

**Perustuslakivaliokunnalle****Maakuntauudistus ja kasvupalveluita koskevat hallituksen esitykset**

Valtiovarainministeriö on arvioinut kasvupalveluja koskevaa kokonaisuutta siltä kannalta, miten kasvupalveluja koskevien esityksien mahdollinen raukeaminen vaikuttaa maakuntauudistusta koskevien muiden lakiesityksien hyväksymiseen.

Maakuntauudistukseen liittyvä kasvupalvelukokonaisuus koostuu seuraavista hallituksen esityksistä:

- HE 35/2018 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 93/2018 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta
- HE 96/2018 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä
- HE 266/2018 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kasvupalveluvirastosta, kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä ja turvallisuus selvityslain 37 §:n muuttamisesta

Kasvupalveluita koskevien esityksien keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 35/2018 vp ehdotetaan säädettäväksi alueiden kehittämistehtävä ja kasvupalvelut maakunnan tehtäväksi. Laki olisi yleislaki ja se kokoaisi ehdotetun maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetut nykyiset tehtävät (yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut) uusiksi kasvupalveluiksi. Tältä osin sääntely vastaa sitä, mitä sote-puolella toteutetaan sote-järjestämislailla. Muilla kasvupalveluita koskevilla esityksillä säädettäisiin kunkin kyseisen palvelutehtävän hoitamisesta tarkemmin. Esityksissä ehdotetaan merkittäviä toiminnallista muutosta nykyisten tehtävien hoitoon (mm tuottamisen ja järjestämisen erottaminen sekä tuottaminen ostopalveluilla).

Hallituksen esityksessä laeiksi Kasvupalveluvirastosta, kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä ja turvallisuus selvityslain muuttamisesta (HE 266/2018 vp) esitetään keskeisenä muutoksena, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus jatkaisi valtion ja maakuntien yhdessä

käyttämien työ- ja elinkeinohallinnon sähköisten ja digitaalisten palvelujen sekä tietojärjestelmien ja alustojen tuottamista ja ylläpitämistä. Keskus muuttuisi tältä osin Kasvupalveluvirastoksi.

Kasvupalveluita koskevien esityksien yhteys maakuntalain 6 § (HE 15/2017 vp)

Maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakunnan tehtäväaloista. Pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan maakunta hoitaa sille säädettyjä tehtäviä mm. seuraavalla tehtäväalalla:

- aluekehittämismääräyksen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen.

Kasvupalvelujen osalta maakuntalain 6 §:n 1 momentin 9 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. seuraavaa: ”Työ- ja elinkeinoministeriön on tarkoitus yhdistää ja uudistaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen tarjoamat yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut maakuntauudistuksen yhteydessä julkisiksi kasvupalveluiksi. Uudistamisen yhteydessä tullaan arvioimaan palvelujen sisällöt, järjestäminen, tuottaminen, ohjaus ja rahoitus. Julkisten kasvupalvelujen muodostaminen edellyttää nykyisen yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja koskevan lainsäädännön perusteellista uudistamista. Pääosa nykyisistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen järjestämismääräyksiin kuuluvista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirretään maakuntien järjestämismääräyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee säädöstä, jolla julkinen työvoima- ja yrityspalvelu sisällytetään kokonaan tai osittain julkisiin kasvupalveluihin”. Tästä maakunnan tehtäväalasta on ehdotettu säädettäväksi tyhjentyvästi edellä mainittuihin kasvupalveluesityksiin sisältyvillä laeilla, joten HE 15/2017-esitys ei sisällä tätä kokonaisuutta koskevia erillisiä säädösehdotuksia.

Yhteys HE 14/2018

Maakuntalain 6 §:n mukaan maakunta hoitaa edellä todetun lisäksi sille säädettyjä, lähinnä alueiden kehittämiseen liittyviä tehtäviä myös seuraavilla tehtäväaloilla:

- alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu (kohta 10),
- maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus (kohta 11),
- kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen (kohta 12),
- luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito (kohta 13),
- liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun (kohta 14),
- alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät (kohta 17), sekä
- kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista (kohta 19).

