



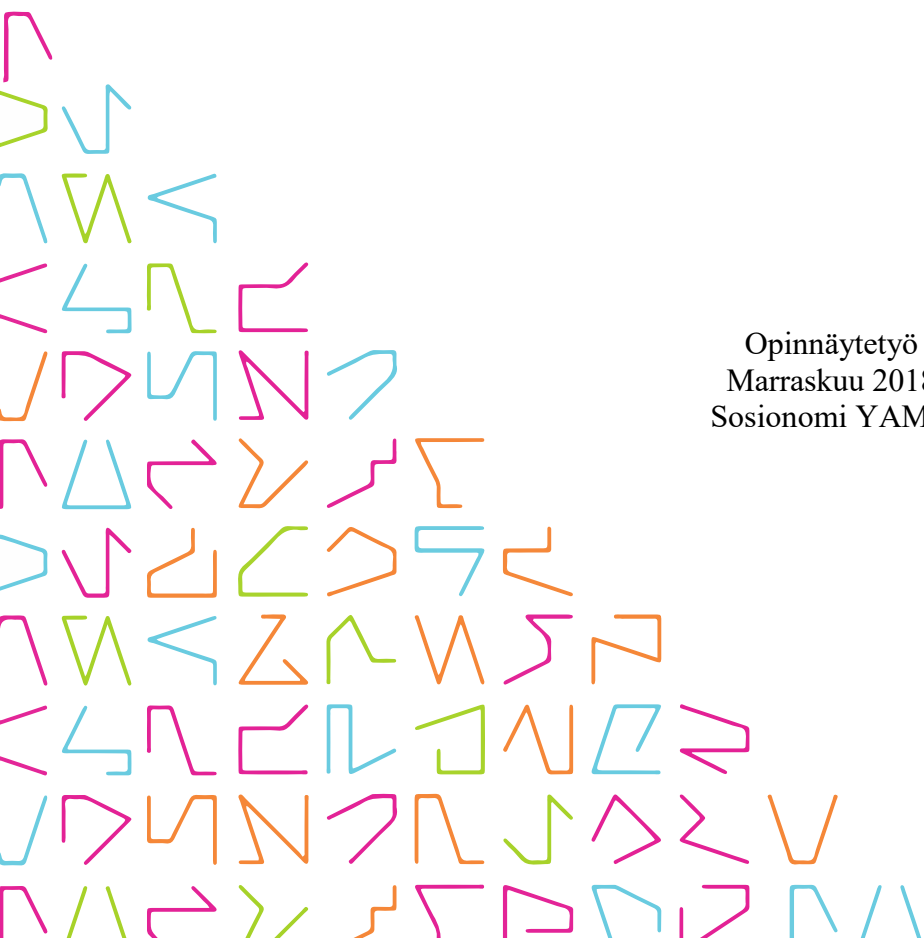
TAMPEREEN  
AMMATTIKORKEAKOULU

# **TULEVAISUUDEN KASVUPALVELUT OSANA MAAKUNTAUDISTUSTA**

## Dokumenttianalyysi

Minna Ruotsalainen

Opinnäytetyö  
Marraskuu 2018  
Sosionomi YAMK



## TIIVISTELMÄ

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Sosiaalialan koulutusohjelma  
Sosionomi YAMK

RUOTSALAINEN MINNA:

Tulevaisuuden kasvupalvelut osana maakuntauudistusta.  
Dokumenttianalyysi

Opinnäytetyö 68 sivua, joista liitteitä 3 sivua  
Marraskuu 2018

---

Tämä opinnäytetyö käsittelee suunniteltua maakunta- ja kasvupalvelu – uudistusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021. Uudistukset tulevat olemaan toteutuessaan maamme suurin ja laajin julkista hallintoa ja julkisia palveluita koskeva muutos. Ne tulevat vaikuttamaan meihin kaikkiin.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selkiyttää maakunta- ja kasvupalvelu – uudistukseen liittyvää kokonaiskuvaa tarkastelemalla ja analysoimalla tarkemmin uudistusten taustaa, tarkoitusta ja tavoitteita. Lisäksi tämän työn tarkoituksena on tarkemmin tarkastella erityisesti tulevia julkisia kasvupalveluita, jotka toteutuessaan tulevat korvaamaan nykyiset TE-palvelut. Tutkimuskysymyksenä onkin, miten suunnitellut lakiehdotukset tulisivat muuttamaan työttömille tarjottavia TE-palveluita ja vastata kysymykseen, millaiset olisivat tulevaisuuden kasvupalvelut.

Tutkimusmenetelmänä olen käyttänyt dokumenttianalyysia sekä sitä syventävää sisällönanalyysia. Aineistona olen käyttänyt valtion tuottamia tai tilaamia dokumentteja, joita ovat olleet muun muassa erilaiset lakiehdotukset, selvitykset, tutkimukset, taustamuistiot sekä eri valtionhallinnon organisaatioiden kotisivut.

Maakuntauudistusta ja etenkin saman aikaisesti valmisteltua sote-uudistusta on valmisteltu jo pitkään eri tavoin. Julkisuudessa vähemmän esillä ollut kasvupalvelu-uudistusta on myöskin jo kehitelty erilaisin pilotein ja kokeiluin. Uudistusten valmistelutyössä ja niitä määrittelevissä lakiehdotuksissa on päätöksenteon taustalla käytetty niin kansainvälisistä vertailuarvioinneista kuin aiemmista kokeiluista ja hankkeista kerättyjä tietoja ja oppeja.

Tulevaisuuden kasvupalvelut eivät tule olennaisesti muuttamaan nykyisen kaltaisia TE-palveluja. Suurin muutos koskee palvelujen tuottamisen uusia mahdollisuuksia. Monituottajamallin mahdollistamisella pyritään vastaamaan työnhakija-asiakkaiden yhä yksilöllisempiin palvelutarpeisiin entistä monipuolisemmalla palvelutuotannolla. Kasvupalvelu-uudistusta valmistellaan edelleen kehittämällä ja kokeilemalla uusia pilotteja sekä uusia yhteistyön muotoja jo ennen uudistusten voimaantuloa.

---

Asiasanat: maakuntauudistus, kasvupalvelut, TE-palvelut, dokumenttianalyysi

## ABSTRACT

Tampereen ammattikorkeakoulu  
Tampere University of Applied Sciences  
Master's Degree Programme in Social Sciences

RUOTSALAINEN, MINNA:  
The Future Growth Services as a Part of Regional Reform  
Document Analyses

Master's thesis 68 pages, appendices 3 pages  
November 2018

---

The purpose of this Master's thesis was to explore the future growth services as a part of upcoming regional reform.

This study was carried out using first document and then qualitative content analysis. The data were collected from official state documents.

The findings imply different governments has been planning especially the reform of the public social and health services for a long time. The aim of the regional and the growth services is to offer more clarified, cost-effective and custom-based services through the integration of the different services once they are under the new government level – in the future counties.

Overall, the study suggests that even if the reforms will be the biggest reforms in the public services, the future growth services will only change the way how to provide these services in the future by using also the private and the third sector organisations.

Further studies, for example a qualitative study of the views of the customers and the officers of the TE-services, would give more information about how well the future growth services has been planned to meet the real need for the complex problems of the unemployed.

---

Key words: the growth services, the regional reform, TE-services

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TUTKIMUSMENETELMÄT.....	9
2.1	Tutkimuksen tarkoitus .....	9
2.2	Tutkimusmenetelmä.....	10
2.2.1	Dokumenttianalyysi .....	11
2.2.2	Sisällönanalyysi .....	11
2.3	Tutkimusprosessin kuvaus .....	12
3	MAAKUNTA- JA KASVUPALVELU-UUDISTYS.....	21
3.1	Maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistus.....	21
3.2	Uudistusten tausta .....	23
3.2.1	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos .....	24
3.2.2	Valtion keskus- ja aluehallinnon uudistukset ja selvitykset.....	26
3.2.3	ELY- keskuksiin ja TE-toimistojen toimintaan liittyvät uudistukset .....	26
4	TULEVAISUUDEN KASVUPALVELUT .....	28
4.1	Maakunnalliset ja valtakunnalliset kasvupalvelut .....	28
4.2	Kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteet .....	29
4.3	Nykytila .....	31
4.3.1	TE-toimiston tehtävät.....	31
4.3.2	Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista .....	32
4.3.3	Monikanavaiset palvelut .....	33
4.3.4	TYP eli työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu .....	33
4.3.5	Ohjaamot.....	34
4.3.6	Ostopalvelut ja kuntien rooli.....	35
4.3.7	Kansainvälisiä kokemuksia työllisyyden hoidosta.....	37
4.3.8	Sipilän hallituksen kärkihankkeen ostopalvelupilotit .....	40
4.4	Julkiset rekrytointipalvelut ja osaamisen kehittämispalvelut .....	42
4.5	Julkisten kasvupalvelujen kehittäminen tulevaisuudessa .....	49
4.5.1	Vuodeksi 2019 suunnitellut kasvupalvelupilotit.....	49
4.5.2	Allianssimalli .....	50
4.6	Yhteenvetoa tulevista julkisista kasvupalveluista.....	52
5	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA .....	55
	LÄHTEET.....	61
	LIITTEET .....	65
	Liite 1. Esimerkki aineistonkeruussa käytetystä taulukoinnista sisäänotto- ja poissulkukriteerein.1(2). .....	65

Liite 1. Esimerkki aineistonkeruussa käytetystä taulukoinnista sisäänotto- ja poissulkukriteerein.2(2).....	66
Liite 2. Esimerkki alueuudistus – sivuston Valmistelu -välilehden Valmisteluaineistot sivustolta mukaan otetut aineistot ajallisesti järjesteltyinä. ....	67

## 1 JOHDANTO

Meneillään oleva maakunta- ja sote – uudistus on isoin ja laajin uudistus, mitä Suomessa on koskaan tehty. Se tulee toteutuessa koskettamaan meitä kaikkia; kansalaisia, yrityksiä, julkisen hallinnon organisaatioita, kuntia ja alan ammattilaisia.

Suunnitellut uudistukset eivät kuitenkaan ole vain nykyisen pääministeri Sipilän hallituksen ajamia tavoitteita, vaan niitä on valmisteltu jo pitkään eri tavoin ja muodoin. Erityisesti huoli yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten sosiaali- ja terveystalouden takaamisesta jatkossakin kaikkialla Suomessa kuntien väestörakenteiden muuttuessa esimerkiksi ikääntymisen myötä on ollut jo pitkään keskusteltu aihe niin julkisuudessa kuin poliittisessa päätöksenteossakin. Jo vuonna 2010 tehdessäni aiempaa opinnäytetyötäni tutustuin jo dokumentteihin ja tilastoihin, joissa oli ennusteita ja selvityksiä sote -palvelujen ja niiden rahoituksen riittämättömyydestä suhteessa väestöennusteisiin ja sitä kautta myös sote-palvelujen kasvavaan tarpeeseen.

Monia valtion aluehallinnon tehtäviä on myös uudistettu useita kertoja tällä vuosikymmenellä. Esimerkiksi ELY-keskusten henkilöstöä on supistettu ja osa niiden tehtävistä keskitetty vain tiettyjen ELY-keskusten hoidettaviksi. Vuonna 2013 tehdyssä TE-palvelu-uudistuksessa paikallisesti toimivien TE-toimistoja supistettiin ja ne siirtyivät 15:sta ELY-keskuksen alaisuuteen. Kuntiin on perustettu yhteispalvelulain mukaisia julkisen hallinnon asiointipisteitä, joista kunnan hoitamana tarjotaan eri aluehallinnon palveluja. Uudet digitaaliset ratkaisut ja sähköiset asiointikanavat ovat myös vähentäneet koko ajan entisestään ns. henkilökohtaisen asioinnin tarvetta julkishallinnon toimipaikoissa, jolloin toimintojakin on voitu keskittää ja kohdistaa uudella tavalla.

Julkisuudessa puhutaan toisaalta edelleen jatkuvasta korkeasta työttömyysasteesta ja toisaalta tiettyjä aloja vaivaavasta työvoimapulasta. TE-toimistojen ydintehtäväksi on määritelty työnvälitys, mutta samalla heille on myös lisätty monia muita tehtäviä, kuten määräaikaishaastattelut vuoden 2017 alkaen. Työn teon muodot, tavat ja ammatit ovat samalla monipuolistuneet ja muuttuneet. Työhaun kanavat ovat laajentuneet. Usein puhutaan osaavaa työvoimaa tarvitsevien yritysten ja työtä hakevien niin sanotusta kohtaanto-haasteista, johon yritetään vastata kehittämällä uusia digitaalisia, tekoälyyn pohjautuvia

alustoja tai hankkimalla palveluja työnvälitykseen tai työnetsintään erikoistuneilta palveluntuottajilta.

Samalla meillä on useita asiakasryhmiä, jotka tarvitsevat ja/tai jo käyttävät monia eri julkisen hallinnon organisaatioiden alaisia palveluita, kuten sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita, kuntoutus-, työllisyys- ja koulutuspalveluita. Esimerkiksi monilla työttömällä työllistymisen mahdollistuminen voi olla riippuvainen monista muistakin asioista kuin vain työpaikan löytymisestä. Puhutaan työllistymisen esteistä, joita ovat esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn haasteet, muut terveydelliset haasteet, asunnottomuus, heikko taloudellinen tilanne jne. Joskus nämä haasteet voivat olla kokonaan este työllistymiselle, joskus taas ne estävät jo löydetyn työpaikan vastaanottamista. Näiden haasteiden ja esteiden purkamiseksi tarvitaan monen eri toimijan välistä yhteistyötä, joka tällä hetkellä voi olla kuitenkin haasteellista eri toimijoiden toimiessa eri organisaatioista käsin.

Julkisia sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita, työvoima- ja yrityspalveluita ja lupa- ja valvontasivuja sekä monia muita julkisina palveluina järjestää ja tuottaa tällä hetkellä moni taho kukin oman organisaationsa näkökulmasta käsin. Yksittäiselle asukkaalle tämä voi näyttytyä monimutkaisena, byrokraattisena ja sekavana järjestelmänä, joissa esimerkiksi asiakkaan antama tieto ei kulje eri viranomaisten välillä eikä asiakkaan ole läheskään aina selvillä siitä, kuka hoitaa mitään hänen asiaansa. Pahimmillaan tämä voi myös aiheuttaa asiakkaan palveluissa palvelukatkoksia, eri viranomaiselta toiselle ohjaamista, päällekkäisiä palveluita tai palveluista ulosjäämistä kokonaan kenenkään ottamatta kokonaisvastuuta niistä. Nykyinen palvelujärjestelmämme onkin hyvin organisaatiokeskeinen, jossa kukin organisaatio hoitaa vain sille osoitetut tehtävät, sen sijaan, että eri organisaatiot tekisivät yhteistyötä yksittäisen asiakkaan palvelutarpeiden yhteensovittamiseksi.

Pääministeri Sipilän 27.6.2018 antaman ilmoituksen mukaan Suomeen tullaan perustamaan 1.1.2021 18 maakuntaa, joihin jatkossa siirretään muun muassa julkisten sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen järjestämisvastuu kunnista sekä monia muita kunnan ja nykyisten valtion aluehallinnon virastojen tehtäviä, kuten esimerkiksi TE-palvelut. Maakuntaudistuksen tavoitteina on muun muassa selkiyttää asukkaiden asiointia julkisissa palveluissa, mahdollistaa eri palvelujen yhteensovittamista asiakkaan palvelutarpeiden mukaisiksi ja taata kustannusten hillinnällä julkiset palvelut tulevaisuudessakin.

Tämä opinnäytetyö käsittelee tulevaa maakunta- sekä siihen liittyvää kasvupalvelu-uudistusta, joka tulee toteutuessaan muuttamaan erityisesti julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tuottamisen tapoja erilaisten muutoksien ja yhteistyömuotojen myötä. Tämän raportin tarkoituksena on luoda kokonaiskuva maakunta- ja kasvupalvelu – uudistuksista ja sen tavoitteista sekä tarkastella tarkemmin erityisesti tulevien kasvupalvelujen mukanaan tuomia mahdollisia muutoksia suhteessa nykyisiin TE-palveluihin.

Tämän raportin ensimmäinen osio kuvailee tarkemmin tämän opinnäytetyön tutkimuskysymykset, käytetyt tutkimusmenetelmät sekä itse tutkimusprosessin.

Toinen osio koostuu dokumenttianalyysin avulla luodusta yleiskuvaksesta maakunta- ja siihen liittyvistä kasvupalvelu-uudistuksen taustoista ja tavoitteista. Tämän jälkeen kuvaan uudistuksiin liittyviä tavoitteita tarkemmin sisällönanalyysin avulla. Koska kasvupalvelut tulevat olemaan osa maakunnan toimintaa, niitä koskee samat tavoitteet ja palvelujen toteutuksen periaatteet kun itse maakuntaakin. Siksi en ole nähnyt tarkoituksenmukaiseksi eritellä kasvupalveluihin liittyviä peruseriaatteita omassa osiossa.

Raportin kolmas osa käsittelee tarkemmin kasvupalveluita ja erityisesti sitä, miten kasvupalveluita pyritään uudistamaan esimerkiksi lainsäädännön uudistamisella ja erilaisten pilottien ja kansainvälisistä käytännöistä kerätyn tiedon avulla. Tämä osion tarkoituksena on vastata tutkimukseni toiseen tutkimuskysymykseen eli miten nykyiset TE-palvelut tulisivat uudistuksessa muuttumaan ja millaisia siten tulevaisuuden julkiset kasvupalvelut voisivat olla.

Lopuksi kokoan johtopäätöksissä työni tuloksia, pohdin tätä opinnäytetyötäni kokonaisuudessaan sekä esitän oman työni kautta heränneitä jatkotutkimusaiheita.



## 2 TUTKIMUKSEN TARKOITUS JA TUTKIMUSMENETELMÄT

### 2.1 Tutkimuksen tarkoitus

Tämän tutkimuksen tarkoitus on sekä dokumenttianalyysin että tarkemman sisällönanalyysin keinoin selvittää ja sen jälkeen kuvata sekä maakuntauudistuksen että erityisesti siihen liittyvän kasvupalvelu-uudistuksen tarkoitusta ja tavoitetta. Lisäksi tarkoituksena on tarkastella erityisesti uudistusten mahdollisia vaikutuksia nykyisen TE-toimiston palveluihin ja palveluprosessiin eli siihen, millaiset olisivat tulevaisuuden julkiset kasvupalvelut.

Tutkimuskysymyksinä ovat siten

- 1) Mistä maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksessa on kysymys ja mitä sillä tavoitellaan?
- 2) Miten perinteiset TE-toimistojen työnhakijoille suunnatut palvelut tulisivat uudistuksessa muuttumaan eli millaiset ovat tulevaisuuden julkiset kasvupalvelut?

Maakunta- ja soteuudistus ovat isoin muutos julkisessa hallinnossa, mitä on koskaan toteutettu. Ne pitävät sisällään isoja muutoksia niin julkisen hallinnon, asiakkaiden kuin yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuottajienkin näkökulmasta. Kasvupalvelu-uudistus on osa maakuntauudistusta, jossa nykyiset TE-palvelut muuttuvat maakunnan järjestämisvastuulle kuuluviksi julkisiksi kasvupalveluiksi. ELY-keskukset ja TE-toimistot on tarkoitus lakkauttaa 1.1.2021 alkaen maakuntauudistuksen myötä.

Koska maakunta- ja sote- sekä kasvupalvelu-uudistuksissa on kyse monenlaisista muutoksista niin uusien lainsäädäntöjen kuin itse palvelujen tuottamisen kuin asiakkaiden valinnanvapauden lisäämisen näkökulmastakin, on itse tiedotuskin -niin median kuin julkisenkin- ollut hyvin hajanaista ja pirstaloitua, että sitä voi olla vaikea ymmärtää kokonaisuudessaan. Esimerkiksi lokakuussa 2018 julkaistiin mahdolliselle tuleville palvelutuottajille tehty kyselytutkimus, jossa selviteltiin palvelutuottajien kiinnostusta, valmiuksia ja mahdollisuuksia toimia tulevien julkisten kasvupalvelujen tuottajina. Tutkimuksen mukaan kiinnostusta oli paljon, mutta tutkimuksen päähavainto olikin se, että itse kasvupalvelut ja niiden tuomat mahdollisuudet tunnettiin heikosti. (Valtakari ym. 2018, 1, 9.)

Tämän tutkimuksen tavoitteena siten on dokumenttianalyysin ja sitä täydentävän sisällönanalyysin keinoin selkiyttää kokonaiskuvaa maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen tarkoituksesta, tavoitteesta ja mitä erityisesti kasvupalvelujen näkökulmasta muutokset tarkoittaisivat tulevaisuudessa.

## 2.2 Tutkimusmenetelmä

Tutkimukset yleisesti jaetaan tutkimuksia koskevissa metodikirjallisuudessa laadullisiin (kvalitatiivisiin), määrällisiin (kvantitatiivisiin) ja mixed-methods (sekä laadullinen että määrällinen) tutkimuksiin. (esim. Sarajärvi & Tuomi 2018, 74.) Niemisen (2014) mukaan laadullista tutkimusta voidaan tarkastella eräänlaisena sateenvarjon käsitteenä, jonka alla on mitä erilaisempia lähestymis- ja ajattelutapoja, tutkimusmenetelmiä ja tekniikoita.

Laadullisen tutkimuksen tavoitteena on esimerkiksi kuvata jotain tapahtumaa tai ilmiötä, ymmärtää jotain toimintaa tai antaa teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle, kun taas määrällinen pyrkii tilastollisin menetelmin yleistykseen. (esim. Nieminen 2014.) Mixed-methods taas käyttää näitä molempia menetelmiä toisiaan täydentäen etsiessään vastausta tutkimusongelmaansa.

