

Olli Mäenpää
30.5.2018

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp)

Alueiden kehittäminen

1. lakiehdotuksen 2. luku sääntelee alueiden kehittämisen perusteita ja maakunnan tehtäviä aluekehittämisviranomaisena. Esitys liittyy tältä osin maakuntauudistukseen ja erityisesti maakuntalakiehdotuksen (HE 15/2017 vp) 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunnalle määriteltäviin tehtäviin. Tällaisia tehtäviä ovat 9 kohdan mukaan muun muassa aluekehittämisviranomaisen tehtävät sekä alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen.

Alueiden kehittämistä koskeva sääntely lakiehdotuksen 2. luvussa perustuu varsin pitkälle voimassa olevan aluelainsäädännön puitteisiin maakuntauudistuksen lähtökohdat huomioon ottaen. Alueiden kehittäminen perustuisi edelleen pääosin rahoitus- ja suunnittelujärjestelmien sekä EU-tukien hallinnointiin. Erityisen merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen ei tältä osin sisälly lakiehdotukseen. Kaiken kaikkiaan alueiden kehittämistä sääntelevä 2. luku muodostaa oman sääntelykokonaisuuden, jolla on välillisesti yhteyksiä kasvupalveluihin.

Kasvupalvelut ja niiden sisältö

Maakuntien tehtäviin kuuluisi maakuntalakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan myös yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen siten kuin niistä lailla säädetään. Kasvupalveluja koskeva sääntely kohdistuisi lähinnä näihin tehtäviin.

Maakuntauudistuksen yhteydessä pääosa nykyisistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen järjestämisvastuulle kuuluvista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirrettäisiin maakuntien järjestämisvastuulle. Lakiehdotuksen tarkoituksena on yhdistää ja uudistaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut julkisiksi kasvupalveluiksi.

Tosin 1. lakiehdotukseen ei sisälly varsinaista kasvupalvelujen sisällön määrittelyä. Kasvupalvelujen alaa luonnehtii sen sijaan yleisesti lakiehdotuksen 1 §:n säännös. Sen mukaan lakia sovelletaan tässä laissa tarkoitettuihin työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien järjestämiin palveluihin kestävä taloudellisen kasvun, yrittäjyyden sekä yritystoiminnan edellytysten, työmarkkinoiden toimivuuden ja kotoutumisen edistämiseksi.

Kasvupalvelut eivät lakiehdotuksen mukaan liity mihinkään voimassa olevaan lakiin, joka sääntelee muun muassa työvoimapalveluja. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ainoastaan kotouttamislain määrittelemät tehtävät kuuluisivat kasvupalveluihin. Lakiehdotuksen perusteluissa ei myöskään selvitetä, minkälainen palvelujen sisältöä määrittelevä sääntely on mahdollisesti tarkoitus sisällyttää valmisteilla olevaan lainsäädäntöön, joka määritteli kasvupalveluja. Ehdotukseen sisältyvä kasvupalveluja koskeva sääntely kohdistuu tämän vuoksi pääasiassa vielä lailla määrittelemättömiin palveluihin.

1. lakiehdotuksen 16 §:ssä viitataan valmisteilla oleviin lakeihin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista sekä kasvupalvelujen rahoittamisesta. Lisäksi perusteluissa mainitaan kasvupalveluiden palveluprosesseja koskevat lait. Tieto näiden erityislakien sisällöstä olisi välttämätön, jotta hallituksen esityksen arviointi voisi perustua riittävään informaatioon. Koska lakiehdotuksesta ei käy ilmi, minkä sisältöisiä palveluja se koskee, kasvupalvelujen tuottajien tehtävät ja toimivalta jäävät avoimiksi. Myöskään kasvupalvelujen asiakkaiden oikeudet, edut tai velvollisuudet eivät käy ilmi lakiehdotuksesta.

Kasvupalvelujen organisointi

1. lakiehdotus määrittelee ensisijaisesti organisaatioita ja hallinnollisia ratkaisuja. Lisäksi siinä määritellään kasvupalvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuuta. Kasvupalveluja järjestetään ja tuotetaan 14 §:n 1 momentin mukaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti.

Lakiehdotuksessa kasvupalvelujen toteuttaminen määräytyisi pääosin ylhäältä alaspäin määräytyvien hallinnollisten tavoitteiden mukaisesti. Organisaatio- ja hallintokeskeinen sääntely korostuu lakiehdotuksessa, joka perustuu melko siilomaiseen näkemykseen alueesta itsenäisenä toimijana ja alueen erityisistä tarpeista. Sen sijaan yksilön oikeuksien ja etujen perusteita ei laissa määritellä, vaan niistä mahdollisesti säädettäisiin erikseen.

