

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aluekehittämisjärjestelmän ja kasvupalvelujen uudistaminen perustuu pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan ja maakuntauudistukseen.

Esityksen tavoitteena on kestävä talouskasvun, alueiden kehittämisen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palvelujen avulla. 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.

Esityksen tarkoituksena on siirtää nykyisten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja maakuntien liittojen tehtävä uusille maakunnille 1. tammikuuta 2020 alkaen (maakunnalliset kasvupalvelut). Lakia sovellettaisiin alueiden kehittämiseen ja maakuntalaista annetun esityksen 6 §:ssä tarkoitettujen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävien järjestämiseen maakunnassa.

Erillislaissa säädettäisiin myös Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan velvollisuudesta järjestää kasvupalvelut yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Yhteistoiminnan muotona olisi kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille. Pääkaupunkiseudun kuntien järjestämisvelvollisuus ei koskisi alueiden kehittämistä eikä Euroopan rakennerahastoihin liittyviä tehtäviä, joista Uudellamaalla vastaisi maakunta. Uudenmaan maakunta vastaisi alueellaan myös kasvupalveluiden yhteensovittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden hallinnonalojen tehtävien kanssa. Pääkaupunkiseudun kuntien kasvupalveluita koskevaan järjestämistehtävään Uudellamaalla sovellettaisiin täysin samoja säännöksiä kuin kasvupalveluiden järjestämiseen maakunnan toimesta muissa maakunnissa.

Alueiden kehittämistä koskevaan sääntelyyn ei esitetä merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Sääntelyn yksityiskohtaisuutta on jonkin verran vähennetty. Vastuu alueiden kehittämisestä olisi maakunnilla alueillaan ja kunnilla niiden alueilla. Valtio vastaisi valtakunnallisesta alueiden kehittämisestä. Valtion ja maakuntien yhteistyötä toteuttamaan luotaisiin menettely, jossa useiden ministeriöiden toimialaan kuuluvasta alueiden kehittämisestä käytäisiin vuosittain keskustelut alueiden kehittämisen tavoitteista ja sen toimeenpanosta. Maakunta toimisi oman alueensa aluekehittämisviranomaisena, joka tekisi yhteistyötä erityisesti alueen kuntien kanssa. Kunnat hoitaisivat yleiseen toimialaansa kuuluvia alueen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Rakennerahastotoimintaa koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan kuluvan rakennerahastokauden 2014–2020 ajan. Lakiesityksessä on niitä koskevat siirtymäsäännökset. Laki sisältäisi myös säännöksiä Euroopan unionin rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnista ohjelmakaudella vuosina 2014–2020. Tulevan ohjelmakauden säännöksiä tarkennetaan sen jälkeen kun Euroopan unionin lainsäädäntö valmistuu.

Laissa säädettäisiin kasvupalveluista, niiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Osa kasvupalveluista on valtakunnallisia ja osa maakunnallisia. Kaikki palvelut tulisi toteuttaa yhteen sovitettuina ja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä vastaisi maakunta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista. Valtakunnallisista kasvupalveluiden toimijoista ja niiden tuottamisista palveluista säädettäisiin kuitenkin jatkossakin erikseen.

Maakunnalla olisi järjestämisvastuu siitä, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulisi järjestää kasvupalveluina työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi rekrytointi- ja osaamispalveluja. Lisäksi maakunnan tulisi varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen ja se voisi myöntää myös muuta kasvupalvelurahoitusta. Tarkemmin palvelujen sisällöstä ja rahoituksesta säädettäisiin erityislainsäädännöllä. Maakunta voisi järjestää kasvupalveluja yritystoiminnan ja yrittäjyyden sekä kansainvälistymisen edistämiseksi sekä palveluja, jotka luovat edellytyksiä innovaatioiden kehittämiseksi. Maakunta hoitaisi julkiset hallintotehtävät.

Maakunta valitsisi kasvupalvelujen tuottajat tai se voisi tuottaa kasvupalvelut itse. Kilpailutilanteessa maakunnan tulisi tuottaa palvelut yhtiömuodossa.

LUONNOS 3.10.2017

Lakien on tarkoitus astua voimaan 1. tammikuuta 2020 kuitenkin niin, että laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen voimaanpanosta astuu voimaan x päivänä xxkuuta 20xx.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYS.....	3
PERUSTELUT .....	5
YLEISPERUSTELUT .....	5
1 JOHDANTO .....	5
2 NYKYTILA .....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	5
2.1.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot.....	5
2.1.2 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.....	10
2.1.3 Työ- ja elinkeinotoimistot.....	16
2.1.4 ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteiset kehittämis- ja hallintotehtävät.....	17
2.1.5 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut.....	18
2.1.6 Kuntien tehtävät työttömien palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa	
2.1.7 Maahanmuutto ja kotoutumisen edistäminen .....	21
2.1.8 Valtakunnallisia yrityspalveluiden tuottajia.....	25
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	28
2.2.1 Eurooppalaisten aluekehittämissjärjestelmien vertailua.....	28
2.2.2 Työhallinnon järjestämisen eurooppalaista vertailua.....	31
2.2.3 Yrityspalvelujen kansainvälistä vertailua .....	33
2.3 Nykytilan arviointi.....	36
2.3.1 Aluekehittäminen ja rakennerahastot.....	36
2.3.2 Valtionavustukset yritystoiminnan kehittämiseksi .....	38
2.3.3 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut.....	39
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	45
3.1 Tavoitteet .....	45
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot .....	46
3.3 Keskeiset ehdotukset .....	47
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	48
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	48

4.1.1	Vaikutukset julkiseen talouteen .....	48	
4.1.2	Kansantaloudelliset vaikutukset.....	49	
4.1.2.1	<i>Vaikutukset alueellisten kasvupalveluiden markkinoihin ja alan yrityksiin .....</i>	<i>49</i>	
4.1.2.2	<i>Yrityksille ja yhteisöille myönnettävät tuet .....</i>	<i>50</i>	
4.1.2.3	<i>Nykyiset ostopalvelut sekä viranomaistoiminnot .....</i>	<i>51</i>	
4.1.2.4	<i>Uusille markkinoille suunnatut resurssit .....</i>	<i>51</i>	
4.1.2.5	<i>Uusi yritystoiminta.....</i>	<i>52</i>	
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	54	
4.2.1	Kuntien järjestämät ja tuottamat työllistymistä tukevat palvelut		
4.2.2	Maakunnan omistamat yhtiöt.....	55	
4.2.3	Kunnalliset ja seudulliset kehittämissyhtiöt .....	56	
4.2.4	Henkilöstövaikutukset .....	56	
4.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	62	
4.3.1	Vaikutukset alueisiin, maaseutuun ja kuntien elinvoimatekijöihin sekä ympäristöön		63
4.3.2	Vaikutukset kasvupalveluiden laatuun ja vaikuttavuuteen .....	64	
4.3.3	Vaikutukset valtakunnallisiin kasvupalveluihin .....	65	
4.3.4	Vaikutukset eri väestöryhmiin .....	65	
4.3.5	Kielelliset oikeudet .....	67	
4.3.6	Sukupuolivaikutukset.....	69	
4.3.7	Työllisyysvaikutukset .....	69	
4.3.8	Organisointiuudistuksen välittömät kysyntävaikutukset .....	69	
4.3.9	Tietoyhteiskuntavaikutukset		
5	ASIAN VALMISTELU .....	72	
5.1	Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	73	
5.2	Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen .....	73	
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	77	

## **PERUSTELUT**

### **YLEISPERUSTELUT**

#### **1 Johdanto**

Sosiaali- ja terveyshuollon- (sote-uudistus) ja maakuntauudistus on suurimpia hallinnon ja toimintatapojen uudistuksia, mitä Suomessa on tehty. Maakunnille siirretään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus), työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto), aluehallintovirastojen, maakuntien liittojen ja kuntien tehtäviä. Tavoitteena on, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja muita alueellisia tehtäviä siirtyy maakunnille 1.1.2020. Muutos koskettaa satojen tuhansien ihmisten työtä ja kaikkien kansalaisten palveluja. Muutokset koskevat myös sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta, ohjausta ja verotusta.

Maakuntauudistus tarvitaan, koska palvelujen saatavuudessa ja laadussa on eroja kuntien ja alueiden välillä. Myös palvelujen rahoittaminen käy entistä vaikeammaksi, sillä väestö ikääntyy ja tarvitsee enemmän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Palveluja uudistetaan digitaalisiksi, asiakaslähtöisiksi ja kustannustehokkaiksi. Tavoitteena on tuottaa palveluja sujuvasti ja hyödyntää uusia toimintatapoja.

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

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on, että Suomen alueellinen kehittäminen ja kasvun aikaansaaminen perustuu valtion, maakuntien ja kuntien kumppanuuteen ja vuorovaikutukseen. Maakunnat kehittävät kasvunsa itse omien ratkaisujen avulla ja kasvu kumpuaa jokaisen alueen vahvuuksista.

Kasvua ja hyvinvointia syntyy koko Suomeen, kun työnhakijat saavat työnhakuun liittyvät palvelut räätälöidysti omiin tarpeisiinsa ja yritykset kasvuun ja rekrytointiin liittyvät palvelut räätälöidysti omiin tarpeisiinsa. Uudistus lisää palveluinnovaatioiden mahdollisuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Jokainen alue saa käyttöönsä parhaat osaajat liiketoiminnan kehittämiseen, työllistymiseen ja kansainvälistymiseen. Nämä työnhakijoiden ja yritysten kasvupalvelut toteutetaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kumppanuutena. Tulevaisuudessa kasvupalvelut parantavat työn ja hyvän elämän mahdollisuuksia koko Suomessa.

Työnhakijoiden ja yritysten palvelut paranevat, kun tulevaisuuden maakunnissa työ, osaaminen ja tekijät löytävät toisensa aiempaa paremmin. Maakunta kilpailuttaa parhaat palvelukumppanit, joiden palveluista asiakkaat voivat valita tarpeisiinsa räätälöidyt työllistymis- ja yrityspalvelut. Yritysten kasvun, muutostilanteiden ja kansainvälistymisen tukena on saumaton verkosto maakunnista maailmalle. Maakuntien elinvoiman kannalta tärkeän yksinyrittämisen muodot muuttuvat. Niiden suunnittelun ja perustamisen tuki on keskeistä. Palvelut ovat helposti saatavissa niin digitaalisesti kuin paikallisesti. Maakunnat vastaavat siitä, että palvelut ovat kaikkien saatavilla. Kansainvälisten osaajien verkostot ja asiantuntemus tuodaan yrityksille helposti saataville.

Kaupungit ja kunnat saavat uusista maakunnista kumppanin alueen elinvoiman ja kilpailukyyn kehittämiseen. Tulevaisuudessa kullakin alueella on aiempaa paremmat vaikutusmahdollisuudet valtiolta tulevien varojen käyttöön. Kuntien kasvuun liittyvät tehtävät säilyvät jatkossakin merkittävinä eikä kasvupalvelu-uudistus vaikuta kuntien omaan toimintaan. Kasvupalvelujen mahdollisena tuottajana kunta voi jatkossa vaikuttaa myös aiempaa laajemmalla alueella.

Uusissa maakunnissa yhdistyvät TE-toimistojen ja osittain ELY-keskusten sekä maakuntien liittojen nykyiset tehtävät. Uusi maakunta on täysin uudenlainen itsehallinnollinen toimija. Kasvuosaaminen kootaan yhteen, ja hyvinvointi rakentuu aiempaa kevyemmällä hallinnolla. Osaamiselle ja paikallistuntemukselle on vahva tarve maakunnissa. Yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuus tuottaa julkisia palveluja laajenee nykyisestä.

## **2 Nykytila**

### **2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

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

Alueiden kehittämisestä ja siihen kiinteästi liittyvästä rakennerrahastojen hallinnoinnista on säädetty alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun laissa (7/2014) (aluekehityslaki) sekä alueiden kehittämisen ja rakennerrahastohankkeiden rahoittamista koskevassa laissa (8/2014) (rahoituslaki). Aluekehityslain nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta. Valtioneuvoston asetus alueiden kehittämisen ja rakennerrahastojen hallinnoinnista (aluekehityasetus) (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 rakennerrahasto-ohjelman välittävän toimielimen tehtävien hoitamista koskevat säännökset. Lisäksi aluekehityslain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus (445/2014) alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa tarkoitetuista tukialueista

Aluekehityslaisissa säädetään aluekehittämisen strategioista ja politiikasta sekä keskeisistä toimijoista. Aluekehittämisen rahoituslain merkitys aluekehitykseen on myös merkittävä. Siinä säädetään ne kohteet, joihin sekä kansallista että rakennerrahastovaroja voidaan käyttää. Rahoituslain nojalla on annettu kaksi valtioneuvoston asetusta, asetus alueiden kehittämisen ja rakennerrahastohankkeiden rahoittamisesta (357/2014), jossa on muun muassa tukimuodot jaoteltuina viranomaisittain, tuen enimmäismäärät ja sekä kansallista että rakennerrahasto-ohjelmaa koskevat yleiset säädökset. Valtioneuvoston asetuksella rakennerrahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014) annettiin rakennerrahastoja 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 rakennerrahastoista rahoitettavien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelu, hallinnointi, arviointi, seuranta ja näiden yhteensovittaminen. Rakennerrahastoilla 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 käyttöön kestäväällä tavalla; 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuurista; 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 tausta-aineistoon 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 maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma. Maakuntakaavasta säädetään erikseen. Lisäksi laaditaan Euroopan unionin rakennerrahasto-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 todentamismääräyksen tehtävistä. Osa näistä tehtävistä voidaan siirtää lain 11 §:n mukaisille välittävälle toimielimelle. 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 Innovaatiorahoituskeskus Tekes. Aluekehitysohjelmalla sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-asetus, 1392/2014) 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 aluekehitysohjelman 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 aluekehitysohjelman 11 §:n mukaisista tehtävistä vain osa on koottu aluekehitysohjelmalla 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 todentamismääräyksen tehtävistä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö. Tarkastusviranomaisen toimii valtiovarainministeriössä valtiovarain controller -toiminnon 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 aluekehittämismääräyksen 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 aluekehittämismääräyksen rooliin. Liiton tehtävänä on pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan vastata maakunnan yleisestä kehittämisestä ja se toimii tällöin yhteistyössä valtion viranomaisten, alueen keskuskaupunkien 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 kulttuurin kehittämisen 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-alaisen luonnonvarojen ja ympäristön kehittämisen 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 rahoitussuunnitelmaan, 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 ennakoivasti 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 säädetyt 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 ja yhteistyöryhmän jäsenten palkkioista säädetään lain 25 §:ssä. Maakunnan yhteistyöryhmän sihteeristöstä säädetään 26 §:ssä. Sihteeristö hoitaa yhteistyöryhmän asioiden valmistelu-, esittely- ja täytäntöönpanotehtäviä. Maakunnan yhteistyöryhmän päätöksenteosta ja hallintomenettelystä säädetään lain 27 §:ssä. Pykälän mukaan hanketta rahoittava viranomais ei voi myöntää hankkeelle rahoitusta ennen kuin yhteistyöryhmä on puoltanut hanketta. Rahoittava viranomais 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 luetaan 28 §:ssä. Tehtäviin kuuluu erilaisia kansalliseen aluekehittämiseen ja rakennerahastoihin liittyviä asioita. Maakunnan yhteistyöryhmää koskevat säännökset on tarkoitus säilyttää pääosin entisellään tämän rakennerahasto-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. Rakennerahasto-ohjelmassa on kestävä 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 rakennerahasto-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 rakennerahasto-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 rakennerahasto-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 valvojien nimeämisestä ja järjestelmän toiminnasta. Lain 44 §:ssä on todettu valtion velvollisuudesta suorittaa rakennerahastotuki 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.

Saaristojärjestelmä on maan vanhin aluepoliittinen järjestelmä. Saariston kehittämistä säädellään lailla saariston kehityksen edistämiseksi (494/1981) ja sen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella saaristokunnista ja muiden kuntien saaristo-osista joihin sovelletaan saaristokuntaa koskevia säännöksiä. Saariston kehittäminen, maaseudun kehittäminen ja kaupunkien kehittäminen ovat osa alueiden kehittämisen laajaa kokonaisuutta.

#### 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 monenkeskisissä 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 alueellisen yhteistyön -tavoite tukee rajat ylittävää, valtioiden välistä 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 Keskeisen 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. Keskeisen 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 ihmisten, tavaroiden ja pääoman liikkuvuutta. Kokemusten vaihdon ja hyvien käytäntöjen leviämisen avulla rajat ylittävä yhteistyö tukee raja-alueiden kilpailukykyä, kansainvälisten verkostojen syntymistä 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.

*- Lisätään kuva ELY-organisaatiosta tehtävien ja htv-tiedot*

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 toimialariippumattomista 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 valtakunnallisissa 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	Rakennerahastotoiminta: 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 suojelu 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 ympäristöä koskevaa tietoa sekä parantaa ympäristötietoutta, ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja, huolehtia valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista sekä huolehtia ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden 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 kehittämishaluiset yritykset voivat kehittää liiketoimintansa – 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 kehittämispalvelujen 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 hallintokeskuksen toimipaikasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on säädetty ELY-keskusten lukumäärästä, toimialueista, nimistä ja toimipaikoista. 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 käynnistämiseksi 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. Mainitut keskukset hoitavat tehtäviä oman toimialueensa lisäksi suluissa mainittujen keskusten toimialueilla.

Samoin eräitä työvoimakoulutuksen hankintoja on alusta alkaen hoidettu alueellisesti tai valtakunnallisesti keskitetyllä tavalla erällä 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 kehittämispalveluja hoitaa yhteensä 141 henkilötyövuotta eri ELY-keskuksissa. Henkilötyövuosista 69 on ELY-keskusten toimintamomentilla.

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 palvelukeskustyypinen virasto lukuun ottamatta maksatustehtäviä. Se kuuluu ELY-keskusten virastoverkoston 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 yhteisrahoitteisen toiminnan tuotoista.

Kasvupalveluja vastaavia nykypalveluja rahoitetaan vajaalla 900 miljoonalla eurolla valtion talousarviotileiltä. 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 tuotoiksi 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 oikaisuvaatimuspäätöksistä Yhteisrahoitteisen toiminnan tulot sisältävät pääosin ELY-keskuksen itse toteuttamien rakennerrahastoihin 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.

