Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan
työ- ja elinkeinojaosto

Työ- ja elinkeinojaosto 5.10.2018 klo 08:30 / HE 123/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Vuoden 2019 talousarvioesityksen työllisyyden edistämistoimenpiteet

Talousarviossa ei ole riittävästi tunnistettu ja huomioitu muuttunutta työmarkkinatilannetta: työnantajien rekrytointiongelmat ovat selvästi lisääntyneet ja työttömyyden rakenne vaikeutunut. Ristiriita tulee olemaan vuonna 2019 entistä vaikeampi ratkaista. Työvoiman kysyntä kasvaa nopeammin kuin työttömyys laskee.

Talousarvio on tehty paljolti vanhalle pohjalle, jota on täydennetty mm. palkkatuen määrän kasvattamisella, kasvupalvelupiloteilla tai aktiivimallilla. Kohtaanto-ongelmat vaativat rakenteellisempia ratkaisuja. Uudellamaalla kriittisiä kohteita ovat mm. maahanmuuttajien työllisyysasteen nostaminen sekä toimenpiteet tutkintoa vailla olevien nuorten osaamisen kehittämiseksi työnantajien tarpeisiin. Myös ammattiin valmistuneiden nuorten työllisyyskehitys on huolestuttavaa, kuten myös valtava määrä aikuistyövoimaa, jolla ei ole toiseen asteen tutkintoa lainkaan.

Silti **on hyvä, että palkkatuen käyttöä suunnataan työntekijöiden rekrytoimiseksi yrityksiin**. Työvoimapula ja rekrytointiongelmat vaivaavat Uudenmaan työnantajia, eikä osaavaa työvoimaa ole (enää) tarjolla moniin ammattiryhmiin. Palkkatuki auttaa laskemaan työnantajien kynnystä palkata heikommassa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä.

On positiivista, että palkkatuettua työtä rahoitetaan jatkossakin työttömyysetuuksiin varatuista määrärahoista siten, että niistä rahoitetaan peruspäivärahaa vastaava määrä ja ylittävä osa rahoitetaan työllisyysmäärärahoista.

Kuitenkin **pelkkä palkkatukimäärärahojen lisääminen ei yksin lisää palkkatuen kysyntää**, mikä on avainasemassa, mikäli kasvava palkkatukibudjetti aiotaan myös saada käytetyksi. Tämän takia ehdotamme, että työ- ja elinkeinoministeriö panostaisi entistä voimakkaammin erityisesti palkkatuen, yhteishankintakoulutusten sekä muiden osaamisen kehittämispalveluiden markkinointiin työnantajille. Lisäksi erityisesti **palkkatuen pahasti ruuhkautunut maksatus työhallinnon kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA) on pullonkaula** palkkatuen houkuttelevuudelle, erityisesti pienimpien työnantajayritysten kannalta.

Työttömien määräaikaishaastatteluihin panostaminen on talousarvioesityksessä toivottu, mutta viiveellä tuleva toimenpide. Toimintamenorahoituksen lisääminen tipottain ja kohdistuen määräaikaisiin virkailijaresursseihin on kuitenkin ongelmallista, sillä ko. tehtävä on jatkuva ja lakisääteisesti pakollinen osa työnhakijan palveluprosessia. Uudenmaan TE-toimisto on valtakunnan kärkikastissa haastatteluprosessissa onnistumisessa, mutta tällä hetkellä vain n. 74 % täysin työttömistä ja vain n. 48 % muista laajan työttömyyden piirissä olevista pystytään haastattelemaan lakisääteisin määräajoin. Syynä on nimenomaan henkilöstöresurssin riittämättömyys, jota ei otettu kunnolla huomioon vuonna 2017 määräaikaishaastatteluista säädettäessä. Esimerkiksi työllisyysmäärärahojen kautta työllistettävien ns. työnsuunnittelijoidenkin virkasuhteiden maksimiaika on kaksi vuotta. Kovin lyhyet määräaikaisuudet eivät ehdi tuottaa haluttua toiminnallista tulosta.

