Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

15.10.2018

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö, keskiviikko 17.10.2018 klo 9.00

HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa 17.10.2018 pidettävää kokoustaan varten. Lausunto on valmisteltu Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) yhteistyönä.

Lausuntopyynnön sisältö: Pl 32. Syyt työvoiman kohtaanto-ongelman taustalla ja toimenpiteet työvoiman kohtaannon parantamiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Erityisesti;

- Arvio vuoden 2019 talousarvioehdotuksen toimenpiteiden vaikuttavuudesta työvoiman kohtaannon kannalta
- Käytännön esimerkkejä ja ehdotuksia uusiksi toimenpiteiksi, kuten siltasopimusmalli

Syyt kohtaanto-ongelman taustalla

Kohtaanto-ongelman taustalla on avointen työpaikkojen määrän samanaikainen merkittävä kasvu useilla toimialoilla myönteisen talouskehityksen myötä. Esimerkiksi Pirkanmaalla osaavan työvoiman saatavuus on vaikeutunut erityisesti teknologiateollisuudessa, mutta rekrytointiongelmia kohtaavat myös monet muut kasvualat. Työnhakijat, jotka omaavat hyvän ammatillisen osaamisen ja työmarkkinoiden edellyttämän kyvykkyyden, työllistyvät nopeasti. Työvoima ei kuitenkaan kokonaisuudessaan vastaa laadullisesti työmarkkinoiden vaatimuksia ja pitkään kestänyt taantuma on heikentänyt erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden potentiaalia työllistyä hyvässäkään taloussuhdanteessa.

Taloudellisen suhdanteen lisäksi käynnissä on ammattirakenteen muutos, jossa uudet työpaikat syntyvät uusiin tehtäviin, jolloin rekrytointia haittaa uuden työn osaamisen puute. Työmarkkinat ovat myös polarisoitumassa, jolloin matala- ja korkeapalkkaisten ammattien osuudet ovat kasvamassa ja keskipalkkaisten ammattien osuus laskee. Tehtävissä vaadittava osaaminen muuttuu ja monilla aloilla osaaminen vanhenee entistä nopeammin. Työllistymiseen uudenlaisiin tehtäviin liittyy usein myös monia yksilöön ja hänen työelämätaitoihinsa liittyviä vaatimuksia. Ammatillinen liikkuvuus edellyttää usein osaamisen uudistamista ja sen yhdistämistä kokonaisvaltaisiin uraohjauksen- ja työnvälityksen palveluihin.

Vaikka liikkuvuus eri työssäkäyntialueiden välillä ja alueiden sisällä erityisesti nuorten osalta on kasvanut jonkin verran, ei alueellinen liikkuvuus ratkaise riittävästi työvoiman saatavuutta. Työvoiman saatavuustilanne on samankaltainen useilla alueilla. Työperusteinen maahanmuutto ei myöskään tilastotarkastelun perusteella ole tuonut yksiselitteistä helpotusta osaavan työvoiman saatavuuteen.

Kohtaanto-ongelmaan vaikuttaa merkittävästi myös toisen asteen ammatillinen koulutus ja sitä koskevien uudistusten onnistuminen. Koulutus ei ole työ- ja elinkeinohallinnon näkemyksen mukaan kaikilta osin suuntautunut riittävästi työllistymisnäkökulmasta. Tämä johtaa nuorten työttömyyteen ilman korjaavia toimia, kuten uudelleenkoulutusta ja muita tukitoimia. Opintojen keskeyttäminen on myös liian korkealla tasolla. Opiskelijahauissa työllistäville aloille ei ole onnistuttu.

Kohtaanto-ongelmaan vaikuttavat myös työn vastaanottamisen kannattavuus, mm. tarjolla olevien työtehtävien osa- ja määräaikaisuus sekä tukijärjestelmän selkeyden haasteet.

