 kehyspäätöksissä ELY-keskusten toimintamenoille kohdistettiin aikaisempien säästötavoitteiden lisäksi yhteensä 33 miljoonaa euron lisäsäästöt toteutettaviksi vuosina 2015–2018. Uusi säästötavoite aikaisemman lisäksi merkitsi 700 henkilötyövuoden vähentämistavoitetta ELY-keskusten virastoverkostossa, jossa 80–85 % kuluista aiheutuu palkkaus- ja muista henkilöstömenoista. Tämän lisäksi Euroopan unionin rakennerahastojen teknisen tuen säästöt rakennerahastokaudella 2014–2020 aiheuttivat yhteensä 56 miljoonan euron säästöpaineen. Henkilöstön vähentämistavoite merkitsi käytännössä 17 % vähentämistavoitetta ELY-keskusten valtakunnalliseen henkilötyövuosien määrään ELY-keskusten lakisäästeisten tehtävien säilyessä entisellään.

Hallitusohjelman mukaan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjausjärjestelmää tuli tehostaa ja toimintaa kehittää keskusten alkuperäisen määrän ja rakenteen pohjalta. Lakisäästeisten tehtävien laadukas hoitaminen toteutettiin lähinnä keskittämällä voimakkaasti eräitä keskeisiä substanssitehtäviä sekä perustamalla palvelukeskus-tyyppinen kehittämis- ja hallintokeskus hoitamaan ELY-keskusten ja TE-toimistojen tukitehtäviä sekä tukien ja avustusten maksatus- ja takaisinperintätehtäviä. Säästötavoite johti lisäksi yhteistoimintamenettelyyn käynnistämiseen ELY-keskuksissa ja yhteensä 80 henkilötyövuoden irtisanomisiin taloudellisista ja tuotannollisista syistä syksyllä 2015. Vuosien 2010 ja 2016 välillä ELY-keskusten henkilötyövuosikehyks on laskenut 4 306 htv:sta 3 080 htv:een.

Toimintamenojen niukkenemisestä johtuen ELY-keskusten palveluprosesseja on jatkuvasti kehitetty ja tehtävien hoitamista koottu yhä harvempien ELY-keskusten vastuulle. Laajalaisia tehtäviä hoidetaan nykyisin kaikissa volyymitaan merkittävässä tehtävissä yhtä ELY-keskusta laajemmalla toimialueella.

Tehtävien keskittäminen on edellyttänyt ELY-keskusten palvelujen sähköistämistä ja virkamiehiltä uudenlaista työskentelykulttuuria ja johtamista. Valtaosa tehtävien keskittämisestä on toteutettu siten, että virkamiehet on virkoineen siirretty siihen ELY-keskukseen, jolle tehtävät on keskitetty, mutta virkamiesten virkapaikat ovat säilyneet entisellään tehtävää aikaisemmin hoitaneessa ELY-keskuksessa. Virastoverkoston virkamiehet ovat laajalti oppineet niin sanottuun monipaikkaiseen työskentelyyn, jossa työtoverit ja esimies työskentelevät fyysisesti etäällä toisissa ELY-keskuksissa.

Supistuneista resursseista huolimatta ELY-keskusten sidosryhmä- ja asiakastyytyväisyys ovat säilyneet korkealla tasolla.

### 2.3.2 Valtionavustukset yritystoiminnan kehittämiseksi

Yritystoiminnan kehittämiseksi tarkoitetuista avustuksista on säädetty laissa valtioneuvoston asetuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014). Lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus valtioneuvostuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (716/2014).

Laissa säädetään kahdesta tukimuodosta eli yrityksen kehittämisavustuksesta ja yritysten toimintaympäristön kehittämisavustuksesta, joiden päätöksenteko kuuluu Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Hämeen ELY-keskuksille. Yrityksen kehittämisavustusta myönnetään yksittäisille yrityksille merkittävien investointi- ja kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Yritysten toimintaympäristön kehittämisavustusta myönnetään julkisille ja yksityisille yhteisöille hankkeisiin, joilla parannetaan yritysten toimintaympäristöä ja yritystoiminnan yleisiä kehittymisedellytyksiä.

Lain mukaisilla avustuksilla edistetään taloudellista kasvua, työllisyyttä, yritysten kilpailukykyä sekä muita elinkeinopoliittisia tavoitteita. Edellä mainittuihin tavoitteisiin on pyritty myöntämällä avustuksia erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten käynnistämiseen, kasvuun ja kehittämiseen. Avustusten myöntämisessä on otettu huomioon Euroopan unionin ja kansallisen alue- ja rakennepolitiikan tavoitteet sekä kilpailunäkökohdat.

Lain mukaisia tukiohjelmiä on pääsääntöisesti käytetty Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoon vuonna 2014 alkaneella ohjelmakaudella. Lisäksi tukiohjelmiä on voinut käyttää puhtaasti kansallisesti rahoitettujen hankkeiden toteuttamiseen.

Lain tavoitteena on tehostaa toimenpiteitä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan edistämässä. Tavoitteena on myös parantaa yritysten pitkän aikavälin kilpailukykyä kehittämällä osaamista, kannustamalla uuden teknologian käyttöönottoon, edistämällä yritysten kansainvälistymistä sekä kehittämällä yritysten toimintaympäristöä. Tavoitteena on lisäksi entistä enemmän suunnata avustuksia hyvät kasvuedellytykset omaaville yrityksille, sekä myös aiempaa riskipitoisempiin ja vaikuttavampiin hankkeisiin.

### 2.3.3 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

TE -palveluiden toiminnasta ja yhteistyöstä yksityisten työvoimapalveluiden kanssa on tehty useita selvityksiä viime vuosina, kuten esimerkiksi: Valtakari & Eskelinen, Yksityiset palveluntuottajat julkisen työnvälityksen täydentäjänä (TEM julkaisu 12/2016), Oosi, Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä -tutkimus (TEM julkaisu 7/2016) ja Tonttila, Työpolitiikan palvelurakennearviointi – Asiakaslähtoisempää ja tuloksellisempaa palvelua (TEM julkaisu 1/2015). Edellä mainituissa selvityksissä kiinnitetään huomiota työvoimapalveluiden toimintaympäristön muutokseen, minkä keskeisimpiä elementtejä ovat muun muassa digitalisaatio sekä työn ja sen organisoimisen monimuotoistuminen. Lisäksi työvoimapalveluiden tuloksellisuuspaineet ovat kasvaneet pitkään jatkuneen taantumien ja julkisen talouden haasteiden vuoksi. Muutokset haastavat työvoimapalveluita uudistumaan.

Keskeisenä haasteena nähdään se, ettei yksittäisen asiantuntijaorganisaation osaamis pääoma enää kykene vastaamaan monimuotoiseen asiakaskuntaan tai yksilöllisiin palvelutarpeisiin. Keskeisenä ratkaisuvaihtoehtona esitetään julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuottajien sekä asiakkaan voimavarojen yhdistämistä (private, public, people partnership). Yksityisten palveluntuottajien vahvuusiksi arvioidaan erityisesti kyky vastata tiettyjen asiakasryhmien tai ammattiryhmien työllistymisen haasteisiin. Vahvimmin yksityinen sektori on Suomessa tähän mennessä suoriutunut 3–9 kuukautta työttömänä olleiden työllistämisen edistämässä. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla Suomessa ei vielä juurikaan ole erikoistuneita palvelutoimijoita eikä toimivia markkinoita. Kansainvälisesti tilanne on toinen ja esimerkiksi Iso-Britanniassa yksityinen palvelutuotanto kantaa kokonaisuutena vastuun vaikeasti työllistyvien palveluista.

Lisäksi selvityksissä on nähty tarvetta lisätä asiakkaille räätälöityjä ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin paremmin sopivia palveluita. Selvityksissä korostetaan paljon asiakaslähtöisyyden merkitystä ja sitä, että vaikuttavimmaksi toiminnaksi on havaittu tiivis henkilökohtainen asiointi asiakkaan kanssa, jota juuri yksityisillä ostopalveluilla pyritään lisäämään. Yksityisillä toimijoilla voi olla työhallintoa parempi käsitys tietyn toimialan erityispiirteistä. Lisäksi työnantajakontaktit on nähty merkittävänä tekijänä yksityisten toimijoiden tuloksellisuudessa. Edellä mainittu asia nousi esille Uudellamaalla ja Pirkanmaalla vuonna 2015 toteutetussa tulosperustaisen hankinnan pilotin loppuraportissa.

Myös palvelurakenteiden kansainvälinen vertailu (Oosi, Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi, TEM julkaisuja 42/2014) toi esille, että Suomessa olisi suositeltavaa lisätä yhteistyötä julkisten ja yksityisten työnvälityspalveluiden ja palveluntuottajien välillä. Voimakkaimmin yksityisiä palveluntuottajia vertailun maista hyödyntävät Iso-Britannia ja Australia. Vaikuttavimpia tulosperusteiset mallit ovat olleet maissa, joissa hankintoja on tehty laajamittaisesti, eikä hankittavia palveluita ole määritelty tarkasti. Yksityiset palveluntuottajat määrittelevät palvelun sisällön ja niille maksetaan hankinnassa määritettyjen tulostavoitteiden toteutumisesta, eikä varsinaisista suoritteista, esimerkiksi asiakaskontaktien määrästä. Laajempi palvelun tulosperusteinen ostaminen mahdollistaa palveluntuottajille omien prosessien hyödyntämisen, kehittämisen ja polttamisen. Suomessa yksityisiltä palveluntuottajilta ostettavien palveluiden sisällöt nähdään liian tarkasti määritellyiksi ja palkitseminen liiaksi suoritteisiin perustuvaksi.

### Nuorisotyöttömyys

Nuorten ja nuorten aikuisten sosioekonomisessa asemassa on tapahtunut suuria muutoksia finanssikriisin jälkeen. Heidän on entistä vaikeampi päästä työelämässä ylempään toimihenkilöasemaan. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että nuorten aikuisten asema Suomen työmarkkinoilla on heikentynyt selvästi pitkittyneen taantuman aikana suhteessa vanhempiin ikäluokkiin. 25–34-vuotiaiden miesten osuus työntekijäammateissa ja epäitsenäisissä toimihenkilöammateissa kasvaa.

Vuoden 2008 jälkeen työllisyysasteet ovat laskeneet kaikissa nuorten ikäryhmissä. 20–24-vuotiailla miehillä työllisyysaste on laskenut kolme vuotta peräkkäin, mutta nuorten naisten kohdalla kehitys on ollut melko tasaista. Nuorten työttömyyden kasvu hidastui syksystä 2015 alkaen ja taittui laskuun kesällä 2016. Suomessa oli joulukuun 2016 lopussa noin 48 000 työtöntä alle 25-vuotiasta nuorta, kun vuoden 2015 joulukuussa oli 52 300 työtöntä nuorta. Työttömistä nuorista 29 643 oli miehiä ja 18 421 naisia. Nuorten aktiivointiaste on laskenut tasaisesti taantuman aikana, kun vuoden 2013 joulukuussa alle 25-vuotiaiden aktiivointiaste oli 31,6 % niin vuoden 2016 joulukuussa aktiivointiaste oli 24,3 %.

Pitkittynyt työttömyys on näkynyt erityisesti nuorten miesten työmarkkina-aseman heikentymisenä. Nuorten miesten osuus on kasvanut selvästi työntekijäammateissa sekä epäitsenäistä toimistotyötä tekevien alempien toimihenkilöiden joukossa. Epäitsenäistä toimistotyötä tekevien osalta sukupuolierot ovat jossain määrin kaventuneet nuorten aikuisten joukossa, mutta työntekijäammateissa nuorten miesten osuus on sen sijaan kasvanut entisestään.

Kansainvälisesti Suomen nuorten (15–24 -vuotiaat) työsuhteet painottuvat melko voimakkaasti alle 12 kuukauden keston. Suomessa tällaisia työsuhteita oli v. 2015 58 prosentilla nuorista, kun OECD:n keskiarvo on 49,1 %.

Työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolisia 20–24 -vuotiaita nuoria oli vuonna 2013 kaikkiaan 63 435, joista kokonaan vailla jatkokoulutusta oli 8 899 ja joista vähintään 2. tutkinto oli 40 000 nuorella. 20–24 -vuotiaista ns. NEET-nuorista (Not in Employment, Education or Training) 37 587 oli miehiä ja 25 848 naisia. Nuorten pitkäaikaistyöttömyyden kasvu viittaa siihen, että jonkin verran on kasvanut myös pysyvämässä syrjäytymisvaarassa olevien osuus, etenkin nuorelle pitkäaikaistyöttömyys on merkittävä riskitekijä.

NEET-nuoria oli vuonna 2015 noin 12 % ja osuus on noussut huomattavasti vuodesta 2008. 15–29 -vuotiaiden naisten NEET-osuus on kaiken aikaa ollut korkeampi kuin miesten. Se selittyy kuitenkin sillä, että ikäryhmässä 25–29 -vuotiaat naisten NEET-osuus on selvästi korkeampi kuin nuoremmissa ikäryhmissä tai yhdessäkään miesten ikäryhmässä. Tässä ikäryhmässä osa NEET-nuorista, ja etenkin naisista, on hoitamassa lapsia kotona. Kaikissa muissa ikäryhmissä paitsi 25–29 -vuotiaiden kohdalla naisten NEET-osuudet ovat pääosin olleet matalampia kuin miesten.

## Ohjaamot

Ohjaamotoiminnalla tarkoitetaan matalan kynnyksen monialaista palvelua, jossa tuodaan saman katon alle nuorten palveluja tarjoavia toimijoita. Ohjaamotoiminnan pohjana on sopimuksellisuus. Sopimuksellisuudella tarkoitetaan sitä, että toimintaan osallistuvat tahon sijoittavat työntekijänsä Ohjaamoon tai järjestävät esimerkiksi etäyhteysmahdollisuuden Ohjaamosta. Tulevaisuudessa Ohjaamoissa käytetään yhteistä verkko-ohjaus alustaa, joka toimii samalla sekä asiakkaan tiedonsiirtokanavana Ohjaamoiden henkilöstön suuntaan että henkilöstön välisenä tiedonvälityskanavana. Ohjaamoissa työskentelevien henkilöiden palkkakustannukset menevät siltä taholta johon työntekijä on työsuhteessa. Ohjaamoissa voi työskennellä tai muuten tehdä yhteistyötä julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tahoja.

Vuoden 2017 alussa oli toiminnassa 39 Ohjaamoja eri puolilla maata. Ohjaamot toimivat 81 kunnan alueella. 15–29 vuotiaan väestön osalta Ohjaamojen toiminta-alueet kattavat n. 69 %. Ohjaamoverkostossa työskentelee lähes 400 henkilöä. Toiminta perustuu sopimuksiin toimijoiden välillä. Ohjaamossa asiointien 13–29 -vuotiailta kerätyn palautteen mukaan nuorten palvelukokemukset olivat hyvin myönteisiä, vastaajat antoivat saamastaan ohjauksesta kouluarvosanan 9,16. Kasvokkain tapahtuvan ohjauksen lisäksi kehitetään ohjauksen verkkopalvelua. Palvelun pääpaino on työllisyyden teemoissa. Vuoden 2016 aikana Ohjaamot ovat tarjonneet yksilöohjausta noin 50 000 kertaa. Ryhmäohjauksessa nuoria ja nuoria aikuisia kohdattiin noin 60 000 kertaa. Paikan päällä asiointien yleisimmät kysymykset koskivat työtä, yrittäjyyttä, koulutusta ja opiskelua, omaa taloutta, terveyttä ja hyvinvointia sekä asumista.

## Pitkäaikais- ja rakennetyöttömyyden alentaminen

Yhtenä kasvun hidasteena Suomessa on nähty pitkäaikaistyöttömien määrän jatkuva kasvaminen myös silloin, kun työttömyys muissa ryhmissä on kääntynyt laskuun. Vuonna 2016 alkaneista 276 180 työttömyysjaksosta yli 6 kuukauden mittaiseksi pitkittyi 88 104 (32 %) ja edelleen 46 971 (17 %) yli 12 kuukautta. TE-toimistossa palvelutarpeen arvioinnin tukena on käytettävissä ns. profilointityökalu, joka kertoo riskin työttömyyden pitkittymiseen. Näin ainakin osaan työttömyyden pitkittymiseen vaikuttavista syistä voidaan puuttua jo työttömyyden alkuvaiheessa. Työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi henkilö voidaan tarvittaessa ohjata työttömien terveystarkastukseen, joka on kunnan järjestämä. Toimintaympäristön muutokset, joista merkittävimpänä talouden suhdannevaihtelut, vaikuttavat työttömyyden kestoihin. Heikossa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä on useita. Kaikille ryhmille on yhteistä vaikeus sijoittua avoimille työmarkkinoille ja riski työttömyyden pitkittymisestä.

Pitkäaikaistyöttömien rakenne on heterogeeninen. Pitkäaikaistyöttömiä on kaikissa ikäryhmissä. Vaikka pitkäaikaistyöttömiä on määrällisesti eniten yli 60 vuotta täyttäneiden joukossa, suhteessa nopeimmin pitkäaikaistyöttömyys on kasvanut alle 40-vuotiaiden keskuudessa. Uusista pitkäaikaistyöttömistä merkittävä osa on edellisiä nuorempia ja paremmin koulutettuja.

TE-toimistoissa tehdyn palvelutarvearvion perusteella vuonna 2016 pitkäaikaistyöttömistä noin 36 % oli sijoitettu työnvälitys- ja yrityspalveluiden palvelulinjalle, jolloin toimisto on arvioinut, että henkilön ammattitaito ja osaaminen tarjoavat edellytykset sijoittua suoraan työhön avoimille työmarkkinoille. Pitkäaikaistyöttömistä noin 27 % oli sijoitettu osaamisen kehittämisen palvelut -palvelulinjalle, jolloin toimisto on arvioinut, että henkilön työllistyminen edellyttää ammatillisen osaamisen lisäämistä ja/tai tukea tavoitteiden ja vaihtoehtojen selvittämisessä ja/tai kotoutumisessa.

Tuetun työllistymisen palvelujen tarpeessa arvioitiin olevan 33 % pitkäaikaistyöttömistä. Näiden asiakkaiden arvioidaan tarvitsevan keskimääräistä enemmän yksilöllistä tukea ja/tai moniammatillista palvelua avoimille työmarkkinoille työllistyäkseen. Henkilöllä voi olla työllistymiseen vaikuttavia erilaisia työ- tai toimintakyvyn rajoitteita taikka elämäntilanteeseen liittyviä ongelmia. Tuetun työllistymisen palvelulinjalle on sijoitettu myös työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun ohjattavat tai jo ohjatut asiakkaat.

Heikkoa työmarkkina-asemaa voidaan kuvata myös kroonisen työttömyyden käsitteellä. Simo Ahon ja Ari Mäkiähon kattavassa rekisteriaineistoon perustuva tutkimuksessa (v. 2016) käsite on määritelty koskemaan työtöntä, joka on ollut pääasiassa työvoimassa ja avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella vähintään kaksi vuotta yhtäjaksoisesti. Henkilö on voinut osallistua aktiivisen työvoimapolitiikan palveluihin. Tutkimuksen mukaan edellä mainitulla tavalla avoimilta työmarkkinoilta pitkään poissa olleiden määrä on vakiintunut noin 4–5 prosenttiin (120 000–140 000 henkilön) tasolle työvoimasta. Tätä voidaan pitää varsin vakiintuneena kroonisen työttömyyden tasona Suomessa. Vuosittain noin kolmannes kroonisesti työttömistä vaihtuu, mutta osa pysyy tässä tilanteessa hyvinkin pitkään.

Tutkimuksen mukaan taustalla on ensisijassa työmarkkinoilla vallitseva kohtaanto-ongelma. Koulutus alentaa sen todennäköisyyttä, että työttömyys muuttuu krooniseksi. Maahanmuuttajien työttömyydestä selvästi suurempi osa oli kroonista kuin muiden suomalaisten työttömyydestä. Merkittävä osa kroonisen työttömyyden ryhmästä on potentiaalista työvoimaa, joka voisi työllistyä avoimiin työpaikkoihin esimerkiksi osaamisen kehittämisen keinoilla. Olennaista myös on, että työmarkkinoilla on tarjolla monipuolisesti erilaisia työtilaisuuksia. Tulosten perusteella voi arvioida, että koulutus ja muut palvelut pitkään työttöminä oleville johtavat työllistymiseen hyvin kohdennettuina.

Valtion talousarviossa työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista yksi on rakenteellisen työttömyyden väheneminen, jota mitataan vaikeasti työllistyvien määrällä. Tässä yhteydessä vaikeasti työllistyviä ovat vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleet (= pitkäaikaistyöttömät), 12 kuukautta 16 kuukauden aikana työttömänä olleet, työvoimapolitiittisten toimien jälkeen työttömäksi palaavat ja toistuvasti palveluihin osallistuvat. Suurin ryhmä on yhdenjaksoisesti pitkäaikaistyöttömät.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistyvien henkilöiden työllistymisen edistäminen vaatii henkilöiden palvelutarpeita vastaavia palveluja lisäksi työvoiman kysyntää lisääviä toimia. Työttömien työnhakijoiden määrällä ja tarjottujen palveluiden tarkoituksella on yhteys työvoiman kysyntätilanteeseen. Kun työvoimaa on runsaasti tarjolla ja työvoiman kysyntä on vähäistä, julkisilla työvoimapalveluilla on ollut merkittävä rooli kehitettäessä työnhakijoiden osaamista sekä muita työmarkkinavalmiuksia. Avaintekijä tässä on se, että työttömien työnhakijoiden työmarkkinavalmiudet vastaisivat avautuvien työpaikkojen osaamisvaatimuksiin. Yhtenä näkökulmana on, että esimerkiksi alakohtaisen työvoimapulan torjumisen kannalta työt-

tömät muodostavat tärkeän reservin. Tämä koskee myös erilaisten heikossa työmarkkina-  
asemassa olevien asiakasryhmien valmiuksien kehittämistä ja varautumista lisääntyvään työ-  
voiman kysyntään.

Henkilöasiakkaan näkökulmasta tavoitteena on parantaa työttömän työnhakijan työmarkkina-  
asemaa edistämällä työhön sijoittumista, parantamalla ammattitaitoa ja osaamista, edistämällä  
työttömänä olevien pääsemistä tai palaamista avoimille työmarkkinoille sekä parantamalla  
työllistymismahdollisuuksia. Erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevat hyötyvät yhtä  
palvelua useamman palvelun yhdistelmästä.

Eri viranomaisten palveluja tarvitsevien pidempään työttömänä olleiden työllistymisen edis-  
tämiseksi säädettiin laki työllistymistä edistävästä yhteispalvelusta tuli voimaan 1.1.2015.  
Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on yhteistoimintamalli, jossa kunta,  
TE-toimisto ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat heille työllis-  
tymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymispro-  
sessiin etenemisestä ja seurannasta. Tavoitteena on edistää monialaista tukea tarvitsevien  
työnhakijoiden työllistymistä tarjoamalla heille julkisia työvoimapalveluja, kuntien tarjoamia  
työllisyyttä edistäviä palveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja niin sanotun yh-  
den luukun periaatteella. Monialaisen yhteispalvelun käytännön toiminta rakentuu verkostoyh-  
teistyölle ja paikalliselle sopimiselle. Yhteispalveluverkostoja on muodostettu 33 ja TYP-  
palvelua on tarjolla kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Verkostojen toiminnasta, toimipisteis-  
tä, tarjottavista palveluista ja henkilöstöstä on sovittu yhteistyösopimuksissa. Verkostojen käy-  
tännön toimintaa johtavat verkostossa mukana olevien kuntien nimeämät henkilöt. Monialai-  
selle yhteispalvelulle on asetettu ohjausryhmä, joka asettaa yhteispalvelulle valtakunnalliset  
tavoitteet, seuraa ja arvioi yhteispalvelun toimeenpanoa ja ohjaa yhteispalvelun kehittämistä.

Koska monialaisen yhteispalvelun asiakkaat tarvitsevat erilaisia palveluja ja palveluyhdistel-  
miä, palveluprosessit voivat olla pitkiä. Lakisäätöisen toimintamallin työllisyysvaikutuksia ei  
vielä ole voitu seurata niin pitkään, että toimintamallin vaikutuksia voitaisiin kattavasti arvioi-  
da. Toimintamallissa mukana olevat toimijat ovat pitäneet aikaisemmin sopimus pohjaisena  
toimineen mallin lakisäätöistä ja valtakunnallistamista asiakaspalvelun tehostamisen nä-  
kökulmasta hyvänä ratkaisuna.

Nykyisin kunnat vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Työttömille tarjotta-  
villa sosiaali- ja terveyspalveluilla tuetaan työttömien työkykyä ja työelämävalmiuksia ja pa-  
rannetaan työttömien työllistymisedellytyksiä. Kunnilla on myös rahoitusvastuu pitkään työt-  
tömänä olleiden työmarkkinatuesta. Koska merkittävä osa palkkatuetusta työstä ja työkokei-  
lusta on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, sosiaali- ja terveyspalvelujen siir-  
tyminen maakunnan järjestämisvastuulle vähentää kunnissa tarjolla olevia työkokeilu- ja työ-  
mahdollisuuksia.

Työvoimapalveluihin liittyviä tehtäviä hoitaa työ- ja elinkeinoministeriön alla KEHA-keskus,  
15 ELY-keskusta ja 15 TE-toimistoa sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus  
Etelä-Savon ELY-keskuksen erillisyyksikkönä. Kullakin TE-toimistolla on useita toimipisteis-  
tä. Muun muassa työvoimapalveluiden CAF -itsearviointissa 2014 ja Euroopan Unionin ko-  
mission raportissa: ”Benchlearning Initiative External Assessment Finland 2016” arvioidaan  
Suomen hallintorakenteen olevan monimutkainen ja toimijoiden roolien tarvitsevan tarkempaa  
määrittelyä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota tarpeeseen asettaa selkeitä strategisia linjoja toi-  
minnalle. Suurimmat kehittämiskohteet nähdään kuitenkin tiedolla johtamisen kehittämisessä.

Vahvuuksina nähtiin muun muassa itsekriittisyys ja kyky uudistua, monikanavaiset palvelut, TE -palvelun yrityslähtöisyys sekä työ- ja elinkeinopolitiikan yhdistäminen.

TE-palveluja on viime vuosina kehitetty määrätietoisesti muun muassa toteutettujen arviointien, selvitysten ja tutkimusten pohjalta. Digitaalinen kehitys ja kumppanuudet yksityisten palvelujen kanssa ovat olleet keskeisiä ajureita palvelujen asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden parantamisessa. Yksityisen palvelutuotannon roolia on tavoitteellisesti vahvistettu hallituskaudelta 2011–2015 alkaen. Tuolloin käynnistettiin työnvälityksen ensimmäiset tulosperusteiset pilottihankkeet. Parhaillaan on käynnissä yhteensä 13 työnvälityksen pilottihanketta, joista seitsemän on tulosperusteista ostopalvelupilottia. Kaikki pilotit tullaan asianmukaisesti arvioimaan ja arvioinnin tueksi ministeriö on hankkinut ulkopuolisen arvioinnin. Uusista pilo-teista ei ole vielä valmiita arviointituloksia, mutta kokemukset ovat lupaavia ja yhteistyökäytännöt yksityisten palveluntuottajien kanssa ovat toimineet hyvin. Kasvupalvelu-uudistus jatkaa johdonmukaisesti tätä kehityssuuntaa mahdollistamalla laajemman tuotantovastuun yksityiselle palvelulle.

#### Maahanmuutto ja kotouttamien

Kotouttamispolitiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja edellyttää tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin alue- ja kuntatasolla. Maahanmuuton kasvu edellyttää sekä peruspalveluiden soveltumista maahanmuuttajille että tarvittaessa erityisten kotouttamistoimenpiteiden riittävää saatavuutta ja vaikuttavuutta. Maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen ja tarvittaessa pitkäjänteinen palveluohjaus ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä samoin kuin toimivat kumppanuudet kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Maahanmuuttajien osaamisen kehittämisen ja työllistymisen kannalta on oleellista, kuinka yhdenvertaisesti ja kattavasti TE-hallinto ja suomalainen koulutusjärjestelmä ovat maahanmuuttajien saavutettavissa. Kotoutumislain mukaiset maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä TE-toimiston alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja ammatilliset suuntautuneet kotoutumiskoulutuksen mallit toimivat työmarkkinoille suuntaavien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen kehikkona. Kotoutumiskoulutuksen lisäksi maahanmuuttajat ovat asiakkaina myös muissa TE-toimistojen palveluissa.

Nopeammat siirtymät kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen ja muihin koulutuksiin samoin kuin korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tutkintojen tunnustaminen ja pätevyisyyspolut ovat keskeisessä asemassa maahanmuuttajien työllistymisessä. Maahanmuuttajien palvelupolkujen suunnittelussa tulee nykyistä tehokkaammin huomioida maahanmuuttajan aiempi osaaminen, jota tarvittaessa joustavasti täydennetään ja kehitetään vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden vaatimuksia ja tarpeita. TE-hallinnon ja oppilaitosten yhteistyöllä on merkittävä rooli oikealle koulutus- ja työllistymispolulle ja ohjaamisessa, ja ohjauksen pitkäjänteisyys edellyttää viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tiivistä yhteistyötä ohjausprosessin eri vaiheissa.

Osa maahanmuuttajista tarvitsee kattavampaa ja pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä sekä tukea kotoutumiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen. Pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä tarvitsevien osalta myös palveluiden yhteensovittaminen ja soveltuvien palveluketjujen muodostaminen etenkin sosiaali- ja terveystieteiden kanssa on oleellista.



Maakuntaudistuksen yhteydessä on perusteltua säilyttää kasvupalvelun keskeinen rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä sekä vahvistaa kotouttamisen eri toimijoiden moniammatillista yhteistyötä. Etenkin kasvupalveluiden yhteensovittaminen maakunnan järjestämismallille siirtyvien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa on keskeistä. Maakuntaudistus mahdollistaa myös aluekehittämisen ja alueen elinkeinoelämän vahvistamisen liittämisen aiempaa vahvemmin kotoutumisen edistämiseen.

Maahanmuuttajien työllisyystilanne parani koko 2000-luvun aina vuoden 2008 lopulla alkaneeseen taantumaan asti. Ulkomaalaisten työttömyysaste on vaihdellut vuosina 2008–2015 25–30 prosentin välillä. Alimmillaan ulkomaalaisten työttömyys oli 2007–2008, jolloin joka viides (21 %) ulkomaalainen oli työtön. Työttömyysaste on sittemmin noussut heikentyneen talouskehityksen mukana. Ulkomaalaisten naisten työttömyys on hieman yleisempää kuin miesten. Vuonna 2015 noin neljännes ulkomaalaisista (24 %) miehistä ja kolmannes (32 %) naisista oli työttöminä, yleinen ulkomaalaisten työttömyysaste oli 27 %. Erot työllisyydessä eri maahanmuuttajaryhmien välillä ovat kuitenkin suuria ja tasaantuvat maassa asumisajan kasvaessa, jolloin työllistyminen lähenee kantaväestön tasoa.

Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista noin 75 prosenttia on työikäisiä (15–64 -vuotiaita). Osuus on huomattavasti korkeampi kuin kantaväestöllä, joista 58 prosenttia on työikäisiä. Työikäisten maahanmuuttajien määrän kasvu merkitsee mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttoa Suomen huoltosuhteen heikkenemiseen, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin ja työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa, edellyttäen että tulijat pääsevät työmarkkinoille. Samalla tulee hyödyntää koulutettujen maahanmuuttajien osaamista elinkeinoelämässä ja yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä ja sitä kautta uusien työpaikkojen luomisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2016 'Kasvua kansainvälisistä osaajista – agendan' edistämään kansainvälisten osaajien hyödyntämistä yritysten kasvun ja kansainvälistymisen ajureina. Agendan tavoitteena on systemaattisesti kytkeä kansainvälisten osaajien kohdemaatuntemus, kansainväliset verkostot ja muu osaaminen osaksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen palveluita ja innovaatiotoimintaa. Agendan avulla edistetään toimenpiteitä, joiden avulla maahanmuuttajien verkostot ja asiantuntemus tukevat vienti- ja tuontitoimintaa, kansainvälisiä investointeja ja osaavan työvoiman saamista Suomeen sekä verkostoitumista Suomen ja maahanmuuttajien lähtömaiden kanssa. Agenda edistää myös toimenpiteitä, joiden kautta maahanmuuttajat pääsevät aiempaa paremmin osaksi elinkeinoelämän ekosysteemejä ja innovaatiotoimintaa. Samalla agenda tukee Suomessa tutkintonsa suorittavien kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä tiiviimmin suomalaiseen elinkeinoelämään ja työmarkkinoihin. Myös Suomesta pois muuttaneiden kansainvälisten osaajien suhteita Suomen ja kotimaan välillä erityisesti yritysten kansainvälisen liiketoiminnan tukemiseksi vahvistetaan.

Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden järjestäminen TE- toimistoissa ja ELY-keskuksissa

Maaliskuussa 2016 julkaistun TE-toimistoille suunnatun palvelukyselyn mukaan kotoutujien ja muiden maahanmuuttajien palvelut on eri toimistoissa organisoitu eri tavoin. Uudenmaan ja Lapin TE-toimistoa lukuun ottamatta kotoutujien palvelu on TE-toimistossa eriytetty muista maahanmuuttajien tai yleisistä TE-toimistojen palveluista. Kotoutujien palvelun järjestämistapoja on eri TE-toimistoissa kuitenkin useita. TE-toimiston resurssien osalta palvelukyselyn vastauksissa esitettiin, että maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden kasvava merkitys TE-

palvelujen kokonaisuudelle tunnustettaisiin nykyistä vahvemmin. Etenkin henkilöstön osaamisen kehittämistä ei nähty nykyiseltään riittävänä.

Maahanmuuttajien kotoutumisen alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät tehtävät on keskitetty seitsemään ELY-keskukseen, jotka Lapin ELY-keskusta lukuun ottamatta hoitavat näitä tehtäviä laajennetulla toimialueella (VnA 910/2009). Muita kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan kaikissa ELY-keskuksissa. Kotoutumisen alueellisen yhteensovittamisen, suunnittelun, ohjauksen ja seurannan keskittämisen tavoitteena oli tehostaa olemassa olevien voimavarojen käyttöä sekä vahvistaa kotoutumiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kytkemistä laajemmin ELY-keskusten toimintaan ja strategioihin. ELY-keskusten toiminnallinen ohjaus kotoutumisen edistämiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvissä tehtävissä on lisännyt toiminnan suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä eri ELY-keskusten välillä.

Maakunnalle säädettäisiin ELY-keskuksen nykyisiä tehtäviä vastaavasti velvollisuus ottaa huomioon sen alueella olevan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen maakunnan yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Useat nykyisille ELY-keskuksille osoitetut tehtävät on nähty nykyisellään tarkoituksenmukaisina keskittää myös kotouttamisen osalta. Näin on voitu muun muassa toteuttaa ELY-keskuksiin kohdistuneet säästötoimenpiteet. On mahdollista, että uudistuksessa osa näihin tehtäviin käytetyistä resursseista jakaantuisi 18 maakunnalle. Tämä saattaa merkitä sitä, että keskittämisestä aiheutuneet hyödyt menetetään.

ELY-keskusten vähenevät henkilöresurssit ovat asettaneet haasteita toiminnalle. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen hankintaan varatut määrärahat ovat lisääntyneet, mutta henkilöresurssit koulutusten hankintaan päinvastoin vähentyneet. Tämä heikentää määrärahojen tehokasta käyttöä ja vaikeuttaa riittävän monimuotoisen kotoutumiskoulutuksen hankintaa.

#### Yrityksille suunnatut palvelut

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan yrityksille on tällä hetkellä tarjolla hyvin monipuolisesti erityyppisiä palveluita. Valtakunnallisia ja alueellisia yrityspalveluita tuottavat alueelliset elinkeinoyhtiöt, Yritys-Suomi -palvelu, ELY-keskukset, Tekesin, Finnpron ja Finnveran aluetoiminnot, kauppakamarit, yrittäjärjestöt, uusyrittäjäkeskukset. Rakennetta ylläpidetään pääosin julkisin varoin.

Arvioiden perusteella parhaiten palvelutarjontaa yrityksille on saatavilla yritystoiminnan alkuvaiheeseen (liikeidean kehittämispalvelut sekä yrityksen perustamiseen liittyvät palvelut) sekä henkilöstön osaamisen kehittämiseen liittyen. Heikoimmat arviot palveluvalikoimasta sen sijaan saivat hautomopalvelut, kansainvälistymispalvelut sekä innovaatiotoimintaa tukevat palvelut.

Nykyisen yrityspalvelujärjestelmän haasteina selvityksessä nähtiin esimerkiksi se, että yrityksille suunnatun perusneuvonnan työnjako ja roolitukset eri toimijoiden välillä eivät ole kovin selkeät. Erityisesti tieto- ja neuvontapalveluiden osalta toimijakentän laajuus ja sirpaleisuus on ilmeistä. Tieto- ja neuvontapalveluja yrityksille tuottavat erityisesti seudulliset ja paikalliset kehitysyhtiöt sekä uusyrittäjäkeskukset, keskitetyt kansalliset palvelut (Yritys-Suomi) sekä kansallisten organisaatioiden (esim. ELY-keskus, Tekes, Finnvera, Finnpro) omat toiminnot. Puutteellinen tiedonkulku ja eri asiakasjärjestelmät lisäävät mahdollisuutta päällekkäiseen työhön.

Lähellä asiakasta toteutettavien tieto- ja neuvontapalveluiden toteuttamisesta vastaavat lähinnä seudulliset ja paikalliset kehitysyhtiöt, uusyrittäjäkeskukset, ProAgria sekä muut paikalliset toimijat. Toimijajoukon kirjo on pienilläkin alueilla hyvin laaja ja monimuotoinen. Eri alueilla yhteistyötä eri toimijoiden välillä on pyritty viime vuosina systematisoimaan ja rationalisoimaan, mutta erilaisista tekijöistä johtuen (mm. tiedonkulun puutteet, erilaiset CRM-järjestelmät, kilpailu) toiminnan päällekkäisyyttä edelleen esiintyy. Paikallisesti toteuttavilla tieto- ja neuvontapalveluilla on kuitenkin selkeästi kysyntää. Esimerkiksi kehittämissyhtiöiden asiakkaina on vuosittain noin 35 000 yritystä.

Maksullisten kehittämisspalveluiden (koulutus ja konsultointi) osalta työnjako julkisten yrityspalveluiden tuotannon osalta on varsin selkeä. Käytännössä maksullisten kehittämisspalveluiden tuotannosta vastaavat ELY-keskukset työ- ja elinkeinoministeriön ohjaamana tuottamalla subventoituja analyysi-, konsultointi-, ja koulutuspalveluja. Palvelutuotanto itsessään toteutetaan yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, joiden kanssa laaditaan kilpailutusten perusteella teemakohtaisia ja alueellisia puitesopimuksia. Eri ELY-keskusalueilla on mahdollisuus toteuttaa myös omia minikilpailutuksia. Nykyinen toimintamalli vaikuttaa tältä osin perustellulta toiminnalta, sillä se mahdollistaa laadukkaiden ja tasalaatuisten palveluiden tuottamisen sitomatta kuitenkaan merkittävästi julkisen sektorin omia henkilöresursseja. Toimintamalli antaa myös mahdollisuuden palveluja tuottaville yrityksille omaan liiketoimintaan toimintamallin kautta syntyvien asiakassuhteiden jatkon muodossa.

Periaatteessa nykyinen rahoituksen toimintamalli ja vastuujako on johdonmukainen, mutta roolit TEM-konsernin sisällä eri toimijoiden kesken ovat välillä epäselviä. Selvityksen tekijöiden näkemyksen mukaan erityisesti alkuvaiheen rahoituspalvelujen (kotimarkkinoilla toimivat pk-yritykset, toimintaympäristön kehittäminen) on syytä toteutua alueilla tuotettuina lähellä asiakkaita. Sen sijaan ”edistyneempään ja kunnianhimoisempaan” eli käytännössä voimakkaaseen kasvuun ja kansainvälistymiseen tukeva rahoitus sekä niihin liittyvät kehittämisspalvelut on järkevää toteuttaa kansallisesti. Perusteluina tälle toimii se, että kasvu- ja kansainvälistyminen edellyttää avoimien ekosysteemien muodostumista, rahoitus on valikoivampaa, rahoituksen kohteita on melko vähän ja kehittämisen tuki vaatii erityisosaamista, jota on järkevää toteuttaa keskitetysti eikä hajautetusti. Käytännössä myös näissä ”erityisimmissä” rahoituspalveluissa (ohjelma-toiminta, t&k-toiminta, kansainvälistymispalvelut) asiakkuuksia tunnistava ja suodattava ns. front-office -osaaminen tulee olla myös alueilla. Yritysten kannalta selkeät palvelupolut ja toimiva yhteistyö alueellisten toimijoiden ja kansallisesti toimivien tahojen välillä on hyvän palvelutuotannon edellytys.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Aluekehittämissjärjestelmän ja kasvupalvelujen uudistaminen perustuu pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan ja sen perusteella huhtikuussa 2016 tehtyihin tarkentaviin linjauksiin.

Esityksen tavoitteena on kestävä talouskasvu, alueiden kehittämisen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palvelujen avulla. Valtion, maakuntien sekä eri hallinnonalojen välisellä yhteistyöllä muodostetaan yhtenäinen näkemys aluekehittämisestä sekä luodaan järjestelmä, joka pystyy nykyistä selkeämmin ja yksinkertaisemmin vastaamaan ihmisten ja yritysten palvelutarpeisiin.

Esityksen tavoitteena on myös organisoida julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat tehtävät sekä palvelut siten, että ne tukevat alueiden kasvua ja elinvoimaisuutta. Uudistuksessa luotaisiin aluekehittämisestä ja kasvupalveluista tiivis kokonaisuus.

Ehdotetulla lailla monipuolistettaisiin kasvupalveluiden tuotantorakennetta ja huomioitaisiin kunkin alueen kasvun erityispiirteet nykyjärjestelmää paremmin.

Uudistuksessa kevennettäisiin sääntelyä, siirrettäisiin toimivaltaa lähemmäs asiakasta ja luotaisiin joustavat maakunnan harkintavaltaan perustuvat palvelut vaarantamatta kuitenkaan perustuslain edellyttämää yhdenvertaisuutta. Maakunnilla olisi markkinaehtoista toimintaa hyödyntämällä aito mahdollisuus räätälöidä palveluiden sisältö alueen tarpeisiin parhaiten sopivaksi. Markkinoiden toimivuuteen perustuvassa mallissa pystyttäisiin paremmin hyödyntämään tuloksellisia toimintamalleja sekä mahdollistettaisiin alueelta saatavan tiedon nykyistä parempi hyödyntäminen.

Esityksen tavoitteena on antaa asiakkaan tarpeita paremmin vastaavia palveluita. Lakiehdotus varmistaisi valtakunnallisten ja maakunnallisten kasvupalvelujen johdonmukaisuuden ja myös asiakastarpeita vastaavien palvelukokonaisuuksien saatavuuden.

Tavoitteena on, että aluekehittäminen tarjoaisi kasvupalvelujen yhteensovittamiseen strategiat ja prosessit ja kasvupalvelu sisällöt. Kasvupalvelut olisivat aluekehittämisen keskeinen työväline, kun maakunnat vastaisivat omalla alueellaan sekä aluekehittämisestä että kasvupalveluista.

Esityksen tavoitteet saavutettaisiin parhaiten asiakkaan valinnanvapaudella. Tämä edellyttäisi, että kasvupalveluja tuottaisi useampi palvelutuottaja.

Markkinoiden avaamisella ja kilpailullisuudella tavoitellaan asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisäämistä, parempaa asiakaspalvelua, kustannusten säästöä, uusia palveluinnovaatioita ja tehokkaampia toimintatapoja. Kestävät markkinat edellyttävät riittävän suuria asiakas- ja palvelumääriä. Toimivat markkinat kehittyvät vaiheittain ja niiden rakentuminen vie aikaa. Kansainvälisten kokemusten perusteella on arvioitu, että kasvupalvelu-uudistuksen koko maan kattavaan laaja-alaiseen kasvupalvelumarkkinoiden toteutumiseen voi mennä jopa kymmenen vuotta. Markkinoiden avautuminen vaihtelee myös alueellisesti, koska monituottajamalliin perustuvat markkinaehtoiset ratkaisut toteutuvat helpoimmin suurilla kaupunkiseuduilla ja niiden ympäryskunnissa.

Uudistuksen toteutuminen edellyttää riittävästi resurssoidun sekä osaavan järjestämistoiminnon. Järjestäjän keskeisiä tehtäviä olisivat: 1) määritellä kriteerit, joilla tuottajat pääsevät tuottamaan palveluita, 2) tilata palvelut palveluntuottajilta asetettuja kriteereitä vastaavina ja hinnaltaan hyväksyttävänä, sekä 3) valvoa ostajana palvelun laatua. Jos kriteerit täyttäviä palveluiden tuottajia ei ole, maakunnan täytyisi tuottaa palvelut omana tuotantona. Jotta uuden liiketoiminnan syntymiselle annettaisiin mahdollisuus, oma tuotanto rajattaisiin vain markkinapuutetilanteisiin. Esityksen mukaan maakuntien mahdollisen tuotannon tulisi pohjautua yhteisömuotoisuuteen.

Kilpailullisen monituottajamallin aikaansaaminen edellyttää kaikilta toimijoilta tavoitteellisia toimenpiteitä palvelumarkkinoiden kehittämiseksi sekä vaiheittaista etenemistä. Markkinoiden kapasiteettia ja kypsyyttä tulee vahvistaa asteittain markkina-avauksilla ja systemaattisella

markkinavuoropuhelulla. Siirtymäajoilla (2+3 vuotta) voidaan myös varmistaa hallittu muutos. Siirtymäajat ovat tärkeitä myös siksi, että tietojärjestelmien avoimuus kaikille monituottajamallin toimijoille pystyttäisiin varmistamaan. Lisäksi siirtymäajat myös mahdollistaisivat julkisten yhtiöiden edellytyksiä toimia kasvupalveluiden tuottajina.

Maakunta ja kunta toimisivat edelleen kumppaneina elinvoimatehtäviin liittyvissä asioissa. Kasvupalvelu-uudistus ei siirtäisi kuntien nykyisiä elinvoimatehtäviä tai niiden resursseja maakunnille, vaan maakunta ottaisi vastatakseen ainoastaan entiset valtion ja maakuntien liittojen hoitamat tehtävät. Jos maakunta pystyy synnyttämään kestäväää talouskasvua, uusia yrityksiä ja uusia työpaikkoja, sillä on positiivisia vaikutuksia myös kuntien elinvoimaisuuteen. Kuntien keskeinen tehtävä on edelleen luoda kasvulle, työlle ja elinkeinoelämälle suotuisaa toimintaympäristöä. Kuntien elinvoimarooliin kuuluu myös muun muassa maankäytön suunnittelu, elinkeinopolitiikka ja työllisyyden yleinen edistäminen, asuntopolitiikka, julkinen liikenne, koulutus ja osaamisen kehittäminen sekä innovaatioille suotuisan ympäristön luominen, maahanmuuttajien kotoutus ja syrjäytymisen ehkäisy.

Kunnat voisivat myös toimia maakunnallisten kasvupalvelujen tuottajina omistamiensa yhtiöiden kautta, jos yhtiö ei ole sidosyksikkö-asemassa kuntaan.

Julkisen vallan keskeinen tehtävä on luoda puitteet ja hyvä toimintaympäristö ja näin vahvistaa yritysten kasvumahdollisuuksia. Maakunnasta tulee järjestämisvastuullinen toimija, joka huomioi kunkin alueen kasvun erityispiirteet. Aluetason kasvupalveluiden tulee kytkeytyä asiakkaan kannalta saumattomasti yhteen niin kuntatason kuin valtiotason palveluidenkin kanssa. Maakunnallisten kasvupalveluiden kilpailullisella monituottajamallilla tavoitellaan parempaa palveluiden laatua sekä uusia asiakaslähtöisempiä palveluita. Uusien innovatiivisten palveluintegraatioiden avulla, kuten esimerkiksi vaikeasti työllistyvien asiakkaiden kasvupalvelun ja sosiaali- ja terveyspalvelun yhteensovittamisella, on mahdollista saavuttaa myös säästöjä.

### **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**

#### *Perusratkaisu*

Kasvupalvelu-uudistuksen lähtötilanteessa arvioitiin erilaisia vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. Arvioinnin perusteella on päädytty lakiehdotuksen mukaiseen järjestämis- ja tuottamistehtävät eriyttävään toteuttamisvaihtoon, koska se toteuttaa parhaiten uudistukselle asetettavat tavoitteet kestävästä talouskasvusta ja palvelujen vaikuttavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantamisesta.

Tehtävät ja palvelut voitaisiin siirtää nykyisessä muodossaan ja nykyisenkaltaisella sääntelytarkkuudella uusien maakuntien järjestämisvastuulle. Arvion mukaan palvelujärjestelmän siirtäminen sellaisenaan maakuntien vastuulle ei olisi kuitenkaan parantanut palvelujen asiakaslähtöisyyttä, vaikuttavuutta eikä toiminnan tehokkuutta. Kuten nykytilan arvioinnissa (luku 2.3) tuodaan esiin, eivät nykyiset palvelut ole täysin pysyneet talouden ja työmarkkinoiden nopeassa muutosrytmisissä. Palvelujärjestelmässä on jäykkyyksiä – yksittäisiä palveluja on liikaa ja ne ovat hajanaisia, asiantuntijaresurssit ja osaaminen on vaikeasti muunneltavissa työelämän ja elinkeinoelämän nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Esimerkiksi rekrytointipalvelut ja työnvälitys vaativat yhä enemmän erityisosaamista, toimialatuntemusta ja syvälle menevää palvelua, jota nykyisellä järjestelmällä on erittäin vaikeaa tuottaa ja ylläpitää. Palvelut ovat

nykyisellään varsin tarkasti säädeltyjä sekä sisältöjen että prosessien osalta. Sääntelytason säilyttäminen jättäisi maakuntien itsehallinnolle hyvin niukasti liikkumavaraa.

Toisena vaihtoehtona arviointiin ratkaisumallia, jossa sääntelyä väljennettäisiin antaen itsehallinnolle enemmän harkintavaltaa ja palvelujen tuottamistapa pidettäisiin nykyisenkaltaisena korostaen oman julkisen tuotannon ensisijaisuutta ja täydentäen sitä kohdennetuilla ostopalveluilla. Malli jatkaisi nykyistä tuotantotapaa, jossa mm. yksityisten palvelujen osuutta TE-palveluissa on vähitellen lisätty pitäen asiakkuuksien johtamisen vastuut ja julkisen vallan tehtävät viranomaisen vastuulla. Ostopalvelut ovat kohdistuneet yksittäiseen palveluun, asiakasryhmään tai palveluprosessin osaan. Arvion mukaan yksityisen palvelun vähittäinen lisääminen on nykyisessä rakenteessa lisännyt jossain määrin palvelun vaikuttavuutta (ks. luku 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset). Ostopalvelut ovat kohdistuneet yksittäisiin palveluihin, ei niinkään palvelukokonaisuuksiin ja ovat olleet palvelutuottajan toimivaltuuksien osalta rajoitettuja, joten skaalautuja, markkinoiden tai niiden innovaatiokyvykkyyden kehittymistä ja siten laajempaa kansantaloudellista vaikuttavuutta ei ole päässyt syntymään. Arvion mukaan vaihtoehdolla ei saavutettaisi vaikutuksia kansantalouden tasolla. Maakuntien itsehallinnollisuuden tavoitteet vaihtoehto toteuttaisi.

Edellä mainittujen vaihtoehtojen arvioinnin pohjalta on päädytty lakiehdotuksen mukaiseen toteutusvaihtoehtoon, jossa palvelutuotannon kilpailullisuuden täysimääräisellä hyödyntämisellä ja mahdollistavalla sääntelyllä arvioidaan saavuttavan ne vaikuttavuuden ja asiakaslähteisyyden tavoitteet, jotka uudistukselle on asetettu. Kilpailullisuuden hyödyntäminen tuo palveluun joustavuutta ja erityisosaamista, jolla asiakkaille turvataan laadukkaat palvelut ja hyvät tulokset. Kilpailullisuuden hyödyt saadaan kansantalouden tasolla riittävän suuriksi, kun markkinalähtöinen tuotantomalli säädetään ensisijaiseksi, hankinnat kohdennetaan laajempiin palvelukokonaisuuksiin ja palveluntuottajille annetaan toimivaltaa palveluprosessien ja -mallien suunnittelussa. Kilpailullisen tuotantomallin varaan rakentuva ratkaisu luo palveluntuottajille kannusteen uuden palveluliiketoiminnan ja uusien vaikuttavampien palveluinnovaatioiden kehittämiseen. Vaikutusten toteutumisen näkökulmasta ratkaisevaa on markkinoiden riittävä kilpailullisuus sekä maakuntien hankintapolitiikka ja -osaaminen.

Kilpailullisuus voidaan toteuttaa pelkästään järjestämis- ja tuottamistehtävät erottamalla ja säätämällä, että maakuntien mahdollisen tuotannon tulee pohjautua yhtiömuotoisuuteen. Näin voidaan varmistaa kilpailuoikeudellinen kilpailuneutraliteetti. Maakunnille tulee laaja harkintavalta ohjata kasvupalvelun tuotantoa kilpailullisen mallin puitteissa, koska sääntely on väljää ja mahdollistavaa. Järjestämistehtävä on kasvupalvelun toimivuuden näkökulmasta kriittinen ja maakunnilla on hyvät lähtökohdat maakunnallisen palvelustrategian laatimiseen ja tuotantorakenteiden suunnitteluun alueen erityispiirteistä lähtien. Kilpailu asiakkaista motivoi palveluiden kehittämiseen ja kustannustehokkuuteen.

#### *Markkinoiden muodostumisen turvaamiseksi tehdyt valinnat*

Uudistuksen tavoitteena on luoda monimuotoisiin markkinoihin perustuva malli, koska se tarjoaa asiakkaalle valinnanmahdollisuuksia, ja kilpailu lisää tuotannon tehokkuutta. Samalla luodaan mahdollisuuksia uudelle yritystoiminnalle, kun julkisrahoitteisia palveluita siirretään yksityisten yritysten toteutettavaksi.