Talousarviossa esitetty työllisyysmäärärahojen vähentäminen vuoden 2018 tasosta noin 25 prosentilla on ollut ennakoitavissa. Määrärahan tarvetta on vähentänyt erityisesti edellä mainittu palkkatuen rahoittaminen työttömyysetuusmäärärahoista. Alueellisesti työttömyyden tai työmarkkinoiden kehittämisen haasteet ovat Suomessa kuitenkin erilaisia. **Mikäli talousarvioesityksen määrärahavähennys kohdistuu Uudellemaalle täysimääräisesti, vaarantuu mm. suunniteltu työllistämisen volyymin lisääminen.**

Aktiivimallin vaikutukset

Työttömyysturvan aktiivimalli on lisännyt palveluiden kysyntää Uudellamaalla. Työnhakijoiden yhteydenotot TE-toimistoon kasvoivat kevätkaudella melkein 40 % edellisvuoteen verrattuna.

On kuitenkin huomautettava, ettei työttömyysturvan aktiivimalli ole muuttanut julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain (JTYP) mukaisten TE-palveluiden valinta- tai myöntämiskriteereitä, eikä aktiivimallin ehtojen toteuttaminen ole peruste päästä TE-palveluihin. TE-palvelutuotteille – esim. työvoimakoulutukselle, työkokeilulle jne. – on JTYP-laissa asetettu työttömän henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyviä edellytyksiä. Ne voivat olla yleiseen palvelutarpeeseen, työttömyyden kestoon, koulutustarpeeseen tai esimerkiksi alalle soveltuvuuteen liittyviä harkinnanvaraisia tai ehdottomia edellytyksiä, jotka työttömän tulee täyttää tullakseen valituksi palveluun.

Työnhakijoiden kannalta **olisi hyvä, että aktiivisuuden osoittamistapoja lisättäisiin** sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleman ns. aktiivimallin laajentamisehdotuksen mukaisesti. Tosin aktiivimallin laventamisen myötä eri toimijoiden toteuttamat erilaiset palvelut aiheuttaisivat lievää huolta mm. palvelujen vertailtavuuden, laadun ja tavoitteellisen työllistymisen kannoilta. **Palveluista ei saa muodostua ensisijaista ja itseisarvoista keinoa osoittaa aktiivisuutta ja välttää työttömyysetuuden alenema – fokus pitäisi olla työllistymisessä palkkatyöhön tai yrittäjänä.**

Nykyisten TE-palveluiden osalta arvioimme tilannetta palveluittain:

Palkkatukirahoitusta on ollut riittävästi kaikille hakijoille, kuten myös **starttirahaa**. Vuoden 2019 rahoitus näyttää myös riittävältä, mikäli em. -25 % vähennyksen jyvityksessä otetaan huomioon Uudenmaan erityistarpeet.

Työkokeilu ja erittäin suosittu **omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella** eivät kuluta työllisyysmäärärahoja, joten niiden kapasiteetti on periaatteessa rajaton kaikille halukkaille ja palveluihin TE-toimiston harkinnan perusteella soveltuville.

Helsingissä on erittäin paljon mahdollisuuksia sekä omaehtoiseen opiskeluun että myös tutkintotavoitteiseen työvoimakoulutukseen. Varsin moni uusimaalainen OKM:ltä järjestämisluvan saanut palveluntuottaja toteuttaa ammatillista koulutusta Helsingissä tai muutoin pääkaupunkiseudulla.

Silti **työvoimakoulutukset**, etenkin **yhteishankintakoulutukset** työnantajien kanssa, ovat osin kärsineet jopa hakijapulasta. Hakijoita ei joko ole riittävästi tai heitä ei arvioida soveltuviksi. Suoraviivainen koulutuspaikkojen lisääminen ei siis yksin ratkaise kohtaanto-ongelmaa tai aktivointiehtoja. **Ehdotamme TE-palveluiden – erityisesti työvoimakoulutuksen – voimakasta valtakunnallista ja alueellista markkinointia, jotta koulutuksien kiinnostavuus nousisi ja hyviä hakijoita saataisiin riittävästi.** Nykyisin työllisyysmäärärahoja ei voi suunnata kuin marginaalisesti ja täysin riittämättömästi palvelujen markkinointiin.

Valmennuspalvelut täyttyivät keväällä 2018 niin, että otimme käyttöön koko loppu vuoden osto-optiot. Uudet valmennuspalvelut 11/2018 alkaen mitoitettiin vastaamaan lisääntyneeseen kysyntään, mutta myös palveluiden tuloshakuisuutta uudistettiin. Valmennuspalveluiden tulevaan kysyntään voi laskevasti vaikuttaa mahdollinen sosiaali- ja terveysministeriön valmistelema muutos aktiivimallin laajentamiseksi.