Viidellätoista 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 säädetty 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 toimintamenomäärärahat 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 palveluhankinnat; 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 viestintätekniisten 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 säädettyissä 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

yrittäjien 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 maksamisprosessia. Muita valtion korvausten maksamista koskevia tehtäviä kehittämis- ja hallintokeskuksella ovat maantielain (503/2005) mukaisten maantietoimituksessa tienpitoviranomaisen maksettavaksi määrättyjen korvausten ja tilusjärjestelykorvausten maksaminen sekä ratalain (110/2007) mukaisten ratatoimituksessa ja yksityistietoimituksessa radanpitäjän maksettavaksi määrättyjen korvausten ja tilusjärjestelykorvausten maksaminen. Maantielain ja ratalain mukaisissa tehtävissä kehittämis- ja hallintokeskus ei käytä julkista valtaa vaan hoitaa valtion maksuliikennettä.

#### Kehittämis- ja hallintokeskuksen muut tehtävät

Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus toimii siviilipalveluslain 7 §:n mukaisesti siviilipalveluslain (1446/2000) 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 asiakas-palvelukeskus ja ELY-keskus. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työ-markkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua. Julkisen 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.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden tarpeisiin ja muutosten ennakointiin. 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 henkilöistä 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 työnhauksen aloituksissa on kasvanut edellä mainitulla aikavälillä vuosittain. Työnhauksen muutoksista tai päättämisistä ilmoitetaan verkossa harvemmin. Tammi-marraskuussa 2016 työnhauksen muutoksista 35 prosenttia ilmoitettiin verkossa ja 42 prosenttia työn haun päättämisistä. 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 työnhauksen 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 tarkoitettut 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-arviointeja, 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 asiastietojärjestelmään, haastattelee asiakkaan, laatii työttömälle työnhakijalle tai muutosturvan piiriin kuuluvalla työnhakijalle 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 ammanteista; 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 yrittäjyysoikeudet 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 keskiuurille 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 työpaikalla 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 tarkoitettuna 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 säädettyistä etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, 2 a luvussa säädetystä 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 oikeutta työttömyyspäivärahaan, siirtää TE-toimiston antaman työvoimapoliittisen 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 työvoimapoliittisen lausunnon vuorottelukorvauksen edellytyksistä. Vuorotteluvapaalain 17 §:n mukaan sitova työvoimapoliittinen lausunto annetaan työssäoloedellytyksestä, vuorottelijan ylikärajasta,

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 Kuntien tehtävät työttömien palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa

Kunnilla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämiseen tai tuottamiseen lukuun ottamatta pitkään työttömänä olleiden ikääntyneiden työllistämismäärärahat, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä. Kunnat osallistuvat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen tarjoamalla työttömille palkkatuetta työtä ja työkokeilumahdollisuuksia. Kunnat myös tuottavat kunnan yleistoimivaltaan perustuvia vapaaehtoisesti tuotettuja palveluja työttömille.

Kunnat ja kuntayhtymät tarjosivat palkkatuetta työtä vuonna 2014 noin 19 000 työttömälle ja vuonna 2015 noin 16 000 työttömälle, mikä on vastannut vuosittain noin 30 prosentin osuutta kaikesta palkkatuetusta työstä. Vuosina 2014 ja 2015 kunnat ja kuntayhtymät toimivat työkokeilun järjestäjänä noin 12 000 työttömälle (25 prosenttia työkokeilupaikeista).

Kunnilla on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä vastuu. Kunnalla on velvollisuus järjestää osana sosiaalipalvelua pitkään työttömänä olleille kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaista kuntouttavaa työtoimintaa tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä, jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapaalveluihin tai työhön. Terveystieteiden lain (1326/2010) mukaan kunnan on huolehdittava työttömien terveystarkastuksista. Lain mukaan kunnan on järjestettävä tarpeelliset terveystarkastukset alueensa asukkailla heidän terveystensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi ja edistämiseksi. Terveysneuvonta ja -tarkastukset on järjestettävä myös opiskelu- ja työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille.

Kunnat ja kuntayhtymät järjestävät myös sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa sekä kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaista (519/1977) työtoimintaa ja työhönvalmennusta.

Kuntien työllistymistä tukevat palvelut ja niiden organisointi kunnissa

Lainsäädäntöön perustuvien tehtävien lisäksi kunnat tuottavat omaehtoisesti työllistymistä tukevia palveluja. Työnantajille kunnat tarjoavat rekrytointiin liittyviä palveluja (muun muassa neuvonta, potentiaalisten työntekijöiden esittely, avustaminen työsopimusten ja palkkatukihakemusten laadinnassa, rekrytointitapahtumien järjestäminen tai niissä mukana olo, työvalmentajien tarjoaminen tuella palkattujen tueksi). Kunnat etsivät niin sanottuja piilotyöpaikkoja, työkokeilupaiikkoja ja palkkatuetta työmahdollisuuksia. Lisäksi kunnat etsivät jatkumahdollisuuksia kunnassa palkkatuetussa työssä, työkokeilussa ja kuntouttavassa työtoiminnassa oleville. Kunnat myös ohjaavat työttömiä koulutukseen ja tarjoavat lyhytkestoista koulutusta tai avustavat eläke-edellytysten selvittämisessä.

Vaikeimmin työllistettävien työvoimapaalvelun järjestämistä vastuu siirtoa selvittänyt työryhmä teki syksyllä 2015 Manner-Suomen kunnille kyselyn työllisyyden hoitoon liittyvien tehtävien organisoinnista ja resursoinnista sekä palvelurakenteesta. Kyselyyn vastasi 207 kuntaa ja kyselyn vastausprosentti oli noin 70. Vastausten perusteella lähes puolet kyselyyn vastanneista kunnista eli noin sata kuntaa maksoi työnantajille palkkauskustannuksiin kuntalisää. Kuntalisän maksaminen on useimmiten sidoksissa työ- ja elinkeinotoimiston työnantajalle myöntämään palkkatukeen. Kuntalisää maksettiin yleisimmin kolmannen sektorin toimijoille, mutta suurin osa kuntalisää maksavista kunnista myönsi sitä myös yrityksille. Lisäksi kunnat avustavat taloudellisesti työttömien yhdistyksiä ja muita työttömille palveluja tuottavia yhdistyksiä. Useimmiten avustuksia myönnetään yhdistysten tilavuokriin, mutta myös palkkauskustannuksiin.

Noin puolessa syksyllä 2015 tehtyyn kyselyyn vastanneista kunnista oli yksikkö, joka vastaa keskitetysti työllisyyden hoidosta. Yksiköt sijoittuivat useimmiten kunnan keskus- tai konsernihallintoon, perusturvaan,

sosiaalitoimeen tai hyvinvointipalveluihin. Jos kunnassa ei ollut erillistä työllisyyden hoidon yksikköä, työllisyyden hoidosta vastaavat viranhaltijat sijoittuivat useimmiten edellä mainittuihin hallintokuntiin.

Kyselyyn vastanneissa kunnissa työskenteli tammi-syyskuussa 2015 julkisten työvoima- ja yritys-palvelujen tuottamiseen (niin sanotut työsuunnittelijan tehtävät) ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä sekä kunnan omaehtoisesti tuottamissa lainsäädäntöön sisällyttävissä tehtävissä yhteensä noin 2 300 henkilöä. Näistä noin 45 prosenttia (noin 1000 henkilöä) työskenteli kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä, noin 30 prosenttia (noin 700 henkilöä) julkisten työvoima- ja yritys-palvelujen tuottamiseen liittyvissä tehtävissä ja noin 25 prosenttia (noin 600 henkilöä) kunnan omaehtoiseen palvelutuotantoon liittyvissä tehtävissä. Kokonaan kunnan omalla rahoituksella palkattuja henkilöstöstä oli noin 1 250, osittain työllisyysmäärärahoilla palkattuja noin 700 ja hankerahoituksella palkattuja noin 350.

Kyselyyn vastanneista kunnista noin 140 omistaa työpajan tai muun työllisyyspalveluja tuottavan yksikön. Suurin osa yksiköistä on nuorten työpajoja. Noin kolmanneksella vastanneista kunnista on ohjauksessaan säätiö tai yhdistys, joka tuottaa työllisyyspalveluja ja noin 80 kunnalla oli kyselyaikana kumppanuus- tai yhteistyösopimus työllistymistä edistäviä palveluja tuottavien tahojen kanssa.

#### Kuntien vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta

Kunnat ovat vuodesta 2006 lähtien rahoittaneet osan työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta. Voimassa olevan työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä. Edellä mainitun jälkeiseltä työttömyysajalta työmarkkinatuki rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyden perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päivältä. Tämän jälkeiseltä työttömyysajalta rahoitusvastuu jakaantuu siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työttömyysaikaisen työmarkkinatuen rahoituksesta. Valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n mukaisesti työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta.

Vuosina 2006—2014 työttömyyden ajalta maksettava työmarkkinatuki rahoitettiin puoliksi valtion ja valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista sen jälkeen, kun henkilölle oli maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää.

Vuonna 2016 kuntien osuus työttömyyden perusteella maksettavasta työmarkkinatuesta on ollut keskimäärin noin 36 miljoonaa euroa kuukaudessa. Kokeilualueiden kuntien osuus on tästä summasta ollut keskimäärin noin 12 miljoonaa euroa kuukaudessa (noin 33 % kuntien osuudesta).

#### 2.1.7. Maahanmuutto ja kotoutumisen edistäminen

##### Maahanmuuton yleiskuva

Vuoden 2016 lopussa Suomessa asui vakinaisesti Tilastokeskuksen mukaan noin 240 000 ulkomaan kansalaista ja 350 000 ulkomailla syntynyttä henkilöä. Ulkomaan kansalaisten maahanmuutto kaksinkertaistui noin kymmenestä tuhannesta kahteenkymmeneen tuhanteen vuodessa vuosina 2000 – 2010, minkä jälkeen kasvu on tasaantunut. Vuonna 2015 Suomeen muutti 21 400 ulkomaan kansalaista.

Suomeen suuntautuva maahanmuutto on moniin EU-maihin verrattuna poikkeuksellisen eurooppalaisvaltaista. Yli puolet (56 %) Suomeen muuttavista henkilöistä saapuu Euroopasta, ja EU-kansalaisten osuus maahanmuuttajista on 39 prosenttia. Aasian maiden kansalaisten osuus maahanmuuttajista oli vuonna 2015 reilu neljännes (28 %) ja afrikkalaisten kymmenesosa (10 %).

Maahanmuuttoviraston lupatilastojen mukaan Suomeen saavutaan EU:n ulkopuolisista maista ennen kaikkea perhesyiden, opiskelun ja työn vuoksi. Kansainvälisen suojelun perusteella on tyypillisesti myönnetty noin kymmenesosa oleskeluluvista. Vuonna 2015 kasvaneen turvapaikanhaun myötä vuonna 2016 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien (noin 8 000 oleskelulupaa) osuus nousi vajaaseen kolmannekseen (29 %) kaikista myönneistä oleskelulupapäätöksistä. Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä on tasaantunut edellisten vuosien tasolle.

Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Tällä hetkellä lähes puolet vieraskielisestä väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla, jossa

yhdessä Turun ja Tampereen seutujen kanssa asuu 80 prosenttia Suomen maahanmuuttajaväestöstä. Vuonna 2016 koko maan vieraskielisestä väestöstä 26 prosenttia asui Helsingissä ja 49 prosenttia pääkaupunkiseudulla. Vuonna 2015 Espoossa vieraskielisiä asukkaita oli 13 prosenttia ja Helsingissä ja Vantaalla noin 14 prosenttia. Muualla Suomessa vieraskielisten osuus oli noin neljä prosenttia väestöstä vuonna 2016. Vuonna 2030 Helsingin seudulla asuu kaupungin väestöennusteen mukaan jo noin 350 000 vieraskielistä.

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 kotoutumiskoulutuksen 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 perheryhmäkotiön ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopiminen ja niiden toiminnan valvonta; 7) hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen; 8) muut sille tässä laissa erikseen säädetty 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, työnhauasta 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

Laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010)) säädetään kotoutumiskoulutuksesta. Kotoutumiskoulutus on keskeinen kotoutumista edistävä palvelu, jonka tarkoituksena on edistää kotoutumisen edellytyksiä: suomen/ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita sekä Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteita.

Kotoutumiskoulutuksessa on vuosina 2006 - 2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 ulkomaalaista työtöntä työnhakijaa. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä kotoutumiskoulutuksen aloittaneita oli vuonna 2016 vähän yli 13 000, joista noin kolmannes Uudellamaalla. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistujista on tyypillisesti ollut noin 60 prosenttia. Vuonna 2016 naisten osuus oli hieman pienempi, 55 prosenttia, mikä heijastaa vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden sukupuolirakennetta.

Kotoutumiskoulutuksen resurssit on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin maahanmuuttajaväestön määrää, minkä seurauksena koulutukseen pääsy on nopeutunut verrattuna aiempiin vuosiin. Vuonna 2016 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutukseen odotettiin keskimäärin noin 2,5 kuukautta. Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2016 talousarviossa oli 90,48 milj. euroa.

Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 40,05 euroa/opiskelijatyöpäivä vuonna 2016. Hankintahinnat määräytyvät tarjouskilpailuissa markkinoilla koulutushankintakohtaisesti. Kotoutumiskoulutusta annetaan enintään 60 opintoviikkoa. Vuodesta 2016 lähtien kotoutumiskoulutuksen hankintahintaan on sisällynyt myös arvonalisäveron (24 %) osuus. Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2016 yhteensä runsaat 1,84 milj. opiskelijatyöpäivää, josta aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta oli 9,7 %.

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

Kotoutumiskoulutukseen osallistuu niin luku- ja kirjoitustaidottomia kuin korkeastikin koulutettuja maahanmuuttajia. ELY-keskukset vastaavat työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, mikä mahdollistaa kotoutumiskoulutuksen hankkimisen monipuolisesti vastaamaan alueen maahanmuuttajaväestön tarpeita. Joillakin ELY-alueilla kotoutumiskoulutusta on vuonna 2016 ryhdytty toteuttamaan myös verkkokoulutuksena.

Kotoutumiskoulutuksen määrärahoja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin tarvetta, ja vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen pääsikin aloittamaan ilman merkittäviä viiveitä. Maakuntaudistuksessa myös momentin 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2 v) määräraha, joka sisältää työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osoitetun määrärahan, siirtyisi osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Momentin 32.30.51 määrärahasta kotoutumiskoulutukseen arvioidaan kohdennettavan vuonna 2019 noin 58,2 miljoonaa euroa. Maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen kohdennettavan ns. kasvupalvelurahoituksen jakokriteereitä olisivat työttömät työnhakijat, työttömyysaste ja yritysten toimipaikat. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.



## 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 työvoimapoliittisesta 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 keskittynyttä 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 oli 12 maakunnassa kussakin 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. Kehittämisspalveluita 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 viidennes 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 sidosyksiköitä. 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. Hankintayksiköillä 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.

### 2.1.8 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 kehittymistä. Tekesin toimintaa säätelee laki Innovaatorahoituskeskus Tekesistä (963/2013) sekä valtioneuvoston asetus Innovaatorahoituskeskus Tekesistä (1146/2008).

Teke 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 tki-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 kehitysprojektia.

#### 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 edistamisestä 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 vaikuttavuus 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 Aloitusrahasto 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-ehtoiisiin vienti- ja alusluottoihin liittyviä korontasaus- ja vientiluottotarjouksia.

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 keskisuurta 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 valtionyhtiöstä (1352/1999), valtioneuvoston asetus Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä (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 valtioneuvoston tukea). 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 maakuva 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; Maakuntauudistuksen 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 korvamerkit 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 budjetit ja toimivat tärkeinä välittävinä toimijoina valtion ja edustamiensa alueiden välissä. Tästä huolimatta provinssit ovat siis heikkoja toimijoita, sillä ohjaus- ja valvontatehtävistään huolimatta niillä ei tosiasiaa 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 välillä 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

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

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 kasvuforumien muotoja, jotka on muodostettu vuonna 2011 vastaamaan alueellisten elinkeinojen ja taloudellisten edellytysten kehittämistä. 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 valtiolta vahvistaa.

LEP-osapuolet (kunnat, elinkeinoelämän edustajat, maakunnat soveltuvin osin) suunnittelevat alueellista talouskehitystä sekä elinkeinojen kehittämistä, työvoimakysymyksiä. Yhteistyö kuitenkin jatkuu virallisten LEP-asioiden ulkopuolelle. LEP-alueiden osalliset yritykset esimerkiksi sitoutuvat rahoittamaan aluehallintojen suunnittelemaa infrastruktuuri- ja kaupunkikehityshankkeita vastineeksi omien intressiensä huomioimisesta näissä suunnitelmissa. Näin ollen LEP-yhteistyöt vaikuttavat oikeastaan kaikilla aluekehityksen sarjoilla. 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 aluekehittämisjärjestelmässä 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 (devolution 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 kaupunkiosavaltioilla 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 aluekehittämisohjelmia, joihin liittyy rahoituskomponentteja. Mitä tulee aluekehittämisstrategioihin, -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 tehtäväsisällöt 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 aluekehittämisvisioita, 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 rahoitus sopimuksia, 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 koordinointiin 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 yhdistettiin pilottialueiksi (Skåne ja Länsi-Götanmaa), 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 pidättyneet 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 aluekehittämisvastuu tarkoittaakin käytännössä 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 eritoten terveydenhuoltoa. Vaikka maakunnilla ja aluekunnilla on muutoin merkittävää aluekehittämisvaltaa, EU:n rakennerahastovarot kanavoidaan Ruotsissa alueille lääninhallitusten kautta.

*Yhteenvedo kansainvälisestä vertailusta*

Kansainvälisen vertailun perusteella voidaan vetää yhteen muutamia yleisiä, aluekehittämisjärjestelmää koskevia havaintoja. Seuraaviin taulukoihin on koottu yhteenvedo 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	Metropoliasema 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 ohjelmissa. Tavoitteena on, että kaikista asiakkaista 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 verovarosta. Arviolta 60 prosenttia kaikista työvoimapoluista 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 tulosorientoituneisuuden lisääntyminen työvoimapoluissa. Ohjelman heikkouksina on nähty mm. järjestelmän kehittämisen hitaus, maksujärjestelmien väärinkäytökset, sopimukseen 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 työvoimapoluista 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 työvoimapoluista 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-alueita, 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 työvoimapalveluiden siirto yksin kunnille on yksinkertaistanut vastuunjakoa. Kasvavan työttömyyden myötä kunnilla on kuitenkin ollut taloudellisia haasteita palveluiden tuottamisessa ja rajallisia resursseja on usein kohdistettu koulutukseen ja terveydenhuoltoon työvoimapalveluiden sijasta. Haasteellisena on myös nähty paikallisten toimistojen suuri määrä ja pieni koko sekä kansallisen poliittisen suunnitellun etäännyminen 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 työvoimapalveluviranomainen 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: ”Benchlearning 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 määrärahakirjeellä. 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-yrittäjyyden 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” (VN TUSE 8/2017).