Lakiesityksen mukaan maakunnat voisivat tuottaa yhtiöidensä kautta kasvupalveluita pelkästään markkinapuutetilanteessa. Kun kyseessä on kokonaan uusien markkinoiden muodostami-

nen, korostuu olemassa olevien palveluntuottajien asema suhteessa uusiin. Maakuntien perustamat yhtiöt saisivat olemassa olevalla osaamiskapasiteetillaan ja koollaan todennäköisesti niin vahvan aseman, että uusien toimijoiden tulo markkinoille estyisi ja kasvupalveluiden tuottaminen jäisi suurelta osin julkisten yhtiöiden varaan. Kuitenkin uudistuksen tavoitteet tarpeeseen kohdistuvista palveluista voidaan parhaiten taata toimivaan monituottajamalliin perustuvassa ratkaisussa.

Lakiehdotus rajaa ulos kuntien hankintalain mukaisten sidosyksikköjen mahdollisuuden toimia kasvupalveluiden *tuottajana*. Sidosyksikön tehtävänä tulee olla vain siihen määräysvaltaa käyttävien hankintayksiköiden palveleminen. Hankintalain (1397/2016) mukaan vuodesta 2019 alkaen sidosyksikköaseman ulkopuolinen liikevaihto voi olla vain viisi prosenttia sidosyksikön liikevaihdosta ja enintään 500 000 euroa. Näin ollen mahdollisuus osallistua kasvupalvelumarkkinoille ei toisi merkittävää lisää sidosyksikön liiketoimintaan. Toimintana se voisi olla hyvin kannattavaa varsinkin, jos kyseessä olisivat palvelut, joita sidosyksikkö jo tuottaa määräysvallassa olevalleen hankintayksikölle.

Sidosyksiköt voisivat vääristää kilpailua markkinoilla hyödyntämällä hankintayksiköltä kilpailuttamatta saatuja ja sidosyksikölle edullisia hankintasopimuksia. Suurikokoisen sidosyksikön liiketoiminnasta muutamankin prosentin myynti voi tarkoittaa käytännössä sitä, että yksikkö voisi tuottaa huomattavan osan kasvupalvelumarkkinoista ja määrätä siten hinnanmuodostuksen markkinoilla. Turvatun asemansa kautta tämä hinnoittelu voi olla tasoltaan sellainen, ettei yksityinen toimija pysty kannattavana liiketoimintana palveluita tuottamaan. Tällöin sidosyksikön toiminta markkinoilla saattaa poistaa yksityisiä toimijoita markkinoilta tai jopa estää kasvupalvelumarkkinoiden syntymisen. Kilpailuoikeudellisesti on katsottu, että sidosyksiöiden asemalla hankintayksikköön on kilpailua vääristäviä vaikutuksia.

Koska kasvupalvelu-uudistusten tavoitteiden onnistuminen pohjaa täysin monituottajamalliin, on lakiesityksessä päädytty rajaamaan kasvupalveluiden tuottajina toimiminen hankintalain mukaisilta sidosyksiköiltä, vaikka tämä estäisi nykyisiä ostopalveluita ELY-keskuksille ja TE-toimistoille tuottavia kunnallisia yhtiöitä osallistumasta jatkossa kasvupalveluiden tuotantoon näiden ollessa hankintalainmukaisia sidosyksikköjä.

#### *Uudenmaan erilliskorjaus*

Lakiesityksessä luodaan pääkaupunkiseudulle kuntayhtymään pohjautuva erilliskorjaus. Pääkaupunkiseudun voidaan katsoa olevan hyvin erilaisessa tilanteessa, kun ottaa huomioon talouden ja työmarkkinoiden tunnusluvut sekä maahanmuuttajien määrän.

Pääkaupunkiseudun asiakasvolyymeihin perustuva asema luo perustelut yksittäiselle maakuntamallista poikkeavalle ratkaisulle. Pääkaupunkiseudulla asuu 44 prosenttia Suomen pitkäikäistyöttömistä sekä 48 prosenttia vieraskielisistä. Koko maan työvoimasta pääkaupunkiseudun osuus on 22 prosenttia ja yksityissektorin työpaikoista 30 prosenttia. Uudenmaan muiden maakuntien vaikutusmahdollisuudet turvataan ratkaisulla, jossa kaikille on oikeus liittyä kuntayhtymän jäseneksi.

Pääkaupunkiseudun lisäksi Suomessa on useita alueita, joissa on vahva kasvua edistävä keskustaupunki. Pääkaupunkiseudun neljä vahvaa kaupunkia muodostavat kuitenkin keskittymän, joka on omaa luokkaansa muihin suuriin kaupunkeihin verrattuna. Lisäksi kuntayhty-

mämalliin perustuvan ratkaisun laajentaminen muualle kuitenkin rapauttaisi koko maakunta-uudistuksen lähtökohdat.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen mukaisesti säädettäisiin yhteinen laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Lailla uudistettaisiin aluekehittämistä koskeva sääntely säilyttäen sen keskeinen sisältö sekä määriteltäisiin maakunnille siirtyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat vastuut ja periaatteet.

Laissa ehdotetaan, että alueiden kehittämisestä vastaisivat maakunnat, valtio ja kunnat kukin omilla alueillaan. Aluekehittämisviranomaisina toimisivat maakunnat. Kaikki maakunnat toimisivat kansallisen rakennerahasto-ohjelman välittävinä toimieliminä. Lakiehdotuksella ei muutettaisi nykyisiä alueiden kehittämisen vastuusuhteita muilta osin eikä kavennettaisi kuntien elinvoimatehtäviä. Lakiehdotus ei myöskään muuttaisi alueiden kehittämisen sisältöä kuin säätämällä kasvupalvelut sen osaksi. Laki ei muuta ministeriöiden vastuita eikä työ- ja elinkeinoministeriön koordinoivaa roolia.

Ehdotuksessa kasvupalvelut ja aluekehittäminen olisivat eräiltä osin toisilleen rinnakkaisia. Kokonaisuutena alueiden kehittäminen on kuitenkin selvästi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kasvupalvelua laajempi politiikkatoiminto, joka kuuluu useille eri ministeriöille.

Valtion ja maakuntien suhde edellyttää uudenlaista yhteistyötä. Esityksessä ehdotetaan, että valtion ja maakuntien välillä käydään jatkossa vuosittain keskustelut aluekehittämisen tavoitteista ja toimeenpanosta. Keskustelut perustuvat valtioneuvoston aluekehittämisspätökseen ja aluekehityksen ajankohtaiseen tilannekuvaan. Keskustelujen tarkoituksena on luoda valtion ja maakuntien yhteinen näkemys aluekehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Keskustelujen on tarkoitus tukea maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettua neuvottelua sekä edistää ministeriöiden ja maakuntien välistä yhteistyötä.

Aluekehittämisen normistoa kevennetään jonkin verran jo nykyisellä rakennerahastokaudella. Tästä poikkeuksena ovat nykyisen kauden rakennerahastotehtävien EU-säädökset. Kansallisesta aluekehittämisestä esimerkkinä voidaan sanoa maakuntaohjelma, joka lainsäädännöllä annetaan maakunnan tehtäväksi siten, että jokainen maakunta päättää itse sen sisällön ja valmisteluprosessin, eikä yksityiskohtaista ohjeistusta anneta asetuksella.

EU:n rakennerahasto-ohjelmat ovat tärkeä osa alueiden kehittämistä. EU-säädökset, ohjelmat ja niiden hallinnon perusta eivät muutu maakuntauudistuksessa. Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelman osalta välittävänä toimielimenä ovat vuodesta 2019 alkaen kaikki maakunnat. Välittävän toimielimen tehtävien hoitamisesta useamman maakunnan yhteistyössä voidaan kuitenkin sopia edellyttäen, että EU-säädösten velvoitteet täyttyvät. Vuonna 2021 alkavan uuden ohjelmakauden hallinnosta päätetään myöhemmin. Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen ohjelmien (EAY) sekä Eurooppalaisen naapuruväliseen (ENPI/ENICBC) -ohjelmien toteutus jatkuvat ohjelmakaudeksi 2014–2020 sovitulla tavalla.

Laissa ehdotetaan, että ELY-keskusten tarjoamat yritysten rahoitus- ja neuvontapalvelut sekä TE-toimistojen yritys- ja henkilöasiakkaiden palvelut yhdistetään maakunnallisiksi kasvupalveluiksi. Ne siirrettäisiin maakuntien järjestettäväksi voimaantulo- ja siirtymäsäännöksillä.



Lakiehdotuksessa tarkoitetut maakunnalliset kasvupalvelut koostuisivat maakunnalle siirrettävistä nykyisten TE-toimistojen ja ELY-keskusten tehtävistä eli yritys- ja TE-palveluista sekä maakuntien liittojen nykyisistä elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä edistävästä tehtävistä. Kunnat vastaisivat edelleen paikallisesta elinkeinopolitiikasta. Kuntien elinvoimatehtävän osana tuotettavat palvelut täydentäisivät valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja.

Lain 19 §:ssä ehdotetaan, että maakuntien vastuulla olisi huolehtia kasvupalveluiden yhteensovittamisesta. Yhteensovittamisvastuu tarkoittaisi toiminnan yhteensovittamista kunnan, valtion ja maakunnan muiden palveluiden tuottajien kanssa siten, ettei synny tarpeetonta päällekkäisyyttä sekä kasvupalveluiden sovittamista palvelukokonaisuuksiksi. Maakunnalliset kasvupalvelukokonaisuudet olisivat seuraavat: rekrytointi ja osaamisen kehittäminen, yritystoiminta ja yrittäjyys, luoda edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle, kansainvälistyminen ja rahoitus. Säännös ei olisi tyhjentävä, vaan maakunta voisi lisäksi järjestää alueellaan myös muita lain tavoitteita edistäviä palvelukokonaisuuksia tai palveluita maakuntalain 6.1 §:n 9 kohdan mukaisen toimivaltansa rajoissa. Palvelujen yhteensovittaminen tarkoittaisi myös kasvupalveluiden yhteensovittamista esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden kanssa.

Lakiesitys säätää luvussa 4 järjestäjän ja tuottajan eriyttämisestä niin sanotun tilaaja/tuottajamallin mukaisesti. Julkisen palvelun järjestämisvastuullinen on aina maakunta ja julkiset varat palvelun järjestämiseen ovat järjestämisvastuullisella taholla. Järjestämisvastuullinen vastaa siten siitä, että palvelut ovat saatavissa tämän lain edellyttämällä tavalla ja maakunnan harkinnan mukaisesti. Järjestäjällä on myös vastuu toteutettavien palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuotantotavasta päättämisestä, kustannusvaikuttavuuden varmistamisesta, yhdenvertaisesta saatavuudesta ja kehittämisestä sekä maakunnan omavallonnasta. Järjestäjä vastaa myös viranomaiselle kuuluvan toimivallan käytöstä niissä kasvupalveluihin liittyvissä tehtävissä, joihin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Maakunnan järjestämisvastuulla on myös asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen, neuvonta ja ohjaus asiakkaalle tarkoituksenmukaisesti palveluihin sekä palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laatiminen. Maakunnan tulisi huolehtia, että tieto kasvupalvelujen tuottajista on helposti saatavissa.

Luvussa 4 säädetään maakunnallisten kasvupalveluiden tuottamisesta monituottajamallilla. Maakunta vastaa itse palvelujen tuottamisesta vain silloin, kun markkinoilta ei löydy sopivia palveluntuottajia tai kyse on tehtävistä, joita ei voi viedä markkinoille. Julkiset toimijat mukaan lukien maakunta voivat toimia kasvupalveluiden tuottajina vain yhtiömuodossa.

Palveluntuottaja tuottaa palvelun järjestämisvastuullisen kanssa tekemänsä sopimuksen tai järjestämisvelvollisen tekemän päätöksen mukaisesti. Lakiehdotuksessa ei säädetä, millä menettelyllä maakunta sopii kasvupalveluiden tuottamisesta. Maakunta päättää markkina- ja kilpailutilanteen perusteella, millä tavoin palveluntuottajat valitaan. Maakunta voi käyttää esimerkiksi julkiseen hankintaan perustuvia kilpailutuksia, palvelun tuottajaksi hyväksymismenettelyä sekä palvelun kustannukset kokonaan tai osittain kattavia asiakaseteleitä tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tavalla ja tarkoituksenmukaisina yhdistelminä. Maakunta määrittää palvelun laadun ja maksullisten yrityspalveluiden hinnan vähimmäiskriteerit. Lakiehdotuksessa ei myöskään säädetä siitä kuinka maakunta rahoittaa kasvupalveluiden tuottamisen. Maakunta voi esimerkiksi määrittellä hinnan kilpailutuksessa, osoittaa seteleille arvon, joilla kasvupalveluntuottajat rahoittavat liiketoimintansa siten, miten asiakkaat valitsevat heidän palveluitaan tai

sopia tulosperusteisesta mallista, jossa kasvupalveluiden tuottaja saa rahoituksen esimerkiksi työllistämistulosten perusteella.

Palveluntuottaja voi olla julkisomisteinen esimerkiksi kunnan tai maakunnan omistama yhtiö, yksityinen yritys tai kolmannen sektorin toimija.

Lakiehdotuksessa ei voida kuvata tyhjentävästä markkinaehtoisesti tuotettavia palveluita, koska palveluiden sisällön määrittäminen on maakunnan vastuulla ja ne osaltaan syntyvät markkinoiden avautumisen ja palvelutarjonnan kehittymisen myötä. Tähän vaikuttaa myös se, miten maakunta käyttää järjestämisvaltaansa. Esimerkiksi rahoituspalveluiden tuottamiseen liittyvät ehdot tullaan asettamaan laissa alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta.

Markkinalähtöisesti tuotettavia kasvupalveluita voivat olla muun muassa työnhakuun liittyvät palvelut eli työnhakijoiden työnhaku ja työllistymistä koskeva neuvonta sekä tiedon välittämistä työpaikoista ja työmahdollisuuksista. Palveluna voitaisiin tuottaa ammatinvalintaohjausta ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehittämistä. Yrityksille voitaisiin suunnata monimuotoista muun muassa yrityksen perustamiseen, liikeidean kehittämiseen, johtamiseen, keksintöjen kehittämiseen ja kansainvälistymiseen liittyviä kasvupalveluja. Kasvupalveluina voitaisiin myös tuottaa henkilöasiakkaiden ja yritysten palvelutarpeen kartoittaminen. Uudenlaisia asiakaslähtöisempiä palveluita voidaan tuottaa myös sosiaali- ja terveystieteiden sekä kasvupalveluiden rajapintaan esimerkiksi vaikeasti työllistyvien osalta.

Ne tehtävät, joita ei voida viedä markkinoille, kuuluvat 1) maakunnan viranomaistehtäviin tai 2) maakunnan järjestämistehtäviin. Maakunnan viranomaistehtävistä säädetään lain 3 luvun 18 §:ssä.

Kasvupalvelulaisissa ei määritellä valtakunnallisia kasvupalveluja eikä säädetä niiden tuottajista. Valtakunnalliset kasvupalvelujen tuottajat ovat joko valtion viranomaisia tai valtion erityistehtävää toteuttavia ja voittoa tavoittelemattomia osakeyhtiöitä. Näiden politiikkatehtäviin ei kasvupalvelulaila tehdä muutoksia, mutta kaikki valtakunnalliset toimijat ovat velvollisia osallistumaan johdonmukaisen sekä valtakunnalliset ja maakunnalliset kasvupalvelut toiminnalliseksi kokonaisuudeksi liittävän kasvupalvelutoiminnon rakentamiseen.

Lakiesityksen 34 §:ssä säädettäisiin, että kasvupalveluiden järjestämisen ja palvelurakenteen valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus olisi työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Tämä oikeuttaisi myös valvontakäynteihin. Pykälän mukaan kasvupalvelujen lainmukaisuuden valvonnasta vastaisi Aluehallintovirasto. Maakuntalain 9 §:ssä säädetään maakunnan vastuusta varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla toimijalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta.

Siirtymäsäännöissä säädettäisiin, että maakuntien tulee vuoden 2020 aikana selvittää, onko maakunnassa kasvupalvelujen tuotannon osalta markkinapuutetilanteita ja jos markkinapuutetta ei olisi, tulisi maakuntien käynnistää ilman aiheetonta viivytystä kuitenkin viimeistään 31.12.2023 monituottajamalliin rakentuva kasvupalvelujen tuottamisjärjestelmä. Siirtymäajalla markkinapuutetilanteessa maakunnan omat kasvupalveluja tuottavat yhtiöt tulee perustaa vuoden 2021 loppuun mennessä.

Uudenmaan erilliskorjauksesta säädetään erikseen tämän lain liitelakina. Ratkaisu perustuisi linjaukseen, jossa Uudellamaalla aluekehittämissä tehtävien järjestäminen olisi Uudenmaan maakunnan vastuulla ja kasvupalvelutehtävien järjestäminen olisi Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien (pääkaupunkiseudun kunnat) perustaman kuntayhtymän vastuulla. Kuntayhtymien jäsenkuntina voisi olla myös muita Uudenmaan maakunnan kuntia ja se solmisi kumppanuussopimuksen Uudenmaan maakunnan kanssa.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

#### 4.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Uudistus aiheuttaisi merkittäviä muutoksia valtion talousarvion rakenteeseen. Maakuntia rahoitettaisiin yhdeltä valtion talousarviomomentilta, josta määräraha osoitettaisiin valtionosuuksena kullekin maakunnalle. Maakunnat päättäisivät itse määrärahan kohdentamisesta maakunnan järjestämissä tehtävissä oleviin tehtäviin. Tässä laissa säädettyjen tehtävien lisäksi maakuntien järjestämissä tehtävissä kuuluisivat muu muassa myös sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja yleiskatteellisen momentin suuruus on yhteensä noin 18,9 miljardia euroa. Näin ollen maakunnat voivat kohdentaa resursseja kasvupalveluihin nykyisestä poikkeavalla tavalla. Ratkaisussa tulee hyvin todennäköisesti olemaan alueellisia eroja. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voi pyytää selvityksiä, jonka avulla voidaan todentaa rahoituksen käytön alueelliset erot.

ELY-keskuksille ja TE-toimistoille suunnatut toimintamenot ja niin sanotut substanssimäärärahat siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta valtiovarainministeriön pääluokkaan osaksi maakuntien rahoitusta.

Vuoden 2015 ja 2019 talousarvioon perustuvien tietojen mukaan TEM:n hallinnonalan tehtävistä siirtyisivät osaksi maakuntien valtionosuusmomenttia seuraavat momentit ja määrärahat:

Mom. no.	Mom. nimi	tilinpäätös 2015	kehys 2019
32.01.02*	ELY-keskusten toimintamenot (siirtomääräraha 2v)	214 435 000	176 386 000
32.30.01	TE-toimistojen toimintamenot (siirtomääräraha 2v)	153 486 000	147 642 000
32.30.44	Alueellinen kuljetustuki (siirtomääräraha 3 v.)	5 000 000	0
32.30.45	Yritysten kehittämishankkeiden tukeminen (arvion määräraha)	28 180 000	1 178 000
32.30.51	Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2 v.)	588 299 000	418 121 000
		<b>989 400 000</b>	<b>743 327 000</b>

\* Hallinnonalojen yhteinen momentti, TEM hallinnonalan tehtäviä vain osittain

Momentit 32.30.01, 32.30.44, 32.30.45 ja 32.30.51 muodostaisivat ns. kasvupalvelurahoituksen. Em. momenttien yhteenlaskettu määräraha jaettaisiin kasvupalvelun jakokriteerien perus-

teella osana maakuntien valtionosuutta. Jakokriteerit olisivat ja niiden painoarvot olisivat: työttömät työnhakijat (60 %), työttömyysaste (15 %) ja yritysten toimipaikat (25 %). Lisäksi yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyisi momentti 32.01.02 (ELY-keskusten toimintamenot), mutta momentin jakoperusteena käytettäisiin asukasmäärää. Pieni osa momentin määrärahas- ta, noin 16 milj. euroa vuoden 2015 tasossa, kohdistuisi myös kasvupalvelujen rahoitukseen.

#### 4.1.2 Kansantaloudelliset vaikutukset

Uudistuksen keskeisenä elementtinä olevalla palvelutoiminnan ulkoistamisella nähdään ole- van tuottavuutta lisäävä vaikutus. Suurimmat tuloksellisuuden kehittymisodotuksen liittyvät TE-toimistojen hoitaman työnvälityksen avaamiseen markkinoille. Muut kasvupalveluiden markkinoille avattavat tehtäväkokonaisuudet ovat huomattavasti suppeampia, mistä johtuen niihin liittyvät tuloksellisuuden kehittymisodotukset ovat vaatimattomampia.

Myös maakuntien erilaiseen markkinatilanteeseen liittyy epävarmuustekijöitä. Liikkeelleläh- tötilanne kasvupalveluiden käynnistyessä on eri maakunnissa hyvin erilainen, eivätkä palve- luntuottajien markkinat pitkälläkään aikavälillä ole samanlaiset eivätkä kehity samalla tavoin koko Suomessa. Palveluiden asiakkaat eivät pääse nauttimaan yhtä laajasta palveluntuottaja- valikoimasta ja valinnanvapaudesta kaikkialla Suomessa, koska palveluntuottajayritykset kes- kittyvät todennäköisesti niille paikkakunnille, joilla työmarkkinat toimivat.

Todennäköisimmin kilpailullisia markkinoita voi syntyä suurimmille alueille, kun pienet alu- eet kärsivät markkinapuutteesta tai ne joutuvat tekemään yhteistyötä palveluiden kilpailutta- misessa. Vuosina 2013–2015 noin neljäsosa työnhakija-asiakkaista oli kirjoilla Uudenmaan maakunnan alueella. Alueiden välillä on suuria eroja asiakasmäärissä. Esimerkiksi marras- kuun lopussa vuonna 2016 Uudellamaalla työnhakija-asiakkaita oli noin 176 000, kun pie- nimmissä maakunnassa, Keski-Pohjanmaalla, oli alle 7 000 työnhakija-asiakasta.

Maakunnan palveluiden asiakkaiksi voi hakeutua kuka tahansa ja kaikki yritykset. Näin olleen maakuntarajat eivät muodostaisi työvoiman liikkuvuutta ja yritysten kasvua vaikeuttavia rajo- ja, koska kasvupalvelujen tuottajat eivät voi allokoida asiakkaitaan esimerkiksi sen perusteel- la, minkä maakunnan asiakas henkilö on. Tämä voi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa maa- kunnan palveluita hyödynnetään enemmän kuin sinne yleiskatteellisesti suunnataan kasvupal- velurahoitusta. On kuitenkin epätodennäköistä, että toisen maakunnan palveluita hyödynnet- täisiin mittavissa määrissä. Yritystoiminnan tukemiseen maakunta voi asettaa sijaintiin perus- tuvia vaatimuksia.

Esityksen mukaan maakunnan oma palvelutuotanto on mahdollista ainoastaan markkinapuute- tilanteessa, ja mahdollinen oma tuotanto on yhtiötettävä. Julkisen palvelutuotannon markki- noille vieminen saattaa johtaa toiminnan tehostamistarpeeseen, jonka seurauksena henkilöstöä joudutaan vähentämään.

##### 4.1.2.1 Vaikutukset alueellisten kasvupalveluiden markkinoihin ja alan yrityksiin

Kasvupalvelu-uudistuksella luodaan arviolta 400 miljoonan euron kasvupalvelumarkkinat, kun huomioidaan nykyiset ostopalvelut (290 milj. euroa) ja markkinoille siirtyvä nykyinen vi- ranomaistoiminta (160 milj. euroa). Koska maakunnat eivät voi toimia kasvupalveluiden tuot- tajina muuta kuin markkinapuutetilanteessa, tulee uudistus hyödyttämään yksityistä yritystoi- mintaa. Nykyisillä markkinoilla palveluntuottajina on myös oppilaitoksia, kunnallisia kehittä-

tämisyhtiöitä sekä yhdistyksiä, joten on todennäköistä, että yksityiset yritykset eivät ota koko osuutta laajentuvista markkinoista. Mikä osuus kokonaan uudentyypisistä yritystoiminnasta esimerkiksi työttömien työnhakijoiden palveluissa tuotetaan jatkossa muiden kuin maakuntien yhtiöiden toimesta, riippuu osaltaan siitä kuinka hyvin markkinat saadaan käynnistymään. Lainvalmisteluvaiheessa tätä ei voida tarkemmin arvioida.

Alueellisiin maakunnille siirtyviin kasvupalveluihin on TEM:n hallinnonalalla käytettävissä vuoden 2015 tilanteen mukaan yhteensä reilu miljardi euroa. Tästä käytetään tällä hetkellä a) noin 56 prosenttia suoraan yrityksille ja yhteisöille myönnettäviin tukiin ja kasvupalveluiden toimeenpanoon b) 26 prosenttia yrityksiltä hankittuihin ostopalveluihin ja c) 18 prosenttia viranomaistehtävinä. Markkinoiden avaamisen näkökulmasta merkitystä on sillä, kuinka paljon nykyisestä c kategoriasta voidaan siirtää tehtäviä ja palveluita yksityisille markkinoille.

Uudistuksen vaikuttavuuden kannalta on merkitystä myös sillä, mikä rooli yksityisille palvelutuottajille annetaan pienimuotoisten yritystukien myöntämisessä ja maksamisessa. Lisäksi mahdolliset markkinapuutetilanteet rajoittavat resurssien kohdentumista yksityisille palvelutuottajille. Viranomaistehtävinä säilyvien toimintojen lisäksi markkinoiden kartoittamiseen ja toimijoiden valvontaan liittyvien tehtävien määrä kasvaa, mikä osaltaan edellyttää resurssien kohdentamista maakunnan järjestämistehtäviin.

Kilpailulliset markkinat voivat johtaa tehokkaampaan palvelutuotantoon, jolloin sama tulos saadaan aiempaa alhaisemmilla kustannuksilla. Kustannusten alenemisen tulisi kattaa myös kilpailuttamisen järjestämiseen ja valvontaan käytettävät kulut, jotta uudistus ei lisäisi julkisten varojen käyttöä. Tavoiteltuun kustannustehokkuuteen ei välttämättä päästä, jos maakunnissa ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota siihen, ettei tuoteta päällekkäisiä palveluita valtakunnallisten kasvupalvelutuottajien ja kuntien kanssa. Maakuntien yhteensovitusvelvoitteeseen kuuluu huolehtia, ettei ko. päällekkäistä tuotantoa synny.

	momentti yhteensä	ostopalvelut	yrityksille ja yhteisöille suunnatut tuet	viranomaistehtävät
32.01.02 ELY:n toimintamenot, vain E-vastuualueen käyttö	48 563 614			48 563 614
32.30.01 TE-toimistojen toimintamenot	115 797 049			115 797 049
32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut	571 176 771	285 588 386	267 830 000	17 758 386
32.20.43 Kansainvälistymisavustus yritysten yhteishankkeisiin (POISTUVA)	8 532 814		8 532 814	
32.30.45 Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen (POISTUVA)	24 427 544		24 427 544	
30.40.51 Eräät merimiespalvelut	1 498 700		1 498 700	
32.70.30 Valtion korvaukset kunnille	96 667 044		96 667 044	
32.30.50 EU:n ja valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-, ulko- ja yhteistyö	217 370 008	434 740	210 848 908	7 800 000
yhteensä	1 084 033 544	286 023 126	609 805 010	189 919 049

#### *4.1.2.2 Yrityksille ja yhteisöille myönnettävät tuet*

TEM:n maakunnille siirrettävien alueellisten kasvupalveluiden kautta myönnettiin vuonna 2015 tukea yhteensä vajaa 610 miljoonaa euroa muun muassa yrityksille, oppilaitoksille ja seudullisille yhtymille. Tästä merkittävimmän osan muodostavat EAKR-tuet sekä TE-toimistojen myöntämät palkkatuet, jota myönnettiin vuonna 2015 noin 250 miljoonaa euroa. EAKR-tuesta yrityksille myönnetään noin 74 miljoonaa euroa, joilla yritykset hankkivat palveluita, laitteita, koneita yms. yksityisiltä palveluntuottajilta kilpailuilta markkinoilta. Reilu puolet 610 miljoonasta eurosta myönnettiin vuonna 2015 yrityksille (palkkatuet + EAKR:n yritysosuus)

Erilaisten tukimuotojen kriteerit ja tukiehdot osaltaan vaikuttavat siihen, minkälaisille yrityksille tukea myönnetään ja minkä tyyppistä toimintaa tuen vaikutuksesta syntyy. Esimerkiksi tällä ohjelmakaudella rakennerahastotukien tarkoituksena on tukea erityisesti muun muassa pk-yritysten kilpailukykyä, uuden tiedon ja osaamisen tuottamista, koulutusta sekä elinikäistä oppimista. Lisäksi erityistavoitteena on muun muassa vähähiilisen talouden edistäminen, johon kohdistuu 25 prosenttia EAKR:n rahoituksesta.

Rakennerahastotuista reilu 60 prosenttia kohdistuu pääosin yrityksille ja yhteisöille yritystoiminnan alueiden, elinkeinon, ympäristön, liikenteen ja innovaatioiden kehittämiseen suunnattuun EAKR-tukeen ja 40 prosenttia sekä julkisille että yksityisille toimijoille suunnattuun ESR-tukeen, jossa tuen hyötyjä saattaa olla esimerkiksi työvoimaviranomaisen asiakas. Tällä hetkellä ESR-tuesta 17 prosenttia (noin 10 miljoonaa) kohdistuu TE-toimistojen julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin. Tällä hetkellä maakunnan liitot myöntävät noin puolet EAKR-tuesta.

Kasvupalvelu-uudistuksella ei ole vaikutusta luvussa 4.1.2.1 kuvattuun rahoitukseen.

#### *4.1.2.3 Nykyiset ostopalvelut sekä viranomaistoiminnot*

Alueellisia kasvupalveluita toimeenpannaan yhteensä reilulla 476 miljoonalla eurolla. Tästä 60 prosenttia eli 286 miljoonaa euroa kohdistuu julkisen hankintamenettelyn kautta tehtäviin ostopalveluihin yrityksiltä sekä yhteisöiltä ja 40 prosenttia eli vajaa 190 miljoonaa euroa nykyisiin viranomaistehtäviin. Viranomaistehtävien kustannukset muodostuvat pääosin palkkakuluista. Se, mikä osuus 190 miljoonasta eurosta siirtyy markkinoille, riippuu siitä, mitkä tehtävät maakunnan on järjestäjänä hoidettava itse ja mitkä ovat maakunnan viranomaistehtäviä.

Suurin osa (61 %) viranomaistehtävien kuluista muodostuu TE-toimistojen toimintamenoista. Rakennerahastotehtävien viranomaistoimintaan käytetään vajaa 8 miljoonaa euroa. ELY:jen toimintamenoissa on mukana esimerkiksi ELY:jen yritystukien hallintopäätökset (noin kuusi miljoonaa euroa), jotka tulevat lakkaamaan vuonna 2017 sekä keskitetyt Yritys-Suomi -neuvonta- ja asiakaspalvelutoiminnot.

Nykyisiä ostopalveluita saattavat tuottaa sellaiset yhteisöt, jotka voidaan tulkita kunnan sidosyksiköksi, joilla ei olisi uudistuksen jälkeen mahdollisuutta toimia kasvupalveluiden tuottajina ilman toimintatavan muutosta. Tämän tyyppisiä organisaatioita saattavat olla muun muassa oppilaitokset ja kehittämissyhtiöt. Vuonna 2015 vajaa 10 kuntien omistamaa yrityskeskusta tuotti yrittäjävalmennus- ja kehittämissyntyisiä palveluita ELY-keskuksille vajaalla 2 mil-

joonalla eurolla. Se, kuinka moni näistä toimijoista on sidosyksikköasemassa kuntaan, ei ole tiedossa.

Noin 120 oppilaitosta tuotti vuonna 2015 kursseja ja koulutuksia 160 miljoonalla eurolla ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Oppilaitostenkaan osalta ei tarkkaan voida arvioida kuinka moni näistä on hankintalainmukainen sidosyksikkö. On kuitenkin todennäköistä, että usea oppilaitos on sidosyksikköasemassa omistamaansa omistajakuntaansa nähden. Vuoden 2019 jälkeen kyseessä ovat oppilaitokset, jotka myyvät palveluitaan muille kuin omistajalleen alle viidellä prosentilla. On todennäköistä, että tulee tilanteita, joissa oppilaitos, joka on tuottanut ostopalveluita ELY-keskukselle tai TE-toimistolle, ei voi ilman organisaatiomuutosta toimia kasvupalveluiden tuottajana. Oppilaitosten osalta muutoksen vaikutusta lieventää se, että 90 miljoonaa aikaisemmin ostopalveluina käytettyjä varoja siirtyy opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan ja sen osalta ko. palveluiden rahoitustapa muuttuu.

#### *4.1.2.4 Uusille markkinoille suunnatut resurssit*

Kehittämisen ja hallintokeskuksen tilastoinnin mukaan henkilöiden työnkuvista muun muassa neuvonta, työvälitys- ja kehittämistehtävät voisivat pitää sisällään noin 85 prosenttia nykyisistä noin 190 miljoonalla eurolla tuotetuista viranomaistehtävistä. Tämä tarkoittaisi noin 160 miljoonan euron rahavirtaa markkinoille. Tässä vaiheessa ei ole voitu tarkasti tunnistaa maakunnan järjestämistehtäviin tarvittavaa resurssia, joka tulee osaltaan pienentämään markkinoille siirtyvän resurssin suuruutta. Voidaan kuitenkin todeta, että ei ole tarkoituksenmukaista, että järjestämistoiminto on kooltaan yli 10 prosenttia tuotantotoiminnosta.

Markkinoille siirtyvät tehtävät voisivat olla muun muassa työnhakuun liittyviä palveluita eli työnhakijoiden työnhakua ja työllistymistä koskeva neuvontaa sekä tiedon välittämistä työpaikoista ja työmahdollisuuksista. Palveluna voitaisiin tuottaa ammatinvalintaohjausta ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehittämistä. Yrityksille voitaisiin suunnata monimuotoista palvelua usean eri palvelukanavan kautta muun muassa yrityksen perustamiseen, liikeidean kehittämiseen, johtamiseen, keksintöjen kehittämiseen ja kansainvälistymiseen. Yrityksille voitaisiin myös suunnata tietyn suuruisia avustuksia kasvupalveluiden tuottajien toimesta. Kasvupalveluina voitaisiin myös tuottaa henkilöasiakkaiden ja yritysten palvelutarpeen kartoittaminen.

#### *4.1.2.5 Uusi yritystoiminta*

Koska kasvupalvelu-uudistus pohjautuu maakunnan harkinnanvaraisiin palveluihin ja tarkemmat ehdot palveluista säädetään substanssisääntelyllä, ei vaikutuksia yrityksille voida kovin tarkkarajaisesti todentaa tämän lakivalmistelun yhteydessä.

Tällä hetkellä kasvupalveluviranomaiset hankkivat muun muassa koulutus- ja konsultointi palveluita yksityisiltä yrityksiltä hankintamenettelyllä. Uudet avautuvat markkinat eivät kosketaisi pelkästään nykyisten toimijoiden toimialaa vaan kyseessä saattaisi olla palveluita, joita voisivat tuottaa esimerkiksi taloushallinnon tai henkilöstöpalveluyritysten asiantuntijat. Taloushallinnon yrityksillä olisi esimerkiksi kokemusta, jota voisi hyödyntää rahoituspalvelukokonaisuuden tehtävissä ja henkilöstöpalveluyrityksissä haastatteluprosessit ovat hyvin keskeinen osa toimintakonseptia. Tilastokeskuksen voimassa olevan toimialaluokituksen toimialoja, joille saattaisi syntyä uusia toimintamahdollisuuksia, ovat muun muassa laskentatoimi, liikkeen-

johdon konsultointi, työllistämistoiminta, messujen ja kongressien järjestäminen, perintä- ja luottotietopalvelut sekä puhelinpalvelukeskukset.

Pääsääntöisesti on kyse aloista, joissa markkinoille tulon kynnys on matala. Toiminnan perustamiseen ei tarvitse suuria investointeja ja käytännössä jo yhden henkilön yritys voi tarjota tiettyjä kasvupalveluita. Poikkeuksena tähän saattavat olla tietyt koulutukset, jotka vaativat koulutuksen järjestäjältä tietyn tyyppisen fasiliteetin. Päästäkseen kasvupalveluiden tuottajaksi yritykseltä saatetaan vaatia tiettyjä erityisiä rekisteröitymistietoja. Esimerkiksi koulutuspalveluiden tarjoajille saattaa olla tietyt vaatimukset, jotta ne voivat liittyä opetus- ja kulttuuriministeriön rekistereihin. Näistä mahdollisista kriteereistä ei säädetä laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista.

Yrityksille ei juuri aiheudu hallinnollista taakkaa kasvupalvelun tuottajaksi rekisteröityessään, jos kriteeriksi asetetaan esimerkiksi sama taso kuin tilaajavastuulain säädännössä. Toisaalta esimerkiksi henkilöasiakkaan palveluissa voi olla tarkoituksenmukaista asettaa myös muita laatukriteereitä esimerkiksi koulutusta järjestäville yrityksille. Näiden aiheuttama hallinnollinen taakka voidaan arvioida, kun tiedetään minkä tyyppinen palveluiden tuottajaksi rekisteröitymisen menettely on.

Suurimmat tietojärjestelmävaatimukset tulevat olemaan todennäköisesti niillä yrityksillä, jota tarjoaisivat työllistämisen palveluita, koska tietojen säilyttäminen ja toimittaminen on tarkkaan säädeltyä.

Lain 23 §:ssä kohdassa 4 säädetäisiin siitä, että maakunta voi määritellä valtakunnalliseen tietojärjestelmään tallennettavat tiedot. Muun muassa keskeiset työnhaun aloitukseen ja päättämiseen liittyvät ilmoitukset sekä työttömyysturvan edellytyksiin liittyvät asiat on koottava valtakunnalliseen rekisteriin, jotta tietoa työttömistä olisi saatavilla työttömyysturvapäätösten tekemiseksi, yleisen työttömyystilanteen hahmottamiseksi sekä palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja toteutuksen arviointiin. Yksityisille palveluntuottajille tullaan antamaan käyttöoikeus julkishallinnon ylläpitämään järjestelmään, jolloin yritysten investointikustannukset tietojärjestelmiin jäisivät maltillisiksi.

Kevästä 2018 suoraan sovellettavaksi tuleva EU:n tietosuojasetus asettaa vaatimuksia tietosuojalle ja tietoturvalle. Tietosuojasetuksen vaikutuksia kansalliseen sääntelyyn pohtivan työryhmän (OM) työ on vielä kesken, mutta siihen liittyy uusia ja merkittäviä sanktioita asetusta rikkoville, mikä luo kannustimia tietosuojan ja -turvan asianmukaiselle huomioon ottamiselle.

Yritysten näkökulmasta asiakastietojen säilyminen yrityksessä voisi olla tärkeää, koska yrityksen kohdalla asiakasrekisteri voi olla keskeinen kilpailutekijä. Jatkovalmistelussa tullaan vielä tarkentamaan, mitä tietoja palveluntuottajat voidaan velvoittaa valtakunnalliseen järjestelmään tuomaan ja mitä vaatimuksia henkilötietojen käsittely asettaa. Joillekin yrityksille esimerkiksi omien käyttöliittymien käyttö voisi olla tärkeä kilpailutekijä.

Yrityksille valtakunnalliseen järjestelmään tietojen syöttäminen erikseen aiheuttaisi jonkin verran hallinnollista taakkaa ja täten kustannuksia henkilöstöön ja/tai tietojärjestelmiin kohdentuvissa menoissa. Varsinainen taakka tai kustannus riippuu siitä, missä laajuudessa tietoja tulee lisätä ja tapahtuuko tämä automaattisesti vai manuaalisesti. Automaatiikan käyttäminen on useimmiten käytännössä ainoa tapa, mutta edellyttää automaatiikan luomista, mistä aiheutuu



myös kustannuksia. Esimerkiksi yksinyrittäjien voisi kuitenkin olla järkevää automaation sijasta syöttää tietoja käsin tai käyttää suoraan valtakunnallista järjestelmää.

Tietojärjestelmälain valmistelun yhteydessä tarkentuu, peritäänkö valtakunnallisen järjestelmän käytöstä käyttömaksua. Mahdollisen maksun suuruudella on merkitystä etenkin pienten yritysten toimintaedellytyksiin toimialalla.

Pienillä yrityksillä saattaa olla huonommat mahdollisuudet markkinoida toimintaansa tai pitää yllä laadukkaita verkkopalveluita ja toimivia uusiin laitteisiin päivitettäviä käyttöliittymiä. Näillä saattaa olla suuri merkitys tilanteessa, jos esimerkiksi valtaosa työttömistä työnhakijoista tai tuenhakijoista mielellään asioi pelkästään digitaalisesti ja uudistus mahdollistaisi yritysten omien käyttöliittymien käytön näissä palveluissa. Myös viranomaisen asettamalla tietojärjestelmävaatimuksilla saattaa olla merkitystä. Tietojärjestelmiin liittyvistä vaatimuksista säädetään erikseen.

Toiminnan käynnistämisen tapaan ja yritystoiminnan tarkoituksenmukaiseen organisoitumiseen vaikuttaa se, onko maakunnan tarkoitus hankkia tarvitsemansa palvelut vai suunnata käytettävissä olevat varat erityyppisten ns. palvelusetelien kautta markkinoille. Sillä, miten asiakkaat saavat tietoa kasvupalveluita tuottavista toimijoista on merkitystä yritysten toiminnan kannalta varsinkin, jos maakunta päätyy ratkaisuun, joka pohjautuu täysin asiakkaan valintaan.

Laki ei säätele sitä, miten maakunnat rahoittaisivat kasvupalveluiden tuotannon. Palvelukokonaisuuksiin sovellettaisiin todennäköisesti erilaisia rahoitusratkaisuja. Yritysten pieniin asian tuntijapalveluihin saattaisi soveltua erilaiset palvelusetelimallit ja tulosperusteiset sopimukset voisivat soveltua laajoihin ja kokonaisvastuullisiin työnhakijoiden palvelupaketteihin, joissa voisi olla kiinteäosuus ja tulokseen perustuva osuus. Lisäksi maakunnat voisivat käyttää nykyisen kaltaisia volyyymiin ja etukäteen sovittuun kiinteään hintaan perustuvia malleja, jossa maksu on sidottu esimerkiksi toteumaan ja maksatusaikatauluun.

Myös nykyiset ostopalvelut voitaisiin jatkossa toteuttaa siten, että asiakas voi käyttää saamansa palvelusetelin tai vastaavan itse valitsemaansa maakunnan asettamat minimikriteerit täyttävän yrityksen palveluiden ostoon. Näiden kohdalla ei olisi kyse niinkään markkinoiden kasvattamisesta vaan liiketoimintalogiikan muuttamisesta julkisen kilpailutuksen voittamisesta suoraan asiakkaille tehtävään markkinointiin. Osa nykyisistä yrityksistä ja julkisista yhteisöistä voisi joutua uuteen tilanteeseen esimerkiksi siten, että hankintaosaaminen tulisi suunnata markkinointiosaamiseen. Toisaalta menettely mahdollistaisi uusille yritykselle nopeamman pääsyn markkinoille, kun toiminnan käynnistäminen ei olisi kiinni julkisen toimijan hankintasyklistä. Markkinat myös rakentuisivat asiakkaiden tekemien valintojen mukaan ja tukea saavat yritykset voisivat paremman hyödyntää jo olemassa olevia verkostoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan yhden hankintalainmukaisen tarjouksen laatimisen kustannukset palveluita tuottavalle yritykselle ovat keskimäärin 1 160 euroa. Lisäksi hankintayksikön hallinnon kustannukset ovat 2 900 euroa per palveluihin kohdistunut tarjouspyyntö. Kustannuksia viranomaisille syntyisi siitä, että niiden tulisi mahdollisesti pitää ja julkaista tietoja yrityksistä, joiden palveluita ostettaessa voidaan hyödyntää palveluseteliä.

Tulosperustaisilla hankinnoilla ja työvoimapalveluiden painopisteen siirtämisellä julkiselta yksityiselle sektorille pyritään asiakaslähtöisempään ja tehokkaampaan toimintaan. Kansain-

väliset esimerkit osoittavat, että yksityisellä tuotannolla parhaimmillaan voidaan päästä 5–15 prosenttia parempaan nettovaikuttavuuteen kuin vastaavalla julkisella tuotannolla. Yksityinen palvelutuotanto ei ole toteutuskustannuksiltaan välttämättä halvempaa kuin julkinen. Parempi nettovaikuttavuus voi tehdä kokonaiskustannuksista kuitenkin edullisempaa, koska vähäininkin työttömyyden lyhentyminen säästää merkittävästi työttömyysturvakustannuksia laajoissa asiakasvolyyymeissa. (Oosi, Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työnvälityksessä - tutkimus. Työ ja yrittäjyys 7/2016, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja).

Oosi (7/2016) toteaa, että tutkimuskirjallisuus tarjoaa jossain määrin ristiriitaista tietoa työnvälityspalveluiden yksityistämisen tuloksista ja luotettavia vertaisarviointimenetelmiin perustuvia arvioita on tehty vähän. Tulokset ovat riippuvaisia muun muassa kontekstista ja alueesta. Tutkimuksessa todetaan myös, että Ison-Britannian ja Australian kokemukset yksityisen työvoimapalvelun (laaja vastuu) vaikuttavuudesta ovat olleet lupaavia, vaikka tutkimuksellisesti nettovaikuttavuutta on vaikeaa arvioida. Innovatiivinen palvelutarjonta ja yksilöllinen asiakasohjaus ovat vahvistuneet. Myös kustannusvaikutukset kansantalouden tasolla ovat olleet siinä määrin positiivisia, että kyseiset maat ovat jatkaneet yksityisen tuotannon kokonaisvastuulle pohjautuvalla palvelurakenteella.

Yhtenä riskitekijänä julkisten hankintojen toimivuudelle voi muodostua työvoimapalveluiden markkinahinnan asettaminen. Vuoden 2015 Uudenmaan ja Pirkanmaan pilottihankkeissa kävi ilmi, että tarjouksia jättäneiden yksityisten toimijoiden hinnoittelussa on suuria eroja. Kilpailun positiiviset vaikutukset kustannuksiin perustuvat riittävän monen toimijan markkinoihin sekä toimijoiden käytettävissä olevaan informaatioon. Yksityiset toimijat hinnoittelevat palvelunsa sen mukaan, miten ne arvioivat kykenevänsä toteuttamaan asetettuja tavoitteita. Koska liiketoiminta on osin uutta, asettaa tämä haasteita myös palveluiden hinnoittelulle ja sille, millä perusteella lopulliset valinnat palveluntarjoajista tehdään.

#### **4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Nykyiset ELY-keskukset, TE-toimistot sekä kehittämis- ja hallintokeskus KEHA lakkautetaan ja pääosa niiden nykyisistä elinkeinopolitiikan ja työllisyyden hoidon tehtävistä siirtyy uusien maakuntien järjestämisvastuulle. Joitakin TEM:n hallinnonalan tehtäviä siirtyy maakuntauudistuksen myötä Tekesille ja perustettavalle uudelle lupa-, ohjaus- ja valvontavirastolle. Uudistuksessa perustetaan 18 maakuntaa, jonne nykyisten ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävät siirretään. Vaikka uusista perustettavista maakunnista Kanta- ja Päijät-Hämeellä, Keski-Pohjanmaalla, sekä Etelä-Karjalalla ja Kymenlaaksolla ei ole maakuntakohtaista ELY-keskusta, näissäkin maakunnissa on kuitenkin ko. viranomaisten toimintoja. Hämeen ELY -keskuksen ja TE-toimiston alue jakaantuu Kanta-Hämeeseen ja Päijät-Hämeeseen. Vastaavasti Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen ja TE-toimiston alue jakaantuu Etelä-Karjalaan ja Kymenlaaksoon. Tässä vaiheessa ei ole vielä tehty linjauksia, miten ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteisen kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen toiminnot on tarkoitus sijoittaa.

Uudistus siirtää nykyisiä viranomaistehtäviä tuotettavaksi yksityisillä markkinoilla. Tällöin esimerkiksi kaikkia osia työttömän työnhakijan palveluprosessista tai yritystuen myöntämisestä ei tekisi jatkossa viranomaisen. Viranomaisten nykyisin tuottamat tehtävät voisivat vähentää 75–85 prosentilla nykyisestä, jos maakunnan viranomaistehtävien osuus olisi 15 prosenttia nykyisestä ja järjestämistehtävien 10 prosenttia. Varsinkin järjestämistehtävien osalta arvio on

hyvin suuntaa antava ja tulee tarkentumaan vasta maakuntien käynnistäessä kasvupalveluiden eriyttämistoimet.

Maakunnan viranomaistehtäviä olisivat muun muassa henkilölle maksettavien tukien tai korvausten myöntäminen, yritykselle myönnettävät muut tuet, jos haetun tuen arvo ylittää 10 000 euroa, tuen tai korvauksen maksatuksen keskeyttämistä, lopettamista tai takaisinperintää koskevan päätöksen tekeminen, työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevat ratkaisut, päätös työnantajalle tai yritykselle tarjottavien rekrytointi- ja osaamispalvelujen epäamisestä ja ulkomaalaislain mukaiset työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupaan liittyvät osapäätökset, ennakkotiedon antaminen sekä päätös pidäytyä työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä. Lisäksi maakunnan viranomaistehtävinä hoidettaisiin Euroopan unionin rakennerahastokauden 2014–2020 ja Euroopan unionin globalisaatiorahaston varoin rahoitettuja hankkeita koskeva päätöksenteko.

Julkisten verovarojen käyttöä sisältävän päätöksenteon mahdollinen siirtäminen viranomaisilta yksityisille yrityksille tai vastaaville edellyttää järjestämisvastuussa olevan maakunnan merkittävää panostamista valvontaan. Nykyisten viranomaisten rooli hankintayksikkönä saattaa pienentyä, mutta hallinnollisia kustannuksia syntyisi jatkossa palveluntuottajien hyväksymis- ja rekisteröitysmenettelystä.

Useita nykyisille ELY-keskuksille osoitettuja tehtäviä on keskitetty tarkoituksenmukaisuussyistä. Näin on voitu muun muassa toteuttaa ELY-keskuksiin kohdistuneet säästötoimenpiteet. Keskitämisen on lisäksi katsottu parantavan asiakaspalvelun laatua tilanteissa, jossa tapahtumavolyymit eivät muuten riittäisi pitämään yllä tarvittavaa tietotaitoa esimerkiksi neuvonnassa. Jos maakunnat eivät sovi keskitettyjen tehtävien hoitamisesta, eikä näistä säädetä lailla, on mahdollista, että uudistuksessa osa näihin tehtäviin käytetyistä resursseista jakaantuisi 18 maakunnalle. Tämä saattaa merkitä sitä, että keskitämisestä aiheutuneet hyödyt menetetään. ELY-keskuksissa hoidetaan tällä hetkellä maakuntiin siirtyviä TEM:n hallinnonalan substanssitehtäviä keskitettyinä noin 230 henkilötyövuoden verran. Keskitettyjä tehtäviä ovat muun muassa TE-asiakaspalveluun, maahanmuuttoon, hankintoihin sekä rakennerahastoihin liittyvät tehtävät.

#### 4.2.1 Maakunnan omistamat yhtiöt

Maakunnille saattaa syntyä ylimääräistä hallinnollista kustannusta toiminnan yhtiöittämisestä. Myös julkisen yhtiön tulee tunnistaa toimintaan liittyvä mahdollinen luvanvaraisuus ja muut toimialaan liittyvät hallinnolliset vaatimukset kuten ilmoitus- ja rekisteröintivelvoitteet. Julkista toimintaa yhtiöittäessä kasvupalveluiden tuottajaksi yritysmuoto on automaattisesti osakeyhtiö. Mahdolliset kasvupalveluiden tuottajan hyväksymismenettelyn hallinnolliset kustannukset arvioidaan valmistelussa olevissa erityislaissa. Osakeyhtiömuotoinen toiminta vaatii, että yhtiölle on nimettyä 1–5 henkilön hallitus ja osakeyhtiöstä on tehty perustamissopimus ja luotu yhtiöjärjestys. Osakeyhtiön vähimmäisosakepääoma on 2 500 euroa.

Karkean arvion mukaan perustamistoimenpiteet ilman, että otetaan huomioon mahdolliset kasvupalveluiden tuottajan hyväksymismenettelyt, voidaan arvioida vievän noin viikon työajan.

Se kuinka paljon ja minkä kokoisia yhtiötä maakunnat perustavat riippuu olemassa olevasta markkinatilanteesta ja siitä kuinka maakunta pilkkoo toimialat. On todennäköistä, että maa-

kunnat perustavat pelkästään yhden yhtiön tuottamaan kasvupalveluita tai integroivat kasvupalvelut osaksi maakuntauudistuksessa muuten syntyviä yhtiöitä. Tämän johdosta ei voida arvioida syntyvien yhtiöiden kokoa, mutta on todennäköistä, että ne ovat kooltaan selkeästi yli 50 hengen yksiköitä.

#### 4.2.2 Kunnalliset ja seudulliset kehittämissyhtiöt

Suomessa toimii noin 50 kuntien omistamaa kehittämissyhtiötä, jotka työllistävät noin 1000 henkilöä. Tämä on noin 90 prosenttia kaikista alueellisista elinkeino- ja kehitysyhtiöistä ja lähes kaikki kunnat ovat osanomistajina mukana jossakin seudullisessa kehittämissyhtiössä. Kehittämissyhtiöiden koko vaihtelee alle viidestä työntekijästä yli 50 työntekijään. Kehittämissyhtiöiden keskimääräinen liikevaihto oli vuoden 2015 alussa noin 2,8 miljoonaa euroa, josta kuntarahoituksen osuus oli noin 1,3 miljoonaa euroa.

Kehittämissyhtiöiden rahoituksesta yli puolet tulee hankerahoituksesta. Kasvupalvelu-uudistuksessa ei lähtökohtaisesti olla muuttamassa tukiin liittyviä ehtoja, mutta maakunnalla on jatkossa itsenäisempi valta niiden suuntaamisessa. Se, miten tämä vaikuttaa kehittämissyhtiöiden saamaan yritystukena annettavaan kasvupalvelurahoitukseen, on siten riippuvainen maakuntien ratkaisusta. Rakennerrahastoista on arvioiden mukaan 2014–2020 ohjelmakaudella tulossa kehittämissyhtiöille yhteensä 100 miljoonaa euroa.