Arvio vuoden 2019 valtion talousarvioehdotuksen vaikutuksista työvoiman kohtaantoon

Palvelujen suuntaaminen ja määrärahat

Kohtaanto-ongelmiin vastataan työ- ja elinkeinohallinnon alalla TE-palveluilla, koulutuksella ja pilo-teilla sekä tehokkaalla yritys- ja työnantajalähtöisellä työnvälityksellä.

Yritysten kasvaviin työvoimatarpeisiin voidaan vastata osuvasti mm. räätälöitävällä rekrykoulutuksella, jota totutetaan yhteishankintana yhdessä yritysten kanssa. Rekrykoulutuksen määrä on kaksinkertaistunut vuodessa Pirkanmaalla. Erilaiset yrityslähtöiset, työvoimakoulutuksena toteutettavat lisä- ja täydennyskoulutukset tuovat nopean välineen erityisesti osaamisen päivittämisen vaativiin tehtäviin. Vahva yrityslähtöinen toteutus tuo tuloksia. ELY-keskukset suuntaavat ja pyrkivät varmistamaan riittävän resursoinnin näihin tarpeisiin ja näkemyksemme mukaan talousarvioesitys antaa tähän riittävät edellytykset vuodelle 2019.

Koulutuspalvelua voidaan yhdistää myös muihin palveluihin, esim. yritysten kehittämispalveluihin, joilla voidaan esim. teettää analyysiä yrityksen kehittämistarpeista. Näillä toimilla voidaan edistää erityisesti pk-yritysten rekrytointi- ja henkilöstöosaamista, joilla voidaan vahvistaa yrityksen pitkäjänteisempää tulevaisuuden ja henkilöstötarpeiden hahmottamista. Erityisesti pienten yritysten ja kasvuyritysten rekrytointiosaamisen kehittäminen ja kehittymisen tukeminen on tärkeä osa-alue.

Palkkatukea suunnataan erityisesti yrityksille. Työnvälitystä jatketaan ja käytetään työtarjouksia edelleen koska sillä on havaittu olevan vaikuttavuutta rekrytointiongelmissa. Ammatinvalinnan ohjaus ja koulutusohjaus sekä muu ohjaus työllistäville aloille resursoidaan. Henkilöstön osaaminen työmarkkinatilanteesta varmistetaan konkreettisesti työnantaja- ja kouluttajatilaisuuksilla ja tutustumisilla aloihin.

Julkisten työvoima- yrityspalvelujen momentilta rahoitetaan myös nk. kasvupalvelupilotit. Pilottien osalta innovoidaan uudenlaisia palveluja, vahvistetaan markkinoiden toimintaa sekä luodaan uutta yhteistyötä alueella työllisyydenhoidossa. ELY-keskus ja TE-toimisto tuovat esille, että pilottien rahoitus tulisi turvata, mikäli tavoitellaan laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan merkittäviä hankkeita. Kokeiluvaihe tuo usein myös uudenlaisia kustannuksia ja kehittämistarvetta niin toimenpiderahoitukseen kuin pilotointia tukevissa organisaatioissa. Kasvupalvelupilottien määrärahatarpeet eivät näy selkeästi asiakirjassa. Kirjaus yksityisen järjestäjän tai kumppanin aiheuttamien kustannusten korvaamisesta (s. 638, kohta 7) voi liikaa rajoittaa järkevää toiminnan toteuttamista sinänsä tärkeässä asiassa.

Aktiivimallit ja työnhakijoiden aktiivinen palvelu edellyttävät henkilötyöpanosta asiakastiedon pitämisessä ajan tasalla. Tämä vaikuttaa asiakkaiden työllistymiseen. Erityinen parantamisen kohta TE-

hallinnossa on budjettiesityksessä mainittu vaikuttavuustavoite työttömyysjaksojen nopea päättyminen.