#### Startup-yritykset ja yrittäjyys

Startup-yritysten kasvun ajurit ja pullonkaulat” -selvityksessä on tarkasteltu mitä toimenpiteitä Suomen kannalta keskeisissä verrokkimaissa – Alankomaissa, Ruotsissa, Saksassa ja Tanskassa – 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 heikommät 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 yrittäjämiseen 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, koordinoinnin 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, markkinakohtainen ’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 alueetasolla, 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 alueen 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 liittyvissä säädöksissä ja lakiasioissa. Lisäksi tarjolla on yhteisiä tutustumis- ja tiedonhankkimismatkoja, joihin on mahdollista saada 50 % alennus Trade Councililta. Palvelut räätälöidään joustavasti asiakasyritysten tarpeiden mukaisesti, jolloin yritys myös maksaa niistä. Tanskassa pyritään selkeään työnjakoon ja vastuisiin alueellisessa ja kansallisessa 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. Konkreettisenä 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 edistämistä 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 vientimatkaeteli, 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, globaalit 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 kokonaisuurannasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Kaupunkipolitiikassa pääkaupunkiseudun ja muiden suurten kaupunkien merkitys koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvyllä on keskeinen. Monikeskuisuuden 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 osaamiskeskittyä. 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 kasvuvyöhykkeiden 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 kasvuvyöhykkeiden 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 kasvuvyöhykkeen kanssa. Lisäksi valtion ja teemakohtaisten kaupunkiverkostojen 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 osaamispuheen laajentamista, uusiutuvan energian laajempaa hyödyntämistä, energia- ja materiaalihokkuuden 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 tuloskehysten 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 liitoille. Tehtävien keskittäminen on elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa merkinnyt tehokkaampaa rakennerahastotehtävien hoitoa. Se on antanut mahdollisuuden resurssien joustavampaan käyttöön, parempaan työnohjaukseen 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 henkilötövuosin kuin ELY-keskusten toiminnan alkaessa. ELY-keskusten toiminnan tehostaminen aloitettiin edellisellä hallituskaudella, kun pääministeri Jyrki Kataisen hallitus kohdensi ELY-keskusten toimintamenoille 500 henkilötövuotta 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 henkilötövuoden vähentämistavoitetta ELY-keskusten virastoverkostossa, jossa 80–85 % kuluista aiheutuu palkkaus- ja muista henkilöstömenoina. 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 henkilötövuosien määrään ELY-keskusten lakisääteisten tehtävien säilyessä entisellään.

Hallitusohjelman mukaan ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjausjärjestelmää tuli tehostaa ja toimintaa kehittää keskusten alkuperäisen määrän ja rakenteen pohjalta. Lakisääteisten 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 yhteistoimintamenettelyn käynnistämiseen ELY-keskuksissa ja yhteensä 80 henkilötövuoden irtisanomisiin taloudellisista ja tuotannollisista syistä syksyllä 2015. Vuosien 2010 ja 2016 välillä ELY-keskusten henkilötövuosikehitys 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. Laaja-alaisia tehtäviä hoidetaan nykyisin kaikissa volyymiltaan 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 valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014). Lain nojalla on annettu valtioneuvoston asetus valtionavustuksesta 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 kehittämisedellytyksiä.

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 rakennepoliitiikan 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 työväilytyksen täydentäjänä (TEM julkaisuja 12/2016), Oosi, Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työväilytyksessä -tutkimus (TEM julkaisuja 7/2016) ja Tonttila, Työpolitiikan palvelurakennearviointi – Asiakaslähtöisempää ja tuloksellisempää palvelua (TEM julkaisuja 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 taantumun 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 työväilytyspalveluiden 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 toteutumisenesta, eikä varsinaisista suoritteista, esimerkiksi asiakaskontaktien määrästä. Laajempi palvelun tulosperusteinen ostaminen mahdollistaa palveluntuottajille omien prosessien hyödyntämisen, kehittämisen ja poluttamisen. 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 aktivointiaste on laskenut tasaisesti taantuman aikana, kun vuoden 2013 joulukuussa alle 25-vuotiaiden aktivointiaste oli 31,6 % niin vuoden 2016 joulukuussa aktivointiaste oli 24,3 %.

Pitkittänyt 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 kestoon. 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 yhteisen toiminnan alustan kautta yhteen sovitetaan muun muassa kasvu-, sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnan nuorisopalveluja, sivistystoimen ja muiden tahojen palveluja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja kouluttautumisen sekä työllistymisen edistämiseksi. Ohjaamotoiminnan pohjana on sopimuksellisuus. Sopimuksellisuudella tarkoitetaan sitä, että toimintaan osallistuvat tahon sijoittavat työntekijänsä Ohjaamoon tai järjestävät esimerkiksi etäyhteysmahdollisuuden Ohjaamosta. Ohjaamoissa työskentelevien henkilöiden palkkakustannukset menevät siltä taholta johon työntekijä on työsuhteessa. Ohjaamoissa voi työskennellä tai muuten tehdä yhteistyötä julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tahoja. Tulevaisuudessa Ohjaamoissa käytetään yhteistä verkko-ohjaus alustaa, joka toimii samalla sekä asiakkaan tiedonsiirtokanavana Ohjaamoiden henkilöstön suuntaan että henkilöstön välisenä tiedonvälityskanavana.

Vuoden 2017 alussa oli toiminnassa 40 Ohjaamoa eri puolilla maata. Ohjaamot toimivat 81 kunnan alueella. 15–29 vuotiaan väestön osalta Ohjaamojen toiminta-alueet kattavat n. 69 %. Ohjaamoverkostossa työskentelee vähintään yhtenä päivänä viikossa noin 400 henkilöä. Ohjaamossa asioineiden 15–29 -vuotiailta kerätyn palautteen mukaan nuorten palvelukokemukset olivat hyvin myönteisiä. Vastaajat antoivat saamastaan ohjauksesta kouluarvosanan 9,16. Ohjaamoiden toiminta on tavoitteellista. Ohjaamot tarjoavat nuorille monipuolisia palveluita, jotka tukevat nuorten kouluttautumista sekä työelämään siirtymistä. Vuoden 2016 aikana Ohjaamot ovat tarjonneet yksilöohjausta noin 50 000 kertaa. Ryhmäohjauksessa nuoria ja nuoria aikuisia kohdattiin noin 60 000 kertaa. Paikan päällä asioineiden 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 kestoisiin. 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 prosentin (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 kehittäessä 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 työttömät muodostavat tärkeän reservin. Tämä koskee myös erilaisten heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakasryhmien valmiuksien kehittämistä ja varautumista lisääntyvään työvoiman 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 yhdistelmistä.

Eri viranomaisten palveluja tarvitsevien pidempään työttömänä olleiden työllistymisen edistämiseksi 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 työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisprosessiin 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 yhden luukun periaatteella. Monialaisen yhteispalvelun käytännön toiminta rakentuu verkostoyhteistyölle ja paikalliselle sopimiselle. Yhteispalveluverkostoja on muodostettu 33 ja TYP-palvelua on tarjolla kaikissa Manner-Suomen kunnissa. Verkostojen toiminnasta, toimipisteistä, tarjottavista palveluista ja henkilöstöstä on sovittu yhteistyösopimuksissa. Verkostojen käytännön toimintaa johtavat verkostossa mukana olevien kuntien nimeämät henkilöt. Monialaiselle 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 palveluyhdistelmiä, palveluprosessit voivat olla pitkiä. Lakisäätöisen toimintamallin työllisyysvaikutuksia ei vielä ole voitu seurata niin pitkään, että toimintamallin vaikutuksia voitaisiin kattavasti arvioida. Toimintamallissa mukana olevat toimijat ovat pitäneet aikaisemmin sopimusperusteisena toimineen mallin lakisäätöistä ja valtakunnallistamista asiakaspalvelun tehostamisen näkökulmasta hyvänä ratkaisuna.

Nykyisin kunnat vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Työttömille tarjottavilla sosiaali- ja terveyspalveluilla tuetaan työttömien työkykyä ja työelämävalmiuksia ja parannetaan työttömien työllistymisedellytyksiä. Kunnilla on myös rahoitusvastuu pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. Koska merkittävä osa palkkatuetusta työstä ja työkokeilusta on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyminen maakunnan järjestämisvastuulle vähentää kunnissa tarjolla olevia työkokeilu- ja työmahdollisuuksia.

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 toimipisteistä. Muun muassa työvoimapalveluiden CAF -itsearviointissa 2014 ja Euroopan Unionin komission 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 toiminnalle. 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 piloteista 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 pätevytymispolut 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 terveystyöpalveluiden 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 järjestämävastuulle siirtyvien sosiaali- ja terveystyöpalveluiden ja kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa on keskeistä. Maakuntaudistus mahdollistaa myös aluekehittämisen ja alueen elinkeinoelämän vahvistamisen liittäminen aiempaa vahvemmin kotoutumisen edistämiseen. Työvoimakoulutuksen opiskelijapalauttejärjestelmästä (OPAL) saadun tiedon mukaan vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista 88,1 % katsoi koulutuksen onnistuneen erinomaisesti tai hyvin.

Maahanmuuttajien työllisyystilanne parani koko 2000-luvun aina vuoden 2008 lopulla alkaneeseen taantumaa 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 päivittäin 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, Finpron 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 kehitysyritykset sekä uusyrittäjäkeskukset, keskitetyt kansalliset palvelut (Yritys-Suomi) sekä kansallisten organisaatioiden (esim. ELY-keskus, Tekes, Finnvera, Finpro) omat toiminnot. Puutteellinen tiedonkulku ja eri asiakasjärjestelmät lisäävät mahdollisuutta päällekkäiseen työhön.

Lähellä asiakasta toteutettavien tieto- ja neuvontapalveluiden toteuttamisesta vastaavat lähinnä seudulliset ja paikalliset kehitysyritykset, 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 kehittämispalveluiden (koulutus ja konsultointi) osalta työnjako julkisten yrityspalveluiden tuotannon osalta on varsin selkeä. Käytännössä maksullisten kehittämispalveluiden 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 liiketoimintaa 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 kehittämispalvelut 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**

Uudistuksen tavoitteena on ensinnäkin ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoidon organisoiminen itsehallinnon käsitteen kanssa yhteensopivalla tavalla ja ottaen huomioon perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen. Itsehallinnolla tulee olla sille ominaista liikkumavaraa toimenpanossa. Samalla kasvupalveluiden saatavuus koko maassa tulee varmistaa.

Esitys kannustaa maakuntia entistä laajempaan palvelutuotannon ulkoistamiseen ja entistä laajempien palvelukokonaisuuksien antamiseen palveluntuottajien hoidettavaksi. Tavoitteena on toimivien markkinoiden hyödyntämiseen ja edistämiseen kasvupalvelujen tuotantorakenteen monipuolistamiseksi. Maakunnan sijasta tai sen lisäksi kasvupalveluja voisivat tuottaa yhteisöt, säätiöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Monipuolinen tuotantorakenne tarjoaisi maakunnille mahdollisuuden hyötyä myös yksityisen sektorin palveluinnovaatioista.

Esitetty palvelutuotannon malli lisäisi asiakkaan valinnanvapautta ja asiakaslähtöisyyttä kasvupalveluissa. Monipuolisella tuotantorakenteella ja asiakkaan valinnanvapauden lisäämisellä tavoitellaan asiakkaalle paremmin sopivia palveluja, alueen kasvun erityispiirteiden huomioon ottamista ja viime kädessä kasvupalveluiden parempaa vaikuttavuutta. Julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja palvelut organisoitaisiin siten, että ne tukevat alueiden kasvua ja elinvoimaisuutta.

Esityksessä maakunnalle siirrettäisiin ELY-keskusten (valtion) ja maakuntien liittojen aluekehittämisen tehtävät. Maakunnat vastaisivat omalla alueellaan sekä aluekehittämisestä että kasvupalveluista, ja kasvupalvelut olisivat aluekehittämisen keskeinen työväline. Esityksessä alueiden kehittäminen ja kasvupolitiikka yhdistetään laaja-alaiseksi ja tiiviiksi kokonaisuudeksi. Aluekehittämisen ja kasvupolitiikan yhdistämisellä tavoiteltaisiin parempaa aluekehittämistä, vaikuttavampaa kasvupolitiikkaa ja entistä parempia palveluja.

Kasvupalvelu-uudistus ei siirtäisi kuntien nykyisiä elinvoimatehtäviä tai niiden resursseja maakunnille. Kuntien keskeinen tehtävä on edelleen luoda kasvulle, työlle ja elinkeinoelämälle suotuisa toimintaympäristö. Kuntien elinvoimatehtäviin kuuluvat 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.

Maakunta ja kunta toimisivat kumppaneina elinvoimatehtäviin liittyvissä asioissa. Maakunnan saavuttamalla kestäväällä talouskasvulla, uusilla yrityksillä ja työpaikoilla on positiivisia vaikutuksia myös kuntien elinvoimaisuuteen. Kunnat voisivat myös toimia maakunnallisten kasvupalvelujen tuottajina omistamiensa yhtiöiden kautta, jos yhtiö ei olisi sidosyksikkö-asemassa kuntaan.

Esityksellä laiksi kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa tavoitellaan pääkaupunkiseudun taloudellisen ja toiminnallisen merkityksen hyödyntämistä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Esityksen mukaisesti Uudenmaan kasvupalvelut järjestäisi pääkaupunkiseudun kuntien perustama kuntayhtymä. Pääkaupunkiseudun kuntien toimintaympäristön haasteet kuten asukasluku sekä yritysten ja maahanmuuttajaväestön määrä, pääkaupunkiseudun kuntien kokemus ja osaaminen sekä niiden elinvoimapolkuun käyttämä taloudellinen panos ovat poikkeuksellisen merkittäviä muihin kaupunkiseutuihin nähden. Kansantalouden kannalta pääkaupunkiseudun myönteinen kehitys on kriittinen menestystekijä. Pääkaupunkiseudun taloudellinen ja toiminnallinen erityisasema pyritään huomioimaan Uudenmaan kasvupalveluista annettavalla lailla ja hyödyntämään koko valtakunnan eduksi.

### 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa hoidettavien tehtävien siirtäminen maakunnille voidaan ensinnäkin toteuttaa vähimmäismuutoksin lähinnä siten, että uudet maakunnat ottaisivat nykyuotoiset palvelut sellaisenaan ja samalla sääntelytarkkuudella hoitaakseen maakunnassa. Tämä vaihtoehdon toteuttaminen olisi edellyttänyt voimassa olevan lainsäädännön teknisiä muutoksia, lähinnä ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskevien kirjausten korvaamista maakunnalla. Minimimuutoksen toteuttaminen olisi käytännössä johtanut myös nykyisten toimijoiden toimintatapojen siirtämiseen maakunnille.

Tätä vaihtoehtoa ei pidetä suositeltavana siitä syystä, että yhtenäisen valtionhallinnon siirtäminen sellaisenaan ei jättäisi itsehallinnolle tyypillistä palvelujen järjestämisen harkinta- ja kehittämisvaraa ja mahdollisuutta rakentaa alueellisesti erilaisia ja innovatiivisia palveluja. Maakuntaudistuksen tarkoituksena on huomioida toimintaympäristöjen erilaisuus ja luoda itsehallinnolle mahdollisuuksia tehdä erilaisia ratkaisuja.

Toisena vaihtoehtona arvioitiin ratkaisumallia, jossa sääntelytarkkuutta vähennettäisiin ja itsehallinnolle annettaisiin enemmän harkintavaltaa tehtäviensä järjestämiseksi ja palveluiden tuottamiseksi ja palvelutarjoomansa suhteen. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa edistettäisiin kilpailullisuutta ja kilpailuneutraaliteettia maakuntalain mukaisen yhtiöittämisvelvollisuudella ja jättämällä käyttämättä toisin säätämisen mahdollisuus. Maakunnan olisi maakuntalain 15 luvun säännösten mukaan tuottaessaan palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla yhtiöitettävä toimintansa ja hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Maakunnan oman tuotannon yhtiöittämisvelvollisuus tekisi maakuntakonsernin oman tuotannon kustannukset läpinäkyviksi ja vertailukelpoisiksi ja voisi edistää myös yksityisten markkinoiden laajentumista. Maakuntalain mallin mukainen yhtiöittämisvelvollisuus ei ole osoittautunut perustuslakivaliokunnan tarkastelussa ongelmalliseksi, mitä on myös pidettävä toteuttamisvaihtoehdon etuna. Perustuslakivaliokunta antoi 29.6.2017 lausuntonsa (PeVL 26/2017 vp) hallituksen esityksistä maakunnan perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017); laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017) sekä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (PeVL 52/2017 vp) ja täydentävistä esityksistä koskien maakunnan rahoituslakia (HE 57/2017) ja lakia Ahvenanmaan verosäännöksiksi (HE 71/2017).

Kolmantena vaihtoehtona harkittiin edellä esitettyä vaihtoehtoa 2 selvästi kilpailullisempaa vaihtoehtoa, jossa maakunta olisi voinut tuottaa kasvupalveluita itse ainoastaan testatuttuaan ensin, että käsillä on markkinapuutetilanne. Tästä vaihtoehdoisesti mallista esillä oli myös sellainen vaihtoehto, jossa maakunnan oma palvelutuotanto olisi yhtiöitettävä myös markkinapuutetilanteessa. Näin olleen missään tilanteessa maakunnalla ei olisi ollut suoranaista omaa palvelutuotantoa. Radikaalilla kilpailullisella monituottajamallilla palvelumarkkinat avautuisivat ja uutta kasvupalveluliiketoimintaa syntyisi välittömästi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan PeVL 26/2017 huomiota esitettyyn lakiin asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (valinnanvapauslaki). Esitetyn valinnanvapauslain mukaan maakunta ei voisi itse tuottaa itse (liikelaitoksessaan) suoran valinnan palveluja. Maakunta voisi sen sijaan tuottaa myös suoran valinnan palveluja yhtiömuodossa. Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotetut säännökset eivät turvaa markkinapuutetilanteessa palveluja perustuslain kannalta riittävällä tavalla. Valiokunnan mielestä sääntelyn rakenteellinen ongelmallisuus liittyy nimenomaan yhtiöittämisvelvollisuuteen ja siihen, että sääntelyssä kielletään maakuntaa itse tuottamasta kyseessä olevia palveluita. Maakunnan tulee perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan itse pystyä toimimaan tilanteissa, joissa markkinoilla ei tuotettaisi perusoikeuksien turvaamiseksi riittäviä palveluita. Lausunnossa

perustuslakivaliokunta esittää, että valinnanvapauslaki voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä vain, jos valinnanvapauslaista poistetaan yhteyttämisvelvollisuus jos perustuslakivaliokunnan maakunnan omaa tuotantoa koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Kasvupalveluiden järjestämiseksi Uudenmaan maakunnassa on ollut esillä neljä erilaista vaihtoehtoa. Näiden lisäksi vaihtoehtona on luonnollisesti pidettävä sitäkin, että Uudenmaan kasvupalvelut järjestetään muiden maakuntien kasvupalveluiden kanssa samoin säännöksiin. Näin ollen erityistä pääkaupunkiseudun erillisratkaisua ei olisi, vaan Uudenmaan maakunta järjestäisi muiden tehtäviensä muassa Uudenmaan kasvupalvelut. Yhteistyö maakunnan kasvupalveluiden ja pääkaupunkiseudun kuntien elinvoimapolveluiden koordinoimiseksi ei muodostuisi tässä nollavaihtoehdossa pääkaupunkiseudun kuntia houkuttelevaksi. Tällöin pääkaupunkiseudun kuntien osaaminen ja taloudellinen panos sekä kansantaloudellinen merkitys voisivat jäädä täysimääräisesti hyödyntämättä.