Uudenmaan ELY-keskus on maaliskuussa 2018 esittänyt huolensa työ- ja elinkeinoministeriölle liittyen aktiivimallin kasvattamaan palvelukysyntään sekä järjestämisresursseihin. Totesimme tuolloin, etteivät työllisyysmäärärahat muodosta suurinta pullonkaulaa, vaan hankinta- ja järjestämisresurssien niukkuus. TEM vastasi tarpeeseemme niukalla, mutta varsin tarpeellisella toimintamenolisäyksellä. **Työllisyysmäärärahojen lisääminen valtion talousarvioesityksessä ei siis yksin auta lisäämään palvelutarjontaa, tarvitaan samassa suhteessa lisää myös järjestämisresursseja:** hankinta-asiantuntijoita, palvelusuunnittelijoita, lakimiehiä, asiakaspalvelijoita, palveluntuottajien ohjaajia sekä toimivampia (digitaalisia) työkaluja.

Kasvupalvelu-uudistuksen tilannekatsaus

Uudenmaan ELY-keskuksen ja TE-toimiston näkökulmista **kasvupalveluuudistuksen seuraava merkittävä askel on julkisen työvoimapalveluja yrityspalvelulain muutosesitys** (HE 62/2018). Tämä JTYP-lain muutos avaisi mahdollisuuksia ostaa enemmän työnhakija- ja työnantajapalveluprosessien osia yksityisiltä palveluntuottajilta. Ostopalveluita suunnitellaan

Uudellamaallakin par'aikaa, mutta lainsäädännön hidas eteneminen aiheuttaa paljon epävarmuuksia ja vaikeuksia tarjouspyyntöjen valmistelulle. Toteutuessaan ostopalvelupilotit antaisivat hyviä kokemuksia tulevan kasvupalvelun järjestämiselle 2021 alkaen. **Mikäli JTYPL:n muutosesitys ei toteudu, jää moni ostopalvelupilotti toteuttamatta.**

Varsinaisista kasvupalvelulakiesityksistä Uudenmaan näkemys on, että etenkin HE 93/2018:n ja HE 96/2018:n lakiesitykset tarjoavat yllättävän vähän uutta nykyisen julkisen työvoima- ja yrityspalvelun tilalle. Palveluiden tuotantostrategiat ja sisällöt olisivat toki joustavampia, mutta tulevien kasvupalveluviranomaisten lakivelvoitteiset tehtävät pysyisivät melko lailla entisen kaltaisina**. Yksi suurimmista tulevan kasvupalvelun haasteista on rahoitus: miten maakunnan yleiskatteellinen rahoitus kanavoituu työllisyyspalveluihin ja yritysten kasvupalveluihin, jos ollenkaan?** Ja kun samalla kasvupalvelut halutaan entistä enemmän avata yksityisten markkinoiden tuotettaviksi, tulee rahoituksen riittävyydestä oma vaikea pähkinä purtavaksi.

Rahoituksen yleiskatteellisuus on ratkaistu lähinnä Uudenmaan erillisratkaisun osalta, jossa PKS-kaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) perustama kasvupalvelukuntayhtymä saisi rahoituksensa vain kasvupalvelun järjestämiseen. Kuntayhtymän varsinainen valmistelutyö kuitenkin odottaa lainsäädännön etenemistä. Tähänastinen suunnittelu on ollut hyvin yleisellä tasolla ja keskittynyt etupäässä yhtymän rakentamisen juridiseen suunnitteluun. Varsinainen tulevien palvelujen ja niiden organisoinnin suunnittelu eri määrärahoineen ei ole vielä käytännössä käynnistynyt. Myöskään PKS-kaupunkien (tai kuntayhtymään mahdollisesti liittyvien muiden kuntien) tulevista ylimääräisistä panostuksista Uudellemaalle järjestettävään kasvupalveluun ei ole täsmällistä tietoa. PKS-kaupungit johtavat Uudenmaan kasvupalveluvalmistelua.

Yksikön päällikkö, ELY-keskus Anna Viitanen

Johtaja, TE-toimisto Jarmo Ukkonen

Johtava asiantuntija, ELY-keskus Olli Päärnilä

JAKELU Työ- ja elinkeinojaosto