Lakiehdotuksen keskeinen sisältö määräytyy hallinnonalakohtaisesti ja erityisesti alueiden oletettujen tarpeiden mukaisesti. Tämä käy ilmi hallituksen esityksen perusmäärittelystä. ”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.” (s. 1) Alueilla tuskin kuitenkaan voi olla itsenäisiä tai muuten erityisiä omia tarpeita. Sen sijaan erityisesti kasvupalvelujen sääntely tulisi toteuttaa näiden palvelujen asiakkaiden oikeuksien ja oikeutettujen odotusten mukaisesti, minkä voidaan katsoa vastaavan myös alueiden kehittämisen tarpeita.

Kasvupalvelujen tuotantorakenne

Kasvupalvelut järjestetään 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan valtion, maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina toimivina kokonaisuuksina ottaen huomioon väestön ja yritysten tarpeet sekä hyödyntäen sähköistä asiointia. Lakiehdotuksen sisältämä tarkempi

sääntely ei kuitenkaan näyttäisi toteuttavan tällaista palvelujen yhteensovittamisen toimintamallia eikä lakiehdotukseen myöskään sisälly täsmäntävää sääntelyä valtion, maakunnan ja kunnan välisen yhteistoiminnan perusteita.

1. lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan maakunta voi tuottaa lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetut palvelut itse tai tytäryhteisössään. Maakunta voi oman tuotannon sijasta tai lisäksi valita yhden tai useita palveluntuottajia. Tuotantokenteen järjestämisestä säädetään lisäksi yksityiskohtaisesti samassa pykälässä. Maakunta päättäisi lisäksi palvelujen tuottamisen ehdoista (25 §), hyväksyisi yleensä palveluntuottajat ja tekisi niiden kanssa sopimuksen palvelujen tuottamisesta (22 §).

Kasvupalvelut olisivat todennäköisesti lakisääteisiä julkisia palveluja, joilla on myös kiinteä sidonnaisuus perusoikeuksiin. Näihin palveluihin sisältyy hyvin todennäköisesti myös julkisia hallintotehtäviä. Lakiehdotuksessa määritellään siten myös perusteita kasvupalvelujen ulkoistamiselle. 1. lakiehdotuksen 22 §:n säännösehdoitus sisältäisi mahdollisuuden varsin laajaan ja sääntelyn kannalta rajoituksettomaan kasvupalvelujen ulkoistamiseen.

Esityksen perusteluihin ei tältä osin sisälly lainkaan arviota siitä, onko ja millä tavoin ehdotettu ulkoistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen kasvupalvelujen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ulkoistamisen puitteiden ja laajuuden oikeudellinen arviointi on tämän vuoksi vaikeaa.

Kuntien erityisasema

Pääkaupunkiseudun kunnat

Maakuntalakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan maakunta voi siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle kunnalle, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen. Tätä mahdollisuutta konkretisoisi 2. lakiehdotus, jonka 2 §:n mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit voivat sopia kasvupalvelujen järjestämisestä kuntayhtymämuotoisessa yhteistoiminnassa Uudenmaan maakunnassa. Ehdotusta voidaan pitää sinänsä aiheellisenä siltä perusteluissa (s. 56) esitetyltä kannalta, että suurten kaupunkien merkitys koko Suomen hyvinvoinnille ja kilpailukyvyllä on keskeinen. Erityisen suuri merkitys hyvinvoinnille ja kilpailukyvyllä on pääkaupunkiseudulla, jossa yritystoiminta on poikkeuksellisen kansainvälistä verrattuna muuhun maahan.

2. lakiehdotuksen perusratkaisu poikkeaa maakuntalakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa säädetystä ratkaisumallista, joka perustuu maakunnan ja kuntien väliseen sopimukseen järjestämisvastuun siirtämisestä. 2. lakiehdotus perustuu maakunnan ja kuntien välisen sopimuksen sijasta suoraan lakiin ja pääkaupunkiseudun kuntien väliseen sopimukseen kasvupalvelujen järjestämisestä. Poikkeaminen maakuntalakiehdotuksen edellyttämästä sopimuksesta perustuu tältä osin erityissäännökseen 2. lakiehdotuksen 2 momentissa, jonka mukaan pääkaupunkiseudun kuntien perustama kuntayhtymä vastaisi kasvupalvelujen järjestämisestä alueiden

kehittämisestä ja kasvupalveluista annetussa laissa tarkoitetulla tavalla. Järjestämisvastuu siirrettäisiin siten suoraan lailla kuntayhtymälle, mikä on sinänsä mahdollista.