Työ- ja elinkeinohallinnon palvelukyvyn turvaaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot

ELY-keskusten toimintamenoihin kohdistetaan talousarvioesityksen mukaan 3,763 miljoonan euron pysyvät säästöt ja 1,8 miljoonan euron kertaluonteinen leikkaus vuonna 2019. Vaikka momentti hieman kasvaa viime vuoteen verrattuna, näennäinen kasvu johtuu lisäysten ja vähennysten yhteisvaikutuksesta, ja pitää sisällään em. merkittävät leikkaukset. ELY-keskusten henkilöstö on v. 2015 päättyneiden yt-neuvottelujen ja sitä seuranneen laskevan toimintamenokehyksen seurauksena vähentynyt merkittävästi jo usean vuoden ajan. Korvausrekrytointeja eläkkeelle jääneiden tai irtisanoutuneiden tilalle ei ole voitu tehdä riittävässä määrin. Eläköityminen ja muu poistuma on kohdistunut sattumanvaraisesti eri ELY-keskuksiin. Talousarvioesitykseen sisältyvät pysyvät leikkaukset merkitsevät ELY-keskuksille noin 48 henkilötyövuoden lisävähennystä nykytilanteeseen nähden vuonna 2019. ELY-keskukset ovat ensi vuonna tilanteessa, jossa valtion talousarvioesityksessä esitetyt varat eivät osassa keskuksia riitä kattamaan toiminnan välttämättömiä menoja.

ELY-keskusten palvelukyvyn turvaamiseksi toimintamenoihin kohdistettuja pysyviä säästöjä tulee pienentää tai että vähintään toimintamenoihin kohdistettu kertaluonteinen säästö, 1,8 miljoonaa euroa perua.

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenot

TE-toimistojen toimintamenoihin sisältyy aktiivimallin toimeenpanoon 10,3 miljoonan pysyväisluonteinen erä, jota on pidettävänä erittäin myönteisenä ja tervetulleena, sillä aktiivimallin toimeenpano on lisännyt merkittävästi TE-toimistojen tehtäviä. Määrärahojen henkilöstövaikutus on noin 200 henkilötyövuotta. Määräaikaishaastattelujen tekemiseen on vielä vuoden 2019 talousarviossa 10 miljoonan määräraha, joka myös on erittäin tarpeellinen ja nämä resurssit tulisi turvata myös vuonna 2020.

TE-toimistoille talousarvioesityksessä osoitetut henkilöresurssit ovat TE-toimistojen palvelukyvyn kannalta hyvin tärkeitä, mutta kuten ELY-keskukset myös TE-toimistot ovat pitkälti joutuneet pidättäytymään riittävistä korvausrekrytoinneista, ja määräaikaisen työvoiman määrä on voimakkaassa kasvussa, mikä pitkäjänteisen henkilöstöpolitiikan ja organisaation palvelu- ja suorituskyvyn kannalta ei ole ongelmatonta. Määräaikaisuuksien lisääntyminen kuormittaa organisaatiota, koska asiantuntijatehtäviin perehdyttäminen kestää suhteellisen pitkään ja perehdyttämiseen osallistuvat esimiesten lisäksi vakituiset ammattitaitoiset ja kokeneet virkailijat. Vakituisluonteisten tehtävien määräaikaiset nimitykset ovat ongelmallisia, vaikka perusteena olisikin tiedossa oleva kasvupalvelu-uudistus.

TE-toimiston ja ELY-keskuksen työpanosta vaatii tällä hetkellä normaalien tehtävien lisäksi mm. maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten valmistelu, uusien kasvupalvelupilottien suunnittelu ja toimeenpano sekä monet muut yhteistyö- ja kehittämissuunnitelmat. Nämä vaativat henkilöresursointia. Toimintamenojen mitoituksessa ei ole huomioitu erilaisten projektimaisten valmistelu-, kehittämis- ja toimeenpanotehtävien poikkeuksellista kasvua.

TE-toimistoilla on suuret erot toimintamenojen käyttöasteessa. Toimintamenoissa tulisi olla jonkinlainen tasausmekanismi silloin kun ääripäät säästyvissä varoissa ovat suuria. Kokonaan uutta jakoa ei ole hyvä tehdä pitkän linjan suunnittelun onnistumiseksi.