Kehittämissyhtiöt voivat olla hankintalain tarkoittamia sidosyksiköitä. Tällä hetkellä nykyisen oikeuskäytännön mukaan sidosyksikkö saa myydä tuotannostaan 10 prosenttia markkinoille, mutta vuodesta 2019 alkaen osuus tulee pienemään 5 prosenttiin. Tällä voi olla vaikutusta siihen kuinka moni kehittämissyhtiö voisi jatkossa halutessaan toimia myös kasvupalveluiden tuottajana. Työ- ja elinkeinoministeriölle tehdyn selvityksen mukaan erityisesti yhteiskunnalliset rakennemuutokset ja rahoituksen supistuminen vaativat myös kehittämissyhtiöiltä toiminnallista ja hallinnollista uudistamista<sup>2</sup>.

Jos kunnat jatkossa kilpailuttaisivat nyt kehittämissyhtiöiden sidosyksikkönä tuottamat palvelut, kehittämissyhtiöillä olisi mahdollisuus hankkia lisärahoitusta toiminnalleen kasvupalveluiden tuottajina. TEM:n selvityksen mukaan yhden hankintalainmukaisen tarjouksen laatimisen kustannukset palveluita tuottavalle yritykselle ovat keskimäärin 1 160 euroa. Lisäksi hankintayksikön hallinnon kustannukset ovat 2 900 euroa per palveluihin kohdistunut tarjouspyyntö. Se onko kuntien tarkoituksenmukaista muuttaa toimintaa tältä osin, riippuu myös siitä, kuinka suurta liiketoiminnallista hyötyä kehittämissyhtiöt voisivat saada kasvupalveluiden tuottajana. Valtakunnallisesti on kyse yli 400 miljoonan euron markkinoista, kun otetaan huomioon jo nyt tehtävät työvoima- ja yrityspalveluiden hankinnat, joihin kehittämissyhtiöt myös voisivat uudessa roolissaan jatkossa osallistua.

#### 4.2.3 Henkilöstövaikutukset

Maakuntauudistus on merkittävä hallinnollinen ja toiminnallinen uudistus, jolla on mittavia vaikutuksia ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstöön. Uudistus merkitsee suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka johtavat henkilötövuosina

---

<sup>2</sup> Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä, TEM raportteja 39/2015

mitattuna yhteensä noin 3 500 ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa työskentelevien henkilöiden työnantajan vaihtumiseen ja vaikuttavat olennaisesti henkilöstön tehtäviin ja sijoittumiseen.

Vastuu maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettujen ELY-keskusten ja TE-toimistojen hoitamien tehtävien sekä niihin liittyvien tukipalvelutehtävien järjestämisestä siirtyisi edellä mainituilta valtion virastoilta maakunnille tai maakuntakonserniin kuuluville tai maakunnan määräysvallassa oleville yhtiöille tai yhteisöille. Näiden tehtävien siirtyessä pois valtion viranomaisten järjestämisvastuusta, siirrettäisiin edellä mainituille uusille organisaatioille myös siirtyviä tehtäviä valtion virastoissa hoitanut henkilöstö.

ELY-keskusten elinkeinot -vastuualueelta ja TE-toimistoilta siirtyisi maakuntiin henkilöstö, joka hoitaa seuraavia tehtäviä: julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, kotoutumisen edistäminen, koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuuri sekä aluekehittäminen ja rakennerrahastotoiminta. Siirtyvät henkilöt ovat muutamaa yksittäistä henkilöä lukuun ottamatta virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtävästä henkilöstöstä on arviolta alle 10 prosenttia.

Edellä esitetyt tiedot perustuvat KEHA-keskuksen syksyn 2016 aikana tekemään selvitykseen maakuntaudistuksessa valtion virastoista siirtyvistä henkilötyövuosista ja määrärahoista. Tiedot on kerätty muutoksen kohteena olevien virastojen vuoden 2015 työajanseurannan mukaan ja muuttuvat tulevina vuosina muun muassa henkilöstön eläköitymisen ja virastoille osoitettujen määrärahojen kehityksen johdosta.

ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin kohdistuu säästöpainetta valtiontalouden kehyksissä. Siirtyvien tehtävien rahoitus valtion talousarviossa alenee vuodesta 2015 vuoteen 2019 noin neljänneksellä. Rahoituksen väheneminen johtuu pääosin hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa linjatuista toimintamenosäästöistä.

Maakunnan väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävänä olisi yhteistyössä niiden virastojen kanssa, joista tehtäviä ja niitä hoitavaa henkilöstöä siirtyy maakuntakonserniin, selvittää siirtyvä henkilöstö ja valmistella maakuntavaltuustolle ehdotukset henkilöstön siirtosuunnitel- maksi ja -sopimuksiksi. Siirtyvien tehtävien tarkat henkilötyövuodet olisi selvitettävä maakun- tien väliaikaishallinnon ja valtion virastojen välillä hyvissä ajoin ennen 31.12.2018. Valmistelun lähtökohtana tulee olla hallituksen 5.4.2016 tekemä linjaus siitä, että tehtävien uudelleen- järjestelyissä minimoidaan siirtymiset paikkakunnalta toiselle.

Maakuntiin siirtyvä henkilöstö tulisi jakautumaan maakuntiin sekä maakuntakonserniin kuu- luvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen. Henkilöstö tulisi siir- tymään ensin maakuntiin ja osa siitä edelleen maakunnan yhtiöihin. Myöhemmin täsmentyvil- lä maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia, yhtiöittämisvelvollisuutta ja maakuntien yh- teistoiminnassa hoidettavia tehtäviä koskevilla ratkaisuilla tulisi olemaan vaikutusta siihen, mikä kunkin siirtyvän henkilön lopullinen työnantaja on. Ratkaisuista tulisi riippumaan esi- merkiksi se, kuinka paljon henkilöstöä tulisi siirtymään maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen tai muiden yhtiöiden tai yhteisö- jen palvelukseen.

Nykyvirastojen aluejako ei noudata kaikilta osin maakuntajakoa. ELY-keskusten osalta Hä- meen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueella on kullakin kaksi maakun- ta. Vastaavasti aluehallintovirastojen toimialueet muodostuvat Lapin aluehallintovirastoa lu-

kuun ottamatta useammasta maakunnasta. Koska niin aluehallintovirastoissa kuin ELY-keskuksissakin on laajalti keskitettyjä tehtäviä, ei laskennallisesti tehtyä henkilötyövuosien maakuntajakoa ole pidetty tässä vaiheessa valmistelua tarkoituksenmukaisena. Siirtyvän henkilöstön lopullinen määrittely virastoissa edellyttää ensin päätöksiä muun muassa valtiolta maakuntiin siirtyvistä tehtävistä, maakuntien yhteistoiminnassa hoidettavista tehtävistä sekä maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten työnjaosta.

ELY-keskuksissa on paljon keskitettyjä toimintoja, joissa henkilöt tekevät nykyisin toimeksiantoja useille eri ELY-keskuksille ja henkilöstöä työskentelee käytännössä hajautetusti eri paikkakunnilla. Osa nykyisin kootuista tehtävistä tulisi jatkossa hajautumaan eri maakuntien hoidettaviksi. Eräissä tehtävissä olisi kuitenkin tehtävän tarkoituksenmukaisen ja taloudellisen hoidon tai osaamisen riittävyyden varmistamiseksi todennäköisesti tarpeen järjestää tehtävä hoidettavaksi maakuntaa laajemmalla alueella tai keskitettynä tiettyyn maakuntaan. Maakunnat voisivat päättää koota tehtäviään myös nykyisestä poikkeavalla tavalla. Tehdessään ratkaisuja tämän tyyppisten järjestelyjen jatkumisesta 1.1.2019 jälkeen, tulee maakuntien päätöksissään ottaa huomioon, miten parhaiten vastataan hallituksen linjaukseen paikkakuntasiirtojen minimoimisesta. Linjauksen toteuttamiseksi maakunnat voivat hyödyntää esimerkiksi maakuntalain 8 luvussa säädettyjä vapaaehtoisia yhteistoiminnan muotoja. Maakunnat voivat muun muassa perustaa yhteisiä virkoja tai sopia tehtävän antamisesta toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Maakunnat voivat myös sopia palvelujen tuottamisesta yhteistoiminnassa tai vastuummaakuntamallilla siten, että jokin maakunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta.

Tehtävien kokoamista ja nykyisten kokoamisten purkamista koskevilla ratkaisuilla voisi olla merkittäviä vaikutuksia henkilöstön tehtäviin, palkkaukseen ja mahdollisesti myös työskentelypaikkaan. Tarkemmat henkilöstövaikutukset selviäisivät näitä osin todennäköisesti aikaisintaan vuoden 2018 aikana, kun päätöksiä kokoamisista tehtäisiin.

Muutoksessa noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Onnistunut muutoksen johtaminen edellyttää avoimuutta ja henkilöstön osallistamista muutoksen toteutukseen. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista tulee huolehtia uudistusta toteutettaessa.

KEHA-keskuksen arvion mukaan suurin osa tämän lain nojalla siirtyvistä henkilöistä siirtyisi sen maakunnan palvelukseen, jonka alueen ELY-keskuksessa tai TE-toimistossa henkilö tällä hetkellä työskentelee. Arvio pohjautuu KEHA-keskuksen käytössä olevaan tietoon henkilöstön toimipaikoista. Henkilön tiedoissa ilmoitettu toimipaikka ei kuitenkaan välttämättä vastaa sitä, mille ELY-keskukselle henkilö tosiasiallisesti tekee tehtäviä. Tarkempi tieto tästä tullaan selvittämään kevään 2017 aikana.

Nykyvirastojen aluejako ei noudata kaikilta osin maakuntajakoa. ELY-keskusten osalta Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueella on kullakin kaksi maakuntaa. Hämeen ELY-keskuksen 177 henkilötyövuodesta 28 henkilöä on sijoittunut Hämeenlinnaan, Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen 148 henkilötyövuodesta yksi henkilö Imatralle ja viisi Lappeenrantaan sekä Pohjanmaan ELY-keskuksessa 88 henkilötyövuodesta 13 henkilöä on sijoittunut Kokkolaan. Periaatteet siitä, kuinka tehtävät ja henkilöstö näiden maakuntien osalta jakautuvat, tulevat pohjautumaan valtion ja maakuntien väliseen neuvotteluun. Henkilöstön sijoittumisesta keskustellaan lisäksi virastoissa siirtyvien henkilöiden kanssa käytävissä muutoskeskusteluissa.

Neljä ELY-keskusta hoitaa niin sanotut rakennerahastotehtävät sekä kansallisiin yritystukiin liittyvät tehtävät yhteensä 141 henkilötyövuodella. Tarkemmin tämä on kuvattu nykytilakuvauksessa luvussa 2.1.2 (s. 19). Jos maakunnat eivät sovi tehtävien osalta yhteistoiminnasta, tulevat tehtävät jakaantumaan kaikille maakunnille, joka saattaisi tarkoittaa sitä, että tehtävää hoitavan henkilön työssäkäyntialue muuttuisi varsinkin, jos maakunnat eivät jatkossa sopisi tehtävien keskitetystä hoidosta. Henkilöiden nykyiset tosiasialliset työskentelypaikkakunnat selvitetään kevään 2017 aikana.

Maantieteellisesti hajautettuun toimintamalliin perustuvan työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen (TE-aspa) tehtävistä vastaa Etelä-Savon ELY-keskus 84 henkilötyövuodella. Lisäksi keskitettyä valtakunnallisten henkilöasiakkaiden puhelinpalvelutoimintoa tehdään kaikissa TE-toimistoissa yhteensä 120 henkilötyövuodella. Jos nämä tehtävät siirtyvät palvelukeskukseen, on todennäköistä, että nykyisen kaltainen hajautettu toimintamalli voi jatkua, eikä tarvetta mahdollisiin työssäkäyntialueen muutoksiin synny.

Maahanmuuttoon liittyviä keskitettyjä tehtäviä hoidetaan seitsemässä ELY-keskuksessa reilulla 16 henkilötyövuodella. Jos maakunnat eivät sovi tehtävien hoitamisen jatkamisesta nykyisellään, tulevat tehtävät jakaantumaan 18 maakuntaan ja tällä saattaa olla vaikutuksia tehtäviä nyt hoitavan henkilöstön työpaikan sijaintiin, jos kyseisiä tehtäviä ei tulla tekemään enää yhtä suurella henkilötyövuosimäärällä ko. maakunnassa kuin nyt ko. ELY-keskuksessa niitä on hoidettu.

Uudenmaan ELY-keskus hoitaa kolmella henkilötyövuodella oikeudellisen tuen palvelut valtakunnallisesti. Myös tiettyjä hankintatehtäviä on hoidettu keskitetysti.

Tässä vaiheessa ei voida tarkkaan tunnistaa, mikä osuus KEHA-keskuksen henkilöstöstä siirtyisi maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten sijasta maakuntiin, joskin tämä osuus tulee olemaan vähäinen. Kyseessä olevien tehtävien osalta on tarkoituksenmukaista löytää ratkaisut, jotka minimoivat siirtymiset paikkakunnalta toiselle. Tukien takaisinperintäpäättös sisältää merkittävää julkista valtaa ja varsinainen päätöstehtävä tulee siirtymään maakuntiin. Se, onko tällä vaikutusta henkilöstön siirtoon, riippuu siitä voidaanko katsoa, että itse päätösten tekeminen on yli 50 prosenttia työajasta.

Muun muassa yllä mainittujen keskitettyjen tehtävien vuoksi ei laskennallisesti tehtyä henkilötyövuosien maakuntajakoa ole pidetty tässä vaiheessa valmistelua tarkoituksenmukaisena. Siirtyvän henkilöstön lopullinen määrittely virastoissa edellyttää ensin päätöksiä muun muassa valtiolta maakuntiin siirtyvistä tehtävistä, maakuntien yhteistoiminnassa hoidettavista tehtävistä sekä maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten työnjaosta.

Henkilöstön siirtyminen maakuntauudistuksen yhteydessä maakuntiin sekä maakuntakonserniin kuuluviin ja maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin, katsottaisiin esityksen perusteella liikkeenluovutukseksi. Valtiolta siirtyvän henkilöstön osalta valtion virkamieslain ja työsopimuslain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täytyvätkö niissä valtion virkamieslaissa ja työsopimuslaissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Jos henkilö siirtyisi ensin maakuntaan ja sieltä myöhemmin perustettavan maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, voimaanpanolain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä noudatettaisiin vuoden 2020 loppuun

mennessä tehtävissä henkilöstösiirroissa. Tämän jälkeen tehtävissä henkilöstösiirroissa noudattaisiin voimassa olevien lakien liikkeenluovutussäännöksiä.

Henkilö siirtyisi sen maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jolle siirtyisivät ne tehtävät, joita hän on hoitanut ennen siirtymistä yli 50 prosentilla hänen tehtävistään.

Henkilöstö siirtyisi niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat työ- tai virkasuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Uusi työnantaja olisi velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olevan, aikaisempaa työnantajaa sitoneen työ- tai virkaehtosopimuksen määräyksiä sopimuskauden loppuun. Sopimuskauden päätymisen jälkeen siirryttäisiin soveltamaan uutta työnantajaa sitovaa työ- tai virkaehtosopimusta. Palkka- ja muut palvelussuhdevaikutukset riippuisivat osittain sovellettavan sopimuksen tasosta.

Liikkeenluovutus ei ole sellaisenaan peruste palvelussuhteen ehtojen muuttamiseen. Henkilöstön tehtävät voisivat muuttua, kun siirtyvät tehtävät yhdistettäisiin uudella tavalla kokonaisuudeksi. Tehtävien muutoksilla voisi olla vaikutuksia myös palkkaukseen.

Määräaikaisissa palvelussuhteissa olevat siirtyisivät liikkeenluovutuksessa uuden työnantajan palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi. Suuri osa määräaikaisista palvelussuhteista todennäköisesti päättyy vuoden 2018 lopussa.

Aikaisemman työnantajan palveluksesta perhevapaille jääneillä työntekijöillä olisi oikeus palata uuden työnantajan palvelukseen ensisijaisesti aikaisempaan työhön.

Kunnallisen palvelussuhdelainsäädännön soveltamisalaa on ehdotettu laajennettavaksi koskemaan myös maakunnan henkilöstöä, joten valtion henkilöstöä siirtyisi uuden palvelussuhdelainsäädännön piiriin. Osa valtion henkilöstöstä siirtyisi työsuhteeseen ja siten työsuhteissa sovellettavan lainsäädännön piiriin. Jos siirtyminen tapahtuisi maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakunnan määräysvallassa olevaan yhtiöön tai yhteisöön, siirtyisi virkamies työsopimus-suhteeseen.

Maakuntien työnantajaedunvalvonta on ehdotettu järjestettäväksi siten, että työnantajaedunvalvojana toimisi Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Sen tehtäviin kuuluisi neuvotella ja sopia jäsenyhteisöjensä puolesta henkilöstön palvelussuhteen ehdoista sekä neuvotella ja sopia keskusjärjestötasoisia sopimuksista ja suosituksista.

Lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa olevalla henkilöllä on oikeus julkisen vallan käyttöön. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä tai tehtäviä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle, hoitaa maakunta. Näin ollen virkasuhteessa oleva, merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi lähtökohtaisesti maakuntien palvelukseen. Nykyisen työaikatilastoinnin perusteella noin 15 prosenttia henkilöstöstä tekee tehtäviä, jotka olisivat 18 §:n mukaisesti maakunnan viranomaistehtävinä maakunnan tehtävä.



Valtiolta maakuntaan sekä maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön siirtyvän henkilöstön lisäeläkkeet turvattaisiin säätämällä asiasta erikseen.

Laila on merkittäviä vaikutuksia henkilöstöön siltä osin kuin uudistus ohjaa nykyisiä ELY-keskusten, TE-toimistojen ja maakuntien liittojen kasvupalvelutehtäviä markkinoilla toteutettaviksi. Markkinoille siirtyvät tehtävät voisivat olla muun muassa työnhakijoiden työnhakua ja työllistymistä koskevaa neuvontaa sekä tiedon välittämistä työpaikoista ja työmahdollisuuksista. Palveluna voitaisiin tuottaa ammatinvalintaohjausta ja työelämässä tarvittavan osaamisen kehittämistä. Kasvupalveluina voitaisiin myös tuottaa henkilöasiakkaiden ja yritysten palvelutarpeen kartoittaminen.

Maakuntiin jäisivät maakuntien viranomaistehtävien lisäksi järjestämistehtävät, joiden osuutta ei voida arvioida nykyisten tehtävien perusteella. Tässä vaiheessa vaikuttavuusarviot ovat perustuneet siihen, että ei ole tarkoituksenmukaista, että järjestämistehtäviä hoidetaan yli 10 prosentin osuudella. Maakunnat tekevät kuitenkin ratkaisut siitä, millä henkilötyövuosimäärällä ko. tehtäviä tullaan hoitamaan.

Maakunnat voivat tuottaa kasvupalveluita yhtiönsä kautta vain tilanteissa, jossa alueella on markkinapuute. Jos markkinapuutetta ei ole, maakunnalle muodostuu taloudelliset ja tuotannonolliset irtisanomisperusteet. Maakunta tekee itsenäiset ratkaisut sen suhteen, minkälaiset henkilöstövaikutukset tällä tosiasiallisesti on. Muutoksessa noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja maakunnan tulisi ensisijaisesti löytää ratkaisut, joilla voidaan turvata henkilöstön virka- tai työsuhteen pysyvyys. Maakunnan tulisi selvittää, onko maakuntalain 8 luvussa säädettyjä vapaaehtoisen yhteistoiminnan muotoja mahdollista hyödyntää. Maakunnan tulee myös selvittää, voisiko olla järjestelyjä, jossa henkilö siirtyy toisen maakunnan, maakuntakonsernin yhtiön tai maakunnan valtakunnallisen palvelukeskuksen palvelukseen esimerkiksi alueellisesti hajautetulla työskentelymallilla. Maakunnan tulee huolehtia henkilöstönsä osaamisen kehittamisestä ennakoitusti ja suunnitelmallisesti rakentaa henkilöstönsä osaaminen vastaamaan maakunnan tulevia tarpeita.

Mikäli maakunta muodostaisi toiminnoista erillisiä kokonaisuuksia ja luovuttaisi niitä yksityisille toimijoille, noudatettaisiin liikkeen luovutusta koskevia periaatteita. Kyseisissä tilanteissa henkilöstö siirtyisi virkasuhteesta työsuhteeseen. Maakunta voisi myös tehdä siirtyvän henkilön tai siirtyvien henkilöiden kanssa palvelujen ostamista koskevan sopimuksen, joka mahdollistaisi toiminnan käynnistämisen ja turvaisi yrittäjäksi siirtyvien aseman määräajaksi. Tällaisen sopimuksen enimmäiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää kolmea vuotta eikä sopimus saisi tuottaa yksinoikeuksia palvelun tarjoamiseen.

Siirtymäsäännösten nojalla maakunnan on selvitettävä kasvupalvelujen tarjontaan liittyvät markkinapuutteet 31.12.2019 mennessä ja mahdolliset tytäryhtiöt tulee perustaa 31.12.2020 mennessä. Maakunnan tulisi huolehtia, että monituottajamalliin perustuvat kasvupalvelumarkkinat ovat toiminnassa 31.12.2023 mennessä.

Henkilöstövaikutukset vaihtelevat markkinatilanteen ja maakunnan tekemien ratkaisujen mukaan eikä niitä voida lainvalmisteluvaiheessa kattavasti arvioida. Maakunnan velvollisuus tarkastella markkinoiden tilannetta on jatkuva ja voidaan arvioida, että jollain aika jäniteellä uudistus siirtäisi julkisen hallinnon nykyisestä kasvupalvelutehtäviä tekevästä henkilöstöstä noin 75 prosenttia yksityiselle sektorille.

Rakennerahastotehtäviin mahdolliset muutokset kohdistuvat vasta vuodesta 2021 uuden ohjelmakauden käynnistyttyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi ryhtyä järjestämis- ja tuottamistehtävien eriyttämistä tarkoitaviin toimiin ennen järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille. Kyseessä olisi erikseen valikoituvien ELY-keskusten tai TE-toimistojen tiettyjen kasvupalvelutehtävien tuottamisen eriyttäminen ennen vuotta 2019. Näiltä osin henkilöstövaikutuksia saattaa kohdentua jo ennen 1.1.2019. Pilottitoimintoja käynnistettäessä noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöstölle tarjottaisiin esimerkiksi yrittäjäyys, hankinta, ja laadunvarmistuskoulutusta. Järjestämistehtävien eriyttäminen jo ennen vuotta 2019 mahdollistaa henkilöstön osaamisen kehittämisen järjestämistehtäviin. ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstö olisi mukana suunnittelemassa ja rakentamassa niitä toimintoja, joilla järjestämistehtävät organisoidaan maakuntaan. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehdittaisiin.

### **4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

#### **4.3.1 Vaikutukset alueisiin, maaseutuun ja kuntien elinvoimatekijöihin sekä ympäristöön**

Ehdotuksella on vaikutuksia alueiden taloudelliseen toimeliaisuuteen, elinkeinotoimintaan ja työllisyyteen. Kasvupalvelujen tuottaminen enenevässä määrin markkinoilla voi lisätä elinkeinotoimintaa ja tuotantoa jonkin verran alueilla, joilla vastaavien palvelujen kaupallinen tuotanto ja tarjonta eivät ole jo aikaisemmin vahvoja. Suurilla kaupunkiseuduilla on paremmat edellytykset monituottajamallin mukaiseen tuotantoon, jossa kasvupalveluita tuottavat muun muassa kunnalliset yhtiöt, yksityiset yritykset sekä kolmannen sektorin toimijat. Työvoima- ja yrityspalveluiden tuottaminen markkinoilla lisää uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja synnyttää siten uutta elinkeinotoimintaa. Kasvupalvelujen tarjonnan siirtyminen markkinoille tuo todennäköisesti myös kansainväliset toimijat avautuville markkinoille.

Kasvupalveluiden tuottaminen markkinoilla tehostaa toimintaa erityisesti niillä alueilla, joihin muodostuu toimivat kilpaillut markkinat kasvupalveluille. Niillä alueilla, joissa kilpailua ei ole esimerkiksi pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen takia, tehokkuushyödyt jäänevät pieniksi.

Ehdotuksen vaikutukset kasvupalvelujen saatavuuteen riippuvat ensisijaisesti siitä, kuinka hyvin palvelut digitalisoidaan ja minkälaiset laajakaistayhteydet asiakkailta on käytettävissään. Fyysisellä läsnäololla yritystoiminnan kehittämiseen liittyvissä sekä neuvonta- ja rahoituspalveluissa ei ole niin suurta merkitystä, jos palvelut ovat saatavissa verkossa, ja tietoliikenneyhteydet ovat toimivat. Rekrytointi- ja osaamispalveluissa henkilökohtainen kontakti voi olla tärkeämpää ja siksi palvelujen saatavuus kaupunkiseuduilla voi olla helpompaa, kuin pienemmillä kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Koska uudistuksella haetaan myös tehokkuussäästöjä, uudistus ei välttämättä parantaisi henkilökohtaisen kontaktin saatavuutta esimerkiksi maaseudulla. Toisaalta yritykset voisivat halutessaan luoda toimintamalleja, jossa palvelun houkuttelevuus perustuu esimerkiksi asiakaskäynteihin.

Maakunnalla on mahdollisuus asettaa 23 §:ssä kasvupalveluiden tuottajalle vaatimuksia, kun- ka asiakkaan palvelut tulee toteuttaa. Lisäksi maakunta voi kasvupalveluiden tuottajia valitessaan asettaa kriteerejä muun muassa toimipisteen sijainnille. Valtioneuvosto voi tarvittaessa 30 §:n mukaisesti asettaa tavoitteet muun muassa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Näiden valossa voidaan arvioida, ettei palveluiden henkilökohtainen saatavuus heikkene uu-

distuksessa. Verkkopalvelujen käyttö kuitenkin toimii myös rekrytointi- ja osaamispalvelujen osalta, jos käytettävissä on riittävän laadukkaat yhteydet tai, jos tarjontaa on esimerkiksi liikuvina palveluina. Pitkien etäisyyksien maakunnissa Itä- ja Pohjois-Suomessa on erityisen tärkeää ottaa tämä huomioon palveluja järjestettäessä.

Ehdotuksen vaikutukset aluekehitystoimiin ja kasvupalvelujen rahoitukseen sekä investointien määrään riippuvat jatkossa maakuntien omista painotuksista ja rahoituksen kohdentamisen linjauksista. Yleiskatteisen määrärahan kohdentaminen aluekehittämistä tukeviin toimiin on maakunnan itsehallintoon kuuluva asia. Maakuntien tulisi painotuksissaan kuitenkin ottaa huomioon valtioneuvoston asettamat 30§:n mukaiset valtakunnalliset tavoitteet. Työ- ja elinkeinoministeriö myös seuraisi rahoituksen tason riittävyttä valtakunnallisesti ja maakunnittain sekä valvoisi kasvupalveluiden järjestämistä. Näillä toimilla voidaan arvioida olevan vaikutusta siihen kuinka maakunnat suuntaavat rahoitusta aluekehitys- ja kasvupalvelutoimiin. Rakennerahastovarojen kohdentamisessa kuluvalle ohjelmakaudella noudatetaan kuitenkin hyväksytyt rakennerahasto-ohjelman mukaisia painotuksia ja maakuntien välillä sovittuja rahoituskehyksiä.

Ehdotuksen mukaan vastuu alueiden kehittämisestä olisi kullakin maakunnalla alueellaan ja kunnilla niiden alueilla sekä kuntien yhteistyöjärjestelyjen kattamilla alueilla sekä valtiolla. Maakunta toimisi oman alueensa aluekehittämisviranomaisena, joka tekisi yhteistyötä alueen kuntien kanssa. Kunkin aluekehitysvastuullisen toimijan on keskeistä ottaa huomioon toimissaan erilaiset aluetyypit (maaseutu, saaristo ja kaupungit) ja niiden elinvoima. Erityinen vastuu on maakunnilla, jotka toimivat aluekehittämisviranomaisina.

Aluekehittämisjärjestelmän muutoksilla on korkeintaan välillisesti tuotantoon ja työllisyyteen kohdistuvia vaikutuksia. Välillisesti vaikutukset elinkeinotoimintaan ja työllisyyteen ja sitä kautta myös alueen kilpailukykyyn ja asukkaiden hyvinvointiin voidaan arvioida positiivisiksi, koska maakunnissa alueen omista lähtökohdista tehtävä toimenpiteiden ja rahoituksen kohdentaminen voi lisätä niiden vaikuttavuutta. Ehdotuksen mukaan maakuntien harkintavalta aluekehittämistä koskevien tehtävien hoitamisessa vahvistuu, mikä lisää paikkaperustaisuutta ja mahdollisuutta paikallisten erityispiirteiden ja tarpeiden huomioimiseen. Tämä on lähtökohteisesti myönteistä erilaisten aluetyyppien ja niiden kehittämisen näkökulmasta.

Kasvupalvelujen ja aluekehittämisjärjestelmän kytkeminen samaan lainsäädäntöön korostaa kasvupalvelujen roolia aluekehittämisen kokonaisuudessa. Aluekehittämisen muita osa-alueita ovat hyvinvoinnin, osaamisen, elinvoiman ja saavutettavuuden kehittäminen. Kaikkien osa-alueiden tulee kuitenkin olla yhtäaikaisesti esillä aluekehittämistä koskevassa valtakunnallisessa ja maakuntien suunnittelussa, jotta varmistetaan eri hallinnonalojen toimenpiteiden samansuuntaisuus ja kokonaisvaikuttavuus.

Ehdotuksen mukaan kasvupalveluille ja alueiden kehittämiseksi voitaisiin vahvistaa valtakunnalliset tavoitteet ja niitä varten olisi alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunta. Näissä tavoitteissa sekä neuvottelukunnan työssä on keskeistä tunnistaa ja ottaa huomioon erilaiset aluetyypit (maaseutu, saaristo ja kaupungit) ja niiden kehittäminen sekä yhteensovitaa ne em. poliittikalohkojen linjausten kanssa.

Lakiehdotuksella on enintään välillisiä ympäristövaikutuksia. Lakiehdotuksen mukaisten strategisten tavoitteiden ja ohjelmien laatimisessa ja toimeenpanossa kiinnitetään huomiota ympäristöön liittyviin näkökohtiin. Esimerkiksi maakuntaohjelmista ja muista aluekehittämiseen

liittyvistä ohjelmista on tehtävä ympäristöarvioinnit, joilla pyritään jo ohjelmien valmisteluvaiheessa huomiomaan elinkeinotoiminnan ja liikenteen ympäristöön kohdistamat vaikutukset. Myös Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien laatimisessa ja toimeenpanossa ympäristöön liittyviin näkökohtiin on arvioitu. Myös ohjelmien toimeenpanovaiheessa rahoitettavien hankkeiden sisällöstä riippuen selvitetään mahdolliset ympäristövaikutukset ja tarve erityiselle ympäristöluvalle.

Kasvupalvelujen järjestäjällä eli maakunnalla on vastuu ottaa huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Maakunnan on huolehdittava siitä, että kasvupalvelujen tuottajat noudattavat niille asetettavia palvelun tuottamisessa noudatettavia ehtoja, joissa voidaan asettaa palveluille muun muassa ympäristövaikutuksia koskevia laatuvaatimuksia.

Maakuntaudistuksessa pääosa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ympäristötehtävistä siirtyy uudelle valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle. On tärkeää, että maakuntien ja uuden viraston yhteistyösuhteiden toimivuuteen kiinnitetään huomiota, jotta maakuntien suunnittelussa ympäristönäkökohdat tulevat otetuksi huomioon.

#### 4.3.2 Vaikutukset kasvupalveluiden laatuun ja vaikuttavuuteen

Uudistuksesta avataan kasvupalveluiden markkinoita ja lisätään kilpailua. Tämä lisää asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia, luo kilpailun kautta organisaatorakenteita, jotka tukevat palvelun laadun kehittymistä sekä tuo uusia palveluinnovaatioita ja tehokkaampia toimintatapoja. Koska maakunta vastaa kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä, mahdollistaa uudistus palveluiden paremman yhteensovittamisen erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Uudistus mahdollistaa myös henkilöasiakkaille nykyistä eheämmät palveluketjut.

Tilanteissa, jossa kilpailtuja markkinoita ei synny ja kasvupalveluja tuottaa ainoastaan maakunnan yhtiö, ei päästä niihin hyötyihin, jota monituottajamallilla tavoitellaan eikä asiakkaalla muodostu samanlaista valinnanvapautta. Maakunnan on 22 §:n mukaisesti säännöllisesti testattava markkinoita ja toimittava aktiivisesti sen suhteen, että monituottajamalliin voidaan siirtyä. Myös markkinapuutetilanteessa maakuntaa sitoo kasvupalveluille asetetut valtakunnalliset tavoitteet, jonka voidaan arvioida turvaavan kasvupalveluiden laatu myös harvaan asutuilla seuduilla.

Koska laki antaa toiminnalle pelkät puitteet, maakunnat määrittelevät jatkossa hyvin pitkälti ne periaatteet, joilla kasvupalveluita alueella tuotetaan. Tällöin palveluita voi syntyä maakunnan ominaispiirteiden ja elinkeinorakenteen perusteella, mikä toisaalta voi myös vaikuttaa eri maakuntien asiakkaiden yhdenvertaisuuteen sen suhteen, mitä ja minkälaisia palveluita heillä on käytettävissään. Palvelun laatu ja vaikuttavuus voivat myös vaihdella merkittävästi eri maakunnissa. On kuitenkin todennäköistä, että tätä vaikutusta lieventää valtioneuvoston 30 §:n mukainen mahdollisuus asettaa kasvupalveluiden valtakunnalliset tavoitteet. Tavoitteet voidaan asettaa palvelujen yhteensovittamisen, yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi voidaan asettaa yleiset linjaukset yhteisten järjestelmien ja tuotantotapojen hyödyntämisestä.

Kilpailun lisäämisellä on asiakkaan kannalta positiivisia vaikutuksia. Kun markkinat muuttuvat kilpaillummiksi, laajenee tuote- ja palveluvalikoima, ja hinta-laatusuhde paranee. Kilpailun vaikutukset eivät rajaudu ainoastaan suoraan kilpailun piirissä olevien tuottajien toimintaan.

taan. Tämän lisäksi kilpailulla voidaan katsoa olevan positiivisia ulkoisvaikutuksia myös sellaisten toimijoiden toimintaan, jotka eivät suoraan itse osallistu kilpailuun. Nämä heijastusvaikutukset näkyvät esimerkiksi kilpailullisilla markkinoilla voiton tavoittelussa kehitettyjen tuote- ja prosessi-innovaatioiden leviämisen kautta. Palvelusektorilla innovaatiot tapahtuvat Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan (raportti 6/2016) tyypillisesti yhteistyössä asiakkaan kanssa. Kilpailutuksen lopullinen tulos riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, kuinka ja millä reunaehdoilla kilpailutus järjestetään.

Suurimpia tehokkuushyötyjä voidaan odottaa sellaisten julkisten palveluiden kilpailuttamisesta, joiden laatua on helppo mitata. Keskeistä kasvupalveluiden onnistuneelle kilpailutukselle onkin laadun onnistunut monitorointi. Mikäli yksityisten palveluntarjoajien tuottamien kasvupalveluiden laadun tarkkailu osoittautuu haastavaksi, voi se johtaa palvelutason laadun heikkenemiseen kilpailutuksen myötä. Tämä riski on olennainen etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. Pidemmällä aikavälillä kilpailutusosaamisten vahvistuessa ongelman merkitys vähenee.

#### 4.3.3 Vaikutukset valtakunnallisiin kasvupalveluihin

Kasvun aikaansaaminen edellyttää sekä alueellisia että kansallisia toimia. Tehokkaat ja hyvin toimivat maakunnalliset palvelut tulevat lisäämään myös valtakunnallisten kasvupalveluiden asiakaskuntaa. Maakunnallisilla kasvupalveluilla ei kuitenkaan olisi välittömiä vaikutuksia muihin julkisesti tarjottuihin valtakunnallisiin palveluihin tai palveluntuottajiin esimerkiksi Finnvera Oy:n, Finpro Oy:n, Suomen Teollisuussijoitus Oy:n tai Innovaatorahoituskeskus Tekesin toimintaan. Näiden toimijoiden tarjoamat palvelut ovat edelleen samalla tavalla kuin aiemmin kasvuyritysten ja muiden yritysten käytettävissä niiden sijainnista riippumatta.

Jatkossa valtakunnallisten palvelun tuottajien ja maakuntien on huolehdittava siitä, että yritysasiakkaille tarjottavat palveluketjut ovat toimivia ja palvelut täydentävät toisiaan eli eivät ole päällekkäisiä. Käytännössä tämä edellyttää tiivistä valtakunnallisten palveluntuottajien ja maakuntien välistä yhteistyötä. Toimijoiden yhteistyöllä tulee edistää palvelujen tarjoamista vaivattomasti yhden luukun/kontaktin periaatteella ja yritysasiakastietojen jakamista julkisten palvelujentarjoajien välillä. Yhä suurempi osa palveluista tuotetaan digitaalisesti ja kustannus- tehokkaasti myös valtakunnallisesti keskitetysti.

#### 4.3.4 Vaikutukset eri väestöryhmiin

Heikommassa työmarkkina-asemassa ovat esimerkiksi osa pitkäaikaistyöttömistä, vammaisista, pitkäaikaissairaista ja maahanmuuttajista. Etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla painottuu kasvupalveluiden hankinta- tai tuottajaksi rekisteröitymisen kriteereiden laadinta siten, että tarjolla on palveluja, jotka tukevat sekä välittömän työllistymisen edistämistä että niiden henkilöiden työllistymisen edistämistä, jotka tarvitsevat pitkäkestoisia ja mahdollisesti useista erilaisista työelämävalmiuksien ja osaamisen kehittämisen sekä henkilökohtaisen tuen palveluista muodostuvia palvelukokonaisuuksia työllistyäkseen. Maahanmuuttajien kohdalla korostuu ammatillisten valmiuksien ja osaamisen kehittämisen ohella myös kielellisten ja yhteiskuntavalmiuksien kehittäminen.

Kun otetaan huomioon heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmän heterogeenisuus ja se, että ryhmään voi kuulua jonkun maakunnan alueella esimerkiksi pieni määrä maahanmuuttajia, haasteeksi voi muodostua maakuntien erilainen kyky järjestää ja varmistaa eri asiakasryhmille heidän tarvitsemansa palvelut. Tämä tarkoittaa sitä, että erityistä huomiota tulee kiinnit-

tää siihen, että eri maakuntien alueella asuvat henkilöasiakkaat tulevat yhdenvertaisesti kohdelluiksi ja että maakunta järjestää kotoutumista edistäviä palveluita sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kussakin maakunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää.

Maakunnan tulisi 29 §:n 3 momentin mukaisesti arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri asiakasryhmiin. Esimerkiksi markkinakartoituksessa markkinapuutteeksi voidaan todeta tilanne, jossa kellään toimijalla ei ole valmiuksia tuottaa tiettyä kohderyhmän tarvitsemaa palveluita. Tällöin markkinapuute koskisi tätä osaa palvelusta ja maakunnan tulisi varmistaa muulla keinoin myös ko. palvelun saanti.

Jos palveluita jatkossa tuottaisi useampi toimija, voisi markkinoille kehittyä myös tiettyyn ryhmään erikoistuneita toimijoita, jos tämän tyyppiselle toimintamallille olisi riittävästi kysyntää. Tällä voisi olla vaikutuksia esimerkiksi ikääntyvien tai ensimmäistä työpaikkansa etsivän nuoren palvelukokemukseen. Toisaalta tämä voi myös vaikuttaa siihen, että yrityksillä on halukkuutta profiloitua niin, ettei heidän asiakkaikseen hakeutuisi yrityksen kannata epätarkoituksenmukaisia asiakkaita. Koska asiakkaalla on oikeus valita palvelun tuottaja, ei tuottajalla ole lähtökohtaista oikeutta kieltäytyä asiakkaasta. Maakunnan tulee esimerkiksi korvausperusteiden oikeellisuutta varmistaessaan huolehtia, että asiakas on tosiasiallisesti saanut palvelua.

Koska vammaiset ovat usein muita työnhakijoita heikommassa asemassa työmarkkinoilla, useissa kansainvälisissä sopimuksissa on asetettu erityisiä velvoitteita huolehtia siitä, että vammaisille on tarjolla palveluja, joilla tuetaan heidän muun muassa heidän ammatinvalintaansa ja työllistymistään sekä työpaikan säilyttämistä. Tällaisia velvoitteita on mm. YK:n vammaissopimuksen 27 artiklassa ja Euroopan Neuvoston sosiaalisessa peruskirjan artikloissa 9 ja 15. Nämä velvoitteet tulee ottaa huomioon sekä kasvupalveluja järjestettäessä että tuotettaessa. Vastuu tästä on viimesijassa maakunnilla, ja on oletettavissa että näitä vastuita myös noudatetaan, jolloin vammaisille ei koidu haittaa lakimuutoksesta.

Kasvupalveluihin sisältyvä asiakkaan valinnanvapaus voi jatkossa antaa heikossa työmarkkina-asemassa olevalle enemmän mahdollisuuksia valita tarkoituksenmukaiset palvelut ja toimenpiteet esimerkiksi kotoutumisen ja työllistymisen tehostumiseksi. Kotoutuja-asiakkaiden osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon asiakasryhmän heterogeenisuus, jolloin kasvupalveluissa tulee varmistaa kotoutujien tasavertainen asema sekä palveluihin pääsyn että valinnanvapauden käyttömahdollisuuksien osalta. Etenkin moni haavoittuvassa asemassa Suomeen muuttanut tarvitsee jatkossakin henkilökohtaista kartoitusta ja ohjausta ohjautuakseen tarpeisiinsa parhaiten sopivalle palvelun tuottajalle ja palvelukokonaisuuteen tai tarvittaessa palveluntarjoajan vaihtamiseen sopivan palvelukokonaisuuden varmistamiseksi. Joissain maakunnissa esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden määrä voi olla niin vähäinen, ettei kilpailutuksellakaan löydetä toimijaa, jolla olisi valmius tuottaa kaikkia kohderyhmän tarvitsemia palveluita. Myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien heterogeenisuus asettaa palvelukokonaisuuksien kilpailutamiselle erityisiä vaatimuksia. Maahanmuuttajien tulkkaus- ja omakielisten palveluiden tarpeeseen vastaaminen voi muodostaa haasteen varsinkin harvaan asutussa maakunnassa. Näiltä osin on riskinä, että palvelutaso heikkenee joillain alueilla, mikäli ongelmaan ei puututa maakuntatasolla.

Myös ohjausvelvoite palveluntuottajien välillä on oleellista, jos valittu palveluntuottaja ei pysty tarjoamaan heikossa työmarkkina-asemassa olevan tarpeisiin soveltuvaa palvelukokonaisuutta.

Digitaaliset palvelut ovat merkittävässä asemassa kasvupalvelupalveluprosessien käynnistämässä ja toteuttamisessa. Henkilöasiakkaan kannalta asiointitavoissa ei tapahdu suurta muutosta nykyiseen verrattuna, sillä esimerkiksi työnhaun aloituksista noin 80 prosenttia tapahtuu tällä hetkelläkin verkkopalvelun kautta. Maahanmuuttajien osalta digitaalisten palveluiden täysimääräisessä hyödyntämisessä on varmistettava riittävän kattava kielivalikoima oma-asioinnin tukena. Samalla on otettava huomioon, että osa kotoutujista tarvitsee tukea ja henkilökohtaista palvelua digitaalisten palveluiden käytössä varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa. Digitaalisten palveluiden onnistunut käyttöönotto voikin lievittää uudistuksen mahdollisia tiettyihin väestöryhmiin joillain alueilla kohdistuvia haittavaikutuksia.

Kasvupalveluiden sopeuttaminen esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden tarpeisiin ottaen huomioon maakunnassa asuva maahanmuuttajaväestö- ja profiili mahdollistaa parhaimmasta tapauksessa tarkoituksenmukaisen ja kustannustehokkaan kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen kohdentamisen tietyn maakunnan alueella.

#### 4.3.5 Kielelliset oikeudet

Kielilain (423/2003) mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Kaksikielisen viranomaisen tulee palvelulla yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Valtion palveluissa kielelliset oikeudet ovat laajemmat kuin kuntien. Valtionvarainministeriö valmistelee parhaillaan kielilain muutosta osana maakuntauudistusta, jossa tarkoituksena on säilyttää nykyinen taso valtiolta maakuntiin siirtyvissä tehtävissä. Uudistuksen yhteydessä on linjattu, ettei tehtävien siirto valtiolta maakunnille saa heikentää kielellisiä oikeuksia. Maakunnan tulee järjestämistehtävässään huolehtia, että kasvupalveluiden tuottajat ottavat toiminnassaan huomioon kielelliset oikeudet. On todennäköistä, että kaksikielisillä paikkakunnilla on enemmän kasvupalvelutuottajien tarjontaa molempiin kansankielisiin palveluihin kuin yksikielisillä paikkakunnilla.

#### 4.3.6 Sukupuolivaikutukset

Vuoden 2015 tietojen mukaan ELY-keskuksiin ja KEHA-keskukseen palvelussuhteessa olevista oli naisia noin 58 prosenttia. TE-toimistoissa vastaava luku oli noin 80 prosenttia. ELY-keskuksissa ja KEHA-keskuksessa on kasvupalveluiden ulkopuolelle rajautuvia toimintoja, joten kasvupalvelu-uudistuksella tulee olemaan suuremmat henkilöstövaikutukset naisiin. Vaikutusten kokonaistarkasteluun vaikuttaa se, mikä on potentiaalisen yritystoiminnan sukupuolten välinen edustus. Esimerkiksi taloushallinnon ja henkilöstöpalvelualan yritykset ovat myös hyvin naisvaltaisia toimialoja. Täten muutokset kasvupalveluiden virka- ja työsuhteissa tulevat kohdistumaan vahvemmin naisiin kuin miehiin.

Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2015 työnhakijoista 52,5 prosenttia oli miehiä ja 47,5 naisia. Työllistymistä edistävissä palveluissa, palkkatuetussa työssä ja starttirahalla oli vuonna 2015 yhteensä keskimäärin noin 118 000 henkilöä, joista naisia 52 prosenttia. Vastaavasti kuitenkin enemmistö pitkäaikaistyöttömistä on miehiä. Ei ole erityistä syytä olettaa, että esityksellä olisi merkittäviä sukupuolivaikutuksia työnhakijoiden näkökulmasta.

Alueiden kehittämisen osalta kaikki aluekehittämisviranomaisen tehtävät ovat luonteeltaan sukupuolineutraaleja. Alueiden kehittämisen toimenpiteet kootaan pääsääntöisesti suunnitelmiin ja ohjelmiin, joihin tehdään myös sukupuolivaikutusten arviointi, jos niin on laissa sää-

detty. Tässä lakiehdotuksessa ei ole alueiden kehittämiseen liittyvissä tehtävissä esitetty sellaisia uudistuksia, joilla olisi vaikutusta eri sukupuolten asemaan. Alueiden kehittämisen järjestelmä ja vaikutusten arviointi suunnitelmien ja ohjelmien osalta säilyvät pääosin ennallaan.

#### 4.3.7 Työllisyysvaikutukset

Lakiehdotuksesta voi seurata kahdenlaisia periaatteellisesti toisistaan poikkeavia työllisyysvaikutuksia: 1) välittömästä organisointimuutoksesta seuraava vaikutus ja 2) toiminnan vaikuttavuuden muutoksesta seuraava vaikutus.

Ensimmäinen näistä on välittömästä organisointimuutoksesta seuraava kysyntävaikutus, joka koostuu julkisen sektorin toiminnan supistamisesta tällä hetkellä työ- ja elinkeinotoimistoissa ja ELY-keskusten E-vastuualueella hoidettujen tehtävien osalta ja tätä vastaavan rahoituksen siirtäminen palvelujen hankintaan yksityisiltä yrityksiltä. Näiden vaikutusten osalta voidaan kokea lievää työllisyystappiota. Tämä arvio perustuu siihen, jos yksityiset liikeyritykset hoitavat palvelujen tuotantonsa liiketoimintana jossain määrin virkamiesorganisaation palvelutuotantoa tuottavammin, mikä merkitsisi hieman pienempää työllisyyttä. Yritysten on myös saatava toiminnasta liiketoiminnallisesti kannattava tulos ja niille koituu palvelujen tuottamisesta myös muita kuin henkilöstökuluja. Sekä virkamiesorganisaatiota että yksityisiä yrityksiä koskevat vaikutukset ovat suoria kysyntävaikutuksia. Vaikka maakuntiin siirtyvien henkilöiden määrä täsmentyy vasta myöhemmin, voidaan jo nyt arvioida, että organisointitavan työllisyysvaikutus on sitä vähemmän tappiollinen, mitä enemmän työ- ja elinkeinotoimistojen ja ELY-keskusten virkamiehistä siirtyy maakuntien palvelukseen. Tähän liittyy se, paljonko maakunnat itse järjestävät siirtymäkauden aikana palveluja. Koko siirtymäkauden järjestelyjä koskeva työllisyysvaikutus jäänee joka tapauksessa vain muutaman sadan henkilön tasoiseksi.

#### 4.3.8 Organisoituuuudistuksen välittömät kysyntävaikutukset

Jos julkisen sektorin työvoiman kysyntä supistuu 75 % työ- ja elinkeinotoimistojen ja ELY-keskusten E-vastuualueen nykyisestä henkilövahvuudesta alentuisi työllisyyden määrä julkisella sektorilla jollain aikajänteellä noin 3000 henkilöllä. Koska maakuntien tulee noudattaa henkilöstöpolitiikkaa, jossa ensisijaisesti pyritään turvaamaan oman henkilöstön työllistymisen ja hyödyntämään siirtymäaikoja, on todennäköistä, että ko. mittaluokan vaikutusta ei tule syntyä tämän lain siirtymäsäännösten ajanjaksolla.

Vaikutuksia liittyy itse palvelujen vaikuttavuuteen uudessa toimintamallissa. Tämän arvion muodostumista ei voida tietää ennakolta, koska kyse ei ole vain nykyisten olemassa olevien markkinoiden toimintavolyymiin muutoksesta, vaan sekä markkinoiden kysyntäelementti että tarjontaelementti jäsenyivät joiltain osin kokonaan uudelleen. Arviointi perustuu tässä työvoimapalveluja koskevaan kirjallisuuteen, mikä ei täysin kata kasvupalveluja kaikkien yritys- ja palvelujen osalta.

Vaikuttavuuden kasvupalveluissa määräävät markkinatilanne, palvelujen laatu, volyymi ja kohdentaminen. Tällä säädösesityksellä ei ole suoranaisia toimintavolyymiin liittyviä vaikutuksia. Tällaisia voi kyllä sisältyä ”kätkeytyneenä” siihen, että julkisen sektorin toimintamäärärahoja muutetaan tiettyjen palvelujen hankintamäärärahoiksi. Toimintamenoilla rahoitettu toiminta on voinut liittyä myös nykyisiin ostopalveluihin niin, että ostettujen palvelujen hinnassa ei näy koko prosessiin tarvittavaa virkamiestyöpanosta. Ongelmaa ratkaisee pitkälti se, että maakuntien järjestämisvastuulle jäävien palvelujen hankkiminen rahoitetaan



edelleen julkisen sektorin omalla määrärahalta. Silti on mahdollista, että hankintoihin käytävissä olevalla määrärahalta ei saada em. syystä hankittua aivan aiottua volyymitasoa. Vaikutusta on kuitenkin vaikea erottaa palvelujen hinnannuodostuksen vaikutuksesta ja koko maakuntien rahoitusjärjestelmän muista piirteistä. Palvelutuotannon siirtäminen julkiselta organisaatiolta yksityisille yrityksille vastaa periaatteessa yksityistämistä. Kasvupalveluissa ei ole kuitenkaan kyse vain nykyisten palvelujen hankkimisesta yksityisiltä tuottajilta. Australiassa on toteutettu julkisten työvoimapalvelujen yksityistäminen vuonna 1998. OECD:n arvion mukaan yksityistäminen ei vaikuttanut aikaansaatuihin työllistymistuloksiin, mutta kustannukset laskivat olennaisesti (OECD 2001, Oosi 2014, 20). Australiassa alan markkinoita luotiin 10 vuoden kokeilujakson aikana ennen yksityistämistä. Heikoimmat palveluntuottajat eliminointiin järjestelmästä ensimmäisen vaiheen jälkeen. Alkuvaiheen ongelmia olivat myös vähäiset palvelut vaikeasti työllistettäville henkilöille ja insentiivijärjestelmän manipulointi. Kun sääntöjen noudattamista ja raportointivaatimuksia lisättiin, kasvoivat transaktiokustannukset. OECD on arvioinut, että näiden kvasimarkkinoiden elementit ovat hyvin tehokkaita ja tukevat yhdessä passiivituotuksen aktivoimisen kanssa Australian korkeaa työllisyysastetta (OECD 2013, 182). Australian kokemuksia eritellessään Finn (2011a) toteaa, että järjestösektorilla, kuten uskonnollisilla ja vapaaehtoisjärjestöillä on merkittävä rooli Australiassa palvelujen tuottamisessa. Palvelujen hankkija voi menettää näkymän siihen, miksi ja kuinka jokin palvelu toimii. Australiassa jatkuva parantaminen ja innovointi eivät johtuneet pelkästään sopimuksista, vaan verkostoissa tapahtuneesta diffuusiosta ja henkilöstön liikkumisesta palveluntuottajien välillä. Fowkes (2011) raportoi työvoimapalvelujen muuttavan työllisyystuloksia noin 10 prosentille niihin osallistuvista pitkäaikaistyöttömistä. Nämä myöhemmän vaiheen tulokset eivät ole enää yksityistämisen vaikutuksia, vaan järjestelmän myöhemmän kehittämisen tuloksia.

Isossa-Britanniassa on myös toteutettu laajamittainen palvelujen hankinta yksityiseltä sektorilta. Sen keskeiset kohderyhmät ovat nuoret, pitkäaikaistyöttömät ja terveysongelmista kärsivät tai osatyökykyiset. Työllisyystulokset ovat olleet heikkoja (OECD 2013, 183). Oosi (2014, 28–9) katsoo, että hajautettuun palvelutuotantoon tai palvelujen ulkoistamiseen perustuvat järjestelmät ovat olleet tuloksekkaita ainakin sillä perusteella, että niitä on jatkuvasti kehitetty, eikä niitä ole pyritty vaihtamaan. Sen sijaan yksittäisinä palveluina ostettavan yksityisen palvelutuotannon kustannusvaikuttavuus on heikompi.