Lakiin perustuva pääkaupunkiseudun kuntien kuntayhtymä poikkeaisi kuitenkin tavanomaisesta kuntalain mukaisesta kuntayhtymästä erityisesti siinä, että 2.lakiehdotuksessa tarkoitettu kuntayhtymä ei hoitaisi kuntalain 49 §:n tarkoittamalla tavalla kuntien tehtäviä vaan se hoitaisi sille lailla siirrettyjä maakunnan tehtäviä. Lain erityissäännöksiin perustuen myös tällainen kuntayhtymämalli on mahdollista perustaa. Kunnallisen itsehallinnon puitteissa kunnille ja myös kuntayhtymille voidaan lailla säätää tehtäviä. Kuntayhtymään sovellettaisiin mitä 55–64 §:ssä säädetään kuntayhtymästä, mikä määrittäisi riittävästi kuntayhtymän toiminnan ja organisaation puitteet.

Kuntayhtymä hoitaisi maakunnan tehtäviä Uudenmaan maakunnassa. Myös tältä osin ehdotus poikkeaa kuntalain mukaisesta kuntayhtymästä, joka voi hoitaa lähtökohtaisesti vain sen jäsenkuntien alueelle rajoittuvia tehtäviä. Kuntalain mukainen kuntayhtymä ei voisi ottaa hoitaakseen siihen kuulumattoman kunnan tehtäviä. 2. lakiehdotuksen mukainen kuntayhtymä hoitaisi kuitenkin lakiin perustuen maakunnalle kuuluvia tehtäviä. Tältäkin osin lakiin sisältyvä erityissääntely on mahdollinen, joskin sitä voidaan pitää melko erikoislaatuksena järjestelynä.

Kolmas merkittävä poikkeus kuntalaista liittyy kuntayhtymän jäsenyyteen, sillä myös muulla Uudenmaan kunnalla olisi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan oikeus tulla kuntayhtymän jäseneksi. Kuntalain 56 §:n mukaan kuntayhtymän jäsenet määrittää jäsenkuntien tekemässä perussopimuksessa, jota voidaan kuntalain 57 §:n 1 momentin mukaan muuttaa jäsenkuntien päätöksellä ja säännöksen mukaisessa menettelyssä. Lakisääteisestä kuntayhtymän jäsenyydestä voidaan säätää erikseen, kun erityisesti otetaan huomioon, että kuntayhtymä ei hoida kunnille kuuluvia tehtäviä.

Kunnat kasvupalvelujen tuottajina

Lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentin mukaan toimija, joka tuottaa kasvupalveluja maakunnalle, ei voi olla kunta eikä kunnan sidosyksikkö muutoin kuin markkinapuutetilanteessa. Ehdotusta voidaan arvioida siltä kannalta, että kunnilla voi olla sellaista käytännön kokemusta ja pitkäaikaista asiantuntemusta useiden kasvupalvelujen tuottamisessa, jonka kategorinen poissulkeminen saattaisi heikentää kasvupalvelujen laatua ja luotettavuutta. Tällaista kokemusta kunnille on voinut karttua myös julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta annetun lain (2017/505) toimeenpanossa. Lisäksi perustelujen mukaan selvityksissä on nähty tarvetta lisätä asiakkaille räätälöityjä ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin paremmin sopivia palveluita. (s. 58)

Ongelmalliseksi ehdotuksen tekee esitettyt näkökohdat huomioon ottaen se, että kuntiin kohdistuvaa rajausta ei ole lainkaan perusteltu asia-argumentein tai muu-

ten tiedollisin perustein. Myöskään hankinta- ja kilpailuoikeudelliset syyt eivät ilmeisesti edellytä tällaista tiukkaa rajoitusta. Koska rajoitus sulkisi erityisesti työvoimapalvelujen toteuttamisesta yhden potentiaalisesti merkittävän julkisen toimijan, se voisi myös estää tai ainakin vaikeuttaa julkisen vallan edellytyksiä toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momenttiin perustuvaa velvollisuutta edistää työllisyyttä.