TE-palvelujen digitalisaatio

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan selvitysosassa todetaan, että sähköiset TE-palvelut uudistetaan ja toiminta digitalisoidaan kattavasti. Kaikille työmarkkinoiden toimijoille avoin digitaalinen työmarkkinatori otetaan käyttöön ja työnvälityksessä hyödynnetään automaatiota. ELY-keskukset haluavat painottaa, että talousarviossa tulee osoittaa riittävät taloudelliset resurssit em. digitalisaation toteuttamiseen. Se onko tähän talousarviossa varauduttu, ei käy esityksestä selvästi esille.

Ehdotukset uusiksi toimenpiteiksi

Siltasopimusmenettelyn laajentaminen

Hallitus laajentaa budjettiriihessä sovitulla tavalla Lounais-Suomessa toteutettua siltasopimusmallia myös muille työvoimapulasta kärsiville alueille. Hallituksen tiedotteen mukaan siltasopimukset laaditaan tämän vuoden loppuun mennessä ja niitä toteutetaan talousarviokehyksen puitteissa. Siltasopimusmallin laajentaminen koskee osaavan työvoiman saatavuusongelmista eniten kärsiviä alueita, kuten Pirkanmaata, Kainuuta ja Pohjois-Savoa. ELY-keskusten ja TE-toimistojen näkökulmasta on todettava, että rekrytointi- ja työvoiman saatavuusongelmat ovat voimakkaassa kasvussa koko Suomessa, ja siltasopimusmallimenettelyn ulottaminen muillekin ELY-keskus- ja TE-toimistoalueille olisi perusteltua.

Satakunnan ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten kokemusten perusteella siltasopimusmallin onnistumisen keskeinen elementti on ollut alueella toimeenpantu laajassa sidosryhmäyhteistyössä tehty analyysi kasvun pullonkauloista sekä oikein mitoitetut kehittämistoimenpide-ehdotukset ja niihin saatu rahoitus. Satakuntaan ja Varsinais-Suomeen on prosessin yhteydessä voitu osoittaa mm. työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön rahoitusta työvoiman saatavuuden, maakuntien saavutettavuuden, ammatillisen ja korkeakoulutuksen, T&K-alustojen, tilannekuvaa tukevien tietopalvelujen ja tunnettuuden edistämiseen.

Jos siltasopimusmenettelyyn maakuntien kanssa ei ole varattu erillistä rahoitusta, ja rahoitusta ohjataan vain talousarviokehyksen puitteissa, sopimusmenettelyllä ei saada toivottua vipuvaikutusta. Siltasopimusalueille tulisi varata vähintäänkin kehittämisrahoitusta, joka mahdollistaisi kumppanuudessa yhdessä tunnistettujen kehittämishankkeiden toimeenpanon ja joustavan resursoinnin. Siltasopimuksen edellyttämän hyvän ja syvällisen analyysin tuottaminen vaatii myös resursointia, samoin sopimuksen koordinaatiotyö. Lähtökohtana on, että siltasopimuksella tulisi tavoitella nykyistä järeämpää ja syvällisempää yhteistyötä, jotta sopimukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja että se tuottaa normaalia yhteistyötä enemmän lisäarvoa.

Siltasopimuksiin liittyvä alueen oman budjetin tai erilaiseen pilottitoimintaan liittyvä rahoitus tulisi vapauttaa alueiden omalle suunnittelulle 51 mom. käyttöä rajaavista (esim. määrämuotoiset valmennukset, koulutukset) periaatteista pelkällä ilmoitus- tai käyttösuunnitelmamuutos menettelyllä. Tämä mahdollistaisi alueen reagoinnin uusiin innovatiivisiin avauksiin myös yhteistyöfoorumeissa, kuten allianssityyppisessä toiminnassa asiakkaiden eduksi.