Tämä tutkimus on laadullinen tutkimus, jonka tavoitteena on kuvata ja selittää maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteita ja sisältöä dokumenttianalyysin ja sisällönanalyysin keinoin.

Laadullisen tutkimuksen tiedonkeruumenetelmistä yleisimmät ovat Sarajärven & Tuomen mukaan (2018, 63) havainnointi, haastattelu, kysely ja erilaisista dokumenteista kerätty tieto. Heidän mukaansa niitä voi käyttää monin eri tavoin joko yksittäin tai yhdistellen. Kankaisen (2018) mukaan valittu ja jäsennetty tutkimuskysymys määrittelee sopivan menetelmän valinnan. Hän toteaaakin menetelmän valinnan olevan seurausta itse määritellystä tutkimustehtävästä, kysymyksestä, millaisesta aineistosta siihen voi löytää vastauksen. Empiirinen tutkimus voidaankin Kankaisen (2018) mukaan ymmärtää kolmiona, jonka välttämättömiä sivuja ovat tutkimusongelmat, aineistot ja menetelmät ja itse tutkimus on aina tutkijan päässä tapahtuvaa teorisointia, johon vaikuttavat muun muassa uudet ideat, aiemmat tutkimukset ja aineistojen analysointi.

### 2.2.1 Dokumenttianalyysi

Koska tutkimuskohteeni -maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus- on juuri meneillään oleva muutos, siitä ei löydy tiedonhauistani huolimatta vastaavanlaista tutkimustietoa. Täten olen valinnut dokumenttianalyysin tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmäksi etsien vastausta tutkimuskysymyksiini olemassa olevasta aineistosta, dokumenteista.

Dokumenttiaineistot ovat Niemisen (2014) mukaan paljon käytetty aineistonkeruumenetelmä. Hänen mukaansa ne ovat valmiita, olemassa olevia aineistoja, jotka voivat soveltua oman tutkimuksen aineistoksi, vaikkei sitä ole juuri omaa tutkimusta varten tuotettu. Dokumentit voivat olla esim. julkisia raportteja, tilastoja, selvityksiä, uutisjulkaisuja yms. mutta dokumentteja ovat myös kaikenlainen muu kirjalliseen muotoon muutettu materiaali, kuten esim. henkilökohtaiset päiväkirjat, kirjeet, muistelmat, mielipidekirjoitukset sekä visuaaliset materiaalit, kuten kartat, valokuvat jne. Myös internetissä julkaistu materiaali esim. keskustelupalstat yms. ovat dokumentteja. (May 2011, 194; Sarajärvi & Tuomi 2018, 73.) Tässä tutkimuksessa käytetään julkisia, internetistä saatavilla olevia dokumentteja, kuten lakeja, lakiehdotuksia, hallituksen esityksiä, tiedotteita, taustamuisioita ja -selvityksiä, tilastoja yms., joilla on merkitystä itse tutkimuskysymysten vastausten löytämisessä. Samoin myös erilaisia valtion virallisia tiedotuskanavia internetissä, kuten alueuudistus – ja työ- ja elinkeinoministeriön internet sivustot, on hyödynnetty aineiston keruun lähteinä.

Aineiston analyysissa aineisto pyritään ensin pilkkomaan pienempiin osiin teemoittelun avulla, jolla pyritään aineistosta löytämään tutkimustehtävän kannalta oleellimmat asiat. Teemoittelun jälkeen voidaan jatkaa luokitteluun, jossa aineistoa jaetaan tietyn omalle työlle määritellyn analyysisäännön mukaisesti erilaisiin luokkiin. (Nieminen 2014.)

### 2.2.2 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on Sarajärven & Tuomen (2018, 88) mukaan menetelmä, jolla voidaan analysoida dokumentit systemaattisella ja objektiivisellä tavalla. Niemisen (2014) mukaan kerätty aineisto pilkkotaan ensin pienempiin osiin teemoittelun avulla, jolla pyritään

löytämään aineistosta tutkimustehtävän kannalta oleelliset asiat. Tämän jälkeen voidaan jatkaa luokitteluun, jossa aineistoa jaetaan tietyn, itse valitseman analyysisäännön mukaan erilaisiin luokkiin. Luokittelun jälkeen voidaan vielä edetä tyypittelyyn eli luodaan erilaisia tyyppejä aiemman luokittelun kautta. (Nieminen 2014.) Aineisto täten pilkotaan ensin pienempiin osiin, käsitteellistetään ja sen jälkeen kootaan uudelleen loogiseksi, selkeäksi kokonaisuudeksi. (Nieminen 2014; Sarajärvi & Tuomi 2018, 91.)

Sisällönanalyysillä aineisto siis järjestellään eri menetelmin tiiviiseen, ymmärrettävään muotoon, jonka jälkeen niistä voidaan tehdä johtopäätöksiä sekä tuotetaan sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä (Sarajärvi & Tuomi 2018, 88, 91).

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissä ensimmäinen vaihe on pelkistäminen, joka tarkoittaa aineistosta kaiken epäolellaisen karsimista pois. Aluksi aineistoon perehdytään ja luetaan, jonka jälkeen esimerkiksi etsitään ja merkitään tutkimustehtävää kuvaavia ilmaisuja. (esim. Nieminen 2014.) Erilaisia ilmaisuja voi esim. merkitä värikynällä. Datasta etsitään siis kaikki tutkimustehtävää kuvaavat alkuperäisilmaisut sekä niitä kuvaavia pelkistettyjä ilmaisuja, tämän jälkeen nämä listataan allekkain. Sen jälkeen aineisto ryhmitellään, jolloin koodatut alkuperäisilmaisut käydään tarkasti läpi etsien samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. (esim. Nieminen 2014.)

## **2.3 Tutkimusprosessin kuvaus**

Tutkimukseni tarkoituksena oli löytää dokumenttianalyysin avulla vastauksia tutkimuskysymyksiin, joiden avulla hahmotan kokonaiskuvaa meneillään olevasta maakunta- ja siihen liittyvästä kasvupalvelu-uudistuksesta; sen taustoista, valmisteluprosessista sekä tulevaisuuden kuvista. Sisällönanalyysin keinoin tarkastelen uudistusten tavoitteita tarkemmin sekä erityisesti kasvupalveluihin suunniteltuja muutoksia tarkemmin suhteessa nykyisiin TE-toimiston palveluihin.

### **2.3.1 Aineistonkeruu**

Tähän työhön liittyvän tiedonhaun perusteella käsittelemästäni aiheesta – maakunta- ja siihen liittyvästä kasvupalvelu-uudistuksesta- on hyvin vähän löydettävissä aiempia tutkimuksia. Ilppo Soininvaara on julkaissut 2017 Helsingin yliopiston geotieteiden ja

maantieteen laitoksen pro gradu tutkielman Suomen maakunta- ja aluekehittämisjärjestelmän uudistus eurooppalaisen alueuudistuksen kontekstissa, jossa hän tarkastelee uudistusta osana laajempia kehityskulkua ja eurooppalaista kontekstia. Heidi Ilvonen (2017) on puolestaan tutkinut Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun hallintotieteen pro gradu työnään uudistuksia tapaustutkimuksena. Tutkielmassaan Onnistumisen edellytykset – Tampereen kaupungin valmistautuminen sote- ja maakuntauudistukseen Ilvonen tarkastellut uudistuksien onnistumisen edellytyksiä Tampereen kaupungin valmistautumisen kautta. Keväällä 2018 Riku Kosunen julkaisi pro gradu tutkielman Hyvinvoinnin edistäminen maakunta- ja sote -uudistuksessa, jossa hän tarkastelee sisällönanalyysin keinoin hallituksen keväällä 2017 tekemästä lakiehdotusta maakunta- ja sote -uudistuksesta hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta.

Koska oma opinnäytetyöni käsittelee maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusta niistä tehtyyn päätöksenteon näkökulmasta, käytän aineistona tässä kaikkia valtion hallinnon julkaisemia dokumentteja, joita ovat mm. erilaiset lait, niiden luonnokset ja esitykset, hallitusohjelmat, tutkimusraportit ja -selvitykset, tiedotteet, muistiot yms. Valtion hallinnolla tarkoitan tässä kaikkia valtion virastoja, kuten valtioneuvosto, ministeriöt ja erilaiset tutkimuslaitokset.

Jo tutkimusta suunnitellessani minulle alkoi hahmottumaan kuva siitä, kuinka valtava määrä aineistoa eli dokumentteja on löydettävissä koskien maakunta-, kasvupalvelu- ja sote -uudistusta. Valtion virallisten organisaatioiden julkaisemien dokumenttien lisäksi uudistuksista on löydettävissä monia muidenkin toimijoiden julkaisemia selvityksiä, arviointiraportteja jne., joissa tarkastellaan tulevia uudistuksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia kunkin organisaation omasta näkökulmasta tai asiakaskunnasta käsin. Koska oman tutkimukseni tarkoituksena on hahmottaa maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen kokonaiskuvaa sen taustoista, tavoitteista, valmisteluprosessista yms., valikoitui aineistoksi jo tutkimuksen alkuvaiheessa ainoastaan valtion organisaation uudistuksiin liittyvä aineisto. Tutkimustani suunnitellessa valtion virallinen tiedotussivusto maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistuksesta alueuudistus.fi valikoitui ensimmäiseksi aineistonkeruulähteeksi, koska sinne oli koottu selkeästi oleellimmat uudistuksia koskevat aineistot.

Ensimmäisessä vaiheessa selailin alueuudistus -sivustoa tarkemmin, jotta sain jonkinlaisen kuvan sen sisällöstä sekä sen tarjoamasta aineistosta suhteessa tutkimuskysymyksiini. Tämän jälkeen suunnittelin tarkemman tiedonhakustrategian.

Alkuun määrittelin tutkimuskysymykseeni oleellimmat asiasanat ja taulukoin ne sisäänotto- ja poissulkuteereiksi taulukon 1 mukaisesti.

TAULUKKO 1. Dokumenttianalyysin ensimmäisen vaiheen sisäänotto- ja poissulkukriteerit.

	Sisäänottokriteerit	Poissulkukriteerit
Julkaaisu	Valtion organisaation tekemä/tilaama julkaisu	muut kuin valtion tilaama/tekemä julkaisu
Aineiston lähde	alueuudistus.fi sivusto tai sen ohjaama muu valtion sivusto, arkistotietokanta	muualla kuin alueuudistus- tai sen ohjaamalta sivustolta löytyvä aineisto
Aineistomuoto	Tiedotteet, raportit, selvitykset, lait, muistiot, hallituksen esitykset, viralliset kotisivut	Lausuntopyynnöt, kyselyt, youtube -videot
Vuosi	2011 alkaen	<2011
Aihe	itsehallintoalue, alue- / maakuntauudistus, TE-palvelut, kasvupalvelut, alueiden kehittäminen	Ei sisällä otsikkotasolla edellä mainittuja aiheita
Kieli	suomi, englanti	muut kielet
Saatavilla	verkkojulkaisu	ei saatavilla verkkojulkaisuna

Aiemmin yllä kuvasin syyt, miksi alueuudistus -sivusto valikoitui ensimmäiseksi lähteeksi aineistonkeruulle. Sivustolta suoraan löytyvien aineistojen lisäksi sivusto ohjaa myös muihin valtion organisaation omiin sivustoihin, joista löytyy tarkempaa materiaalia eri aiheista. Täten myös nämä sivustot tulivat mukaan sisäänottokriteereihin, koska myös ne voisivat sisältävää uudistuksia koskevaa oleellista aineistoa. Koska kyseinen alueuudistus – sivusto on valtion virallinen tiedotuskanava uudistuksista, määrittelin mukaan otettavia sisäänottokriteerejä sekä oman tutkimuskysymykseni että sivustolta selailemalla löytyvien muiden kriteerien mukaan. Ajallisesti alueuudistus-sivustolta on löydettävissä

sitä koskevaa aineistoa sekä nykyisen hallituksen että edellisen hallituksen ajalta. Täten ajallisesti otin mukaan tarkasteluun dokumentit pääministeri Jyrki Kataisen hallituskaudelta eli vuodesta 2011 lähtien. Alueuudistus – sivustolta löytyi monin eri tavoin tuotettua aineistoa, kuten kirjallisissa muodossa olevia lakiehdotuksia, selvityksiä, raportteja yms., mutta myös visuaalisesti toteutettuja diaesityksiä, youtube - videoita, kuvia yms. Selaillessani tutkimuksen suunnitteluvaiheessa kyseisiä aineistoja esimerkiksi diaesitykset ja videot olivat lähinnä joko tiivistettyjä esittelymateriaaleja esimerkiksi laajemmista lakiehdotuksista tai markkinointiin tarkoitettua materiaalia. Niiden avulla saisi yleiskuvan esimerkiksi maakuntauudistuksen tavoitteista, mutta ne eivät itsessään sisältäneet omaa tutkimustehtävääni vastaavaa, syventävää tietoa. Täten ne myös rajautuivat poissulkukriteereiksin.

Tutkimuskysymyksissä olen jo määritellyt tämän tutkimuksen kohdistuvan suunnitteilla olevaan maakuntauudistukseen ja siihen liittyvään kasvupalvelu-uudistukseen. Aiemman tähän tutkimukseen liittyvät selvitystyöni perusteella käsite maakuntauudistus on otettu virallisesti käyttöön vasta vuonna 2016 selvityshenkilö Lauri Tarastin tekemän ehdotuksen mukaisesti. Tätä ennen uudistuksia valmistellessa on käytetty usein käsitteitä aluehallintouudistus ja itsehallintoalue ja/tai -uudistus. Täten myös ne ovat huomioitava sisäänottokriteereinä. Kasvupalvelu-uudistus puolestaan liittyy TE-toimistojen ja ELY-keskuksien tehtävien uudelleen järjestelyyn, joka itsessään on osa alueiden kehittämisen kokonaisuutta. Täten nämä käsitteet ovat myös sisäänottokriteerejä, koska ne liittyvät olennaisesti omaan tutkimuskysymykseenikin. Sen sijaan poissulkukriteereiksi määrittyi kaikki ne dokumentit, jotka eivät sisältäneet jo nimessään sisäänottokriteerien mukaisia aiheita. Esimerkiksi sote -uudistuksesta löytyy paljon aineistoa, mutta koska tämän tutkimuksen tehtävänä ei ole tutkia sitä, kaikki sote- uudistukseen liittyvät dokumentit rajautuivat pois, mikäli niiden otsikoissa ei soten lisäksi mainittu yllä esittämiäni sisäänottokriteerien aiheita.

Ennen lopullisia kriteerejä selasin alueuudistuksen sivuja vielä tarkemmin, jonka jälkeen karsin vielä tutkimuskysymyksiini epäoleellisia sanoja pois. Koska tämän tutkimuksen tavoite on kuvata ja selittää maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus melko yleisellä tasolla, epäoleellisiksi asioiksi nousevat monet esimerkiksi yksityiskohtaisiin rahoituksiin liittyvät asiat, kuten kirjanpidon järjestäminen, kunnilta maakunnille siirtyvät omaisuusjärjestelyt, vuokrat kunnan ja maakunnan välillä, arvonlisäverotusasiat ja henkilöstösiirtoihin liittyvät asiat.

Seuraavaksi jatkoin aineiston tutkimista seuraavanlaisen tiedonhakustrategian mukaisesti:

1. Mitkä ovat oleellisimmat asiasanat, mitkä ei suhteessa tutkimuskysymyksiini?
2. Löydettyjen dokumenttien lajittelu -> luokittelu otsikoiden ja julkaisuajan mukaan -> oleellisimpien dokumenttien löytäminen
3. Dokumenttien lukeminen ja tarkempi analyysi
4. Johtopäätösten teko ja lopullisten dokumenttien valinta aineistoiksi.

Sisäänotto- ja poissulkukriteerien määrittämisen jälkeen lähdin keräämään aineistoa taulukon 1 kriteerien mukaisesti. Koska alueuudistus – sivusto sisältää useita välilehtiä eri aiheittain ja niidenkin sisällä oli useita alaotsikoita, tein aineiston tarkastelua varten otsikointeja vastaavat välilehdet excel-taulukoinnin avulla. Sivuston pääotsikot olivat ajankohtaista, yleisesittely, maakunnat, sote-palvelut, muut palvelut, digitalisaatio, valmistelu ja yhteystiedot. Yleisesittely sisälsi pääsääntöisesti kolumneja, tiedotteita yms., jotka itsessään löytyvät myös muiden otsikkojen välilehdiltä, täten rajasin sen ja yhteystieto -välilehden tarkemmasta tarkastelusta pois. Muille alueuudistuksen sivuston pääotsikoille tein oman otsikon nimeä vastaavan välilehden excel-taulukkoon ja sen jälkeen lähdin läpikäymään niitä läpi yksityiskohtaisemmin. Aluksi kävin läpi jokaisen pääotsikon sisältämät välilehdet siten, että ne, jotka joko selkeästi sisälsivät sisäänottokriteerieni aiheet tai niistä ei voinut otsikkotasolla saada selvää niiden sisällöstä, kirjasin väliotsikoittain excel-taulukkoon. Ne välilehdet, jotka selkeästi viittasivat poissulkukriteereihin, jätin jo tässä vaiheessa kokonaan pois alla olevan taulukko 2 mukaisesti.



TAULUKKO 2. Aineistonkeruun 1.vaihe, esimerkki aineistonkeruusta sisäänotto- ja poissulkukriteerien avulla.

9.9.2018	YLEISESITTELY	
	Yleisesittely	
	Uusi maakunta- ja soterakenne	Toimijat kuva
	Aikataulu	Aikataulu kuvana sekä liitteet 2 kpl
	Mikä on maakuntauudistus?	Kuva mitä maakuntauudistus tarkoittaa minulle?
	Mikä on sote-uudistus?	Mikä on sote-uudistus? Kuva sekä 2 alalinkkiä
	Aineistot ja diaesitykset	
		31 pdf
		Linkki -> Tutustu aineistopankkiin
		10 pdf tiedostoa, 1 linkki, 2 videota sote-uud. ja valinnanvap.
	Usein kysyttyä	Linkit eri aiheista tehtyihin kysymyksiin

Kävin siten alussa läpi yllä kuvaamallani tavalla jokaisen pääotsikon alla olevan alaotsikon ja niiden sisältämät aineistot otsikoittain läpi, kirjasin ne taulukkoon ja, mikäli ne selkeästi rajautuivat pois aiemmin määritelmäni poissulkukriteerien myötä, merkkasin ne taulukkoon punaisella värillä merkiksi siitä, ettei niitä tarvinnut tarkemmin jatkossa tarkastella.

Tämän vaiheen jälkeen lähdin tarkastelemaan otsikoittain valittuja välilehtiä tarkemmin, joille myös jokaiselle tein oman excel – taulukon. Tässä vaiheessa otin tarkasteluun välilehtien otsikoinnit, niiden alaotsikot ja muut välilehdiltä löytyvät materiaalit. Tässä vaiheessa kirjasin kaikki välilehtien otsikoiden alta löytyvät aineistot ja, mikäli ne jo otsikovaiheessa oli selkeästi rajattavissa pois, merkkasin ne taulukkooni punaisella. Tässä vaiheessa jouduin kuitenkin tarkemmin katsomaan jokaisen aineiston läpi, koska olin jo aiemmin huomannut, että välilehtien otsikoinnit eivät aina vastanneet itse aineiston sisältöä, erityisesti ennen vuotta 2016 ja osittain vielä sen jälkeenkin maakunta- ja sote – uudistusta käsittelevät aineistot voivat otsikoiltaan olla joko vain toista tai molempia käsitteitä sisältäviä, vaikka itse aineiston sisältö olisi vain toista niistä käsittelevää. Käytyäni nämä epäselvät läpi, koodasin ne joko mukaan otettavaksi vihreällä tai poissuljettavaksi punaisella värillä taulukkoon. Osa aineistosta oli myös niin sanotusti taustamateriaalia (esimerkiksi tiivistelmiä laajemmista lakiehdotuksista), nämä koodasin taulukkoon sinisellä, koska eivät sinänsä sulkeutuneet pois, mutta niiden pääaineisto eli itse lakiehdotus oli jo otettu mukaan tarkempaan tarkasteluun. Sinisellä merkatut aineistot toimivat jatkossa lähinnä aineistoiksi valittujen dokumenttien tukimateriaalina. Liitteessä 1 esimerkki alueuudistuksen Valmistelu välilehden Valmisteluaineistot materiaalin taulukoinnista värikoodein merkattuna.

Tämän myötä loin eräänlaisen sisällysluettelon alueuudistus – sivuston eri välilehtien sisällöistä, jonka avulla sain rajattua tutkimuskysymyksiäni koskevan aineiston ja, joka toimi myöhemminkin eri lähteiden löytämisen tietokantana itselleni tutkimukseni myöhemmissäkin vaiheissa. Tämän jälkeen kävin vielä kerran tarkemmin läpi esimerkiksi epäselviä aineistoja lukien esimerkiksi niitä hieman tarkemmin, jonka jälkeen pystyin myös ne joko ottamaan mukaan tai sulkemaan pois kriteerien mukaisesti.