Lukuun ottamatta alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevaan edellä kuvattuun esityskokonaisuuteen sisältyviä säädösehdotuksia sekä edellä maakuntalain 6 §:n 1 mom.

kohdassa 14 tarkoitettuja liikennejärjestelmää koskevia säädösehdotuksia¹ sisältyvät maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettuja em. tehtäväaloja koskevat säädösehdotukset pääosin HE 14/2018-esitykseen. Tämä ilmenee konkreettisesti mm. viimeksi mainittuun hallituksen esitykseen sisältyvän voimaannpanolain 3 §:n soveltamisalasäännöksestä, jonka mukaan voimaannpanolakia ei sovelleta mm. maakuntalain 6 §:n 1 mom. 9 ja 14 kohdassa tarkoitettujen tehtävien siirtämiseen, vaan ko. kohdissa tarkoitettujen tehtävien siirtämisestä säädetään erikseen. Edellä mainitut maakunta- ja valtion alueuudistuskokonaisuuteen sisältyvät hallituksen esitykset kuitenkin liittyvät toisiinsa ja kattavat yhdessä pääosan maakunnille siirtyviä tehtäviä koskevasta sääntelystä (erityislainsäädännöstä).

Kasvupalvelu- ja alueiden kehittämiskokonaisuutta koskevien esitysten mahdollisesta raukeamisesta tai peruuttamisesta seuraisi, että pienehkö, mutta toiminnallisesti ja poliittisesti merkittävä osa maakunnille maakuntalain 6 §:ssä tarkoitettuja tehtäväaloja koskevia tehtäviä, niiden järjestämistä ja voimaannpanoa koskevasta uudesta erityislainsäädännöstä jäisi hyväksymättä ennen hallituskauden loppua. Näitä tehtäviä hoidetaan nykyisin pääosin maakunnan liitoissa, ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA-keskus). Nämä viranomaiset (ml. AVIt) on ehdotettu lakkautettavaksi HE 15/2017-esitykseen ja HE 14/2018-esitykseen sisältyvien lakiehdotusten (maakuntajakolaki 22 § ja Maku II-voimaannpanolaki 2 §) perusteella uudistuksen voimaantullessa 1.1.2021. Maakunnan liittojen lakkauttaminen edellyttää myös, että alueiden kehittämisestä ja rakennerahasto-toiminnan hallinnoinnista annettu laki (7/2014) kumotaan samalla, kun tehtävät siirretään maakunnille uudella lainsäädännöllä. Kumoamisesitys sisältyy esitykseen HE 35/2018. Toisaalta maakunnan liittoja sääntelevä maakuntajakolaki esitetään kumottavaksi HE 15/2017 sisältyvässä voimaannpanolakiesityksessä.

Yhteys rahoitussäännöksiin

Maakuntien muiden tehtävien rahoitusta koskevan lakiehdotuksen (HE 57/2017 vp) säännöksissä on omaksuttu kasvupalvelu-uudistuksen terminologia. Rahoituslain määritelmäpykälän (2 §) kasvupalvelujen sisältö kattaa kuitenkin yhtäläisesti myös voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvat ELY- ja TE-viranomaisten aluekehittämiseen, työllisyys- ja yrityspalveluihin sekä kotouttamiseen liittyvät tehtävät. Lakiehdotuksen yksityiskohteisissa perusteluissa (HE 57/2017 vp, s. 25) on edelleen todettu, että ”kasvupalvelukertoimen määrittely perustuisi työ- ja elinkeinohallinnolta maakunnille siirtyvien tehtävien keskeisiä kustannuksia määrittäviin tekijöihin.” Siten kasvupalvelukertoimen perusteella maakunnalle määräytyvän rahoitusosuuden voidaan katsoa vastaavan nykylainsäädäntöön perustuvista tehtävistä maakunnittain aiheutuvia kustannuksia.

Uudenmaan maakunnan kasvupalvelujen erilliskorjauksen rahoitusta koskevat säännökset sisältyvät tällä hetkellä vain ao. erityislakiin (HE 35/2018 vp, laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa, 8§) eikä korjausta ole vielä huomioitu rahoituslakiehdotuksessa. Siten erilliskorjausta koskevasta sääntelystä luopumisesta ei aiheudu vaikutuksia rahoituslakiehdotukseen.