Alueellisen strategisen yhteistyön vahvistaminen työllisyydenhoidossa kuntien kanssa tehtävällä alustatyöskentelyllä

Pirkanmaan alueellisen kokeilun kuntien, ELY-keskuksen, TE-toimiston ja maakuntauudistuksen toimijat ovat päättäneet selvittää mahdollisuutta muodostaa sopimuksellisia alustoja, joilla järjestetään

ja tuotetaan palveluja yhteisille asiakasryhmille. Tavoitteena on ulottaa neuvottelut kaikkiin Pirkanmaan kuntiin. Mallin on tarkoitus valmistaa myös maakunnassa tapahtuvaan yhteistoimintaan.

Strategisina tavoitteina monialaisessa yhteistyössä, johon kuuluu oleellisesti myös kasvupalvelujen pilotointi, on aikaansaada toimiva ja asiakaslähtöinen työllisyyden hoidon kokonaismalli, jossa tunnistetaan eri toimijatahojen intressit yhteisen asiakaskohderyhmän osalta sekä käytetään olemassa olevat resurssit tehokkaasti. Kehitettävillä alustoilla asiakkaat saavat käyttöönsä julkisten kasvupalvelujen sekä sote- ja elinvoimajärjestäjien vaikuttavat ja yhteen sovitetut palvelut sekä yksityisten palveluntuottajien innovatiiviset ratkaisumallit. ELY-keskuksen ja TE-toimiston näkemyksen mukaan yhteistyö vaatii erityisesti käynnistämisvaiheessa mahdollisuuksia joustavaan rahoituksen käyttöön. Tiivistyvä yhteistyö tuo mahdollisuuksia vastata entistä paremmin kohtaannon haasteisiin.

Markkinoiden kehittämisohjelma

Kasvupalvelu-uudistuksessa markkinoiden rooli työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamisessa vahvistuu selkeästi. Markkinoilla tuotetaan tällä hetkellä jo vakiintuneesti erilaisia koulutus-, valmennus- ja asiantuntijapalveluja. Myös markkinatoimijoilla ja heidän kyvykkyydellään eri asiaryhmien palvelutarpeiden toteuttajana ja ratkaisijana on tulevaisuudessa kasvava rooli kohtaanto-kysymyksiin vastattaessa. Siirryttäessä kohti laajempia ja asiakasnäkökulmasta kokonaisvaltaisempia, markkinoilla tuotettuja palveluja, olisi tärkeää, että markkinoiden kehittämiseen ja niiden elinvoimaisuuden ja monipuolisuuden vahvistamiseen olisi tavoitteellinen kehittämisohjelma. Markkinoiden potentiaalia ja osaamista kohtaanto-ongelmien ratkaisussa tulisi hyödyntää täysimääräisesti yhteistyössä julkisten toimijoiden kanssa.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen työelämäyhteydet

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen uudistuksessa on monia kannatettavia lähtökohtia (esim. yritykset oppimisympäristönä), joiden toivotaan tulevaisuudessa vahvistavan koulutuksen työelämäkytkentää. Työ- ja elinkeinohallinnon näkemyksen mukaan tällä hetkellä ammatillisten oppilaitosten rekrytointi- ja työllistämispalvelut opintojen päätösvaiheessa vaatisivat kehittämistä, jotta nuoren työllistymistä voitaisiin tukea proaktiivisin keinoin ennen työttömyyttä. Samoin valmistuneiden opiskelijoiden jälkiohjaus opiskelujen päättymisen jälkeen tulisi olla nykyistä tärkeämpi tehtävä oppilaitoksille, joilla on pitkäkestoisen asiakassuhteen myötä paras tuntemus asiakkaan osaamisesta sekä myös hänen kyvyistä työmarkkinoilla. Näkemyksemme mukaan tämä oppilaitosten tehtäväalue vaatii vahvistamista. Koulutusten suuntaamisessa sekä erilaisten toimien yhteensovittamisessa mm. työ- ja elinkeinohallinnon kanssa tarvitaan myös vahvempaa yhteistyötä ja roolittamista, jotta toimet ovat myös alueellisesti koordinoituja.

Ylijohtaja Leena Vestala
Pirkanmaan ELY-keskus

Johtaja Riku Immonen
Pirkanmaan TE-toimisto