Lopulta keräsin excel-taulukon eri välilehdille vihreiksi jääneet aineistot yhteen, lajittelin ne niiden julkaisuajankohtien mukaan allekkain ja lähdin hahmottamaan niiden avulla sekä niiden ajallista rakennetta ja tarkempaa sisältöä että niiden mahdollista yhteyttä keskenään (Liite 2.) Lajittelin ja teemoittelin niitä myös niiden julkaisemisen tarkoituksien mukaan. Täten dokumentit jakautuivat a) hallituksen esityksiin, lakiluonnoksiin, lausuntopyyntöihin, säädöksiin ja b) niitä tukeviin taustaselvityksiin ja -muistioihin, lausuntoihin, tilastoihin, erilaisten hankkeiden ja projektien tutkimustuloksiin, vaikuttavuusarviointeihin yms. sekä c) maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksiin liittyvien tulevaisuuden palvelujen suunnittelumateriaaleihin, jo kokeiltujen pilottien ja hankkeiden arviointitutkimuksiin ja itse maakuntauudistuksen valmisteluvaiheeseen liittyvää arviointitutkimusmateriaalia.

Tämän jälkeen lähdin tarkastelemaan niitä tarkemmin aloittaen uusimmasta vanhempaan. Tämä siksi, että jo aiemmin olin huomannut, kuinka uudistuksiin liittyvät suunnitelmat ja päätökset voivat nopeastikin muuttua, koin tärkeäksi ja säästääkseni resursseja lähteä analysoimaan ensin uusimpia dokumentteja, joihin tämän hetkiset suunnitelmat ja päätöksenteko perustuu, jolloin myös aiemmin julkaistut aineistot voivat karsiutua myös vielä pois uusimpien aineistojen korvatussa ne.

Myöhemmässä vaiheessa otin mukaan vielä myös muualta kuin alueuudistus tai sen kautta linkitettyjen muiden valtion organisaatioiden sivustojen dokumentteja, joihin viitattiin esimerkiksi lakiehdotuksissa ja, joilla oli siten jotain oleellista merkitystä suhteessa tutkimuskysymyksiini. Lisäksi etsin muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön sivuilta ajankohtaisinta materiaalia muun muassa suunnitelluista uusista kasvupalveluja kokeilevista hankkeista ja selvitystöistä.

### 2.3.2 Aineiston analyysi

Edellä esitetyn aineiston keruun myötä ja niiden tarkemman tarkastelun jälkeen, lähdin tekemään varsinaista aineistonanalyysia mukaan rajautuneista aineistoista. Ensimmäisessä vaiheessa kävin läpi dokumentit, jotka koostuivat maakuntauudistukseen liittyvään päätöksentekoon, kuten lakiesityksiin yms. sekä sitä taustoittavaan tausta-aineistoon, kuten aiempien hallitusten päätöksentekoon, erilaisiin tausta- ja arviointiselvityksiin yms. Koska kasvupalvelu-uudistuskin on osa laajempaa maakuntauudistusta, oli aineistonanalyysini ensimmäinen tavoite hahmottaa maakuntauudistuksen tarkoitusta, tavoitetta ja siihen liittyvää päätöksentekoa.

Tässä vaiheessa tarkastelin maakuntauudistusta koskevaa aineistoa tarkemman sisällönanalyysin keinoin hyödyntäen myös tässä vaiheessa excel-taulukointia. Taulukoinnissa kirjasin kunkin dokumentin nimen ja sen käsittelemät pääkohdat aiheanoittain, kuten aluejako, kestävyysvaje, yhdenvertaisuus jne. sen mukaan, millaisia aiheita itse dokumentti käsitteli. Osan aineistosta luin jo tässä vaiheessa kokonaan, esimerkiksi selvitystyöt jne., osan kävin läpi lukemalla niiden tiivistelmiä tai pääkohtia. Esimerkiksi lakiehdotusten tekstit ovat sisällöltään usein lähes 1000 sivuisia, joten niiden tarkempi lukeminen ei olisi ollut vielä tässä vaiheessa edes järkevää.

Aineistoa läpikäydessäni ja niitä kirjatessani taulukkoon edellä esitetyllä tavalla, aineistosta alkoi nousemaan tiettyjä teemoja toistuvasti. Lopulta tarkastelin kirjaamiani aiheanoja tarkemmin, joista alkoi selkeästi muodostumaan omia teemoja seuraavanlaisesti: yhdenvertaisuus, asiakaslähtöisyys, vaikutusmahdollisuudet, kestävyysvaje, kustannustehokkuus, vaikuttavuus, valinnanvapaus ja innovatiivisuus. Nämä teemat näyttäytyivät aineistojen tarkemman tarkastelun ja taulukoinnin kautta olevan sekä maakunta- että kasvupalvelu-uudistuksenkin päätavoitteita, jolloin myös ne rajautuivat mukaan omaan tutkimukseeni päätarkastelun kohteeksi vastatakseni ensimmäiseen tutkimuskysymykseeni uudistusten tarkoituksista ja tavoitteista. Tämän jälkeen jatkoin sisällönanalyysia vielä tarkemmin keräämällä mukaan valikoituneesta aineistosta kunkin teeman alle liittyvän aineiston tai tietyn kohdan aineistosta, jotka samalla myös värikoodasin tiettyä teemaa koskevin värein niiden käyttöä myöhemmin helpottaakseni. Lopuksi vielä luokittelin valitsemiani teemoja laajempiin luokkiin, koska moni niistä oli selkeästi sidoksissa toisiinsa. Täten pääluokiksi jäi julkisen hallinnon selkeyttäminen, asukkaiden vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet, valinnanvapaus ja yhdenvertaisuus. Tämän vaiheen myötä

minulle alkoi muodostumaan selkeämpi ja johdonmukaisempi kokonaiskuva uudistuksista ja sen tavoitteista.

Löytääkseni vastauksen toiseen tutkimuskysymykseeni nykyisten TE-palvelujen mahdollisista muutoksista tulevaisuudessa julkisissa kasvupalveluissa, analysoin siihen valikoitunutta aineistoa muun muassa vertailemalla nykyistä lainsäädäntöä ehdotettuun lakiin aineistosta lajittelemani vertailutaulukoinnin avulla. Lisäksi tarkastelin kasvupalvelu-uudistusta koskevaa aineistoa suhteessa siitä tehtyihin lakiehdotusten teksteihin, jota kautta minulle alkoi kirkastumaan kuva siitä, miten nykyisiä TE-palveluja oltiin uudistusten myötä muuttamassa ja, mitä niillä muutoksia tavoitellaan.

### **2.3.3 Raportin rakenne**

Tämän raportin ensimmäisessä vaiheessa pyrin kuvaamaan edellä esitetyin tavoin hahmottamaani kokonaiskuvaan maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen yleisistä tavoitteista ja tarkoituksesta. Koska kasvupalvelu-uudistus on osa maakuntauudistusta, koskee sisällyttämällä analyysin avulla muodostetut maakuntauudistuksen pääteemat myös kasvupalveluitakin. Vaikka tämän työn tarkoitus ei ole ollut tarkastella sote-uudistusta, siitä aiemman hallituksen suunnittelemat toimet nousivat analyysini kautta kuitenkin merkitykselliseksi tiedoksi koko nykyisen maakuntauudistuksen taustoitukseen ja tavoitteiden ymmärtämiselle. Nyt valmisteilla olevat sote- ja maakuntauudistus ovat tiukasti kytköksissä toisiinsa sote-palvelujen siirtyessä maakunnan alaisuuteen uudistusten myötä. Siksi tämän työn ensimmäisessä vaiheessa luomani kokonaiskatsaus maakuntauudistuksesta sisältää väistämättä myös sote-uudistukseen liittyviä asioita.

Raportin toisessa vaiheessa tarkastelen tarkemmin tulevia kasvupalveluja siitä tehtyjen lakiehdotusten ja niitä taustoittavien esimerkiksi selvitysraporttien kautta. Tässä vaiheessa pyrin kuvaamaan tarkemmin, miten ja millä tavalla tulevat kasvupalvelut tulisivat muuttamaan nykyisiä työnhakija-asiakkaille tarkoitettuja TE-palveluita. Lopuksi esittelen, millaisia vaihtoehtoisia uusia julkisia kasvupalvelujen tuottamistapoja aiotaan vielä kokeilla niiden kehittämiseksi ennen itse varsinaisten uudistusten voimaantuloa vuonna 2021.

Viimeisessä kappaleessa käyn läpi tutkimuksen tuloksia ja johtopäätöksiä sekä pohdin työtäni kokonaisuudessaan.

### 3 MAAKUNTA- JA KASVUPALVELU-UUDISTYS

#### 3.1 Maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistus

Maakunta- ja sote- uudistuksen edistymisestä ja valmistelutyöstä tiedottavan valtionhallinnon virallisen sivuston Alueuudistus.fi mukaan Suomeen tullaan perustamaan 1.1.2021 18 itsehallinnollista maakuntaa nykyisen maakuntajaon perusteella. Alla oleva kuva 1 kuvaa tiiviisti, mitä kyseinen uudistus tarkoittaisi kansalaisten näkökulmasta:



KUVA 1. Mitä maakuntaudistus tarkoittaa minulle? (Alueuudistus 2018.)

Hallituksen 5.4.2016 tekemän linjauksen (2016,1) mukaan tuleville 18 maakuntien järjestämisvastuulle siirtyvät seuraavat tehtävät kunnilta, ELY-keskuksista, TE-toimistoista ja maakuntien liitoilta:

- *sosiaali- ja terveydenhuolto*
- *pelastustoimi*
- *ympäristöterveydenhuolto*
- *maatalous ja maaseudun kehittäminen*
- *alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittäminen, yritys-, työ- ja elinkeino palvelujen järjestäminen sekä kotouttamisen edistäminen*
- *alueiden käytön suunnittelu ja ohjaus, maakuntakaavoitus sekä*

*rakennustoiminnan edistäminen*

- *kala- ja vesitalous, vesihuollon suunnittelu sekä vesi- ja merenhoito*
- *liikennejärjestelmäsuunnittelu ja alueellinen tienpito*
- *maakunnallisen identiteetin sekä kulttuurin, osaamisen ja liikunnan edistäminen*
- *yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen*
- *sekä lain perusteella annettavat muut alueelliset tehtävät.*

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus liittyy julkisiin sosiaali- ja terveystalvelujen palvelurakenteen ja siihen liittyvien muutosten, lainsäädännön yms. muutoksiin, maakunta-uudistukseen liittyy kaikki muut maakunnille siirrettävien tehtävien valmistelu. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta ELY- keskuksilta, maakuntien liitoilta ja TE-toimistoilta maakuntien järjestämisvastuulle liittyvistä palveluista käytetään nimitystä kasvupalvelut (HE 93/2018, 5). Siten kasvupalvelu-uudistus on osa maakuntauudistusta ja niiden järjestämisessä sovelletaan samoja toimintatapoja kuin tulevaisuudessa maakunnissakin.

Maakunnan toiminnassa järjestämisvastuuta koskeva päätöksenteko ja palvelujen tuotanto eriytettäisiin. Maakunnalla olisi sille laissa määriteltävien tehtävien järjestämisvastuu ja, ellei laissa toisin säädetä, se voisi tuottaa ne itse tai yhdessä muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne muulta palveluntuottajalta sopimusperusteisesti. (HE 15/2017, 177.) Maakunnan tuottaessaan esimerkiksi itse julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon tai kasvupalveluina määriteltyjä palveluita markkinakilpailutilanteessa, sen on eriytettävä oma palvelutuotantonsa yhtiöittämällä ne omiksi tuotantoyksiköiksi. Kunnat eivät jatkossa voisi osallistua palvelujen tuottamiseen (HE 15/2017, 210, 464.)

Tulevat maakunnat saavat itse päättää järjestämisvastuullaan olevien julkisen hallinnon palveluiden tuottamisen laajuuden ja tuottamistavan. Uudistuksia valmistelevalle lainsäädännössä tullaan määrittelemään tietyt peruspalvelut ja niiden järjestämisen minimitasot, mutta muutoin maakuntauudistuksen tavoitteiden mukaisesti itsehallinnollinen maakunta voi päättää peruspalvelujen ja niiden minimitason ulkopuolelle jäävien palvelujen järjestämisestä oman alueensa tarpeiden mukaisesti.

Maakuntauudistuksen myötä julkista hallintoa toteutetaan jatkossa uudella työnjaolla, jossa mukana on entisen valtio - kunta malliin verrattuna uusi hallinnon taso, maakunta (HE 15/2017, 210).

Jatkossa palveluja tuotettaisiin hallituksen linjauksen (2016,1) alla olevan kuvan 2 mukaisella valtio-maakunta-kunta välisellä työnjaolla.

## Työnjako kunta-maakunta-valtio



KUVA 2. Työnjako uudistuksen myötä (Alueuudistus 2018).

Kunnat vastaisivat uudistuksen jälkeenkin edelleen monista nykyisistä tehtävistään, kuten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, osaamiseen, sivistykseen ja varhaiskasvatukseen liittyvistä tehtävistään (Hallituksen linjaus 2016, 1). Lisäksi kunnille jäisi monia elinkeinoelämän edistämistehtäviä.

Maakunnat vastaisivat sen järjestämisvastuulle siirretyistä tehtävistä ja tekisivät tiivistä yhteistyötä sekä maakunnan eri toimialojen kesken kuin myös kunnan ja valtion kanssa (HE 15/2017, 212).

Valtio vastaisi jatkossa maakuntien rahoituksesta ja valtakunnallisista tehtävistään sekä ohjaisi kuntien ja maakuntien toimintaa ja taloutta (HE 15/2017, 212).

### 3.2 Uudistusten tausta

Tulevien itsehallinnollisten maakuntien perustaminen liittyy kiinteästi monien dokumenttien (esim. HE 15/2017; Alueuudistus 2018) mukaan erityisesti valtion julkisen talouden vakauttamiseen, kuntien heikentyvään talouteen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistustarpeisiin yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen takaamiseksi tulevaisuudessa. Seuraavaksi tarkastelen edellisen hallituskauden, pääministeri Kataisen ja häntä seuranneen pääministeri Stubbin, valmistelemissä ja osittain toteutuneita uudistuksia osana nykyistä maakunta- ja sote-uudistusten valmistelutyötä.

### 3.2.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistusta on valmisteltu jo pitkään. Väestön ikääntyminen ja siten sosiaali- ja terveystalouden tarpeiden sekä kustannusten kasvu ja julkisen talouden kestävyysvajeeseen nousu ovat olleet monien erityisesti sosiaali- ja terveystalouteen kohdistuvien uudistustavoitteiden ja muutosten taustalla. (esim. HE 324/2014, 55.)

Pääministeri Kataisen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena oli toteuttaa osana kyseisen hallituskauden aikana tehtävää kuntarakennemuutosta myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos, jonka tavoitteena oli varmistaa sosiaali – ja terveydenhuollon laadukkaiden, vaikuttavien, oikea-aikaisten palvelujen yhdenvertainen saatavuus. (Valtioneuvoston kanslia 2011, 56-57.) Myöhemmin pääministeri Stubbin hallitus jatkoi tätä työtä sitoutumalla hallituksen ja oppositiopuolueiden kanssa tekemään linjaukseen, jonka perusteella hallitus laati esityksen laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi HE 324/2014 vp (HE 15/2017, 12-13). Monissa dokumenteissa tästä laista puhutaan niin sanottuna Sote-järjestämislakina.

Hallituksen esityksen tavoitteena oli sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyvän palvelurakenteen uudistuksella taata niiden tuottaminen laadukkaasti ja yhdenvertaisesti koko maassa organisoimalla niiden järjestäminen yksittäisiä kuntia isommille alueille (HE 324/2014, 47-51). Lisäksi palvelujen uudelleen organisoinnilla tavoiteltiin myös kustannustehokkaampia tapoja niiden tuottamiselle hallituksen 29.8.2013 antaman rakennepoliittisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti (HE 324/2014, 47). Kyseisen sote-järjestämislain esityksen perusteissa viitattiin muun muassa siihen, kuinka palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu on nykyisessä järjestelmässä hajautunut monille alueellisille ja paikallisille tahoille. Sosiaali- ja terveystaloutta tuottavat muun muassa kunnat, niiden perustamat kuntayhtymät sekä kuntayhtymäpohjilta toimivat sairaanhoitopiirit. Palvelujen järjestelmä on siten esityksen mukaan pirstaloitunut, joka aiheuttaa myös vaihtelua palvelujen saatavuudessa, laadussa, resurssoinnissa sekä vaikeuttaa niihin kohdistuvaa valtion ohjausta ja valvontaa. Täten väestön yhdenvertaisuuskaan ei esityksen mukaan toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. (HE 324/2014, 43, 69.)

Hallituksen niin sanotun sote-järjestämislakiesityksen mukaisesti sosiaali – ja terveydenhuollon järjestäminen olisi ollut yhä kuntapohjainen, mutta se tulisi esityksen mukaan jatkossa järjestää kuntien yhteistoimintana. (HE 324/2014, 47). Kuntien yhteistoiminnan



kautta sosiaali – ja terveystalvelujen järjestämistvastuu pystytettäisiin täten integroimaan laajasti samaan kokonaisuuteen ja se mahdollistaisi kattavasti kaikkien palvelujen järjestämisen saman kunnallisen organisaation eli yhden vastuutahon toimesta. Tämä mahdollistaisi myös hallituksen esityksen mukaan sekä horisontaalisen (sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) että vertikaalisen (perus- ja erityispalvelut) integraation sekä turvaisi parhaiten asiakkaiden ja potilaiden pääsyä oikea-aikaisiin ja palvelutarpeen mukaisiin palveluihin. Lisäksi laajalla integraatiolla pystytettäisiin myös muun muassa purkamaan hallinnonvälisiä raja-aitoja, välttämään tarpeettomia päällekkäisiä palveluita ja tuottamaan siten myös palveluita vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla. (HE 324/2014, 47-48). Hallituksen esitys (HE 324/2014, 52) ehdotti ”5 sosiaali- ja terveysalueen perustamista, jotka olisivat kuntayhtymiä ja joiden velvollisuutena olisi järjestää palvelut yhdenvertaisin perusteluin koko alueensa väestölle”. Jokainen kunta olisi kuulunut ehdotuksen mukaan yhteen sotealueeseen. Ehdotuksen mukaan palvelujen järjestäminen ja tuottaminen olisi erotettu siten, että sosiaali- ja terveysalue ei pääsääntöisesti tuottaisi itse palveluja vaan tuottamisvastuu olisi ollut samalla alueille perustettavilla 19 kuntayhtymillä, joihin myös jokainen alueen kunta olisi kuulunut. (HE 324/2014, 1, 53.)

Lopulta uudistus ei kuitenkaan toteutunut perustuslaillisten ongelmien takia. Erityisen haasteelliseksi perustuslakivaliokunta totesi lausunnoissaan (PeVL 67/2014, 5-6) perustuslain mukaisen kansanvaltaisuuden toteutumisen, mikäli sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistvastuu olisi jaettu isoille kuntayhtymäpohjalta perustetuille 5 sote-alueelle ja siten niiden ylin päättävä toimielin olisi ollut yhtymävaltuusto, jonka jäsenet olisivat muodostuneet kunkin kunnan asukasluvun perusteella valittaviin edustajiin Lausunto viittasi erityisesti perustuslain 121 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon sekä perustuslain 2 §:n 2 kansanvaltaisuutta määrittelevään momenttiin. Kyseisen momentin mukaan yksilöllä *on oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen* (PL 731/1999) ja siten *kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta* (PeVL 67/2014, 5).

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi suunnitellun 5 sote-alueen muodostuvan liian suuriksi, joissa yhdessä olisi ollut keskimäärin yli 60 jäsenkuntaa ja, jonka ylin päättävä toimielin olisi ollut jäsenkuntien asukasmäärään perustuva yhtymävaltuusto. Tällöin pienten, yksittäisten kuntien ääniosuudet olisivat jääneet hyvin pieniksi ja siten myös kuntalaisten vaikuttamismahdollisuudet asukkaiden kannalta keskeisistä perustalveluista

tehtävään päätöksentekoon heikoksi (PeVL 67/2014, 6-7.) Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta valmisteli vielä vaalikauden lopulla vaihtoehtoistakin mallia, jossa sekä järjestämis- ja tuottamisvastuu olisi ollut 19 kuntayhtymänä perustettavalla sote-alueella, mutta tämäkin malli kaatui perustuslaillisiin kysymyksiin. Tämän jälkeen sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta jatkoi valmistelua virkamiestyönä. (Valtioneuvoston kanslia 2015, 20.)

### **3.2.2 Valtion keskus- ja aluehallinnon uudistukset ja selvitykset**

Kataisen ja Stubbin hallitusohjelmat sisälsivät myös sekä valtion keskus- että aluehallinnon uudistamiseen tähtäviä hankkeita ja toimenpiteitä (esim. Valtioneuvoston kanslia 2011, 78, Valtioneuvoston kanslia 2015, 37-38). Hallitusohjelmien mukaisesti heidän hallituskaudellaan käynnistettiin keskushallinnon uudistumistarpeita selvittävä selvityshanke sekä vahvistettiin aluehallinnon toiminnan yhdenmukaisuutta maan eri osissa. Näiden toimien tavoitteena oli hallitusohjelman mukaisesti (Valtioneuvoston kanslia 2011, 77-78) parantaa julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä sekä vaikuttavuutta sekä arvioida niiden laatua ja kustannustehokkuutta, joiden perusteella voitiin jatkaa toimintojen uudelleenorganisointia ja mahdollisten uusien toimintojen perustamista. Näihin tavoitteisiin liittyivät myös kyseisen hallitusohjelman aikana käynnistetyt ja toteutetut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU) sekä valtion keskushallinnon virastorakennetta selvittänyt ns. Virsu – hanke, joka selvitti erilaisia rakennemalleja aluehallintovirastojen, maistraattien, ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtävien järjestämiselle.