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että yksityisellä tuotannolla voidaan parhaimmillaan päästä 5–15 prosenttia parempaan nettovaikuttavuuteen kuin vastaavalla julkisella tuotannolla. Yksityinen palvelutuotanto ei kuitenkaan ole toteutuskustannuksiltaan välttämättä halvempaa kuin julkinen. Parempi nettovaikuttavuus voi tehdä kokonaiskustannuksista edullisempaa (Oosi 2016, 19). Finn (2011b) raportoi 12 vaikuttavuustutkimuksen tuloksista Isossa-Britanniassa, Saksassa, Alankomaissa, Ranskassa ja Ruotsissa. Tulokset ovat ristiriitaisia: Isosta-Britanniasta löytyvät myönteisimmät arviot ja negatiivisempia tuloksia on saatu Saksasta, Ranskasta ja Ruotsista. Finn katsoo, että yksityiset palveluntuottajat voivat tietyissä sopimusjärjestelyissä parantaa joidenkin ryhmien osalta tuloksia ja tuoda innovaatioita palveluihin.

Tanskassa on toteutettu yliopistotutkimuksen suorittaneita koskeva laaja satunnaistettu kokeilu, jossa yksityiset palveluntuottajat tarjosivat intensiivisempiä, työllisyys-orientoituneempia ja aikaisempia palveluja. Kuitenkin sekä yksityinen että julkinen työvoimapalvelujen tuotanto ovat työllisyysvaikutuksiltaan yhtäläisiä ja kustannuksetkin olivat samansuuruiset (Rehwald – Rosholm – Svarer 2015). Tekijät kuitenkin havaitsivat, että sukupuoli, aiempi työkokemus ja paikallisten työmarkkinoiden piirteet vaikuttivat tuloksiin (emt., 32). Kirjallisuuden perusteella näyttää siltä, että ”työvoimapalvelujen ulkoistaminen ei yleensä näytä johtavan toivottuihin

tehokkuushyötyihin (emt., 6)”. Neljä kokeellista tutkimusta osoittavat, että julkiset tuottajat ovat ainakin yhtä menestyksellisiä kuin niiden yksityiset verrokkit (Krug – Stephan 2013; Bennmarker – Grönqvist – Öckert 2013; Laun – Thoursie 2014) elleivät parempia (Behaghel – Crépon – Guggand 2014). Myös muissa kuin kokeellisissa tutkimuksissa on havaittu samantyyppisiä tuloksia: Winterhager (2006) havaitsi vieläpä yksityisellä positiivisesti valikoituneessa ryhmässä julkisten toimijoiden suoriutuvan yksityisiä paremmin asiakkaiden uudelleenintegroimisessa. Vain tietyissä osaryhmissä yksityiset palvelut osoittautuivat paremmiksi. Bernhard ja Wolff (2008) havaitsivat yksityiset tuottajat tehottomiksi työttömyyden ja etuusmenojen välttämiseksi. Skipper ja Sorensen (2013) havaitsivat ulkoistamisella negatiivisen vaikutuksen työllisyysasteisiin ensimmäisen 6 kk aikana. Vaikka yksityiset palvelut olivat edullisempia, eivät ne olleet em. tuloksesta johtuen kustannustehokkaita. Cockx ja Baert (2015) havaitsivat pitkäaikaistyöttömien palvelujen ulkoistamisessa yksityisille voittoa tavoittelemattomille tai sitä tavoitteleville jälkimmäiset parhaiksi.

Suomessa alueellisesti toteutettujen yksityisiä palveluhankintoja koskevien pilottien arvioinnin perusteella yksityinen palvelutuotanto pystyy tietyissä olosuhteissa julkista työnvälitystä parempiin tuloksiin henkilöasiakkaiden työllistymisessä. Valtakarim ja Eskelisen (2016) arviointiraportin mukaan kokeilut olivat kuitenkin lyhytkestoisia, eikä niiden pohjalta voida vetää yleisempiä johtopäätöksiä. Paremmat tulokset perustuivat mm. hyviin työnantajayhteisiin ja intensiiviseen palveluun. Palvelut koskivat sisällöllisesti työnhaun ohjausta ja neuvontaa sekä työnhakuvalmennusta. Tekijät toteavat, ettei Suomessa ole pitkäaikaistyöttömien palveluun erikoistuneita yksityisiä markkinoita. Tulokset noin 3–9 kk työttömänä olleiden ryhmässä olivat kuitenkin hyviä. Laajassa mittakaavassa ja kaikkia asiakasryhmiä koskien vastaavaa työllistymisen parantumista on kuitenkin vaikea saavuttaa. Suomen julkinen hallinto on myös tehokas ja se onkin arvioitu maailman parhaaksi (Legatum Prosperity Index 2016). Siksi myös yksityisten markkinoiden toiminnan tulisi olla varsin tehokasta yltääkseen kokonaisuutena nykyisen julkisen palvelun kanssa samaan tasoon.

Kirjallisuuslähteiden perusteella voidaan päätellä, että lähinnä Australian ja Ison-Britannian palvelujen laajamittainen yksityistäminen muistuttaa eniten tässä lakiesityksessä ehdotettavaa muutosta. Muut palvelujen hankinnat yksityisiltä koskevat etupäässä rajattuja kohderyhmiä tai alueita ja tuloksia on vaikea yleistää kasvupalveluihin. Tutkimuksista eniten painoa on annettava OECD:n arvioille ja metodisesti kokeellisille tutkimuksille. Muita on käsiteltävä täydentävänä tietona. Vaikka tuloksissa on tiettyä heterogeenisuutta, ei niiden perusteella voida pitää yksityistä palvelun tuottajaa julkista parempana työllisyysvaikutusten osalta. Eri osatyömarkkinoilla ja tilanteissa löytyy näyttöä kumpaankin suuntaan. OECD havaitsi Ison-Britannian tulokset pettymykseksi, joskin eräissä muissa tutkimuksissa on saatu myönteisiä vaikutuksia, sen sijaan Australiassa yksityiset tuottajat näyttävät toimivan varsin tehokkaasti. Kokeellisissa tutkimuksissa näyttöä yksityisen sektorin paremmuudesta ei löytynyt. Suomea koskien ei ole yleistettävyydeltään ja tutkimusmetodeiltaan käytössä sellaista tutkimusta, jonka perusteella voitaisiin tehdä tätä lakimuutosta koskien muita kuin alustavia päätelmiä.

Arviointiin liittyy epävarmuutta etenkin siltä osin, että maakuntaudistuksen eri elementit kytkeytyvät toisiinsa ja saattavat aiheuttaa ristikkäis- ja yhteisvaikutuksia, joita ei pystytä vielä arvioimaan tämän lakiehdotuksen osana. Esimerkiksi julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, koulutusta ja tietojärjestelmiä koskeva sääntely ja siinä yhteydessä tehtävät ratkaisut tulevat olemaan merkityksellisiä kasvupalvelujen vaikuttavuuden kannalta. Sama koskee sosiaali- ja terveystalv palveluja koskevia ratkaisuja. Suurimmat epävarmuudet vaikutusten osalta liittyvät

kuitenkin uusien markkinoiden muodostumiseen. Erityistä epävarmuutta on tiettyjen kohde-ryhmien, kuten vaikeasti työllistettävien palvelujen organisoitumiseen uusilla markkinoilla.

Seuraavaksi tarkastellaan vaikutusten 1 ja 2 suhdetta. Organisoimistavan aiheuttamat välittömät ja siirtymäkauden aikana tapahtuvat työllisyysvaikutukset ovat merkitykseltään selvästi vähäisempiä kuin toiminnan vaikuttavuuden kautta tavoiteltavat työllisyysvaikutukset. Tätä voi kuvata niin, että yhden päivän työttömyyden keston keskimääräinen lyheneminen olisi alentanut työttömyyttä vuoden 2015 työttömyysvirroilla noin 2 700 henkilöllä ja vuoden 2008 työttömyysvirroilla noin 3 300 henkilöllä. Avointen työpaikkojen keskimääräisestä yhtä päivää nopeammasta täyttämisestä seuraava työllisyyspotentiaali oli vuoden 2015 työpaikkavirroilla noin 1900 henkilöä ja vuoden 2008 työpaikkavirroilla noin 2 100 henkilöä. Näihin lukuihin suhteutettuna 550–950 henkilön organisointimuutoksesta seuraavat työllisyystappiot ovat vaihteluvälillä kuudesosapäivästä puoleen päivään. Jo melko pienikin parannus vaikuttavuudessa riittää siten kumoamaan organisoinnista seuraavat työllisyystappiot.

Kokonaisarvio on, että tässä ehdotettavalla lakimuutoksella voi olla välittömästi lievästi negatiiviset työllisyysvaikutukset, jos työvoima siirtyy julkiselta yksityiselle sektorille nopeasti. Ratkaisevaa työllisyysvaikutuksille on uusien markkinoiden muodostuminen, markkinoiden riittävä kilpailullisuus ja maakuntien hankintapolitiikka. Todennäköisesti työllisyysvaikutukset paranevat ajassa, kun kyvykkäitä palvelun tarjoajia on maan kaikissa osissa ja kaikkiin kysyntyyhin kasvupalveluihin saatavissa sekä uusia liiketoiminnan muotoja syntyy. Huomio työllisyysvaikutuksissa tulisi kiinnittää etenkin vaikuttavuuden muutokseen kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä. Siihen verrattuna organisointitavan aiheuttama muutos on kerrallinen lisätynä pienillä siirtymäkauden vaikutuksilla.

## **5 Asian valmistelu**

Aluekehittämisjärjestelmän uudistamista ja kasvupalveluita koskevan valmistelun käynnisti pääministeri Sipilän hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä 5.4.2016. Sen mukaan pääosa ELY-keskusten tehtävistä siirretään maakunnille. Tämä sisälsi myös TE-palvelut, vaikkei linjauksessa erikseen sitä todettukaan. Samalla linjattiin, että TE-palveluiden järjestämisessä hyödynnetään järjestäjä-tuottaja -mallia siten, että maakunnat pääsääntöisesti sopivat TE-palveluiden tuottamisesta laissa säädetty kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa.

Hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaan maakunnat vastaavat alueellisista kehittämis-tehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä. Lisäksi maakunnat vastaavat maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista. Maakunta on jatkossa maakuntaliiton sijasta laissa tarkoitettu yleinen aluekehitysviranomainen ja hoitaa siten alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa aluekehitysviranomaiselle ja maakunnan liitolle säädetty sekä ELY-keskuksille säädetty aluekehittämisen tehtävät. Rakennerahastoja, elinkeinoasioita ja yritystukia koskeva todellinen päätösvalta ja vastuu maakunnan kehittämisestä on jokaisella maakunnalla.

Hallitus on tarkentanut linjausta kolmessa eri vaiheessa. Ensimmäinen tarkennus sisältyi hallitusohjelman päivitettyyn toimintasuunnitelmaan 14.4.2016. Sen toimenpiteenä 6 on Yrittäjyyspaketin vahvistaminen, josta todettiin, että maakuntaudistuksen yhteydessä yritys- ja TE-

palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta vahvistetaan yhdistämällä ne julkiseksi kasvupalveluksi.

Toinen tarkennus oli hallituksen päätös työllisyyttä lisäävistä toimista, joka hyväksyttiin hallituksen neuvottelussa 1.9.2016. Sen mukaisesti työvoimapalveluja tehostetaan nykyisen palvelurakenteen puitteissa laajentamalla yksityisten toimijoiden roolia palvelutuotannossa ja siten luodaan pohjaa maakuntauudistuksen yhteydessä kasvupalveluksi integroitavalle yritys- ja TE-palvelujärjestelmälle ja siirtymiselle monituottajamalliin palvelutuotannossa.

Kolmas tarkennus oli hallituksen täsmentävät linjaukset kasvupalvelusta strategiaistunnossa 26.9.2016. Hallitus hyväksyi istunnossa kasvupalvelun täsmentävät linjaukset, joihin sisältyivät muun muassa se, että uudistuksen peruserä on markkinalähtöisyys eli tuottajien lähteminen samalta viivalta. Tästä johtuen järjestäjän ja tuottajien erottaminen on välttämätöntä. Monituottajamallissa tuottajina voivat olla yksityiset yhtiöt, julkisomisteiset yhtiöt ja kolmannen sektorin toimijat.

Hallitus on linjannut 5.4.2016 että kaikki maakuntien liittojen lakisääteiset tehtävät siirretään maakunnille. Tämä tarkoittaa, että alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitettu aluekehittämisviranomaisen tehtävä ja aluekehittämiseen liittyvät kaikki tehtävät sekä muissa laeissa maakuntien liitoille säädettyt kaikki tehtävät siirretään maakunnille. Ko. lain 11 §:n mukaan kaikki maakuntien liitot ovat välittäviä toimielimiä.

Rakennerahastoja, elinkeinoasioita ja yritystukia koskeva todellinen päätösvalta ja vastuu maakunnan kehittämisestä on kuitenkin jokaisella maakunnalla. Tämä otetaan huomioon säädettäessä hallintotehtävien kokoamisesta ja maakunnan toimielinten päätösvallosta.

Maakunnat voivat niiden toiminnan käynnistyttyä jatkossa sopia koottujen tehtävien hoidon kehittämisestä edelleen. Maakunnat järjestävät maakuntalaissa säädettävällä tavalla keskinäistä yhteistyötä ja yhteisiä palveluita maakuntien oman päätöksen ja luontaisten yhteistyösuuntiansa puitteissa.

## **5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

Valmistelun organisointi ja osallistaminen

Aluekehittämisen ja kasvupalvelun uudistusta on ohjannut hallituksen kilpailukyvyyn aliministerityöryhmä ja hallituksen strategiaistunto. Työtä on yhteensovitettu reformiministerityöryhmän johtaman maakuntauudistusvalmistelun kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 1.8.2016 kasvupalvelujen ja aluekehittämisjärjestelmän uudistamisen ohjausryhmän. Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimettiin kansliapäällikkö Jari Gustafsson sekä varapuheenjohtajiksi ylijohtaja Taina Susiluoto ja ylijohtaja Tuija Oivo työ- ja elinkeinoministeriöstä. Ohjausryhmässä olivat edustettuina seuraavat ministeriöt: valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, ulkoministeriö sekä valtioneuvoston kanslia. Lisäksi ohjausryhmässä olivat edustettuina maakuntien liitot, ELY-keskukset, TE-toimistot, Innovaatiorahoituskeskus Tekes, Finpro, Finnvera, Suomen Kuntaliitto, suuret kaupungit, Suomen Yrittäjät, Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän keskusliitto

EK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, AKAVA ry., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Suomen luonnonsuojeluliitto ry. sekä Tasa-arvoasiain neuvottelukunta. Lisäksi asetettiin ministeriön sisäinen lain valmisteluryhmä, jota johti ylijohtaja Pekka Timonen, sekä valmistelua tukevat kasvupalveluja ja aluekehittämisjärjestelmää käsittelevät valmisteluryhmät.

Valmistelun aikana uudistusta käsiteltiin alueiden uudistumisen neuvottelukunnassa, Maaseutupolitiikan neuvostossa, maakuntien liittojen, ELY-keskusten, ministeriöiden ja alan tutkijoiden yhteisissä työpajoissa ja keskustelutilaisuuksissa, ministeriöiden kahden välisissä ja yhteisissä neuvotteluissa sekä Kasvukipuja 2019 – Kasvupalvelu- ja aluekehittämissäpäivässä 1.11.2016.

Lisäksi heinä-elokuussa 2016 toteutettiin aluekehittämisjärjestelmän uudistamistarpeita koskeva sidosryhmäkysely, jonka tarkoitus oli auttaa jäsentämään uudistamiseen liittyviä asioita. Aluekehittämisjärjestelmän uudistamista tuettiin vuoden 2016 aikana myös Valtioneuvoston kanslian rahoittamalla VAAKA – Vaikuttavuus, aluekehittämisjärjestelmä, asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus aluehallintouudistuksessa -tutkimushankkeella, jonka päätavoitteena oli tuottaa tutkimuksellista tietoa maakuntauudistuksen ennakoituista vaikutuksista erityisesti aluekehittämisjärjestelmään ja ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien ja palvelujen asiakaslähtöisyyteen, kustannustehokkuuteen ja yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Hankkeen lopuraportti julkaistiin tammikuussa 2017: Antikainen ym.: Vallan ja vastuun uusjako; Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017).

Saamelaiskäräjien kanssa.... *Täydentyy*

Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (kuthanek)... *Täydentyy*

## **5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

Esityksestä pyydettiin lausunnot .... *Täydentyy*

## **6 Riippuvuus muista esityksistä**

Esitys liittyy julkisen talouden kehyksiin 2018–2022 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi hallituksen kehysneuvotteluiden sekä valtion vuoden 2019 talousarvion yhteydessä.

Esitys liittyy lisäksi hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Tähän lakipakettiin sisältyvän maakuntalain hyväksyminen on alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevan esityksen hyväksymisen edellytys. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita koskevista maakuntien tehtävistä voidaan säätää jos edellytykset maakuntien itsehallinnolle luodaan säätämällä niistä maakuntalailla ja muilla samaan hallituksen esitykseen kuuluvilla laeilla.

Esitys liittyy myös hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Tässä esityksessä säädettäisiin ELY-keskuksista maakunnille siirtyvistä maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalan tehtävistä. Samassa esityksessä säädettäisiin myös ELY-

keskuksista perustettavalle valtion lupa- ja valvontavirastolle siirrettävistä edellä mainittujen hallinnonalojen sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä. Tähän hallituksen esitykseen sisältyvällä voimaanpanolaillla kumottaisiin laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, jossa säädetään muun muassa ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimialueista, tehtävälloista, hallinnosta, johtamisesta ja ohjauksesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia ei voida kumota, jollei ennen kumoamista tai kumottaessa säädetä samalla kaikkien ELY-keskuksen lakisäateisten tehtävien siirtämisestä maakunnalle, perustettavalle valtion lupa- ja valvontavirastolle tai muualle.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain käsittely ja erityisesti sen voimaatuloja siirtymäsäännökset tulee koordinoida maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevan hallituksen esityksen kanssa.

Myöhemmin vuonna 2017 annettavassa hallituksen esityksessä esitetään lakeja, joissa säädetään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien palveluprosesseista maakunnissa. Myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä esitetään kumottavaksi tai muutettavaksi lakeja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), alueiden kehittämisestä ja rakennera-hastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) sekä kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista

##### 1 luku Yleiset säännökset

**1 §.** *Lain soveltamisala ja tavoitteet.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Laki korvaisi voimassaolevan lain alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014) ja sisältäisi suppeammassa muodossa sen sääntelyn, joka on jatkossa tarpeen valtion aluekehittämistehtävien ja maakunnille siirtyvien aluekehittämistehtävien kannalta. Lisäksi lakia sovellettaisiin maakuntalaissa (xxxx/yyyy) tarkoitettujen maakuntien toiminnan järjestämiseen niille maakuntalain 6 §:n nojalla siirtyvien työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien osalta. Nämä kasvupalveluiksi määriteltävät työvoima-, yritys- ja kotouttamispalvelut tuotaisiin aluekehittämistehtävien yhteyteen ja niiden hyödyntäminen vahventaisi aluekehityspolitiikan resursseja sekä vaikuttavuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain tavoitteista, joita olisivat alueiden kehittämisen, kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden, työvoiman saatavuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä työllisyyden, työllistymisen, kotoutumisen ja yritysten toimintaedellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palvelujen avulla. Pykälän 1 kohdassa mainitun alueiden kehittämisen edistämistä tehdään usealla tasolla, valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Aluekehittämisen toimijoita on myös eri sektoreilla. Alueiden kehittämisen toimintaedellytysten kannalta näiden eri toimijoiden yhteistyö on välttämätöntä. Taloudellinen kasvu on ollut keskeinen tekijä Suomen kehityksessä nykyaikaiseksi hyvinvointivaltioksi. Taloudellinen kasvu lisää parhaiten työllisyyttä ja ihmisten hyvinvointia. Taloudelliseen kasvuun vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa väestön koulutustaso, yrityksiin ja tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvä investoinnit sekä saavutettavuus. Kestävä kehitys on lähtökohtana kaikessa alueiden kehittämisessä ja kasvupalveluihin liittyvässä toiminnassa. Maakunnista tulee maakuntauudistuksen myötä keskeisiä toimijoita työllisyyden, työllistymisen ja yritystoiminnan edellytysten edistäjinä ja kasvupalvelut ovat näiden tavoitteiden keskeinen työväline.

Pykälän 2 kohdan mukaan tavoitteena on myös määritellä valtion ja maakuntien järjestämistä vastuu. Laissa määriteltäisiin valtakunnalliset ja maakunnalliset kasvupalvelut sekä näiden asiakkaat. Valtakunnalliset kasvupalvelut ja niiden asiakkaat määriteltäisiin tarkemmin niitä koskevassa erityislainsäädännössä.

Pykälän 3 kohdan mukaan lain tavoitteena on maakuntien järjestämien palvelukokonaisuuksien määrittely. Laissa määriteltäisiin ja maakuntien järjestämät palvelukokonaisuudet ja näin selkeytettäisiin kasvupalveluihin liittyviä toimivaltuuksia/työnjakoa sekä luotaisiin maakunnallisille kasvupalveluille yhtenäinen kehikko.

Pykälän 4 kohdan mukaan lain tavoitteena on lisäksi yhdistää kansallisesti rahoitettujen palvelujen, aluekehittämisen sekä laissa tarkoitettujen Euroopan unionin rakenerahastoista osarahoitettavien ohjelmien ja hankkeiden hallinnointi- ja rahoitustoiminta maakuntien toiminnan ja yritysten kannalta johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Kansallisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaan liittyvien menettelyjen mahdollisimman laaja yhteensovittaminen

vähentää myös resurssitarpeita ja aikaansaa toimivimmat menettelyt. Lisäksi Euroopan unionin eri rahoitusvälineiden yhteensovittaminen varmistaa, että eri rakennerahastojen tavoitteet ja toimenpiteet tukevat mahdollisimman hyvin toisiaan ja Suomen kehittämistä ja ettei rahoitettaisi päällekkäistä toimintaa. Tämä laki ei koske maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjelmien hallinnointia ja rahoittamista.

Pykälän 5 kohdan mukaan lain tarkoituksena on luoda valtion ja maakuntien sekä eri toimijoiden yhteistyöhön, työnjakoon ja yhteisiin tavoitteisiin perustuva alueiden kehittämisen järjestelmä.

Valtakunnallisista kasvupalveluista ja kuntien elinvoimatehtävistä ei ole tarpeen säätää tässä laissa, koska valtion ja kuntien toimiala on yleinen ja palvelut sekä niiden tuottamisen rakenteet, kuten kunnalliset ja seudulliset kehittämissyhtiöt, ovat jo olemassa. Kunnat tuottavat elinvoimapalveluja ja toteuttavat paikallista elinkeinopolitiikkaa yleisen toimivaltansa puitteissa. Lailla ei puututtaisi kuntien elinvoimatehtävän ja siihen liittyvien paikallisten palveluiden järjestämiseen. Maakunta päättäisi ainoastaan alueellisten elinvoimapalvelujen järjestämisestä. Asiakkaiden palvelut toteutettaisiin saumattomina palveluketjuina valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja sekä paikallisia elinvoimapalveluja yhteen sovittaen.

Ahvenanmaan maakunnan kansainvälisoikeudellisesti tunnustettu itsehallinnollinen asema on määritelty perustuslain 120 §:ssä ja sen perusteella annetussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Ahvenanmaan elinkeinopolitiikka mukaan lukien yritystuet ja työllisyyden hoito kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Maakunnalle kuuluu lainsäädäntövalta maakunnassa tapahtuvan kotoutumisen edistämisen osalta. Ahvenanmaan maakunta on myös itse säätänyt, mitä säännöksiä se soveltaa valtakunnan työttömyysturvalainsäädännöstä. Ahvenanmaan itsehallintolain tyhjentävästä lainsäädäntövallan jaosta seuraa, ettei valtakunnan laissa tule erikseen säätää lain sovellettavuudesta Ahvenanmaalla.

**2 §. Määritelmät.** Pykälässä määriteltäisiin laissa käytettävät käsitteet. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa määriteltäisiin aluekehittämisen käsite, jota tarkennetaan aluekehittämisen tavoitteiden määrittelyllä pykälässä 6.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa määriteltäisiin kasvupalvelun käsite, jolla tarkoitettaisiin valtion ja maakunnan toimenpiteitä 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Kasvupalvelujen käsite olisi laaja ja sitä tarkennettaisiin laissa kunkin palvelukokonaisuuden osalta tarkemmin.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa määriteltäisiin palvelun järjestäjä, jolla tarkoitettaisiin lain 3 luvussa määriteltyä valtakunnallista tai maakunnallista kasvupalvelun järjestäjää.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa määriteltäisiin palvelukokonaisuus, jolla tarkoitettaisiin samaan maakunnan tehtävään tai saman asiakastarpeeseen perustuvaa yksittäisten palvelujen ryhmää. Laissa ei määriteltäisi valtakunnallisten kasvupalvelujen sisältöä tai palvelukokonaisuuksia, eikä myöskään kuntien elinvoimatehtävien sisältöä.

Maakuntien osalta palvelukokonaisuuksista säätäminen on välttämätöntä, koska maakunnalla ei ole yleistä toimialaa vaan sen toimiala määräytyy maakuntalain nojalla. Tässä laissa määritellyt palvelukokonaisuudet vastaisivat kokonaisuutena niitä maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa lueteltuja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtäviä, jotka lukeutuvat työ-



voima- ja yrityspalveluihin. Pykälän 1 momentin 5 kohdassa viitattaisiin asiakkaan määritelmän osalta 3 luvun 14 §:ään. Viimeksi mainittuun säännökseen sisältyvän määritelmän mukaan asiakas voisi olla kasvupalvelun tilaaja ja käyttäjä siitä riippumatta, onko palvelun järjestämiseen lakiin perustuva velvoite vai järjestääkö palvelujen järjestäjä ne muutoin tehtäviensä ja toimivaltansa puitteissa. Asiakkaan määritelmä on tarkoitettu laajaksi siten, että samojen palvelujen ja palvelukokonaisuuksien piirissä olisivat kaikki palveluja tarvitsevat henkilöt, yritykset ja yhteisöt.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa määriteltäisiin kotoutumissuunnitelman käsite. Kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 11 §:ssä tarkoitettua suunnitelmaa. Maakunnilla olisi mahdollisuus laatia muitakin asiakassuunnitelmia jos se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi, mutta ne eivät olisi lakisääteisiä.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan palvelun maakunnallisella tuottajalla tarkoitettaisiin yhtiötä, yhteisöä, yhdistystä, osuuskuntaa, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa maakunnalle kasvupalveluja. Tuottajana olevan yksityisen toimijan yhteisömuotoa ei rajoiteta lailla. Mikäli maakunta on markkinapuutetilanteessa itse velvollinen tuottamaan kasvupalveluja, sen on perustettava tarkoitusta varten yhtiö, jonka omistajaohjauksen sijoittumisesta maakunnan organisaatioon maakunta päättää itse. Myös markkinaehtoisesti toimivat kuntien yhtiöt voisivat toimia maakunnassa kasvupalvelujen tuottajina. Palvelun valtakunnallisia tuottajia ei määriteltäisi laissa vaan tuottajina voisivat olla kaikki työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastot ja osakeyhtiöt, joilla on kasvupalveluun liittyviä tehtäviä.

Pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan valinnanvapaudella tarkoitettaisiin asiakkaan oikeutta valita käyttämänsä palvelun tuottaja silloin, kun kyse on valinnanvapauden piiriin kuuluvasta palvelusta. Kaikki kasvupalvelut eivät olisi valinnanvapauden piirissä vaan tämä jäisi riippumaan palvelun järjestäjän harkinnasta ja palvelujen tarjonnasta. Valtakunnallisilla kasvupalveluilla olisi jatkossakin pääsääntöisesti vain yksi tuottaja. Maakuntien järjestämistoimintojen tulisi ensisijaisesti pyrkiä löytämään useampia palveluntuottajia ja mahdollistamaan asiakkaille valinta näiden välillä;

Pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan alueella tarkoitettaisiin maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen voimaanpanosta annetun lain (xxx /yyyy) 5 §:n mukaisia maakunnan alueita tai valtion aluehallintoviranomaisen toimialueita sekä valtakunnallisessa toiminnassa Manner-Suomen aluetta.

Pykälän 1 momentin 10 kohdassa määriteltäisiin rakennerahastojen käsite. Pykälän mukaan rakennerahastoilla tarkoitettaisiin Euroopan aluekehitysrahastoa ja Euroopan sosiaalirahastoa. Pykälän 1 momentin 11 kohdan yleisasetuksella tarkoitettaisiin yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1303/2013.

Pykälän 1 momentin 12 kohdan palveluketjulla tarkoitettaisiin asiakkaan tarpeen vaatimaa ajasta, paikasta ja hallinnon tasosta riippumatonta palveluista muodostuvaa kokonaisuutta, joka toteuttaa asiakkaan palvelutarpeen kokonaisuudessaan.

Pykälän 13 ja 14 kohdassa määriteltäisiin työtön työnhakija. Työnhakijana pidettäisiin henkilöä, jonka työnhaku on voimassa siten kuin siitä erikseen säädetään. Voimassa olevissa säännöksissä työhaun voimassa olosta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 ja 2 §:ssä. Jatkossa asiasta säädetäisiin valmisteilla olevassa rekrytointi- ja osaamispalveluita koskevassa laissa. Työttömän määritelmä vastaisi nykyistä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa olevaa työttömän määritelmää.

**3 §. *Palvelujen kieli.*** Pykälässä säädetäisiin palvelujen järjestämisessä käytettävästä kielestä. Pykälän mukaan maakunnan olisi järjestettävä palvelut siten, että jokaisella olisi oikeus käyttää sekä suomea että ruotsia.

Maakuntaudistuksen yhteydessä on linjattu, ettei tehtävien siirto valtiolta maakunnille saa heikentää kielellisiä oikeuksia. Kielellisiä oikeuksia koskevassa sääntelyssä on kysymys laissa turvatusta minimitasosta. Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaisissa (423/2003) sekä maahanmuuttajien osalta laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Saamen kielilaisissa (1086/2003) säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä.

Kielilaisissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvella ja tiedottaa suomen ja ruotsin kielellä. Viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Velvoitteet kohdistuvat erityisesti kaksikielisiin kuntiin ja kuntayhtymiin. Kielilain 24 § velvoittaa yhtiön, joissa kaksikielisillä kunnilla tai erikielisillä kunnilla on määräämisvalta antamaan palveluja ja tiedottamaan suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana. Saamen kielilaisissa säädetään vastaavat kielelliset oikeudet saamelaisille saamen kotiseutualueella eli Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnissa ja kuntayhtymissä, joissa on jäsenenä edellä mainittuja kuntia. Viittomakielilain 3 §:n mukaan viranomaisen on toiminnassaan edistettävä viittomakieltä käyttävän mahdollisuuksia käyttää omaa kieltään ja saada tietoa omalla kielellään. Viittomakielellä tarkoitetaan suomalaista ja suomenruotsalaista viittomakieltä.

Kaksikielisen valtion viranomaisen on palveltava yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Toisin sanoen yksikielinen valtion viranomainen ei ole velvollinen palvelemaan yleisöä molemmilla kansalliskielillä. Sen sijaan se saa käyttää apunaan tulkkia, jos se ei pysty palvelemaan henkilöä tämän valitsemalla kielellä. Tulkin kutumisesta on tällöin huolehdittava viran puolesta (HE 92/2002 vp, s. 71–72).

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain 5 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian tulkkitsemisestä tai kääntämisestä, jos maahanmuuttaja ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi tässä laissa tarkoitettussa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Viranomainen huolehtii mahdollisuuksien mukaan tulkkitsemisestä ja kääntämisestä myös muussa maahanmuuttajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa. Asia voidaan 2 momentin mukaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän.

Vaikka maakuntauudistuksen yhteydessä tullaan muuttamaan kielilakia, saamen kielilakia ja viittomakielilakia, olisi kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää, että niistä säädettäisiin myös erityislaissa.

**4 §. Kasvupalvelujen rahoitus.** Pykälässä säädettäisiin maakunnan järjestämien kasvupalvelujen rahoituksesta. Maakunnan järjestämän kasvupalvelujen rahoitus määräytyisi maakuntien rahoituslain (xxxx/yyyy) perusteella. Lisäksi kasvupalvelusuoritteista voitaisiin periä asiakasmaksuja siten kuin 5 §:ssä säädetään. Maakunnat saavat rahoituksensa ensisijaisesti kokonaisrahoituksena ja jakamattoman talousarviomomentin kautta sekä päättävät rahoituksen kohdentamisesta eri toimintoihin itse. Kasvupalvelujen rahoitus sisältyy maakuntien jakamattomiin talousarviomäärärahoihin, eikä kasvupalvelun rahoitukseen osoiteta kohdennettuja erillismäärärahoja. Maakuntien harkintavaltaa on rajoitettu vain siltä osin, että lain 3 luvun 17 §:ssä on määritelty ne palvelut, joiden järjestämisestä maakunnan olisi aina huolehdittava. Kyseiset palvelut toteuttavat kansalaisten subjektiivisia oikeuksia.

Palkkatuen ja työttömälle työnhakijalle myönnettävän starttirahan rahoitukseen käytetään vuosina 2017–2018 valtion ansiopäivärahan perusosan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen rahoittamiseen osoittamia määrärahoja. Muulle kuin työttömälle myönnettävä starttiraha rahoitetaan työllisyysmäärärahoista, samoin kuin se osa palkkatuesta, jonka rahoittamiseen työttömyysetuus ei euromääräisesti riitä.

Maakuntalaki antaa tehtävien ylimaakunnalliseen kokoamiseen ja yhteistyöhön hyvät mahdollisuudet myös lakkautettavien ELY-keskustehtävien osalta. Maakunnille ei ole uudistuksen myötä tulossa lisäresursseja, joten maakuntien on kyettävä hoitamaan niille osoitetut tehtävät, mukaan lukien EU-rakennerahastotehtävät, ilman uutta rahoitusta esimerkiksi jatkamalla nykyisen mukaista yhteistyötä ja keskittämistä.

**5 §. Palvelujen maksullisuus.** Pykälän 1 momentin mukaan henkilöasiakkaan maakunnalliset kasvupalvelut ja yrityksille yritystoimintaa aloittaessa tarjottavat maakunnalliset kasvupalvelut kuten esimerkiksi starttirahapäätös ja siihen kiinteästi liittyvät asiantuntijapalvelut olisi- vat maksuttomia. Lisäksi säädettäisiin, että muun kuin henkilöasiakkaan maakunnallisista kasvupalveluista perittävistä maksuista päättäisi maakunta maakuntalain 16 §:n mukaisesti.

Maakuntien kasvupalveluissa yksi toteutustapa voi olla myös asiakasseteli, jonka asiakas voi käyttää valintansa mukaan maakunnan hyväksymän palveluntuottajan palvelujen ostamiseen. Asiakassetelin ei tarvitse kattaa koko palvelua, vaan asiakkaalta voidaan edellyttää myös omaa maksuosuutta ehtona asiakassetelin myöntämiselle. Omarahoitusosuutta ei tulisi edellyttää vielä siinä vaiheessa, jossa maakunta kartoittaa asiakkaan tarpeita, vaan vasta palvelutarpeen selvittyä ja asiakkaan valitessa varsinaista palveluntuottajaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtakunnallisista kasvupalveluista voidaan periä maksuja, joiden on perustuttava etukäteen saatavilla olevaan palveluhinnastoon tai palvelun maksullisuuden ja hinnoitteluperusteiden kuvaukseen. Valtakunnallisten palveluntuottajien rahoitusinstrumenteista kuten lainoista ja takauksista voitaisiin myös periä palvelu- tai toimintumaksu. Esimerkiksi Finnveran tarjoamat rahoituspalvelut kuten lainat, takaukset ja vientitakuut, ovat toiminnan luonteen vuoksi vastikkeellisia. Tätä edellyttää muun ohella valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain 4 §:ään kirjattu itsekannattavuusvaatimus, vientitakuutoimintaan liittyvä kansainvälinen sääntely, Euroopan unionin valtioneuvoston päätökset sekä osakeyht-

tiölaki. Riskin mukaan määräytyvän rahoituksen hinnoittelun ohella Finnvera perii rahoituspalveluistaan palvelu- ja käsittelymaksuja.

Valtiolta maakunnille siirtyviä tehtäviä koskevat suoritemaksut ovat aikaisemmin perustuneet valtion maksuperustelakiin, jonka nojalla on annettu tarkentavia valtioneuvoston asetuksia. Valtion maksuperustelain 4 §:n mukaan muun muassa hakemuksesta tehtyjen päätösten tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä. Julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Kuitenkin päätökset, jotka koskevat euromääräisen valtionavustuksen myöntämistä tai epäämistä, ovat kaikilla valtionhallinnon aloilla olleet maksuttomia. Valtionrahoituksen myöntämistä koskevan etuuden käsittelykustannukset katetaan yleisesti budjettivaroin toisin kuin muiden etuuksien (esimerkiksi luvat). Asiakkaalle ei siis samanaikaisesti myönnetä avustusta ja peritä sen myöntämistä maksua.

## 2 luku Alueiden kehittäminen

**6 §.** *Alueiden kehittämisen tavoitteet.* Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin, että alueiden kehittäminen on laaja-alaista ja monitasoista toimintaa, joka perustuu eri toimijoiden vuorovaikutukseen. Pykälän 2 momentin mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena olisi:

- 1) vahvistaa alueiden uudistumista, tasapainoista kehittymistä, kilpailukykyä sekä talouden kasvua kaikilla alueilla;
- 2) vahvistaa ja monipuolistaa kestäväällä tavalla alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta sekä edistää talouden kasvua kaikilla alueilla;
- 3) edistää kestäväää työllisyyttä sekä väestön hyvinvointia, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista;
- 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöön ottoon kestäväällä tavalla;
- 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; ja
- 6) parantaa elinympäristön laatua, kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta ja saavutettavuutta.

Aluekehittämisen tavoitteita tarkennettiin viimeksi pääministeri Sipilän hallitusohjelman ja valtioneuvoston keväällä 2016 hyväksymän aluekehittämispäätöksen perusteella vuonna 2016 (HE 54/2016). Aluekehittämispäätöksen yhtenä painopisteenä on elinvoiman vahvistaminen ja kasvun lisääminen. Siksi tarkistuksessa korostettiin alueiden uudistumista sekä korostettiin sitä, että tavoitteena on vahvistaa ja monipuolistaa alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta. Muutoin alueiden kehittämisen tavoitteet vastaavat alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastojen hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 4 pykälän tavoitteita (HE 190/2013). Tavoitteiden tarkistaminen tulee ajankohtaiseksi viimeistään seuraavien eduskuntavaalien jälkeen uuden hallitusohjelman perusteella vuonna 2019. Aluekehittämisen tavoitteita tarkennetaan käytännön toiminnan tasolle ja toteutetaan valtakunnallisissa ja maakuntien aluekehittämiseen liittyvissä päätöksissä ja ohjelmissa.

**7 §. Vastuu alueiden kehittämisestä.** Pykälässä määriteltäisiin alueiden kehittämisen vastuu ja siihen liittyvät keskeiset tehtävät. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin se tahot, jotka vastaavat alueiden kehittämisestä. Alueiden kehittäminen ja aluekehittämisviranomaisen tehtävät kuuluisivat maakuntalakeja koskevan ehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnalle. Aluekehittämisviranomaisen tehtävillä tarkoitetaan kaikkia alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetussa laissa maakuntien liitoille osoitettuja tehtäviä. Maakunnalle kuuluisi myös sellaisia alueiden kehittämisen kokonaisuuteen kuuluvia tehtäviä, joista osa on kuulunut maakuntien liittojen aluekehittämisviranomaisen tehtävään ja osa ELY-keskusten elinkeinon kehittämisestä. Tällaisia ovat muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön alueiden elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittämiseen ja rahoittamiseen liittyvän koulutuksen ja osaamisen kehittäminen sekä kulttuurin edistämistä. Nämä olisivat jatkossa maakunnan tehtäviä.

Pykäläehdotuksen mukaan aluekehittämisviranomaisen esitetään tekevän yhteistyötä alueen kuntien kanssa nykysääntelyn mukaisesti. Koska alueiden kehittäminen on monimuotoista eri toimijoiden sekä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla tehtävää työtä, ehdotetaan, että myös kunnilla olisi vastuuta alueiden kehittämisestä. Kunnat hoitavat monia alueiden kehittämisen kannalta merkittäviä osa-alueita kuten elinvoimaan ja fyysiseen toimintaympäristöön, kulttuuriin, koulutukseen ja muuhun paikalliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Myös erilaisilla kuntien yhteistyöorganisaatioilla voi olla merkittäviäkin alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä, ja niiden asiantuntevuus on tärkeää huomioida. Kunnat delegoivat usein merkittäviäkin niiden aluekehittämisen kokonaisuuteen liittyviä tehtäviä esimerkiksi kuntien kehittämissyhtiöille.

Valtion osalta aluekehittämisvastuuseen ei esitetä muutosta, muutoin kuin että tarkennettaisiin, että valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Kunnat ovat myös Euroopan unionin lainsäädännön mukaan merkittäviä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kumppaneita.

Pykälän 2 momentin perusteella työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi valtakunnallisesti alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu alueiden kehittäminen. Alueiden kehittäminen on luonteeltaan laaja-alaista sekä sisällöltään että toimijoiltaan, joten työ- ja elinkeinoministeriön keskeisenä tehtävänä on alueiden kehittämiseen liittyvien asioiden yhteensovittaminen ja yhteistyön koordinointi. Yhteistyötä tehdään muun muassa ministeriöiden, maakuntien, kuntien, järjestöjen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa. Tämä yhteistyö vastaisi nykyisin eri tahojen kanssa tehtävää yhteistyötä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi keskeisten aluekehittämiseen liittyvien asiakirjojen valmistelusta. Aluekehittämisestä ja sen toteuttamisesta vastaisivat oman hallinnonalansa osalta kaikki ministeriöt, erityisesti valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö ja ympäristöministeriö. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi myös kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelussa kumppanuudessa ja yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien sekä muiden alueiden kehittämisen tai muutoin ohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Suomen kannat EU:n koheesiopolitiikassa linjataan hallituksen EU-asioita käsittelevässä ministerivaliokunnassa. Ministerivaliokunnalle asiat valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa EU-asiain komitean jaostossa 4 (alue- ja rakennepolitiikka), jossa maakunnat tulevat olemaan keskeisesti mukana.

Rakennerahastoja koskevat tehtävät koskevat ohjelmakautta 2014–2020. Vuonna 2021 alkava ohjelmakautta varten työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee yhteistyössä kansalliset rakennerahasto-ohjelmat huomioiden maakuntien itsehallinto. Tarkemmin asiasta säädetään, kun ohjelmakauden lähtökohdat tarkentuvat Euroopan unionin tasolla.

Pykälän 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi myös jäsenvaltiolle kuuluva vasta vastuusta rakennerahasto-ohjelmassa, Euroopan unionin ulkorajayhteistyön ja Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa sekä vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston osalta. Lisäksi ehdotetaan, että maakunnat vastaisivat alueitaan koskevien rakennerahasto-ohjelmaehdotusten laatimisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi ehdotukset valtioneuvoston käsittelyä varten maakuntien, ministeriöiden ja muiden alueiden kehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa yleisasetuksen 5 artiklan mukaisessa kumppanuudessa.

Pykälän 4 momentin perusteella työ- ja elinkeinoministeriö hoitaisi rahasto-ohjelman kansallisia hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtäviä siltä osin kuin niitä ei ole siirretty välittävien toimielimien tehtäviksi. Ministeriö sovittaisi yhteen maakuntien aluekehittämistehtävään liittyvien maakuntaohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa. Ministeriön tehtävä rajoittuisi kuitenkin vain menettelyiden ja aikataulujen ja muiden käytännön asioiden yhteensovittamiseen ei esimerkiksi maakuntaohjelmien varsinaisiin sisältöihin.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että maakunnat vastaisivat alueellaan aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja maakunnan yleisestä kehittämisestä sekä siihen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä ja yhteistyöstä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien ja muiden kuntien, korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien kanssa sekä tarvittaessa muiden maakuntien kanssa. Maakunta kehittäisi alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet. Maakunta vastaisi myös alueellisesta ennakoinnista ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta niin, että ennakointiin käytettävät resurssit hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti.

Maakunnan tehtävä vastata aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta liittyä pykälän 1 momentin mukaiseen maakunnan aluekehittämisviranomaisen tehtävään. Aluekehittämisviranomaisen tehtävä on tarkoitettu tulkittavan laajasti. Osin tehtävistä säädetään tässä laissa. Lisäksi aluekehittämisviranomaisen tehtävään sisältyy vastuu kehittää aluettaan sen omista lähtökohdistaan sen mukaan kuin se katsotaan tarpeelliseksi. Alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät ovat monipuolisia ja niitä ovat toteuttamassa useat eri tahot. Tämän vuoksi on tärkeää, että kehittämistyötä tehdään yhdessä eri toimijoiden kanssa. Keskeisiä toimijoita ovat kunnat, valtion viranomaiset ja erilaiset järjestöt sekä alueen yrittäjät. Yhteistyökumppanit määräytyisivät kuitenkin käsiteltävän asian mukaan, esimerkiksi kaupunkien ja maaseudun paikallisesta kehittämisestä vastaavat organisaatiot ovat kuntien ohella merkittäviä paikallisen toiminnan kehittäjiä. Maakunnan keskuskaupunkien vaikutus maakunnan elinkeinoelämään on keskeinen ja maakunnan ja keskuskaupungin yhteistyö on välttämätöntä molempien osapuolten tehtävien hoitamiseksi. Koska maakunnan kehitys perustuu paljolti siihen, että koulutuksen suunnittelussa huomioidaan myös alueen tarpeet, on yhteistyö korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten kanssa tärkeää. Lapin maakunnassa yhteistyön saamelaiskäräjien kanssa olisi olettava sillä tavoin säännönmukaista, että saamelaiskäräjillä olisi perustuslain mukainen mahdollisuus vaikuttaa omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeviin asioihin. Momentissa esitetty maakunnan tehtävä kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä perustuu käytännössä alueen kehityksen ennakointiin, seuraamiseen ja arviointiin sekä näiden perusteella tehtäviin

strategisiin valintoihin ja toimenpiteisiin. Momentin mukaan alueellinen ennakointi ja siihen liittyvä yhteensovittaminen kuuluisi maakunnan tehtävään. Alueellinen ennakointityö on aikaisemmin ollut jakautunut muun muassa maakuntien liittojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välillä, jota liitot ovat sitten sovittaneet yhteen. Maakuntien liittojen ja ELY-keskusten alueellisten ennakointitehtävien kokoaminen maakunnan tehtäväksi antaisi jatkossa hyvät puitteet alueellisen ennakointityön selkeytymiselle ja sisällön monipuolistumiselle. Maakuntalain 6 pykälän 10 kohdassa maakunnan tehtäväksi on määrätty lisäksi koulutustarpeiden ennakointi.

**8 §. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman hallinnointi.** Pykälän 1 momentin mukaan rakennerahasto-ohjelmalla tarkoitettaisiin kulloinkin voimassa olevaa Suomen rakennerahasto-ohjelmaa kuten tällä hetkellä esimerkiksi Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelmaa ja Suomen takausohjelmaa kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi. Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmia koskevat säännökset ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännöksiin. Tämä pykälä on kokonaisuudessaan sidoksissa kulloinkin voimassa oleviin rakennerahasto-ohjelmiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö toimisi rakennerahasto-ohjelman hallinto- ja todentamisviranomaisena. Näistä tehtävistä säädetään pääosin Euroopan unionin lainsäädännössä, tässä laissa tai muussa lainsäädännössä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että valtiovarainministeriön valtionvarain controller-toiminnon yhteydessä toimiva tarkastusviranomaisen hoitaisi sille Euroopan unionin lainsäädännössä sekä tässä laissa ja rahoituslaissa säädetyt tehtävät. Se vastaisi myös yleisasetuksen 124 artiklan 2 kohdan mukaisen riippumattoman tarkastusviranomaisen tehtävistä.

Pykälän 4 momentissa määriteltäisiin välittävän toimielimen tehtävät yleisellä tasolla. Näitä ovat tuen myöntäminen, maksaminen ja seurantaan liittyvät tehtävät. Tarkemmin niistä säädettäisiin rahoituslaissa (xxx/yyyy).

Pykälän 5 momentissa nimettäisiin välittävät toimielimet, joita olisivat maakunnat, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Innovaatiorahoituskeskus Tekes.

Pykälän 6 momentissa esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen, todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävistä sekä välittävälle toimielimelle asetettavista edellytyksistä ja tehtävistä.

**9 §. Maakunnan yhteistyöryhmä.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnassa tulee olla aluekehittämissäätöksen, maakuntastrategian ja maakuntaohjelman, alueen kehittämiseen vaikuttamiseen vaikuttavien muiden suunnitelmien ja sopimusten sekä kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamisen ohjelmien toimeenpanon strategisesta yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmän keskeisenä tehtävänä olisi lisäksi toimia yleisasetuksen 5 artiklan mukaisena kumppanuuselimenä. Myös jäsenistön kokoonpanoon sovelletaan yleisasetuksen 5 artiklan säännöksiä. Pykälän mukaan yhteistyöryhmän ja sen jaoston jäsenen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta sekä vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Selkeyden vuoksi säädettäisiin myös siitä, että maakuntaan pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö voidaan valita yhteistyöryhmän jäseneksi.

**10 §. Alueiden kehittämisen painopisteet ja maakuntaohjelma.** Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä. Kukin hallitus tarkistaisi oman hallituskautensa aikana painopisteet tarvittaessa esimerkiksi hallituksen strategian tarkistamisen perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriön olisi aloitettava aluekehittämispäätöksen valmistelu, kun hallitus vaihtuu. Aluekehittämispäätös valmisteltaisiin poikkihallinnollisesti eri ministeriöiden kanssa. Valmistelumenettelyyn kuuluisivat myös laajemmat sidosryhmäkuulemiset. Valtioneuvoston hyväksymään aluekehittämispäätökseen liitettäisiin myös maakuntakohtainen osa, joka ei kuitenkaan olisi osa valtioneuvoston hyväksymää päätöstä. Maakuntakohtaisen osan valmistelusta vastaisi jokainen maakunta osaltaan. Siihen kirjattaisiin tiiviisti jokaisen maakunnan keskeiset kehittämistarpeet ja toimenpiteet valtakunnallisten alueiden kehittämisen painopisteiden toteuttamiseksi. Se toimisi osaltaan 32 §:ssä säädettyjen aluekehittämisen keskustelujen pohjana. Maakuntakohtainen osa tarkentuisi ministeriöiden kanssa käytävissä keskusteluissa ja siihen kirjattaisiin maakuntakohtaiset keskustelujen johtopäätökset. Maakuntakohtaista osaa voitaisiin tarkistaa vuosittain.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta laatisi maakuntalain 35 §:ssä säädetyn maakuntastrategiaan pitkän aikavälin tavoitteiden lisäksi maakuntaohjelman, joka tarkentaisi maakunnan aluekehittämiseen liittyvien tehtävien toimeenpanoa lähivuosina. Maakuntaohjelman hyväksyisi maakuntavaikuttajisto, kuten se hyväksyy maakuntastrategian. Maakuntaohjelma valmisteltaisiin yhteistyössä kuntien, muiden maakunnan viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Lapin maakunnassa saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelisi saamelaiskäräjät. Maakuntastrategiaa tarkentavan maakuntaohjelman laatiminen on sitä aluekehittämistehtävää, josta maakunta vastaa. Maakuntaohjelmalla kuvattaisiin maakuntastrategiaa tarkemmin niitä tavoitteita ja painopisteitä, joilla maakunnan aluekehittämistä toimeenpantaisiin eri viranomaisten toimesta lähivuosien aikana. Valtakunnallisen alueiden kehittämisen kokonaisuuden kannalta olisi tärkeää, että maakuntaohjelmassa tarkasteltaisiin alueen kehittämiseen keskeisesti vaikuttavia osa-alueita kuten kasvupalvelujen, hyvinvoinnin, osaamisen, elinvoiman sekä saavutettavuuden kehittämistä maakunnassa sekä lisäksi sillä edistettäisiin maakunnan toimijoiden välistä yhteistyötä. Tarkoituksena on, että maakuntaohjelmalla vaikutettaisiin maakunnan alueella toimivien viranomaisten toimenpiteisiin. Maakuntaohjelma on osa aluekehittämissuunnitelmaa, mutta sen laatimisesta, sisällöstä ja toimeenpanosta päättää maakunta.

Pykälän 3 momentissa esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä aluekehittämispäätöksen valmistelusta ja sisällöstä.

**11 §. Sopimusmenettelyt.** Alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi pykälässä ehdotetaan nykyisen alueiden kehittämislain (7/2014) 45 §:n mukaisen sopimusmenettelyn jatkamista. Pykälää tarkennettaisiin siltä osin, että sopimukset laadittaisiin alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi. Sopimuksia olisivat esimerkiksi kaupunkien kasvusopimukset. Yhteistyösopimuksen olisi oltava yhteensopiva aluekehittämispäätöksen ja maakuntaohjelman kanssa kuten nykyisin. Yhteistyösopimus laadittaisiin maakunnan, toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Sopimuksen allekirjoittajien olisi otettava sopimukset huomioon toimintaansa ja talouttaan koskevissa suunnitelmissa.

**12 §. Aluejao.** Pykälässä säädettäisiin aluejaoista. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi määrätä maan heikoimmin kehittyneet alueet kehittämistarpeiden perusteella I ja II tukialueiksi. Aluejako tapahtuisi pääasiassa kokonaisten kuntien ja tarvittaessa myös



kuntien osien muodostamien alueiden pohjalta. Alueita määritettäessä otettaisiin huomioon Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmä (NUTS) ja hallinnollisista rajoista riippumaton alueiden tunnistaminen sekä tarkemmalla tasolla ainakin työssäkäynti, asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet. NUTS-aluejaolla tarkoitetaan eurooppalaista tilastollista alueluokitusta (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), jonka mukaisesti laaditaan kaikki Euroopan unionin yhteiset alueelliset tilastot. Suomen NUTS-aluejaossa Manner-Suomi ja Ahvenanmaa muodostavat NUTS 1 aluetason ja suuralueet NUTS 2 tason. Hallinnollisista rajoista riippumattomalla alueluokituksella tarkoitetaan menettelyä, jolla luokitellaan alueet paikkatietoihin perustuen ja kuntarahoista riippumatta kaupunki- ja maaseututyyppeihin. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tukialueisiin määräämisen yleisistä määräämis- ja jakoperusteista.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi määrätä äkillisiksi rakennemuutosalueiksi sellaiset alueet, joihin kohdistuu tai arvioitaisiin kohdistuvan voimakkaita työpaikkavähennyksiä tai muita äkillisiä alueen talouteen vaikuttavia seikkoja. Myös tietty toimiala voitaisiin nimetä äkillisen rakennemuutoksen toimialaksi, jolloin vaikutukset kohdistuvat useille alueille samaan aikaan. Äkilliseksi rakennemuutosalueeksi tai -toimialaksi voitaisiin määrätä määrääjäksi alue tai toimiala, jossa työpaikat ovat vähentyneet merkittävästi teollisuuden tai palvelutuotannon tai muun rakennemuutoksen seurauksena. Alueella tarkoitettaisiin kuntaa tai työssäkäyntialuetta, johon vaikutukset pääasiassa kohdistuisivat. Koska aluejakopäätöksillä olisi suora vaikutus eri alueilla sallittuihin tukitasoihin, niistä päättäisi valtioneuvosto. Työ- ja elinkeinoministeriö aluekehittämisestä vastaavana ministerinä koordinoisi äkillisen rakennemuutoksen toimia kansallisella tasolla. Säännös vastaa nykyistä lakia.