¹ HE 289/2018 vp, hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa liikennealalla koskevaksi lainsäädännöksi

Analyysi kasvupalvelukokonaisuuden vaikutuksista maakuntauudistukseen

Jos kasvupalveluja koskevia esityksiä ei ehdittäisi käsitellä eduskunnassa, jäisi kasvupalvelutehtävien siirto maakunnille maakuntalain 6 §:n 1 mom. 9 kohdan yleiseen tehtäväalamainintaan. Kasvupalvelujen rahoituksesta säädettäisiin kuitenkin maakuntien rahoituslaissa (mm. lain 19 §). Lisäksi maakuntien liittojen lakkauttamista koskevaa sääntelyä ei oltaisi kaikilta osin annettu, koska osa tätä koskevaa sääntelyä sisältyy hallituksen esitykseen HE 35/2018 vp. Liittojen pohjana oleva maakuntajakolaki olisi kuitenkin ku-mottu.

Kasvupalvelut-tehtävääla on maakuntakokonaisuudessa varsin pieni, mutta toiminnallisesti osa maakunnille siirrettäviä tehtäviä. Jos lakeja ei hyväksyttäisi, nyt ehdotetun kasvupalvelu-uudistuksen keskeinen sisältö järjestämisen ja toimintatapojen uudistamisena jäisi avoimeksi ja seuraavalla hallituskaudella kasvupalveluja koskevat sisältölait olisi valmisteltava, jotta tehtävät siirtyisivät maakunnan tehtäviksi. Sama sisältösääntelyn tarkistamisen tarve koskee kuitenkin myös muita maakunnan toimialoja mm. laajasti sote-sisältölakeja ja esimerkiksi lomitussäädäntöä. Siirrettävien tehtävien ydinsisältö käy kuitenkin ilmi voimassa olevasta lainsäädännöstä. Koska kasvupalvelumuutoksien tilanne on rinnastettavissa muiden sisältölakien muutostarpeisiin ja näin suuressa uudistuksessa joudutaan väistämättä vaiheistamaan uudistukseen liittyviä lainsäädäntömuutoksia, valtiovarainministeriö katsoo, että kasvupalvelulakiesityksien raukeaminen ei muodosta estettä hyväksyä muita uudistukseen liittyviä lakeja.

Lykkääntymiseen liittyvät mahdolliset muutokset

Valtiovarainministeriö katsoo, että vaikka kasvupalveluilla on yhteyksiä HE 15/2017-esitykseen (tehtävät ja rahoitus) ja HE 14/2018-esitykseen (hallintorakenne), ei uusia kasvupalveluja koskevia suurempia esityksiä voida tai ehditä valmistella enää tällä vaalikaudella. Tällaiset muutokset vaatisivat täydentävän hallituksen esityksen. Tarvittavia sanallisia täsmennyksiä voidaan kuitenkin tehdä eduskuntakäsittelyssä siten, että ilmaismuodot koskevat kaikilta osin olemassa olevia tehtäviä eikä ehdotettuja uusia kasvupalveluja. Tällaisia tulisi tehdä lähinnä maakuntien rahoituslakiin. Maakuntalain termejä ei tarvitse muuttaa.

Rahoituksen osalta maakuntien rahoituslain säännökset kasvupalvelukertoimen laskentakriteereistä soveltuvat nykyisten, maakunnan tehtäväälaan säädettyjen TE-hallinnon tehtävien rahoittamiseen. Koska rahoituslakiehdotuksen perusteluissa on kuitenkin selvitetty valmistelussa olevaa kasvupalvelulainsäädännön uudistusta ja ehdotukseen on otettu kyseinen uusi termi käyttöön uudistusta ennakoiden, eikä toisaalta voimassa oleva lainsäädäntö tunne kyseistä termiä eikä ole selvää, että sitä tultaisiin rahoituslakiehdotuksessa esitetyssä muodossa seuraavaa tehtävien siirtosääntelyä valmisteltaessa käyttämään, tulisi rahoituslakiehdotuksen sääntelyn terminologiaa muuttaa.