Pääkaupunkiseudun kansantaloudellisesta painoarvosta ja erityispiirteistä, kuten yritysten ja maahanmuuttajien määrästä johtuen pääministeri Sipilän hallitus on linjannut peruseriaatteen, joita noudattaen pääkaupunkiseudun erillisratkaisua on mallinnettu. Hallitus edellyttää ensinnäkin, että mahdollisessa pääkaupunkiseudun erillisratkaisussa kasvupalveluiden hengen mukainen. Kasvupalveluiden ydinajatuksena on työllisyyden, osaavan työvoiman ja elinkeinojen kehittämisen tiivis yhteensovittaminen. Toiseksi järjestämisvastuu ja palvelutehtävät on eriytettävä. Kolmanneksi Uudenmaan työssäkäyntialueen kokonaisuuden on säilyttävä eli kasvupalveluiden järjestäjän on järjestettävä koko Uudenmaan kasvupalvelut. Neljänneksi hallinnon tulee erillisratkaisussakin olla mahdollisimman yksinkertainen ja selkeä. Viidenneksi kasvupalveluiden hallinnossa tulee korostaa toimijoiden kumppanuutta ja yhteistyötä kasvun, yritysten toimintaedellytysten ja ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Näiden periaatteiden toteutumista ja Uudenmaan erillisratkaisua on arvioitu neljässä erilaisessa mallissa. Ensinnäkin on arvioitu, miten Uudenmaan maakunnan kasvupalvelut voitaisiin järjestää sopimuksenvaraisesti. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa Uudenmaan maakunta voisi sopia järjestämistehtävän antamisesta kunnalle tai kunnille. Mallin heikkoutena on pidettävä sitä, että vapaaehtoisena järjestelynä sopimus voi jäädä toteutumatta.

Toiseksi pääkaupunkiseudun erillisratkaisuksi on arvioitu kuntayhtymämallia. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa veloitettaisiin perustamaan kuntayhtymä (pakkokuntayhtymä) määräaikaan mennessä. Kuntayhtymä hoitaisi kasvupalveluiden järjestämistehtävää maakuntia koskevien säännösten mukaisesti koko Uudenmaan alueella. Kuntayhtymän jäsenyys olisi perustamisen jälkeen avoin kaikille muillekin Uudenmaan kunnille. Toteuttamisvaihtoehdon arvioidaan vastaavan hyvin hallituksen linjaamia peruseriaatteita.

Kolmantena toteuttamisvaihtoehtona on arvioitu mallia, jossa yksi kaupunki järjestäisi kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella. Järjestämisvastuu koskisi käytännössä pääkaupunkia, jolloin erityisesti Espoon ja Vantaan osaaminen ja panokset jäisivät hyödyntämättä.

Lisäksi on tarkasteltu niin sanottua jaetun järjestämisen vastuun mallia, jossa Uudenmaan maakunnan kasvupalveluiden järjestämisvastuu jaettaisiin kahtia pääkaupunkiseudun kaupunkien ja maakunnan kesken. Tämä toteuttamisvaihtoehto rikkoisi hallituksen hyväksymän työssäkäyntialueen jakamattomuuden periaatteen. Mallissa tarvittaisiin erityiset ratkaisut työssäkäyntialueen jakamattomuuden turvaamiseksi, eikä se siten ole hallituksen linjausten mukainen.

Kaikkien erillisratkaisun hallintomallien toteuttamisen reunaehtona on, että kasvupalveluiden järjestämisessä sovelletaan muun kuin hallinnon osalta samoja säännöksiä kuin maakunnan järjestäessä kasvupalvelut.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

#### *Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista*

Alueiden kehittämistä koskevan uudistuksen osalta esillä ei ole ollut selkeästi erilaisia vaihtoehtoisia malleja. Alueiden kehittämistä koskevien säännösten uudistaminen on uudistettu toteuttamalla ne muutokset, jotka aluekehittämiselle väistämättä aiheutuvat tehtävien siirtämisestä alueelliselle itsehallinnolle. Säädösteknisenä ratkaisuna käsillä oleva hallituksen esitys sisältää uuden yhteisen lain alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Maakuntauudistuksessa vastuu alueiden kehittämisestä on jaettava uudella tavalla. Ehdotuksessa esitetään, että vastuu alueiden kehittämisestä lain 5 §:n mukaan maakunnilla alueillaan ja kunnilla niiden alueilla. Uudesta hallintorakenteesta johtuen esitetään 22 §:ssä, että maakunta huolehtii

asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta tarkoituksenmukaiseksi palveluketjuksi riippumatta siitä, järjestääkö palvelut valtion, maakunnan vai kunnan viranomaisen.

Esitys laiksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista antaa maakunnalle merkittävää harkintavaltaa palveluiden järjestämiseksi. Palvelut, joita valtion ELY-keskukset ja TE-toimistot nykyisin järjestävät valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla, siirrettäisiin maakunnan itsehallinnolle sellaisen lainsäädännön turvin, että itsehallinnolle jäisi sille määritelmällisesti tarpeellista harkintavaltaa. Maakunnan itsehallinnon laajaa harkintavaltaa rajoittaisivat alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 16 ja 19 §. Pykälässä 16 säädettäisiin, että maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi rekrytointi- ja osaamispalveluja siten kuin siitä säädetään julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetussa laissa ja muualla lainsäädännössä. Pykälässä 19 säädettäisiin maakunnan julkisista

Esityksellä pyrittäisiin edistämään kilpailullisuutta ja luomaan kasvupalveluiden monituottajamalli asiakkaan valinnanvapauden lisäämiseksi. Asiakkaan valinnanvapaudesta ja oikeudesta valita kasvupalvelujen tuottaja säädettäisiin lain 26 §:ssä. Sen mukaan maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla olisi oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan nimeämien palveluntuottajien joukosta. Valinnanvapauden toteutuminen olisi mahdollista niissä maakunnissa ja niissä palveluissa, joissa järjestävä maakunta tekisi lain 24 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla päätöksen palvelujen sisällöstä, laadusta ja hinnoittelusta ja siitä, että palveluntuottaja täyttää maakunnan hyväksymiselle antamat kriteerit.

Monituottajamallin ja kilpailullisuuden lisäämiseksi maakunnan on kasvupalveluiden tuottajana annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lain 25 §:ssä viitattaisiin informatiivisesti maakuntalain (./...) 112 – 117 §:n säännöksiin maakunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakuntalain 114 §:n mukaan maakunnan on toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti ja eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito. Maakunnan oma tuotanto tulee kirjanpidon eriyttämisestä ja markkinaperusteisen hinnoittelua veloitteesta johtuen läpinäkyväksi. Läpinäkyvyys lisää tuottavuuspaineita ja voi parhaimmillaan tuoda kustannussäästöjä.

#### *Laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa*

Esityksessä ehdotetaan kokonaan uutta lakia kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Uudenmaan maakunnassa palvelut järjestäisi Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan (pääkaupunkiseudun kuntien) perustama kuntayhtymä. Kuntayhtymä järjestäisi kasvupalvelut koko Uudenmaan alueella, mutta ei vastaisi alueiden kehittämistä, kasvupalveluiden yhteensovittamisesta muiden sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien tai muiden hallinnonalojen tehtävien kanssa eikä Euroopan unionin rakennerahastoja koskevista tehtävistä Uudellamaalla, joita myös Uudellamaalla hoitaisi maakunta. Uudenmaan kasvupalvelujen kuntayhtymämalli tarjoaisi pääkaupunkiseudun kunnille vaikuttamismahdollisuuden, joka kannustaisi pääkaupunkiseudun kansantaloudellisesti kriittisen tärkeitä kuntia koordinoimaan maakuntien kasvupalvelujen kanssa samanlaisia elinvoimapalveluja. Pääkaupunkiseudun kuntien taloudellinen panos ja osaaminen yleisen toimialan elinvoimatehtävissä, yrityspalveluissa ja maahanmuuttajien kotoutumispalveluissa tulisi siten hyödynnettyksi tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Kasvupalveluiden järjestämisen toteuttamisvaihtoehdon valinta on tehty siten, että maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuus on valittu itsehallinnollisuutta ja kilpailullisuutta edistävänä sekä valtiosääntöoikeudellisesti kestävä vaihtoehtona.

## **4 Esityksen vaikutukset**

### **4.1 Taloudelliset vaikutukset**

#### **4.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen**

Uudistus aiheuttaisi merkittäviä muutoksia valtion talousarvion rakenteeseen. Maakuntia rahoitettaisiin pääosin yhdeltä valtion talousarviomomentilta, josta määräraha osoitettaisiin valtionosuutena kullekin maakunnalle. Maakunnat päättäisivät itse määrärahan kohdentamisesta maakunnan järjestämisvastuun piirissä oleviin tehtäviin. Tässä laissa säädettyjen tehtävien lisäksi maakuntien järjestämisvastuulle kuuluisivat muu muassa myös sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen ja yleiskatteellisen momentin



suuruus on yhteensä noin 18,59 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 (momentit 32.01.02 ja 32.30.01) ja niin sanotut substanssimäärärahat (momentit 32.30.51, 32.50.42, 32.50.44, 32.50.64 ja 32.70.30) siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta valtiovarainministeriön pääluokkaan osaksi maakuntien rahoitusta. Vuoden 2019 kehystasolla maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen siirtyisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta yhteensä 758 milj. euroa. Vastaava rahoitus vuoden 2015 tasolla oli 911 milj. euroa. Yleiskatteellisesta rahoituksesta on tarkoitus siirtää ICT-yhtiön palvelujen rahoitusta varten arviolta 19 milj. euroa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan.

Momentit 32.30.01, 32.50.44, 32.50.45 ja 32.30.51 muodostaisivat ns. kasvupalvelurahoituksen. Edellä mainittujen momenttien yhteenlaskettu määräraha jaettaisiin kasvupalvelun jakokriteerien perusteella osana maakuntien valtionosuutta. Jakokriteerit 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. Kasvupalvelujen osuus momentin määrärahasta vuonna 2015 oli noin 16 milj. euroa.

#### 4.1.2 Kansantaloudelliset vaikutukset

Uudistuksen keskeisenä elementtinä olevalla palvelutoiminnan mahdollisella ulkoistamisella nähdään olevan 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. Se, kuinka paljon uudistuksen jälkeen nykyisestä TE-toimistojen itsensä hoitamasta työnvälityksestä suuntautuisi markkinoille, riippuu siitä, kuinka paljon maakunnat päättävät tuottaa palvelut itse ja kuinka paljon laajentaa nykyisiä ostopalveluja.

Myös maakuntien erilaiseen markkinatilanteeseen liittyy epävarmuustekijöitä. Liikkeellelähtötilanne kasvupalveluiden käynnistyessä on eri maakunnissa hyvin erilainen, eivätkä palveluntuottajien markkinat pitkälläkään aikavälillä ole samanlaiset eivätkä kehity samalla tavoin koko Suomessa. Tämä vaikuttaa siihen minkälaiset mahdollisuudet maakunnalla on ylipäättään ostaa palveluja markkinoilta ja siihen, kuinka paljon maakunnan omaa tuotantoa tulee tuottaa yhtiömuodossa. Palvelujen asiakkaat eivät pääse nauttimaan yhtä laajasta palveluntuottajavalikoimasta ja valinnanvapaudesta kaikkialla Suomessa, koska palveluntuottajaryitykset keskittyvät todennäköisesti niille paikkakunnille, joilla työmarkkinat toimivat.

Todennäköisimmin kilpailullisia markkinoita voi syntyä suurimmille alueille, kun pienet alueet kärsivät markkinapuutteesta tai ne joutuvat tekemään yhteistyötä palveluiden kilpailuttamisessa. Vuosina 2013–2015 noin neljäsosa työnhakija-asiakkaita oli kirjoilla Uudenmaan maakunnan alueella. Alueiden välillä on suuria eroja asiakasmäärissä. Esimerkiksi marraskuun lopussa vuonna 2016 Uudellamaalla työnhakija-asiakkaita oli noin 176 000, kun pienimmässä 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 rajoja, koska kasvupalvelujen tuottajat eivät voi allokoida asiakkaitaan esimerkiksi sen perusteella, minkä maakunnan asiakas henkilö on. Tämä voi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa maakunnan palveluita hyödynnetään enemmän kuin sinne yleiskatteellisesti suunnataan kasvupalvelurahoitusta. On kuitenkin epätodennäköistä, että toisen maakunnan palveluita hyödynnettäisiin mittavissa määrissä. Yritystoiminnan tukemiseen maakunta voi asettaa sijaintiin perustuvia vaatimuksia.

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

Kasvupalvelu-uudistuksella luodaan arviolta parhaimmillaan 400 miljoonan euron kasvupalvelumarkkinat, kun huomioidaan nykyiset ostopalvelut (290 milj. euroa) ja markkinoille mahdollisesti siirtyvä nykyinen viranomaistoiminta (160 milj. euroa). Jos maakunnat hyödyntävät lainsäädäntömuutosten mahdollisuuden lisätä ostopalveluja, tulee uudistus hyödyttämään yksityistä yritystoimintaa. Nykyisillä markkinoilla palveluntuottajina on myös oppilaitoksia, kunnallisia kehittämissyhtiöitä sekä yhdistyksiä, joten on todennäköistä, että yksityiset yritykset eivät ota koko osuutta laajentuvista markkinoista. Mikä osuus kokonaan uudentyypisestä yritystoiminnasta esimerkiksi työttömien työnhakijoiden palveluissa tuotetaan

jatkossa muiden kuin maakuntien ja maakuntien yhtiöiden toimesta, riippuu osaltaan siitä kuinka hyvin markkinat saadaan käynnistymään ja kuinka mielekkäänä maakunnan näkevät ostopalvelujen laajentamisen. Lainvalmisteluvaiheessa tätä ei voida tarkemmin arvioida.

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 kasvupalvelujen toimeenpanoon b) 26 prosenttia yrityksiltä hankittuihin ostopalveluihin ja c) 18 prosenttia viranomaistehtävinä. Uusien markkinoiden muodostumisen näkökulmasta merkitystä on sillä, kuinka paljon nykyisestä c kategoriasta voidaan siirtää tehtäviä ja palveluja yksityisille markkinoille. Viranomaistehtävinä säilyvien maakunnan julkisten hallintotehtävien lisäksi markkinoiden kartoittamiseen, hankintoihin, sopimusten hallintaan 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 alhaisemmillä 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	yrityksille ja yhteisöille		
	yhteensä	ostopalvelut	suunnatut tuet	viranomaistehtävät
32.01.02 ELY:jen 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-, ulkorajayhteistyö	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 maakunnallisten kasvupalvelujen 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. Yli 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, elinkeinojen, 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 voi olla vaikutusta luvussa 4.1.2.2 kuvattuun rahoitukseen, jos maakunnat suuntaavat yleiskatteellista rahoitusta, esimerkiksi nyt palkkatukeen tarkoitettua rahoitusta, johonkin muuhun toimintaan. Maakunnat eivät voi suunnata rakennerahastovaroja muuhun kuin ohjelman mukaiseen toimintaan.

#### *4.1.2.3 Nykyiset ostopalvelut sekä viranomaistoiminnot*

Jatkossa maakunnallisia kasvupalveluina tarkoitettuja nykyisiä työvoima- ja yrityspalveluja 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, mitkä ovat maakunnan julkisia hallintotehtäviä ja kuinka suurelta osin maakunnat tulevat tuottamaan palveluja itse. Periaatteessa uudistus voisi johtaa myös siihen, että maakunta päättää tuottaa jatkosta itse myös ne palvelut, jotka tällä hetkellä ELY-keskukset ja TE-toimistot ovat ulkoistaneet. Maakunnan tulisi tuottaa kyseiset tehtävät yhtiömuodossa ja hyvin todennäköisesti palkata kokonaan uutta osaamista organisaatioonsa, joten käytännössä on hyvin epätodennäköistä, että uudistus pienentää nykyisiä ostopalvelumarkkinoita.

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

Nykyisiä ostopalveluja saattavat tuottaa sellaiset yhteisöt, jotka voidaan tulkita kunnan sidosyksiköksi, joilla ei olisi uudistuksen jälkeen mahdollisuutta toimia kasvupalvelujen tuottajina muuta kuin hankintalain mukaisissa suorahankintatilanteissa. 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 miljoonalla 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. Ammattikorkeakoulujen kaupallinen toiminta tulee eriyttää ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaisesti, joten ammattikorkeakouluilla ei katsota olevan sidosyksikkö asemaa. On kuitenkin todennäköistä, että usea muu oppilaitos on sidosyksikköasemassa omistamaansa omistajakuntaansa nähden. Vuoden 2019 jälkeen kyseessä ovat oppilaitokset, jotka myyvät palvelujaan 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 kasvupalvelujen 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, työväli- ja kehittämistehtävät voisivat pitää sisällään noin 85 prosenttia nykyisistä noin 190 miljoonalla eurolla tuotetuista viranomaistehtävistä. Se, mikä osuus tästä rahoituksesta siirtyisi tosiasiallisesti

markkinoille, on lainvalmisteluvaiheessa mahdoton tarkasti määrittää. Keskeisesti tähän vaikuttaa se, että ostopalvelujen laajuus on maakunnan harkintavallassa.