### **3.2.3 ELY- keskuksiin ja TE-toimistojen toimintaan liittyvät uudistukset**

ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaa on uudistettu ja kehitetty monien eri hankkeiden ja uudistusten myötä viime vuosien aikana. Näitä ovat olleet esimerkiksi vuonna 2013 toteutettu TE-palvelu-uudistus, jonka myötä TE-toimistojen toiminta keskitettiin olemassa olevien 15 ELY-keskusten alaisuuteen. Samalla palveluvalikoimaa uudistettiin, työnvälityksen roolia kirkastettiin sekä monikanavaisen palvelumallin käyttöön ottoa vahvistettiin. (Antikainen ym. 2017, 12-13; Aluehallinnon selvitysryhmä 2015, 38.) Samalla nykyinen laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista tuli voimaan 1.1.2013 (HE 93/2018, 6).

ELY-keskusten toimintoja keskitettiin merkittävästi vuodesta 2013 alkaen Iskukykyinen ELY ja sen jälkeisen Iskukykyinen ELY 2 kehittämissuunnitelmien myötä., jotka johtivat

myös TE-toimiston ja ELY-keskusten yhteisen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA:n perustamiseen vuonna 2015 (esim. Antikainen yms. 2017, 12, 50; Aluehallinnon selvitysryhmä 2015, 34-36). TE-palvelu-uudistuksen myötä lähes 70 itsenäisesti toimivaa toimistoa lakkautettiin ja niiden toiminta keskitettiin 15 ELY-keskuksen alaisuuteen 15 itsenäisesti toimivaksi toimistoksi. Työnhakija-asiakkaiden yhä enemmän siirtyessä käyttämään TE-toimiston sähköisiä asiointikanavia ja siten käyntiasioinnin vähenemisen myötä, monet aiemmin kunnissa toimineet TE-toimipaikat lakkautettiin.

## 4 TULEVAISUUDEN KASVUPALVELUT

### 4.1 Maakunnalliset ja valtakunnalliset kasvupalvelut

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018, 2) mukaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta talouskasvua, työllisyyttä, työllistymisen ja toimintaedellytysten edistävien aluehallinnolta maakunnille siirtyvistä palveluista tulee maakunnallisia kasvupalveluita ja niitä tuotettaisiin asiakkaan valinnanvapautta ja tuottajien kilpailullisuutta edistävällä monituottajamallilla. Uudenmaan maakunnassa kasvupalvelujen järjestämisestä vastaisi Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisesti perustama kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille ja toteutuu suunnitellusti, mikäli kuntayhtymän perussopimus syntyisi määräaikaan 1.3.2019 mennessä, muutoin kasvupalveluiden järjestämistä vastuu siirtyy myös Uudellamaalla valtiolta maakuntaan. (HE 35/2018, 2).

Kasvupalveluina järjestettäisiin ja tuotettaisiin sekä valtakunnallisia että maakunnallisia kasvupalveluita. Valtakunnallisista kasvupalveluiden järjestämisestä vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö ja ne sisältäisivät kestävään kasvuun, työllisyyteen ja työllistymiseen sekä yrityksille tarjottavien toimintaedellytysten edistämistä koskevia tehtäviä (HE 35/2018, 2; HE 62/2018, 4).

Maakunnallisina kasvupalveluina maakunnan tulee järjestää rekrytointi – ja osaamispalveluita, näiden lisäksi maakunta voi järjestää palvelukokonaisuuksia koskien yritystoimintaa ja yrittäjyyttä, kansainvälistymisen edistämistä sekä palveluja, jotka edistävät innovaatioiden kehittymistä. Lisäksi maakunnalliset kasvupalvelut voisivat myöntää kasvupalvelulain mukaista rahoitusta. (HE 35/2018, 2; TEM 2018.). Maakunnan tulee huolehtia palvelujen sovittamista yhteen ”valtion valtakunnallisten kasvupalvelujen kanssa, maakuntien muiden palvelujen kanssa sekä kuntien ei-lakisääteisten elinvoimapalvelujen kanssa” (HE 35/2018, 2).

Edellä esitetyn lakiesityksen määritelmän mukaan maakunnan on siis huolehdittava, että sillä on tarjolla riittävästi kasvupalveluja työttömien työllistymismahdollisuuksien edistämiseksi ja, että työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden tur-

vaamiseksi sen tulee järjestää kasvupalveluina rekrytointi- ja osaamispalveluja. Viimeisenä edellisessä mainittujen muiden palvelukokonaisuuksien järjestäminen ei siten siis ole pakollisia, vaan jokainen maakunta voi järjestää niitä oman harkintansa ja alueensa erityistarpeidensa mukaan. Alla oleva kuva 6 havainnollistaa tulevien maakunnan kasvupalveluiden järjestämisen ja tuottamisen eroavaisuudet toisistaan:



KUVA 6. Järjestäjän ja tuottajan roolin erottaminen. (TEM -diasarja, 2018).

Maakunta voisi tuottaa kasvupalvelut itse tai hankkia ne edellytykset täyttävillä ja palvelun tuottamisen ehtoihin sitoutuneilta tuottajilta. Maakunnan ulkoistamisissa palveluissa hyödynnetään ensisijaisesti kilpailullisilla markkinoilla toimivaa palvelutuotantoa, kunta ja/tai niiden sidosyksiköt voisivat tuottaa näitä palveluita ainoastaan, jos niitä ei ole markkinoilla. Maakunta hoitaisi kuitenkin aina itse ne viranomaistehtävät, joihin liittyy niin sanottua julkista valtaa, kuten yrityksille liittyviin rahoituspäätöksiin tai ihmisten toimeentuloon liittyvät päätökset. (HE 35/2018, 2.) Maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluu huolehtia palvelujen riittävästä saatavuudesta, laadusta, yhteensovittamisesta ja vaihtavuudesta sekä se päättää myös palvelujen tuottamistavasta.

## 4.2 Kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteet

Kasvupalvelu-uudistus on osa maakuntauudistusta ja siten edellisessä kappaleessa käsittelemäni maakunta- ja soteuudistuksiin liittyvät tavoitteet koskevat kasvupalveluitakin.

Tulevan kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteena on maakuntauudistuksen tavoitteiden mukaisesti rakentaa entistä monipuolisempi, kustannustehokkaampi ja vaikuttavampi palvelujen kokonaisuus, jolla edistetään sekä työvoiman saatavuutta ja alueiden elinvoimaa että tarjoamaan kohdennetumpia ja yksilöllisempiä palveluita työnhakijoille ja yrityksille. Kasvupalvelu-uudistuksen myötä palveluja voitaisiin tuottaa monituottajamallilla, jonka tavoitteena on palveluntuottajien välisen kilpailun kautta monipuolistaa palvelutarjontaa sekä siten myös mahdollistaa asiakkaille maakunta- ja sote -uudistuksenkin mukaista valinnanvapautta (Antikainen yms. 2017, 2). Nykyistä monipuolisemman palvelutuotannon kautta pyritään myös aikaansaamaan uusia innovatiivisempia ja vaikuttavampia palvelujen tuottamisen tapoja. (HE 25/2018, 67-68.) Palveluntuottajina voisivat toimia yhteisöt, säätiöt ja yksityisen sektorin tuottajat.

Tulevan kasvupalvelu-uudistuksen ja siitä tehdyn lakiehdotuksen tavoitteena on varmistaa tulevien julkisten kasvupalvelujen saatavuus, vaikuttavuus ja hyvä palvelutaso organisoimalla ELY-keskuksien ja TE-toimistoilta siirtyvät tehtävät itsehallinnollisiin maakuntiin ja siten sille ominaisen liikkumavaran alaisuuteen hoidettavaksi kunkin maakunnan omien palvelutarpeiden ja kasvun kehittämisen tarpeisiin vastaavaksi (HE 35/2018, 67-68).

Myös kasvupalveluissa korostetaan asiakkaan valinnanvapautta ja nykyistä väljemmällä lainsäädännöllä pyritään kannustamaan maakuntia mahdollisimman monipuolisimman palvelutuotannon hankkimisessa. Samalla se mahdollistaisi maakunnille tuottaa palveluita joustavasti ja rakentaa niistä asiakkaan kannalta oikea-aikaisia, tarkoituksenmukaisia ja vaikuttavia palvelukokonaisuuksia. (HE 35/2018, 67-68.) Maakuntauudistuksen myötä myös kasvu- ja sote-palvelujen yhteensovittaminen asiakkaan palvelutarpeiden mukaisesti helpottuu niiden molempien järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille ja siten palveluista voidaan kehittää entistä yksilöllisempiä ja asiakaslähtöisempiä kokonaisuuksia.

Dokumenttianalyysin mukaan kasvupalvelu-uudistus ei tulisi paljoakaan muuttamaan itse asiakkaille tarjottavien palvelujen sisältöä vaan uudistukset lähinnä kohdistuvat pääsääntöisesti tulevien kasvupalvelujen tuottamistapojen monipuolistamiseen.

## 4.3 Nykytila

### 4.3.1 TE-toimiston tehtävät

Tällä hetkellä työ- ja elinkeinoviranomaisen (ELY-keskus, TE-toimistot, työvoiman asiakaspalvelukeskus) järjestämisvastuulla olevia julkisia työvoima- ja yrityspalveluita sekä niiden tehtävien hoidon järjestelyistä on määritelty sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa annetussa laissa (20.11.2009/897) että laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (28.12.2012/916). Ensimmäinen laki, niin sanottu ELY-laki, käsittelee pääsääntöisesti ELY-keskuksen sekä alaisuudessa toimivan TE-toimiston tehtäviä ja niiden tavoitteita, jälkimmäinen määrittelee tarkemmin, millaisia palveluita julkisina työvoima- ja yrityspalveluina työvoima- ja elinkeinoviranomaisen tulee järjestää sekä kuvaa työnhakijoiden palveluprosessin eri vaiheet.

ELY – lain (2009/897) mukaan ELY- keskusten tehtävänä on hoitaa niille erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa seuraavilla toimialoilla: yrittäjyyden ja elinkeinotoiminnan edistäminen; koulutus, osaaminen ja kulttuuri; maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet, palkkaturva-asiat sekä työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys. Näiden lisäksi ELY:lle on säädetty myös monen muun toimialan alaisia tehtäviä. ELY-keskuksen tehtävänä on edellä mainittujen lisäksi ohjata ja valvoa lain 3 luvun mukaisia TE-toimistoja.

TE-toimistot ovat vuonna 2013 tehdyn TE-palvelu-uudistuksen myötä ELYn alaisuudessa toimivia paikallistoimijoita. Saman uudistuksen myötä TE-palvelujen ydintehtäväksi määriteltiin työnvälitystoiminta ja samalla lähes 70 itsenäisesti toimivaa TE-toimistoa supistettiin 15:ksi alueelliseksi, mutta itsenäisesti hallinnoiviksi TE-toimistoiksi. Alueet määrittyivät toimivien ELY-keskusten alueiden mukaisesti, mutta kullakin itsenäisellä TE-toimistolla voi olla useampia toimipaikkoja alueellaan. Lisäksi TE-palveluja tarjotaan myös kuntien yhteispalvelulain mukaisissa yhteispalvelupisteissä sekä työllistymistä edistävissä monialaisissa yhteispalvelupisteissä eli niin kutsutuissa TYP-verkostoissa. (HE 35/2018, 22.)

ELY-lain 14 §:n mukaan TE-toimiston tehtävänä on

- 1) edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista;
- 2) toimeenpanna julkinen työvoimapalvelu;
- 3) edistää maahanmuuttajien kotoutumista;
- 4) tarjota yrityspalveluihin liittyvää neuvontaa;

5) hoitaa muut sille säädetyt tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sille määräämät tehtävät.

#### **4.3.2 Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista**

Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (lyhennettynä JTYPL) määrittelee tarkemmin, millaisia palveluita julkisina työvoima- ja yrityspalveluina tulee tarjota ja miten. Julkisina työvoima- ja yrityspalveluina kyseisen lain (2012/916) mukaan tarjotaan mm. työnvälitys-, tieto- ja neuvontapalveluita, asiantuntija-arviointeja sekä valmennusta, kokeilua ja osaamisen kehittämisen palveluita, kuten ammatinvalinta- ja uraohjausta, työvoimakoulutusta ja omaehtoista opiskelua sekä myönnetään esimerkiksi palkkatukea työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi. Lisäksi tarjotaan myös erilaisia yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita.

Työnhakijan palveluprosessi muodostuu työnhaun käynnistämisestä ja päättämisestä, haastattelusta, neuvonnasta ja informoinnista, työllistymissuunnitelman laatimisesta, suunnitelmassa sovittuihin palveluihin ohjaamisesta sekä sen toteutumisen seurannasta.

Henkilöasiakkaalle (työnhakija, työnantaja, yritys) tarjotaan lain mukaan hänen palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Palvelutarpeen arviointi on lain mukaan TE-toimiston, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen tai ELY-keskuksen tehtävä. Samoin myös työnhakijan palveluprosessiin liittyvät tehtävät, kuten työnhaun aloittaminen ja päättäminen, työnhakijan haastattelut, työllistymissuunnitelman laatiminen, tarkistaminen ja seuranta, ovat lain mukaan työ- ja elinkeinohallinnon tehtäviä. TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus tai ELY -keskus voi kuitenkin lain mukaan tuottaa joko itse ja hankkia osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta julkisia työvoima- ja yrityspalveluita, kuten työnvälitystä, osaamisen kehittämispalveluita (ammatinvalinta- ja uraohjaus, työvoimakoulutus, valmennuspalvelut) ja asiantuntijapalveluita. Näistä TE-toimisto on perinteisesti itse tuottanut työnvälityksen sekä ammatinvalinta - ja uraohjauksen, sen sijaan palveluntuottajilta on hankittu työvoimakoulutusta, valmennuspalveluja sekä asiantuntija-arviointeja (HE 93/2018, 7).

Julkisina työvoima- ja yrityspalveluina tarjottavat palvelut ovat lain mukaa maksuttomia henkilöasiakkaille ja työnantajille, lukuun ottamatta työnantajan kanssa yhteishankintana järjestettävää työvoimakoulutusta. Yritystoiminnan kehittämispalvelut ovat maksullisia.



### 4.3.3 Monikanavaiset palvelut

Julkisia työvoima- ja rekrytointipalveluita on tarjolla sähköisen asioinnin, puhelinpalvelun sekä henkilökohtaisen asioinnin kautta. TE-palvelujen sähköistä Oma asiointia on kehitetty voimakkaasti viime vuosina ja suurin osa esimerkiksi työnhaun käynnistymisistä tapahtuukin nykyään verkon välityksellä. Lisäksi on kehitelty täysin uusia digitaalisia palveluratkaisuja, kuten viimeisen parin vuoden ajan kehitteillä ollut Työmarkkinatori. Sen tavoitteena on toimia jatkossa digitaalisena palvelualustana, joka yhdistäisi yhteiselle alustalle julkiset ja yksityiset palveluntuottajat, auttaisi paremmin työnhakijoiden, työnantajien, oppilaitosten, rekrytointiyriytysten kohtaamista sekä toimisi muutoinkin työnhaun ja rekrytoinnin kohtaamispaikkana ja tietolähteenä. (Työmarkkinatori 2018.)

Henkilökohtaisesti asioimalla TE-toimiston palveluja voi saada TE-toimipaikoissa, kuntien yhteispalvelupisteistä (esimerkiksi yhteys TE-toimiston asiantuntijaan videoyhteyden kautta) sekä työllistymistä edistävissä monialaisissa yhteispalvelupisteessä (TYP) ja nuorille matalan kynnyksen kohtaamispaikoiksi perustetuissa Ohjaamoissa.

### 4.3.4 TYP eli työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta on tullut voimaan 2015 ja sen keskeisin tavoite on ollut vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä, selkeyttää ja parantaa valtion ja kunnan välistä työnjakoa ja yhteistyötä sekä palvelujärjestelmän toimivuutta ja lisätä kuntien vaikutusmahdollisuuksia pitkään työttömänä olleiden työllistymisen edistämässä. (HE 93/2018, 28-29.)

Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa palveluja tuotetaan yhteispalvelumallilla, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeen, suunnittelevat heidän työllistymisen kannalta tarpeenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat heidän työllistymisprosessien seurannasta ja toteutumisesta. Työllistymistä edistäviä palvelutarpeen mukaisia palveluita voivat täten olla julkisten työvoima- ja rekrytointipalvelujen lisäksi sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut, joiden yhteensovittamisella ja monialaisella yhteistyöllä pyritään edistämään työttömän työnhakijan työllistymistä. (HE 93/2018, 29.)

Monialaista yhteispalvelua tarjoaa lakiehdotuksen (HE 93/2018, 29) mukaan 33 verkostoa, jotka eroavat toisistaan mukana olevien kuntien ja asiakasmäärien suhteen. TE-toimisto, kunta tai Kela (HE 93/2018, 29 mukaan käytännössä useimmiten kunta tai TE-toimisto) arvioivat työttömän työnhakijan monialaisen yhteispalvelun tarpeen, kun hän on saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivältä tai on ollut yhdenjaksoisesti työtön tietyn ajan eli alle 25 vuotiaat vähintään kuusi kuukautta ja 25 vuotta täyttäneet vähintään 12 kuukautta.

Monialaisen palvelutarpeen arvioinnissa arvioidaan työttömän työnhakijan palvelujen yhteensovittamisen tarpeita, esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn rajoitteita, asunnottomuutta ja muita elämänhallintaan liittyviä haasteita, jotka vaikeuttavat työllistymistä ja siten edellyttävät monialaista yhteistyötä. Mikäli palvelutarpeen arvioinnissa todetaan työttömän työnhakijan tarvitsevan monialaista palvelua, hänet ohjataan monialaisen yhteispalvelun piiriin ja TE-toimisto, kunta, (tarvittaessa Kela) sekä itse asiakas laativat yhdessä hänen palvelutarpeen mukaisen monialaisen työllistymissuunnitelman. (HE 93/2018, 29.)

#### 4.3.5 Ohjaamot

Yllä esitellyn lakisääteisen monialaisen yhteispalvelun lisäksi alle 30 -vuotiaille nuorille tarjotaan eri hallinnonalojen peruspalveluista ja erilaisista yhteistyöverkostoista koostuvaa monialaista palvelua palvelupisteiksi perustetuista Ohjaamoista. (esim. HE 93/2018, 30; Ohjaamo 2018.) Ohjaamon kotisivujen mukaan tällä hetkellä niitä toimii 60 kautta Suomen.

Ohjaamon toimintamallin tavoitteena on toimia ns. matalan kynnyksen paikkana nuorille, jotka tarvitsevat tukea, ohjausta ja neuvontaa esimerkiksi elämänhallintaan, sosiaalisiin taitoihin, urasuunnitteluun, kouluttautumisen tai työllistymisen tukemiseen. Ohjaamoihin heidän kotisivujensa mukaan nuoret voivat mennä kysymään apua ja tukea mihin tahansa elämäntilanteensa asiaan, ohjaamoissa ohjataan nuori palvelutarpeen mukaisiin palveluihin tai niissä autetaan Ohjaamoiden monialaisten verkostojensa sekä niissä työskentelevien eri tahojen monialaisten ammattilaisten myötä. Ohjaamoissa voi työskennellä niin kuntien kuin esimerkiksi TE-toimiston henkilöstöä ja niiden palveluvalikoima voi vaihdella riippuen siitä, mitkä toimijat muodostavat kunkin alueellisen Ohjaamon. Toimintaa rahoittaa valtio (esim. työvoimahallinto), mukana olevat toimijat sekä Euroopan unionin sosiaalirahasto. (HE 93/2018, 30.)

#### 4.3.6 Ostopalvelut ja kuntien rooli

Nykyisen lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluissa mukaan työvoimaviranomaisen tehtäväksi on säädetty asiakkaan palvelutarpeen arviointi sekä työnhakijan palveluprosessiin liittyvät muut tehtävät eli työnhakijan haastattelut sekä työllistymissuunnitelman laatiminen, tarkistaminen ja seuranta. JTYP lain mukaan työvoimaviranomainen voi sen sijaan joko tuottaa itse tai hankkia julkiset työvoima- ja yrityspalvelut osittain ulkoisilta palvelujen tuottajilta. (HE 93/2018, 7). Nykyisin TE-toimisto hoitaa itse työväilytyksen sekä osaamisen kehittämispalveluihin kuuluvat ura- ja ammatinvalinnanohjauksen, palveluntuottajilta (yritykset, kolmas sektori) on hankittu mm. työhaun ohjausta, työnhaku- ja uravalmennusta, asiantuntija-arviointeja sekä työvoimakoulutusta. (Esim. HE 93/2018, 7.)

Asiantuntija-arviointeja hankitaan muun muassa henkilöasiakkaan tilanteen ja palvelutarpeen arvioimiseksi ja ne voivat olla esimerkiksi työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja, osaamis- ja ammattitaitokartoituksia tai yrittäjävalmiuksien ja -toiminnan edellytyksien arviointeja. Vuonna 2017 näitä on hankittu yhteensä noin 4,4 miljoonalla eurolla. (HE 93/2018, 12).