### 3 luku **Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen**

**13 §. Kasvupalvelut.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kasvupalveluita järjestettäisiin ja tuotettaisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Valtakunnallisia kasvupalveluja olisivat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virastojen ja yhtiömuotoisten toimijoiden tämän lain tavoitteita edistävät palvelut. Näitä ei määriteltäisi tässä laissa vaan palvelut määritellään kutakin toimijaa koskevassa erityislainsäädännössä taikka tulosohjauksen tai omistajaohjauksen yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriö varmistaa jatkossakin hallinnonalan ohjauksella kulloinkin tarkoituksenmukaisten palvelujen saatavuuden ja palveluntarjoajien yhdenmukaisen toiminnan. Keskeisiä toimijoita ovat Team Finland -toimijat eli Innovaatiorahoituskeskus Tekes, Finpro Oy, Finnvera Oyj ja Suomen Teollisuussijoitus Oyj. Kasvupalveluihin lukeutuvia tehtäviä voi olla muillakin toimijoilla, kuten Patentti- ja rekisterihallituksella. Valtakunnallisten kasvupalvelujen tarjoajien tulisi yhdessä varmistaa johdonmukainen ja asiakastarpeisiin vastaava palvelutarjonta sekä toimia tiiviissä yhteydessä maakunnallisten kasvupalveluiden järjestäjätoimintojen kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan kasvupalvelut olisi järjestettävä ja tuotettava sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Tarvetta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota sekä väestötason että yksilötason tarpeisiin sekä henkilöasiakkaiden että yritysasiakkaiden osalta. Tarpeella ei tarkoiteta yksittäisten henkilöiden tai yritysten kokemaa subjektiivista tarvetta johonkin tiettyyn palveluun tai palvelutasoon. Palvelut tuotettaisiin yhteen sovitettuina palveluketjuina/palvelukokonaisuuksina sekä väestön ja yritysten tarpeet huomioon ottaen. Yhteen sovitetuilla palveluketjuilla/ palvelukokonaisuuksilla tarkoitettaisiin asiakkaiden kannalta tarkoituksenmukaisia eri palveluiden yhdistelmiä. Lisäksi niillä tarkoitettaisiin tarvetta muodostaa palvelujärjestelmä sellaiseksi, ettei julkiseen palveluun syntyisi kus-

tannuksia perusteettomasti lisääviä päällekkäisyyksiä. Palveluissa tulisi ensisijaisesti hyödyntää sähköistä asiointia, joten kasvupalvelujen järjestäminen edellyttää toimivia digitaalisia ratkaisuja, jotka ottavat huomioon asiakkaiden valmiudet ja palvelun tavoitteet.

Kasvupalveluiden järjestettäessä ja tuottaessa olisi otettava huomioon myös maahanmuuttaja-asiakkaat siten, että palvelut edistäisivät heidän kotoutumistaan ja työllistymistään. Maahanmuuttajaryhmän palveluiden suunnittelussa tulisi huomioida erityisesti ryhmän heterogeisuus. Työttömänä työnhakijana olevaa maahanmuuttajaa tulisi tukea työllistymisen ohella myös riittävän suomen tai ruotsin kielen taidon sekä muiden yhteiskunnassa tarvittavien taitojen ja taitojen hankkimisessa sekä mahdollisuuksissa osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan.

Maakuntien tulee kasvupalveluja järjestäessään ja tuottaessaan huomioida alueen kuntien elinvoimatehtävät ja niiden olisi tehokkaasti yhteen sovitettava maakuntien kasvupalveluja ja kuntien elinvoimatehtävät.

**14 §.** *Kasvupalvelujen asiakkaat.* Pykälässä määriteltäisiin valtakunnallisten ja maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaat sekä säädettäisiin asiakkaiden vapaudesta valita palveluntuottaja. Pykälän 1 momentin mukaan valtakunnallisten kasvupalveluiden asiakkaita olisivat kasvua ja kansainvälistymistä tavoittelevat sekä innovaatioiden kehittämistä, kaupallistamista ja hyödyntämistä tavoittelevat yritykset, maakunnat, kunnat sekä sellaiset kasvupalveluihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa harjoittavat yhteisöt, virastot ja laitokset, joiden toiminnan tavoitteena on myös 1 luvun 1 §:ssä määriteltyjen kasvupalvelujen tavoitteiden edistäminen. Valtakunnallisten kasvupalveluiden tuottajilla voisi olla myös muita kuin 1 momentin määritelmän mukaisia asiakkaita, koska niiden toiminta ei rajoitu vain kasvupalvelujen tuottamiseen.

Pykälän 2 momentin perusteella maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaita ovat 1 momentissa tarkoitettut yritykset, luonnolliset henkilöt, yritykset, muut yhteisöt ja säätiöt, jotka kyseisiä palveluja tarvitsevat sekä sellaiset kasvupalveluihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa harjoittavat yhteisöt, virastot ja laitokset joiden toiminta tähtää kasvupalvelun tavoitteiden edistämiseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valinnanvapaudesta maakunnallisten kasvupalveluiden osalta. Momentin mukaan ellei tässä laissa tai muualla lainsäädännössä toisin säädetä, maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla olisi oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan järjestämisvastuunsa mukaisesti nimeämien palveluntuottajien joukosta. Tällä tarkoitetaan asiakkaan oikeutta hyödyntää myös minkä tahansa muun maakunnan maakunnallisia kasvupalveluita, kunhan kyseisellä palvelulla tähdätään ko. palvelua järjestävän maakunnan alueen kasvuun. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakkaan olisi tarkoitus työllistä siihen maakuntaa, josta palvelua hakee tai voitaisiin tulkita, että yrityspalvelu kehittää ko. maakunnan elinkeinotoimintaa.

Asiakas ei kuitenkaan voi edellyttää maakunnalta tiettyä palvelua tai tapaa palvelulla, sillä perusteella, että sitä tarjotaan jossain toisessa maakunnassa, jos kyseinen palvelu ei kuulu maakunnan palveluvalikoimaan. Perustuslainmukainen yhdenvertaisuus palveluihin on turvattu säätämällä 17 §:ssä niistä palveluista, joiden saatavuudesta maakunnan on ainakin vastattava. Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden valtakunnallisista tavoitteista säädetään 30 §:ssä.

Asiakkaan valinta-oikeus käsittäisi oikeuden valita palvelun tuottaja kilpailutuksen tai maakunnan muuten ennalta määriteltyjen kriteerien perusteella valitsemien palveluntuottajien joukosta silloin, kun hänelle olisi myönnetty oikeus palveluun, koska kyseessä ei ole niin sanotut subjektiiviset oikeudet.

Kasvupalvelulaissa ei ole tarkoitus säätää asiakkaan oikeudesta vaihtaa palveluntuottajaa. Tämä tarkoittaisi sitä, että maakunnalle saattaisi muodostua tilanteita, jossa asiakas haluaa vaihtaa tuottajaa, vaikka ei ole hyödyntänyt esimerkiksi asiakassetelin maksuosuutta täysimääräisesti. Tällä saattaisi olla myös vaikutusta mahdollisiin maakunnan asettamiin tuloperusteisiin rahoitusratkaisuihin. Lakivalmistelussa tullaan selvittämään tähän liittyvä näkökulmia ja tarkentamaan linjauksia.

Maahanmuuttajien osalta valinnanvapauden toteutuminen kotoutumista edistävällä tavalla edellyttäisi monen kotoutuja-asiakkaan kohdalla jatkossakin henkilökohtaista palvelutarpeen kartoitusta, ohjausta ja neuvontaa, jotta ohjautuminen tarkoituksenmukaiselle palvelun tuottajalle ja palvelukokonaisuuteen, mukaan lukien ohjaus opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutuksiin, sosiaali- ja terveystieteisiin ja kunnan palveluihin tai tarvittaessa palvelutarjoajan vaihtamiseen voitaisiin varmistaa. Ohjauksen ja neuvonnan tarve painottuisi etenkin maahanmuuton alkuvaiheessa, jolloin kotoutujan tieto yhteiskunnan toimintatavoista sekä kielelliset valmiudet ovat usein kantaväestöä alhaisemmat. Maakunnan velvollisuudesta huolehtia neuvonnasta ja ohjauksesta säädettäisiin maakunnan järjestämistä vastuussa 17 §:ssä.

**15 §.** *Valtakunnalliset kasvupalvelut.* Pykälän 1 momentin mukaan valtakunnallisilla kasvupalveluilla tarkoitettaisiin palveluja, jotka järjestetään keskitetysti, tuotetaan valtakunnallisesti ja jotka ovat saatavilla koko maassa. Valtakunnalliset kasvupalvelut olisivat harkinnanvaraisia, eikä palvelujen käyttäjillä olisi subjektiivista oikeutta itse määrittää palvelun saamiseen. Palvelut järjestettäisiin niihin osoitettujen määrärahojen ja valtuuksien sekä palvelun järjestäjän harkinnan mukaisesti. Jos palveluun sisältyy palvelun tuottajan taloudellista sitoutumista, tuottaja tekisi sitä koskevan päätöksen itseään koskevan lainsäädännön, valtuuksien, määrärahojen ja toimiohjeiden mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista. Laissa ei säädettäisi valtakunnallisten kasvupalvelujen sisällöstä, eikä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisten toimijoiden, kuten esimerkiksi Finnvera Oyj:n tai Innovaatorahoituskeskus Tekesin toiminnasta, vaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisista kasvupalveluiden toimijoista säädetään jatkossakin lailla erikseen.

Muita valtakunnallisia toimijoita olisivat esimerkiksi Finpro Oy ja Suomen Teollisuussijoitus Oy. Esimerkiksi valtakunnallisissa kasvupalveluissa Finnveralla, Tesillä ja Tekesillä on toimivalta omien rahoituspäätösten tekemiseen niitä koskevan lainsäädännön perusteella. Edellä mainituilla tahoilla on myös muita kuin kasvupalvelujen järjestämiseen tai tuottamiseen liittyviä tehtäviä.

**15b §.** *Valtion ja maakunnan vastuu työllisyydestä. Täydentyä pykälällä,* jossa säädetään valtiolle ja maakunnalle vastuu siitä, ettei minkään maakunnan työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa ja maakunnalle vastuu siitä, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maakunnan keskimääräistä tasoa. Lisäksi säädetään valtion toimenpiteistä siinä tapauksessa, että tavoite ei täyty ja vastuu toteutuu.

**16 §. Maakunnalliset kasvupalvelut.** Pykälässä säädettäisiin maakunnan järjestämistä kasvupalveluista. Maakuntien toimivalta määräytyy maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisen tehtäväluettelon perusteella siten, että maakunnalla on oikeus hoitaa vain tehtäväluetloon sisältyviä tehtäviä. Kasvu- ja elinvoimapalvelujen järjestäjät eroavat tältä osin toisistaan siten, että valtiolla ja kunnilla on yleinen toimiala, mutta maakuntien toimiala on rajattu maakuntalain mukaiseksi. Laissa määritellyt palvelukokonaisuudet kattaisivat maakuntalain 6 §:n mukaiset työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävät siten, että maakunnalla on oikeus harkintansa mukaisessa laajuudessa kyseisten palvelukokonaisuuksien järjestämiseen ja tarjoamiseen.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnallisina kasvupalveluina järjestettäisiin rekrytointia ja osaamisen kehittämistä, yritystoimintaa ja yrittäjyyttä, luoda edellytyksiä innovaatioiden kehittämiseksi, kansainvälistymistä ja rahoitusta koskevia palvelukokonaisuuksia. Säännös ei olisi tyhjentävä, vaan maakunta voisi lisäksi järjestää alueellaan myös muita lain tavoitteita edistäviä palvelukokonaisuuksia tai palveluita maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisen toimivaltansa rajoissa. Kyseessä on palvelukokonaisuuskonsepti, jonka ensisijaisena tavoitteena on luoda kehykset kasvupalvelukokonaisuuksille, jotta esimerkiksi maakuntien palvelutarjoomat ovat helpommin vertailtavissa. Kokonaisuudet myös luovat maakunnallisille kasvupalveluille yhteneväisemmän yleisilmeen. Myös maakunnan viranomaistehtävät kuuluvat osaksi jotain palvelukokonaisuutta, mutta tämä ei muuta sitä, että ne tulee maakunnan itsensä hoitaa.

*Rekrytointi ja osaamisen palvelukokonaisuuteen* voisi kuulua työnhaun palveluita, yritysten ja muiden työnantajien rekrytointitarpeisiin liittyviä palveluita sekä henkilöasiakkaiden uraohjaukseen ja osaamisen kehittämiseen liittyviä palveluita mukaan lukien maahanmuuttaja-asiakkaille annettava kotoutumiskoulutus.

Rekrytointi- ja osaamispalveluilla edistettäisiin yritysten kasvua ja työvoiman saatavuutta sekä tuettaisiin työnhakijoita työuran eri vaiheissa yhteen sovittaen elinkeinoelämän ja työnhakijoiden tarpeita. Koska osaavan työvoiman saatavuus on yritysten kasvun kriittinen edellytys, palveluilla pyritään kokonaisvaltaisiin palveluratkaisuihin, joissa työnhakijoiden osaaminen ja yritysten (ja muiden työnantajien) tarpeet ja kasvun edellytykset muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Palvelujen yhtenä tavoitteena on myös työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistäminen työvoiman kysynnän ja tarjonnan paremman kohtaannon edistämiseksi. Palveluissa huomioidaan myös kansainvälisten osaajien asiantuntemuksen ja verkostojen kanavoituminen yritysten kasvun ja kansainvälistymisen edistämiseksi.

Työnhaun palvelut voivat olla työnhakijoiden työnhakua ja työllistymistä koskevaa neuvontaa sekä tiedon välittämistä työpaikoista ja työmahdollisuuksista. Työnhaun palveluihin sisältyisi myös tarvittavaa valmennusta ja soveltuvuuden arviointia.

Työnhaun palveluilla tarkoitettaisiin myös valtakunnallisesti järjestettyä, digitalisoitua ja eri toimijoille avointa työnvälityspalvelua, ”työmarkkinatoria”, jota tukisivat tarvittaessa henkilökohtaiset neuvontapalvelut. Lisäksi maakunta voisi järjestää palvelutarpeiden mukaisesti muita työnhaun palveluja. Työnhaun palveluissa tuotaisiin nykyistä enemmän yrittäjyyden mahdollisuuksia esille.

Nykyisin TE-toimistojen työnhaun palveluihin sisältyy mm. työnvälityspalvelut, joihin kuuluvat muun muassa avoimet paikkailmoitukset, ehdokashaut, työtarjoukset, CV-netti ja CV-

vahti, rekrytointitilaisuudet, EURES-palvelut, työnhakuvalmennukset, infot, ja työnhaun neuvonta. Palveluja on järjestetty myös Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitettaviin työllisyyden ja osaamisen edistämiseen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvillä kehittämishankkeilla. Työnhaun palveluista säädettäisiin tarkemmin uudistettavassa julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annettavassa laissa.

Maakunta järjestäisi *rekrytointipalveluja* erilaisiin yritysten ja työnantajien rekrytointitarpeisiin. Rekrytointipalveluilla vastattaisiin rekrytointitarpeisiin kaikissa yrityksen elinkaaren vaiheissa (kasvavat, kansainvälistyvät, muutostilanteessa olevat yritykset). Rekrytointipalveluilla haettaisiin ja tarjottaisiin työnantajille osaavaa työvoimaa ja työnhakijoille osaamistaan vastaavaa työtä.

Yritysten ja muiden työnantajien rekrytointitarpeisiin liittyvillä palveluilla tavoiteltaisiin tulevaisuudessa valtakunnallisesti järjestettyä, digitalisoitua ja eri toimijoille avointa työnvälityspalvelua, ”työmarkkinatoria”. Lisäksi maakunta voisi järjestää palvelutarpeiden mukaisesti rekrytointipalveluja. Ne voivat olla esimerkiksi yritysten tarpeisiin räätälöityjä rekrytointikampanjoita ja -tilaisuuksia, työntekijöiden kouluttamista suoraan työnantajien tarpeisiin tai taloudellista tukea työnantajan palkkauskustannuksiin.

Nykyisin TE-toimistojen työnantajien rekrytointipalveluihin on sisältynyt muun muassa työnvälityspalvelut, avoimet paikkailmoitukset, ehdokashakut, työtarjoukset, CV-netti ja CV-vahti, rekrytointitilaisuudet, EURES-palvelut, työlupapalvelut, rekrytointikoulutukset, työolosuhteiden järjestelytuki, palkkatuki ja neuvonta. Palveluja on järjestetty myös Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitettaviin työllisyyden ja osaamisen edistämiseen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvillä kehittämishankkeilla. Joistakin yritysten ja muiden työnantajien rekrytointitarpeisiin liittyvistä palveluista säädettäisiin tarkemmin uudistettavassa julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annettavassa laissa.

*Uraohjauksen ja osaamisen kehittämisen* palvelujen tavoitteena on osaamisen uudistaminen, kehittäminen ja täydentäminen. Uraohjauksella tarkoitetaan ammatinvalinnanohjausta ja muuta ohjausta, jolla nopeutetaan ja sujuvoitetaan työelämäsiirtymiä, parannetaan urasuunnittelutaitoja sekä edistetään työllistyvyyttä, osaamisen kehittymistä ja työurien pidentymistä. Osaamisen kehittämällä tarkoitetaan henkilöasiakkaiden osaamisen kehittämistä työn, yrittäjyyden ja työmahdollisuuksien saamiseksi. Uraohjauksen ja osaamisen kehittämisen palveluja voisivat olla esimerkiksi urasuunnittelu, koulutus, valmennus, kotoutumiskoulutus, työkokeilu ja palkkatuettu työ. Palvelut voisivat olla myös työssä olevan työvoiman osaamisen kehittämistä yritysten uudistumis-/muutostilanteissa.

Nykyisin TE-toimistojen uraohjaus- ja osaamisen kehittämisen palveluihin sisältyy muun muassa asiantuntija-arvioinnit osaamisen, ammattitaidon, soveltuvuuden sekä työ-, yritystoiminta- ja koulutusvaihtoehtojen selvittämiseksi. Palveluihin sisältyvät myös ammatinvalinta- ja uraohjauspalvelut, koulutuskokeilut, työhön- ja uravalmennukset, työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu ja kotoutumiskoulutus. Palveluja on järjestetty myös Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitettaviin työllisyyden ja osaamisen edistämiseen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvillä kehittämishankkeilla.

Henkilöasiakkaiden uraohjauksen ja osaamisen kehittämisen palveluista säädettäisiin tarkemmin laeissa, joilla uudistetaan julkiset työvoima- ja yrityspalvelut sekä kotouttamisen edistämistä koskevat säännökset.

*Yritystoiminta ja yrittäjyys* -palvelukokonaisuuteen kuuluisivat yrittäjyyteen ja yrityksen perustamiseen liittyvät palvelut, yrityksen liiketoiminnan kehittämiseen ja uudelleen järjestämiseen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvät palvelut ja työelämän laadun ja tuottavuuden edistämiseen liittyvät palvelut. Palvelukokonaisuuden tavoitteena on turvata monimuotoisia palveluja henkilöille yritystoiminnan käynnistämiseksi ja yrityksille yritystoiminnan kehittämiseksi sekä yritystoiminnan murroskohdista selviytymisen kuten omistusjärjestelyjen ja sukupolvenvaihdosten tai taloudellisten häiriöiden yhteydessä.

Yrittäjyyteen ja yrityksen perustamiseen liittyvillä palveluilla tavoitellaan myönteisen yrittäjyysilmapiirin luomista ja uusien perustettavien yritysten määrän kasvattamista muun muassa itsensä työllistämistä tukemalla. Alkava yrittäjä saisi apua liikeidean kehittämiseen ja yritystoiminnan käynnistämiseen. Kohderyhminä olisivat yritystoiminnan käynnistämistä suunnittelevat henkilöt ja vähän aikaa toimineet yritykset (henkilö- ja yritysasiakas). Palvelut räätälöitäisiin asiakkaan tarpeen mukaan ja tarvittaessa asiakkaat ohjattaisiin valtakunnallisiin Team Finland -verkoston palveluihin.

Maakunnan alkavan yrityksen palvelut muodostuisivat monimuotoisista palveluista, joita tuotettaisiin usean eri palvelukanavan kautta. Osa palveluista tuotettaisiin EU-rakennerahastovaroin.

ELY-keskusten ja TE-toimiston yritysten perustamiseen liittyviä palveluita ovat neuvontapalvelut, valtakunnallinen Yritys-Suomi puhelinpalvelu (perusneuvonta) ja sähköinen Yritys-Suomi -verkkopalvelu. Nykyisin ELY-keskus vastaa sopimuksellisesta seudullisesta yrityspalveluyhteistyöstä. Sopimuksissa on sovittu eri yrityspalvelutoimijoiden roolista ja yhteisistä toimintamalleista.

Neuvontapalvelut yrittäjäksi aikoville ja toimintaa aloittaville yrityksille olisivat 1 luvun 5 §:n mukaisesti ilmaisia.

*Yrityksen liiketoiminnan kehittämiseen ja uudelleen järjestämiseen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvillä palveluilla* tavoiteltaisiin yritysten kannattavan liiketoiminnan kehittymistä, kasvua ja kansainvälistymisen edistämistä sekä yritysten toimintaedellytysten parantamista. Asiakkaina olisivat toimivat yritykset (yritysasiakkaat). Palvelua voitaisiin tarjota myös digitaalisesti ja maksullisena palveluna.

Kehittämisen palvelut muodostuisivat monimuotoisista palveluista, joita tuotettaisiin usean eri palvelukanavan kautta. Palveluissa voitaisiin soveltaa enenevässä määrin palvelusetelimalleja ja asiakkaan valinnanvapautta. Kehittämisen palvelut räätälöitäisiin yritysten tarpeiden mukaan ja yhteen sovitettaisiin valtakunnallisiin palveluihin.

Maakunnan *työelämän laadun ja tuottavuuden edistämiseen* liittyvillä palveluilla autettaisiin yrityksiä toimimaan tuloksellisesti tukemalla yritysten toimintatapojen kehitystyötä. Tavoitteena olisi, että tulevaisuudessa yhä useammalla työpaikalla on uudistumista ja kehittämistä tukeva toimintakulttuuri ja johtaminen.

Työelämän laadun ja tuottavuuden toimintojen tulisi keskittyä yleisen kehittämisen (liiketoiminta, johtaminen, henkilöstön osaaminen, tuottavuus) lisäksi työorganisaatioiden kokonaisvaltaisen työhyvinvoinnin kehittämiseen. Palvelua voitaisiin tarjota myös digitaalisesti ja maksullisena palveluna. Työelämän laadun ja tuottavuuden palvelut räätälöitäisiin yritysten

tarpeiden mukaan ja yhteen sovitettaisiin valtakunnallisten työelämän laadun ja tuottavuuden palvelujen kanssa.

Nykyisin maakunnissa on ELY-keskuksen koordinoimat työelämäverkostot, joiden tehtävänä on edistää työelämän laadun ja tuottavuuden kehittämistä alueella. Työelämän laadun ja tuottavuuden kehittämistä tukevia nykyisiä palveluja ovat esim. yritysten kehittämisspalvelut, kehittämisavustus, yhteishankintakoulutus, rekrytointipalvelut, Tekesin ohjelmat ja Yritys-Suomen puhelinpalvelu ja sähköiset verkkopalvelut. Osa palveluista on tuotettu EU-rakennerahastovaroin.

*Edellytysten luominen innovaatioiden kehittämiselle* -palvelukokonaisuuteen kuuluisivat:

- 1) innovaatioiden ja keksintöjen tekemiseen tarvittava tuki;
- 2) ulkomaisten yritysten sijoittumista alueelle ja investointeja alueelle edistävät toimet;
- 3) edellytysten luominen innovaatioiden kehittämiselle.

Maakunta loisi edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle ja innovaatiovetoiselle kasvulle, erityisesti uudelle liiketoiminnalle. Maakunta huomioisi alueensa korkeakoulujen ja koulutuksen järjestäjien, tutkimuslaitosten, yritysten sekä kaupunkien ja kuntien tarpeet ja tavoitteet. Samalla maakunta loisi edellytyksiä innovaatioiden kehittämiselle tiiviissä yhteistyössä valtakunnallisten toimijoiden kuten Tekesin kanssa. Valtakunnallisella tasolla Tekes tarjoaa yritysten ja tutkimuslaitosten käyttöön niiden sijainnista riippumatta innovaatiotoiminnan rahoitusta ja asiantuntemusta uuden liiketoiminnan kasvattamiseksi.

Keksintöjen kehittämiseen tarvittavan neuvonnan henkilöasiakkaille järjestäisi maakunta. Neuvontapalvelut sisältäisivät keksintötoiminnan aktivoimisen, niiden edelleen kehittämisen sekä kaupallistamiseen tarvittavan tuen. Henkilö- ja yritysasiakkaiden aktivoiminen innovaatiotoimintaan ja keksintöjen kaupallistamiseen tarvitsee maakunnallisesti toimivat neuvontapalvelut sekä vahvan linkityksen Tekesin valtakunnallisiin asiantuntija- ja rahoituspalveluihin. Maakuntien järjestämistä vastuulla olevat innovaatioihin ja keksintöihin liittyvät palvelut sekä henkilö- että yritysasiakkaalle olisivat pääosin aktivointia ja neuvontaa sekä niihin liittyvän informaation jakamista. Kasvupalvelussa ovat mukana myös muut yrittäjyyden aloittamiseen liittyvät palvelut henkilöasiakkaille, joten tämä sopisi hyvin maakuntien tehtäviin. Yritysasiakkaiden liiketoimintaa kasvattavien keksintöjen kehittämiseen tarvittavan tuen tarjoaisi valtakunnallisesti Tekes. Palvelut toteutettaisiin tiiviissä yhteistyössä sekä valtakunnallisten että kunnallisten toimijoiden kanssa.

Innovaatiotoiminnalla edistetään maakunnan elinkeinorakenteen uudistumista etenkin aloittavien yritysten ja kotimarkkinayritysten kasvun edellytyksiä. Maakunnille osoitettujen ulkomaisten investointien edistämistehtävien toteuttamiseksi jokaisessa maakunnassa toimisi Team Finland kasvu- ja kansainvälistymiskoordinaattori. Koordinaattorin tehtävänä olisi ulkomaisten investointien edistämistyön lisäksi koordinoita kansainvälistymisen kokonaisuutta maakunnassa sekä järjestää ja hankkia maakunnalle osoitettujen tehtävien toteuttamiseksi niihin tarvittavia palvelukokonaisuuksia vetovoimaisen alueellisen toimintaympäristön aikaansaamiseksi. Ulkomaisten yritysten sijoittumista maakuntaan edistävät toimet tulisi valmistella yhteistyössä valtakunnallisten toimijoiden kanssa. Valtakunnallisilla toimenpiteillä ja rahoituksella tulisi puolestaan huolehtia profiloituneen toimintaympäristön uudistamisesta eli siitä, mi-

ten Suomesta tehdään houkutteleva toimintaympäristö. Tässä yhteydessä huomioitaisiin myös kansainvälisten osaajien asiantuntemuksen ja innovaatiopotentiaalin kanavoituminen yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä innovaatioympäristöjen tueksi.

Maakunnan edellytysten luomiseen innovaatioiden kehittämiseksi kuuluisivat yritysten välisen sekä yritysten ja eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen, käyttäjälähtöinen innovaatio-toiminta, uudentyypiset ratkaisut/toimintamallit osaamisen siirtämiseksi ja tutkimustulosten hyödyntämiseksi (mukaan lukien uutta liiketoimintaa edistävät tutkimusinfrastruktuurit ja yri-tyskiihdyttämöt) sekä innovaatiotoiminnan edistäminen julkisten investointien, innovatiivisten julkisten hankintojen ja avoimen datan avulla.

Maakunta kehittäisi alueensa edellytysten luomista innovaatioiden kehittämiseksi tiiviissä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa ja loisi osaltaan edellytyksiä innovaatiovetoiselle kas-vulle.

*Kansainvälistymisen* palvelukokonaisuuteen kuuluisivat yritysten tukeminen kansainvälisty-misen edistämiseksi sekä siihen liittyvät valtakunnallisten kasvupalvelujen käyttöä edistävät palvelut ja työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden tuki.

Yritysten kansainvälistymispalvelut toteutettaisiin pääosin valtakunnallisesti Team Finland -palveluina. Maakuntien järjestämisvastuulla olevat kansainvälistymispalvelut tarkoittaisivat pääosin pk-yritysten vienti- ja kansainvälistymisvalmiuksien lisäämistä edistäviä palveluita, avustusten myöntämistä yritysten kansainvälistymisen tueksi osana rakennerahastovaroiden toteutettavia kehittämistoimenpiteitä sekä työntekijöiden kansainväliseen liikkuvuuden edistä-miseen liittyviä toimia. Lisäksi maakuntien tehtävänä olisi omalta osaltaan tukea Suomeen suuntautuvan ulkomaisen matkailun edistämistä. Palvelut toteutettaisiin tiiviissä yhteistyössä sekä valtakunnallisen että kunnallisten toimijoiden kanssa.

Maakuntien tehtävänä olisi erityisesti tuoda maakunnan yrityksille tietoa kansainvälisistä lii-ke-toimintamahdollisuuksista, kumppanuuksista ja verkostoista hyödyntäen koko Team Fin-land -verkoston tietämystä sekä koordinoita maakunnallisten kasvupalveluiden sekä Team Finland -palveluiden rajapintaa. Maakuntien tehtävänä olisi myös toteuttaa yritysten kansain-välistymisen ja Suomeen suuntautuvan ulkomaisen matkailun edistämiseen liittyvää muuta viestintää ja tapahtumia, joiden tavoitteena olisi liiketoimintamahdellisuustietouden lisäksi vä-littää yritysten tueksi tietoa Team Finland -palveluista sekä aktivoita ja kannustaa yrityksiä hakemaan kasvua kansainvälistymällä. Lisäksi maakuntien tehtävänä olisi laajemmin kansain-välisen liiketoimintaosaamisen lisääminen yrityksissä, kotimaan alueellisten Team Finland -verkostojen koordinointi, yritysasiakkaiden neuvonta ja sparraus sekä kansainvälistymisen kynnyksellä olevien yritysten ohjaaminen valtakunnallisiin Team Finland -palveluihin. Maa-kunnan tehtävänä olisi lisäksi kansainvälisten osaajien asiantuntemuksen ja verkostojen kana-voituminen alueen yritysten kasvun- ja kansainvälistymisen tueksi.

*Työntekijöiden kansainvälisen liikkuvuuden edistämiseksi* maakunnat järjestäisivät erityisesti Eurooppalaisen työnvälitysverkoston EURES:n palveluja. Verkoston palveluiden avulla edis-tetään osaamisen kohtaantoa yli maarajojen tarjoten työnhakijoille kansainvälisiä työpaikkoja ja työntajille osaavaa kansainvälistä työvoimaa. Maakunnat järjestäisivät myös työlupapal-veluja (työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemusten osapäätökset). Tämän li-säksi maakunnat voisivat järjestää muita työnhakijoille, työnantajille ja yrityksille suunnattuja kansainvälistä rekrytointia tukevia palveluita. Tällaisilla palveluilla voisi kattaa esimerkiksi



lähtömaakoulutuksen, työpaikkasuomen ja -ruotsin, kansainvälisen työyhteisön valmennuksen työpaikalla ja ammattitaidon testauksen. Team Finland -maakuvaviestinnällä voitaisiin tukea kansainvälisen työvoiman houkuttelua.

Maakunnille osoitettujen yritysten kansainvälistymisen, Suomeen suuntautuvan ulkomaisen matkailun, ulkomaisten investointien ja työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden edistämistehävien toteuttamiseksi jokaisessa maakunnassa toimisi Team Finland kasvu- ja kansainvälistymiskoordinaattori. Koordinaattorin tehtävänä olisi koordinoita kansainvälistymisen kokonaisuutta sekä järjestää ja hankkia maakunnille osoitettujen tehtävien toteuttamiseksi niihin tarvittavia palvelukokonaisuuksia.

*Rahoitus*-palvelukokonaisuuteen kuuluisivat tuet yritysten kasvun ja liiketoiminnan edistämiseksi sekä niihin liittyvä ohjaus valtakunnallisiin kasvupalveluihin, tuet julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kehittämisen- ja investointitoimintaan sekä palkkatuki.

Rahoituspalvelut kytkeytyvät osaksi yritystoiminta ja yrittäjyys- ja kansainvälistymispalveluja sekä edellytysten luomiseksi innovaatioiden kehittämiseksi. Rahoitus voi muodostua kansallisesta julkisesta rahoituksesta ja Euroopan unionin rahoituksesta. Rahoitukseen voi sisältyä myös yksityistä rahoitusta.

Rahoitus sekä julkisoikeudellisille että yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille olisi pääosin avustusmuotoista. Yrityksille tarjottaisiin rahoituspalveluita niiden elinkaaren eri vaiheissa. Yrityksille tarjottavilla rahoituspalveluilla tuettaisiin yritysten käynnistymistä ja uuden liiketoiminnan luomista, kasvun edellytyksenä olevaa yritystoiminnan uudistumista ja liiketoimintaosaamisen kehittämistä esim. myynnin ja markkinoinnin, johtamisen, talouden, tuotannon, tuotekehityksen sekä työelämän laadun/hyvinvoinnin teemoissa. Lisäksi rahoituspalveluilla tuettaisiin pk-yritysten muita kansainvälistymisvalmiuksia. Rahoitus sisältäisi myös asiantuntija- ja koulutuspalvelujen ostoa.

Julkisoikeudellisille ja yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille tarjottavilla rahoituspalveluilla edistettäisiin innovaatiotoimintaa ja innovaatioympäristöjen kehittämistä ja osaamista. Lisäksi parannettaisiin alueen yritysten toimintaedellytyksiä. Rahoituspalveluihin sisältyisi myös alueiden kehittämisen ja ympäristön ja liikenteen kehittämiseen liittyviä rahoituspalveluita. Palvelut sisältäisivät tuet erityisesti yritystoimintaa edistävälle organisaatiolle. Julkisoikeudellisille ja yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille tarjottavilla rahoituspalveluilla edistettäisiin lisäksi työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta.

Nykyiset ELY-keskusten, TE-toimistojen ja maakuntien liittojen tuet käsittävät muun muassa yrityksille myönnettävät avustukset eli yrityksen kehittämisavustuksen, alueellisen kuljetustuen ja työnantajille myönnettävän palkkatuen sekä julkisoikeudellisille ja yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille myönnettävät avustukset/tuet eli toimintaympäristön kehittämisavustuksen, alueellisen kehittämistuen, perusrakenteen investointituen, työllisyyspoliittisen avustuksen sekä tukea Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitettaviin työllisyyden ja osaamisen edistämiseen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyviin kehittämishankkeisiin.

Rahoituspalvelut räätälöitäisiin julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden tarpeiden mukaan sekä yhteen sovitettaisiin valtakunnallisten rahoituspalveluiden kanssa. Yrityksille tarjottaviin rahoituspalveluihin kytkettäisiin mukaan osaamiseen ja rekrytointiin liittyvät palvelut sekä muut yrityspalvelut yritysten tarpeiden mukaan. Maakunnallisista rahoit-

tuspalveluista luotaisiin saumaton palveluketju valtakunnallisiin palveluihin mm. kansainvälistymiseen liittyviin Team Finland-palveluihin. Rahoituspalveluista säädettäisiin tarkemmin annettavassa uudessa laissa joka koskisi kattavasti maakunnallisten kasvupalveluiden rahoituspalveluja sekä tietyiltä osin ylimaakunnallista ja valtakunnallista toimintaa alueiden kehittämiseksi ja Euroopan unionin osarahoittaman toiminnan toteuttamiseksi.

Rahoituspalveluihin liittyvistä tehtävistä osa on sellaisia, jotka voi tehdä maakunnassa vain viranomaisena. Näitä ovat ainakin tukien takaisinperintä ja rakennerahastotehtäviä välittävien toimielinten vastuuseen hallinto- ja valvontajärjestelmän toimivuudesta liittyvät tehtävät. Tarkemmin vain viranomaisille kuuluvista tehtävistä säädettäisiin asianomaisessa substanssilainsäädännössä. Näitä ovat ainakin pykälän 2 momentissa mainitut lait.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnallisia kasvupalveluja varten järjestetään lisäksi palveluohjausta ja tietopalveluja. Valmistelussa on tarkoitus vielä tarkentaa, olisiko osa ko. palveluista syytä hoitaa keskitetysti järjestettynä. Palveluohjaus ja tietopalvelu voisivat pitää sisällään esimerkiksi työnhakijoiden, yritysten ja muiden yhteisöjen palvelutarpeiden kartoitusta ja niiden mukaista neuvontaa sekä ohjausta maakunnan kasvupalveluihin; yritysten ja muiden yhteisöjen palvelutarpeiden kartoitusta ja niiden mukaista neuvontaa sekä ohjausta maakunnan ja valtakunnallisiin kasvupalveluihin; yritysten liiketoiminnan ja sen tilanteen sekä yritysten kasvu- ja kansainvälistymistavoitteiden arvioimista sekä ohjausta maakunnan ja valtakunnallisiin kasvupalveluihin.

Pykälässä säädettäisiin laissa määritettyjen maakunnallisten palvelukokonaisuuksien lisäksi toteuttavista yhteisistä palveluista, joita tarjotaan kaikille asiakasryhmille. Palveluita järjestetään maakunnallisesti ja valtakunnallisesti siten, että ne muodostavat selkeän palvelukokonaisuuden, joka ohjaa asiakkaita joko maakunnalliseen tai valtakunnallisiin palveluihin.

Maakunta järjestäisi työnhakijoiden palvelutarpeiden kartoituksen ja niiden mukaisen neuvonnan sekä ohjauspalvelut. Palvelussa henkilöasiakkaalle tehtäisiin henkilökohtainen palvelutarvearvio ja työllistymissuunnitelma tai kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelma. Palvelussa annetaan asiakkaalle tietoa mm. työpaikoista, koulutuksista ja ohjataan asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti palveluihin. Palvelut voidaan toteuttaa sähköisenä palveluna tai asiakkaan henkilökohtaisena tapaamisena tai puhelinpalveluna.

Nykyisin TE-toimistojen työnhakijoille tehdään palvelutarvearviointi ja työllistymissuunnitelma monikanavaisena palveluna. Työnhakijat voivat asioida Oma-asiointipalveluissa verkossa tai käyttää työlinjan puhelinpalveluita tai asioida TE-toimiston neuvontapalveluissa. Kotoutuja-asiakkaalle tehdään alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma henkilökohtaisessa asiakastapaamisessa.

Maakunta järjestäisi yritysten ja muiden yhteisöjen palvelutarpeiden kartoituksen ja niiden mukaisen neuvonnan sekä ohjauksen maakunnan ja valtakunnallisiin kasvupalveluihin. Palvelut ovat yleistä ohjausta ja neuvontaa yrityksen tai yritystoiminnan kehittämiseksi sekä erilaisien palveluvaihtoehtojen esittelyä ja ohjaamista niiden piiriin.

Nykyisin tarjolla olevia palveluita ovat muun muassa yritysten kehittämispalvelujen kehittämiskartoitus, Oma Yritys-Suomen verkkopalveluissa tehtävät testit, liiketoiminnan suunnittelu tai kansainvälistymissuunnitelma- ja laskelmat sekä erilaiset asiantuntijapalvelut. Team Fin-

land verkosto tuottaa myös yrityksille palveluita, joilla selvitetään ja edistetään yrityksen kansainvälistymistä.

ELY-keskukset ja TE-toimistot toimivat verkostoyhteistyössä alueellisten, seudullisten ja paikallisten yrityspalvelutoimijoiden kanssa.

Maakunta järjestäisi yritysten liiketoiminnan ja sen tilanteen sekä yrityksen kasvu- ja kansainvälistymistavoitteiden arvioimisen sekä ohjauksen maakunnalliseen tai valtakunnallisiin kasvupalveluihin. Nykyisin ELY-keskus tuottaa alueellista ennakoitietoa toimialoista ja työmarkkinoista yhdessä maakuntaliiton ja ministeriön kanssa.

Maakunnallisia kasvupalveluja varten järjestettäisiin lisäksi yhteisten palvelujen palvelukokonaisuutena palvelutarpeiden kartoitusta, palveluohjausta sekä tietopalveluja.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että maakunnan tulee järjestää palvelut ja palvelutuotanto alueensa ja palvelujen asiakkaiden tarpeiden mukaisesti neuvoteltuaan kuntien kanssa.

Maakunnan ja sille palveluja tuottavan toimijan olisi tarvittaessa ohjattava asiakas valtakunnallisten kasvupalvelujen piiriin. Resurssi- ja asiakasnäkökulmasta on olennaista, että valtakunnalliset ja maakunnan kasvupalvelut muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden, eivätkä maakunnan palvelut ole ristiriitaisia tai päällekkäisiä valtakunnallisten palvelujen kanssa. Momentissa säädettäisiin, että maakunnan ja valtakunnallisen kasvupalvelun tuottajan olisi yhdessä varmistettava, että palvelukokonaisuudet ovat yhteen sovitettuja. Yritysassiakkaiden osalta palvelujen yhteensovitus maaseutuyrittäjyyden edistämiseksi yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan kanssa on tärkeää.

Pykälän 5 momentin mukaan maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi lisäksi vastuu kasvupalvelujen yhteensovittamisesta palvelukokonaisuuksiksi sekä toiminnan yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Palvelukokonaisuuksien sisällöt saattavat pitää sisällään myös sellaisia palveluja, joita tuotetaan valtakunnallisesti tai maakuntien alueella kuntien toimesta. Elinvoimatehtävät kuuluvat kuntien yleiseen toimivaltaan. Yhteensovittamisella tarkoitetaan myös sitä, ettei maakunta laajenna palveluvalikoimaansa epä-tarkoituksenmukaisesti toimintaan, jota esimerkiksi kunta jo tarjoaa tietyllä alueella. Kasvupalvelulain tarkoituksena on lähentää julkisen palvelun järjestämistasoja (kunta-maakunta-valtio) toisiinsa yhteen sovittamalla julkisia panostuksia ja siten synnyttää vahvempaa lisäarvoa asiakkaille ja talouden kasvulle. Kunnat ja erityisesti suuremmat kaupungit panostavat merkittävästä yleisen toimialansa puitteissa elinvoimaa ja kilpailukykyä edistäviin toimenpiteisiin. Maakunnan ja kuntien on siten tärkeää yhdessä suunnitella alueen toimenpiteiden kokonaisuus, jossa maakunnan kasvupalvelutehtävä ja kuntien elinvoimatehtävä tukevat ja täydentävät toisiaan.

Pykälän 6 momentin mukaan maakunnalliset kasvupalvelut olisivat harkinnanvaraisia, jollei jäljempänä 17 tai 18 §:ssä säädetyistä toisin johdu. Maakunta voisi siten päättää tuottaa olennaisestikin tämän lain palvelukokonaisuuksien yhdistelmää suppeammat kasvupalvelut, mikäli riittävää tarvetta palveluihin ei ole. Maakunta ei sen sijaan voisi laajentaa palvelutarjontaansa sellaisille alueille, joilla sillä ei ole maakuntalakiin perustuvaa toimivaltaa.

**17 §. Maakunnan järjestämisvastuu.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisivat lisäksi seuraavat tehtävät:

- 1) palvelujen tarveharkinta ja maakunnan resurssien käyttämistä koskeva päätöksenteko;
- 2) palvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voisi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palvelun tuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta; ja
- 3) palvelujen tuottajana olevan maakunnan yhtiön ohjaaminen silloin, kun palvelujen saatavuutta ei muutoin ole voitu varmistaa.

Laissa ei yksityiskohtaisesti määriteltäisi järjestämistoimintoja, mutta tällaisia toimintoja olisivat esimerkiksi myös yritystoimintaa edistäville organisaatioille maksettavia avustuksia koskevien maksupäätösten tekeminen, määrärahojen osoittaminen eri tukimuodoille, määräraha-päätösten perusteiden määrittäminen sekä määrärahojen käyttöä koskevien tarkastusten järjestäminen. Järjestämistoimintojen käytännön organisoinnilla on yhteys 3 luvun 18 §:n kasvupalvelujen viranomaistehtävien hoitamiseen siten, että järjestämistoiminto huolehtisi sekä palvelujen viranomaistehtävistä, palvelutarpeiden kartoituksesta että palvelujen hankintaan ja määrärahojen osoittamiseen kuuluvista kysymyksistä.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta vastaisi siitä, että maakunnassa olisi tarjolla rekrytointi- ja osaamispalveluita. Säännöksellä varmistettaisiin osaltaan Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden noudattamista. Suomen ratifioimat ILO-konventiot velvoittavat muun muassa työnvälityksen, ammatinvalinnanohjauksen ja työllistymistä tukevan koulutuksen järjestämiseen. Rekrytointi- ja osaamispalveluista säädettäisiin tarkemmin valmisteilla olevassa rekrytointi- ja osaamispalveluista koskevassa laissa. Maahanmuuttajien osaamisen kehittämisestä ja kotoutumiskoulutuksesta säädettäisiin tarkemmin laissa kotoutumisen edistämisestä.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin maakunnan velvollisuuksista asiakasta kohtaan. Maakunnan olisi huolehdittava asiakkaan oikeuksista, velvollisuuksista ja etuuksista tiedottamisesta. Maakunnan tiedottamisvelvollisuus tarkoittaisi muun muassa sitä, että maakunnan tulisi huolehtia siitä, että tieto kasvupalveluiden tuottajista olisi helposti saatavilla. Maakunnan tulisi www-pohjaisen tietopalvelun lisäksi varmistaa, että asiakkaalla olisi myös muuta kautta mahdollisuus saada tietoa palveluntuottajista. Momentissa säädettyä tiedottamisvelvoitetta täydentäisi maakuntalain (xxxx/yyyy) 28 §:ssä säädetty viestintävelvoite. Maakunta vastaisi palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnista ja asiakkaan ohjauksesta tarkoituksenmukaisesti palveluihin. Maakunnan olisi erityisesti huolehdittava heikommassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden neuvonnasta ja ohjauksesta tarkoituksenmukaisesti palveluihin osoittamalla selkeästi palvelun tuottajat, joista asiakas voisi valita. Työnhakijan informoinnista ja palvelutarpeen arvioinnista säädettäisiin erikseen valmisteilla olevassa rekrytointi- ja osaamispalveluista koskevassa laissa ja maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta erikseen myös laissa kotoutumisen edistämisestä. Jotta työnhakijan työttömyys ei pitkittyisi, laissa rekrytointi- ja osaamispalveluista olisi tarkoitus säätää siitä, että työttömän työnhakijan palvelutarve olisi arvioitava tarvittaessa, mutta kuitenkin aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein.

Maakunta vastaisi 2 momentin mukaan myös siitä, että kotoutumissuunnitelmaan oikeutetulle henkilölle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1396/2010) 12 §:ssä tarkoitetun työttömänä työnhakijana olevan maahanmuuttajan kanssa laadittaisiin kotoutumissuunnitelma. Kotoutumissuunnitelman tarkoituksena olisi tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia työllistyä ja hankkia riittävä suomen tai ruotsin kielen taito se-

kä muita työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin sopia maahanmuuttajan työllistymistä ja yrittäjyyttä tukevista toimenpiteistä ja muusta koulutuksesta, kotoutumiskoulutuksesta, suomen tai ruotsin kielen opiskelusta, oman äidinkielen opetuksesta, yhteiskuntaan perehdyttävästä opetuksesta, luku- ja kirjoitustaidon sekä perusopetusta täydentävästä opetuksesta, ja muista kotoutumista yksilöllisesti edistävistä toimenpiteistä.

Maahanmuuttajien ohjauksen ja neuvonnan tarve painottuu etenkin maahanmuuton alkuvaiheessa, jolloin tieto yhteiskunnan toimintatavoista sekä kielelliset valmiudet ovat usein kanta-vaestä alhaisemmat. Kasvupalveluissa tulee varmistaa maahanmuuttajan ohjautuminen palvelutarpeeseen ja osaamistaustaan nähden soveltuvalla palveluntuottajalle tai koulutuksenjärjestäjälle tarkoituksenmukaisen työllistymis- ja kotoutumiskokonaisuuden varmistamiseksi. Sujuvat siirtymät kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen ja muihin koulutuksiin samoin kuin korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tutkintojen tunnustaminen ja pätevyitymisväylät ovat keskeisessä asemassa maahanmuuttajien työllistymisessä. Ohjauksessa tulee varmistaa pitkäjänteisyys, jotta ohjaus kasvupalveluna järjestettävään kotoutumiskoulutukseen ja muuhun kotoutumisen ja työllistymisen tukeen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla olevaan aikuisten maahanmuuttajien perusopetukseen, luku- ja kirjoitustaidon opetukseen, tutkintoon johtavaan koulutukseen, pätevyitymiskoulutukseen sekä muuhun koulutukseen toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla. Kasvupalveluiden ohella oppilaitoksilla on merkittävä rooli maahanmuuttajien aiemman osaaminen tunnistamisessa ja oikealle koulutuspolulle ohjaamisessa. Osa maahanmuuttajista tarvitsee kattavampaa ja pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä sekä tukea kotoutumiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen. Etenkin pitkäjänteistä kotoutumisen tukea tarvitsevien osalta palveluiden yhteensovittaminen ja soveltuvien palveluketjujen muodostaminen sosiaali- ja terveystieteiden ja kunnallisten palveluiden kanssa on oleellista.

Voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n mukaan työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. Lisäksi 60 vuotta täyttäneelle työnhakijalle tulee järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Jos työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille, eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa kuntoutusta, työllistymistä edistävää palvelua tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa, työnhakijan kotikunta on velvollinen järjestämään hänelle kuuden kuukauden työntekomahdollisuuden. Edellä mainittua vastaavasta työntekomahdollisuuden järjestämisestä säädetäisiin valmisteilla olevassa rekrytointi- ja osaamispalveluja koskevassa laissa. Jos maakunta ei pystyisi järjestämään henkilölle soveltuvaa palvelua, maakunnan olisi tehtävä kunnalle ilmoitus velvollisuudesta järjestää henkilölle työntekomahdollisuus.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi, että maakunnan olisi palveluja järjestettäessä huomioitava Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti yhdenvertaisuuden toteutuminen palvelujen saatavuudessa sekä eri asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden syrjimätön kohtelu. Näiden velvoitteiden sisältö määräytyy käytännössä pääosin muussa lainsäädännössä, mutta maakunta saattaa viranomaisena myös joutua arvioimaan velvoitteiden sisältöä ja merkitystä yksittäistapauksissa. Yhdenvertaisuussääntelyn taustalla on ILO:n yleissopimus nro 111

syrynnästä työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä (SopS 63/1970) on yleinen ja koskee kaikkea työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syryntää. Sopimuksen 1 artiklan mukaan syryntä on kielletty rodun, ihonvärin, sukupuolen, uskonnon, poliittisten mielipiteiden sekä kansallisen ja yhteiskunnallisen alkuperän perusteella. Sopimus edellyttää, että jäsenvaltio sitoutuu kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, joka maan olosuhteisiin ja käytäntöön sopivin keinoin pyrkii edistämään yhtäläisiä mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisessa.

Maakunnan olisi palveluja järjestäessään otettava huomioon yhdenvertaisuuslain (1325/2014) säännökset. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syryntä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain säännökset velvoittaisivat maakuntaa sekä arvioimaan että edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista kasvupalveluissa. Yhdenvertaisuuslaki velvoittaisi myös kasvupalvelujen tuottajaa toimimaan syrymättömästi ja edistämään yhdenvertaisuutta.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädetään puolestaan viranomaisen velvollisuudesta toimia sukupuoleen perustuvan syrynnän estämiseksi ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Naisten ja miesten välinen tasa-arvon edistäminen pitää ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

ILOn yleissopimuksen sääntely huomioitaisiin lisäksi työnvälitystä sääntelevässä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämiseen vaikuttavat muun muassa YK:n vammaissopimuksen työtä ja työllistymistä koskeva artikla ja Euroopan Neuvoston sosiaalinen peruskirja. Lisäksi kasvupalvelujen järjestämiseen vaikuttavat ILOn työnvälityksen järjestelyä koskeva sopimus numero 88 ja ILOn ammatinvalinnanohjausta ja ammattikoulutusta koskeva yleissopimus numero 142.

**18 §.** *Maakunnan viranomaistehtävät.* Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista säädetävän lain yksi keskeisin periaate on, että mahdollisimman paljon palveluita annettaisiin yksityisten tahojen tuotettavaksi ja viranomaistehtävinä hoidettaisiin vain se, mikä on välttämätöntä.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävän julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää yksityisen hoidettavaksi. Merkittävä julkisen vallan käyttö tarkoittaa perustuslain 124 §:ssä hallintotehtävää, ei lainsäädäntö- tai tuomiovaltaa. Merkittävää ja siis luovutuskiellon piirissä olevaa julkisen vallan käyttämistä on muun muassa oikeus puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia oikeuksia voidaan säätää vain viranomaiselle (HE 1/1998 s. 179).

Muuta kuin merkittävää julkisen vallan käyttöä on mahdollista siirtää yksityisen hoidettavaksi, jos siirtäminen on oikeudellisesti arvioituna tarkoituksenmukaista.

Pykälässä säädetäisiin maakunnallisiin kasvupalveluihin liittyvistä viranomaistehtävistä, joita ei voida siirtää yksityisten hoidettavaksi.