Tässä vaiheessa ei ole voitu tarkasti tunnistaa maakunnan järjestämistehtäviin tarvittavaa resurssia, joka tulee osaltaan pienentämään markkinoille siirtyvän resurssin suuruutta. Voidaan kuitenkin yleisesti todeta, että toiminnan tehokkuuden ja kannattavuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että järjestämistoiminto on kooltaan yli 10 prosenttia tuotantotoiminnosta. Lain 18:§ mukaisessa järjestämistoiminnossa on pääosin kyse hankintatehtävistä ja kasvupalvelujen laadun valvonnasta. Maakunnan palveluista päättäminen ja asiakasryhmien ja heidän tarpeidensa tunnistaminen on osa hankintaprosessia.

Valvontatehtäviä on Suomessa resursoitu muun muassa siten, että aluehallintovirastossa rahanpesuun liittyen 4 henkilötyövuodella valvotaan 50 000 yritystä. Valviran sosiaalihuollossa käytettiin valvontaan Valvirassa 7 henkilötyövuotta ja aluehallintovirastoissa 58 henkilötyövuotta yhteensä reiluun 1 900 valvonta-asiaan. Terveystieteiden valvonnan osalta Valvirassa valvottiin vajaata 1 300 valvonta-asiaa 35 henkilötyövuodella.

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 arviointi ja palveluista sopiminen.

#### 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. Tarkoituksena on, että maakunnan voivat hyödyntää erilaisia tapoja valitessaan kasvupalvelujen tuottajat. Maakunta voisi kilpailutuksen kautta valita ne toimijat, jotka voivat tarjota palveluja asiakkaille tai maakunta voi säätää kriteerit, jotka täyttävät tuottajat rekisteröidään kasvupalvelujen tuottajiksi.

Uudet avautuvat markkinat eivät koskettaisi 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, liikkeenjohdon konsultointi, työllistämistoiminta, messujen ja kongressien järjestäminen, perintä- ja luottotietopalvelut sekä puhelinpalvelukeskukset.

Pääsääntöisesti on kyse aloista, joissa markkinoille tulon kynnyks on matala. Toiminnan perustamiseen ei tarvitse suuria investointeja ja käytännössä jo yhden henkilön yritys voi tarjota tiettyjä kasvupalveluja. Poikkeuksena tähän saattavat olla tietyt koulutukset, jotka vaativat koulutuksen järjestäjältä tietyn tyyppisen fasiliteetin. Päästäkseen kasvupalvelujen 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 laatuksiteereitä esimerkiksi koulutusta järjestäville yrityksille. Näiden aiheuttama hallinnollinen taakka voidaan arvioida, kun tiedetään minkä tyyppinen palveluiden tuottajaksi rekisteröitymisen menettely on. Lain 24 § edellyttää, että kasvupalvelujen tuottamiseen tulee olla osaava ja riittävä henkilöstö. Tämä saattaa vaikuttaa pienten yritysten mahdollisuuksiin toimia kasvupalvelujen tuottajina.

Suurimmat tietojärjestelmävaatimukset tulevat olemaan todennäköisesti niillä yrityksillä, jota tarjoaisivat työllistämisen palveluita, koska tietojen säilyttäminen ja toimittaminen on tarkkaan säädeltyä. Lain 27 §:ssä kohdassa 4 säädettäisiin 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 kasvupalveluihin liittyvässä tietojärjestelmälaissa 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.

Laki ei säätele sitä, millä perusteella maakunnat maksaisivat korvaisivat kasvupalvelujen tuottajille. Palveluihin saatettaisiin soveltaa erilaisia rahoitusratkaisuja. Yritysten pieniin asiantuntijapalveluihin 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.

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 päättyy ratkaisuun, joka pohjautuu täysin asiakkaan valintaan.

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 hankintasyklissä. 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. Kansainväliset 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 vähäinkin työttömyyden lyhentyminen säästää merkittävästi työttömyysturvakustannuksia laajoissa asiakasvolyymeissa. (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 järjestämistä vastuulle. 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.

Uudistuksen tavoitteena on siirtää nykyisiä viranomaistehtäviä tuotettavaksi yksityisillä markkinoilla. Tällöin esimerkiksi kaikkia osia työttömän työnhakijan palveluprosessista tai yrityspalvelusta ei tekisi jatkossa viranomainen. Viranomaisten nykyisin tuottamat tehtävät voisivat vähentyä 75 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 kasvupalvelujen eriyttämistoimet. Lisäksi maakunta voi päättää tuottaa kasvupalvelunsa itse, jolloin siirtymää markkinoille ei synny muuta kuin kilpailutilanteessa, jolloin maakunnan tulee yhtiöittää omatuotantonsa.

Maakunnan julkisia hallintotehtäviä olisivat muun muassa maksettavien tukien tai korvausten myöntäminen, tuen tai korvauksen maksatusta, maksatuksen keskeyttäminen, lopettamista tai takaisinperintää koskevan päätöksen tekeminen, työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevat ratkaisut, päätös työnantajalle tai yritykselle tarjottavien palvelujen epäämisestä ja ulkomaalaislain mukaiset työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupaan liittyvät osapäätökset, ennakkotiedon antaminen sekä päätös pidettyä työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä. Lisäksi maakunnan viranomaistehtävinä hoidettaisiin Euroopan

unionin rakennerahastokauden 2014–2020 ja Euroopan unionin globalisaatorahaston varoin rahoitettuja hankkeita koskeva päätöksenteko.

Jatkossa suoran asiakaspalvelun sijasta viranomaisten toiminnassa korostuisi hankintayksikkönä toimiminen ja valvonta.

Useita nykyisille ELY-keskuksille osoitettuja tehtäviä on keskitetty tarkoituksenmukaisuussyistä. Näin on voitu muun muassa toteuttaa ELY-keskuksiin kohdistuneet säästötoimenpiteet. Keskittämisen 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 keskittämisestä 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 Kuntien järjestämät ja tuottamat työllistymistä tukevat palvelut

Kunnat vastaavat tällä hetkellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä. Työttömille tarjottavilla sosiaali- ja terveyspalveluilla tuetaan työttömien työkykyä ja työelämävalmiuksia ja parannetaan työttömien työllistymisedellytyksiä. Vuonna 2010 voimaan tullut terveydenhuoltolaki velvoittaa kunnat huolehtimaan työttömien terveystarkastuksista. Maakuntamallissa kunnat eivät enää järjestäisi tai rahoittaisi sosiaali- ja terveyspalveluja. Kuntien tehtäväksi jää kuitenkin edistää hyvinvointia ja terveyttä.

Kuntien tuottamia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ovat kuntien tehtävissä toteutettava palkkatuettu työ ja työkokeilu. Kunnilla ei ole velvollisuutta julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen lukuun ottamatta ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistämismallia. Merkittävä osa palkkatuetusta työstä ja työkokeilusta on toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, joten sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyminen maakunnan järjestämisvastuulle vähentää näiden tehtävien osalta kunnissa tarjolla olevia työkokeilu- ja työmahdollisuuksia. Palkkatuetta työtä ja työkokeilupaiikkoja kunta voi kuitenkin maakuntaudistuksen voimaan tulon jälkeenkin tarjota sen toimivaltaan kuuluvilla sektoreilla.

Lainsäädäntöön pohjautuvien palvelujen lisäksi kunnat tarjoavat omaehtoisesti työttömille erilaisia palveluja. Tällaisten palvelujen määrä vaihtelee merkittävästi kunnittain. Erityisesti suurissa kunnissa on omia työllisyyden hoidon yksiköjä ja laaja palvelutarjonta. Maakuntamalli ei suoraan vaikuta kuntien omaehtoisesti tuottamiin palveluihin. Lain keskeinen vaikutus kuntien järjestämiin elinvoimatehtäviin riippuu maakunnan ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Jos palvelutarjonnassa ilmenee päällekkäisyyttä, olisi julkisten voimavarojen tehokkaan käytön kannalta perusteltua, että maakunta ja kunnat sopisivat työnjaosta alueen palveluissa. Tämä saattaa tarkoittaa muutoksia kuntien tarjoamiin palveluihin, joskin se on täysin kunnan vapaasti päätettävissä. Laki velvoittaa maakuntaa huolehtimaan yhteistyöstä ja siitä, että kasvupalvelut muodostavat kuntien palvelujen kanssa toisiaan täydentävän kokonaisuuden.

Siihen, miten aktiivisia kunnat ovat järjestämään työttömien palveluja maakuntaudistuksen jälkeen, vaikuttanee jossain määrin se, millainen kuntien vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta tulee olemaan. Jos kunnilla ei ole nykyisen kaltaista rahoitusvastuuta, on todennäköistä, että ainakin osa kunnista vähentää palvelutarjontaa. Kuntatalouden kokonaisnäkökulmasta kunnilla on todennäköisesti jatkossakin mielenkiintoa lisätä alueensa työllisyyttä ja siten vähentää työttömyydestä kuntataloudelle aiheutuvia menoja.

#### 4.2.2 Maakunnan omistamat yhtiöt

Maakunnalle saattaisi olla tarkoituksenmukaista sijoittaa kasvupalvelujen tuottaminen samaan organisaation, josta maakunta järjestää kasvupalvelut ja kasvupalvelujen julkiset hallintotehtävät. Maakunnan tulee 25§:n mukaisesti kilpailutilanteessa yhtiöittää tuottamansa kasvupalvelut. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että toimintaa ei voida järjestää täysin tarkoituksenmukaisesti eikä henkilöstön työpanosta hyödyntää yhtä laajasti. Maakuntalain 113 §:n mukaisesti maakunnan ei tarvitse yhtiöittää toimintaansa silloin, kun se on riittävän pienimuotoista. Näin ollen maakunnan ei tarvitse käynnistää liian pienien yksikköjen yhtiöittämisä. On kuitenkin olemassa mahdollisuus, että maakunta siirtää omaa tuotantoansa täydentävän ostopalvelutuotantonsa laajentamista, jotta se välttyisi tilanteelta, jossa entiseen markkinapuutteeseen muodostuu kilpailutilanne ja maakunta on velvollinen yhtiöittämään oman tuotantonsa.

Maakunnan ei tarvitsisi perustaa erillistä yhtiötä kasvupalvelujen tuottamiseen, vaan se voisi tarjota palvelut esimerkiksi perustamastaan sosiaali- ja terveystaloudesta, jos maakunta on päättänyt myös yhtiömuotoiseen ratkaisuun. Tämä antaisi uudenlaisia edellytyksiä myös työvoimapalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamiselle.

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 yhtiötettäessä kasvupalveluiden tuottajaksi yritysmuoto on automaattisesti osakeyhtiö. Mahdolliset kasvupalveluiden tuottajan hyväksymismenettelyn hallinnolliset kustannukset arvioidaan valmistelussa olevissa erityislaissa. Osakeyhtiömuotoinen toiminta vaatii, että yhtiölle on nimetty 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 maakunnat 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 yksikköjä. On myös mahdollista, että maakunnalla ei ole kiinnostusta toimia yhtiömuodossa kilpailutilanteessa, jolloin se päättyy oman tuotannon sijasta pelkästään ostopalveluihin.

#### 4.2.3 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 kehittämissyhtiöistä ja lähes kaikki kunnat ovat osastajina 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 ratkaisuista. 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 pienenemään 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. Kuntien sidosyksiköt myös voisivat toimia kasvupalvelujen tuottajina silloin, kun markkinoita ei ole ja maakunta päättyy hankintalain mukaiseen suorahankintaan.

#### 4.2.4 Henkilöstövaikutukset

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



Maakuntauudistus on merkittävä hallinnollinen ja toiminnallinen uudistus, jolla on mittavia vaikutuksia henkilöstöön. Uudistus merkitsee suuria organisatorisia ja palvelujen järjestämistapaa koskevia muutoksia, jotka johtavat henkilötyövuosina mitattuna yhteensä noin 3 880 maakuntien liitoissa, ELY-keskuksissa, ja TE-toimistoissa ja KEHA-keskuksessa työskentelevien henkilöiden työnantajan vaihtumiseen. Koska maakuntauudistuksen lähtökohtana on nykyisten maakuntien pohjalta rakentuvat alueet, aiheuttaa uudistus osittain muutoksia henkilöstön toimipaikkoihin ja -alueisiin. Henkilöstön tehtävät voivat muuttua.

Vastuu maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettujen maakuntien liittojen, ELY-keskusten ja TE-toimistojen hoitamien tehtävien sekä niihin liittyvien KEHA-keskuksen 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.

Muutos edellyttäisi henkilöstön osaamisen kehittämistä vastaamaan uudenlaisia toimintaympäristöä sekä mahdollisia uusia tehtäviä ja toimintatapoja.

Maakuntauudistuksessa ehdotetaan siirrettäväksi maakuntien liittojen tehtävät maakunnille. Tehtäväsiirtojen jälkeen jäsenkunnat lakkauttaisivat nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot. Maakuntien liittojen henkilöstö, arviolta noin 636 henkilöä, siirtyisi kokonaisuudessa uusien maakuntien palvelukseen. Maakuntien liittojen henkilöstöstä 43 prosenttia on virkasuhteissa ja 57 prosenttia työsuhteissa.

ELY-keskusten elinkeinot -vastuualueelta (n. 470 henkilötyövuotta) ja TE-toimistoilta (n. 2 560 henkilötyövuotta) siirtyisi maakuntiin henkilöstö, joka hoitaa seuraavia tehtäviä: julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, kotoutumisen edistäminen, koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuuri sekä aluekehittäminen ja rakennerahastotoiminta. KEHA-keskuksesta (n. 215 henkilötyövuotta) siirtyisi näihin liittyvät tukipalvelut. Siirtyvät henkilöt ovat muutamaa yksittäistä henkilöä lukuun ottamatta virkasuhteessa. Määräaikaisen henkilöstön osuus siirtyvästä henkilöstöstä on arviolta alle 10 prosenttia.

Edellä esitetyt tiedot perustuvat KEHA-keskuksen tekemään selvitykseen maakuntauudistuksessa valtion virastoista siirtyvistä henkilötyövuosista ja määrärahoista. Tiedot on kerätty muutoksen kohteena olevien virastojen vuoden 2015 työajanseurannan mukaan ja muuttuvat tulevana vuosina muun muassa henkilöstön eläköitymisen ja virastoille osoitettujen määrärahojen kehityksen johdosta. Yhteensä ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen mahdollinen eläkepoistuma on vuosina 2016 – 2018 on 263 henkilötyövuotta ja 2019 – 2022 yhteensä 471 henkilötyövuotta. Kyseiset arvion perustuvat ko virastojen koko henkilöstöön eivätkä pelkästään tämän lain nojalla siirtyvään henkilöstöön. TE-toimistojen osalta eläköityvien määrä vuosina 2016 – 2018 on 204 henkilötyövuotta ja vuosina 2019–2022 yhteensä 430 henkilötyövuotta.

#### Arvio eläköityvien (64v täyttävien) määrästä vuosina 2017 - 2022

(vakituinen henkilöstö, toimintamenoilla palkattu)

virasto	2017	2018	2019	2020	2021	2022	ennen v. 2017
ELY-keskukset	77	90	89	93	109	98	45
KEHA-keskus	13	27	20	34	24	23	10
TE-toimistot	71	96	125	103	99	103	37

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 toimintamenoisäästöistä. Erityisesti KEHA-keskuksen henkilöstön määrä vähenee noin 89 henkilötyövuodella vuoden 2015 tasosta vuoteen 2019 mennessä hallintotehtäviin kohdistuvien voimakkaiden säästöpainneiden takia.

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 siirtosuunnitelmaksi ja -sopimuksiksi. Siirtyvien tehtävien tarkat henkilötyövuodet olisi selvitettävä maakuntien väliaikaishallinnon ja valtion virastojen välillä hyvissä ajoin ennen 31.12.2019. Valmistelun lähtökohtana tulee olla hallituksen 5.4.2016 tekemä linjaus siitä, että tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan siirtymiset paikkakunnalta toiselle.

Maakuntiin siirtyvä henkilöstö tulisi jakautumaan maakuntiin sekä maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen. Henkilöstö tulisi siirtymään ensin maakuntiin ja osa siitä edelleen maakunnan yhtiöihin. Myöhemmin täsmentyvillä maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia, yhtiöittämisvelvollisuutta ja maakuntien yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä koskevilla ratkaisuilla tulisi olemaan vaikutusta siihen, mikä kunkin siirtyvän henkilön lopullinen työnantaja on. Ratkaisuista tulisi riippumaan esimerkiksi se, kuinka paljon henkilöstöä tulisi siirtymään maakuntakonserniin kuuluvien tai maakuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen palvelukseen tai muiden yhtiöiden tai yhteisöjen palvelukseen.

#### ELY-keskusten toimialueet

ELY-keskusten toimialueet eivät noudata kaikilta osin maakuntajakoa. 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. Tehtävien jakaantuminen maakuntiin saattaa edellyttää henkilöstön siirtymistä.

Elinkeinot, työvoima ja osaaminen - vastuualue on jokaisessa ELY-keskuksessa. Siten näitä tehtäviä tekevää henkilöstöä löytyy kaikista ELY-keskuksista. Tehtävien ja henkilöstön siirtämistä koskeva suunnittelu on haasteellisinta niiden kolmen yllä mainitun ELY-keskuksen alueella, jotka muodostuvat kahdesta maakunnasta. Alla on tarkasteltu näiden ELY-keskusten kasvupalvelutehtäviä hoitavan henkilöstön sijoittumista nykytilanteessa (toimintamenoilla palkatut; huhtikuu 2017).

Hämeen ELY-keskus		Kaakkois-Suomen ELY-keskus		Pohjanmaan ELY-keskus	
Hämeenlinna	3	Imatra	1	Vaasa	7
Lahti	12	Kouvola	9 (3)		
		Lappeenranta	1 (2)		

Työtehtäviä on hoidettu tällä hetkellä koko toimialueella eikä maakuntakohtaista työkajoa ole ollut käytössä.

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. 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.

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.

Maakuntauudistuksen valmistelun lähtökohdaksi asetettu linjaus kuitenkin on, että tehtävien uudelleenjärjestelyissä minimoidaan henkilöstön siirtymiset paikkakunnalta toiselle. Tavoitteen saavuttamiseksi 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 vastuumaakuntamallilla siten, että jokin maakunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman maakunnan puolesta. Yksi mahdollinen keino tavoitteen saavuttamiseksi voi olla myös se, että henkilöstö jatkaa työskentelyään maakuntarajoista riippumatta nykyisiltä sijaintipaikkakunnilta käsin esimerkiksi erilaisin etätö- tai toimitilajärjestelyin.