Työnhaku-, ura- ja työhönvalmennuksien tavoitteena on tarjota työnhakijoille tukea ja ohjausta työnhakuun, ammatin- ja uravalintojen selkiyttämiseen ja koulutukseen hakeutumiseen sekä työhön sijoittumiseen ja sitä edistävien toimenpiteisiin liittyvissä asioissa. Valmennuspalvelujen sisällöt vaihtelevat kohderyhmistä riippuen ja niitä voidaan toteuttaa joko yksilö- tai ryhmävalmennuksina. (HE 93/2018, 12-13). Lakiesityksen mukaan (HE 93, 2018, 13) erilaisia valmennusjaksoja on tilastotietojen mukaan alkanut vuonna 2017 yhteensä noin 43 100 kappaletta. Näistä hieman yli puolet ovat olleet henkilöasiakkaan työnhakemista tukevia työnhakuvalmennuksia, neljäsosa ammatinvalintaan ja uravaihtoehtoihin liittyvää sekä ammatilliseen koulutukseen hakeutumiseen ja työelämävalmiuksia kehittävää uravalmennusta ja loput työnhakijan työhönsijoittumisessa sekä mahdollisessa työpaikalla suoritettavan koulutuksen järjestämisessä tukevaa työhönvalmennusta (HE 93/2018, 12-13.)

Työvoimakoulutuksen tavoitteena on parantaa työnhakijoiden osaamista ja mahdollisuuksia saada töitä sekä näin edistää ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta. Lisäksi työvoimakoulutuksella edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä henkilöasiakkaiden yritysvalmiuksia kehittäväillä koulutuksilla. (HE 93/2018, 15.) Työvoimakoulutuksena voi-

daan järjestää ammatillisesti suuntautunutta koulutusta, yrittäjyyskoulutusta sekä kotoutumisen edistämistä säädetyn lain mukaista kotoutumiskoulutusta. Aiemmin työvoimakoulutuksena järjestettiin myös muun muassa tutkintoon johtavia koulutuksia ja niiden osiin johtavaa koulutusta, mutta ne ovat poistuneet työvoimakoulutuksina järjestettävistä koulutuksista niiden siirtyessä vuoden 2018 alusta opetus- ja kulttuuriministeriön alaisuuteen vuonna 2018 toteutetun ammatillisen toisen asteen koulutuksen reformin yhteydessä. Tutkintoon johtava toisen tai korkea-asteen koulutuksen suorittaminen työttömyysetuudella on kuitenkin mahdollista työnhakijalle harkinnanvaraisen omaehtoisen opiskelun myötä. (He 93/2018, 15-16.)

Työvoimakoulutusta hankitaan esimerkiksi oppilaitoksilta, erilaisilta koulutusyhtymiltä ja muilta koulutus- ja valmennuspalveluita tuottavilta yrityksiltä. Koulutukseen hakeudutaan TE-palvelujen sähköisen asiointin kautta ja valinnan koulutukseen valittavista tekee aina TE-toimisto. Koulutusta voidaan myös järjestää yhteishankintana esimerkiksi osaa-vaa työvoimaa tarvitsevan yrityksen kanssa. (HE 93/2018, 16-17.) Vuonna 2017 ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistui kaikkiaan runsaat 38 500 opiskelijaa (HE 93/2018, 17).

Kunnat järjestävät työttömille työnhakijoille eri lakien sille määrittelemiä tehtäviä, kuten työttömien terveystarkastuksia, TYP lain mukaista työllistymistä edistävää monialaista palvelua sekä sosiaalipalveluihin kuuluvaa kuntouttavaa työtoimintaa. Monet kunnat ovat myös mukana edellä esitettyssä Ohjaamo-toiminnassa. Laissa julkisista työvoima- ja rekrytointipalveluissa kunnalle on myös määritelty ns. työllistämiselvoite, jonka mukaan kunta on TE-toimiston osoituksesta velvollinen lain määrittelemissä tietyissä tilanteissa järjestämään sen kotikunnan asukkaalle työntekomahdollisuus, mikäli hänelle ei voida järjestää soveltuvaa kuntoutusta, työllistymistä edistävää palvelua tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa. Työllistämiselvoitteen mukaan kunnan on järjestettävä työllistettävälle sellaista työtä, jolla työllistettävä pystyy täyttämään työttömyyspäivärahaan oikeuttavan työssäoloehdon uudestaan.

TE-toimistot myöntävät myös työvoimapoliittisia avustuksia yhdistysten, säätiöiden, kuntien ja kuntayhtymien toteuttamille hankkeille, joiden tavoitteena on työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistäminen. Näistä työvoimapoliittisista avustuksista on säädetty julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa ja ne voivat sisältää esimerkiksi erilaisten työmahdollisuuksien järjestämistä, työnetsintää tai erilaisia työllistymisvalmiuksien edistämistä tukevaa toimintaa tai pienimuotoista koulutusta. (HE

93/2018, 27.) Usein näitä työvoimapolitiittisia hankkeita toteuttavat esimerkiksi alueilla toimivat yhdistykset tiiviissä yhteistyössä lähikuntien kanssa järjestäen heidän kanssaan yhteistyössä esimerkiksi palkkatuki- tai työkokeilumahdollisuuksia kunnan eri toimipisteissä.

Näiden lisäksi kunnat järjestävät myös monenlaista muuta ei-lakisääteistä työllistymistä edistävää toimintaa työttömille työnhakijoille, kuten yksilö- ja työvalmennusta, työhönvalmennusta sekä työllistymisen esteiden poistamiseen, kuten velkaneuvontaa ja sosiaalista luototusta (HE 93/2018, 61). Taustalla näiden ei-lakisääteisten toimintojen järjestämiseen on osaltaan kunnan velvoite maksaa osa työmarkkinatukikuluista asukkaan työttömyyden keston mukaan, mutta osaltaan nämä tehtävät liittyvät myös kunnan terveyden ja hyvinvoinnin sekä elinvoiman edistämisen tehtäviin. Lisäksi lain julkisista työvoimaja yrityspalvelujen mukaan kunnille maksetaan myös erillistä lisätukea sen mukaan, kuinka suuren osuuden alueensa työvoimasta kunta on keskimäärin kuukauden aikana palkannut palkkatuella.

#### **4.3.7 Kansainvälisiä kokemuksia työllisyyden hoidosta**

Useissa TE-palveluihin liittyvissä selvitysraporteissa yms. sekä hallituksen esityksiin tuleviksi kasvupalveluja määrittelevissä lakiehdotuksissa (esim. HE 93/2018, 49) viitataan kansainvälisiin kokemuksiin eri maiden työvoimapalveluissa kokeilluista menetelmistä ja niistä saaduista positiivisista tuloksista. Useimmiten näissä viitataan erityisesti TEM:n julkaisuun (42 /2014) Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälisestä vertaisarvioinnista.

Vuonna 2014 tehty arviointi toteutettiin vertailuanalyysiin perustuva arviointina etukäteen valikoitujen maiden ja arviointiteemojen kautta ja sen tavoitteena on ollut tuottaa vertaisoppimisen havaintoja ja suosituksia TEM:n koordinoimalle Työvoimapolitiikan palvelurakenne-hankkeelle, jonka osa kyseinen arviointi oli (Oosi 2014, 4). Arviointitutkimuksen kohteena olleet maat olivat Ruotsi, Norja, Tanska, Iso-Britannia, Australia, Saksa, Itävalta, Sveitsi sekä Alankomaat (Oosi 2014, 9).

Vertailussa mukana olleiden maiden työvoimapolitiikan palvelurakenteiden tarkemmassa maakohtaisissa kuvailuista ja Suomessa käynnissä olevan maakuntaudistuksen tavoitteita ja toteuttamisvaihtoehtoja, esimerkiksi tulevien kasvupalvelujen tavoitteisiin verrattaessa Oosin arvioinnista nousee mielenkiintoisiksi kohteiksi erityisesti Norja, Iso-Britannia ja Australia.

Norjassa on Oosin (2014, 24-25) mukaan viety pisimmälle työ-, sosiaali- ja terveystalouden integrointi 2000-luvulla toteutetun työvoimahallinnon ja sosiaalishallinnon integroiminen yhteen niin sanotuksi NAV-organisaatioksi. Uudistuksen myötä kunnissa toimii NAV-toimistoja, joissa tarjotaan valtiollisia työllistyksen sekä kunnallisia sosiaali- ja osittain myös terveyspalveluitakin, joita yhdessä kutsutaan NAV-palveluiksi. NAV-järjestelmä vastaa Oosin (2014, 25) mukaan melko lailla Suomen kaltaista työvoiman palvelukeskus mallia. Lähtökohdina uudistukselle on ollut vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien palvelutarpeet ja eri palvelujen yhdistäminen saman toimiston alaisuuteen on Oosin (2014, 25) mukaan helpottanut eri palvelujen välistä integraatiota ja siten asiakkaiden ohjaustakin. Lisäksi järjestelmä on mahdollistanut paikallisten palvelujen kehitystyön (Oosi 2014, 25).

Iso-Britanniassa toimii Job Centre Plus, joka on työllistyksen valtakunnallisen toimijan työ- ja eläkeasioiden osaston (DWP) alaisuudessa toimiva ja johdettu työllistyksestä vastaava toimistoverkosto, jonka keskeisinä tehtävinä ovat erilaiset työllistys- ja matching-palvelut sekä työttömien työnhakijoiden ohjaaminen aktiivipalveluihin eli Work Programme -ohjelmaan tietyn työttömyyden keston pituuden mukaan. (Oosi 2014, 12, 53.) Palveluissa korostetaan henkilöasiointia ja palvelujen räätälöintiä asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Aktiivitoimet ovat siten pitkälti ulkoistettu nykyisen Work Programme -ohjelman myötä ja erityisesti vaikeammin työllistyvien palveluja tuotetaan tulosperusteisesti palveluntuottajien toimesta. (Oosi 2014, 20; 52-53.) Itse ulkoistettuja palveluja tuotetaan ns. black box – lähestymistavalla, jolla tarkoitetaan palveluntuottajien täydellistä vapautta organisoida palvelunsa haluamallaan tavalla. Kilpailutuksessa kiinnitetään huomioita erilaisiin laatutekijöihin, toimitusketjujen varmistamiseen yms., muttei itse toimenpiteisiin, joka antaa siten palveluntuottajille laajan vapauden räätälöidä palveluja joustavasti asiakkaiden ja heidän palvelutarpeitaan parhaiten vastaavalla tavalla. (Oosi 2014, 54.)

Iso-Britannia ja Australia ovatkin Oosin (2014, 28) mukaan menneet pisimmälle työvoimapalvelujen ulkoistamisessa palveluntuottajille. Iso-Britanniassa tulosperusteisia palveluja hankitaan erityisesti vaikeammin työllistettäville, Australiassa koko työllistyminen ja niihin liittyvät aktiivitoimet on ulkoistettu 1998 alkaen ensimmäisen kaksivuotisen ohjelman Job Networkin myötä (Oosi 2014, 20). Nykyisin Australiassa työvoimapalvelujen järjestämisvastuu on ministeriötasolla, joka vastaa erilaisista kansallisista ohjelmista, joita ovat muun muassa Jobactive, Disability Employment Services (DES) ja Remote Australia. (HE 93/2018, 45.) Näistä ohjelmista suurin on Jobactive, DES on keskittynyt erityisesti osatyökykyisten palveluihin ja Remote Australia taas kattaa syrjäiset ja harvaan asutut alueet (HE 93/2018, 46).

Käytännössä Oosin (2014, 26) mukaan Australiassa etuuksien maksusta huolehtiva viranomaisellinen ylläpitää profilointi-instrumenttia, haastattelee työttömät ja suosittelee 3-5 palveluntuottajaa, joista asiakas saa valita yhden ja vaihtaa tätä halutessaan. Itse palveluprosessia ja palveluja määrittelevä lainsäädäntö on melko väljä, sisältäen tiettyjä palveluntuottajille asetettuja palveluprosesseihin liittyviä velvoitteita, mutta muutoin palveluntuottajilla itse palvelujen tarjoamisessa heillä on laaja toimintavapaus. He voivat esimerkiksi yhdistää erilaisia palveluja, kuten työllisyys-, osaamisen kehittämis- ja sosiaali- sekä terveystalv palveluja, asiakkaan työllistymistä edistäviksi palveluiksi ja heillä on muun muassa Jobactive-ohjelman myötä käytössä nykyisin myös eräänlainen rahasto, Employment Fund, jonka varoja he voivat käyttää erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin ja muihin hankintoihin, kuten esim. hammaslääkärin, optikon, parturi-kampaamo jne. palveluihin. (HE 93/2018, 46.)

Oosi (2014, 27) kuitenkin korostaa, että monissa maissa, kuten Australiassa järjestelmää on kehitetty 10 vuoden ajan. Aiemmin koettujen haasteiden välttämiseksi, esimerkiksi ns. kerman kuorinnan, Australiassa on esimerkiksi nykyisin käytössä useita suorituskyvyn mittareita ja laatukriteereitä sekä ns. ”tähtiluokitus” järjestelmä, jonne tuottajien suorituskyky tieto kirjataan ja joka on julkista tietoa ja kaikkien nähtävillä. Näin palveluntuottajien valvontaa ja ohjausta on vähitellen lisätty ja asiakkaatkin voivat valita palveluntuottajansa tähtiluokituksen avulla ja ovat siten merkittävässä roolissa vaikuttamassa omilla valinnoillaan eri palveluntuottajille tulevien asiakasmäärien määrässä. (Oosi 2014, 26-27.)

Palvelujen ulkoistaminen on maakunta- ja sote -uudistuksen myötä herättänyt myös Suomessa runsasta keskustelua. Kansainvälisessä keskustelussa ulkoistamisen keskeisiksi ongelmiksi on nostettu ns. kermakuorintaa sekä asiakkaiden pysäköintiä. Kermankuorinnalla tarkoitetaan palvelujen kohdentamista vain helpoimmin työllistettävälle asiakkaille ja asiakkaiden ”pysäköinnillä” asiakkaiden pitämistä palveluissa optimaalisen ajan, jolla maksimoidaan palveluntuottajan hänestä saama tuotto. (Oosi 2014, 26; OECD 2013, Finn 2011.) Oosin tutkimus (2014, 26) kuitenkin toteaa, ettei kyseiset ongelmat ainakaan vertailun kohteena olleissa maissa ole näyttäytynyt keskeisinä ongelmina, mutta huomauttaa myös siitä, että niitä on pyritty myös välttämään erilaisin toiminnan ohjausta ja laatua määrittelevin toimin.

Lopuksi Oosi (2014, 36-38) on nostanut sen kautta nousseiden havaintojen myötä esille myös muutamia suosituksia julkisten palveluiden ja yhteistyön kehittämiseksi jatkossa Suomessa. Näitä ovat muun muassa yhteistyön kehittäminen yhteistyössä palveluntuottajien kanssa, tulosperusteinen hankinta (maksetaan tuloksesta, kuten työllistyminen, eikä suoritteista, kuten koulutuspäivät), palvelujen määrittelyn väljyys eli ns. black box -periaate sekä laadun ja suorituskyvyn monipuolinen valvonta (Oosi 2014, 27).

Kyseiseen Oosin tekemään vertailuarviointitutkimukseen viitataan useassa eri esimerkiksi hallituksen esityksissä kasvupalveluita ja julkisia rekryointipalveluiden ja osaamispalveluiden koskevissa lakiehdotuksissa lainsäädännöksi. Oosin vertailuarviointi on julkaistu loka-kuussa 2014 ja esimerkiksi nykyisessä hallitusohjelmassa, pääministeri Sipilän 29.5.2015 julkaisemassa hallitusohjelmassa, on muun muassa yhdeksi toimenpiteeksi määritelty yksityisten työvoimapalvelujen roolin lisääminen erityisesti helpommin työllistyvien palvelujen osalta sekä kumppanuuksien ja ostopalveluyhteistyön vahvistaminen. Tähän perustuen hallitus onkin toteuttanut omalla hallituskaudellaan ”Työvoimahallinnon uudistaminen työnvälitystä tukevaksi” -kärkihanketta, jonka tavoitteena on ollut nimenomaan yhteistyön vahvistaminen eri palveluntuottajien kanssa uusilla kokeiluilla ja piloteilla erityisesti helpommin työllistyvien osalta. (esim. VM 13/21015, 22-23.)

#### **4.3.8 Sipilän hallituksen kärkihankkeen ostopalvelupilotit**

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman ja työvoimahallinnon uudistamiseen liittyvän kärkihankkeen toimenpiteinä aloitettiin uusien ostopalvelujen pilottien kokeilut vuonna 2016 ja sen jälkeen niitä on toteutettu useita erilaisin variaatioin.

Ostopalvelupiloteissa on kokeiltu uudenlaisia hankintatapoja yksityisiltä palveluntuottajilta (mukaan lukien henkilöstöpalveluyritykset) ja niiden tavoitteena on ollut löytää muun muassa uusia, innovatiivisia keinoja asiakkaiden työllistymiseen sekä testata uudenlaisia tapoja yksityisten palvelujen hyödyntämisessä esimerkiksi kohdentamalla palveluja rajattuihin asiakasryhmiin tai suuntaamalla niitä vain valittuihin toimialoihin tai työnvälityksen palveluihin. Palveluntuottajien valinnassa on käytetty julkisten hankintojen menettelyjä ja tuloksista maksetaan sovittujen palkkiokriteereiden mukaisesti. (TEM 2018.) Tuloksilla näissä on tarkoitettu esimerkiksi työllistymistä avoimille työmarkkinoille tai esimerkiksi opintojen aloittamista työvoimakoulutuksena tai omaehtoisena opiskeluna työttömyysetuudella.

Pilottien tavoitteena on ollut kerätä kokemusta tulosperusteisista palveluista, joita voitaisiin hyödyntää tulevien kasvupalveluiden järjestäjä-tuottaja-mallien jatkokehittämisessä, uuden palveluliiketoiminnan kehittämisessä sekä jatkokehittämisen valmisteluissa. Vuonna 2016 työ- ja elinkeinoministeriö muun muassa tilasi toiminta- ja arviointitutkimuksen tukemaan ja seuraamaan vuosien 2016-2017 aikaisten ostopalvelupilottien toteutumista sekä arvioimaan niiden toimintaa.



Edellä mainitussa työnvälityksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimuksessa (Oosi ym. 2017, 11) seurattiin kesästä 2016 syyskuuhun 2017 hallituksen työllistymistä edistävän kärkihankkeen tavoitteiden mukaisesti hankittuja ja toteutettuja ostopalvelujapilotteja. Tutkimuksen tavoitteena oli seurannan ja arvioinnin avulla tukea TE-toimistoja pilottien toteuttamisessa ja kehittämisessä sekä arvioida niiden toteutumista ja siten nostaa sen kautta esille nousseita hyviä käytäntöjä ja uusia kehittämismahdollisuuksia. Toiminta- ja arviointitutkimuksen tavoitteena oli siten myös tuottaa tietoa siitä, millaisilla edellytyksillä yksityinen palvelu ja palvelutuotanto voitaisiin liittää osaksi julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. (Oosi ym. 2017, 8-11.)

Tutkimuksessa (Oosi ym. 2017, 8) arvioitiin muun muassa asiakasohjausta pilotteihin, eri palveluntuottajien tuloksellisuutta ja toimintatapoja, tulosperusteisia ostopalveluja, niihin liittyvää hankintaprosessia ja niiden palkkiomallia sekä asiakkaiden palvelukokemuksia ja valinnanvapautta. Lisäksi tutkimuksessa arvioitiin myös työnhaun uusien muotoja ja yrityspalvelun toimintamalleja kehittäneitä pilotteja. Arvioinnin perusteella tutkimus tuotti erilaisia havaintoja ja suosituksia, joita voitiin hyödyntää jatkopilottien suunnittelemisessä ja kehittämisessä sekä tulevien kasvupalveluiden valmisteluissa. (Oosi ym. 2017, 8.)

Johtopäätöksiä ja niiden pohjalta jatkosuosituksia tuleviin pilotteihin ja kasvupalveluihin käsittelevässä osuudessa Oosin ym. (2017, 13-18; 22-24) mukaan pilotit olivat siinä mielessä onnistuneita, että niiden tulokset ovat hyödynnettävissä jatkosuunnittelussa. Toisaalta ne olivat asiakasmäärältään niin pieniä, ettei niiden perusteella voi tehdä merkittäviä johtopäätöksiä. Täten työryhmä suositteleekin tulevien pilottien laajentamista isommille asiakasryhmille ja esimerkiksi myös pitkään työttöminä olleisiin, nyt pilotissa mukana olivat pääsääntöisesti 3-6 kk työttömänä olleet asiakkaat. (Oosi ym. 2017, 13, 21-22.)

Parhaiten onnistuneissa työnvälityksen piloteissa (erityisesti digi-, ICT-, markkinointi- ja muut asiantuntija -aloihin liittyvät sekä Keski-Suomen rakennusalan pilotit) joka toinen työllistyi heti palvelun päätyttyä, heikoimmissa taas ei juuri kukaan. Pilottien laadulliseen tuloksellisuuteen olivat vaikuttaneet erityisesti palveluntuottajan kyky räätälöidä toimintamalli kohderyhmän tarpeisiin sopivaksi, uudet, innovatiiviset toteutustavat sekä toiminnan valmennuksellisuuden yhdistäminen työnantajien rekryointitarpeeseen. (Oosi ym. 2017, 14-15.) Toisaalta Oosi ym. (2017, 23) suosittelee kuitenkin, että jatkossa palvelun-

tuottajia tulisi rohkaista entistä enemmän kokeilla uusiakin asioita ja toimintatapoja. Lisäksi Oosin ym. (2017, 15, 22) mukaan asiakkaan omalla motivaatiolla ja aktiivisuudella oli sekä palveluntuottajien että asiakkaiden mukaan suuri merkitys. Toisaalta työllistämistulos oli kuitenkin arvioinnin tarkastelujaksolla lähes yhtä hyvä piloteista kiinnostuneiden ja pilotteihin ei-osallistuneiden välillä (Oosi ym. 2017, 16).