Pykälän 1 momentin 1–3 kohdissa säädettäisiin tukien ja korvausten myöntämiseen, maksatuksen keskeyttämiseen ja lopettamiseen sekä takaisinperintään liittyvistä päätöksistä, jotka maakunnan tulisi tehdä itse.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin maakunnan omana viranomaistehtävänä yritykselle myönnettävästä tuesta. Yrityksen hakema tuki, jonka arvo ylittää 10 000 euroa tulisi maakunnan aina hoitaa omana viranomaistehtävänä. Koska tuen myöntämisessä on kyse julkisen vallan käyttämisestä ja julkisten varojen jakamisesta, katsotaan tarpeelliseksi rajata tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle siten, että muut kuin viranomaiset voisivat maakunnan niin päättäessä myöntää enintään 10 000 euron suuruisia tukia.

Kohta 4 koskee työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemista työttömyysetuudella. Työttömyysetuus on perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainittu perustoimeentuloa turvaava etuus.

Kohta 5 koski työnantajalle tai yritykselle tarjottavien rekrytointi- ja osaamispalveluiden epäämistä. Nykyisin palvelun epäämisestä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalelusta annetun lain 12 luvun 7 §:ssä. Palvelun epääminen perustuu työnantajaan tai työpaikkaan liittyvään syyhyn. Palvelu voidaan evätä muun muassa jos työnantaja olennaisesti laiminlyö työ-sopimuslain 2 luvussa säädettyjä työnantajan velvollisuuksia tai laiminlyö lakisääteisten maksujen taikka verojen suorittamisen. Jatkossa palvelun epäämisen perusteista säädettäisiin valmisteilla olevassa rekrytointi- ja osaamispalveluita koskevassa laissa.

Kohdassa 6 säädettäisiin ulkomaalaislain mukaisiin työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupaan liittyvistä tehtävistä, jotka nykyisin kuuluvat työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviin.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan olisi hoidettava maakunnan viranomaistehtävänä myös Euroopan unionin rakennerahastokauden 2014–2020 ja Euroopan unionin globalisaatio-rahaston varoin rahoitettuja hankkeita koskeva päätöksenteko.

**19 §. *Palvelujen yhteensovittaminen.*** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että maakunnan olisi huolehdittava kasvupalveluja ja muita maakunnan järjestämismääräyksillä kuuluvia yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Maakuntien tulisi yhdessä varmistaa, että kasvupalveluja voi saada useasta maakunnasta ja maakuntien tulisi myös tehdä yhteistyötä erityisesti sellaisissa alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden kysymyksissä, jotka koskettavat useita alueita yhteisesti tai samanaikaisesti. Esimerkiksi maakuntien yhteistyö voi merkittävästikin edistää ratkaisujen löytämistä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmiin.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan ja sille palveluja tuottavan toimijan on tunnistaessaan, että asiakas tarvitsee joko yhteen sovitettuja palveluja tai muun kuin maakunnan järjestämismääräyksillä kuuluvia palveluja, huolehdittava siitä, että asiakas saa maakunnan ja muun tahon järjestämismääräyksillä kuuluvat palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että hänet tarvittaessa ohjataan muun tahon järjestämismääräyksillä olevien palvelujen piiriin.

Maakunnan järjestämismääräyksillä olevien palvelujen yhteensovittaminen tarkoittaisi kasvupalvelujen yhteensovittamista esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden kanssa. Yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevat esimerkiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevat työttömät henkilöt, joiden työllistymisen edistämiseksi tarvitaan usein myös sosiaali- ja terveystieteiden palveluita. Edellä

mainittujen palveluiden lisäksi työnhakija-asiakas voi tarvita myös muun tahon kuin maakunnan järjestämistä kuuluvia palveluja. Säännöksessä ei yksilöitäisi muita tahoja tai niiden palveluita nimeltä, mutta tällaisia olisivat muun muassa Kansaneläkelaitoksen ja vakuutuslaitosten järjestämät ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja kunnan järjestämistä kuuluvat nuorisotoimen palvelut taikka opetusviranomaisten järjestämistä kuuluvat palvelut.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on yhteistoimintamalli, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Toimintamallista säädetään laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014). Toimintamallilla edistetään työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Tarve eri toimijoiden järjestämistä kuuluviin palveluiden yhteensovittamiseen säilyy maakuntamalliin siirtymisen jälkeenkin. Vastuu palveluiden yhteensovittamisesta ja asiakasohjauksesta olisi jatkossa maakunnalla ja sille palveluja tuottavalla toimijalla.

Palvelujen yhteensovittamista koskeva velvoite olisi kuitenkin tarkoitettu laajaksi ja kattamaan sekä saman asiakkaan tarpeisiin liittyvät kasvu- ja sote-palvelut että erilaiset muut kasvupalveluihin liittyvät maakunnan palvelut. Kasvupalvelun välineiden ja sen määrärahojen tehokas käyttäminen edellyttää, että maakunnat sovittavat toisiinsa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kasvupalveluja sekä muita asukkaille ja yrityksille tarjottavia palveluja, kuten maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan maaseutuyrityksille tarkoitettuja palveluja sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon alan tutkimukseen johtavaan koulutukseen ja muuhun koulutustarjontaan liittyvät palvelut. Tavoitteena tulisi olla, että maakunnalla on laaja-alaisia asiakkuuksia ja että asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut tarpeidensa mukaisina ja johdonmukaisina kokonaisuuksina siitä riippumatta, minkä nimisestä tai minkä hallinnonalan toimintaan liittyvistä palveluista on kysymys.

Kasvupalveluiden maahanmuuttaja-asiakkaat tarvitsivat usein yllä kuvattuja yhteen sovitettuja palveluita. Momentin ohjaus- ja yhteensovittamisvelvoite korostuisi etenkin niiden kotouttaja-asiakkaiden kohdalla, jotka ovat muuttaneet Suomeen haavoittuvassa asemassa. Lain kotoutumisen edistämisestä mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Maakuntauudistuksen myötä kotouttaja-asiakkaat tarvitsisivat yhteen sovitettuja maakunnan järjestämistä kuuluvia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystieteiden palveluita sekä kunnan peruspalveluita ja muita kunnan kotoutumista edistäviä palveluita samoin kuin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutustarjontaa. Osa maahanmuuttajista tarvitsee kattavampaa ja pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä sekä tukea kotoutumiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen. Pitkäjänteistä kotoutumisen tukea tarvitsevien osalta palveluiden yhteensovittaminen ja soveltuvien palveluketjujen muodostaminen etenkin sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden ja kunnan palveluiden kanssa olisi oleellista.

Järjestämistä vastuussa oleva maakunta huolehtisi lisäksi siitä, että palvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja.

**20 §. Maakunnan omavalvonta.** Pykälässä säädettäisiin maakunnan omavalvonnasta. Maakunnan olisi laadittava sen järjestämistä vastuuseen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Omavalvonnalla tarkoitettaisiin järjestelyä, jonka avulla varmistetaan, että kas-



vupalvelut järjestetään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sen tarkoituksena olisi myös varmistaa toiminnan ja järjestettävien palvelujen suunnitelmallisuus. Ohjelmassa olisi määriteltävä, miten kasvupalveluiden toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistettaisiin siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa olisi lisäksi todettava, miten kasvupalveluiden toteutumista, laatua sekä yhdenvertaisuutta ja esimerkiksi käsittely- ja maksatusaikoja seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Omavalvonnan kautta voitaisiin myös saada tietoa korvausten maksamiseen liittyviä tekijöistä esimerkiksi tilanteissa, jossa palvelun tuottaja saa korvauksen asiakkaasta, jota ei tosiasiallisesti palvele. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatumisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan sekä vaikuttavuuden edistämiseksi.

#### 4 luku **Kasvupalvelujen tuottaminen**

**21 §.** *Kasvupalvelujen tuottajat.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtakunnallisista kasvupalvelujen tuottajista. Näitä olisivat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan viranomaiset ja osakeyhtiöt sekä erikseen nimetyt muut viranomaiset, osakeyhtiöt ja organisaatiot. Valtakunnallisia kasvupalvelujen tuottajia olisivat muun muassa, Innovaatorahoituskeskus Tekes, Finnvera Oyj, Finpro Oy ja Suomen Teollisuussijoitus Oy. Valtakunnallisen kasvupalvelun tuottajan nimeäisi tai valitsisi työ- ja elinkeinoministeriö. Valtakunnallisista kasvupalvelutoimijoista säädetään kuitenkin jatkossakin erikseen.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnallisten kasvupalvelujen tuottajat valitsisi maakunta siten kuin tässä laissa säädetään.

**22 §.** *Järjestämisen ja oman palvelutuotannon erottaminen.* Pykälän 1 momentin perusteella maakunnan olisi omassa toiminnassaan erotettava kasvupalveluiden järjestäminen ja palveluiden tuottaminen toisistaan. Järjestämiseen sisältyisivät esimerkiksi tuotettavien palvelujen ja niihin varattavien resurssien määrittely, palvelujen kilpailuttaminen tai palveluntuottajien hyväksyminen sekä tuottajille maksettavien korvausten ja niiden perusteiden oikeellisuudesta varmistuminen. Kasvupalvelujen tarjonnan ja laadun sekä palvelujen kustannustehokkuuden kannalta olisi keskeisen tärkeää, että maakunnat resursoivat järjestämistoiminnan tarkoituksenmukaisella tavalla. Järjestämistoiminnon tulisi pystyä kartoittamaan palvelutarvetta, tekemään päätökset tai perustellut ehdotukset järjestettävistä palveluista, valitsemaan ja / tai arvioimaan palveluntuottajat sekä arvioimaan tuotannon laatua ja asiakkaiden oikeuksien toteutumista. Järjestämistoiminnon vastuulla olisi myös maakunnan kasvupalveluihin osoittaminen määrärahojen tehokas käyttö ja palvelujen tuotantoon liittyvien markkinoiden jatkuva arviointi.

Sääntelyn lähtökohtana on, että maakunta tuottaa sen järjestämisvastuulle kuuluvia kasvupalveluja vain silloin, kun kyseisten palvelujen kohtuullista saatavuutta ei muutoin voida varmistaa. Tällainen markkinapuutetilanne voidaan todeta eri tavoin; hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa ei saada yhtään tarjousta, tietyin palvelun tuottajaksi ei ole rekisteröityneitä palvelun tuottajia, tai erikseen ja muulla tavoin tehdyn markkinakartoituksen perusteella. Markkinapuutetilanteessa maakunnan tuottaessa itse palveluita, sen tulisi selvittää tai arvioida, mistä markkinapuute johtuu ja millä toimin markkinapuute voitaisiin poistaa. Valmistelussa on ollut arvioitavana myös vaihtoehto, jossa maakunta voisi tällaisessa tilanteessa tehdä sopimuksen palvelujen tuottamisesta yhden tai useamman kunnan kanssa. Koska maakunnille kuitenkin

siirtyy nykyisin näitä tehtäviä hoitava ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstö, tehtävät tulee markkinapuutetilanteessa hoitaa näiden asema turvaten.

Maakunnan olisi säännöllisesti testattava markkinoiden toimivuutta selvittämällä, onko markkinoilla toimittajia, jotka voisivat tarjota ao. palvelua ja täyttääkö tämä palveluntarjonta keskeiset kasvupalvelun kriteerit kuten saavutettavuus, riittävyys, kohtuuhintaisuus. Tarkastelussa ei tulisi kiinnittää huomiota vain nykyhetkeen, vaan esimerkiksi toimijoilta olisi hyvä tiedustella, aikovatko he tulevaisuudessa esimerkiksi 3–5 vuoden sisällä ja millaisilla ehdoilla, tuottaa tarkastelun kohteena olevia palveluja. Markkinoiden toimivuutta voidaan selvittää erilaisia tavoin kuten esimerkiksi käyttämällä avointa kuulemismenettelyä maakunnan verkkosivustolla, ammattilehdessä, pyytämällä ulkopuolisen asiantuntijan arvion markkinatilanteesta tai julkaisemalla markkinakartoitusta koskeva ilmoitus julkisten hankintojen ilmoittamisportaali HILMAssa. Markkinapuute voidaan joskus todeta myös tilanteessa, jossa suoritetaan hankintalain mukainen kilpailutus. Kyse olisi esimerkiksi tilanteesta, jossa ei ole saatu lainkaan tarjouksia tai alalla on vain yksi toimija, joka voi käytännössä määrittää hintatason. Hankintalain mukaisen menettelyn käyttöä pelkästään markkinoiden testaamistarkoituksessa ei voida kuitenkaan pitää ensisijaisena keinona. Markkinapuutteen olemassaolon testaus olisi syytä erottaa palveluntuottajan valintaprosessista; markkinapuutteen toteamisessa ei vielä valita palveluntuottajaa. Palautetta markkinoiden toimimattomuudesta voidaan saada myös asiakaskyselyistä tai eri sidosryhmien kanssa tehtävän yhteistyön kautta.

Markkinapuutteesta voisi olla kysymys esimerkiksi tilanteessa, jossa joku yksittäinen palveluntarjoaja voi vaikuttaa markkinahintaan tai jopa asettaa sen. Jos kysytyn kaltaista palvelua ei ole lainkaan markkinoilta saatavissa, vallitsee markkinoilla säännöksessä tarkoitettu markkinapuute. Markkinapuutetta todentaessa maakunta ei voi rajata tarjoajien toimipaikan sijaintia, mutta se voi asettaa tarjottavan palvelun toteutukselle myös palvelujen saatavuutta ja henkilöasiakkaiden osalta palveluntuottajan toimipisteiden sijaintia koskevia ehtoja. Maakunnan tulee jakaa markkinat tarkoituksenmukaisesti osiin ja todentaa markkinapuute osiokohtaisesti. Jakaminen voidaan tehdä esimerkiksi palvelutyypikohtaisesti esimerkiksi koulutus, työnvälitys tai yritysneuvonta ja se voidaan jakaa asiakastarpeen mukaan kuten kotoutujat tai pitkäaikaisyöttömien palvelut. Markkinapuutetta ei voida todentaa sen tyyppisellä markkinakartoituksella, jossa palveluntarjoajan tulisi voida toteuttaa kaikkia maakunnan kasvupalvelukokonaisuuksia. Maakunnalla ei ole velvollisuutta jakaa palvelutuotantoa omalta kannaltaan epätarkoituksenmukaisiksi liian pieniksi osiksi esimerkiksi yksittäisen palveluntuottajan intressien vuoksi.

Joissain maakunnissa esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden määrä voi olla niin vähäinen, ettei kilpailutuksella saavutettaisi toimijaa, jolla olisi valmius tuottaa kaikkia kohderyhmän tarvitsemia palveluita. Tällöin markkinapuute koskisi tätä osaa palveluista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että maakunnan omasta palvelujen tuotannosta (maakunnan viranomaistehtävät) ja maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä muiden palvelun tuottajien kanssa vastaisi maakunta. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että maakunnan tulee huolehtia, että tarvittava viranomaisasiointi ei kohtuuttomasti hidasta kasvupalvelujen tuottajan asiakkaalle suuntaamaa palveluprosessia. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi siitä, että asiakas joutuu odottamaan viranomaispäätöstä etuudesta. Vaikka kasvupalvelut luonteeltaan eroavat sosiaali- ja terveyspalveluista nyt ehdotettavassa laissa on vastaavaa sääntelyä kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavassa laissa.

Pykälän 3 momentin perusteella maakunnan tuottaessa itse kasvupalveluja sen on annettava palvelujen tuottaminen maakunnan omistaman yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Sääntelyn lähtökohtana olisi, että maakunta olisi kasvupalveluissa aina viimesijainen palveluntuottaja. Siksi sen olisi yhtiöitettävä palvelutuotantonsa aina, eikä vain silloin, kun se toimii kilpailutilanteessa markkinoilla tai vaihtoehtoisesti se voisi tuottaa palveluita vain viranomaistoimintana. Viranomaistoimintaa maakunnan ei tarvitse kuitenkaan yhtiöittää. Yhtiöittäminen turvaa kansallisesti tasapuoliset kilpailunedellytykset eli kilpailun neutraalisuuden julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä sekä sen, etteivät maakunnan konkurssisuoja ja tuloveroetuudet, vääristä kilpailua markkinoilla antamalla maakunnan palvelutuotannolle paremman kilpailuaseman. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntalaissa tarkoitetun maakuntakonsernin. Maakuntakonsernia johdetaan yhtenä kokonaisuutena siten, että asiakkaiden mahdollisuudet saada integroituja palveluja turvataan.

**23 §.** *Maakunnallisen kasvupalvelun tuottajan velvollisuudet.* Pykälässä lueteltaisiin palveluntuottajan velvollisuudet. Maakunta voisi palveluja koskevassa sopimuksessa tai palvelun tuottajan hyväksymistä koskevissa ehdoissa määritellä, millä tavoin palvelun tuottajan on

- 1) noudatettava maakuntastrategiaa;
- 2) toteutettava asiakkaan palvelut asiakassuunnitelman mukaisesti;
- 3) noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja sekä varmistettava palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa;
- 4) tallennettava asiakastiedot erikseen laissa nimettäviin valtakunnallisiin järjestelmiin; ja
- 5) toimitettava maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät tiedot palvelujen käytöstä.

Käytännössä maakunta itse yksilöisi palvelun tuottajan velvollisuuksiin liittyvät vaatimukset palveluntuottajille kohdistettavassa tarjouspyynnössään tai palveluntuottajien listautumisen edellytykseksi asetettavissa vaatimuksissa. Palveluntuottajan ei siis tarvitsisi itse seurata esimerkiksi maakunnan päätöksentekoa. Pykälän 1 momentin 1 kohdassa mainitusta maakuntastrategiasta säädetään maakuntalain 35 §:ssä. Maakunnan strategiassa tulee muun muassa ottaa huomioon asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen maakunnan tehtävälalla sekä palvelutavoitteet.

Maakunnan on 16 §:n mukaisesti järjestää palvelut ja palvelutuotanto alueensa ja palvelujen asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Maakunta tarkentaa tätä velvoitetta muun muassa kohdan 2 mukaisesti määrittelemällä palvelun tuottajalle, millä tavoin palvelun tuottajan on toteutettava asiakkaan palvelut. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, kuinka usein asiakkaaseen tulee ottaa kontakti, minkä tyyppinen kontaktin tulee olla tai kuinka nopeasti asiakkaaseen tulee olla yhteydessä hänen ilmoittauduttua asiakkaaksi. Sopimuksessa tai ehdoissa voidaan määritellä kieli, millä palveluja on annettava. Se, millä tavoin asiakkaan palvelut tulee toteuttaa voi tarkoittaa myös ehtoja, jotka asiakkaan tulee täyttää, jotta kasvupalveluiden tuottaja voi myöntää esimerkiksi alle 10 000 euron arvoisia yritystukia.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan maakunta voisi sopia tai asettaa ehdot myös sille, miten kasvupalvelujen tuottajan on noudatettava maakunnan kasvupalvelukokonaisuuksia tai

palveluketjuja. Tämä voi tarkoittaa ehtoja siihen, mitä palveluja tuottajalla tulee olla tarjolla, jotta se voi ilmoittaa olevansa tietyn palvelukokonaisuuden kasvupalveluiden tuottaja tai mihin palveluihin kasvupalvelun tuottajan on ohjattava asiakas, vaikka ne eivät sisältyisi palvelun tuottajan omaan palveluvalikoimaan.

Palveluntuottaja saattaa olla velvoitettu tuottamaan sellaista informaatiota, jotta toiset palveluntuottajat voivat saumattomasti jatkaa palveluketjua. Kasvupalveluiden tuottaja voitaisiin velvoittaa esimerkiksi tiedottamaan asiakasta muista palvelutarjoajista ja maakunnan viranomaisena tuottamista palveluista.

Momentin 4 kohdassa maakunnalle asetetaan oikeus sopimuksessa tai ehdoissa määritellä, millä tavoin tuottajan on tallennettava asiakastiedon valtakunnallisiin järjestelmiin. Muun muassa keskeiset työnhaun aloitukseen ja päättämiseen liittyvät ilmoitukset sekä työttömyysturvian edellytyksiin liittyvät asiat on koottava valtakunnalliseen rekisteriin, jotta tietoa työttömistä olisi saatavilla työttömyysturvapäätösten tekemiseksi, yleisen työttömyystilanteen hahmottamiseksi sekä palveluiden suunnitteluun, toteutukseen ja toteutuksen arviointiin. Jatkovalmistelussa tullaan vielä tarkentamaan, mitä tietoja palveluntuottajat voidaan velvoittaa valtakunnalliseen järjestelmään tuomaan ja mitä vaatimuksia henkilötietojen käsittely asettaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kasvupalveluihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksityisoikeudellisen palveluntuottajan palveluksessa olevan henkilön rikosoikeudellisesta vastuusta. Maakunnallisia kasvupalveluja tuottavan toimijan palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin momentin mukaan samoja rikosoikeudellisia säännöksiä kuin vastaavia tehtäviä virkavastuulla hoitaviin. Lisäksi momentissa informatiivisuuden vuoksi todettaisiin, että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maakunnallisten kasvupalveluiden tuottaja ei voi olla lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 15 §:n mukainen sidosyksikkö, jonka omistaa kunta. Ennen 24 §:ssä tarkoitettua sopimuksen tekemistä maakunnan tulee pyytää kasvupalveluiden tuottajalta vakuutus siitä, että se ei ole tarjousta toimittansa tai sopimusta tehtäessä hankintalain mukainen sidosyksikkö.

**24 §.** *Palveluja koskeva sopimus tai päätös.* Pykälän 1 momentin perusteella maakunta tekisi palvelun tuottajan kanssa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisen hankintasopimuksen tai muun palvelujen sisältöä, laatua ja hinnoittelua koskevan päätöksen. Maakunnalla olisi mahdollisuus valita, valitseeko se, palveluntuottajan hankintalain mukaisella kilpailutuksella vai esimerkiksi suoralla asiakasvalintajärjestelmällä kuten palvelusetelillä. Kasvupalveluiden palveluntuottajaa valittaessa edellytettäisiin kuitenkin aina kilpailullisuutta tai hinnan ja laadun vähimmäiskriteereiden varmistamista. Kasvupalveluissa ei ole tarkoitus luoda täysin vapaata oikeutta yhteiskunnan maksamien palvelujen tarjoamiseen, vaan tämä edellyttää aina jotakin hankintamenettelyllä tai vähintään hankintakelpoisuuden mittareilla testattavia kriteereitä hinnan, laadun, saatavuuden jne. suhteen. Esimerkiksi myös palvelusetelin käyttö voi perustua hankintalain mukaiseen puitejärjestelykilpailutukseen, mutta lopullisen palveluntuottajavalinnan tekisi valittujen palveluntuottajien joukosta kuitenkin aina asiakas.

Maakunnan tulisi palveluntuottajan valinnassa mahdollisuuksien mukaan hyödyntää monipuolisesti myös innovatiivisia hankintoja. Mahdollisimman monipuolinen tuotantorakenne edistää myös pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua kasvupalvelujen tuotantoon.

Sopimuksessa tai maakunnan sitä koskevassa päätöksenteossa määriteltäisiin, millä tavalla palveluja toteutettaessa varmistetaan 3 §:n mukaisten asiakkaiden palvelukokonaisuuksien toteutuminen sekä kasvupalvelun valmius- ja jatkuvuudenhallinta kriisi- ja häiriötilanteiden varalta. Maakunta voisi lisäksi asettaa palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita palvelun tuottajalle. Maakunta voisi esimerkiksi edellyttää, että maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja tuotettaessa maakunnallinen palvelun tuottaja käyttäisi toimintansa suunnittelussa ja johtamisessa toiminnan laatua, vaikuttavuutta, kustannuksia sekä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin, että 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen tekemällä tai maakunnan hyväksyessä ilmoittautumisen palvelun tuottaja sitoutuisi noudattamaan 23 §:ssä määriteltyjä palvelun tuottajan velvoitteita. Maakunnan olisi seurattava, että 1 momentissa tarkoitetut palvelun tuottajat toteuttavat palvelut asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioon otavalla tavalla ja muutoinkin sopimuksen edellyttämällä tavalla.

## 5 luku **Palvelujen monimuotoisuus ja yhteiset järjestelmät**

**25 §.** *Kasvupalvelujen monimuotoisuus ja yhdessä käytettävyys.* Pykälässä säädettäisiin, että kasvupalveluja järjestettäessä olisi pyrittävä mahdollisimman monimuotoiseen sekä digitaalisen palvelutarjonnan ja sähköisen asioinnin mahdollistaviin toimintamalleihin. Yritysassiakkaiden palveluille ei aseteta kiinteää toimipaikkaa koskevia vaatimuksia.

Maahanmuuttajien osalta digitaalisten palveluiden täysimääräisessä hyödyntämisessä olisi varmistettava riittävän kattava kielivalikoima oma-asioinnin tukena. Osa kotoutujista tarvitsee tukea ja henkilökohtaista palvelua digitaalisten palveluiden käytössä varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa.

Pykälässä todettaisiin kasvupalvelujen monimuotoisuus ja yhdessä käytettävyys. Kasvupalvelujen tarkoituksena on tuottaa asiakaslähtöinen, kustannustehokas ja vaikuttava palvelutuotanto. Tätä varten tarvitaan saumattomat, yhteiseen tietoon perustuvat palveluketjut, jossa toimijakohtaiset siilot, hallinnon tasot tai viranomaisrajat häviävät. Kasvupalvelutuotannon tarkoituksena on tarjota asiakkaiden käyttöön monikanavaiset palvelut, joissa ensisijainen palvelukanava on digitaalinen verkkopalvelu ja toissijainen palvelukanava henkilökohtainen asiointi puhelimitse, kuvallisena etäpalveluna tai käyntiasiointina. Kasvupalveluja varten tulee luoda digitaalisen palvelutuotannon kehittämällä edellytykset asiakaspalvelun toimintatapojen muuttamiseen, laadukkaaseen ja kustannustehokkaaseen palveluiden järjestämiseen ja toiminnan digitaalisuusasteen nostamiseen siten, että kansalaisten ja yritysten omatoiminen sähköinen asianhoito olisi mahdollista. Digitaalinen kasvupalvelutuotanto edellyttää yhteistä tietoa ja siihen kytkeytyvää digitaalista asiankäsittelyä ja prosessien hallintaa. Tavoitteena on, että palveluprosessit ovat täysimääräisesti digitalisoituja sekä ja keskitettyjen tietovaranto- ja asiakaspalvelujärjestelmien piirissä, keskeiset volyymipalvelut mukaan lukien. Omatoimisilla asioinneilla ja digitaalisilla palveluratkaisuilla tähdätään henkilökohtaisen asiantuntijatyöpanoksen siirtämiseen rutiinitehtävien hoitamisesta vaativiin asiantuntijapalveluihin.

Tarkoituksena on, että valtakunnalliset ja maakunnalliset kasvupalvelun järjestäjät ja tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja yhteisistä tietopalveluista, neuvontaan ja asiointeihin. Yhteen

sovitetuilla palvelukokonaisuuksilla tarkoitetaan erityisesti useita erilaisia palveluja tarvitseville asiakkaille järjestettävien palvelujen toiminnallista kokonaisuutta, johon voi sisältyä sekä kuntien, maakuntien tai valtion palveluja. Palvelut on toteutettava siten, että ne muodostavat asiakkaille toimivan kokonaisuuden, jossa yhteistyö palvelun tuottajien välillä ja siirtyminen palvelusta toiseen toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla ilman perusteettomia viiveitä tai katkoja. Lisäksi asiakkaalla tulee olla näkyvyys siihen, miten asian käsittely etenee ja milloin päätös palvelun saamisesta valmistuu sekä mitkä oikeudet ja velvoitteet häntä koskevat. Palveluissa hyödynnetään tehokkaasti sekä tiedon hallintaa että digitaalisia toimintamalleja ja palvelutuotanto nojaa periaatteisiin, joiden mukaan tieto ilmoitetaan vain kerran, tieto seuraa asiakasta ja että tiedot ovat niitä tarvitsevien saatavilla.

**26 §.** *Kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista tukevat järjestelmät.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö, sekä kasvupalvelun valtakunnalliset toimijat pitäisivät yllä ja kehittävät valtakunnallisia sekä valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja tukevia järjestelmiä.

Pykälän 2 momentin perusteella maakunnat sekä maakuntien yhteiset palvelukeskukset sekä maakuntien keskenään tai keskenään ja yhdessä valtion kanssa omistamat yhtiöt pitäisivät yllä maakunnallisia kasvupalveluja tukevia järjestelmiä.

Lisäksi pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maakunta pitäisi tarpeen mukaan yllä alueensa kasvupalveluja tukevia sekä maakunnan ja alueen kuntien yhteistoimintaa tukevia järjestelmiä.

Pykälässä säädettäisiin kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista tukevista järjestelmistä. Maakuntien järjestämisvastuuseen sisältyy vastuu asiakkaiden integroitujen palvelukokonaisuuksien toteuttamisesta. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa yksilön tarpeen mukaisten palvelujen toteutuminen myös monituottajamallissa. Osa asiakkaan saamista palveluista voi olla kunnan, maakunnan tai valtion palveluja ja edellyttää yhteensovittamista esimerkiksi työvoima- ja elinkeino-, sosiaali- ja terveydenhuolto- tai opetusviranomaisten palvelujen kanssa.

Maakunnan tulisi huolehtia siitä, että erilaisia palveluja tarvitsevan ja käyttävän asiakkaan palvelut muodostavat tarpeen mukaisen ja keskenään yhteen sovitettun kokonaisuuden. Lain tarkoituksena on varmistaa, että kasvupalveluissa asiakkaille tarjotaan sujuva ja vaivaton asiointiväylä hallinnon tasot ja viranomaisrajat ylittäviin palvelukokonaisuuksiin ja palveluketjuihin. Asiakkaalla tulee olla käytettävissään sujuva, yhden luukun periaatteella toimiva asiointimahdollisuus, mahdollisuus yhteisten monikanavaisten tukipalvelujen käyttöön sekä näkyvyys asian käsittelyn etenemiseen ja päätöksentekoon sekä siihen, mitkä velvoitteet koskevat kyseessä olevaa palvelua.

Laissa tarkoitettujen kasvupalvelujen integroitujen palveluketjujen tuottamisessa digitalisointi toteutetaan useasta kerroksesta muodostuvina palveluekosysteeminä ja yhteiskäyttöisinä alustoina, jotka mahdollistavat reaaliaikaisen yhteisen tiedon hyödyntämisen ja tiedonvaihdon. Palveluekosysteemeissä kulloinkin järjestämisvastuussa olevan tahon tulee huolehtia, että maakunnan palvelutuotannossa hyödynnettävät alustat noudattavat työ- ja elinkeinoministeriön määrittämiä yhteentoimivuuden linjauksia ja periaatteita.

Lain tarkoituksena on säädellä myös kasvupalvelujen tuottamista ja kohdentamista tukevan seuranta- ja raportointitiedon tuottamisesta riittävällä tasolla. Palvelun tuottajan on toimitetta-

va maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät tiedot palvelujen toteutumisesta. Lähtökohtana seurannalle ja arvioinnille on luotettava, tehokas ja ajantasainen tietotuotanto, joka palvelee maakunnan toiminnanohjausta ja palveluntuottajien kanssa käytävää vuoropuhelua. Tietoa tarvitaan myös palvelujen tuottamiseen liittyvistä sopimuksista sekä niihin perustuvasta palvelujen tuottamisesta, laadusta, kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Tietoperustan tulee olla yhtenäinen ja vertailukelpoinen sekä kansallisella tasolla että maakunnissa ja palveluntuottajien välillä. Tietotuotannon tulee olla avointa ja mahdollistaa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet.

Palveluintegraation kannalta on tärkeää myös, että esimerkiksi asiakastiedot ovat palvelun tuottajan käytettävissä. Tämän varmistamiseksi tulisi jokaisen maakunnalle kasvupalveluja tuottavan tahon tallentaa asiakastiedot yhteiseen asiakasrekisteriin yhteiskäyttöisiä valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käyttäen. Näin toimimalla jokaisen maakuntien järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja saaneen asiakkaan tiedot ovat kootusti rekisterissä ja siten muiden palvelun tuottajien saatavissa sieltä. Edellä olevan johdosta on asiakastietojen käsittelyä ja rekisterinpitoa koskevaa lainsäädäntöä tarpeen uudistaa. Uudistuksen tavoitteena tulee olla esimerkiksi salassapidon, asiakkaan antaman valtuutuksen tai muiden käyttöoikeuksia koskevien säännösten yksinkertaistaminen. Tarvittavien muutosten tavoitteena on mahdollistaa asiakkaiden asiakastietojen saatavuus käyttöön aina palveluja toteutettaessa. Kasvupalvelujen palvelutuotannossa hyödynnetään yhteisten tietojärjestelmien lisäksi kansallista palveluarkkitehtuuria, keskitettyjä, yhteiskäyttöisiä ja yhteentoimivia ratkaisuja, yhteisiä tietoja ja tietovarantoja sekä yhteisiä teknisiä komponentteja.

**27 §. Järjestelmien avoimuus ja käytettävyys.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtakunnallisia kasvupalveluja tukevat järjestelmät tulisi toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että ne mahdollistaisivat ja edistäisivät kaikkien valtakunnallisten toimijoiden yhteistä palveluntarjontaa ja että kaikki valtakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjät ja tuottajat voisivat tukeutua samoihin järjestelmiin.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja tukevat järjestelmät tulisi toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että ne mahdollistavat ja edistävät yhteistä palveluntarjontaa maakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjien kanssa ja että kaikki maakunnat voivat palvelujen järjestäjinä tukeutua samoihin järjestelmiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maakunnallisia kasvupalveluja tukevat järjestelmät tulisi toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että kaikki maakunnat voisivat palvelujen järjestäjinä tukeutua samoihin järjestelmiin. Valtakunnallisesti yhtenäisten järjestelmien käyttö on asiakkaan laadukkaan palvelun ja palvelujen vaikuttavuuden toteutumiseksi ja arvioimiseksi ensisijaisen tärkeää. Yhtenäisillä valtakunnallisilla järjestelmillä saataisiin myös kustannussäästöjä.

Pykälässä tarkoituksena on mahdollistaa kasvupalveluja tukevien palveluekosysteemien ja yhteisten palvelualustojen toteuttaminen siten, että ne mahdollistavat ja edistävät hallinnonalan tasot ja viranomaisrajat ylittävät valtakunnallisesti yhteiset palvelut ja että kasvupalvelujen järjestäjät ja tuottajat voisivat tukeutua yhteisiin alustoihin ja samoihin järjestelmiin.

Kasvupalveluihin liittyviä alusta- tai ekosysteemiajattelun mukaisia toteutuksia voivat olla esimerkiksi yhteiskäyttöiset digitaalisen asioinnin tukipalvelut, työvoimapalvelujen työnhakijoiden ja -antajien yhteiskäyttöinen palvelualusta, yritysten yhteiskäyttöinen kasvupalvelujen alusta mukaan lukien yritysten ja palveluntuottajien yhteiset työtilat ja kehittämisen työkalut

sekä lupien, valvonnan ja muiden viranomaisvelvoitteiden hoitamisessa tarvittavan tiedon hyödyntämisen ja tiedonvaihdon yhteiskäyttöinen palvelukerros. Yhteistä näille toteutuksille on se, että niiden ympärillä ja niiden peruspalveluja ja tietoja käyttäen voisivat palveluja rakentaa niin yksityiset, puolijulkiset kuin julkiset palveluntarjoajat. Lain 28 §:ssä on tarkoituksena säätää näiden alustojen rajaresurssien määrittelijäksi työ- ja elinkeinoministeriö.

Muita valtakunnallisesti yhteiskäyttöisiä järjestelmiä ovat rakennerahastohankkeiden hallinnossa rakennerahastokaudella 2014–2020 käytettävät EURA2014- ja TUKI2014-tietojärjestelmät, EURA 2014 on työ- ja elinkeinoministeriön omistama, ohjelmakauden 2014–2020 rakennerahastohallintoihin tarkoitettu valtakunnallinen sähköisen asioinnin palvelukokonaisuus, mikä on rakennettu täyttämään hallintoviranomaisen sekä Euroopan komission rakennerahastohallinnoinnille asettamat vaatimukset täysin sähköisestä hankehallinnoinnista. Järjestelmässä asioidaan lakisääteisesti (8/2014, 23 §) pelkästään sähköisesti. Järjestelmää käyttävät hankehakijoiden ja -toteuttajien lisäksi hankkeita hallinnoivat viranomaiset (ELY-keskukset ja maakuntien liitot sekä ministeriöt). EURA 2014 toimii myös virallisena viranomaisten sähköisenä arkistona kaikille muodostamilleen asiakirjoille. Lisäksi EURA 2014 tuottaa rakennerahastojen hallintoprosessien yhteydessä syntyvän kaiken virallisen raportointitiedon sekä maksupyyntötiedot Euroopan komissiolle. Tuki 2014 on työ- ja elinkeinoministeriön omistama järjestelmä, jolla hallinnoidaan ELY-keskuksissa käsiteltävien yritystukien prosessia. EAKR-osarahoitteisten yritystukihankkeiden osalta järjestelmä toimii EURA 2014 -järjestelmän ohjauksessa ja järjestelmästä siirretään EU-tason raportointia varten tarvittavat tiedot EURA 2014 -järjestelmään. Järjestelmä on käytössä ELY-keskuksissa.

Muita valtakunnallisia yhteiskäyttöisiä järjestelmiä olisivat esimerkiksi yhteisen asiakastiedon mahdollistavat asiakastiedonvaihdon järjestelmät sekä kaikkikanavaista valtakunnallista palvelutarjonnan yhdenvertaisuutta tukeva puhelinneuvonta ja kuvallisen etäpalvelun ratkaisut ja valtakunnallisesti -digitaalinen työmarkkinatori,

**28 §. Järjestelmälustojen yhteisyys.** Pykälässä säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö määrittäisi kasvupalveluja tukevien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden linjaukset ja periaatteet ja niiden käytön siten, että tietojärjestelmät olisivat yhteisesti käytettäviä ja mahdollistaisivat yhtenäiset palveluketjut. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että ministeriöllä olisi kasvupalveluihin liittyvien alustojen omistajuus ja siten myös mahdollisuus antaa oikeuksia tietojärjestelmien liittyä alustojen hyödyntäjiksi.

Samoin säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi mahdollisuus käyttöveloitteen antamiseen tiettyjen, erikseen nimettävien valtakunnallisten kasvupalvelua tukevien järjestelmien käyttöön. Näitä järjestelmiä olisivat mm. julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012) sekä yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (240/2007) mukaiset tietojärjestelmät ja rakennerahastohankkeiden hallinnoinnissa kaudella 2014–2020 käytettävät järjestelmät. Säädöksellä varmistettaisiin palvelutuotannon yhteismitallisuus, yhtenäinen asiakkuuden hallinta ja edellytykset kustannustehokkaaseen toimintaan. Tällaisena järjestelmänä tarkoitettaisiin myös valtakunnallisesti järjestettyä, digitalisoitua ja eri toimijoille avointa työnvälityspalvelua, ”työmarkkinatoria”.

Tarkoituksena on määrittää kasvupalvelujen järjestelmälustoilla ja yhteisissä palvelukerrosissa palvelujen tuottamiseen tarvittavien tietojärjestelmien ja toiminnallisuuksien kokonaisuutta ja tuon kokonaisuuden yhteen toimivuudeksi tarvittavia linjauksia ja periaatteita. Alustan tai palvelukerroksen tarjoaja, maakunnat palvelujen järjestäjänä ja palvelutuottajat hyöty-



vät, kun osapuolten tarjoamat toiminnot ja palvelut ovat toisiaan täydentäviä ja yhteiskäyttöiseen järjestelmäalustaan tai palvelukerrokseen saadaan uusia tuote-, palvelu- ja applikaatiokerroksia ja siten uutta asiakasarvoa.

Laissa tarkoitetuilla yhteentoimivuuden linjauksilla ja periaatteilla tarkoitetaan muun muassa säännösten määrittelyä, teknisiä määrittämiä ja yhteistoiminnasta sopimista. Edellä mainitut asiat toimivat yhteentoimivuutta ja yhteistoimintaa määrittävinä rajapintoina alustan omistajan ja muiden osapuolien välillä. Näitä rajapintoja tarvitaan, jotta laajempi, heterogeeninen joukko voi osallistua yhteensopivien alustojen eri hyödykkeiden kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Yhteentoimivuuden linjausten ja periaatteiden tulee tukea eri palveluntuottajien helppoa liittymistä alustojen tai ekosysteemien palveluiden hyödyntäjäksi tai hyödyttäjäksi.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain osalta linjauksiksi ja periaatteiksi käsitetään muun muassa arkkitehtuuri, erityisesti tietoarkkitehtuuri ja tietojen yhteentoimivuus, sopimukset ja jatkossa ohjelmalliset sopimusjärjestelyt lohkoketjujen tyylisessä, ohjeistukset, ohjelmointirajapinnat, data, avoimen datan määrittely sekä ”my data-käsitteen” mukaiset säännöt, alustapalveluun liittyvä ansaintalogiikka, järjestelmään liittyvät oikeudet, mukaan lukien immateriaalioikeudet. Kasvupalveluiden alustat ja muut kasvupalveluja tuottavat järjestelmät tukeutuvat kaikessa mahdollisessa kansallisen palveluarkkitehtuurin (KaPA) palveluihin. KaPA sekä sen säännöt muodostavat siten kiinteän osan yhteentoimivuuden linjauksista ja periaatteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää aluekehittämissuunnitelman ja kasvupalvelujen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien lainsäädäntötyön, jossa koottaisiin uudistuksen kannalta tarpeelliset asiakaslähtöistä tiedonhallintaa ja digitalisaation edistämistä koskevat säädökset siten, että laki mahdollistaisi kasvupalvelujen järjestämiseen, ohjaukseen, valvontaan, toiminnan arviointiin, kehittämiseen ja tiedonhallintaan liittyvien tietojen tai asiakirjojen tallentamisen. Laissa säädettäisiin kasvupalvelun asiakastietojen ja asiakkaan itsensä tuottamien tietojen tietoturvasäädöksistä ja tiedon hyödyntämisestä.

## 6 luku Erinäiset säännökset

**29 §. Suunnittelu, kehittäminen ja yleinen ohjaus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kasvupalvelujen yleinen ohjaus ja strateginen kehittäminen kuuluisivat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö vastaisi valtakunnallisesta kasvupalvelupolitiikasta, valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa.

Pykälän 2 momentin perusteella maakunnat vastaisivat laissa säädettyihin palvelukokonaisuuksiin sisältyvistä palveluista sekä suunnittelisivat niiden järjestämisen ja tuottamisen. Tähän kuuluvia järjestämistehtäviä sekä suunnittelu ja kehittämistehtäviä voidaan osoittaa maakuntien yhteistyöelimille ja tuottamistehtäviä maakuntien yhdessä omistamille yhtiöille. Maakuntien ja valtion yhteisillä palvelukeskusyhtiöillä on myös keskeinen rooli sekä maakuntien sopimien yhteisten keskeisten toimintamallien että valtakunnallisten digitaalisten toimintamallien suunnittelussa, kehittämisessä ja ylläpitämisessä. Maakuntien, palvelukeskusyhtiöiden ja valtion hyvä keskinäinen vuoropuhelu on keskeistä.

Maakunnat, niiden asukkaiden tarpeet ja maakuntien edellytykset järjestää ja tuottaa palveluja ovat keskenään erilaisia. Sen vuoksi maakuntien välillä tarvitaan yhteistyötä ja työjakoa palve-

lujen toteuttamisessa ja tuottamisessa. Tällaiselle maakunnat ja maakuntien yhteistyöalueet ylittävälle työnjaolle asetettaisiin tavoitteet pykälän toisen momentin perusteella.

Pykälän 1 momentissa mainittujen valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta yhteistyöalueiden maakunnat voisivat tarkastella omalla alueellaan toiminnan järjestämistä ja työnjakoa. Valtakunnallisissa tavoitteissa merkittävä asema voisi myös olla yhteistyöalueiden välisten yhteistyömuotojen ja työnjaon edistäminen.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan olisi myös arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri asiakasryhmiin. Maakunnan olisi lisäksi suunnittelussaan asetettava kasvupalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät elinkeinojen kehittämistä, työllisyyttä ja yrittäjyyttä edistävät valtakunnallisiin tavoitteisiin pohjautuvat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot.

Pykälän 4 momentin perusteella maakunta osallistuisi kansalliseen kasvupalveluiden kehittämiseen sekä toimii yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa.

**30 §.** *Kasvupalvelujen valtakunnalliset tavoitteet.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että valtioneuvosto voisi tarvittaessa täsmentää 10 pykälän 1 momentin aluekehittämissäätöksessä olevia kasvupalvelujen strategisia tavoitteita määrittelemällä maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien kasvupalvelujen osalta ainakin:

1) tavoitteet palvelujen yhteensovittamisen ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden, ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi;

2) yleiset linjaukset yhteisistä järjestelmistä ja eri tuotantotapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista.

Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi ehdotuksen 1 momentissa §:ssä tarkoitetuiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi yhteistyössä maakuntien kanssa.

Kasvupalveluiden strategisten tavoitteiden lähtökohtana olisivat työllisyyttä, työvoimaa ja yritysten kasvua koskevat seurantatiedot sekä niihin pohjautuvat tiedot palvelutarpeista. Myös talouden asettamat mahdollisuudet on otettava huomioon valtakunnallisissa kasvupalveluiden strategisissa tavoitteissa. Talouden näkökulmasta kasvupalveluiden strategiaan tavoitteisiin vaikuttavat sekä valtiontalous että maakuntien taloutta koskevat seurantatiedot ja niiden vaikutus palveluihin. Lisäksi kasvupalveluiden strategisissa valtakunnallisissa tavoitteissa on otettava huomioon valtioneuvoston asettamat julkisen talouden finanssipoliittiset tavoitteet. Näiden kautta valtakunnalliset tavoitteet kytkeytyvät merkittäväällä tavalla laajemminkin julkisen talouden suunnitteluun.

Peruslähtökohtana on, että tavoitteet koskevat maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvia kasvupalveluja. Tavoitteilla ei tämän mukaisesti ole välitöntä vaikutusta laajemmalle. Kuitenkin maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluvia palveluja toteutetaan ja tuotetaan eri tavoin. Sen kautta valtakunnalliset tavoitteet ulottavat vaikutuksensa laajasti myös maakunnille palveluja tuottavien yksityisten yritysten, yhteisöjen, järjestöjen ja itsenäisten ammatinharjoittajien toimintaan.

Momentin 1 kohdan perusteella valtioneuvosto asettaisi tavoitteita sille, miten ihmiset ja palvelujen käyttäjät otetaan huomioon palveluja toteutettaessa ja suunniteltaessa. Kasvupalveluudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat alueiden kasvua tukevien alueen asukkaiden ja toimijoiden tarpeista lähtevien palvelujen ja palveluintegraation toteuttaminen. Näihin liittyvät myös palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen, mahdollisuus valita palvelun tuottaja ja mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluihin sekä asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen.

Momentin 2 kohdan tarkoittamilla yleisillä linjauksilla yhteisistä järjestelmistä tarkennettaisiin pykälien 25–28 tavoitteita. Eri tuotantotapojen hyödyntämiselle voitaisiin asettaa yleisiä linjauksia varsinkin silloin, kun se edesauttaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta.

**31 §. Alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunta.** Pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimisi alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunta. Sen tarkoituksena olisi sovittaa yhteen ja linjata alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta sekä edistää siihen liittyen alueiden kehittämistä keskeisesti vaikuttavien osalualueiden kuten kasvupalvelujen, hyvinvoinnin, osaamisen, kotoutumisen, elinvoiman sekä saavutettavuuden strategisten linjausten toteuttamista sekä lisäksi edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä. Näillä tarkoitetaan erityisesti alueiden kehittämisen kannalta keskeisiä ministeriöitä sekä maakuntia ja muita tahoja. Neuvottelukunta kokoaisi ja välittäisi tietoa alueiden kehityksen tilasta ja kehittämistarpeista. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi ja seurata sekä ennakoida alueiden kehitystä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta. Lainsäädännön yhteensovittamiseksi sekä normien purkamiseksi neuvottelukunta käsitelisi myös alueiden kehittämiseen liittyvät keskeiset uudistukset. Maakuntalain 14 §:ssä on tarkoitus säätää maakuntatalouden neuvottelukunnasta, joka kokoontuisi julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä sekä tarvittaessa. Tämän lisäksi tarvittaisiin kuitenkin hallinnonalan yhteinen neuvottelukunta, joka mahdollistaisi laaja-alaisen kasvupalvelujen ja aluekehittämisen strategisen tason kehitystyön, johon voivat osallistua keskus- ja aluehallinnon lisäksi myös järjestöjen edustajia.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto asettaisi neuvottelukunnan ja nimeäisi sen puheenjohtajan. Työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi neuvottelukunnan jäsenistön muutoksista. Neuvottelukunta voisi asettaa jaostoja käsittelemään esimerkiksi tarkempaa valmistelua vaativia aiheita, kuten uuteen rakennerahastokauteen tai kasvupalvelujen kehittämiseen liittyviä asioita. Koska neuvottelukunnan tarkoitus on olla eri hallinnonalojen ja maakuntien välinen yhteistyöelin, on perusteltua, että sen nimittäisi valtioneuvoston yleisistunto. Neuvottelukunnalla ei ole itsenäistä päätösvaltaa, mutta se on merkittävä yhteistyömuoto uudessa hallintorakenteessa.

Pykälän 3 momentissa olisi neuvottelukuntaa koskeva asetuksenantovaltuus. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta ja tarkemmista tehtävistä.

**32 §. Alueiden kehittämisen keskustelut.** Pykälän 1 momentin mukaan valtio ja maakunnat keskustelisivat vuosittain alueiden kehittämisestä ja sen painopisteistä. Keskustelut tukevat valtion ja maakuntien alueiden kehittämisen yhteistyöprosessia sekä maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettuja neuvotteluja. Keskustelujen sisältö, laajuus ja eri hallinnonalojen osallistuminen voisi vaihdella eri vuosina. Hallituksen vaihtuessa keskustelut olisivat laajemmat ja liittyisivät ensisijaisesti aluekehittämispäätöksen valmisteluun. Kyse olisi valmistavasta kumppanuusme-

nettelystä, jossa ei tehdä sitovia ratkaisuja tai päätöksiä. Keskustelujen pohjana käytettäisiin muun muassa aluekehittämisen valtakunnallista ja maakuntakohtaista tilannetta, hallitusohjelmaa, hallituksen aluekehittämissäätöstä, ministeriöiden aluekehittämiseen vaikuttavia keskeisiä strategioita sekä maakuntastrategiaa ja -ohjelmaa. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoisi keskustelujen valmistelua ja johtopäätösten laatimista. Johtopäätökset koskisivat maakunnan kehityksen kannalta keskeisiä erityishuomiota vaativia asioita ja keskeisten strategioiden toteuttamista maakunnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan keskusteluiden tarkoituksena olisi saada valtion ja maakuntien yhteinen näkemys alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä. Keskusteluissa käsiteltäisiin aluekehittämiseen liittyviä eri hallinnon aloja koskevia ajankohtaisia, toiminnallisesti ja taloudellisesti merkittäviä asioita ja tavoitteita. Alueiden kehitystä koskevat keskustelut käyttäisiin ennen maakuntalain 13 §:ssä tarkoitettua taloudellisia neuvotteluja.

Valtio ja maakunta valmistautuisivat neuvotteluihin molemmat tahoillaan tehden omat, yhteensovitetut esityksensä keskustelussa käsiteltävistä teemoista. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi maakuntakohtaiset keskustelun teemat näiden pohjalta. Keskusteluissa maakuntalähtöisiä aloitteita ja kehittämistyötä tarkasteltaisiin suhteessa valtakunnallisiin tavoitteisiin. Aluekehittämisen yhteisillä keskusteluilla vähennettäisiin tarvetta mahdollisille erillisneuvotteluille.

Pykälässä määritelty toiminnallinen keskustelu ja maakuntalain 13 §:n mukainen taloudellinen neuvottelu yhdessä muodostaisivat talousohjauksen ja julkisen talouden suunnitteluun liittyvän pääneuvotteluprosessin ja edistäisivät maakuntien ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä.

Pykälän 3 momentin mukaan keskusteluissa käsiteltäisiin muun muassa aluekehitystä tukevien kasvupalvelujen palvelurakenteen kehittämistä. Keskustelujen tarkoituksena olisi myös edistää palvelurakenteen kehittämistä informaatio-ohjauksen avulla, joten keskusteluissa käsiteltäisiin maakunnan kasvupalvelujen keskeisiä tavoitteita sekä palvelutuotannon työnjakoa ja maakunnan yhteistoimintaa muiden maakuntien kanssa. Keskusteluissa voitaisiin tarkastella myös maakunnan omavalvonnan toteutumista. Keskusteluissa arvioitaisiin lisäksi valtakunnallisten kasvutavoitteiden toteutumista, maakunnan palvelujen kehitystä ja alueellisia kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä tuottavuuden lisäämistä. Keskusteluissa voitaisiin käsitellä myös muita kasvupalvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asioita.

**33 §.** *Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi.* Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kasvupalvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä. Lisäksi selvityksessä voitaisiin pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla kasvupalvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

Pykälän tarkoituksena on varmistaa työ- ja elinkeinoministeriölle riittävä tiedonsaanti, jotta se voi todentaa hallinnonalaansa kuuluvan politiikkalohkon rahoitusta. Pykälä ei anna työ- ja elinkeinoministeriölle valtuutta puuttua siihen, miten maakunta kohdentaa yleiskatteellisen rahoituksen. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuitenkin olla tietoinen, miten kasvupalveluita

on rahoitettu maakunnissa. Muuten ei välttämättä muodostuisi esimerkiksi kokonaiskuvaa kasvupalveluresurssien käytöstä eikä pystyttäisi valtakunnan tasolla arvioimaan vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Havaintojen avulla voitaisiin kuitenkin tuoda esiin, jos nähtävissä on rahoituksen käytön suhteen suuria eroja, jotka voisivat jo vaikuttaa palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen.

**34 §. Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kasvupalvelujen järjestämisen ja palvelurakenteen valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus kuuluisivat työ- ja elinkeinoministeriölle tai lailla erikseen nimetyille muulle viranomaiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö tai sen valtuuttama toimija voisi tehdä arviointikäyntejä maakuntiin ja maakuntien laitoksiin. Arviointikäynnin käsite olisi laaja, jolloin se soveltuisi myös laatujärjestelmien auditointeihin/arviointeihin ja mahdollistaisi mekanismit, joilla todennettaisiin valtakunnalliset kriteerit, käytäisiin läpi omavalvonnan tulokset ja tunnistettaisiin hyviä käytäntöjä. Arviointikäyntien ulkopuolelle on rajattu yksityiset palveluntuottajat.