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

Rakennerahastot ja kansalliset yritystuet

Neljä ELY-keskusta hoitaa niin sanotut rakennerahastotehtävät sekä kansallisiin yritystukiin liittyvät tehtävät yhteensä 141 henkilötyövuodella. 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..

Hämeen ELY-keskus hoitaa em. tehtävät Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Karjalan ja Uudenmaan maakuntien alueilla. Henkilöstö on sijoitettu työskentelemään tällä hetkellä Helsinkiin (11 henkilöä), Hämeenlinnaan (4 henkilöä), Kouvolaan (6 henkilöä) ja Lahteen (14 henkilöä). Avoinna on 2 virkaa, joiden sijoituspaikka on avoin.

Etelä-Savon Ely-keskus hoitaa tehtävät Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakuntien alueilla. Henkilöstöä työskentelee Mikkelissä (15 henkilöä), Kuopiossa (10 henkilöä) ja Joensuussa (8 henkilöä).

Keski-Suomen ELY-keskus hoitaa vastaavat tehtävät Keski-Suomen, Pirkanmaan, Etelä- Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Satakunnan ja Varsinais-Suomen maakuntien alueilla. Henkilöstöä työskentelee eniten Jyväskylässä (24 henkilöä). Henkilöstöä on sijoitettu työskentelemään myös Tampereelle (8 henkilöä), Turkuun (7 henkilöä), Seinäjoelle (7 henkilöä), Vaasaan (7 henkilöä), Poriin (2 henkilöä) sekä Kokkolaan (1 henkilö).

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa em. tehtävät Lapin, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntien alueilla. Näitä tehtäviä hoitava henkilöstö on sijoitettu Ouluun (21 henkilöä), Rovaniemelle (12 henkilöä), Kajaaniin (8 henkilöä) sekä Kemiin ja Ylivieskaan yksi henkilö kumpaankin. Lisäksi yksi henkilö, joka hoitaa kuljetustukia koko maan osalta, on sijoittunut Tampereelle.

Henkilöt hoitavat toimialueella tehtäviä tehtäväkokonaisuuksittain (esim. rakennerahastotehtävissä toimintalinjoittain tai toimenpidekokonaisuuksittain). Mitään toimialueen sisäisiä tehtävän hoitoa koskevia aluejakoja ei ole näissä tehtävissä pidetty perusteena tehtävien organisoinnille. Säädöksiin pohjautuen on esimerkiksi tukien myöntämiseen liittyvät tehtävät ja maksatustehtävät eriytetty. Työnjakoon henkilöiden välillä on vaikuttanut myös henkilöiden osaaminen. Tavoitteena virastoilla on ollut tarjota asiakkaille mahdollisimman osaava ja laadukas palvelu. rakennerahastotoimintamalli on saatu toimimaan hyvin kuluneen kolmen vuoden aikana ja asiakaspalaute on ollut pääsääntöisesti hyvää. Käsittelijäresurssia on voitu suunnata joustavasti eri maakuntien hankkeisiin sekä valtakunnallisiin hankkeisiin ja työkuormia tasata. Käsittelijöiden laajaa osaamis pohjaa on voitu hyödyntää ja osaamista jakaa eri toimipisteiden välillä. Menettelytapoja ja tulkintoja on voitu yhtenäistää. Yhteydenpito eri toimipisteiden välillä on ollut sujuvaa mm. sähköisten välineiden avulla. Tehtävien laadukkaan hoitamisen kannalta on perusteltua neuvotella maakuntien kesken vapaaehtoisten yhteistoiminnan muotojen hyödyntämisestä.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus (TE-aspa)

Maantieteellisesti hajautettuun toimintamalliin perustuvan työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen (TE-aspa) tehtävistä vastaa Etelä-Savon ELY-keskus 90 henkilötyövuodella. Heistä

33 henkilöä työskentelee Mikkelissä, 19 henkilöä Kuusamossa, 8 henkilöä Kristiinankaupungissa ja 4 henkilöä Turussa. Muilla paikkakunnilla (yhteensä 20 eri paikkakuntaa) työskentelee yksittäisiä henkilöitä. Lisäksi keskitettyä valtakunnallisten henkilöasiakkaiden puhelinpalvelutoimintoa tehdään kaikissa TE-toimistoissa yhteensä 100 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. Nämä on tarkemmin kuvattu nykytilan kuvauksessa. 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.

#### KEHA-keskus

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 takaisinperintäpäätös 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.

#### TE-toimistojen henkilöstö

Vuoden 2013 alussa voimaan tulleessa TE-toimistojen organisaatiouudistuksessa valtakuntaan muodostettiin 15 TE-toimistoa. TE-toimistoissa on huhtikuussa 2017 yhteensä 2 698 henkilöä toimintamenoilla palkattuna. He työskentelevät 96 paikkakunnalla. TE-toimistoilla on siis edelleen useita toimipaikkoja, vaikka niiden toiminta hallinnollisesti keskitettiin. Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan TE-toimistojen toimialueet koostuvat kukin kahdesta maakunnasta. Näiden TE-toimistojen osalta henkilöiden työskentelypaikkakunnat jakautuvat seuraavasti (toimintamenoilla palkatut henkilöt, huhtikuu 2017):

Hämeen TE-toimisto		Kaakkois-Suomen TE-toimisto		Pohjanmaan TE-toimisto	
Forssa	16	Hamina	12	Kaustinen	3
Heinola	10	Imatra	24	Kokkola	26
Hämeenlinna	40	Inkeroinen	2	Närpiö	4
Lahti	102	Kotka	32	Pietarsaari	15
Riihimäki	21	Kouvola	54	Vaasa	49
		Kuusankoski	1		
		Lappeenranta	40		
		Parikkala	2		
<b>Yhteensä</b>	<b>189</b>	<b>Yhteensä</b>	<b>167</b>	<b>yhteensä</b>	<b>97</b>

Tarkastelussa on mukana myös työttömyysturvatehtäviä tekevä henkilöstö, joka suunnitelmien mukaan on siirtymässä osin Kansaneläkelaitokseen ja työttömyyskassoihin maakuntien lisäksi.

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 siirtävistä tehtävistä, maakuntien yhteistoiminnassa hoidettavista tehtävistä sekä maakuntien ja maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten työnjaosta.

#### Liikkeenluovutus

Henkilöstön siirtyminen maakuntaudistuksen 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 maakuntaudistuksen yhteydessä toteutettaviin työnantajan vaihtumista merkitseviin muutoksiin riippumatta siitä, täyttyvätkö 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 noudatettaisiin 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 päättymisen 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 työsopimussuhteeseen.

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.

Henkilöstön siirryttyä maakuntien palvelukseen vuoden 2020 alussa, on kuitenkin maakunnan tehtävänä määrittellä henkilöstö- ja palkkapolitiikka lainsäädännön sekä työ- ja virkaehtosopimusten määrittämistä rajoissa. Palkkaharmonisoinnin kustannusvaikutus määräytyy sen mukaisesti millaiseksi tehtäväkohtaiset

palkkatasot maakunnissa määritellään ja millä aikataululla palvelusuhteen ehtoja ja palkkausta harmonisoidaan.

### Kasvupalvelu-uudistus

Lailla on merkittäviä vaikutuksia henkilöstöön siltä osin kuin uudistus ohjaa nykyisiä ELY- keskusten, TE-toimistojen 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 arvioiminen ja työnhausta sopiminen. Maakunnat tekevät itsenäisen ratkaisun siitä tuottavatko palvelut itse, vai laajentavatko nykyisiä ostopalveluja. Kilpailutilanteessa maakunnan tulee yhtiöittää toimintansa, jolloin myös kyseisiä tehtäviä hoitanut henkilöstö siirtyisi maakunnan yhtiön palvelukseen.

Maakuntiin jäisivät maakuntien julkisten hallintotehtävien (arviolta noin 15 prosenttia) lisäksi järjestämistehtävät, joiden osuutta ei voida täysin arvioida nykyisten tehtävien perusteella. Kohdassa 4.1.2.4 tarkemmin kuvatut arviot ovat perustuneet siihen, että ei ole tarkoituksenmukaista, että järjestämistehtäviä hoidetaan yli 10 prosentin osuudella. Maakunnat tekevät kuitenkin itsenäiset ratkaisut siitä, millä henkilötöyvuosimäärällä ko. tehtäviä tullaan hoitamaan.

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 kehittämisestä 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 määrääjäksi. Tällaisen sopimuksen enimmäiskesto ei kuitenkaan saisi ylittää kolmea vuotta eikä sopimus saisi tuottaa yksinoikeuksia palvelun tarjoamiseen.

Henkilöstövaikutukset vaihtelevat markkinatilanteen ja maakunnan tekemien ratkaisujen mukaan eikä niitä voida lainvalmisteluvaiheessa kattavasti arvioida. Uudistuksessa on lähdetty siitä, että pitkällä aikajänteellä uudistus siirtäisi julkisen hallinnon nykyisestä kasvupalvelutehtäviä tekevästä henkilöstöstä noin 75 prosenttia yksityiselle sektorille. Tämä on kuitenkin täysin riippuvainen siitä, kuinka paljon maakunta päättää tehdä omana tuotantonaan ja siitä kuinka markkinoita alkaa muodostua, kun yritysten tietoisuus uusista mahdollisuuksista kasvaa. Maakunnan ei ole tarkoituksenmukaista siirtää tuotantoa markkinoille ennen kuin markkinoilla on riittävästi toimijoita, jotta riittävä kilpailullisuus muodostuu. Ei kuitenkaan voida pois sulkea tilanteita, jossa kaupalliset toimijat menettävät kiinnostuksensa tuottaa palveluja ja maakunta joutuu uudestaan käynnistämään 24 § mukaisen palvelutuotannon. Tämä aiheuttaisi tilanteen, jossa henkilöstön työnantaja saattaisi vaihtua useasti.

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 2020. Näiltä osin henkilöstövaikutuksia saattaa kohdentua jo ennen 1.1.2020. Pilottitoimintoja käynnistettäessä noudatettaisiin hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöstölle tarjottaisiin esimerkiksi yrittäjyys, hankinta, ja laadunvarmistuskoulutusta. Järjestämistehtävien eriyttäminen jo ennen vuotta 2020 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 lisäisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja synnyttää siten uutta elinkeinotoimintaa. Kasvupalvelujen tarjonnan siirtyminen markkinoille tuo todennäköisesti myös kansainväliset toimijat avautuville markkinoille.

Kasvupalveluiden tuottaminen markkinoilla tehostaisi 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 pienemmällä kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Koska uudistuksella haetaan myös tehokkuussäästöjä, uudistus ei välttämättä parantaisi henkilökohtaisen kontaktin saatavuutta esimerkiksi maaseudulla. Toisaalta kasvupalveluja tuottavat yritykset voisivat halutessaan luoda toimintamalleja, jossa palvelun houkuttelevuus perustuu esimerkiksi asiakaskäynteihin.

Maakunnalla on mahdollisuus asettaa 27 §:ssä kasvupalveluiden tuottajalle vaatimuksia, kuinka asiakkaan palvelut tulee toteuttaa. Lisäksi maakunta voi kasvupalveluiden tuottajia valitessaan asettaa kriteerejä muun muassa toimipisteen sijainnille. Valtioneuvosto voi tarvittaessa 33 §:n mukaisesti asettaa tavoitteet muun muassa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Näiden valossa voidaan arvioida, ettei palveluiden henkilökohtainen saatavuus heikkene uudistuksessa. Verkkopalvelujen käyttö kuitenkin toimii myös rekrytointi- ja osaamispalvelujen osalta, jos käytettävissä on riittävän laadukkaat yhteydet tai, jos tarjontaa on esimerkiksi liikkuvina 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 33§: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 lähtökohtaisesti 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 yhtäaikaista 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 uudistumisen neuvottelukunta. Näissä tavoitteissa sekä neuvottelukunnan työssä on keskeistä tunnistaa ja ottaa huomioon erilaiset aluetyypit (maaseutu, saaristo ja kaupungit) ja niiden kehittäminen sekä yhteensovittaa ne em. politiikkalohkojen 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.

Maakuntauudistuksessa 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 kasvupalvelujen laatuun ja vaikuttavuuteen

Kilpailun lisäämisellä on asiakkaan kannalta positiivisia vaikutuksia. Kun markkinat muuttuvat kilpailummiksi, laajenee tuote- ja palveluvalikoima, ja hinta-laatusuhde paranee. Kilpailun vaikutukset eivät rajaudu ainoastaan suoraan kilpailun piirissä olevien tuottajien toimintaan. 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 palvelujen 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 palveluntason laadun heikkenemiseen kilpailutuksen myötä. Tämä riski on olennainen etenkin uudistuksen alkuvaiheessa. Pidemmällä aikavälillä kilpailutusosaamisten vahvistuessa ongelman merkitys vähenee. Uudistuksen tavoitteena on avata kasvupalvelujen markkinoita ja lisätä kilpailua. Tämä lisää asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia, luo kilpailun kautta organisaatorakenteita, jotka tukevat palvelun laadun kehittymistä sekä tuo uusia palveluinnovaatioita ja tehokkaampia toimintatapoja.

Se, kuinka hyvin uudistus lopulta lisää kilpailua ja asiakkaiden valinnan mahdollisuuksia riippuu hyvin paljon siitä, kuinka paljon maakunnat siirtävät nykyisiä viranomaistehtäviä markkinoilla tuotettavaksi. Jos toiminta jatkuu nykyisenkaltaisesti maakuntien omana tuotantona, ei uusia toimintamuotoja synny yksityisten yritysten innovaatiotoimintana eikä alueille välttämättä ala muodostumaan kilpailutilanteita, joka ohjaisi maakuntaa myöskään yhtiöittämään toimintaansa.

Koska maakunta vastaa kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä, mahdollistaa uudistus palveluiden paremman yhteensovittamisen erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Uudistus mahdollistaa myös henkilöasiakkaille nykyistä eheämmät palveluketjut, kun järjestäjätaho on useammassa palvelussa maakunta.

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 33 §: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.

#### 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 Oyj: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 kustannustehokkaasti 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 kasvupalvelujen 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 työllistykseen. 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 kiinnittää 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 32 §:n 2 momentin mukaisesti arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri asiakasryhmiin. Maakunnan oma tuotanto säilyy varsinkin tilanteissa, jossa markkinakartoituksessa on todettu tilanne, jossa kellään toimijalla ei ole valmiuksia tuottaa tiettyä kohderyhmän tarvitsemää 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 varmistessaan 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. Tämä voi kuitenkin myös muodostaa tilanteita, jossa kukaan ei tarpeeksi kiinnitä huomiota siihen, onko esimerkiksi monialaisen palvelutarpeen asiakas käyttänyt tarkoituksenmukaisesti valinnanvapauttaan. 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 palvelujen kilpailuttamiselle 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. Se kuinka kattava kielivalikoima on oma-asioinnin tukena vaikuttaa maahanmuuttajien osalta digitaalisten palveluiden täysimääräiseen hyödyntämiseen. Kielivalikoimasta ei säädetä kasvupalvelulaililla, vaan se on osa verkkopalvelujen toimeenpanoa. Digitaalisten palveluiden onnistunut käyttöönotto voi myös lievittää uudistuksen mahdollisia tiettyihin väestöryhmiin joillain alueilla kohdistuvia haittavaikutuksia.

Kasvupalvelujen 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.

#### Työnhakijan palveluprosessi

Työnhakijan palveluprosessista säädettäisiin tarkemmin valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä laiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, sen 2 luvussa. Työnhaun aloittaminen tapahtuisi ensisijaisesti sähköisesti siihen tarkoitettuun verkkopalveluun. Työnhaun voisi aloittaa myös pyytämällä työnhaun aloittamista henkilökohtaisesti. Maakunnan tulisi huolehtia siitä, että työnhaun voisi jatkossakin aloittaa henkilökohtaisen käyntiasioinnin yhteydessä. Tätä varten maakunnassa tulisi olla toimipisteitä. Näin turvattaisiin mahdollisuus työnhaun käynnistämiseen myös silloin, kun henkilöllä ei ole olisi mahdollisuutta asioida verkkopalveluissa.

Työnhaun voimassa olo päättyisi, jos työnhakija ilmoittaisi, ettei hän enää halua pitää työnhakuaan voimassa. Työnhaku päättyisi myös, jos työnhakija ei osallistuisi palvelutarpeen arviointiin, ei esittäisi asetetussa määräajassa palvelutarpeen arvioinnin kannalta tarpeellisia selvityksiä ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään tai ei osallistuisi hänelle tarjottaviin työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin, jotka ovat välttämättömiä hänen palvelutarpeensa selvittämiseksi. Mainitut tilanteet, joissa työnhaku päättyisi, vastaisivat pääosin voimassa olevaa lakia.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että työnhaku päättyisi myös tilanteessa, jossa työnhakija ei valitsisi palveluntuottajaa asetetun määräajan kuluessa siitä, kun hänet on ohjattu käyttämään valinnanvapauttaan. Lisäksi työnhaku päättyisi, mikäli työnhakija ei vähintään seitsemän päivän välein ilmoittaisi siihen tarkoitettuun verkkopalveluun työnhakunsa jatkumisesta ja aktiiviseen työnhakuun liittyvistä toimista. Aktiivista työnhakua koskevat säännökset korvaisivat nykyisin työllistymissuunnitelmiin liittyvät velvoitteet. Voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työnhaun voimassaolo päättyy, mikäli työnhakija ei ilmoita työ- ja elinkeinoviranomaiselle työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitussa määräajassa ja sovitulla tavalla suunnitelman toteuttamisesta. Laissa olisi myös säännökset siitä, miten työnhaun voi sen voimassaolon päätyttyä aloittaa uudelleen.

Lakiluonnoksessa ei olisi säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 4 – 7 §:ää vastaavalla tavalla työnhakijan haastattelusta, sen järjestämisestä ja sisällöstä eikä työllistymissuunnitelman laatimisesta, tarkistamisesta ja suunnitelman sisällöstä. Haastattelu ja työllistymissuunnitelma ovat toimintatapoja ja välineitä työnhakijan palvelutarpeen arvioimiseksi ja palveluista sopimiseksi.

Lakiluonnoksen mukaan työnhakijan palvelutarve arvioitaisiin jatkossakin nykyistä vastaavasti kahden viikon kuluessa työhaun alkamisesta ja sen jälkeen säännöllisesti viimeistään kolmen kuukauden välein, mikäli työttömyys jatkuu. Palvelutarvearvion perusteella työnhakijan kanssa sovittaisiin hänen palvelutarpeensa mukaisista palveluista. Jatkossa maakunnalla olisi enemmän harkintaa sen suhteen millä tavoin ja minkälaisin välinein se järjestää edellä mainitut asiat.