Edellä mainitun toiminta- ja arviointitutkimuksen lisäksi myös aiemmissa työ- ja elinkeinopalvelujen yhteistyöstä yksityisten työvoimapalveluiden kanssa tehdyissä selvityksissä (HE 93/2018, 48; TEM julkaisut 12/2016, 7/2016, 1/2015) yksityisten palveluntuottajien vahvuudeksi on mainittu muun muassa niiden kyky kohdentaa ja räätälöidä palveluja vastamaan tiettyjen asiakasryhmien tai ammattiryhmien työllistymistä edistäväksi, innovatiivisten toteutustapojen kokeilu sekä tiivis, henkilökohtainen ohjaustyö. Selvityksissä oli kiinnitetty huomioita myös muun muassa sekä työn että asiakaskunnan monimuotoistumiseen ja sen myötä yksittäisen asiantuntijaorganisaation haasteisiin vastata täten myös asiakkaiden entistä yksilöllisempiin palvelutarpeisiin. Siten keskeiseksi ratkaisuvaihtoehdoksi edellä kuvattuihin haasteisiin onkin esitetty muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuottajien sekä asiakkaan voimavarojen yhdistämistä sekä entistä paremmin asiakkaiden ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin kohdennetumpien palvelujen lisääminen. (HE 93/2018, 48-49.)

#### **4.4 Julkiset rekryointipalvelut ja osaamisen kehittämisspalvelut**

Kasvupalvelu-uudistusta valmistellaan hallituksen esityksillä lainsäädännöksi sekä kokeilemalla tulevia kasvupalveluja ja etenkin sen uusia tuottamistapoja kilpailullisuutta lisäävällä monituottajamallilla. Aiemmin esittelemäni kansainvälisen arviointitutkimuksen ja ostopalvelupiloteista tehtyjen selvitysten tuloksia on myös hyödynnetty tulevien pilottien ja lainsäädännön valmistelutyössäkin laajasti. Syksyllä 2018 eduskunnan käsittelyssä on meneillään useita kasvupalveluihin liittyviä ehdotuksia tuleviksi lainsäädännöiksi. Näitä ovat mm.:

- 5.4.2018 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 35/2018 vp;
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen

rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta HE 93/2018 vp;

- Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi HE 62/2018 vp.

Ensimmäinen esitys liittyy uudistuksen myötä maakuntiin siirtyvien alueiden kehittämisen ja kasvupalveluihin liittyvien tehtävien tarkemmasta määrittelystä sekä niiden järjestämis- ja tuottamisvastuiden periaatteista. Itse palvelujen sisällöistä säädetään erillisillä laeilla. (HE 93/2018, 5.)

Hallituksen esitys laiksi julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista sen sijaan säätäisi tarkemmin nykyisen lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluiden mukaisesti työnhakijan palveluprosessista sekä julkisina kasvupalveluina järjestettävistä palveluista (HE 93/2018, 1). Se siis tulisi korvaamaan lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja on sisällöltään nykyisen lain kaltainen pois lukien myöhemmin tässä kappaleessa esittelemäni erot nykyiseen lakiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Lisäksi kyseinen lakiesitys ehdottaa kumottavaksi myös muun muassa nykyisen lain työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) (HE 93/2018, 5). Yllä olevassa listassa viimeisenä oleva lakiesitys liittyy vuodelle 2019 suunniteltuihin kasvupalvelupilotteihin, joilla pyritään jo muun muassa kokeilemaan nykyistä laajempien palvelujen hankintaa ja toteutusta yhdessä pilotteihin valittavien palveluntuottajien kanssa.

Ehdotetun lain julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista keskeisenä sisältönä on määritellä tarkemmin työnhakijan palveluprosessia, työmarkkinoiden toimivuuteen, osaavan työvoiman saatavuuteen sekä työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksien parantamiseen liittyvät maakunnalliset kasvupalvelut (HE 93/2018, 67). Se tulisi toteutuessaan siis korvaamaan nykyisen lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Ehdotettu lakiesitys pyrkii nykyistä lakia väljemmällä sääntelyllä mahdollistamaan tulevien maakuntien kasvupalvelujen järjestämisen ja niiden kehittämisen entistä asiakaslähtöisimmiksi ja vaikuttavammiksi palveluiksi eri maakuntien paikalliset olosuhteet ja asiakkaiden palveluntarpeen huomioon ottaen. Esitetty lakiehdotus täten mahdollistaisi nykyistä laajemmin markkinoiden hyödyntämistä kasvupalvelujen tuottamisessa ja esimerkiksi työnhakijoiden palveluprosessien toteuttamisessa. (HE 93/2018, 66.) Tavoitteena lakiesityksen (HE 93/2018, 66) mukaan on näin mahdollistaa palvelujen kehittäminen

sekä asiakaslähtöisyyden että vaikuttavuuden lisääminen, kun palveluntuottajilla voi esi-tyksen mukaan olla viranomaisia paremmat mahdollisuudet tarjota yksilöllisempiä, eri työnhakijaryhmien tarpeita vastaavia ja henkilökohtaisempia palveluja. Lakiesityksessä pyritään kuitenkin myös turvaamaan yhdenvertaisuuden toteutuminen määrittelemällä niin sanottu minimipalveluvalikoima, jotka maakunnan on vähintään järjestettävä julkisina kasvupalveluina jokaisessa maakunnassa (HE 93/2018, 66).

Seuraavan tekemäni vertailutaulukon 3 avulla olen pyrkinyt saamaan kokonaiskuvan nykyisen lain mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista verrattuna lakiehdotuksen mukaisista julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalvelusta suhteessa lain määritelmiä kunkin palvelun tai palveluprosessin tuottamistahoa.

TAULUKKO 3. Vertailu nykyiseen lakiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja lakiehdotukseen tulevia julkisia kasvupalveluja koskevaksi lainsäädännöksi.

<b>Maakunnan järjestettävät palvelut</b>		
<b>Työnhakijan palveluprosessi</b>	<b>Nykyinen laki</b>	<b>Lakiehdotus</b>
Työhaun aloittaminen	viranomainen hoitaa	viranomainen hoitaa
Työhaun päättäminen	viranomainen	viranomainen
Työnhakijan informointi	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Palvelutarpeen kartoitus	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Haastattelu	viranomainen	poistuu kokonaan
Työllistymissuunnitelman laatiminen	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Työll.suunnitelman edistäminen	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Työll.suunnitelman seuranta	Viranomainen seuraa	Viranomainen/palveluntuottaja
Päätös palvelujen keskeyttämisestä	Viranomainen	viranomainen
<b>Palveluvalikoima</b>		
Työnvälitys	Viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Neuvonta ja ohjaus	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
AmmatINVALINTA, uraohjaus	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Työvoima- / kasvupalvelukoulutus	viranomainen	viranomainen valitsee hakijat
Työkokeilu	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Työllistämiselvoite	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
Nuorten palvelupiste		maakunta, kunta yhteistoiminta
Työll. ed. monialainen yhteispalvelu		maakunta, Kela yhteistoiminta
Valinnanvapaus		maakunta neuvoo
<b>Maakunta voi myös järjestää</b>		
esim. työnhaku-, työhönvalmennus	viranomainen	viranomainen/palveluntuottaja
amm. osaamista täydentävää koulutusta		
yleissivistäviä opintoja		

Nykyiset julkiset työvoima- ja yrityspalvelut tulisivat täten jatkossakin olemaan lakiehdotuksen mukaan lähes vastaavanlaisia kuin nykyisinkin; palveluprosessi edelleen koostuu työnhakijan työnhaun aloittamisesta ja päättämisestä, palvelutarpeen kartoittamisesta, työllistymissuunnitelman laatimisesta ja seurannasta, neuvonnasta ja ohjauksesta, työnvälityksestä ja osaamisen kehittämisen palveluista. Poikkeuksena on nykyisten haastattelujen muuttuminen palvelutarpeen kartoitukseksi, jota lakiesityksen mukaan toteutettaisiin kuitenkin samoin määräjain kuin nykyisiä haastattelujakin, mutta lakiesitys määrittelee myös digitaalisen palvelutarpeen kartoituksen olevan mahdollista. Näinhän jo nykyisinkin tapahtuu asiakkaan vastatessaan samalla hänen palvelutarpeitaan koskeviin kysymyksiin sähköisessä asiointipalvelussa työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä. Osaamisen kehittämispalveluina maakunnan on järjestettävä nykyisenkin kaltaista ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä kasvupalvelukoulutusta, joka vastaa nykyisen kaltaista työvoimakoulutusta. (esim. HE 93/2018,1). Edellisten lisäksi maakunta voisi järjestää myös muita palveluita, joilla esimerkiksi voitaisiin tukea rekrytointia, työnhakua ja työllistymistä, henkilöasiakkaan osaamisen kartoittamista tai kehittämistä tai lisätä heidän työmarkkinavalmiuksiaan (HE 93/2018, 1).

Tämän hetkisen JTYP - lain mukaan asiakkaaksi määritellään yksityinen henkilö (henkilöasiakas), työnantaja tai yritys, joka hakee kyseisen lain mukaisia palveluita, tukia tai korvauksia. Työnhakijalla tarkoitetaan henkilöasiakasta, joka on rekisteröitynyt työnhakijaksi ja, jonka työnhaku on lain määrittelemällä tavalla voimassa. Työttömällä työnhakijalla tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole työsuhteessa eikä työllisty työttömyysturvalain määritelmien mukaisesti päätoimisesti yritystoiminnassa eikä ole työttömyysturvalain mukaisesti määritelty päätoiminen opiskelija. Työttömällä tarkoitetaan myös henkilöä, joka ei työllisty omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahta viikkoa sekä henkilöitä, jotka ovat työsuhteessa olevia, mutta kokoaikaisesti lomautettuja tai, joiden säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on alle 4 tuntia. (29.12.2016/1456.)

Uuden lakiehdotuksen (HE 93/2018, 104) mukaan asiakkaan määritelmää muutettaisiin siten, että sillä tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä (henkilöasiakas) ja oikeushenkilöä (yritys tai muu yhteisö), joka hakee tai saa ehdotetussa laissa tarkoitettuja palveluja. Täten käsitteet työntantaja-asiakas ja yritysasiakas poistuisi ja työnantajan ominaisuudessa asiakkaana voi olla sekä luonnollinen henkilö että oikeushenkilö. Työnhakija on lakiehdotuksen kasvupalvelujen asiakastietojärjestelmään työnhakijaksi rekisteröitynyt henkilöasiakas, jonka työnhaku on lain edellyttämällä tavalla voimassa.

Työttömän työnhakijan käsitettä laajennettaisiin uuden lakiehdotuksen myötä. Lakiesityksen mukaan työttömänä pidettäisiin vain työnhakijana olevaa, mutta tämän lisäksi työttömän määritelmään sisältyisi jatkossa kaikki ne työnhakijat, jotka eivät tee kokoaikatyötä työ- tai virkasuhteessa, yrittäjänä tai muuten ansiotarkoituksessa yli kahta viikkoa tai opiskelisi päätoimisesti. Täten työttömän määritelmä kattaisi jatkossa myös esimerkiksi lomautetut, ns. nollatuntisopimuksella työtä tekevät sekä yli 4 h päivässä osa-aikatyötä tekevät työnhakijat, joille työnantajalla ei ole tarjota kokoaikatyötä.

Määritelmän laajentamisen tavoitteena on lakiesityksen mukaan huomioida työn erilaiset muodot ja laajentamalla työttömän määritelmää koskemaan myös laajempaa työnhakijajoukkoa, heille voidaan säännöllisen palvelutarpeen arvioinnin kautta mahdollistaa palvelutarpeiden mukaisten palvelujen tarjoamisen nykyistä kokonaisvaltaisemmin (HE 93/2018, 105).

Nykyisen lain 1 luvun 2 §:n mukaan TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus tarjoavat kyseisen lain säätämiä julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, joita ovat työnvälityspalvelut, tieto- ja neuvontapalvelut, osaamisen kehittämispalvelut sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalvelut. Lisäksi näihin kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä kyseisen lain mukaiset tuet ja korvaukset. Lakiehdotuksessa tulevasta rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista 1 lukuun lisättäisiin lisäksi palveluntuottajan määritelmä, jolla tarkoitetaan toimijaa, jolle maakunta voisi antaa tehtäväksi laissa tarkoitettujen palvelujen tuottamisen tai asiakkaan palveluprosessiin liittyvien tehtävien hoitamisen. Lakiesityksen määritelmän mukaan palveluntuottajana voisi siten toimia yhteisö (esim. osakeyhtiö, kommandiittiyhtiö, avoin yhtiö, osuuskunta, yhdistys), säätiö tai yksityinen elinkeinoharjoittaja. Mikäli maakunta tuottaisi palveluja omana tuotantonaan kilpailutilanteessa, sen tulisi noudattaa ehdotetun alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelujen koskevassa lakiesityksessä määriteltyjä säännöksiä eli maakunnan on tällöin annettava palvelujen tuottaminen yhtiön, osuuskunnan, säätiön tai yhdistyksen hoidettavaksi. Palveluntuottajina tarkoitetaan tässä myös maakunnan määräysvallassa olevaa, mutta sen viranomaiskoneiston ulkopuolista yhteisöä tai säätiötä, joka tuottaisi maakunnan sille osoittamia palveluja maakunnan omana tuotantonaan kilpailutilanteessa markkinoilla. (HE 93/2018, 105.) Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen mukaan sen sijaan kunta tai kunnan sidosyksikkö voisi toimia kasvupalvelujen tuottajana vain markkinapuutetilanteessa eli tilanteessa, kun kyseisten palvelujen palveluntuottajia ei ole tai ne eivät täytä niille asetettuja edellytyksiä.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään tarkemmin tehtävät, joita tämän lain perusteella voitaisiin palveluntuottajille antaa. Nykyisinkin TE-toimistot ovat hankkineet ulkoisilta palveluntuottajilta esimerkiksi työvoimakoulutusta, ura-, ja työnhaun valmennusta sekä asiantuntija-arviointeihin liittyviä palveluita. Lakiehdotuksen (93/2018, 106-107) maakunta voisi täten antaa palveluntuottajan tuottamaksi joko yksittäisiä palveluita tai useista palveluista muodostuvaa palvelukokonaisuutta. Lakiehdotuksessa on mainittu tarkemmin jokaisessa palveluprosessia tai toimenpidettä koskevissa pykälissä, mikäli palveluprosessia tai toimenpidettä voi tuottaa maakunnan lisäksi myös palveluntuottaja maakunnan toimeksiannosta.

Jatkossa vain maakunta julkisen hallinnon viranomaisena voi hyväksyä ja rekisteröidä työnhakijan työnhaun käynnistämisen ja lain määritelmien mukaisesti myös päättää se tietyissä tilanteissa. Maakunta myös tekee kaikki tukiin ja rahoitukseen liittyvät päätökset sekä muun muassa valinnat kasvupalvelukoulutuksiin valittavista henkilöistä. Lisäksi maakunnan viranomaisena on huolehdittava nykyisinkin JTYP-lain mukaisesta työnhakijan informoinnista hänelle tarjolla olevista palveluista, työnhaun voimassa olon että työttömyysetuuksien saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä, kuten velvollisuudesta hakea työtä ja koulutusta. Sen sijaan maakunta, voi niin halutessaan, antaa lakiehdotuksen mukaisesti määritellyille palveluntuottajille hoidettavaksi lähes kaiken muun asiakkaiden palveluprosesseihin ja palveluihin liittyvät toiminnot. Palvelutarpeen kartoitukset ja sen mukaisiin palveluihin ohjaaminen, asiakkaiden neuvonta ja informointi, työnvälitys, osaamisen kehittämisen palvelut, työllistymissuunnitelman laatiminen ja sen toteutuksen seuranta eivät lakiehdotuksen mukaan sisällä niin sanotun julkisen vallan mukaisia päätöksiä, jolloin niitä voi hoitaa maakunnan lisäksi myös palveluntuottaja. Palveluntuottajalle on lakiehdotuksessa kuitenkin määritelty myös niin sanottu informointivelvoite, joka tarkoittaa palveluntuottajille määriteltyä velvollisuutta informoida maakuntaa viipymättä sellaisista seikoista, joilla voi olla vaikutusta työnhakijana olevan työnhaun voimassaoloon. Muutoinkin tuottaessaan lakiehdotuksen mukaisia julkisia rekryointipalveluita tai osaamisen kehittämispalveluita tai toteuttaessaan palveluprosessin mukaisia tehtäviä palveluntuottajia koskisi samat lain määrittelemät säädökset kuin maakuntaakin sen tuottaessa vastaavia palveluita. (HE 93/2018, 107, 114.)

Toteutuessaan uusi laki siis mahdollistaisi tiettyjen asiakkaan palveluprosesseihin ja palveluihin liittyvien tehtävien annon palveluntuottajille nykyistä monipuolisemmin ja siten

palveluntuottajilta voitaisiin hankkia entistä laajempia palvelukokonaisuuksia. Maakunta voi kuitenkin edelleen nykyiseen tapaan myös hankkia palveluntuottajilta vain yksittäisiäkin palveluita.

Lakiehdotus julkisista kasvupalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista esittää kumottavaksi myös nykyisen lain työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Lakiesityksessä (HE 93/2018, 61) viitataan siihen, että maakuntaudistuksen myötä sekä TE-palvelut että kuntien sosiaali- ja terveystyöpalvelut siirtyvät molemmat maakuntien järjestämisvastuulle. Näin ollen nykyisin kuntien vastaamat sosiaali- ja terveystyöpalvelut, kuten työttömien terveystarkastukset ja kuntouttava työtoiminta, siirtyvät myös maakuntien alaisuuteen. Täten kunnilla ei enää olisi lakisääteistä velvollisuutta järjestää nykyisen lain työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta määrittelemien yhteensovittamisen piirissä olevia palveluja (sosiaali- ja terveystyöpalvelut) vaan uudistuksen myötä ne olisivat maakuntien ja Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulla. Lakiesitys (HE 93/2018, 62, 71) toteaaakin, ettei siten monialaisesta yhteispalvelusta ole enää tarvetta jatkossa säätää erillisellä lailla vaan esimerkiksi monialaisen yhteispalvelun tarpeen arvioinnista ja julkisten palvelujen (julkiset rekrytointipalvelut ja osaamisen kehittämispalvelut, sosiaali- ja terveystyöpalvelut, kuntoutuspalvelut) yhteensovittamisen velvoittavuudesta asiakkaan monialaisen palvelutarpeen mukaisesti säädettäisiin jatkossa myös laissa julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista (HE93/2018, 118). Tulevia uudistuksia koskevat lakiesityksethän itsessään jo velvoittavat jatkossa maakuntien järjestämisvastuun piiriin kuuluvien palvelujen yhteensovittamista, integraatiota eri palvelujen välillä, jolloin ne velvoittavat jo sinänsä muun muassa tulevien julkisten kasvupalvelujen sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelujen monialaista yhteistyötä ja yhteensovittamista asiakkaan palvelutarpeiden mukaisesti. Lakiesityksessä säädettäisiin kuitenkin myös maakunnan velvollisuudesta järjestää riittävä määrä henkilökohtaista palvelua tarjoavia, työllistymistä edistäviä monialaisia palvelupisteitä yhdessä Kelan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti ja niihin voisi jatkossakin osallistua myös osapuolten välisellä sopimuksella kunta ja muut toimijat. (HE 93/2018, 71.)

Lisäksi lakiehdotuksessa (HE 93/2018, 109) säädetään myös maakunnan velvollisuudesta järjestää nykyisten Ohjaamo-toimintamallin kaltaisia, nuorten, alle 30 -vuotiaille tarkoitettuja, monialaisia palvelupisteitä yhteistyössä alueen kuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Näissä palvelupisteissä tulisi lakiehdotuksen mukaan olla tarjolla erilaisia nuorille tarjottavia palveluita, joissa he voisivat saada ilman ajanvarausta monialaisesti tietoa



sekä henkilökohtaista neuvontaa, ohjausta ja tukea opiskelumahdollisuuksiin, työllistymiseen ja erilaisiin elämänhallintaan liittyvissä tilanteissa. Muina toimijoina maakunnan ja kunnan lisäksi palvelun järjestämiseen voisivat osallistua esimerkiksi oppilaitokset, Kansaneläkelaitos, yritykset ja niin sanottu kolmas sektori. Palvelupisteet voisivat toimia myös työnhaun aloituspisteinä.

#### **4.5 Julkisten kasvupalvelujen kehittäminen tulevaisuudessa**

Tämän tutkimusraportin aineistona käytetyt lakiehdotukset tulevien maakuntien ja kasvupalvelujen lainsäädännöksi ovat kaikki edelleen eduskunnan käsittelyssä. Aloittaessani tätä tutkimusta alkuvuodesta 2017 maakuntauudistuksen piti tulla voimaan alun perin 1.1.2019, jolloin uudet maakunnat piti perustaa, mutta pääministeri Sipilän kesäkuussa 2018 antaman ilmoituksen mukaan tulevat maakunnat perustettaisiin 1.1.2021 alkaen. Palveluja edelleen suunnitellaan, valmistellaan ja kehitetään uudistuksissa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti. Seuraavaksi esittelen kasvupalveluja koskevia pilotteja ja muita suunnitelmia vastakseni kysymykseeni, millaisia tulevaisuuden kasvupalvelut voisivat olla.