Pykälän 2 momentin mukaan kasvupalvelujen lainmukaisuuden valvonta kuuluisi uudelle maakuntauudistuksen yhteydessä perustettavalle uudelle valtion lupa- ja valvontavirastolle. Laillisuusvalvonnalle voidaan kuvata tarkempi sisältö siinä vaiheessa, kun uuden viraston valmistelu on pidemmällä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että siltä osin kuin kasvupalveluja toteutetaan Euroopan unionin rahoituksella, työ- ja elinkeinoministeriö valvoisi toimintaa hallinto- ja todentamisviranomaisena tai jäsenvaltiona.

**35 §. Hallintomenettely ja julkisuus.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kasvupalveluja tuottavan maakunnan ja kunnan määräysvallassa olevan yksikön ylläpitäjän toimintaan sovelletaan hallintolakia tämän lain mukaisessa toiminnassa myös silloin, kun palvelun tuottaja on osakeyhtiö, yhdistys tai muu yhteisö. Hallintolain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan kuitenkin kaikessa palvelun tuottajan toiminnassa. Mainitun lain 28 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohtaa sovelletaan palvelun tuottajaan sekä palvelun tuottajan muodostamaan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettuun konserniin kuuluvaan yhteisöön vain asiassa, jossa palvelun tuottajan ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely sitä edellyttää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että edellä tarkoitetun palvelun tuottajan tämän lain mukaisen toiminnan julkisuuteen sovellettaisiin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään mainitun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Säännöksessä on rajattu julkisuuslain soveltuvuus vain julkisomisteisiin yhtiöihin. Tätä voidaan perustella kasvupalvelujen luonteella sekä erityisesti sillä, että kasvupalvelut on tarkoitus tuottaa ensisijaisesti markkinamekanismeilla ja vasta viimesijaisesti julkisesti.

Valmistelun yhteydessä ei ole nähty perusteita sille, että eri palveluja tuottaviin yksityisiin toimijoihin sovellettaisiin julkisuuslain velvoitteita 2 momentissa säädettyä laajemmin.

**36 §. Keskitetysti hoidettavat palvelut.** Pykälässä säädettäisiin palveluista, jotka edellyttävät yhtä maakuntaa laajempaa järjestämistä tai toimialueeltaan laajempaa tuottamisen yksikköä, jotta voitaisiin turvata palvelujen laatu ja saatavuus, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistäminen, riittävien henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaaminen taikka muu vastaavanlainen perusteltu syy. Näistä kaikista käyte-

tään nimitystä keskitetysti hoidettavat palvelut, vaikka palveluilla voi olla myös useampia kuin yksi järjestäjä.

Ensisijaisena toimintamallina on, että maakunnat sopisivat keskenään maakuntalain 8 luvussa tarkoitettua yhteistoiminnasta näiden järjestämisessä. Jos maakunnat eivät haluaisi tai pystyisi sopimaan yhteistoiminnasta 1.1.2019 mennessä, työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus päättää palveluiden järjestämistehtävän keskittämisestä yhdelle tai useammalle maakunnalle siihen asti, kunnes maakunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Vastaava ministeriön oikeus syntyisi, mikäli sopimuksen purkautuessa maakunnat eivät pystyisi sopimaan uudesta sopimuksesta. Menettely olisi välttämätön, jottei syntyisi katkosta asioiden hoitamiseen. Pykälässä säädettäisiin vain sellaisista kasvupalveluihin kuuluvista sisältötehtävistä, jotka vaativat maakuntaa laajempaa järjestämistä. Erilaisia kasvupalvelujen tukitehtäviä, kuten lain 5 luvussa tarkoitettuja järjestelmät sekä kasvupalveluille yhteiset verkko- ja puhelinpalvelut, ict-tukipalvelut ja vastaavat järjestetään joka tapauksessa keskitetysti maakuntien yhteisten palveluyhtiöiden ja muiden vastaavien valtakunnallisten organisaatioiden toimesta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa keskitetysti hoidettavaksi määriteltäisiin rakennerahastotoiminnan valtakunnallisten teemojen mukaiset hankkeet, jotka jatkavat toimintaansa ohjelmakauden loppuun palvelun teemojensa mukaista valtakunnallista kehittämistä. Valtakunnallisia kehittämishankkeita on kuudella alueella: Uusimaa, Pohjois-Karjala, Häme (2 hanketta), Pirkanmaa, Varsinais-Suomi ja Keski-Suomi. Seuraavan, 2021 alkavan, ohjelmakauden osalta päätökset tehdään ohjelmakauden valmistelun yhteydessä.

Momentin 2 kohdassa keskitetysti hoidettavaksi nimettäisiin kansainvälinen työnvälityspalvelu, jota nykyisin tuotetaan ja tarjotaan keskitetysti viidellä kansainvälisen työnvälityksen alueella (kv-alueella). EURES-palvelun valtakunnallinen koordinointi ja kehittäminen toteutettaisiin valtakunnallisesti keskitetysti. Samoin tulisivat keskitetyksi lain 4 luvun 10 §:ssä säädetyt työntekijöiden kansainväliseen liikkuvuuteen liittyvät asiat.

Yhteisen eurooppalaisen työnvälityksen työkalun EURES:n tavoitteet on asetettu EU/ETA-maiden tasolla yhteisesti. EURES-työkalu on luotu tukemaan EU/ETA alueen työvoiman vapaata liikkuvuutta. EURES on EU/ETA maiden yhteinen julkiset työvoimapalvelut kattava työnvälitysverkosto (1000 EURES asiantuntijaa) sekä sähköinen EURES työpaikkaportaali. Kesällä 2016 voimaan tullut EURES asetus (EU) 2016/589 velvoittaa lakitasolla Suomea antamaan mahdollisuuden kaikille työntekijöille ja työnantajille saada asetuksen mukaisia kansainvälisen työnvälityksen Euroopan laajuisia palveluita yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti.

EURES-verkostolla parannetaan unionin työmarkkinoiden toimintaa, koheesiota ja yhtenäisyyttä, mukaan lukien rajat ylittävällä tasolla; edistetään oikeudenmukaisuuteen perustuvaa vapaaehtoista alueellista ja ammatillista liikkuvuutta unionissa, unionin ja kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti. Komissio avustaa EURES-verkosta sen tehtävien suorittamisessa. Asetuksen soveltamisesta jäsenvaltioissa vastaavat kansalliset koordinoitimet.

Asetuksen mukaan EURES-verkosto organisoidaan komission ja jäsenmaiden välillä ja tietoja vaihdetaan koskien paikkailmoituksia, työhakemuksia ja ansioluetteloita. Asetus määrittää työvoiman liikkuvuuden tukipalvelut sekä työnhakijoille että työnantajille (tukipalvelut todettu tämän paperin lopussa liitteenä). Suomen kansallinen EURES koordinoitintoimisto raportoi vuosittain Suomen EURES toiminnasta ja sen tuloksista komissiolle yhteisesti sovittuja seu-

rantaindikaattoreita noudattaen. Komissio vastaa Euroopan parlamentille EURES:n tuloksista raportoinnista.

EURES-portaali on komission ja EU/ETA-maiden yhteinen asiakkaille suunnattu ”matching” työkalu, missä miljoona avointa työpaikkaa sekä 200 000 työpaikkahakemusta. Portaali on myös EU/ETA maiden EURES asiantuntijoiden välinen tiedonvaihtojärjestelmä. EURES verkosto ja portaali muodostavat perustan asiakaslähtöiselle ja yhdenvertaiselle palvelutuotannolle kaikissa EU/ETA-maissa. EURES tarjoaa samalla mahdollisuuden alueellisten ja paikallisten tarpeiden ja palvelupainopisteiden huomioimiseen. EURES-portaali ja sen kehittäminen kytkeytyvät meillä kansallisesti vahvasti verkko- ja puhelinpalveluun, joka sekin ollaan organisoimassa valtakunnallisesti. EURES:n viestintätoimet ovat Euroopan laajuisia komission aloitteita. Komissio järjestää säännöllisiä koulutuksia EURES-verkostoon kuuluville.

Kansainvälinen EURES toiminta edellyttää jäsenmaissa lisärahoitusta. Tällä hetkellä lisärahoituksen kanava on Euroopan sosiaalirahasto, josta toteutetaan vuoteen 2020 jatkuvaa valtakunnallista EURES kehittämishanketta, jolla tuetaan yhtenäisesti Suomen EURES:n toteuttamista ja sen kehittämistä.

Työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa-asioissa hakemusten vireillepano tapahtuu Suomen edustustossa tai poliisilaitoksella, nykyisin kuitenkin enenevässä määrin sähköisesti netissä. Myös asiakkaiden neuvonta, lisäselvitysten pyytäminen ja toimittaminen ja muu yhteydenpito asiakkaan ja viranomaisen välillä tapahtuu valtaosin sähköisesti. Siksi nykymuotoisessa keskittämässä pysyminen ei vaaranna asiakaslähtöisyyttä. Keskittäminen on kustannustehokasta sähköisen yhteydenpidon lisäksi myös siksi, että rajallisen lupakäsittelijäresurssein asiantuntemuksen ja osaamisen ylläpito voidaan tehdä tehokkaasti.

Maakuntarajat ylittävän elinkeinotoiminnan kehittämisen sekä työvoiman alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden edistämisen kannalta maakuntien välisen yhteistyön on oltava tiivistä. Valtakunnalliset keskitetyt kansainvälisen työnvälityksen palvelut edellyttävät ja edistävät vuorovaikutusta ja yhdessä tekemistä. Nykyistä toteutusta on pidetty tarkoituksenmukaisena ja toimivana, mutta ensisijainen päätösvalta tulevasta toimintamallista olisi maakunnilla.

Momentin 3 kohdassa keskitetysti hoidettaviksi nimettäisiin lain 3 luvun 14 §:ssä säädetyt työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupia koskevat asiat. Näitä käsitellään nykyisin keskitetysti työntekijän osalta kolmesta viiteen kv-alueella ja elinkeinonharjoittajan osalta yhdellä kv-alueella. Näistä tehtävistä säädetään ulkomaalaislaissa (301/204). Työntekijän oleskelulupiiin liittyviä tehtäviä ovat yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa (UlkL 71 §), työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen (UlkL 73 §), ennakkotieto työntekijän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä (UlkL 75 §) sekä työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä pidättäytyminen (UlkL 187 §). Elinkeinonharjoittajan oleskelulupiiin liittyviä ulkomaalaislain mukaisia tehtäviä ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osapäätös elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemukseen (UlkL 76 §) sekä toimivalta myöntää elinkeinonharjoittajan oleskelulupa (UlkL 84 §).

Edellä mainittuihin tehtäviin viitattaisiin myös lain 3 luvun 14 §:n 1 momentissa, jossa säädettäisiin julkisista hallintotehtävistä, jotka maakunnan tulee hoitaa (kohta 2). Ulkomaalaislain mukaiset hallintotehtävät poikkeavat muista pykälässä mainituista hallintotehtävistä siinä, että niitä hoidetaan keskitetysti. Ulkomaalaislain 85 §:n mukaan ulkomaalaislaissa säädettyihin tehtäviin ovat toimivaltaisia ulkomaisen työvoiman liikkuvuuden kannalta merkittävimmässä

kunnissa sijaitsevat työ- ja elinkeinotoimistot siten kuin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella tarkemmin säädetään. TEM:n asetuksessa ulkomaalaislain nojalla säädettyihin tehtäviin toimivaltaisista työ- ja elinkeinotoimistoista (648/2012) säädetään, että näitä TE-toimistoja on mantereella kolme. Elinkeinonharjoittajan oleskelulupien osaratkaisut tehdään Uudenmaan ELY:ssä. Ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden vuoksi on paikallaan, että myös vastaisuudessa näitä asioita voitaisiin hoitaa keskitetysti.

Työntekijän oleskelulupahakemusten käsittely keskitettiin mantereella kolmeen työvoimatoimistoon (Uusimaa, Pirkanmaa, Kaakkois-Suomi) vuonna 2006. Syynä oli se, että maassa oli lukuisia työvoima-toimistoalueita, joilla hakemuksia oli vuosittain vain muutamia tai muutamia kymmeniä. Tämä hankaloitti lupakäsittelyn vaatiman asiantuntemuksen ylläpitämistä työvoimatoimistoissa ja tuotti työnantajien suunnasta kielteistä palautetta, koska lupakäytännöt eri puolilla maata vaihtelivat liikaa. Elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemusten käsittely oli keskitetty jo vuonna 2004, pääosin samoin perustein.

Momentissa tarkoitetun keskittämisen piiriin kuuluu myös Turun INTERACT-toimipiste ohjelmakaudella 2014–2020. Sen tehtävät ja henkilöstö siirretään Varsinais-Suomen ELY:stä maakuntaan. Turun toimipisteessä työskentelee tällä hetkellä noin 10 henkilöä. Toimipisteen tehtävänä on tukea EU:n sisä- ja ulkorajayhteistyöohjelmien toteuttamista ja toiminnan kehittämistä. Toimipiste ei rahoita normaalia hanketoimintaa, vaan se tuottaa ja toimittaa erilaisia palveluita EU:n sisä- ja ulkorajayhteistyöohjelmien parissa työskenteleville toimijoille, jotta ohjelmia voitaisiin toteuttaa entistä vaikuttavammin ja tehokkaammin. Kyse on kansainvälisestä toimipisteestä, jonka sijoittamisesta Turkuun on sovittu INTERACT-ohjelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden kesken (EU28). Toimipisteen työn jatkuminen tulee varmistaa koko ohjelmakauden 2014–2020 ajan. Toimipisteen toimikaudeksi on ohjelmakauden 2014–2020 osalta määritetty 1.1.2016–31.12.2023.

Asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupiin liittyvät osapäätökset on perusteltua säilyttää keskitetyssä nyky muodossaan. Hakemusten käsittely edellyttää erityisosaamista, jota on hankala ylläpitää alueilla, joissa hakemuksia on vuosittain vain vähän. Pääosa luvista (2/3) myönnetään Etelä-Suomen alueelle. Pohjois- ja Itä-Suomeen haetaan ja myönnetään vuosittain vain joitakin satoja työntekijän oleskelulupia, elinkeinonharjoittajan oleskelulupia vain muutamia. Keskittäminen myös tukee yhdenmukaista lupamenettelyä.

Momentin 4 kohdassa nimettäisiin keskitetysti hoidettavaksi Pohjoiskalotin koulutussäätiötä koskevat asiat. Tällä huomioitaisiin Pohjoiskalotin koulutussäätiön valtiosopimuksen mukainen erityisasema. Tällä hetkellä Pohjoiskalotin koulutussäätiöstä hankittavaa koulutusta ja siihen varattua määrärahaa hallinnoi Lapin ELY-keskus, mutta muun muassa koulutuksen tarvesuunnitteluun ja opiskelijahankintaan tarvitaan yhteistyötä muiden ELY-keskusalueiden kanssa. Toiminta edellyttäisi siten jatkossa maakuntien yhteistoimintaa.

Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitusten vuonna 1990 perustaman Pohjoiskalotin koulutussäätiön tehtävänä on järjestää ja kehittää koulutusta etupäässä Suomen, Norjan ja Ruotsin pohjoisimpien osien työmarkkinoiden tarpeisiin. Säätiön tulee pyrkiä antamaan opiskelijoille sellainen ammattipätevyys, joka edistää liikkuvuutta Pohjoismaiden työmarkkinoiden välillä, minkä tarkoituksena on muun muassa lisätä pohjoismaista osaamista ja kilpailukykyä.



Suomi, Norja ja Ruotsi ovat valtiosopimuksella sitoutuneet ostamaan koulutussäätiöltä vuosittain tietyn määrän koulutuspaikkoja. Voimassaoleva sopimus koskee vuosia 2016–2019 ja sen mukaan Suomi sitoutuu hankkimaan sopimusjakson aikana vuosittain 80 koulutuspaikkaa. Vuonna 2016 tähän kohdistetaan 1,7 miljoonaa euroa momentilta 32.30.51. Ruotsi on sitoutunut hankkimaan vuosittain 145 ja Norja 60 koulutuspaikkaa. Suomen oppilasvolyyymista on tullut viime vuosina reilu puolet Lapin alueelta ja loput muualta. Koulutussäätiön koulutustarjonta lisää merkittävästi Lapin koulutustarjontaa ja kolmikielisenä kouluttajana se täydentää myös muun Suomen ruotsinkielistä koulutustarjontaa. Lisäksi se antaa opiskelijoille konkreettisen mahdollisuuden hyödyntää Kalottialuetta laajemmin työmarkkina-alueena heikon työllisyystilanteen aikana. Pohjoiskalotin koulutussäätiö on vakiinnuttanut paikkansa yhteispuhjoismaisena työvoimakouluttajana ja konkreettisena yhteistyöfoorumina.

Pykälän toinen momentti varmistaisi sen, että silloin kun maakuntien yhteistoiminta ei toteudu, järjestämisvastuu on työ- ja elinkeinoministeriö, joka voi joko hoitaa järjestämistoiminnot itse taikka nimetä järjestäjäksi valitsemansa valtion viranomaiset tai maakunnat ja määrätä niiden toimialueet. Menettely on tarkoitettu viimesijaiseksi ja maakuntien yhteistoiminta olisi ensisijaista.

Kolmannessa momentissa nimettäisiin tehtävät, joissa työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi jatkossakin valtakunnallinen hallinnointi- ja koordinoititehtävä. Tällaisia olisivat rakennemuutostilanteet ja muutosturvaan liittyvien toimintamallien ylläpito sekä Euroopan globalisaatio-rahaston rahoituksen ohjaaminen alueille. Näissäkin asioissa maakunta olisi varsinainen toimija, jolle TEM osoittaisi tehtävät ja määrärahat.

**37 §.** *Uudenmaan erilliskäyttö.* Pykälässä todettaisiin, että lain soveltamisesta Uudellamaalla säädettäisiin erikseen. Tarkoituksena on, että pääkaupunkiseudulla sovellettavasta erilliskäytöstä kasvupalvelujen järjestämisessä annetaan erillinen lakiesitys.

## 7 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

**38 §.** *Lain voimaantulo.* Pykälässä säädetään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain voimaantulon ajankohdasta. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

**39 §.** *Kumottavat säädökset.* Pykälä sisältäisi säännökset ehdotetulla lailla kumottavista laeista. Ehdotetulla lailla kumottaisiin laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) ja laki alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014).

**40 §.** *Euroopan unionin rakennusrahastotehtäviä koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälässä säädettäisiin Euroopan unionin rakennusrahasto-ohjelmien ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastosta osarahoitettujen ohjelmien hallinnointiin tarvittavista siirtymäsäännöksistä. Siirtymäsäännökset ovat tarpeen, jotta ohjelmien toteuttamiseen ei maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen vuoksi tulisi viivästyksiä kesken ohjelmakauden.

Pykälän 1 momentissa mainittujen ohjelmien hallinnointi säilyisi samanlaisena ohjelmien sulkemiseen saakka. Ohjelmien sulkemisen lopullista päivämäärää ei voida tässä vaiheessa tarkoin sanoa.

Pykälän 2 momentissa on listattu tarkemmin se asiat, joissa siirtymäsäännöksiä ei tarvitse noudattaa ohjelmien sulkemiseen saakka, vaan joissa tehtävän luonteesta johtuen siirtymäsäännöksiä noudatetaan lyhyemmän aikaa. Näiden siirtymäsäännösten ehdotetaan olevan voimassa ohjelmien tukielpöpoisuusajan päättymiseen saakka.

**41 §.** *Vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset.* Pykälä sisältäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, kehittämis- ja hallintokeskusta ja työ- ja elinkeinotoimistoja koskien vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentti sisältäisi maakunnille siirtyviä vireillä olevia asioita koskevan siirtymäsäännöksen. Säännöksen mukaan ELY-keskuksessa, KEHA-keskuksessa ja TE-toimistossa vireillä olevat asiat sekä tehdyt sopimukset ja sitoumukset ja niistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet, jotka tämän lain tai muun lain nojalla kuuluvat maakunnalle, siirtyisivät sille maakunnalle, jonka maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain (xxxx/yyyy) 5 §:ssä tarkoitettuun toimialueeseen ne kuuluvat.

Pykälän 2–5 momenteissa säädettäisiin 1 momentissa säädetyistä poikkeavista rakennerahastolaissa sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa säädettyjen välittävien toimielimien tehtävien, yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa ja valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetuissa laeissa säädettyjen tehtävien siirtymisestä Hämeen, Etelä-Savon, Keski-Suomen sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskusten osalta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Hämeen ELY-keskuksen edellä mainitut tehtävät siirtyisivät Kanta-Hämeen tai Päijät-Hämeen maakuntaan sen mukaan, kumman maakunnan alueella hanke toteutetaan, elleivät maakunnat toisin sovi. 3 momentissa säädettäisiin vastaavasti, että Etelä-Savon ELY-keskuksen edellä mainitut tehtävät siirtyisivät Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntiin sen mukaan, minkä maakunnan alueella hanke toteutetaan, elleivät maakunnat toisin sovi. Edelleen pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että Keski-Suomen ELY-keskuksen edellä mainitut tehtävät siirtyisivät Keski-Suomen, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntiin sen mukaan, minkä maakunnan alueella hanke toteutettaisiin, elleivät maakunnat toisin sovi. 5 momentissa säädettäisiin lisäksi, että Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen edellä mainitut tehtävät siirtyisivät Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakuntiin sen mukaan, minkä maakunnan alueella hanke toteutetaan, elleivät maakunnat toisin sovi.

**42 §.** *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimistojen omaisuuden siirtyminen maakunnille.* Pykälä sisältäisi säännökset valtiolta maakunnalle siirtyviin tehtäviin liittyvistä omaisuusjärjestelyistä. Siirrossa noudatettaisiin samoja periaatteita kuin kunnasta maakuntaa siirtyvän irtaimen sekä sopimusten ja vastuiden siirtämisessä.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnalle siirtyisi 1 päivänä tammikuuta 2019 sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kehittämis- ja hallintokeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimistojen omistama irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Jos tehtävät siirtyisivät ELY-keskukselta, KEHA-keskukselta tai TE-toimistolta yhtä useammalle maakunnalle, omaisuus siirtyisi maakunnille tehtävien siirtymistä vastaavassa suhteessa, elleivät valtio ja maakunnat toisin sovi. Momentissa tarkoitetuissa omaisuuden siirrossa noudatettaisiin siten samanlaisia periaatteita kuin ehdotetulla lailla voimaan pantavissa kunnan omaisuuden siirroissa.

**43 §.** *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, kehittämis- ja hallintokeskusta sekä työ- ja elinkeinotoimistoja sitovien sopimusten ja vastuuden siirtäminen maakunnille.* Pykälässä säädetäisiin valtiolta maakunnalle siirtyvistä sopimuksista ja vastuista. Pykälä vastaisi periaatteiltaan maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaantulosta annetun lain 22 §:ää.

Valtio siirtäisi maakunnalle maakunnallisiin alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen järjestämiseen liittyvät sopimukset 1.1.2019 lukien. Jos sopimus liittyisi myös valtion jäljelle jääviin tehtäviin eikä sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa, valtion ja maakunnan tulisi sopia, miten sopimukseen liittyvät vastuut jakautuisivat valtion ja maakunnan välillä sopimuksen voimaoloajan. Joissakin tilanteissa jouduttaneen myös harkitsemaan sopimuksen irtisanomista, jos se sopimusehtojen mukaisesti on mahdollista ja taloudellisesti sekä muista syistä perusteltua.

Maakunnan vastuulle siirtyisivät erilaiset palvelujen ostoihin liittyvät sopimukset. Siirtyviin sopimuksiin lukeutuisivat siis muun muassa valtion solmimat sopimukset aluekehittämiseen ja kasvupalveluihin liittyvien maakunnallisten palvelujen tuottamisesta.

Pykälän 2 momentissa säädetäisiin, että maakunta voisi 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.

**44 §.** *Henkilöstön asema ja siirtyminen.* Pykälässä säädetäisiin henkilöstön asemasta maakuntaudistukseen liittyvässä muutostilanteessa.

Maakuntaudistuksessa ehdotetaan siirrettäväksi maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä KEHA-keskus) hoitamat tehtävät sekä niihin liittyvät tukipalvelutehtävät maakuntien järjestettäväksi. Esityksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista maakuntiin siirtyisivät julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun, kotoutumisen edistämiseen, koulutuksen ja osaamisen kehittämiseen, kulttuurin sekä aluekehittämiseen sekä rakennerahastotoimintaan liittyvät tehtävät. KEHA-keskuksen tehtävistä pääosa siirtyisi esityksen mukaan maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin. Näiden tehtävien siirtyessä pois valtion viranomaisten järjestämisvastuusta siirrettäisiin maakuntien sekä maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen myös siirtyviä tehtäviä valtion virastoissa hoitanut henkilöstö.

Valtion henkilöstön asemasta toiminnan ja tehtävien uudelleenjärjestelyissä säädetään virkamiesten osalta valtion virkamieslaissa (750/1994) ja työsuhteisten osalta työsopimuslaissa (55/2001). Tehtävien ja toiminnan uudelleenjärjestelyihin sovelletaan myös EY:n liikkeenluovutusdirektiiviä (2001/23/EY).

Työnantajavaihdostilanteita sääntelee virkamies- ja työoikeudessa niin sanottu liikkeenluovutusperiaate. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan valtion virkamieslain 5 e §:n mukaan valtion toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan työnantajan

liikkeen luovutuksella tarkoitetaan puolestaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Liikkeenluovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työ- tai virkasuhteista johtivat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että siirrettäessä eräitä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, KEHA-keskukselle kuuluvia tehtäviä maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten hoidettaviksi katsottaisiin tehtävien sekä näitä tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto suoraan liikkeenluovutukseksi. Näin ollen siirtyvien valtion virkamiesten osalta valtion virkamieslain ja siirtyvien valtion työntekijöiden osalta työsopimuslain liikkeenluovutussäännöksiä sovellettaisiin kaikkiin maakuntaudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö niissä valtion virkamieslaissa ja työsopimuslaissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit.

Liikkeenluovutusperiaatteen mukaan henkilöstö siirtyisi tehtäviensä siirtymisen mukana uuden organisaation palvelukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä KEHA-keskuksessa siirtyviä tehtäviä hoitava henkilö siirtyisi maakuntaudistuksessa sen maakunnan tai maakuntien valtakunnallisen palvelukeskuksen palvelukseen, jolle siirtyisivät ne tehtävät, joita asianomainen henkilö on hoitanut ennen siirtymistä. Määräaikaisessa palvelussuhteessa oleva henkilöstö siirtyisi maakuntaan määräaikaisen palvelussuhteensa keston ajaksi.

Liikkeenluovutuksessa luovutuksensaaja tulee sidotuksi aikaisempaa työnantajaa sitoneeseen virka- ja työehtosopimukseen siihen saakka, kunnes sen voimassaoloaika päättyy, vaikkei luovutuksensaaja olisikaan kyseisen työnantajaliiton jäsen (työehtosopimuslain (436/1946) 5 §, valtion virkamieslain 5 f §). Tämän jälkeen aletaan soveltaa luovutuksensaajaa sitovaa virka- tai työehtosopimusta. Tämä edellä kerrottu periaate koskee myös paikallisia virka- ja työehtosopimuksia. Jos paikallinen virka- tai työehtosopimus on toistaiseksi voimassaoleva, se sitoo luovutuksensaajaa, jollei luovuttaja tai luovutuksensaaja ole irtisanonut sopimusta.

Henkilöstö siirtyisi suoraan lain nojalla maakuntien palvelukseen valtion virkamieslain ja työsopimuslain liikkeenluovutusperiaatteiden mukaisesti niin sanottuina vanhoina työntekijöinä ja säilyttäisi siirtymähetkellä voimassa olevat virka- tai työsuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Tämä ei kuitenkaan koskisi niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteelle, silloin, kun virkamies siirtyisi työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen.

Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virka- tai työsuhteista johtuvista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä niihin liittyvistä etuuksista vastaisi luovutuksen jälkeen uusi työnantaja. Ennen luovutusta eräänntyneestä palkka- tai muusta palvelussuhteesta johtuvasta saatavasta vastaisivat luovuttaja ja luovutuksensaaja yhteisvastuullisesti. Luovuttaja olisi kuitenkin luovutuksensaajalle vastuussa ennen luovutusta eräänntyneestä saatavasta, jollei muuta ole sovittu.

Luovutuksensaajalla ei ole oikeutta pelkästään luovutuksen perusteella irtisanoa virka- tai työsuhdetta. Valtion virkamieslain 29 a §:n ja työsopimuslain 7 luvun 5 §:n nojalla virkamiehellä ja työntekijällä on liikkeenluovutuksen yhteydessä oikeus irtisanoa palvelussuhde päättymään irtisanomisaikaa noudattamatta luovutuspäivästä tai myöhemminkin viimeistään kuukauden kuluttua saatuaan tiedon luovutuksesta.

Siirtyvien tehtävien tarkat henkilötyövuodet olisi selvitettävä maakuntien väliaikaishallinnon ja valtion virastojen välillä hyvissä ajoin ennen 31.12.2018. Henkilöstön siirtymisten valmistelussa olisi tärkeää varmistua siitä, että välttämätön palvelutuotanto turvattaisiin siirtymätilanteessa ja muutoinkin yhteen sovitettaisiin henkilöstöresurssit siten, että sekä maakunnilla että valtion virastoilla olisi myös jatkossa käytössään riittävä ja osaava henkilöstö.

Liikkeenluovutusperiaatetta sovellettaisiin riippumatta siitä, missä järjestyksessä maakuntien organisaatioita perustetaan. Näin ollen henkilö voisi siirtyä liikkeenluovutusperiaatteella valtion virastosta suoraan maakunnan tai maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen. Jos maakuntakonserniin kuuluva tai maakuntien määräysvallassa oleva yhteisö perustettaisiin vasta maakuntien toiminnan jo alettua, siirtyisi henkilöstö ensin maakuntaan ja sieltä maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilöstön siirtymisestä maakuntakonserniin kuuluvaan sekä maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön sekä siirtymäajasta, jonka aikana tehtävien jatkosiirto maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön katsottaisiin niin ikään liikkeenluovutukseksi. Maakuntakonserni määrittää maakuntalain 4 §:n 1 momentissa. Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntakonsernin. Maakunnan tytäryhteisö on yhteisö, jossa maakunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta. Se, mitä maakunnan tytäryhteisöstä säädetään, sovelletaan myös maakunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön. Maakunnat voisivat näin järjestää palvelujen yhtiöittämisen 31.12.2020 mennessä, ja henkilöstö siirtyisi tällöin myös jatkoluovutuksessa liikkeenluovutuksen periaattein. Näin voitaisiin tehdä ensiksi siirto maakunnalle ja sitten siirto maakunnan tytäryhteisöön, ja molemmat siirrot katsottaisiin liikkeenluovutukseksi. Säännös turvaisi henkilöstön asemaa ja antaisi käytännön siirtymäajan yhtiöittämiseen. Yhtiöittäminen voitaisiin tällöin tehdä hallitusti ja vaaleilla valitun maakuntavaltuuston johdolla. Yhtiöittämisen siirtymäajasta säädettäisiin lain 44 §:ssä. Henkilö siirtyisi maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan yhteisön palvelukseen, jos siirtyvät tehtävät muodostaisivat vähintään puolet hänen tosiasiallisista työtehtävistään.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos siirtyminen tapahtuisi maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakuntien määräysvallassa olevaan yhteisöön, siirtyisi virkamies työ-sopimussuhteeseen. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 25 §:n 2 momentin mukaan, jos liikkeen luovutus tapahtuu yksityisoikeudelliselle yhteisölle, siirtyvät viranhaltijat työso-pimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Vastaavaa säännöstä ei ole valtion virkamies-laissa.

Maakuntien tulee pitää valmistelun lähtökohtana hallituksen 5.4.2016 tekemä linjausta siitä, että tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan siirtymiset paikkakunnalta toiselle. Linja-uksen toteuttamiseksi maakunnat voivat hyödyntää esimerkiksi maakuntalain 8 luvussa sää-dettyjä vapaaehtoisia yhteistoiminnan muotoja. Maakunnat voivat muun muassa perustaa yh-teisiä virkoja tai sopia tehtävän antamisesta toisen maakunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Maakunnat voivat myös sopia palvelujen tuottamisesta yhteistoiminnassa tai vastuumaakun-tamallilla siten, että jokin maakunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta.

**45 §. Lisäeläketurva.** Maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä perustetun yhteisön on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain (82/2016) 8 §:n 2 momentin tasoisen lisäeläkeosuuden säilymis-

tä henkilöillä, jotka siirtyvät niiden palvelukseen maakuntaudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta valtion palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu yhteisössä yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Maakuntaudistuksessa tehtäviä siirrettäessä valtiolta maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä perustetun yhteisön palvelukseen, siirtyvät henkilöt säilyttävät oikeuden julkisten alojen eläkelain voimaantulon (82/2016) 8 §:n 2 momentin mukaiseen lisäeläkeosuuteen, jos: 1) palvelussuhde täyttää julkisten alojen eläkelain voimaantulon 9 §:n mukaiset yhdenjaksoisuusedellytykset, kun järjestämisvastuu siirtyy 42 §:n mukaisesti ja 2) palvelussuhde jatkuu 1 kohdassa mainitussa pykälässä edellytetyllä tavalla yhdenjaksoisena Kevan jäsenyhteisön palveluksessa siitä, kun järjestämisvastuu siirtyy 42 §:n mukaisesti.

**46 §.** *Selvitys maakunnille siirtyvästä irtaimistosta ja sopimuksista.* Pykälässä säädettäisiin siitä, että ELY-keskusten, KEHA-keskuksen ja TE-toimistojen olisi tehtävä viimeistään xx päivänä xxkuuta 2018 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys edellä 40b ja 41 §:ssä tarkoitetuista maakunnalle siirtyvästä omaisuudesta ja sopimuksista.

Selvityksessä tulisi yksilöidä, mitkä ELY-keskuksen, KEHA-keskuksen tai TE-toimiston hallinnassa olevat toimitilat olisivat siirtymässä maakunnan hallintaan. Selvityksestä tulisi toimitilan yksilöinnin lisäksi käydä yksityiskohtaisesti ilmi hallinnoiko valtion viranomaisen tilaa omistuksen vai vuokrasopimuksen nojalla. Jos tila on valtion viranomaisen omistuksessa, sen tulisi tehdä selkoa tilan ylläpitokustannuksista ja tilaan liittyvistä kohtuullisista pääomakustannuksista. Jos valtion viranomaisen hallinnoi tilaa vuokrasopimuksen tai muun käyttöoikeussopimuksen nojalla, sopimus tulisi mahdollisimman tarkoin yksilöidä. Myös muut maakunnan vastuulle siirtyvät sopimukset tulisi yksilöidä ja luetteloita mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Mikäli sopimus olisi sellainen, ettei sitä olisi mahdollista siirtää tai jakaa eikä sitä olisi myös taloudellisesti tai muista syistä perusteltua irtisanoa, valtion viranomaisen tulisi selvityksessä esittää, miten sopimukseen liittyvä vastuu jakautuisi ja käytännössä hoidettaisiin valtion viranomaisen ja maakunnan välillä. Tarvittaessa valtion viranomaisen ja maakunnan tulisi neuvotella asiasta.

Yksityiskohtaista luetteloita valtiolta siirtyvästä irtaimistosta ei olisi välttämättä tarpeen tehdä, vaan lähtökohtaisesti maakunnalle siirtyisi toimitiloissa oleva, toimintaan liittyvä irtain omaisuus. Tältä osin selvityksen pohjana olisi perusteltua käyttää mahdollisuuksien mukaan käyttö-omaisuuskirjanpitoa. Selvityksessä tulisi kuitenkin erikseen luetteloita sellainen irtain omaisuus, jonka omistusoikeus tulee rekisteröidä, kuten esimerkiksi autot.

**47 §.** *Järjestämisvastuun siirtyminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevien maakunnallisten tehtävien järjestämisvastuiden siirtymisestä valtiolta maakunnalle. Siirto tapahtuisi 1 päivänä tammikuuta 2019. Kyseisestä ajankohdasta lukien valtiolla ei enää olisi järjestämisvastuuta näistä siirtävistä palveluista.

Jotta Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman välittävien toimielinten tehtävien järjestäminen ja rakennerahasto-ohjelman mahdollisimman keskeytymätön toimeenpano maakunnissa voidaan sovittaa yhteen maakuntalain voimaantulon ja sen mukaan määräytyvän maakuntien toiminnan aloittamisen kanssa pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että maakuntien liitot ja

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voisivat voivat tämän lain voimaan tultua tehdä sopimuksen siitä, miten maakunnissa hoidettaisiin vuoden 2019 alusta lukien rakennerahasto-ohjelman välittävien toimielimien tehtäviä rakennerahastokauden 2014–2020 sulkemiseen saakka. Sopimukset tulisi tehdä niin, että ne antaisivat pohjan vuoden 2018 aikana tehtäviin välttämättömiin tietojärjestelmä- ja henkilöstömuutoksiin. Sopimusosapuolina olisivat maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Työ- ja elinkeinoministeriö rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena yhteensovittaisi neuvotteluja. Ministeriön mukanaololla neuvotteluissa pyrittäisiin varmistamaan, että valittu välittävien toimielinten hallinnointimalli täyttäisi niille lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Sopimus olisi voimassa ohjelman sulkemiseen saakka. Maakuntahallinnon käynnistyttyä maakunnat sopisivat tehtävien järjestämisestä noudattaen maakuntalain 8. luvun säännöksiä yhteistoiminnasta. Ennen vuotta 2020 alkavaa uutta ohjelmakautta päätetään kyseistä kautta koskevista toimielinten järjestämisestä noudattaen silloin voimassa olevaa lainsäädäntöä.

**48 §. Järjestämävastuun siirtymistä edeltävät täytäntöönpanotoimet.** Kasvupalvelujen luominen on monivaiheinen prosessi, jonka on arvioitu vievän jopa kymmenen vuotta. Tarvittavan lainsäädännön valmistelun ohella on syksyllä 2016 käynnistetty palveluja ja palvelukuvauksia koskeva valmistelu, jonka pohjalta varsinainen tehtävien uudelleen järjestely ja nykyisten virkatyönä tuotettavien palvelujen siirtäminen yksityisten toimijoiden tuotettavaksi voidaan käynnistää. Säännöksessä annettaisiin työ- ja elinkeinoministeriölle valtuus käynnistää kasvupalvelu-uudistus tarkoituksenmukaiseksi katsottavilla pilottihankkeilla, joilla erikseen valikoidun ELY-keskusten ja/tai TE-toimistojen toiminnasta tuoteistettaisiin palveluja tai palvelukokonaisuuksia ja näitä pyrittäisiin irrottamaan valtionhallinnosta.

Uudistushankkeet tulisi toteuttaa maakuntauudistuksessa noudatettavia henkilöstön aseman ja oikeudet huomioon ottavia toimintatapoja vastaavin periaattein. Henkilöstölle tarjottaisiin esimerkiksi yrittäjyys-, hankinta-, ja laadunvarmistuskoulutusta. Järjestämistehtävien eriyttäminen jo ennen vuotta 2019 mahdollistaa henkilöstön osaamisen kehittämisen erityisesti järjestämistehtäviin. ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstö olisi mukana suunnittelemassa ja rakentamassa niitä toimintoja, joilla järjestämistehtävät organisoidaan maakuntaan. Mikäli valtio itse yhtiöittäisi toimintoja, noudatettaisiin liikkeen luovutusta koskevia periaatteita eli henkilöstö siirtyisi yhtiöihin vanhoina työntekijöinä ja entisin palkka- ja työsuhte-educin. Mikäli valtio muodostaisi toimintoista erillisiä kokonaisuuksia ja luovuttaisi niitä yksityisille toimijoille, noudatettaisiin samoin liikkeen luovutusta koskevia periaatteita. Kolmantena toteutusvaihtoehtona olisi siirtyminen palvelussuhteesta yrittäjäksi siten, että valtio tekisi siirtyvän henkilön tai siirtyvien henkilöiden kanssa palvelujen ostamista koskevan sopimuksen, joka mahdollistaisi toiminnan käynnistämisen ja turvaisi yrittäjäksi siirtyvien aseman määräajaksi. Tällaisen sopimuksen enimmäiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää kolmea vuotta eikä sopimus saisi tuottaa yksinoikeuksia palvelun tarjoamiseen. Tällä sekä varmistetaan toimintansa aloittavien maakuntien mahdollisuus järjestää kasvupalveluja oman harkintansa mukaisesti, että estetään kilpailua rajoittavien sopimuskäytäntöjen syntyminen.

**49 §. Markkinapuuhteen toteaminen ja yhtiöittäminen.** Kasvupalvelujen kehittäminen markkinaehtoisesti ja kilpailullisesti tuotettavaksi kohtaa maakunnissa erilaisia haasteita sekä maakunnan olosuhteiden että kasvupalveluja koskevan maakuntien harkintavallan vuoksi. Siirtymäsäännöksellä varmistettaisiin, että maakuntien on kohtuullisella aikataululla edettävä palvelujen ja palvelutarpeiden arvioinnissa sekä palvelujen tuotannon uudelleen järjestämisessä.

Maakuntien tulisi ensimmäisen toimintavuotensa aikana tehdä palvelujen tarjontaa koskevat ja mahdollisen markkinapuutteen toteamiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Tämä edellyttäisi vähintään alustavaa harkintaa sen suhteen, minkälaisia palveluja maakunta aikoo järjestää ja miten eri palveluja resursoidaan. Palvelujen tarjontaa koskevat selvitykset voidaan tehdä esimerkiksi kilpailutuksilla tai tietyn palvelun tarjonnasta kiinnostuneiden kartoittamisella ilmoitusmenettelyn avulla. Näiden toimien pohjalta maakunnalla tulisi vuoden 2020 loppuun mennessä olla käsitys kilpailullisten palvelujen saatavuudesta ja niistä markkinapuutteista, jotka edellyttävät maakunnan oman tuotannon ylläpitämistä. Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista edellyttää tällaisen maakunnan oman tuotannon yhtiöittämistä ja se tulisi tehdä vuoden kuluessa palvelujen tarjontaa koskevien selvitysten määräajan päättymisestä.

Pykälän 3 momentissa asetettaisiin maakunnille velvoite siirtyä kilpailullisiin kasvupalveluihin viivytyksittä markkinapuuteselvitysten jälkeen, mikäli niille osoittautuu olevan edellytykset. Kasvupalvelujen markkinat ja ainakin osaksi myös palveluntuottajat tulisivat kuitenkin olemaan erilaisia eri maakunnissa. Lisäksi maakuntien olisi todennäköisesti välttämätöntä toteuttaa kilpailullisuuden edellyttämiä yhtiöittämiä useammassa vaiheessa ja sitä kautta myös testata uusien palveluntuotannon tapojen toimivuutta. Siksi yhtiöittämisille ei ole katsottu mahdolliseksi asettaa täsmällistä aikataulua. Koko kasvupalvelutuotannon järjestämistä kilpailulliseksi koskeva maakunnan määräaika päättyisi kuitenkin vuoden 2023 lopussa. Siten maakunnilla olisi kaikkiaan viiden vuoden siirtymäaika toteuttaa tarvittavat yhtiöittämiset, liikkeenluovutukset ja muut järjestelyt sekä luopua muusta kuin markkinapuutteen toteamiseen perustuvasta omasta tuotannostaan. Viiden vuoden siirtymäaika on niin pitkä, että maakunnan tulisi sen puitteissa myös uusia palvelujen tarjontaa koskevat selvityksensä, mikäli maakunta aikoo tämän jälkeen tuottaa palveluja omien yhtiöidensä avulla.

## **2 Tarkemmat säännökset ja määräykset**

*Täydentyy*

### **3 Voimaantulo**

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

### **4 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys**

Ehdotetulla lailla on seuraavia liityntöjä perustuslakiin.

#### ***PeL 2 § Kansanvaltaisuus***

Perustuslain 2 §:n perusteella valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluu kansanvaltaisuusperiaate. Sen mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta (PeVL 67/2014 vp.). Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on läheinen yhteys myös perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Maakuntien tehtävissä kansanvaltaisuus toteutuisi välittömien vaalien, maakuntavaalien, kautta.



### ***Pe L 6 § Yhdenvertaisuus***

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 42—44; ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

### ***PeL 14 § Osallistumisoikeudet***

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Maakunnan osalta asiasta säädetään kattavasti maakuntalain demokratiaa ja vaikuttamista koskevissa 4–5 luvuissa.

Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet varmistetaan hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Lisäksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan käsillä olevan esityksen 23 §:n mukaan maakunnan on palveluja koskevassa sopimuksessaan ja palvelun tuottajan hyväksymistä koskevissa ehdoissa määriteltävä, millä tavoin palvelun tuottajan on noudatettava muiden sopimusehtojen muassa maakuntastrategiaa ja maakunnan tekemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja. Käytännössä maakunnan on varmistettava maakuntastrategian ja maakunnan rakentamien palvelukokonaisuuksien ohjaava vaikutus palvelutuotantoon kilpailuttaessaan ja hyväksyessään palveluntuottajia.

Maakunnan jäsenen vaikutusmahdollisuudet toteutuvat, kun asukas äänestää maakuntavaaleissa maakuntalain 5 luvussa säädetyllä tavalla ja kun maakuntavaltuusto päättää maakuntastrategiasta maakuntalain 4 luvun 16 §:ssä säädetyllä tavalla. Jos maakunnalla markkinapuutetilanteessa on omaa tuotantoa maakuntakonserniinsa kuuluvassa yhtiössä, asukkaan osallistumisoikeus toteutuu maakuntalain maakunnan tytäryhteisöjen toimintaa ja konserniohjetta koskevan 43 §:n mukaisesti. Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto hyväksyy maakunnan omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohjeen, jolla varmistetaan palveluiden yhdenvertainen saataavuus, laatu, kustannustehokkuus sekä avoimuus ja maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen.

### ***PeL 17 § Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin***

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viran-omaisessa asiassa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Lisäksi perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Hallituksen esitykseen maakuntaudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestämisedistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi sisältyy ehdotus kielilain muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan kielilakia soveltaminen ulotettaisiin maakuntien viranomaisiin ja liikelaitoksiin. Lakiehdotuksessa säädettäisiin kielellisen aseman (yksikielisyys/kaksikielisyys) määräytymisestä ja yksityishenkilön kielellisistä oikeuksista viranomaisissa. Ehdotuksen mukaan valtion viranomaisessa, kaksikielisessä maakunnan viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Kielilain mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, joissa asiakkaiden kielelliset oikeudet ovat kielilain sääntelyä laajemmat.

Valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat nyt kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa tai jotka tullaan hoitamaan yksikielisissä maakuntien viranomaisissa.

Edellä todettujen seikkojen johdosta yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuvat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, jos ne jäävät kielilaisa säädettävän varaan.

Esitykseen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sisältyy 3 §:n säännös, jolla pyritään turvaamaan valtiolta maakunnalle siirtyvissä tehtävissä kielellisten oikeuksien säilyminen vähintään nykyisen tasoisina. Esitetyn lain 3 §:ssä viitataan kielilain lisäksi kasvupalveluprosesseja säänteleviin valmisteilla oleviin lakeihin, joissa säädettäisiin tarkemmin kielellisistä oikeuksista. Maahanmuuttajien osalta kielellisistä oikeuksista säädettäisiin laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

### ***PeL 18 § Oikeus työhön ja elinkeinovapaus***

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Pykälän 2 momentin Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Järjestämisvelvollinen maakunta voisi ehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaan asettaa kasvupalveluiden tuottajille hyväksymismenettelyjä, joilla on liittyä perustuslain 18 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Hyväksymisen tarkoituksena ei ole estää palveluntuottajan elinkeinotoimintaa sinänsä vaan mahdollistaa se, että maakunta valikoi niistä maakunnan tarpeisiin sopivat. Kasvupalvelulain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettu

palveluntuottajan hyväksymismenettelyssä ei olisi perustuslakivaliokunnan käytännön (PeVL 10/2009) valossa elinkeinovapauden toteutumisen este.

Pykälän 1 momentin jälkimmäinen virke sisältää sääntelyvarauksen, jonka mukaan oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla (HE 1/1998). Ehdotetussa laissa ei säädettäisi oikeudesta työllistävään koulutukseen. Tästä säädettäisiin valmisteilla olevassa rekrytointi- ja osaamispalvelulaissa.

Perustuslain 18 §:n 2 momentti vastaa vuoden 1985 perusoikeusuudistuksessa säädettyä hallitusmuodon 15 §:ää, joka vastaa aikaisempaa hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttia. Perustuslakivaliokunta (PeVL 32/1992) on katsonut säännöksen merkityksen voivan ilmetä enemmänkin poliittisluontoisena kuin juridisen täsmällisenä velvoitteena.

### ***PeL 21 § Oikeusturva***

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Esitys sisältää ehdotuksen alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevaksi järjestämislakiksi. Siinä ei ehdoteta säännöksiä koskien kasvupalveluiden asiakkaiden palveluprosesseja. Niitä koskevien lakien valmistelu on kesken. Maakuntien kasvupalveluprosesseja koskevissa laeissa säädettäisiin riittävän tarkasti asiakkaan oikeudesta tulla kuulluksi ja muista hyvän hallinnon takeista. Hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi sisältyy myös ehdotus viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) muuttamisesta. Julkisuuslain muutosesityksessä on huomioitu lain soveltamisalan laajentaminen maakuntien hallintoon sekä yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityisiä henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa.

Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista on luonteeltaan järjestämislaki. Kasvupalveluiden asiakkaiden oikeusturvasta säädetään valmisteilla olevissa kasvupalveluiden palveluprosesseja koskevissa laeissa.

### ***PeL 121 § Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto***

Perustuslain mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeiset elementit ovat kunnan asukkaiden itsehallinto, lailla säädetyt kuntien hallinnon yleiset perusteet ja kunnille annetut tehtävät sekä verotusoikeus. Perustuslain 121 §:n 4 kohdassa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Perustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettäväksi lailla. Maakuntien itsehallinnon elementtejä voidaan tarkastella kunnallisen itsehallinnon avulla.

Perustuslain perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, joka on ollut sama jo ennen nykyisen perustuslain säätämistä (hallitusmuodon voimassa ollessa). Perustuslakivalio-

kunta on vakiintuneesti katsonut, että kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Kuitenkin perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätoiminnan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. Valiokunta on kuntien vapaaehtoisesta seutuyhteistyöstä todennut, että on hankalaa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Valiokunta on katsonut tämän näkökohdan koskevan ja viime kädessä rajoittavan myös kuntien kuntalain mukaista mahdollisuutta siirtää tehtäviään kuntayhtymille.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskeva lakiehdotuksen 36 §:ssä säädettäisiin tehtävistä, joiden keskittämisestä maakuntien on yhdessä sovittava. Pykälässä mainitaan myös perusteet, joiden vuoksi keskittäminen on välttämätöntä. Pykälän mukaan palveluiden keskittäminen on välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävän henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi. Lakisääteisesti keskitettäviä tehtäviä olisi kasvupalveluiden laajassa kokonaisuudessa vain neljä tarkkaan rajattua tehtäväryhmää. Pykälässä mainittujen perusteluiden lisäksi keskittäminen voi olla tarpeen yhdenvertaisuuden vuoksi. Esimerkiksi työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupakysymyksissä yhdenmukaisten linjausten syntyminen samanlaisissa tilanteissa voisi olla haasteellista, jos tehtäviä hoidettaisiin 18 maakunnassa. Yhteistoimintansa muodosta maakunnat voisivat sopia vapaasti.

Ehdotetun lain 36 §:n 2 momentti sisältäisi tehtävien keskittämistä varmistavan mekanismin, joka rajoittaisi maakunnallista itsehallintoa, jos maakunnat eivät onnistuisi sopimaan yhteistoiminnasta. Työ- ja elinkeinoministeriö puuttuisi maakuntien itsehallintoon tehtävien hoidon turvaamiseksi minimilähtökohdista vain siihen asti, kunnes maakunnat pääsisivät sopimukseen yhteistoiminnasta. Työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi vastaava oikeus päättää 36 §:ssä pykälässä tarkoitettujen palveluiden järjestämistehtävän keskittämisestä yhdelle tai useammalla maakunnalla siinä tapauksessa, että maakuntien tekemä sopimus järjestämisyyhteistyöstä purkautuisi.

### *PeL 124 § Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle*

Esityksen keskeisin peruslakikytkentä koskee perustuslain 124 §:ää. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain perusteluiden (HE 1/1998) mukaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Perustuslain perusteluiden (HE 1/1998) mukaan muu kuin viranomainen voi olla esimerkiksi valtion liikelaitos ja yksityisoikeudellinen yhteisö.

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään perustuslain perustelujen ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin ja kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien käyttöä sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että voimakeinojen käyttämiseen liittyvää harkintaa ja kotirauhan piiriin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia on eräissä tilanteissa voitu lakiin perustuen antaa muulle kuin viranomaiselle. Hallinnollisten seuraamusten määräämistä on myös oikeuskirjallisuudessa pidetty riidattomasti merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

Perustuslakivaliokunta on linjannut (PeVL 45/2006), että viranomaistehtäviä ovat muun päätökset uhkasakon asettamisesta ja [valtionavustusten] takaisinperintäpäätökset.

Esitetyn lain 22 §:n 1 momentin mukaan maakunta saa tuottaa sen järjestämisvastuulle kuuluvia kasvupalveluja vain silloin, kun palveluja ei ole muutoin saatavissa (markkinapuute). Esityksen lähtökohta on, että kasvupalvelut pääosin sellaisia palveluja, joiden antaminen lain nojalla viranomaiskoneiston ulkopuolelle on tarpeen kasvupalvelujen tarkoituksenmukaisesti hoitamiseksi, eikä yksityiselle antaminen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Esityksen 18 §:ssä (maakunnan viranomaistehtävät) säädettäisiin maakunnan kasvupalvelukokonaisuuteen kuuluvista tehtävistä, joihin liittyy merkittävää julkista valtaa tai julkista valtaa, jota ei ole tarkoituksenmukaista maakunnassa antaa muulle kuin viranomaiselle. Keskeisen ryhmän näistä viranomaistehtävistä muodostavat etuudet ja oikeudet, jotka myönnetään luonnolliselle henkilölle. Esitys on luonteeltaan järjestämislakityyppinen, ja 18 §:n säännös on informatiivinen. Valmisteilla olevissa kasvupalvelujen prosesseja säätelevissä laeissa säädettäisiin tarkemmin maakuntien viranomaistehtävistä.

