

Työ- ja elinkeinoministeriö

TEM 1260/03.01.01/2016, TEM030:00/2018

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KASVUPALVELUVIRASTOSTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 9.5.2018 lausuntoa (TEM 1260/03.01.01/2016, TEM030:00/2018) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Kasvupalveluvirastosta.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa sekä niiden yhteinen voimaantulolaki, jolla kumottaisiin laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista. Maakuntien liittojen alueiden kehittämistä koskevat tehtävät siirrettäisiin perustettaville maakunnille pääosin nykyisen kaltaisina. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työvoima- ja elinkeinotoimistojen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä valtaosa siirrettäisiin maakunnille maakunnallisina kasvupalveluina järjestettäväksi. Pääkaupunkiseudun erityistarpeet otettaisiin huomioon säätämällä Uudenmaan kasvupalvelut järjestävästä kuntayhtymästä.

Esityksen tavoitteena on organisoida julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat tehtävät ja palvelut vuoden 2020 alusta itsehallinnon järjestettäväksi siten, että palvelut vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla alueen tarpeisiin. Ehdotetulla lailla annettaisiin maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämistä, tuottamista, valtakunnallisten ja maakunnallisten kasvupalvelujen yhteisiä tietojärjestelmiä ja alustoja sekä kasvupalvelujen seurantaa ja valvontaa koskevat säännökset.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavalla lailla siirrettäisiin valtion elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kestäväää talouskasvua sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevien toimenpiteiden järjestämisvastuu itsehallinnollisille maakunnille. Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävinä oleviin maakuntien perustamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) ja maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 14/2018 vp). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin hallituksen esityksen (HE 14/2018 vp) sisältämällä voimaantulolailla.

Alueiden kehittämistä koskevaan sääntelyyn ei esitettäisi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Alueiden kehittäminen jatkuisi eri hallinnonalojen, alueiden, paikallisen tason ja muiden toimijoiden yhteistyönä. Palkansaajajärjestö Pardia katsoo, että tämä on uudistuksen kehittämiselle hyvä suunta. Vastuu alueiden kehittämisestä tulisi myös pitää maakunnilla ja kunnilla alueillaan kuten esityksessä käy ilmi. 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.

Maakunta vastaisi 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. Tähän toimintaan mielestämme tulisi varata riittävät taloudelliset resurssit. Lisäksi maakunnan tulisi varata määrärahoja palkkatuen myöntämiseen ja se voisi myöntää myös muuta kasvupalvelurahoitusta. On oikea suunta, että tarkemmin palvelujen sisällöstä ja rahoituksesta säädettäisiin erityislainsäädännöllä.

Esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksen mukaan Kasvupalvelu-uudistuksen keskeisenä elementtinä on ollut pyrkimys mahdollisimman väljään sääntelyyn, joka tukee maakunnan itsehallintoa ja alueiden tarpeista lähtevää palveluvalikoimaa. Sääntelyn väljyydestä ja itsehallinnon harkintavallasta johtuen käsillä olevan hallituksen esityksen vaikutukset voivat eri maakunnissa olla erilaisia. Mielestämme tulisi kuitenkin pitää huolta siitä, ettei eri maakuntien tuottamien palveluiden välille syntyisi laadullisia eroja. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin henkilöasiakkaiden palvelujen vähimmäistasosta.

Maakunnat saisivat rahoituksensa maakuntien rahoituksesta annetun lain mukaisesti (HE 15/2017 ja 57/2017). Rahoituslain käsittely eduskunnassa on vielä kesken. Maakuntien itsehallintoon kuuluisi määrärahan kohdentamisesta päättäminen, joten esimerkiksi kasvupalveluiden järjestämiseen käytettävät resurssit voisivat poiketa nykyisin palveluihin kohdennetuista valtion talousarvion määrärahoista. Maakuntien kasvupalveluihin käyttämään panokseen todennäköisesti vaikuttaa myös se osoitetaanko maakunnille rahoitusvastuuta pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Nykyiset ELY-keskukset, TE-toimistot sekä kehittämis- ja hallintokeskus KEHA lakkautetaan ja pääosa niiden nykyisistä elinkeinopolitiikan ja työllisyyden hoidon tehtävistä siirtyy uusien maakuntien järjestämisvastuulle. Joitakin TEM:n hallinnonalan tehtäviä siirtyy maakuntauudistuksen myötä Business Finlandille 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-Hämeellä 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. Pohjanmaan ELY-keskuksen ja TE-toimiston alue jakaantuu Pohjanmaahan ja Keski-Pohjanmaahan. Tässä vaiheessa ei ole vielä tehty linjauksia, miten työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen toiminnot on tarkoitus sijoittaa. ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät jakaantuvat kaikkiin maakuntiin, maakuntien perustettaviin palvelukeskusyhtiöihin sekä useaan valtion virastoon. Uudistuksessa menetetään hallinto- ja kehittämistehtävien keskittämisestä saadut tuottavuushyödyt tältä osin.