##### **4.5.1 Vuodeksi 2019 suunnitellut kasvupalvelupilotit**

Julkisiin kasvupalveluihin liittyvää valmistelu- ja kehittämistyötä on jatkettu tänä vuonna muun muassa kokeilemalla niiden tuottamista myös niiden työnhakijoiden parissa, joilla työttömyys on pitkittynyt tai sen ennustetaan pitkittyvän. Näitä ovat olleet esimerkiksi Taidot käyttöön – yksityisen työnvälityksen pilotit Pirkanmaalla ja Uudellamaalla. Ensi vuodeksi on suunnitteilla pilotteja, joissa jo kokeiltaisiin laajempien työnhakijoihin liittyvien palveluprosessien ja palvelujen tuottamista palveluntuottajien toimesta. Tähän liittyy myös hallituksen lakiehdotus julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, jonka sisältämillä nykyisen JTYP-lainsäädännön muutosehdotuksilla mahdollistettaisiin jo laajempien palvelujen hankinta yksityisiltä tai kolmannen sektorin palveluntuottajilta ja siten edistetäisiin valmistautumista tulevaan. Lakiehdotuksen sisältämät muutokset vastaavat pitkälti julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiehdotuksen sisältöä, jotta jo ensi vuonna suunnitelluilla piloteilla voitaisiin kokeilla ja kehittää vuonna 2021 suunnitelluksi voimaan tuleviksi laeiksi.

Vuonna 2019 työ- ja elinkeinoministeriön 17.5.2018 julkaiseman uutisen ja kehitysjohtaja Elisabeth Heinosen mukaan uusia pilotteja erilaisille kohderyhmille suunnattuna tulisi olemaan yhteensä 21 kappaletta, joista osa kohdistuisi henkilöasiakkaiden palveluihin, pääosin erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa oleviin asiakkaisiin, mutta osa piloteista on suunniteltu myös ammatinvalintaa ja uraohjausta tarvitseville, alle 30 -vuotiaille sekä kotoutuville maahanmuuttaja-asiakkaille. Lisäksi osa piloteista suunnataan myös joko yrityspalveluihin tai yrityksen työvoiman saatavuutta kehittäviin palveluihin.

Tulevien kasvupilottien tavoitteena on myös jo kokeilla maakuntaudistuksen mukaista kasvupalvelujen ja sosiaali- ja terveystalvelujen sekä muiden asiakkaan palvelutarpeen mukaisten, esimerkiksi osaamisen kehittämispalveluiden, yhteensovittamista. Lisäksi TEM uutisen mukaan puolessa suunnitelluissa piloteissa on tarkoitus myös kokeilla palvelujen tuottamista niin sanotulla allianssimallilla.

Työ- ja elinkeinoministeriön tavoitteena on uutisen mukaan, että suunnitellut pilotit käynnistyisivät alkuvuodesta 2019. Pilottien mahdollistava lakiehdotus on kuitenkin vielä ainakin tällä hetkellä (marraskuu 2018) edelleen eduskunnan käsittelyssä.

#### 4.5.2 Allianssimalli

Allianssimalli on tullut kevään 2018 aikana yhä vahvemmin mukaan kasvupalvelu-uudistustakin koskevaan keskusteluun ja sitä esitellään muun muassa työ- ja elinkeinoministeriönkin palvelujen järjestämistä ja tuottamista käsittelevällä sivustollakin.

Teknologian tutkimuskeskuksen (VTT) tutkimusprofessori Pertti Lahdenperän vuonna 2009 julkaiseman Allianssiurakka -julkaisun (2009, 13) mukaan *käsite allianssi viittaa yleisesti toimijoiden väliseen liittoon ja sopimukseen, jonka kohteena on tavoitteiden ja/tai toimintojen yhdistäminen*. Allianssimallia on ensimmäisenä kokeiltu Australiassa esimerkiksi tiehankkeita toteutettaessa ja niistä saaduista hyvistä kokemuksista ja tuloksista johtuen mallia on alettu myös Suomessa hyödyntämään erityisesti esimerkiksi isojen rakennus- ja tiehankkeiden parissa (Lahdenperä 2009, 5, 10).

Lähtökohtana Lahdenperän (2009, 10, 13-14) mukaan allianssimallissa on eri toimijoista koostuva yhteistoiminnan muoto, jossa yhteiseen sopimukseen perustuen kaikki osapuolet kantavat vastuun riskeistä mutta myös jakavat palkkion koko hankkeen onnistumisen perusteella. Tällaisen ns. yhteisvastuullisen toiminnan tavoitteena on siten kannustaa eri

osapuolia toimimaan avoimemmin, toistensa näkemykset paremmin huomioon ottaen toimia tehokkaammin yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi (Lahdenperä 2009, 10, 13-14; Hakari 2018, 9-11.) Allianssimallissa eri osapuolten yhteistoiminnan perusedellytys on heidän keskinäinen luottamus toisiinsa. Eri osapuolten esimerkiksi osaamisen yhdistymisen kautta on mahdollista löytää ja kehittää uusia ratkaisuja tai palveluja, joiden kehittämisen tarve ja nopea käyttöönotto ovat korostuneessa asemassa etenkin uudenlaista kokeillessa. (Lahdenperä 2009, 10; Hakari 2018, 9-11). Allianssimallia on käytetty aiemmin lähinnä esimerkiksi rakennus- ja tiehankkeissa ja niistä on saatu Lahdenperän (2009, 10) mukaan hyviä kokemuksia ja tuloksia. Nyt sen käyttökelpoisuutta myös muissa kuin rakennus-, tie- yms. hankkeissa parissa on alettu miettimään ja esimerkiksi vuosina 2017-2018 Tampereella on toteutettu allianssimallin periaatteita hyödyntäen Tesoman hyvinvointikeskus ja sen tuottamat hyvinvointipalvelut. (esim. Hakari 2018.)

Myös tulevien kasvupalveluiden suunnittelussa ja kehittämisessä on otettu mukaan allianssimallin mahdollisuus yhdeksi tulevien kasvupalvelujen tuottamismalliksi. Allianssimallin kokemuksia ja tuottamisen periaatteita hyödyntäen palveluja voitaisiin tuottaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä. Näin resurssien yhdistämisellä ja yhteistyöllä olisi mahdollista aikaan saada entistä vaikuttavimpia ja asiakaslähtöisempiä palveluita kuin esimerkiksi maakunnan ja kunnan toimisessa erikseen. (Palvelujen tuottaminen ja järjestäminen, 2018.) Kasvupalveluihin suunnitelluista allianssimalleista käsittelevissä käytetään yleisesti nimikettä kasvupalveluallianssi. (esim. Kasvupalvelut ja kasvupalveluallianssit 2018.)

Allianssimallissa toiminta perustuu yhteisiin tavoitteisiin, keskinäiseen luottamukseen, avoimuuteen sekä toimeenpanon hankkeistamiseen, joiden toteutumisesta vastaavat kaikki allianssiin sitoutuneet osapuolet. Kasvupalveluissa allianssi perustuisi siten eri allianssiin osallistuvien osapuolten väliseen yhteiseen sopimukseen ja myös riskien ja hyötyjen jakamiseen alla olevan kuvan 7 mukaisesti. (Kasvupalvelut ja kasvupalveluallianssit 2018, 13-14.)

## Miksi allianssi sopii kasvupalveluihin?

**Maakuntien kasvupalveluilla ja kuntien elinvoimatehtävillä on samansuuntaiset tavoitteet:**

- lisätä alueen elinvoimaa
- löytää ihmisille töitä
- löytää yrityksille työntekijöitä
- tukea yritysten kasvua.



**Sekä maakunnat että kunnat satsaavat kasvun ja elinvoiman edistämiseen merkittävästi.**

**Allianssimalli mahdollistaa:**

- Yhteistyön ja yhteisten resurssien tehokkaamman hyödyntämisen
- Avoimeen sopimuksen perustuvan uudenlaisen palvelutuotannon
- Yhteiset tavoitteet ja riskien ja hyötyjen jakamisen
- Sote- ja hyvinvointipalveluiden liittämisen elinvoimapalveluihin

**Allianssimalli noudattaa hankinta- ja kasvupalvelulain periaatteita.**

MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS  
LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMEN

24

31.1.2018

KUVA 7. Kasvupalveluallianssi. (Kasvupalvelut ja kasvupalveluallianssit 2018.)

Allianssimallia on yllä esitetyn kuvan mukaisesti ehdotettu yhdeksi vaihtoehdoksi erityisesti maakunnan, kunnan ja palveluntuottajien väliseen yhteistyöhön tulevissa kasvupalveluissa. Kasvupalvelualliansseja aiotaan kokeilla ensi vuoden kasvupalvelupiloteissa eri tavoin ja yhteistyömuodoin, joiden myötä saadaan tarpeellista tietoa ja kokemusta myös tällaisen yhteistyömuodon eduista, haasteista ja sopivuudesta tulevaisuuden kasvupalvelujen tuottamistapana.

### 4.6 Yhteenvetoa tulevista julkisista kasvupalveluista

Tulevia kasvupalveluita on edellä esitettyjen kappaleiden mukaisesti siis suunniteltu ja kehitelty jo jonkin aikaa erilaisten hankkeiden, pilottien ja kokeilujen myötä. Niitä on suunniteltu kansainvälistenkin kokemusten pohjalta ja aiemmin esitettyjen lisäksi on kehitelty monia muitakin tuotantotapojen malleja, kuten nyt 1.8.2017-31.12.2018 käynnissä olevat työllisyyskokeilut 5:llä eri alueella Suomessa. Työllisyyskokeiluissa kokonaisiasiakasryhmien palvelut on annettu kokeilulle erikseen säädetyn kokeilulain nojalla kuntien vastuulle ja sen mukaisesti kunnat hoitavat kaikki kokeiluun kuuluvien työttömien työnhakijoiden palveluprosesseihin ja palvelutarpeisiin liittyvien julkisten työvoimapol-

velujen määrittelemät tehtävät ja palvelut. Näin jo työllisyyskokeilussa testataan uudenlaista tapaa tuottaa julkisia työvoimapalveluita ja niissä tehtyjä havaintoja ja tuloksia tullaan jatkossa hyödyntämään myös tulevien kasvupalvelujen kehittämisessä eteenpäin.

Nyt tehtyjen hallituksen kasvupalveluita koskevia lakiesityksen toteutuessa tulevaisuuden kasvupalveluita voidaan tuottaa jatkossa monin eri tavoin ja yhteistyömuodoin. Mukana yhteistyössä voisivat olla niin kunnat, maakunta, yksityinen ja kolmas sektori, joista kaikilla on omaa erikoisosaamistaan ja annettavaa yksittäisen työttömän työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi.

Kasvupalveluallianssilla voitaisiin rakentaa entistä laajempia, niin sote-, kasvupalveluista kuin esimerkiksi myös eri oppilaitosten ja kuntoutuspuolen palveluista räätälöityjä, asiakkaan palvelutarpeen mukaisia palvelukokonaisuuksia. Näistä hyötyisi etenkin vaikeammassa työllisyystilanteessa olevat asiakkaat, joilla on omienkin kokemusten mukaan hyvin monenlaisia, usean viranomaisen palveluista koostuvia työllistymisen esteitä. Australiassa ja Isossa-Britanniassa työvoimapalveluita tuotetaan ns. black box -periaatteella, joka antaa vapautta palveluntuottajille rakentaa palveluista entistä yksilöllisempiä ja räätälöidympiä kokonaisuuksia vaikuttavuuden eli asiakkaan työllistymisen tai palvelupolun edistämiseksi. Tällaista vapautta tulevissa kasvupalveluissakin tarvittaisiin, jotta niin maakuntauudistuksen ja kasvupalveluiden mahdollistamasta integraatiosta saataisiin kaikki hyöty asiakkaan eduksi käytettyä.

Toinen yhteistyön malli voisi olla myös Tampereella toteutettu ns. Kotitori-malli, jossa yhteistyö viranomaisten ja palveluntuottajien kanssa rakentuu eräänlaisen konsortio-mallin tyyliin. Maakunta voisi hankkia tämän tyyliin tapaan yhdeltä palveluntuottajalta kokonaisen kasvupalveluista koostuvan kokonaisuuden, josta palveluntuottaja vastaa, mutta, jonka se rakentaa ja tuottaa sen sisältämiä palveluita yhdessä muiden, kuten yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Mahdollisuuksia on monia.

Asiakkaan näkökulmasta tulevaisuuden kasvupalvelut takaavat edelleen nykyisenkaltaiset julkiset työnvälityksen palvelut, mutta niiden toteuttamistavat ja toteuttajat monipuolistuvat. Asiakkaan saadessa itse valita eri palveluntuottajista itselleen sopivan, hän myös on osaltaan vaikuttamassa tulevien palveluntuottajien palvelujen laatuun ja sisältöihin.

Parhaimmillaan jatkossa asiakas voi saada kaikki palveluntarpeen mukaiset palvelut yhden toimijan kautta ja siten koko hänen eri palveluistaan voi muodostua erilaisten työllistymistä edistävien palvelujen ketju, kokonaisuus.

Se, kuinka suunnitellut uudistukset kasvupalveluissa toteutuvat, on kiinni maakunnasta ja sen päättämästä palvelutuotannon hankinnasta. Mutta vaikkei maakunta hyödyntäisi lainkaan uudistuksen mukana tuomia mahdollisuuksia kokeilla eri tapoja tuottaa palveluita, se ei vähennä silti eri toimijoiden välisen moniammatillisen yhteistyön tärkeyttä ja merkitystä yksittäisen työttömän työnhakijan tukemisessa. Useimmat näistä yhteistyöverkostoista ovat jo olemassa ja niitä toteutetaan jo, kasvupalvelu-uudistuksella niille mahdollistetaan nyt lainsäädännönkin kautta kehittää ja tuottaa uusia, innovatiivisia työllistymistä edistäviä palvelupolkuja ja kokonaisuuksia asiakkaan eteenpäin tukemiseksi.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli ensinnäkin selvittää dokumentti- ja sisällönanalyysin avulla, mitä maakunta- ja siihen liittyvä kasvupalvelu-uudistus tarkoittaa, mitkä ovat sen tavoitteet ja taustat. Tämän avulla olen pyrkinyt selkiyttämään kokonaiskuvaa suunnitelluista maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksista.

Toisen tutkimuskysymyksenäni tavoitteena oli tarkastella tarkemmin, millaisia muutoksia kasvupalvelu-uudistus käytännössä tarkoittaa nykyisten TE-toimistojen tarjoamien julkisten työvoima- ja yrityspalveluihin eli millaisia olisivat tulevaisuuden julkiset kasvupalvelut. Tähän etsin vastausta tarkastelemalla tarkemmin tulevia julkisia kasvupalveluja määritteleviin lakiehdotuksiin sekä niiden taustalla vaikuttaneisiin selvitystöihin.

Dokumenttianalyysin mukaan maakunta- ja siihen sisältyvää kasvupalvelu-uudistusta sekä sote-uudistusta on valmisteltu eri hallitusten toimesta eri tavoin jo pitkään. Valtion aluehallinnon palveluja on uudistettu monin eri tavoin koko 2010-luvulla, toimintoja on yhdistetty, keskitetty ja uudelleen järjestelty toisaalta osana valtion talouden vakauttamistoimia ja toisaalta asiakaslähtöisyyden ja palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi. Dokumentti- ja tarkemman sisällönanalyysin kautta hahmotin maakuntauudistuksen taustaa tarkemmin ja erityisesti edellisten hallitusten, pääministeri Kataisen ja sen jälkeen pääministeri Stubbin hallitusten ajama ns. sote-järjestämislakiehdotus ja siitä perustusvaliokunnan tekemät lausunnot ovat olleet nykyisen hallituksen ajaman maakunta- ja sote – uudistuksen peruslähtökohta. Monet uudistuksiin liittyvät esimerkiksi perustelut ja tavoitteet ovat dokumenttianalyysin mukaan lähtöisin sote-järjestämislain yhteydessä tehtyihin selvityksiin ja sen aikaisen hallituksen toteuttamiin hankkeisiin.

Valtion näkökulmasta uudistuksilla pyritään vakauttamaan julkisen hallinnon taloutta, kuromaan umpeen erityisesti sote-uudistuksien myötä talouden kestävyysvajetta, mutta myös kokoamaan ja organisoimaan monen eri valtion aluehallinnon ja paikallishallinnon tehtävät uuden hallinnon tason, maakunnan, alaisuuteen. Uudistusten yksi tärkeimmistä tavoitteista onkin siten nykyistä selkeämpi työnjako kunnan, maakunnan ja valtion kesken, jolloin myös julkisesti tuotettuja ja rahoitettuja palveluja voidaan tuottaa entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin eri hallinnon tasojen välisten esteiden poistamisella ja niiden välisen integraation tehostamisella. Tällöin myös valtio pystyy entistä paremmin ohjaamaan julkisiin palveluihin liittyvää järjestämistä ja tuottamista ja siten varmistamaan palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun kaikkialla Suomessa.

Kansalaisten näkökulmasta maakuntauudistuksella pyritään selkeyttämään valtion hallintoa, tekemään sen kanssa asioinnista yksinkertaisempaa, läpinäkyvämpää ja sujuvampaa. Monikanavaisten palvelujen (sähköinen, puhelimitse sekä kasvokkain) avulla pyritään takaamaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus kautta Suomen. Niin sote- kuin kasvupalvelujenkin siirtyessä maakuntauudistuksen myötä saman järjestäjän alaisuuteen, asiakkaan eri palvelutarpeista voidaan koota entistä selkeämpiä, vaikuttavampia, oikea-aikaisia ja asiakaslähtöisempiä palveluja. Näistä tulisivat hyötymään erityisesti useita eri julkisia palveluita tarvitsevat asiakkaat, kuten osatyökykyiset ja kuntoutusta tarvitsevat asiakkaat. Samalla kokoamalla maakuntauudistuksen myötä eri alojen ammattilaisia ns. saman katon alle, eri palvelujen välinen yhteen sovittaminen on entistä sujuvampaa ja helpompaa sekä samalla pystytään välttämään myös päällekkäisiä palveluja ja työtä. Eriyisesti digitaaliset ratkaisut, esimerkiksi yhteiset tai yhteensopivat tietojärjestelmät auttavat nykyistä paremmin asiakasta koskevan tarpeellisen tiedon saamista ja siirtymistä, jolloin myös asiakkaan palveluista tulee entistä sujuvampia ja oikea-aikaisia palvelukokonaisuuksia.

Tulevaisuuden julkiset kasvupalvelut eivät sinänsä muuta nykyisiä julkisina työvoima- ja yrityspalveluina tarjottavia palvelun sisältöjä eikä itse palveluprosesseja, vaan tulevaisuudessa niitä voi saada entistä kohdennetummin ja asiakaslähtöisemmin omaa palvelutarvetta vastaavasti. Työttömän määritelmän laajentuessa koskemaan myös esimerkiksi lomautettuja, palveluja voidaan tarjota jatkossa myös niille, jotka nyt ovat pois palvelujen piiristä. Asiakaan valinnanvapauden ja monipuolisemman palvelutarjonnan myötä asiakas voi myös valinnoillaan vaikuttaa erityisesti palveluntuottajien tuottamien palvelujen toteuttamistapoihin ja laatuun. Palvelun monipuolistaminen mahdollisella monituottajamallilla tai kasvupalveluallianssilla mahdollistaa myös entistä joustavimmat, vaikuttavimmat ja räätälöidymmät palvelut asiakkaille ja kilpailuttamalla sekä erilaisten arviointimenetelmien kehittämällä varmistetaan palvelujen laatu ja niiden kehittämistyö. Kansainvälisistä kokemuksista tehdyistä havainnoista sekä jo toteutetuista ostopalvelupiloteista on haettu tuleviin kasvupalveluihin hyväksi koettuja käytäntöjä ja niiden testaamista ja kehittämistä jatketaan ensi vuoden piloteissakin.

Nykyisen kaltaiset työllistymistä edistävien monialaisia palvelupisteitä tullaan järjestämään jatkossakin sekä nuorten matalan kynnyksen palvelupisteistä Ohjaamoista tulee osalain määrittelemää maakuntien järjestämää palvelutarjontaa. Vaikka kunnat ovat sinällään rajattu pois palveluntuottajina kasvupalveluissa, ne voivat tuottaa palveluita, mikäli



markkinoilta ei ole saatavilla tuottajaa. Lisäksi kunnilla säilyy monia kunnan elinvoimaa edistäviä toimintoja ja ne voivat tehdä monenlaista yhteistyötä, esimerkiksi kasvupalvelualliansseissa, työllistymisen edistämiseksi.

Tämän työn tarkoituksena ei ole ollut arvioida suunniteltujen uudistusten ja tavoitteiden sisältöä niiden saavutettavuuden, realistisuuden tai mahdollisten uhkien ja mahdollisuuksien kautta. Aineistona käytetyissä dokumenteissa käsiteltiin myös näitä asioita. Esille niistä nousi muun muassa kysymyksiä muutoksen mukanaan tuomista uusista vaatimuksista koskien muutosjohtajuutta, hankintaosaamista, tiedottamista, henkilöstön uudenaikaisista osaamistarpeista yms. Lisäksi niissä pohdittiin valinnanvapauden todellista toteutumisen mahdollisuutta, jos esimerkiksi palveluntuottajia ei markkinoilla ole tai maakunta päättää toteuttaa palvelut itse. Lisäksi maakuntaudistuksen mukanaan tuoma itsehallinnollisuuteen perustuvien maakuntien oma päätäntävalta eri palvelujen järjestämisestä oman alueensa tarpeen mukaisesti, voi aikaansaada sen, että eri maakunnissa on erilaisia palveluja tarjolla. Samaten monituottajamallilla tuotettavat palvelut voivat aiheuttaa jälleen palvelujen pirstaloitumisen, ellei sitä tehdä ja ohjata suunnitellusti maakunnan valvomana ja organisoimana. Palveluntuottajia koskevassa keskustelussa on tuotu esille muun muassa sitä, että tulevatko isot yritykset valtaamaan markkinat, vaikka uudistuksiin liittyvillä lakiehdotuksilla ja esimerkiksi kasvupalvelualliansseilla on tarkoituksena taata kaikille palveluntuottajille mahdollisuus päästä markkinoille. Asiakkaiden näkökulmasta on tuotu esille tiedottamisen ja informoimisen merkitys, asiakkaiden ohjaus oikeisiin palveluihin sekä asiakkaan oikeusturvaan liittyviä asioita. Merkittävää julkista valtaa saisi uudistusten myötä käyttää jatkossakin vain viranomaisen ja asiakkaalla olisi mahdollisuus vaikuttaa palveluiden laatuun ja sisältöön antamalla palautetta ja arvioita käyttämistään palveluista ja palveluntuottajista.