ELY-keskuksilta, TE-toimistoilta sekä kehittämis- ja hallintokeskukselta siirtyvissä ja maakuntien kasvupalveluihin kuuluvissa tehtävissä on runsaasti julkisia hallintotehtäviä, joiden osalta viranomaisella ei ole monopoliasemaa ja joista osaa viranomainen tälläkin hetkellä järjestää hankkimalla niitä kilpailuilta markkinoilta. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi työvoimakoulutuspalvelut ja yritysten konsultointipalvelut. Lisäksi ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa tuotetaan omana työnä eräitä palveluja, joille on jo tällä hetkellä olemassa kilpail-

lut markkinat. Nämä palvelut ovat esimerkiksi rekrytointipalveluja (työnvälitys) ja ammatinvalintapsykologin palvelut. Näissä palveluissa viranomaisen velvollisuus järjestää palveluja perustuu lakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin. Laki ja sopimukset eivät velvoita viranomaista itse tuottamaan mainittuja palveluja vaan varmistamaan, että palvelut ovat olemassa ja asiakkaiden saatavilla. Entistä useamman kasvupalveluihin sisältyvän julkisen palvelutehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla on mahdollista muiden perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä.

Tehtävien antaminen kilpailuilla markkinoilla toimivalle yritykselle tai yhteisölle on tarkoituksenmukaista entistä vaikuttavampien ja innovatiivisempien palvelujen kehittämiseksi kustannustehokkaalla tavalla. Maakunnan järjestämismääräyksen piiriin kuuluisi esitetyn lain 17 §:n mukaisesti vastata aina siitä, että maakunnassa olisi tarjolla pykälässä mainitut muualla lain-säännössä tai kansainvälisissä sopimuksissa tarkemmin säädellyt palvelut

Perustuslain 124 §:ssä edellytetään hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle tarkoituksenmukaisuutta. Sitä arvioidaan perustuslain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 1) hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten seikkojen, 2) yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden sekä 3) hallintotehtävän luonteen valossa. Perustuslain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

Julkisen vallan käyttöä maakuntien kasvupalveluissa voidaan arvioida erikseen yritys- ja yhteisöasiakkaiden sekä henkilöasiakkaiden kannalta. Yritysten kasvupalvelut ovat luonteeltaan euromääräisiä julkisia tukia sekä erilaisia neuvonta- ja konsultointipalveluita, joilla edistetään taloudellista kasvua ja tuottavan liiketoiminnan kasvua ja kehittämistä. Yritysten kasvupalveluissa käytettävä julkinen valta on luonteeltaan jonkinlaista ”yhteiskunnan salkunhoitajan” valtaa, johon tarvittavaa asiantuntemusta yhteiskunnan panoksen tuotosta verotulojen kasvulle ja työllisyydelle voi olla viranomaiskoneiston ulkopuolella jopa enemmän kuin se sisällä. Yritystuet ovat harkinnanvaraisia tukia, joiden saajalla ei ole tuen myöntämisen edellytysten täytyessä oikeutta saada tukea.

Yritystukea myönnetään käytettävissä olevien varojen puitteissa niille yrityksille ja yhteisöille, joiden vailla riittävää rahoitusta olevat hankkeet sopivat maakunnan strategiaan ja jotka parhaiten tuottavat yhteiskunnalle verotuloja, työllisyyttä ja taloudellista kasvua. Mitä suuremmasta euromääräisestä tuesta on kysymys, sitä merkittävämpää julkista valtaa päätöksen tekijä käyttää. Nykyisin valtionavustuksia koskevassa sääntelyssä avustuksen määrä heijastuu julkisen vallan käyttöön siten, että tuki-instrumenttien mukaan ELY-keskus voi myöntää pienimpiä euromääräisiä tukia, ministeriö tätä suurempia ja valtioneuvosto kaikkein suurimpia tukia.

Esityksen 18 §:ssä ehdotetaan, että yritykselle myönnettävät muuta yritystukea kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelulaissa tarkoitettua palkkatukea voisi 10 000 euroon asti myöntää muu toimija kuin viranomainen. Ottaen huomioon yritystukipäätösten luonteen ja muulle kuin viranomaiselle annettavia tukipäätöksiä koskevan yksittäisen päätöksen euromääräisen katon, pienet tuet ovat perustuslain 124 §:n valossa mahdollista ja tarkoituksenmukaista antaa lain nojalla maakunnassa muun kuin viranomaisen myönnettäväksi. Yritystukiprosessista säädettäisiin tarkemmin valmisteilla olevassa laissa. Myöhemmin säädettävässä laissa varmistettaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla kuulemisen toteutuminen, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon takeet myös myönnettäessä tukea muun kuin viranomaisen toimesta.

On tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta, että euromääräiseltä arvoltaan pieniä ja lain-säädännössä riittävän tarkasti säänneltyjä etuuksia voisivat myöntää yksityiset. Pienten tukien ja avustusten hallinnolliset kustannukset muodostuvat käytännössä kohtuuttomiksi suhteessa niiden myöntämiseksi tarvittavan viranomaistoiminnan kokonaiskustannuksiin. Euromäärää, jonka suuruisia avustuksien myöntäminen voitaisiin maakunnissa antaa muulle kuin viranomaiselle, esitetään myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä. Euromääräinen raja edustaisi käsitystä siitä, millaisen avustusmäärän myöntäminen ei olisi luonteeltaan merkittävää julkista valtaa.

Perustuslain perusteluiden mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 10/1998 katsonut, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle, tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Jos hallintotehtävään voi sisältyä julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistettava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että hallintotehtävän antamisesta säädetään riittävän yksityiskohtaisin säännöksin.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat perustelujen mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perusteleminen ja oikeuteen hakea muutosta (ks. PeVL 19/1996 vp). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia olisi yleisesti tulkittava yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Säännöksen tulkinnassa on mahdollista saada tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi sisältyvät ehdotukset hallintolain, viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain ja kielilain muuttamisesta. Hallituksen esityksen sisältämillä ehdotuksilla ulotettaisiin yleishallinto-oikeudelliset säädökset koskemaan maakuntia. Lisäksi rikosoikeudellinen virkavastuu on tarkoitus ulottaa koskemaan kasvupalveluita tuottavissa yhteisöissä ja säätiöissä. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa esityksessä 23 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että maakunnallisten kasvupalvelujen tuottajan palveluksessa olevaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan kasvupalveluihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädettäisiin tarkemmin valmisteilla olevissa kasvupalveluprosesseja koskevissa laeissa.

Maakuntalaissa, joka sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, säädetään 7 §:ssä järjestämisvastuusta. Maakuntalain 7 §:n 3 momentin mukaan tehtävien hoidosta vastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta; tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä; tuottamisesta; tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Maakuntalaissa säädetyn lisäksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 17 §:n mukaan maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu palvelujen tarveharkinta ja maakunnan resurssien käyttämistä koskeva päätöksenteko, palvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palvelun

tuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta ja palvelun tuottajana olevan maakunnan yhtiön ohjaaminen silloin, kun palvelujen saatavuutta ei muutoin ole voitu varmistaa. Kasvu- palvelujen tuottajat valitsee maakunta siten kuin tässä laissa säädetään. Viime kädessä hyvästä hallinnosta markkinoilla tuotetuissa palveluissa vastaa maakunta. Vastuuta maakunnan lakisääteisistä tehtävistä ja niiden hoitamisten laadusta ei voi ulkoistaa.

Maakuntalaissa säädettäisiin palvelujen tuottamista koskevasta maakunnan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta. Maakuntalain 9 §:n mukaan maakunnan tulee varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavilla liikelaitoksilla sekä palveluja tuottavilla yrityksillä, yhteisöillä ja säätiöillä on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Maakunnan tulee ottaa hallintosääntöönsä ja palveluntuottajien kanssa tekemiinsä sopimukseen maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset.

Maakuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan maakunnan tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Maakunnalla on oikeus saada palveluntuottajalta salassapitosäännösten estämättä palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten välttämättömät tiedot.

Maakuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko maakunta toiminut voimassa olevien lakin mukaan.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että ehdotettu laki on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Samalla pidetään kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



## **Laki**

### **alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

#### **Yleiset säännökset**

#### 1 §

##### *Lain soveltamisala ja tavoitteet*

Lakia sovelletaan alueiden kehittämiseen sekä maakuntalain (xxx/yyyy) 6 §:n nojalla maakunnille siirtyvien työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien järjestämiseen. Lakia ei sovelleta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto), Euroopan maatalouden tukirahastosta tai Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta rahoitettaviin tukiin liittyviin tehtäviin.

Lain tavoitteena on:

- 1) alueiden kehittämisen, kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden, työvoiman saatavuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden sekä työllisyyden, työllistymisen, kotoutumisen ja yritystoiminnan edellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palvelujen avulla;
- 2) valtion ja maakuntien järjestämisvastuun määrittely;
- 3) maakuntien järjestämien palvelukokonaisuuksien määrittely;
- 4) kansallisesti rahoitettujen palvelujen, aluekehittämisen sekä tässä laissa tarkoitettujen Euroopan unionin rakennerahastoista osarahoitettavien ohjelmien ja hankkeiden hallinnointi- ja rahoitustoiminnan yhdistäminen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi; ja
- 5) luoda valtion ja maakuntien sekä eri toimijoiden yhteistyöhön, työnjakoon ja yhteisiin tavoitteisiin perustuva alueiden kehittämisen järjestelmä.

Alueiden kehittämisen tavoitteista säädetään tarkemmin 2 luvun 6 §:ssä.

#### 2 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *aluekehittämisellä* laaja-alaista ja monitasoista yhteistyöhön perustuvaa toimintaa maan eri alueiden kehittämiseksi, joka sisältää aluekehittämisen toimenpiteet sekä aluekehitysvaikutusten arvioinnin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa;

- 2) *kasvupalvelulla* valtion ja maakunnan toimenpiteitä 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi;
- 3) *palvelun järjestäjällä* tämän lain 3 luvussa tarkoitettua kasvupalvelun järjestäjää;
- 4) *palvelukokonaisuudella* samaan maakunnan tehtävään tai samaan asiakastarpeeseen perustuvaa palvelujen ryhmää;
- 5) *asiakkaalla* 3 luvun 14 §:ssä määriteltyä asiakasta;
- 6) *kotoutumissuunnitelmalla* kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 11 §:ssä tarkoitettua suunnitelmaa;
- 7) *palvelun maakunnallisella tuottajalla* yhtiötä, yhteisöä, säätiötä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka tuottaa maakunnalle kasvupalveluja;
- 8) *valinnanvapaudella* asiakkaan oikeutta valita käyttämänsä palvelun tuottaja silloin, kun samalle palvelulle on useampia tuottajia;
- 9) *alueella* maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen voimaannpanosta annetun lain (xxx /yyyy) 5 §:n mukaisia maakunnan alueita tai valtion aluehallintoviranomaisen toimialueita sekä valtakunnallisessa toiminnassa Manner-Suomen aluetta;
- 10) *Euroopan unionin rahastoilla* unionin rakennerahastoja, Euroopan aluekehitysrahastoa ja Euroopan sosiaalirahastoa, joista osoitetaan varoja jäsenvaltioiden käyttöön;
- 11) *yleisasetuksella* yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1303/2013; ja
- 12) *palveluketjulla* asiakkaan tarpeen vaatimaa ajasta, paikasta ja hallinnon tasosta riippumatonta palvelukokonaisuutta, joka vastaa kokonaisvaltaisesti asiakkaan palvelutarpeeseen;
- 13) *työnhakijalla* henkilöä, jonka työnhaku on voimassa siten kuin siitä erikseen säädetään; ja
- 14) *työttömällä* henkilöä, joka ei ole työsuhteessa eikä työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvussa tarkoitettulla tavalla työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään yli kahta viikkoa ja joka ei ole mainitun lain 2 luvussa tarkoitettu päätoiminen opiskelija; työttömänä pidetään myös työsuhteessa olevaa, joka on kokonaan lomautettu tai jonka säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle 4 tuntia.

### 3 §

#### *Palvelujen kieli*

Oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä oikeudesta tulkkaukseen käytettäessä näitä kieliä viranomaisissa säädetään kielilaisissa (423/2003) sekä maahanmuuttajien osalta laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Saamen kielilaisissa (1086/2003) säädetään oikeudesta käyttää saamen kieltä.

#### 4 §

##### *Kasvupalvelujen rahoitus*

Maakunnan järjestämien kasvupalvelujen rahoitus määräytyy maakuntien rahoituslain (xxx/yyyy) perusteella. Kasvupalvelusuoritteista voidaan periä asiakasmaksuja siten kuin 5 §:ssä säädetään.

#### 5 §

##### *Palvelujen maksullisuus*

Henkilöasiakkaalle ja yritykselle yritystoimintaa aloitettaessa tarjottavat maakunnalliset kasvupalvelut ovat maksuttomia. Muun kuin henkilöasiakkaan maakunnallisista kasvupalveluista perittävistä maksuista päättää maakunta maakuntalain 16 §:n mukaisesti.

Valtakunnallisista kasvupalveluista voidaan periä maksuja, joiden on perustuttava etukäteen saatavilla olevaan palveluhinnastoon tai palvelun maksullisuuden ja hinnoitteluperusteiden kuvaukseen.

#### 2 luku

### **Alueiden kehittäminen**

#### 6 §

##### *Alueiden kehittämisen tavoitteet*

Aluekehittäminen on ministeriöiden, maakuntien, kuntien ja muiden toimijoiden vuorovai-  
kutukseen perustuvaa laaja-alaista ja monitasoista toimintaa maan eri alueiden kehittämiseksi.

Alueiden kehittämisen tavoitteena on:

- 1) vahvistaa alueiden uudistumista, tasapainoista kehittymistä, kilpailukykyä sekä talouden kasvua kaikilla alueilla;
- 2) vahvistaa ja monipuolistaa kestäväällä tavalla alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa;
- 3) edistää kestäväää työllisyyttä sekä väestön hyvinvointia, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista;
- 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöön kestäväällä tavalla;
- 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; ja
- 6) parantaa elinympäristön laatua, kestäväää alue- ja yhdyskuntarakennetta ja saavutettavuutta.

#### 7 §

##### *Vastuu alueiden kehittämisestä*

Vastuu alueiden kehittämisestä on maakunnilla alueillaan ja kunnilla niiden alueilla. Valtio vastaa valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Maakunta toimii oman alueensa aluekehittämisviranomaisena, ja tekee tässä tehtävässä yhteistyötä alueen kuntien kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa valtakunnallisesti alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee valtakunnalliset alueiden kehittämisen painopisteet (*aluekehittämispäätös*) ja kansalliset rakennerahasto-ohjelmat yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien sekä muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa jäsenvaltiolle kuuluvasta vastuusta rakennerahasto-ohjelmassa ja Euroopan unionin ulkorajayhteistyön ja Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmissa sekä Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston osalta. Maakunnat vastaavat alueitaan koskevien rakennerahasto-ohjelmaehdotusten laatimisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee ehdotukset valtioneuvoston käsittelyä varten yhteistyössä maakuntien, ministeriöiden ja muiden aluekehittämisen kannalta keskeisten tahojen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaa rakennerahasto-ohjelman kansallisia hallinto- ja todentamisviranomaisen tehtäviä siltä osin kuin niitä ei ole siirretty välittävien toimielimien tehtäviksi. Ministeriö sovittaa yhteen maakuntien aluekehittämistehtävään liittyvien maakuntaohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa.

Maakunnat vastaavat alueellaan aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta ja maakunnan yleisestä kehittämisestä sekä siihen liittyvästä kansainvälisestä yhteistyöstä ja yhteistyöstä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien ja muiden kuntien, korkeakoulujen sekä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa sekä Lapin maakunnassa saamelaiskäräjien sekä tarvittaessa muiden maakuntien kanssa. Maakunta kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet. Maakunta vastaa alueellisesta ennakoinnista ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta.

## 8 §

### *Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman hallinnointi*

Rakennerahasto-ohjelmalla tarkoitetaan Kestävää kasvua ja työtä 2014–2020 Suomen rakennerahasto-ohjelmaa ja Suomen takausohjelmaa kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hallintoviranomaisena yleisasetuksen 125 artiklan mukaisesti rakennerahasto-ohjelman hallinnoinnista ja toimeenpanosta hoitaen sille Euroopan unionin lainsäädännössä ja tässä laissa tai muualla lainsäädännössä säädetyt tehtävät. Hallintoviranomainen vastaa siitä, että välittävillä toimielimillä osoitetaan niille ohjelman toteuttamiseen tarkoitettut varat. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa todentamisviranomaisena yleisasetuksen 126 artiklan mukaisista tehtävistä sekä tässä laissa ja alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetussa laissa (8/2014) (rahoituslaki) sille säädetyistä tehtävistä.

Valtiovarainministeriön valtionvarain controller -toiminnon yhteydessä toimiva tarkastusviranomaisena hoitaa sille Euroopan unionin lainsäädännössä sekä tässä laissa ja rahoituslaissa säädetyt tehtävät. Se vastaa myös yleisasetuksen 124 artiklan 2 kohdan mukaisen riippumattoman tarkastusviranomaisen tehtävistä.

Välittävä toimielin vastaa tuen myöntämiseen, maksamiseen ja seurantaan liittyvistä tehtävistä siten kuin niistä rahoituslaissa erikseen säädetään. Välittävällä toimielimellä tulee olla riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen.

Välittäviä toimielimiä ovat maakunnat, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja Innovaatiorahoituskeskus Tekes.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallintoviranomaisen, todentamisviranomaisen ja tarkastusviranomaisen tehtävistä sekä välittävälle toimielimille asettavista edellytyksistä ja tehtävistä.

## 9 §

### *Maakunnan yhteistyöryhmä*

Maakunnassa on aluekehittämispäätöksen, maakuntastrategian ja maakuntaohjelman, alueen kehittämiseen vaikuttavien muiden suunnitelmien ja sopimusten sekä kansallisten ja Euroopan unionin osarahoittamien ohjelmien toimeenpanon strategista yhteensovittamista varten maakunnan yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä toimii lisäksi yleisasetuksen 5 artiklan mukaisena kumppanuuselimenä. Yhteistyöryhmässä tulee olla kattavasti edustettuina maakunnan alueen kehittämisen kannalta keskeiset tahot kuten yleisasetuksen 5 artiklassa säädetään. Yhteistyöryhmän ja sen asettaman jaoston jäseneen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä. Maakuntaan pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva henkilö voidaan valita yhteistyöryhmän jäseneksi.

## 10 §

### *Alueiden kehittämisen painopisteet ja maakuntaohjelma*

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (*aluekehittämispäätös*). Valtioneuvoston päätös ohjaa eri hallinnonalojen ja maakuntien alueiden kehittämistä ja niiden toimenpiteiden yhteensovittamista. Ministeriöt valmistelevat päätökseen yhteisesti aluekehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Valtioneuvoston hyväksymään aluekehittämispäätökseen liitetään maakuntakohtainen osa. Maakuntakohtaisen osan valmistelusta vastaa jokainen maakunta osaltaan.

Maakunta laatii maakuntastrategiaan perustuvan maakuntaohjelman, joka tarkoittaa maakunnan aluekehittämiseen liittyvien tehtävien toimeenpanoa lähivuosina. Maakuntaohjelman hyväksyy maakuntavaltuusto. Maakuntaohjelma on otettava huomioon maakunnan alueella toimivien viranomaisten toiminnassa. Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä kuntien, muiden maakunnan viranomaisten sekä alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden tahojen kanssa. Lapin maakunnassa saamelaiskulttuuria koskevan osan valmistelee saamelaiskäräjät.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä aluekehittämispäätöksen valmistelusta ja sisällöstä.

## 11 §

### *Sopimusmenettelyt*

Alueiden kehittämistä koskevien tavoitteiden toteuttamiseksi voidaan laatia yhteistyösopimuksia. Yhteistyösopimus laaditaan maakunnan, toimenpiteiden rahoittamiseen osallistuvien viranomaisten ja muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Yhteistyösopimuksen on oltava yhteensopiva aluekehittämispäätöksen ja asianomaisen maakuntaohjelman kanssa. Sopimuksen allekirjoittajien on otettava sopimukset huomioon toimintaansa ja taloutaan koskevissa suunnitelmissa.

## 12 §

### *Aluejaot*

Valtioneuvosto voi määrätä maan heikoimmin kehittyneet alueet kehittämistarpeiden perusteella I ja II-tukialueiksi. Jako tapahtuu pääasiassa kokonaisten kuntien ja tarvittaessa myös kunnan osien muodostamien alueiden pohjalta. Alueita määrättäessä otetaan huomioon Euroopan unionin alueluokitusjärjestelmä ja hallinnollisista rajoista rippumaton alueiden tunnistaminen sekä tarkemmalla tasolla ainakin työssäkäynti, asiointi, kuntien välinen yhteistyö ja liikenneyhteydet. Yleiset määräämis- ja jakoperusteet tukialueisiin säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvosto voi määrätä äkillisiksi rakennemuutosalueiksi tai -toimialoiksi sellaiset alueet tai toimialat, joihin on kohdistunut tai arvioidaan kohdistuvan voimakkaita työpaikkavähennyksiä tai muita äkillisiä talouteen vaikuttavia seikkoja.

## 3 luku

### **Kasvupalvelut ja niiden järjestäminen**

## 13 §

### *Kasvupalvelut*

Kasvupalveluita järjestetään ja tuotetaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti.

Kasvupalvelut on järjestettävä ja tuotettava sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Palvelut tuotetaan yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina toimivina palvelukokonaisuuksina sekä väestön ja yritysten tarpeet huomioon ottaen hyödyntäen mahdollisuuksien mukaan sähköistä asiointia. Maakunnat ottavat kasvupalveluja järjestäessään ja tuottaessaan huomioon alueen kuntien elinvoimatehtävät sekä pyrkivät kasvupalvelujen ja kuntien elinvoimatehtävien tehokkaaseen yhteensovittamiseen.

## 14 §

### *Kasvupalvelujen asiakkaat*

Valtakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaita ovat kasvua ja kansainvälistymistä tavoittelevat sekä innovaatioiden kehittämistä, kaupallistamista ja hyödyntämistä tavoittelevat yritykset, maakunnat ja kunnat, sekä sellaiset kasvupalveluihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa harjoittavat yhteisöt, virastot ja laitokset, joiden toiminta edistää 1 luvun 1 §:ssä määriteltyjen kasvupalvelun tavoitteiden edistämistä.

Maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaita ovat 1 momentissa tarkoitettu kasvua tavoittelevat yritykset, luonnolliset henkilöt, yritykset, muut yhteisöt ja säätiöt, jotka kyseisiä palveluja tarvitsevat sekä sellaiset kasvupalveluihin liittyvää tutkimus- ja kehitystoimintaa harjoittavat yhteisöt, virastot ja laitokset, joiden toiminta tähtää kasvupalvelun tavoitteiden edistämiseen.

Maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla on oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan järjestämistänsä mukaisesti nimeämien palveluntuottajien joukosta, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

## 15 §

### *Valtakunnalliset kasvupalvelut*

Valtakunnallisella kasvupalvelulla tarkoitetaan palveluja, jotka järjestetään keskitetysti, tuotetaan valtakunnallisesti ja jotka ovat saatavilla koko maassa. Valtakunnalliset kasvupalvelut ovat harkinnanvaraisia, eikä palvelujen käyttäjillä ole subjektiivista oikeutta itse määrittelymäänsä palvelun saamiseen. Palvelut järjestetään niihin osoitettujen määrärahojen ja valtuuksien sekä palvelun järjestäjän harkinnan mukaisesti. Jos palveluun sisältyy palvelun tuottajan taloudellinen sitoutuminen, tuottaja tekee sitä koskevan päätöksen itseään koskevan lainsäädännön, määrärahojen ja toimiohjeiden mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan valtakunnallisista kasvupalveluiden toimituksista säädetään erikseen.

## 15b §

### *Valtion ja maakunnan vastuu työllisyydestä.*

**Täydentyä pykälällä**, jossa säädetään valtiolle ja maakunnalle vastuu siitä, ettei minkään maakunnan työttömyys olennaisesti ylitä maan keskimääräistä tasoa ja maakunnille vastuu siitä, ettei minkään työssäkäyntialueen työttömyys olennaisesti ylitä maakunnan keskimääräistä tasoa. Lisäksi säädetään valtion toimenpiteistä siinä tapauksessa, että tavoite ei täyty ja vastuu toteutuu.

## 16 §

### *Maakunnalliset kasvupalvelut*

Maakunnallisella kasvupalvelulla tarkoitetaan palveluja, jotka maakunta järjestää alueellaan ja jotka kuuluvat maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa määriteltyyn maakuntien tehtäväalaan.

Maakunnallisina kasvupalveluina voidaan järjestää rekrytointeja ja osaamista, yritystoimintaa ja yrittäjyyttä, luoda edellytyksiä innovaatioiden kehittämiseksi, kansainvälistymistä ja rahoitusta koskevia palvelukokonaisuuksia. Maakunta voi lisäksi järjestää alueellaan myös muita palvelukokonaisuuksia tai palveluita maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisen toimivaltansa rajoissa.

Maakunnallisia kasvupalveluja varten järjestetään lisäksi palveluohjausta ja tietopalveluja.

Maakunnan tulee järjestää palvelut ja palvelutuotanto alueensa ja palvelujen asiakkaiden tarpeiden mukaisesti neuvoteltuaan kuntien kanssa. Maakunnan ja sille palveluja tuottavan toimijan on tarvittaessa ohjattava asiakas valtakunnallisten kasvupalvelujen piiriin. Maakunnan ja valtakunnallisen kasvupalvelun tuottajan on yhdessä varmistettava, että palvelukokonaisuus on tarkoituksenmukainen, eivätkä eri toimet ja tuet ole keskenään ristiriitaisia tai päällekkäisiä.

Maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu lisäksi vastuu kasvupalvelujen yhteensovittamisesta 19 §:n mukaisesti kokonaisuuksiksi sekä toiminnan yhteensovittaminen kunnan, valtion ja maakunnan muiden palvelujen kanssa. Järjestämisvastuussa oleva maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja.

Maakunnalliset kasvupalvelut ovat harkinnanvaraisia, jollei 17 § ja 18 § jäljempänä säädetystä muuta johdu.

## 17 §

### *Maakunnan järjestämisvastuu*

Maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu:

- 1) palvelujen tarveharkinta ja maakunnan resurssien käyttämistä koskeva päätöksenteko;
- 2) palvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palvelun tuottajan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta; ja
- 3) palvelujen tuottajana olevan maakunnan yhtiön ohjaaminen silloin, kun palvelujen saatavuutta ei muutoin ole voitu varmistaa.

Maakunta vastaa aina myös siitä, että maakunnassa on tarjolla rekrytointi- ja osaamispalveluita. Maakunnan on huolehdittava asiakkaan oikeuksista, velvollisuuksista ja etuuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta siten kuin niistä erikseen säädetään. Lisäksi maakunta vastaa siitä, että 57 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta, järjestetään koulutus- tai työntekomahdollisuus siten kuin siitä erikseen säädetään.

Palveluja järjestettäessä on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti yhdenvertaisuuden toteutuminen palvelujen saatavuudessa sekä eri asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden syrjimätön kohtelu.

## 18 §

### *Maakunnan viranomaistehtävät*

Maakunnan tulee hoitaa seuraavat kasvupalveluihin liittyvät tehtävät viranomaistehtävinä:

- 1) henkilölle maksettavien tukien tai korvausten myöntäminen;
- 2) yritykselle myönnettävät muut tuet, jos haetun tuen arvo ylittää 10 000 euroa;
- 3) tuen tai korvauksen maksatuksen keskeyttämistä, lopettamista tai takaisinperintää koskevan päätöksen tekeminen;
- 4) työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevat ratkaisut;
- 5) päätös työnantajalle tai yrityksille tarjottavien rekrytointi- ja osaamispalvelujen epäämisestä; ja
- 6) ulkomaalaislain (301/2004) mukaiset työntekijän oleskelulupa- ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa- liittyvä osapäätökset, ennakkotiedon antaminen sekä päätös pidätyä työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä.

Maakunnan on hoidettava maakunnan viranomaistehtävänä myös Euroopan unionin rakennerahastokauden 2014–2020 ja Euroopan unionin globalisaatiorahaston varoin rahoitettuja hankkeita koskeva päätöksenteko.



## 19 §

### *Palvelujen yhteensovittaminen*

Maakunnan on huolehdittava kasvupalveluja ja muita maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä.

Maakunnan ja sille palveluja tuottavan toimijan on tunnistaessaan, että asiakas tarvitsee joko yhteen sovitettuja palveluja tai muun kuin maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja, huolehdittava siitä, että asiakas

1) saa maakunnan ja muun tahon järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja

2) ohjataan muun tahon järjestämisvastuulla olevien palvelujen piiriin.

Järjestämisvastuussa oleva maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palvelun tuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että asiakkaiden käytössä on yhteen sovitettuja palveluja.

## 20 §

### *Maakunnan omavalvonta*

Maakunnan on laadittava järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa on määriteltävä, miten kasvupalveluiden tuottaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten kasvupalveluiden tuottamista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvää suunnitelmasta laadunhallinnan ja vaikuttavuuden edistämiseksi

## 4 luku

### **Kasvupalvelujen tuottaminen**

## 21 §

### *Kasvupalvelujen tuottajat*

Valtakunnallisten kasvupalvelujen tuottajia ovat kaikki työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan viranomaiset ja osakeyhtiöt sekä erikseen nimetyt muut viranomaiset, osakeyhtiöt ja organisaatiot. Valtakunnallisen kasvupalvelun tuottajan nimeää tai valitsee palvelusta järjestämisvastuussa oleva taho.

Maakunnallisten kasvupalvelujen tuottajat valitsee maakunta siten kuin tässä laissa säädetään.

## 22 §

### *Järjestämisen ja oman palvelutuotannon erottaminen*

Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava kasvupalveluiden järjestäminen ja palveluiden tuottaminen. Järjestämiseen sisältyvät ainakin tuotettavien palvelujen ja niihin varattavien resurssien määrittely, palvelujen kilpailuttaminen tai palveluntuottajien hyväksyminen sekä tuottajille maksettavien korvausten ja niiden perusteiden oikeellisuudesta varmistuminen. Maakunta saa tuottaa sen järjestämisvastuulle kuuluvia kasvupalveluja vain silloin, kun palveluja ei ole muutoin saatavilla (*markkinapuute*).

Maakunnan omasta palvelujen tuotannosta ja maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamiseksi tarvittavasta yhteistyöstä muiden palvelun tuottajien kanssa vastaa maakunta.

Maakunnan tuottaessa itse kasvupalveluja sen on annettava palvelujen tuottaminen maakunnan yhtiön tai yhteisön hoidettavaksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*). Maakunta tytäryhteisöineen muodostaa maakuntalaissa tarkoitetun maakuntakonsernin. Maakuntakonsernia johdetaan yhtenä kokonaisuutena siten, että asiakkaiden mahdollisuudet saada integroituja palveluja turvataan.

## 23 §

### *Maakunnallisen kasvupalvelun tuottajan velvollisuudet*

Maakunta voi palveluja koskevassa sopimuksessa tai palvelun tuottajan hyväksymistä koskevissa ehdoissa määritellä, millä tavoin palvelun tuottajan on

- 1) noudatettava maakuntastrategiaa;
- 2) toteutettava asiakkaan palvelut;
- 3) noudatettava maakunnan määrittelemiä palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja sekä varmistettava palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden palvelun tuottajien kanssa;
- 4) tallennettava asiakastiedot maakunnan nimeämiin valtakunnallisiin järjestelmiin; ja
- 5) toimitettava maakunnalle sen järjestämistehtävän edellyttämät tiedot palvelujen käytöstä.

Maakunnallisen kasvupalvelujen tuottajan palveluksessa olevaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan kasvupalveluihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Maakunnallisten kasvupalveluiden tuottaja ei voi olla lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 15 §:n mukainen sidosyksikkö, jonka kunta omistaa.

## 24 §

### *Palveluja koskeva sopimus tai päätös*

Maakunta tekee palvelun tuottajan kanssa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeuksista annetun lain (1397/2016) mukaisen hankintasopimuksen tai palvelujen sisältöä, laatua ja hinnoittelua koskevan päätöksen silloin, kun palveluntuottaja täyttää palveluntuottajan hyväksymiselle määritellyt kriteerit. Sopimuksessa tai maakunnan päätöksessä on myös määriteltävä, millä tavalla palveluja toteutettaessa varmistetaan tässä laissa tarkoitettujen asiakkaiden palvelukokonaisuuksien toteutuminen sekä kasvupalvelun valmius- ja jatkuvuudenhallinta kriisi- ja häiriö-

tilanteiden varalta. Maakunta voi lisäksi asettaa palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita palvelun tuottajalle.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun sopimuksen tekemällä tai maakunnan hyväksyessä ilmoittautumisen palvelun tuottaja sitoutuu noudattamaan tämän luvun 23 §:n mukaisia palvelun tuottajan velvoitteita. Maakunnan on seurattava, että 1 momentissa tarkoitetut palvelun tuottajat toteuttavat palvelut asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla ja muutoinkin sopimuksen edellyttämällä tavalla.

## 5 luku

### **Palvelujen monimuotoisuus ja yhteiset järjestelmät**

#### 25 §

##### *Kasvupalvelujen monimuotoisuus ja yhdessä käytettävyys*

Kasvupalveluja järjestettäessä pyritään monimuotoiseen sekä digitaalisen palvelutarjonnan ja sähköisen asiointin mahdollistaviin toimintamalleihin. Yritysassiakkaiden palveluille ei aseteta kiinteää toimipaikkaa koskevia vaatimuksia.

#### 26 §

##### *Kasvupalvelujen järjestämistä ja tuottamista tukevat järjestelmät*

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä kasvupalvelun valtakunnalliset toimijat pitävät yllä ja kehittävät valtakunnallisia sekä valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja tukevia järjestelmiä. Maakunnat sekä maakuntien yhteiset palvelukeskukset sekä maakuntien keskenään tai keskenään ja yhdessä valtion kanssa omistamat yhtiöt pitävät yllä ja kehittävät maakunnallisia kasvupalveluja tukevia järjestelmiä.

Maakunta kehittää ja pitää tarpeen mukaan yllä alueensa kasvupalveluja tukevia sekä maakunnan ja alueen kuntien yhteistoimintaa tukevia järjestelmiä.

#### 27 §

##### *Järjestelmien avoimuus ja käytettävyys*

Valtakunnallisia kasvupalveluja tukevat järjestelmät tulee toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että ne mahdollistavat ja edistävät kaikkien valtakunnallisten toimijoiden yhteistä palveluntarjontaa ja että kaikki valtakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjät ja tuottajat voivat tukeutua samoihin järjestelmiin.

Valtakunnallisia ja maakunnallisia kasvupalveluja tukevat järjestelmät tulee toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että ne mahdollistavat ja edistävät yhteistä palveluntarjontaa maakunnallisten kasvupalvelujen järjestäjien kanssa ja että kaikki maakunnat voivat palvelujen järjestäjinä tukeutua samoihin järjestelmiin.

Maakunnallisia kasvupalveluja tukevat järjestelmät tulee toteuttaa ja ylläpitää sellaisina, että kaikki maakunnat tukeutuvat palvelujen järjestäjinä samoihin järjestelmiin.

## 28 §

### *Järjestelmälustojen yhteisyys*

Työ- ja elinkeinoministeriö määrittää kasvupalveluja tukevien järjestelmälustojen yhteentoimivuuden periaatteet ja linjaukset sekä valtakunnallisten kasvupalvelujärjestelmien käyttövelvoitteet.

## 6 luku

### **Erinäiset säännökset**

## 29 §

### *Suunnittelu, kehittäminen ja yleinen ohjaus*

Kasvupalvelujen yleinen ohjaus ja strateginen kehittäminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriö vastaa valtakunnallisesta kasvupalvelupolitiikasta, valtakunnallisten tavoitteiden valmistelusta ja niiden huomioon ottamisesta maakuntien toiminnan ohjauksessa.

Maakunnat vastaavat tässä laissa säädettyihin palvelukokonaisuuksien sisältyvistä palveluista sekä suunnittelevat niiden järjestämisen ja tuottamisen. Tähän kuuluvia järjestämistehtäviä voidaan osoittaa maakuntien yhteistyöelimille ja tuottamistehtäviä maakuntien yhdessä omistamille yhtiöille.

Maakunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri asiakasryhmiin. Maakunnan on lisäksi suunnittelussaan asetettava kasvupalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät elinkeinojen kehittämistä, työllisyyttä ja yrittäjyyttä edistävät valtakunnallisiin tavoitteisiin pohjautuvat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot.

Maakunta osallistuu kansalliseen kasvupalveluiden kehittämiseen sekä toimii yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa.

## 30 §

### *Kasvupalvelujen valtakunnalliset tavoitteet*

Valtioneuvosto voi tarvittaessa täsmentää 10 pykälän 1 momentin aluekehittämissäätöksessä olevia kasvupalvelujen strategisia tavoitteita määrittelemällä maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien kasvupalvelujen osalta ainakin:

1) tavoitteet palvelujen yhteensovittamisen ja yhdenvertaisen saatavuuden, valinnanvapauden, ja kielellisten oikeuksien turvaamiseksi; ja

2) yleiset linjaukset yhteisistä järjestelmistä ja eri tuotantotapojen hyödyntämisestä sekä tiedonhallinnan kehittämiskohteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee ehdotuksen 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuiksi valtakunnallisiksi tavoitteiksi sekä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettut linjaukset yhteistyössä maakuntien kanssa.

## 31 §

### *Alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunta*

Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimii alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunta. Sen tarkoituksena on

1) sovittaa yhteen ja linjata alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta sekä edistää siihen liittyen muun muassa kasvupalvelujen, hyvinvoinnin, osaamisen sekä saavutettavuuden strategisten linjausten toteuttamista;

2) edistää valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden yhteistyötä;

3) koota ja välittää alueellista tilannekuvaa ja tietoa kehittämistarpeista, ja seurata sekä ennakoida alueiden kehitystä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta; ja

4) käsitellä alueiden kehittämiseen liittyviä keskeisiä uudistuksia.

Valtioneuvosto asettaa neuvottelukunnan ja nimeää sen puheenjohtajan. Työ- ja elinkeinoministeriö päättää neuvottelukunnan jäsenistön muutoksista. Neuvottelukunta voi asettaa jaostoja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä neuvottelukunnan kokoonpanosta, toimikaudesta ja tarkemmista tehtävistä.

## 32 §

### *Alueiden kehittämisen keskustelut*

Maakuntalain 13 §:ssä tarkoitetun neuvottelun tueksi ja valtioneuvoston ja maakuntien välisen yhteistyön edistämiseksi valtio ja maakunnat keskustelevat vuosittain alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimeenpanosta. Keskustelut perustuvat valtioneuvoston aluekehittämispäätökseen ja aluekehityksen ajankohtaiseen tilannekuvaan. Keskusteluja koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö.

Keskustelujen tarkoituksena on valtion ja maakuntien yhteinen näkemys alueiden kehittämisen tavoitteista ja toimintaedellytyksistä.

Kasvupalvelujen osalta keskustelujen tarkoituksena on ohjata palvelurakenteen kehittämistä sekä käsitellä maakunnan kasvupalvelujen keskeisiä tavoitteita, palvelutuotannon työnjakoa ja yhteistoimintaa muiden maakuntien kanssa sekä omavalvonnan toteutumista. Keskusteluissa arvioidaan lisäksi valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista, maakunnan palvelujen kehitystä ja kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä tuottavuuden lisäämistä. Keskusteluissa voidaan käsitellä myös muita kasvupalvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asioita.

## 33 §

### *Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi*

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kasvupalvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä. Lisäksi selvityksessä voidaan pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla kasvupalvelujen yh-

denvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

#### 34 §

##### *Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus*

Kasvupalvelujen järjestämisen ja palvelurakenteen valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle tai lailla erikseen nimetyille muulle viranomaiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö tai sen valtuuttama toimija voi tehdä arviointikäyntejä maakuntiin ja maakuntien laitoksiin.

Kasvupalvelujen lainmukaisuuden valvonta kuuluu valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Siltä osin kuin kasvupalveluja toteutetaan Euroopan unionin rahoituksella, työ- ja elinkeinoministeriö valvoo toimintaa hallinto- ja todentamisviranomaisena tai jäsenvaltiona.

#### 35 §

##### *Hallintomenettely ja julkisuus*

Kasvupalveluja tuottavan maakunnan ja kunnan määräysvallassa olevan yksikön ylläpitäjän toimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003) tämän lain mukaisessa toiminnassa myös silloin, kun palvelun tuottaja on osakeyhtiö, yhdistys tai muu yhteisö. Hallintolain esteellisyys-säännöksiä sovelletaan kuitenkin kaikessa palvelun tuottajan toiminnassa. Mainitun lain 28 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohtaa sovelletaan palvelun tuottajaan sekä palvelun tuottajan muodostamaan kirjanpitolaissa (1336/1997) tarkoitettuun konserniin kuuluvaan yhteisöön vain asiassa, jossa palvelun tuottajan ja yhteisön edut ovat ristiriidassa keskenään tai jossa asian tasapuolinen käsittely sitä edellyttää.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun palvelun tuottajan tämän lain mukaisen toiminnan julkisuu-teen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään mainitun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

#### 36 §

##### *Keskitetysti hoidettavat palvelut*

Tässä laissa säädetystä poiketen maakunnat sopivat keskenään maakuntalain 8 luvussa tarkoitetusta yhteistoiminnasta ainakin seuraavissa asioissa, koska tämän katsotaan olevan välttämätöntä palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi, kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi, riittävän henkilöstö- ja muiden voimavarojen tai tehtävässä tarvittavan erityisasiantuntemuksen turvaamiseksi:

- 1) rakennerahastohankkeiden valtakunnalliseen ESR-toimintaan liittyvät tehtävät;
- 2) eurooppalaiseen työnvälitysjärjestelmä EURESiin liittyvät tehtävät sekä muut 4 luvun 10 §:ssä säädetty työntekijöiden kansainvälisen liikkuvuuden edistämiseen liittyvät asiat.
- 3) 3 luvun 14 §:ssä säädetty työntekijän ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupia koskevat asiat; ja
- 4) Pohjoiskalotin koulutussäätiötä koskevat asiat.

Mikäli maakunnat eivät sovi yhteistoiminnasta 1 momentissa tarkoitettujen asioiden tai jonkin niistä hoitamisessa 1.1.2019 mennessä, työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus päättää palveluiden järjestämistehtävän keskittämisestä yhdelle tai useammalle maakunnalle siihen as-

ti, kunnes maakunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Mikäli sopimus myöhemmin purkautuu, eivätkä maakunnat pääse uuteen sopimukseen, on työ- ja elinkeinoministeriöllä vastaava oikeus.

Tässä laissa säädetystä poiketen työ- ja elinkeinoministeriö hallinnoi ja koordinoi keskitetyksi rakennemuutostilanteet, muutosturvan toimintamallin ja Euroopan globalisaatiorahaston rahoituksen sekä osoittaa maakunnille niihin liittyvät tehtävät ja näiden hoitamiseen tarvittavat määrärahat.

#### 37 §

##### *Uudenmaan erilliskorjaus*

Tämän lain soveltamisesta Uudellamaalla säädetään erikseen.

#### 7 luku

### **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

#### 38 §

##### *Lain voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan x päivänä y kuuta 201z.

#### 39 §

##### *Kumottavat säädökset*

Tällä lailla kumotaan laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009) ja laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014).

#### 40 §

##### *Euroopan unionin rakennerahastotehtäviä koskevat siirtymäsäännökset*

Seuraavia tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan kuitenkin Euroopan unionin rakennerahastokauden 2014–2020 sulkemiseen saakka sen mukaan mitä sulkemisesta säädetään Euroopan unionin lainsäädännössä:

1) Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahaston hallintoihin ja toimeenpanoon alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 12 §:n säännöksiä;

2) Rakennerahasto-ohjelman seurantakomitean ja sen sihteeristön kokoonpanoon, jäsenistön asemaan ja toimintaan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 14 ja 15 §:n säännöksiä;

3) Kestävään kaupunkikehittämiseen alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 31 §:n säännöksiä; ja

4) Jäsenvaltioiden välisten rakennerahasto-ohjelmien hallintoihin alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 36–44 §:n säännöksiä.

Lisäksi seuraavia tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan Euroopan unionin rakennerahastokautta 2014–2020 koskevan Euroopan unionin lainsäädännön mukaisen tukikelpoisuusajan päättymiseen saakka:

- 1) Maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristön kokoonpanoon ja tehtäviin sovelletaan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 26 §:n säännöksiä;
- 2) Maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmaan sovelletaan alueiden kehittämisestä ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 33 §:n säännöksiä; ja
- 3) Maakunnan yhteistyöryhmän päätöksentekoon ja hallintomenettelyyn sovelletaan alueiden kehittämisen ja rakennerahastojen hallinnoinnista annetun lain 27 §:n 4 ja 5 momenttia.

#### 41 §

##### *Vireillä olevia asioita koskevat siirtymäsäännökset*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, kehittämis- ja hallintokeskuksessa ja työ- ja elinkeinotoimistossa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, jotka tämän lain tain muun lain nojalla kuuluvat maakunnalle, siirtyvät sille maakunnalle, jonka maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain (xxxx/xxxx) 5 §:ssä tarkoitettuun toimialueeseen ne kuuluvat.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa vireillä olevat rahoituslaissa sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa säädettyihin välittävän toimielimien tehtäviin liittyvät asiat sekä yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa (1068/2000) ja valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014) annetuissa laeissa säädettyihin tehtäviin liittyvät asiat siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakuntiin sen mukaan, kumman maakunnan alueella hanke toteutetaan, elleivät maakunnat toisin sovi.

Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa vireillä olevat rakennerahastolaisissa sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa säädettyihin välittävän toimielimien tehtäviin liittyvät asiat sekä yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa ja valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetuissa laeissa säädettyihin tehtäviin liittyvät asiat siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntiin sen mukaan, minkä maakunnan alueella hanke toteutetaan, elleivät maakunnat toisin sovi.

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa vireillä olevat rakennerahastolaisissa sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa säädettyihin välittävän toimielimien tehtäviin liittyvät asiat sekä yritystoiminnan tukemisesta annetussa laissa ja valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetuissa laeissa säädettyihin tehtäviin liittyvät asiat siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta Keski-Suomen, Varsinais-Suomen, Satakunnan, Pirkanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntiin sen mukaan, minkä maakunnan alueella hanke toteutetaan, elleivät maakunnat toisin sovi.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa vireillä olevat rakennerahastolaisissa sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa säädettyihin välittävän toimielimien tehtäviin liittyvät asiat sekä yritystoiminnan tukemisestä annetussa laissa ja valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi annetuissa laeissa säädettyihin tehtäviin liittyvät asiat siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin maakuntiin sen mukaan, minkä maakunnan alueella hanke toteutetaan, elleivät maakunnat toisin sovi.



#### 42 §

##### *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimistojen omaisuuden siirtyminen maakunnille*

Maakunnille siirtyy 1 päivänä tammikuuta 2019 sen tehtäviä koskevaan toimintaan liittyvä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kehittämis- ja hallintokeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimistojen irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat. Jos tehtävät siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, kehittämis- ja hallintokeskukselta tai työ- ja elinkeinotoimistolta yhtä useammalle maakunnalle, omaisuus siirtyy maakunnille tehtävien siirtymistä vastaavassa suhteessa, elleivät valtio tai maakunnat toisin sovi.

#### 43 §

##### *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, kehittämis- ja hallintokeskusta sekä työ- ja elinkeinotoimistoja sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kehittämis- ja hallintokeskus sekä työ- ja elinkeinotoimisto siirtävät maakunnalle alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden maakunnallisten tehtävien järjestämiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2019 lukien. Jos sopimusta ei ole mahdollista siirtää tai jakaa, valtion ja maakunnan on sovittava sopimukseen liittyvän vastuun jakautumisesta.

Maakunta 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.

#### 44 §

##### *Henkilöstön asema ja siirtyminen*

Maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettujen tehtävien ja niihin liittyvien tukipalvelutehtävien sekä näitä tehtäviä hoitavan henkilöstön siirto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta (kehittämis- ja hallintokeskus) ja työ- ja elinkeinotoimistoista maakuntaan ja maakuntien valtakunnalliseen palvelukeskukseen katsotaan liikkeenluovutukseksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös tehtävien ja henkilöstön siirtoon maakuntakonserniin kuuluvaan sekä maakunnan määräysvallassa olevaan yhtiöön tai yhteisöön, joka perustetaan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä.

Jos siirtyminen tapahtuu maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevaan yhtiöön tai yhteisöön, siirtyy virkamies työsopimussuhteeseen.

#### 45 §

##### *Lisäeläketurva*

Maakuntakonserniin kuuluvan tai maakunnan määräysvallassa olevan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä perustetun yhteisön on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaantulon (82/2016) 8 §:n 2 momentin tasaisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jotka siirtyvät niiden palvelukseen maakuntaudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta Kevan jäsenyhteisön palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu yhtiössä yhdenjaksoisesti eläketahtumaan saakka.

Maakuntaudistuksessa tehtäviä siirrettäessä valtiolta maakuntakonserniin kuuluvan tai maakuntien määräysvallassa olevan 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä perustetun yhteisön palvelukseen, siirtyvät henkilöt säilyttävät oikeuden julkisten alojen eläkelain voimaantulon (82/2016) 8 §:n 2 momentin mukaiseen lisäeläkeosuuteen, jos:

1) palvelussuhde täyttää julkisten alojen eläkelain voimaantulon 9 §:n mukaiset yhdenjaksoisuusedellytykset ennen 1 päivää tammikuuta 2019 ja

2) palvelussuhde jatkuu 1 kohdassa mainitussa pykälässä edellytetyllä tavalla yhdenjaksoisena Kevan jäsenyhteisön palveluksessa 1 päivästä tammikuuta 2019 lukien.

#### 46 §

##### *Selvitys maakunnille siirtyvästä irtaimistosta ja sopimuksista*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimistojen on tehtävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2017 yksityiskohtainen selvitys edellä 40b §:ssä tarkoitetusta maakunnalle siirtyvästä omaisuudesta ja sopimuksista.

#### 47 §

##### *Järjestämisvastuun siirtyminen*

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain mukaiset järjestämisvastuut siirtyvät valtiolta maakunnille 1 päivänä tammikuuta 2019.

Maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat tämän lain voimaan tultua sopia siitä, kuinka Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelman välittävän toimielimen tehtävien hoitaminen järjestetään maakuntien yhteistoimintana vuoden 2019 alusta lukien Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmakauden 2014–2020 sulkemiseen saakka. Työ- ja elinkeinoministeriö rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena sovittaa yhteen sopimusneuvottelut.

#### 48 §

##### *Järjestämisvastuun siirtymistä edeltävät täytäntöönpanotoimet*

Työ- ja elinkeinoministeriö voi ryhtyä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain mukaisten järjestämis- ja tuottamistehtävien eriyttämistä tarkoittaviin toimiin ennen järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille. Tätä varten työ- ja elinkeinoministeriö voi perustaa yhtiöitä ja luovuttaa niiden osakekannan, luopua palvelutoiminnoista liikkeenluovutuksilla tai sopia palveluihin tarvittavan henkilökunnan siirtymisestä yksityisen työnantajan palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Ministeriö voi myös tehdä valtion palveluksessa olevan henkilön tai henkilöiden kanssa palveluntuotantoa koskevan sopimuksen, jonka osana kyseiset henkilöt irtisanoutuvat valtion palveluksesta. Tällaisen sopimuksen kesto voi olla enintään kolme vuotta eikä se saa tuottaa yksinoikeutta sopimuksen tarkoittaman palvelun tarjoamiseen.

Uudistushankkeet tulisi toteuttaa maakuntaudistuksessa noudatettavia henkilöstön aseman ja oikeudet huomioon ottavia toimintatapoja vastaavin periaattein. Mikäli valtio itse yhtiöittää toimintoja, noudatetaan liikkeen luovutusta koskevia periaatteita eli henkilöstö siirtyy yhtiöihin vanhoina työntekijöinä ja entisin palkka- ja työsuhde-eduin. Mikäli valtio muodostaa toimintoista erillisiä kokonaisuuksia ja luovuttaa niitä yksityisille toimijoille, noudatetaan samoin liikkeen luovutusta koskevia periaatteita. Kolmantena toteutusvaihtoehtona on siirtyminen palvelussuhteesta yrittäjäksi siten, että valtio tekee siirtyvän henkilön tai siirtyvien henkilöiden kanssa palvelujen ostamista koskevan sopimuksen, joka mahdollistaa toiminnan käynnistämisen ja turvaa yrittäjäksi siirtyvien aseman määräajaksi. Tällaisen sopimuksen enimmäiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää kolmea vuotta eikä sopimus saisi tuottaa yksinoikeuksia palvelun tarjoamiseen. Tällä sekä varmistetaan toimintansa aloittavien maakuntien mahdollisuus järjestää kasvupalveluja oman harkintansa mukaisesti että estetään kilpailua rajoittavien sopimuskäytäntöjen syntyminen.

#### 49 §

##### *Markkinapuutteen toteaminen ja yhtiöittäminen*

Maakunnan on selvitettävä kasvupalvelujen tarjontaan liittyvät markkinapuutteet 31 päivänä joulukuuta 2019 mennessä.

Maakunnan on perustettava alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 3 luvun 23 §:n 3 momentissa tarkoitettujen maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt 31 päivänä joulukuuta 2020 mennessä, mikäli maakunta on todennut markkinapuutteen olemassaolon ja päättää tuottaa kasvupalveluja omana tuotantonaan.

Maakunnan on käynnistettävä kilpailulliseen monituottajamalliin perustuvat kasvupalvelut ilman aiheutonta viivytystä, kuitenkin viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2023 mennessä. Tätä varten maakunta voi perustaa yhtiöitä ja luovuttaa niiden osakekannan, luopua palvelutoiminnoista liikkeenluovutuksilla tai sopia palveluihin tarvittavan henkilökunnan siirtymisestä yksityisen työnantajan palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Maakunta voi myös tehdä palveluksessaan olevan henkilön tai henkilöiden kanssa palveluntuotantoa koskevan sopimuksen, jonka osana kyseiset henkilöt irtisanoutuvat maakunnan palveluksesta. Tällaisen sopimuksen kesto voi olla enintään kolme vuotta eikä se saa tuottaa yksinoikeutta sopimuksen tarkoittaman palvelun tarjoamiseen.