Työnhakijan palvelutarve olisi arvioitava kahden viikon kuluessa työhaun aloittamisesta. Ensimmäinen palvelutarvearvio tapahtuisi pääsääntöisesti digitaalisesti siihen tarkoitettuun verkkopalvelussa. Jos työnhakijalla ei palvelutarpeen arvioinnin perusteella ole tarvetta harkinnanvaraisille kasvupalveluille, hän ohjautuisi käyttämään avoimia palveluja eli verkko- ja puhelinpalveluja. Osalla työnhakijoista voisi olla palvelutarpeen arvioinnin perusteella tarve tiettyyn palveluun, jolloin hän voisi ohjautua suoraan valitsemaan palveluntuottajan. Työnhakijat, joilla arvioitaisiin olevan korkea riski pitkäaikaistyöttömyyteen tai tarve eri palveluiden yhteensovittamiseen, ohjautuisivat palvelutarpeen tarkempaan arviointiin.

Jos työnhakijan työttömyys pitkittyisi, hänen palvelutarpeensa tulisi arvioida kolmen kuukauden välein. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella työnhakijan kanssa sovittaisiin työhausta ja palveluista, joilla työnhakijan työllistymistä olisi tarkoituksenmukaista edistää. Työnhakijaa olisi myös ohjattava käyttämään valinnanvapauttaan silloin, kun hänen palvelutarvettaan vastaavaa palvelua tuottaisi useampi palveluntuottaja.

Hallituksen esityksen 19 §:n mukaan maakunnalla olisi vastuu palveluiden yhteensovittamisesta. Pykälän perusteluissa todetaan muun muassa, että maakunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen yhteensovittaminen tarkoittaisi kasvupalvelujen yhteensovittamista esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa. Yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevat esimerkiksi heikossa työmarkkina- asemassa olevat työttömät henkilöt, joiden työllistymisen edistämiseksi tarvitaan usein myös sosiaali- ja terveyspalveluita. Edellä mainittujen palveluiden lisäksi työnhakija-asiakas voi tarvita myös muun tahon kuin maakunnan järjestämisvastuulle 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 järjestämisvastuulla olevat nuorisotoimen palvelut taikka opetusviranomaisten järjestämisvastuulla olevat palvelut.

Koska maakunnan järjestämisvastuulla olisivat sekä kasvupalvelut että sosiaali- ja terveyspalvelut ja maakunnalla olisi vastuu palveluiden yhteen sovittamisesta, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Lain keskeisestä sisällöstä, monialaisen palvelutarpeen arvioinnista ja palvelujen yhteensovittamisesta, säädettäisiin kuitenkin jatkossakin lailla. Valmisteilla olevassa rekrytointi- ja osaamispalveluja koskevassa lakiluonnoksessa säädettäisiin nykytilaa vastaavasti ajankohdasta, jolloin työttömän tarve monialaiseen palveluun olisi viimeistään arvioitava. Monialainen palvelu tarkoittaisi työttömän tarvitsemien kasvupalveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden sekä muiden viranomaisten tai tahojen järjestämisen palveluiden yhteensovittamista. Työttömän monialaisen palvelun tarve olisi arvioitava, kun työtön on saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää tai on täyttänyt 25 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään 12 kuukautta tai on alle 25-vuotias ja ollut yhtäjaksoisesti työtön vähintään 6 kuukautta. Monialaisen palvelun yhteensovittamiseen liittyvää toimintamallia ei säänneltäisi laissa, vaan toimintamalli olisi maakunnan päätettävissä. Lailla ei kuitenkaan säädettäisi siitä, minkälaisella rakenteella tai toimintamallilla palvelut jatkossa järjestettäisiin, vaan tämä jäisi maakunnan päätettäväksi. TYP-toimintamallissa hyväksi ja toimiviksi osoittautuneita käytäntöjä voitaisiin hyödyntää myös maakuntamallissa.

#### 4.3.5 Kielelliset oikeudet

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä kielellisiä vaikutuksia.

Kielilain (423/2003) 3 §:n mukaan lakia sovelletaan muun muassa maakuntien viranomaisiin. Maakunnan viranomainen on lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksikielinen viranomainen, jos sen virka-alueeseen kuuluu ainoastaan samankielisiä kuntia ja kaksikielinen viranomainen, jos sen virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Maakuntalain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain voimaansaattamisesta annetun lain ( / ) 5 §:ssä säädetään maakuntajaosta. Säännöksen mukaan alueellisen itsehallinnon perustamista varten Manner-Suomen alue jakautuu 18 maakuntaan. Pykälässä säädetään myös maakuntien nimet ja mitkä kunnat kuuluvat kuhunkin maakuntaan. Maakuntajaon muuttamisesta säädetään maakuntajakolaissa ( / ). Maakunnista kaksikielisiä maakuntia ovat Keski-Pohjanmaan, Kymenlaakson, Pohjanmaan, Uusimaan ja Varsinais-Suomen maakunnat. Näistä Pohjanmaa on enemmistökieliltään ruotsinkielinen ja muut edellä mainitut kaksikieliset maakunnat enemmistökieliltään suomenkielisiä. Kymenlaakson maakunnassa on vain yksi ruotsinkielinen kunta (Pyhtää).

Kielilain 10 §:n 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan yksikielisessä maakunnan viranomaisessa käytetään maakunnan kieltä ja yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomainen pyynnöstä toisin päättä 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. Maakuntauudistuksessa maakunnille siirretään kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvien tehtävien lisäksi tehtäviä myös valtion viranomaisilta, kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta. Näissä valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat voimassa oleva kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa tai jotka tullaan hoitamaan yksikielisissä maakuntien viranomaisissa.

Yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuisivat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien osalta nykytilanteeseen verrattuna. Maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (xxxx/xxxx) on kielilakia koskeva muutosehdotus. Kielilain 10 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan sen lisäksi mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, jokaisella on oikeus maakunnan viranomaisessa käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, omassa asiassaan. Tällä varmistettaisiin, ettei kielellisten oikeuksien toteutuminen heikkenisi uudistuksen johdosta valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien osalta nykytilanteeseen verrattuna. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että vaikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla tai palvelun käyttäjällä olisi oikeus omassa asiassaan käyttää omaa äidinkieltään, suomea tai ruotsia, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin maakunnan kieli.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan esityksen 39 §:n mukaan maakunnat sopivat ensisijaisesti keskenään maakuntalain 8 §:n mukaisesta yhteistoiminnasta eräissä tehtävissä. Mikäli maakunnat eivät sovi yhteistoiminnasta ehdotetaan 39 §:n 2 momentissa on valtioneuvostolla oikeutta päättää palveluiden järjestämistehtävän keskittämisestä yhdelle tai useammalle maakunnalle. Maakuntalain 8 §:n mukaan vapaaehtoisen yhteistoiminnan lisäksi voitaisiin erityislainsäädännössä säätää tehtävien kokoamisesta yhdelle tai useammalle maakunnalle, jos se olisi välttämätöntä muun muassa silloin kun se olisi kielellisten oikeuksien toteutumisen edistämiseksi välttämätöntä. Työ- ja elinkeinoministeriön tarkoituksena on ottaa mahdollisissa toimintojen keskittämisissä huomioon myös kielelliset oikeudet kuten nykyisinkin, kun tehtäviä on keskitetty eräille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

#### Saamen kielilaki

Saamen kielilain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia sovelletaan Lapin maakuntaan. Saamen kielilain 2 lukuun sisältyvät saamelaisten kielellisiä oikeuksia ja viranomaisia koskevat perussäännökset. Saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat erityissäännökset ovat lain 3 luvussa. Lain 4 luvussa on sekä lain soveltamisalan piiriin kuuluvia viranomaisia koskevia säännöksiä että vain saamelaisten kotiseutualueen ulkopuolella sovellettavaksi tulevia säännöksiä. Lisäksi lain 5 luvun eräät säännökset koskevat kaikkia viranomaisia.

Saamen kielilain soveltamisala määräytyy ensinnäkin alueellisen rajauksen, saamelaisten kotiseutualueen, kautta. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Kotiseutualue sijoittuu kokonaisuudessaan Lapin maakunnan alueelle. Toiseksi lain soveltamisala määräytyy sen soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten kautta ja kolmanneksi eräin osin eri viranomaisten käsiteltäväksi tulevien asioiden kautta. Tämän johdosta lain alueellinen soveltamisala laajenee eräissä tapauksissa valtakunnalliseksi. Saamelaisten kielelliset oikeudet ovat laajemmat saamelaisten kotiseutualueella kuin kotiseutualueen ulkopuolella. Jos lain soveltamisalaan kuuluvan viranomaisen virka-alue on osittain saamelaisten kotiseutualueella ja osittain sen ulkopuolella, saamelaisten kotiseutualueella sovellettavat säännökset tulevat sovellettaviksi viranomaisen niissä virastoissa, jotka tai muissa toimipaikoissa, jotka sijaitsevat kotiseutualueella. Nämä linjaukset tullaan ottamaan huomioon kasvupalveluita järjestettäessä.

#### 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 säädetty. 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 TE-toimistoista ja ELY-keskusten E-vastuualueella hoidettujen tehtävien osalta ja tätä vastaavan rahoituksen siirtäminen palvelujen hankintaan yksityisiltä yrityksiltä, jos maakunnat siirtävät selkeästi palvelutuotantoa markkinoille. Näiden vaikutusten osalta voidaan kokea lievää työllisyystappiota. Tämä arvio perustuu siihen, jos yksityiset liikeyritykset hoitavat palvelujen tuotantoaan 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 TE-toimistojen ja ELY-keskusten virkamiehistä siirtyy maakuntien palvelukseen. Tähän liittyy se, paljonko maakunnat itse tuottavat palveluja. Uudistuksen ensimmäisen viiden vuoden aikana työllisyysvaikutus jäänee joka tapauksessa vain muutaman sadan henkilön tasoiseksi.

#### 4.3.8 Organisointiuudistuksen välittömät kysyntävaikutukset

Jos julkisen sektorin työvoiman kysyntä supistuisi 75 % TE-toimistojen ja ELY-keskusten E-vastuualueen nykyisestä henkilövahvuudesta alentuisi työllisyyden määrä julkisella sektorilla jollain aikajänteellä yli 2000 henkilöllä. Koska maakuntien tulee noudattaa henkilöstöpolitiikkaa, jossa ensisijaisesti pyritään turvaamaan oman henkilöstön työllistyminen, on epätodennäköistä, että ko. mittaluokan vaikutus tulisi syntymään kovinkaan nopeasti.

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

Vaikuttavuuden kasvupalveluissa määräävät markkinatilanne, palvelujen laatu, volyyymi ja kohdentaminen. Tällä säädösesityksellä ei ole suoranaista 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 määrärahalla. Silti on mahdollista, että hankintoihin käytettävissä olevalla määrärahalla ei saada em. syystä hankittua aivan aiottua volyymitasoa. Vaikutusta on kuitenkin vaikea erottaa palvelujen hinnanmuodostuksen 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 eliminoitiin järjestelmästä ensimmäisen vaiheen jälkeen. Alkuvaiheen ongelmia olivat myös vähäiset palvelut vaikeasti työllistettävillä henkilöillä ja insentiivijärjestelmän manipulointi. Kun sääntöjen noudattamista ja raportointivaatimuksia lisättiin, kasvoivat transaktiokustannukset. OECD on arvioinut, että näiden kvasimarkkinoiden elementit ovat hyvin tehokkaita ja tukevat yhdessä passiivitukien aktiivoinnin 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 (Rehwalde – 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; Benmarker – Grönqvist – Öckert 2013; Laun – Thoursie 2014) elleivät parempia (Behaghel – Crépon – Guggand 2014). Myös muissa kuin kokeellisissa tutkimuksissa on havaittu samantyyppisiä tuloksia: Winterhager (2006) havaitsi vielä 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 tehotomiksi 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 perustuvat mm. hyviin työnantajayhteyksiin 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 parantamista 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 maakuntauudistuksen eri elementit kytkeytyvät toisiinsa ja saattavat aiheuttaa ristikkäis- ja yhteisvaikutuksia, joita ei pystytä vielä arvioimaan tämän lakiehdotuksen osana. Esimerkiksi julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, kotoutumista ja tietojärjestelmiä koskeva sääntely ja siinä yhteydessä tehtävät ratkaisut tulevat olemaan merkityksellisiä kasvupalvelujen vaikuttavuuden kannalta. Sama koskee sosiaali- ja terveystyöpalveluja koskevia ratkaisuja. Suurimmat epävarmuudet vaikutusten osalta liittyvät kuitenkin uusien markkinoiden muodostumiseen. Erityistä epävarmuutta on tiettyjen kohderyhmien, 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 organisoitumuutoksesta 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 kysytyihin kasvupalveluihin saatavissa sekä uusia liiketoiminnan muotoja syntyy. Huomio työllisyysvaikutuksissa tulisi kiinnittää etenkin vaikuttavuuden muutokseen kasvupalvelu-uudistuksen yhteydessä. Siihen verrattuna organisoititavan aiheuttama muutos on kerrallinen lisätyönä pienillä siirtymäkauden vaikutuksilla.

#### 4.3.9 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Tietoyhteiskunnan näkökulmasta lakiesityksen lähtökohta kestävästä taloudellisesta kasvusta vahvistaa tietoyhteiskunnallisia tavoitteita digitalisaatiosta ja tietoa täysimääräisesti hyödyntävästä, kilpailukykyisestä, hyvin verkottuneesta osaamis- ja palveluyhteiskunnasta. Tietoyhteiskuntavaikutusten kannalta positiivisia vaikutuksia uudistuksesta syntyy niin palvelutarjontaan kuin palvelujen saatavuuteen, sillä uudistus vahvistaa innovatiivisten kokeilujen ja uusien toimijoiden mahdollisuuksia markkinoilla. Palvelujen uudelleen järjestely mahdollistaa uudenlaisen digitaalisen palvelutuotannon siten, että eri toimijat pääsevät tarpeidensa mukaan hyödyntämään tietoa. Kun tieto saadaan määriteltyä ja luokiteltua oikein ja käytön rajapinnat

toimiviksi, kukin kasvupalvelujen toimija voi tuottaa järjestelmään parhaan oman lisäarvonsa käytettävissä olevaa tietoa hyödyntäen.

Lakiesityksellä saattaa olla tietoyhteiskuntakehityksen kannalta negatiivisia vaikutuksia liittyen tiedon avoimuuteen ja tiedonkulkuun. Kilpailullisilla markkinoilla on riski, että palveluyritykset ja/tai asiakkaat eivät halua luovuttaa tietojaan yhteiseen käyttöön, mikä johtaisi siiloutuneisiin toimintamalleihin. Lakiesityksessä korostetaan maakuntayhteistyön ja palvelutuottajien välisen yhteistyön merkitystä kasvupalvelu-uudistuksen positiivisen dynamiikan aikaansaamisessa.

Uudistuksen tietoyhteiskuntavaikutusten kannalta negatiivinen suunta olisi, jos kasvupalvelujen toimeenpanossa korostuu kansallisen palveluarkkitehtuurin, asiakaslähtöisyyden ja yhteisen tekemisen sijaan maakuntien omia ratkaisuja vahvistava digitaalisten palvelujen kehityssuunta. Tätä riskiä pienentää se, että laissa säänneltäisiin yhteisistä tietojärjestelmistä siten, että valtio ylläpitäisi keskeisiä yhteisiä tietojärjestelmiä kasvupalvelujen osalta ja maakuntien olisi osaltaan varmistettava maakunnan tietojärjestelmien yhteen toimivuus.

Digitalisaation toteutuminen siten, että palveluketjut uudistuvat ja paranevat, edellyttää muutosvaiheessa voimakasta investointia yhteisiin tietojärjestelmiin. Jos investointeja ei saada tehtyä ajoissa tai niihin ei ole varaa, uudistuksesta saavat hyödyt jäävät toteutumatta.

## 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 säädetyt kriteerit täyttävien kuntien, yksityisten tai kolmannen sektorin tuottajien kanssa.

Hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaan maakunnat vastaavat alueellisista kehittämistehtävistä 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 säädetyt sekä ELY-keskuksille säädetyt 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 toimintasuunnitelma 14.4.2016. Sen toimenpiteenä 6 on Yrittäjyyspaketin vahvistaminen, josta todettiin, että maakuntauudistuksen 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) tarkoitettujen aluekehittämisviranomaisen tehtävä ja aluekehittämiseen liittyvät kaikki tehtävät sekä



muissa laeissa maakuntien liitoille säädetyt 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 päätösvaltasta.

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 yhteistyösuhteidensa 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 terveystieteiden ministeriö, ympäristöministeriö, ulkoministeriö sekä valtioneuvoston kanslia. Lisäksi ohjausryhmässä olivat edustettuina maakuntien liitot, ELY-keskukset, TE-toimistot, Innovaatorahoituskeskus 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 aluekehittämisspäivässä 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 loppuraportti 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 käytiin saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen neuvottelu 14.3.2017.

Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta (kuthanek) käsitteli lakiluonnosta kokouksessaan 13.6.2017.

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

Luonnos hallituksen esityksestä lähetettiin lausunnoille 1.3.2017. Esitykseen sisältyvä lakiesitys Kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa lähetettiin lausunnoille 15.3.2017. Ruotsinkieliset lakiluonnokset saatiin lausunnoille vasta 15.3.2017. Molempien lakien osalta lausuntoaika päättyi 26.4.2017. Lausuntokierros toteutettiin sähköisellä kyselyllä. Lausunnonantajille annettiin samanaikaisesti tiedoksi myös lakiluonnokset (luonnosversiot 1.3.2017) TEM:ssä valmistelussa olevista kolmesta ns. substanssilaista: laki alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta, laki rekrytointi- ja osaamispalveluista ja laki kotoutumisen edistämisestä.

Lausuntoja pyydettiin seuraavilta tahoilta: Valtioneuvoston kanslia, Oikeuskanslerinvirasto, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, valtiovarainministeriö /valtiovarain controller –toiminto, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto, ELY-keskukset, TE-toimistot, aluehallintovirastot, Manner-Suomen kunnat, maakuntien liitot, Ahvenanmaan maakuntahallitus, opetushallitus, Liikennevirasto, Maaseutuvirasto MAVI, Maaseutupolitiikan neuvosto (MANE), Saaristoasiain neuvottelukunta, Finpro Oy, Finnvera Oyj, Innovaatiorahoituskeskus Tekes, Suomen Teollisuussijoitus Oy (TESI), Suomen Elinkeino- ja kehittämissyhtiöt SEKES ry., Suomen kuntaliitto, Saamelaiskäräjät, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry., Keskuskauppakamari ja sen aluejärjestöt, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry., Naisjärjestöt yhteistyössä – NYTKIS ry., Vammaisfoorumi, AKAVA ry., Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Julkisten hyvinvointialojen liitto JHL ry., Palkansaajajärjestö Pardia, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry. sekä Suomen Yrittäjät ja sen aluejärjestöt.