Maakunta-, kasvupalvelu- ja sote -uudistukset ovat laajimpia uudistuksia, mitä maassamme on koskaan tehty. Niitä koskevat lakiehdotukset ovat vasta eduskunnan käsitellyssä, monia vielä valmistellaan. Ne tulevat toteutuessaan koskettamaan meitä kaikkia.

Lopuksi vielä arvioin tässä omaa opinnäytetyöprosessiani sekä esitän tässä muutamia mahdollisia jatkokysymyksiä mahdollisia tulevia tutkimuksia varten.

Niemisen (2014) mukaan tutkimusten objektiivisuutta arvioidessa on aina myös huomioitava, että jo tutkimusaihetta valitessaan tutkijan oma kiinnostus on vahvasti läsnä ja siten hän omilla valinnoillaan esimerkiksi tutkimuskysymyksiä määriteltessään vaikuttaa

tutkimuksen kulkuun. Näin on myös ollut tämän opinnäytetyön kohdalla. Opintoihini liittyvän opinnäytetyön aiheen valinta ei ollut minulle vaikea. Työskentelen työttömien työnhakijoiden sekä kuntoutusasiakkaiden parissa ja olen ollut työni puolesta mukana niin vuonna 2013 toteutetussa TE-palvelu-uudistuksessa kuin viime syksynä Pirkanmaalla alkaneessa työllisyyskokeilussakin. Aihe on ollut siten jo alun perin minulle jollain tasolla tuttu ja työskentelen sen parissa edelleenkin työni puolesta. Siten oma taustani ja kiinnostukseni on ollut vaikuttamassa tämän tutkimustyön sekä tutkimuskysymysten valintaan.

Sen sijaan itse tutkimusprosessissa tiettyjen sääntöjen mukaan systemaattisesti toteutettu dokumentti- ja sisällönanalyysi ja niistä nousseiden teemojen käsittely, työstö ja niistä tehdyt tulkinnot ovat tapahtuneet objektiivisuutta noudattaen. Tätä on edistänyt nimenomaan etukäteen tarkkaan mietityt tutkimuskysymykset sekä tutkimusstrategian laadinta, joilla analyysit systemaattisesti etenee. Tutkimuksen luotettavuutta ja yleistettävyyttä olen pyrkinyt varmistamaan tekemällä erilaisia taulukointeja tarkkoine merkintöineen ja viittauksineen sekä kuvaamalla tähän tutkimusraporttiin tutkimusprosessin kulun tarkemmin. Toisaalta aiheen ollessa näin ajankohtainen, olen itsekkin jo huomannut, että alkuvaiheessa tekemäni taulukointi otsikoineen on muuttunut käyttämässäni sivustossa ja osaa en enää edes löydä aiemmin sen löytämästäni ja kirjaamastani paikasta. Uudistuksia koskevaa materiaalia tuntuu tulevan alueuudistus – sivustolle nyt niin runsaasti, että esimerkiksi uuden julkaistun aineiston avulla pystyisi tekemään täysin uudenlaisen tutkimustyön vastaavanlaisille kysymyksillä.

Aloittaessani tätä opinnäytetyötä tammikuussa 2017, hyvin nopeasti kävi selväksi, kuinka monitahoisesta ja montaa eri alaa käsittelevästä aiheesta on kyse. Tällöin ei myöskään esimerkiksi alueuudistuksenkaan sivustolle oltu koottu yhteen aineistoja, jotka uudistusta käsittelevät. Tällöin hain tietoa pienin palasin ja työ tuntui lähes mahdottomalta. Jatkoisin työtä tänä vuonna, jolloin tietoa oli helpommin saatavissa kootummin. Aineiston määrän kuitenkin ollessa hyvin laaja, minulla kului useita kuukausia pelkästään sen läpikäymiseen ja lajitteluun. Lopulta analyysin avulla löysin valitsemista aineistoista sen ”punaisen langan”, jonka jälkeen työtä oli helpompi jatkaa ja tämä raportti on sen pitkän työn tulos.

Opinnäytetyöni aihe kiinnosti minua jo alusta saakka, eniten jouduin pohtimaan sen käsittelytapaa, tutkimuskysymyksiä ja käytettäviä menetelmiä. Eniten haasteita koin tutki-

musmenetelmän valinnassa. Olisin voinut valita esimerkiksi kuvailevan kirjallisuuskatsauksen, toisaalta taas dokumenttianalyysi ja niistä tehty tarkempi sisällönanalyysi tuntuivat paremmalta valinnalta niiden monipuolisuuden vuoksi. Toisaalta nyt valitsisin toisin tietäessäni, kuinka laajasta ja monialaisesta aiheesta on kysymys ja etenkin tietäessäni, kuinka sisällöllisesti isoja ja laajoja esimerkiksi eri lakiesitykset ovat.

Aineistoa aiheesta löytyi lopulta paljon ja kävin niitä laajasti läpi, mutta tässä itse raportointi vaiheessa olen pyrkinyt tiivistämään tähän kaiken itse tutkimuskysymyksiin olennaisimmat asiat. Nyt jälkeinpäin mietittynä olisin voinut valita aiheestani monenlaisia tarkempia näkökulmia, kuten esimerkiksi tarkastella uudistuksia jonkun tietyn tahon, esimerkiksi kunnan työllisyyspalveluiden, TE-toimiston henkilöstön, kolmannen sektorin tai vaikeassa työllistymistilanteessa olevan asiakkaan näkökulmasta, mutta toisaalta kun ei itse uudistuksestakaan ole vielä tehty aiempia tutkimuksia, koin tarpeelliseksi lähestyä aihettani kokonaiskuvan hahmottamisen näkökulmasta. Tämä valinta on kuitenkin aiheuttanut itselleni monenlaisia niin aineiston rajaamiseen kuin omiin resursseihinkin liittyviä haasteita. Aineistoa on ollut vaikea rajata, etenkin kun sitä julkaistaan koko ajan lisää. Siksi asetin lopulta itselleni aikarajan, johon saakka julkaistut aineistot otan vielä mukaan. Toisaalta aineistoista alkoi tulla vastaan saturaatiokin, jolloin uusi aineisto ei oikeastaan enää tuottanut mitään uutta tietoa. Itse tutkimustyötä olen tehnyt oman työni ohessa, iltaisin ja viikonloppuisin, jonka myötä tähän työhön oli vaikea välillä päästä takaisin sisään, jos ei ollut pystynyt tekemään sitä moneen päivään. Näin jälkikäteen tarkasteltuna tällaisen opinnäytetyön tekeminen vaatisi tietyn ajan sen kokoaikaiselle panostamiselle, jotta siihen käytettävät resurssit olisivat tehokkaasti hyödynnetty.

Tämän työn myötä minulle heräsi monia uusia tutkimuskysymyksiä, joiden tarkempaan tarkasteluun minulla ei kuitenkaan tässä ollut mahdollisuuksia eikä resursseja. Jatkotutkimusteemoina voisi olla esimerkiksi vertailuanalyysin teko kasvupalveluihin liittyvistä ajatuksista ja mielipiteistä esimerkiksi TE-toimiston henkilöstön ja yksityisen palveluntuottajien välillä tai esimerkiksi työttömän työnhakijan palvelupolun muuttumisen seuranta pitkittäistutkimuksena seuraavan muutaman vuoden ajan. Mielenkiintoista olisi myöskin myöhemmin tutkia, miten nyt suunnitellut ja lakiehdotusten määritellyt palvelut todellisuudessa toteutuvat uudistusten tullessa voimaan. Lisäksi jo nyt voisi tutkia, onko ja kuinka palvelujen käyttäjät on otettu mukaan uudistusten valmistelutyöhön, esimerkiksi osatyökykyiset, pitkäaikais- tai nuoret työttömät.

Tämä opinnäytetyö on avartanut omaa näkökulmaani ja tietämystäni tulevien uudistusten vaikutuksista niin kuntien kuin erilaisten muidenkin toimijoiden, asiakkaiden ja erilaisten palvelujen kannalta. Samalla kun tämä työ on selventänyt omaa kokonaiskuvaani aiheesta, se on erityisesti herättänyt minussa aivan uudenlaisen kiinnostuksen tulevien kasvupalvelujen mukanaan tuomien mahdollisuuksien myötä kehittää entistä innovatiivisempia ja aidosti asiakaslähtöisempiä palveluja osana omaa työtäni. Vaikka siis tämä tutkimustyö tältä osin nyt päättyy, tiedonhaku aiheesta ja sen parissa työskentely ei lopu, vaan tulee todennäköisesti jatkumaan kohdallani entistä tiiviimmin tulevaisuudessakin.

## LÄHTEET

Aluehallinnon selvitystyöryhmän raportti. 2015. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2015. Valtiovarainministeriö. Luettu 10.10.2018.

<http://vm.fi/documents/10623/1107223/Aluehallinnon+selvitysryhman+raportti/6671c63a-2a8b-48fd-a5c3-31c95879e01d?version=1.0>

Antikainen, J., Aro, T., Auri, E., Eskelinen, J., Laasonen, V., Moisio, S., Ranta, T., Soininvaara, I. ja Valtakari M. 2017. Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämissjärjestelmään. Valtioneuvoston selvitys-

ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 10/2017. Valtioneuvoston kanslia. Luettu 7.11.2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80889/vallan%20ja%20vastuun%20uusjako.pdf>

Hallituksen linjaus aluejaon perusteista 7.11.2015. Tiedote 591/2015, pdf -liite. Luettu 8.10.2018.

<http://vnk.fi/documents/10616/1865308/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet%2C+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf/0e5e4239-01b0-401b-b683-f82a9cb4ddb7>

Hallituksen linjaus maakuntahallinnon tehtävistä 5.4.2016. Luettu 8.10.2018.

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80>

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. HE 62/2018 vp. Luettu 11.11.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_62+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_62+2018.pdf)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi

siihen liittyviksi laeiksi. HE 35/2018 vp. Luettu 10.11.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_35+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_35+2018.pdf)

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työllityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta. HE 93/2018 vp. Luettu 5.11.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_93+2018.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_93+2018.pdf)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 324/2014 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_324+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_324+2014.pdf)

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. HE 15/2017 vp. Luettu 11.11.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE\\_15+2017.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_15+2017.pdf)

Hakari K. 2018. Tesoman hyvinvointikeskuksen allianssimalli ja maakunta- ja soteuudistus -diasarja. Maakunta- ja sote-uudistus. Valtioneuvosto. Luettu 8.11.2018. <https://tem.fi/documents/1410877/6676970/K+Hakari+Tesoman+hyvinvointikeskuksen+allianssimalli.pdf>

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut uudistuivat vuoden 2013 alusta. 2013. Uutisarkisto TE-palvelut. Luettu 2.3.2017. [http://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain\\_asiot\\_kanssamme/te\\_palvelut/ajankoh-taista/04\\_2013/2013-01-03-01/index.html](http://www.te-palvelut.fi/te/fi/nain_asiot_kanssamme/te_palvelut/ajankoh-taista/04_2013/2013-01-03-01/index.html)

Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta. 2015. VNK007:00/2011. Valtioneuvoston kanslia. Luettu 15.10.2018. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf/44d7de02-958c-4b1c-8633-201038a0f2f5>

Hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma – kärkihankkeet ja vastuut. Valtioneuvoston periaatepäätös. 5.10.2011.

Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. 29.11.2013. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043916/rakennepoliittisen-ohjelman-toimeenpano.pdf/6e77c257-6ae9-4166-a6e7-bd7dedc29b52>

Kankainen T. 2018. Kvantitatiiviset menetelmät. Jyväskylän avoin yliopisto. Yhteiskuntatieteen laitos. Sosiaalityön aineopinnot. Verkkoluentosarja. Jyväskylän yliopisto.

Kasvupalvelut ja kasvupalveluallianssit. 31.1.2018. Maakunta- ja sote-uudistus. TEM-esitys. Valtioneuvosto. Luettu 31.8.2018. [https://www.slideshare.net/TEM\\_esitykset/kasvupalvelut-ja-kasvupalveluallianssit](https://www.slideshare.net/TEM_esitykset/kasvupalvelut-ja-kasvupalveluallianssit)

Lahdenperä P. 2009. Allianssiurakka. Kilpailullinen yhden tavoitekuukustannuksen menettely. VTT Tiedotteita – Research Notes 2471. VTT. Edita Prima Oy; Helsinki. Luettu 30.8.2018. <https://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2009/T2471.pdf>

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista. 20.11.2009/897. Luettu 3.3.2017. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090897>

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. 28.12.2012/916. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>

Maakuntauudistus ja uudet kasvupalvelut mahdollistavat kasvun koko Suomessa -tiedote. 2.3.2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 4.3.2017. [http://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/maakuntauudistus-ja-uudet-kasvupalvelut-mahdollistavat-kasvun-koko-suomessa](http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/maakuntauudistus-ja-uudet-kasvupalvelut-mahdollistavat-kasvun-koko-suomessa)

May T. 2011. Social Research. Open University Press. 4th edition. Glasgow. UK.

Neuvottelutulos 5.4.2016. Luettu 1.9.2018. <https://vnk.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80>

Nieminen M. 2014. Kvalitatiiviset tutkimusmenetelmät. Jyväskylän avoin yliopisto. Yhteiskuntatieteen laitos. Sosiaalityön aineopinnot. Verkkoluentosarja. Jyväskylän yliopisto.

Ohjaamo. 2018. Luettu 31.10.2018. <http://ohjaamot.fi/etusivu>

Oosi O. 2014. Työpolitiikan palvelurakenteiden kansainvälinen vertaisarviointi. Owl Group Oy. Työ ja yrittäjyys 42/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Ty%C3%B6politiikan+palvelurakenteiden+kansainvali-nen+vertaisarviointi+10112014.pdf>

Oosi O., Keinänen J., Jauhola L., Kortelainen J., Karinen R. & Wennberg M. Työnvälityksen kärkihankkeen pilottien toiminta- ja arviointitutkimus. Owl Group oy. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 43/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160345/TEMjul\\_43\\_2017\\_Verkojulkaisu.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160345/TEMjul_43_2017_Verkojulkaisu.pdf)

Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen. 2018. Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 3.9.2018. <https://tem.fi/palvelujen-jarjestaminen-ja-tuottaminen>

Perustuslaki <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#a731-1999> Luettu 1.9.2018

Perustuslakivaliokunnan lausunto. 67/2014 vp. Luettu 16.10.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/sosiaali-ja-terveysvaliokunta/sotelausunt/Documents/HE\\_324\\_2014\\_PeVL\\_67\\_2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/sosiaali-ja-terveysvaliokunta/sotelausunt/Documents/HE_324_2014_PeVL_67_2014.pdf)

Perustuslakivaliokunnan lausunto. 75/2014 vp. Luettu 16.10.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl\\_75+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_75+2014.pdf)

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 2011. Valtioneuvoston kanslia. Luettu 10.8.2018. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a/Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf>

Pääministerin ilmoitus. 27.6.2018. Pääministerin ilmoitus maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantulon siirtymisestä alkamaan 1.1.2021. Valtioneuvoston viestintäosasto .Luettu 9.9.2018. [https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/10616/paaministerin-ilmoitus-maakunta-ja-sosiaali-ja-terveydenhuollon-uudistuksen-voimaantulon-siirtymisesta-alkamaan-1-1-2021](https://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/paaministerin-ilmoitus-maakunta-ja-sosiaali-ja-terveydenhuollon-uudistuksen-voimaantulon-siirtymisesta-alkamaan-1-1-2021)

Ratkaisujen Suomi. 2015. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Valtioneuvoston kanslia. Luettu 28.10.2018. [https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_FI\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf](https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf)

Sarajärvi A. & Tuomi J. 2018. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Tammi oy.

Sote- ja maakuntauudistuksen viralliset kotisivut. Luettu 11.11.2018. [www.alueuudistus.fi](http://www.alueuudistus.fi)

STM. 2016. Alustavat ehdotukset sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöksi. <https://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969580/Tiivistelm%C3%A4+hallituksen+lakiluonnosten+keskeisist%C3%A4+asioista+29.6.2016+sote-+ja+maakuntauudistus>

Tampereen kaupungin kotisivut. 2018 Työllisyyskokeilu. Luettu 10.11.2018. <https://www.tampere.fi/tyo-ja-yrittaminen/tyollisyyspalvelut/tyollisyyskokeilu.html>

TE-palvelut tukevat työllisyyttä ja kasvua. 2017. Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 3.3.2017. <http://tem.fi/julkiset-tyovoima-ja-yrittajapalvelut>

Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. 2015. Raportti. Valtioneuvoston kanslia. Luettu 16.10.2018. <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi.pdf/92b90c0e-9154-487f-bb8-543cb6433dd6/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi.pdf.pdf>

Työ- ja elinkeinoministeriön kotisivut. Luettu 10.11.2018. [www.tem.fi](http://www.tem.fi)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2018. Kasvupalvelupiloteilla valmistaudutaan tulevaan. Uutinen. Luettu 10.11.2018. [https://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kasvupalvelupiloteilla-valmistaudutaan-tulevaan](https://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kasvupalvelupiloteilla-valmistaudutaan-tulevaan)

Työ- ja elinkeinoministeriö. 2017. Työnvälityksen pilottien kokemuksia hyödynnetään kasvupalveluissa. Tiedote. [https://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tyonvalityksen-pilottien-kokemuksia-hyodynnetaan-kasvupalveluissa](https://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyonvalityksen-pilottien-kokemuksia-hyodynnetaan-kasvupalveluissa)

Työmarkkinatori. 2018. KEHA-keskus. Luettu 31.10.2018. <http://tyomarkkinatori.fi/fi/>

Tonttila, J. Kasvupalvelun valmistelu osana maakuntauudistusta. 2016. Kasvupalvelun valmistelu osana maakuntauudistusta. Diasarja. Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 5.3.2017. [http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3303945/07\\_Liite+5\\_Kasvupalvelu\\_esittely](http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3303945/07_Liite+5_Kasvupalvelu_esittely)

Valtakari, M., Nyman, J., Haavisto, I., Leskelä, R-L., Mayer, M., Laasonen, W., Ranta T. 2018. Näkymiä tulevaan kasvupalvelumarkkinaan. Tutkimus yksityisistä palveluntuottajista kasvupalvelujen tuottajina. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 34/2018. Työ- ja elinkeinoministeriö. Luettu 11.11.2018. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161127/34\\_18\\_Nakymia\\_tulevaan\\_kasvupalvelumarkkinaan.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161127/34_18_Nakymia_tulevaan_kasvupalvelumarkkinaan.pdf)







Liite 2. Esimerkki alueuudistus – sivuston Valmistelu -välilehden Valmisteluaineistot sivustolta mukaan otetut aineistot ajallisesti järjesteltynä.

Uudelleen järjestely otsikoittain ajan mukaan	Aika	Sivusto	Tarkasteluun jää
Hallitusohjelman linjaukset 29.5.2015	29.5.2015	hallituksen linjaukset	Linkki omille sivuille
<b>Auejakomuuistio</b>	<b>5.11.2015</b>	<b>Lausunnot ja lausuntop</b>	<b>1 tiedosto, sis. Myös alla</b>
Hallituksen linjaukset aluejaosta ja sote-uudistuksen periaatteista	7.11.2015	hallituksen linjaukset	Linkki ja 3 tiedostoa
Sote- ja aluehallintouudistuksen lausuntokierros 19.11.2015-5.12.2015	19.11.2015-9.2.2016	Lausunnot ja lausuntop	4 tiedostoa
Hallituksen linjaukset sote- ja maakuntauudistuksesta 5.4.2016	5.4.2016	hallituksen linjaukset	4 tiedostoa
Hallitus julkisti sote- ja maakuntauudistuksen lakiluonnokset	29.6.2016	hallituksen linjaukset	linkki, josta 3 tiedostoa
Sote- ja maakuntauudistuksen lausuntokierros 31.8.-9.11.2016	31.8.-9.11.2016	Lausunnot ja lausuntop	2 tiedostoa
Muita selvityksiä	syys.16	Selvitykset ja arvioinnit	1 tiedosto
Lakiluonnokset asiakkaan valinnavapaudesta sekä maakuntauudistuksesta	21.12.2016	Lakiesitykset ja luonnokset	3 tiedostoa
Hallituksen linjaukset sote- ja maakuntauudistusta koskevasta esityksestä	2.3.2017	hallituksen linjaukset	2 tiedostoa
<b>Hallituksen sote- ja maakuntauudistusta koskeva esitys 2.3.2017</b>	<b>2.3.2017</b>	<b>Lakiesitykset ja luonnokset</b>	<b>2 tiedostoa, samat kuin yllä</b>
TEAS-raportit	30.11.2017	Selvitykset ja arvioinnit	1 tiedosto
Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjauksen ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi	8.3.2018	Lakiesitykset ja luonnokset	1 tiedosto
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 5.4.2018	5.4.2018	Lakiesitykset ja luonnokset	Linkki TEM sivuille, jos sa runsaasti materiaalia
<b>Yhteensä 14, joista 12 jää</b>			