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.

Yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuuksia tuottaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja on tarkoitus laajentaa ennakkollisesti jo ennen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloa.

Toiminnan yleiskattavassa rahoituksessa tulisi ottaa huomioon se, että perustettavan maakunnan tulisi jakaa rahoitusta niin, että myös työvoima- ja työllisyyspalvelut saisivat riittävän rahoituksen esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen ohella.

Maakuntien ja kuntien allianssisopimukset

Yhtenä aluekehittämisen ja kasvupalvelulain 14 §:n tarkoittaman yhteensovittamisen keinona voitaisiin hyödyntää palvelun järjestäjien (maakunta, kunnat) ja tuottajien allianssimallia. Toimintamallissa maakunta sopisi allianssimallin käytöstä alueensa kuntien kanssa. Maakunta ja ne kunnat, jotka haluavat mukaan allianssiin, kilpailuttaisivat hankintalain 21 §:n mukaisesti yhdessä mukaan otettavat palveluntuottajat. Maakunta ja kunta voisivat myös sopia, mitä niiden omaa palvelutuotantoa otettaisiin mukaan allianssiin osapuolten itsensä tekemänä.

Allianssihanke osapuolina olisivat maakunta, kunnat sekä yksityiset ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat, jotka suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeen yhdessä. Jos maakunnat ja kunnat päättävät järjestää palvelunsa allianssimallilla, saattaa tämä tarkoittaa maakuntien ja kuntien palvelujen vahvempaa yhteensovitusta kuin ilman yhteistä sopimusta. Tässä yhteydessä on epäselvää se, mihin ja minkälaisiin tehtäviin siirtyvä henkilöstö tosiasiallisesti siirtyisi työskentelemään. Mielestämme tämä keskeinen henkilöstön asemaa ja sijoittumista koskeva kysymys tulisi selvittää tarkemmin.

Henkilöstövaikutukset

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 6 400 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. Muutos edellyttäisi henkilöstön osaamisen kehittämistä vastaamaan uudenlaisia toimintaympäristöä sekä mahdollisia uusia tehtäviä ja toimintatapoja.

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, maakunnan määräysvallassa oleville yhtiöille tai yhteisöille tai muulle toimijalle. Näiden tehtävien siirtyessä siirtyisi myös niitä hoitava henkilöstö. Maakuntauudistuksessa ehdotetaan siirrettäväksi maakuntien liittojen tehtävät maakunnille.

Tehtäväsiirtojen jälkeen jäsenkunnat lakkauttaisivat nykyiset kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot. Maakuntien liittojen henkilöstö, arviolta noin 695 henkilöä, siirtyisi kokonaisuudessa uusien maakuntien palvelukseen. Maakuntien liittojen henkilöstöstä 48 prosenttia on virkasuhteissa ja 52 prosenttia työsuhteissa. Muutoksessa tulee myös ottaa

huomioon sukupuolivaikutusten arviointi sekä noudatettava tasa-arvolakia, tällaista arviointia ei kyseisessä esityksessä ole tehty.

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.

Palkansaajajärjestö Pardia katsoo, että siirtyvän henkilöstön asema on turvattava jokaisessa muutostilanteessa liikkeenluovutusperiaatteen mukaisesti. Käsillä oleva uudistus luo suuria epävarmuustekijöitä nykyiselle siirtyvälle henkilöstölle mahdollisten työtehtävien ja palvelupaikan muutosten muodossa. Näin ollen on erittäin tärkeää tehdä jatkoselvitystä nykyisten työntekijöiden asemasta muutostilanteessa sekä sen jälkeen. On myös tärkeää varmistaa, että yhteistoimintamenettelyn järjestäminen ja toteutus on myös turvattu muutoksen aikana. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että muutostilanteessa henkilöstön näkemyksiä kunnioitetaan ja otetaan huomioon.

Lisäksi riittävät henkilöstöresurssit on turvattava kaikissa palveluissa koko muutosvaiheen ajan. Näin turvataan henkilöstön jaksaminen ja riittävän laadukas palvelu eri tehtävissä. On lisäksi tärkeää huolehtia siitä, että henkilöstön niin sanottu lisäeläketurva siirtyisi henkilöstön mukana siirtojen yhteydessä.

Lakimies



Teemu Kotkanoja

Lakimes



Ira Kyntäjä