Lausuntoja saatiin kaikkiaan noin 340. Kuntien lausuntoja oli yli 190, maakuntien liitojen, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen lausuntoja 45 sekä järjestöjen lausuntoja yli 50. Lisäksi ministeriöiden sekä muiden valtion viranomaisten lausuntoja saatiin noin 30 ja kuntayhtymien ja ammattikorkeakoulujen lausuntoja noin 20.

Pydyttyjen tahojen lisäksi muita kannanoton tai lausunnon lähettäneitä tahoja olivat: Maakuntajohtajat ja ELY-keskusten ylijohtajat yhteisesti, TYP-johtajat, Akavan Erityisalat AE ry., Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry., Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry., Henkilöstöpalveluyritysten Liitto HPL, Invalidiliitto ry., Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Pohjois-Karjalan monialainen yhteispalvelu TYP, Pohjois-Karjalan Psykologiyhdistys ry. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän Harvaan asutun maaseudun verkosto, Metsäteollisuus ry., Näkövammaisten liitto ry., SAMS – Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf., Sosiaalisen kuntoutuksen kehittämishanke (THL), Suomen Sosiaalidemokraattinen puolue SDP, Spring House Oy, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry., Suomen Kylätoiminta ry., Suomen Psykologiliitto ry., Suomen Metsäkeskus, Suomen Yrittäjänaiset ry., Svenska Finlands folkting, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry., Uraohjaajat ja -valmentajat ry., Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry., Valtakunnallinen työpajayhdistys ry., Vates-säätiö sr - Vates foundation.

Lakiluonnoksen perusteella annetuissa lausunnoissa esityksen yleisiä tavoitteita pidetään perusteltuina ja niitä kannatettiin. Palautteen mukaan lakiluonnoksen vaikutusten arvioinnin todetaan valmistelun aikataulu huomioon ottaen olevan kohtuullinen. Luonnoksen valmistelun avoimuudesta ja osallistavasta prosessista annetaan kiitosta. Uudenmaan maakunnan erillisratkaisun valmistelun osalta todetaan kuitenkin, että se on ollut suljettua ja esitys on tullut annettuna.

Keskeiset lausuntojen perusteella arvioitaviksi todetut aiheet ja niiden ratkaisut olivat seuraavat:

#### 1) Alueiden kehittäminen

Lausuntopalautteen mukaan alueiden kehittäminen pitäisi näkyä selvemmin horisontaalisena yläkäsitteenä (ministeriöt, kuntaliitto, liitot, kunnat). Aluekehittämisen suhde kasvupalveluihin tulisi selkeyttää. Kasvupalvelujen todettiin olevan yksi kehittämisen osa-alue muiden (mm. liikenne, maa- ja metsätalous, ympäristö, kulttuuri, osaaminen) ohella. Lausunnoissa kiitettiin kotouttamisen liittämistä aluekehittämiseen. Varsinkin kuntien, Kuntaliiton, maakuntien liittojen ja ELY-keskusten lausunnoissa sekä opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnoissa pidettiin parempana vaihtoehtona säätää alueiden kehittämisestä oma laki.

Maakuntien aseman vahvistaminen seuraavan rakennerahastokauden valmistelussa nousi esiin erityisesti maakuntien liittojen lausunnoissa.

Lausunnoissa suhtaudutaan pääsääntöisesti myönteisesti valtion ja maakuntien yhteistyön kehittämiseen ja aluekehittämisen keskustelujen sen välineenä. Alueelliset toimijat (maakuntien liitot, ELY-keskukset, kunnat, TE-toimistot) näkevät aluekehittämisen laaja-alaisena kaikkia hallinnon aloja koskevana toimintana. Lausunnoissaan ne toteavat, että tulevien maakuntien ja valtion neuvottelumenettely on tarpeen säätää selkeästi niin maakuntalaissa kuin aluekehittämisen ja kasvupalvelulaissa. Sen sisältönä pitää olla aluekehittämistehtävää koskeva hallinnonalat ylittävä yhteinen neuvottelu eikä keskustelu. Neuvottelun kokonaisuus tulee laajentaa selvemmin koko

maakunnan toimintaan ja käsittelemään maakuntien esitykset valtion toimenpiteiksi. Alueiden ja STM:n lausunnoissa toivotaan keskustelujen nimen muuttamista neuvotteluiksi, joka kuvaa paremmin yhteistyön tavoitteellisuutta. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö korostavat omaa vastuutaan tehtävistään ja tavoitteistaan, joita tukemaan tarvitsevat oman keskustelunsa maakuntien kanssa ja mahdollisuuden rajata tehtäviään aluekehittämisen ulkopuolelle.

Lausuntojen perusteella hallituksen esityksessä on selkeytetty aluekehittämisen ja kasvupalvelujen suhdetta muun muassa lain soveltamisalaa koskevassa säännöksessä sekä kokoamalla aluekehittämistä koskevat säännökset lukuun 2 ja kasvupalveluja koskevat säännökset lukuihin 3 ja 4. Alueiden kehittämisen poikkihallinnollinen luonne ja kasvupalvelujen rooli kehittämisen yhtenä osa-alueena on selostettu aikaisempaa tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen neuvottelukunnan nimi on muutettu nykyisininkin käytössä olevaksi Alueiden uudistumisen neuvottelukunnaksi. Aluekehittämisen keskusteluja koskevaa säännöstä ei ole muutettu, koska keskustelujen suhde maakuntalain 13 §:n mukaisiin neuvotteluihin halutaan pitää selkeänä. Keskustelut tukevat valtion ja maakuntien alueiden kehittämisen yhteistyöprosessia sekä muodostavat osaltaan pohjaa maakuntalain 13 § mukaisille neuvotteluille.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hallintoviranomaisena myös seuraavan kauden kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelusta kumppanuudessa. Vuonna 2021 alkavaa ohjelmakautta varten ministeriö valmistelee yhteistyössä kansalliset rakennerahasto-ohjelmat huomioiden maakuntien itsehallinto. Tarkemmin asiasta säädetään, kun ohjelmakauden lähtökohdat tarkentuvat Euroopan unionin tasolla. Suomen kannat EU:n koheesipolitiikassa 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.

## 2) Järjestämisvastuu ja kunnat

Useat kunnat ja Kuntaliitto ehdottavat lausuntopalautteessa maakunnille oikeutta siirtää kasvupalvelun järjestämisvastuu kunnille. Kuusi suurinta kaupunkia ovat lisäksi 13.4.2017 toimittaneet kannanottonsa, jossa esittävät Uudenmaan erillisratkaisua vastaavaa mallia muihin maakuntiin.

Lausuntojen perusteella lakiehdotukseen lisättiin 31 §, joka mahdollistaa, että valtio voi talousarviossa osoittaa myös yhdelle tai useammalle kunnalle järjestämis- tai tuottamisvastuun sellaisesta kasvupalvelusta tai siihen liittyvästä toiminnasta, jota varten talousarviossa osoitetaan erillinen määräraha

## 3) Tuottamisvastuu

Lausunnoissa suhtaudutaan myönteisesti kasvupalvelun monituottajamalliin. OM tuo kuitenkin esiin, että mallin suhdetta perustuslakiin (hallintotehtävän antaminen yksityiselle) tulee arvioida lisää ottaen huomioon mm. soveltamiskäytännön yhtenäisyys sekä toiminnan riippumattomuus. Kilpailullisuuden sääntely jakaa näkemyksiä. Elinkeinoelämän järjestöt ja Yrittäjät näkevät kilpailuneutraliteetin ja oman tuotannon rajaamisen markkinapuutetilanteisiin edellytyksinä mallin toimivuudelle. Kunnat ja maakuntien liitot epäoivivat yksityisen tuotannon soveltumista vaikeammin työllistyvien palveluihin ja ehdottavat maakunnille enemmän vapauksia tuottamistavoista päättämiseen (esim. suora sopiminen kuntien kanssa ja mahdollisuus tuottaa itse palveluita, vaikka markkinapuutetta ei esiintyisi).

Kuntien sidosyksikköjen poissulkemista maakunnan palveluntuottajien piiristä pidetään useissa kuntatoimijoiden lausunnoissa ongelmallisena. Näissä lausunnoissa toivotaan maakunnalle mahdollisuutta omaan tuotantoon ja sidosyksikköjen hyödyntämiseen kaikissa tilanteissa. OKM esittää, että korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja oppilaitosten sekä kunnallisten työpajojen tulee voida toimia kasvupalvelujen tuottajina.

Lausuntojen perusteella lakiesitystä on muutettu niin, että kuntien sidosyksiköt voivat toimia kasvupalvelun tuottajina silloin, kun hankintalain mukaiset suorahankinnan ehdot täyttyvät. Maakunta voisi silloin sopia suoraan palvelun tuottamisesta kunnan yhtiön tai myös kunnan sidosyksikköyhtiön kanssa. Kuntalaki ei tunnista sen mukaista kunnan toimintaa, jossa kunta viranomaisena voisi maksusta tuottaa palveluja, jotka eivät kuulu kunnan tehtäviin. Kunta voi siten

toimia kasvupalvelujen tuottajan pelkästään yhtiönsä kautta. Olemassa olevan lainsäädännön puitteissa korkeakoulujen ei katsota olevan kuntien sidosyksikköjä, joten ne voivat aina osallistua kasvupalvelujen kilpailutuksiin.

Esityksen perustuslainmukaisuusnäkökohtien vuoksi maakuntien omaa tuotantoa ei kiellettäisi, mutta kilpailutilanteessa tuotannon tulisi tapahtua maakuntalain mukaisesti yhtiömuodossa. Lakiesityksen 18 §:n 1 momentin 1 kohtaa on tarkennettu järjestämistehtävän sisältävän myös eri asiakasryhmien palvelutarpeen arvioinnin.

#### 4) Julkinen tehtävä markkinoille ja palvelujen yhdenvertaisuus

Yksityisten palveluntuottajien mahdollisuus myöntää pieniä yritystukia aiheuttaa lausuntopalautteessa vastustusta. Perusteluista on jossain määrin vaikea saada kiinni siitä, onko kritiikin taustalla enemmän rakenteen sopimattomuus maakunnallisen itsehallinnon kanssa vai toiminnalliset, asiakkaiden palveluprosesseihin liittyvät seikat. OM:n mukaan valtioavustuksia koskeva laki ja sen nojalla annettu asetus jättävät varsin laajaa harkintavaltaa päättää valtion talousarvioon sidottujen määrärahojen käytöstä yhteiskuntapoliittisesti merkittävässä asiaryhmässä. Tämän tyyppisen toimivallan siirtämiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille on oikeusministeriön mielestä suhtauduttava varauksellisesti.

Yli puolet vastaajista koki, että yhdenvertaisuuden varmistamiseksi kasvupalvelujen minimitaso tulee säätää lailla. Toisaalta 30 prosenttia vastusti tätä nimenomaisesti ja toi esiin, että maakuntien tulee voida päättää tarkoituksenmukaisista palveluista. Lisäksi lausunnoissa esitettiin huoli vaikeasti työllistävien palveluiden saatavuudesta ja vaikuttavuudesta.

Lausuntojen perusteella lakiesityksen 19 §:ää muutettiin siten, että kaikki tuen myöntäminen ml. pienimuotoiset yritystuet ovat osa maakunnan julkista hallintotehtävää. Kasvupalveluilla asetettiin 16 §:n 1 momentissa velvoite järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi rekrytointi- ja osaamispalveluja siten kuin siitä säädetään julkisista rekrytointi- osaamispalveluissa annetussa laissa. Tämä loisi maakunnalle veloitteen huolehtia, että maakunnassa on saatavilla tietyn tyyppisiä palveluja. Edelle mainitussa laissa säädetään tarkemmin itse palveluista. Lisäksi lakiluonnoksessa ehdotetaan maakunnalle 20 §:n mukaista veloitetta edistää työllisyyttä ja huolehtia, että maakunnallisina kasvupalveluilla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä.

#### 5) Viranomaistehtävät

Lausuntopalautteessa tuotiin usean eri tahon toimesta esille, että asiakkaiden palvelutarvearvio tulee olla viranomaistehtävä. Jos näin ei olisi, maakunta ei tuntisi asiakkaitaan eikä voisi toteuttaa järjestämistehtävää asianmukaisesti. Jos palveluntuottaja vastaisi tarvearviosta, voisi syntyä riski ”ylipalveluun”.

Lausuntojen perusteella lakiesityksen 18 §:n 1 momentin 1 kohtaa on tarkennettu järjestämistehtävän sisältävän myös eri asiakasryhmien palvelutarpeen arvioinnin. Lakiesitystä on muutettu myös siten, että maakunnalla olisi harkintavalta päättää, mitä palveluja tuottaa itse ja mitä ostaa markkinoilta.

#### 6) Siirtymäajat

Elinkeinoelämän järjestöt ja Suomen Yrittäjät pitivät lausuntopalautteessaan ehdotettuja siirtymäaikoja aivan liian pitkinä. Osa kunnista, maakuntien liitoista ja TE-toimistoista puolestaan esittää lausuntopalautteessaan siirtymäaikojen uudelleenarviointia ja uudistuksen porrastettua toimeenpanoa. Toisaalta Oikeusministeriö toi esiin, että siirtymäajat tulevat olla sellaiset, että julkisten tehtävien siirtäminen markkinoille on mahdollista tehdä perustuslainmukaisesti.

Lakiesitykseen liittyvien perustuslainmukaisuusnäkökohtien vuoksi lailla ei asetettaisi maakunnalle määräaikoja tuotantotehtävien siirtämiseksi.

#### 7) Uudenmaan maakunnan erillisratkaisu

Pääkaupunkiseudun kunnat Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa (Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän perustajat) suhtautuvat myönteisesti erillisratkaisuun sinänsä. Uudenmaan erityispiirteet tulee huomioida. Helsinki ja Vantaa kuitenkin vastustavat

kasvupalveluiden järjestämisen perustavaa laatua olevia ratkaisuja, jotka hallitus asetti erillISRatkaisun reunaehdoksi (oman tuotannon salliminen vain markkinapuutetilanteissa, yhtiöittämisvelvoite, kuntien sidosyksiöiden poissulkeminen maakuntien palveluntuottajista).

Lausuntopyyntöissä kysyttiin erikseen näkemystä äänivallan jakautumisesta kuntayhtymän yhtymäkokouksessa. Pääkaupunkiseudun kunnat haluavat äänivallan jakautuvan jäsenkuntien asukaslukujen suhteessa. Yllättäen myös Uudenmaan pienet kunnat vastustavat lakisääteistä äänileikkuria kuntien äänivallalle. Uudenmaan keskisuuret kunnat (Mäntsälä ja Hyvinkää) pitävät kuitenkin tärkeänä, että kuntayhtymän perussopimuksessa turvataan pienille ja keskisuurille kunnille riittävät vaikutusmahdollisuudet kuntayhtymän päätöksenteossa.

Valtaosa Uudenmaan pienistä ja keskisuurista kunnista (Järvenpää, Kerava, Pornainen, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula, Mäntsälä, Hyvinkää, Inko, Askola) haluaa olla kasvupalvelukuntayhtymässä perustamisesta lukien mukana ja vastustaa sitä, että vain pääkaupunkiseudun kunnat hoitaisivat perustamisen. Myös VM ottaa kantaa Uudenmaan kunnilla on toisistaan poikkeavaan asemaan kuntayhtymän jäsenyyden osalta ja ehdottaa, että lakia tarkennettaisiin erityisesti muiden kuntayhtymän perustajakuntien osalta (liittyminen ja eroaminen kuntayhtymästä).

VM näkee erillISRatkaisuissa demokratiaan liittyviä ongelmia kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien johdosta, vaikkakin TEM:n käyttämä valtiosääntöoikeuden asiantuntija ei näe asiaa yhtä fataalina. Hänen mukaan asiaan liittyvät näkökohdat voidaan tulkita vasta sen jälkeen, kun on kanta maakuntavaltuustojen kuntakattavuudesta.

Oikeusministeriö nostaa esiin kolme haastetta:

1. ErillISRatkaisu kaventaa Uudenmaan maakunnan asemaa muihin maakuntiin verrattuna, mutta tälle on esityksen perusteella osoitettavissa sinänsä hyväksyttäviä perusteluja.
2. Kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään rajoittaa tietyssä määrin perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaista kunnan asukkaiden itsehallintoa. Pakkokuntayhtymistä tai niitä vastaavista on kuitenkin säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä useissa yhteyksissä (ks. PeVL 32/2001 vp). Ehdotus ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan muodostu tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.
3. Kunnallisen itsehallinnon kannalta ei ole ongelmattonta, että kuntayhtymällä olisi oikeus päättää kasvupalveluiden järjestämisestä myös muiden Uudenmaan kuntien puolesta. Ongelmallisuutta lieventää kuitenkin lakiehdotuksessa tarkoitettu yhteistyösopimusmenettely, joskin sen toteuttamisen edellytykset jäävät lakiehdotuksen perusteella avoimiksi.

Useat muut kaupunkiseudut pitävät Uudenmaan erillISRatkaisua eriarvoistavana ja ehdottavat sen laajentamista muillekin suurille kaupunkiseuduille. Toisaalta on lausujia, jotka painottavat, että erillISRatkaisua ei tule laajentaa muualle maahan.

Lausuntojen perusteella ei ole tehty muutoksia esitykseen.

## **6 Riippuvuus muista esityksistä (päivitetään)**

Esitys liittyy julkisen talouden kehyksiin 2019–2023 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi hallituksen kehysneuvotteluiden sekä valtion vuoden 2020 talousarvion yhteydessä, kun maakunnat aloittavat toimintansa.

Esitys liittyy lisäksi hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntaudistukseksi 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 maakuntaudistuksen 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 voimaantulolailla kumottaisiin laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, jossa säädetään muun muassa ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimialueista, tehtäväaloista, hallinnosta, johtamisesta ja ohjauksesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia ei voida kumota, jollei ennen kumoamista tai kumottaessa säädetä samalla kaikkien ELY-keskuksen lakisäätteisten tehtävien siirtämisestä maakunnalle, perustettavalle valtion lupa- ja valvontavirastolle tai muualle.

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

Samaan aikaan tämän esityksen kanssa 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 rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) sekä kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).