Terminologiset muutokset tulisi tehdä seuraaviin säännöksiin: 2 §:n 1 momentin 6 kohta, 3 §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentti ja 19 §, jotka on esitetty liitteessä 1.

Maakunta- ja soteuudistuksen projektijohtaja,
alivaltiosihteeri

Päivi Nerg

Liite

Maakuntien rahoituslakiin tehtävät muutokset

2 §
Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan jäljempänä:

- 6) ~~kasvupalvelulla~~ **yritys-, työ- ja elinkeinopalveluilla** toimenpiteitä alueiden kehittämisen, kestävän taloudellisen kasvun, yrittäjyyden, työvoiman saatavuuden ja työmarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi sekä työllisyyden, työllistymisen, kotoutumisen ja yritystoiminnan edellytysten edistämiseksi

3 §
Valtion rahoitus maakunnille

Maakunnille myönnetään valtion rahoitusta maakunnan asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon ikäryhmäkohtaisten tekijöiden ja palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden sekä **yritys-, työ- ja elinkeinopalvelua** ~~kasvupalvelua~~ kuvaavien tekijöiden, maatalousyritysten määrän, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden ja saaristoisuuden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien perusteella siten kuin jäljempänä tarkemmin säädetään. *Osuuksien painoarvot valtion rahoituksessa ovat seuraavat:*

Asukasperusteinen osuus	10,842 prosenttia
Ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät	35,932 prosenttia
Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetekijät	46,114 prosenttia
yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja Kasvupalvelua kuvaavat tekijät	2,952 prosenttia
Asukastiheys	1,528 prosenttia
Vieraskielisyys	1,325 prosenttia
Maatalousyritykset	0,916 prosenttia
Kaksikielisyyys	0,284 prosenttia
Saaristoisuus	0,107 prosenttia

18 §
Maakuntien muiden tehtävien laskennallisten kustannusten perusteet

Maakunnan muiden tehtävien laskennalliset kustannukset muodostuvat kertomalla asukaskohtainen maakuntien muiden tehtävien perushinta maakunnan asukasmäärällä ja lisäämällä tuloon maakunnan ~~kasvupalvelua~~ **yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja** kuvaavien tekijöiden, maatalousyritysten ja maakunnan muiden tehtävien asukastiheyden perusteella määritellyt laskennalliset kustannukset.

19 §
~~Kasvupalvelu~~ **Yritys-, työ- ja elinkeinopalvelukerroin**

Maakunnan ~~kasvupalvelu~~ **yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut** lasketaan jakamalla maakunnan työttömien työnhakijoiden määrä, työttömyysaste ja yritysten toimipaikkojen lukumäärä vastaavilla valtakunnallisilla tekijöillä ja kertomalla saadut ja viimeksi summattavat osamäärät osatekijöille määritellyillä painotuksilla. Painotukset ovat seuraavat:

Työttömät työnhakijat	60 prosenttia
Työttömyysaste	15 prosenttia
Yritysten toimipaikat	25 prosenttia

Kerrointa laskettaessa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tilastotietoja työttömien työnhakijoiden määrästä ja työttömyysasteesta sekä Tilastokeskuksen tilastotietoja yritysten toimipai-
kosta. Työttömien työnhakijoiden määrän ja työttömyysasteen osalta tietoja käytetään varainhoitovuotta
edeltävää vuotta edeltävältä kalenterivuodelta sekä yritysten toimipaikkojen osalta viimeisintä laskentahet-
kellä käytettävissä olevaa tietoa.

Kasvupalvelua **Yritys-, työ- ja elinkeinopalveluja** kuvaavien tekijöiden perusteella määräytyvät
laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla kasvupalvelun **yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen**
perushinta koko maan asukasmäärällä ja maakunnan kasvupalvelu **yritys-, työ- ja elinkeinopalvelu-**
kertoimella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin kasvupalvelun **yritys-, työ- ja elinkeinopalve-**
lujen perushinnasta.