Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan
työ- ja elinkeinojaosto

Työ- ja elinkeinojaosto 16.10.2019 klo 08:30 / HE 29/2019 vp / Asiantuntijapyyntö

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Vuoden 2020 talousarvioesityksen työllisyyden edistämistoimenpiteet

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan työmarkkinoilla työnantajien rekrytointiongelmat sekä työttömyyden rakenne jatkuvat vaikeina.

Talousarvio ei tarjoa riittäviä ratkaisuja rakenteellisiin ongelmiin, jotka ainakin Uudellamaalla johtuvat mm. vaatimattomista työehdoista, taloudellisista kannustinloukuista ottaa vastaan työtä, korkeista osaamisvaatimuksista sekä maahanmuuttajien työllistymisen erityishaasteista.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2020 esitetään Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden rahoitukseen noin 294 milj. euroa. Uudenmaan ELY-keskus näkee, että tämä taso on riittävä turvaamaan nykyisten palvelujen rahoitus sekä kattamaan tällä hetkellä tiedossamme olevat mahdolliset muutokset työttömien palveluihin. Erittäin hyvä taso työllisyyspalvelujen rahoituksessa on jatkunut siitä lähtien kun palkkatukea ja starttirahaa on päätetty rahoittaa osittain työttömyysetuusmäärärahoista. Syyskuuhun 2019 mennessä maksettujen palkkatukien ja starttirahojen taso on pysynyt jokseenkin samana kuin vuonna 2018, mutta palkkatuki on kohdistunut n. +4,5 % viime vuotta paremmin yksityiselle sektorille.

Koulutuspalvelut

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla vuoden 2020 talousarvioesityksessä ammatillisen koulutuksen tavoitteellisten opiskelijavuosien kokonaismäärästä vähintään 8 350 opiskelijavuotta on tarkoitettu työvoimakoulutukseen. Tämä on 250 vähemmän kuin vuonna 2019, jolloin on ollut lisäksi käytössä syksyllä 2018 jaettua volyymiä työnantajien kanssa yhdessä toteutettaviin pilottiohjelmiin. Uusimaalaisista tutkintotavoitteisen työvoimakoulutuksen 13 järjestäjästä pilottirahoitusta on ollut kuudella.

Mikäli palveluntuottaja/aluekohtaiset jakosuhteet säilyvät ennallaan, valtionosuusrahoitteisen työvoimakoulutuksen määrä vähenee Uudellamaalla selvästi nykyisestä tasosta. Vuonna 2019 suuri osa alueen palveluntuottajista näyttää pääsevän asetettuun opiskelijatyövuosien tavoitetasoon, osalla se ylittyy.

Uudellamaalla ammatillisen työvoimakoulutuksen opiskelijoista lähes 40 % on maahanmuuttajia. Kielellisten haasteiden lisäksi moni opiskelija tarvitsee erilaista tukea opinnoista selviytyäkseen. Myös perustutkintoihin sisällytettävät kaikille yhteiset opinnot ovat johtaneet siihen, että koulutusten kestot ovat pidentymässä. Mikäli käytettävissä olevat opiskelijatyövuodet vielä vähenevät nykytasosta, on selvää, että opiskelijamäärät laskevat.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla on tavoitteena lisätä yritysten kanssa yhteishankintana järjestettävää yhteishankintakoulutusta. Suuntaus on hyvä. Uudellamaalla lähes kaikki työllisyysmäärärahoilla toteutettava työvoimakoulutus on yritysten kanssa yhdessä suunniteltua ja rahoitettua, joko yhteishankintaa tai F.E.C.-ohjelmia. Suurin poikkeus tästä ovat yrittäjäkoulutukset, joita on tarkoitus toteuttaa ensi vuonnakin noin 40.

Työllisyysmäärärahoilla rahoitettavan ammatillisen työvoimakoulutuksen volyymin (henkilöitä koulutuksessa keskimäärin) arvioidaan vähenevän vuonna 2020 nykytasosta lähes 20 %. Vähenemistä perustellaan rahoitussiirrolla OKM:öön. Uudellamaalla koulutusreformin muutokset ovat näkyneet jo aiemmin ja 2019 jatkuu enää yksi amk-tasoinen koulutusohjelma. Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella sen sijaan on palvelu, jossa asiakasmäärät ovat kasvaneet vuosia ja joka näkyy myös työvoimakoulutuksen aloittaneiden määrässä.

Osatyökykyisten palvelut

Työvoimapalveluiden räätälöintiin, esim. osatyökykyisille, panostaminen on aiheellista, mutta muuten työllisyysmäärärahoilla rahoitettujen palveluiden tarjonnan lisääminen ei yksin riitä työllisyysasteen nostamiseen. **Myös palveluiden kysynnän sekä osatyökykyisen työvoiman kysynnän täytyy kasvaa!**

Työlupa-asiat

Työlupaprosessiin suunnatut panostukset (20 htv) ovat resurssina hyvä, mutta **resurssit tulisi kohdentaa tehokkaasti pullonkauloihin Migriin sekä edustustoihin ulkomailla.** Uudenmaan TE-toimiston työlupien osaratkaisujen/saatavuusharkinnan käsittely tapahtuu tällä hetkellä ilman jonoa.

Työperusteinen maahanmuutto on jatkossa yhä tärkeämpi väylä saada maahan osaavaa työvoimaa. On tärkeää edelleen kehittää poikkihallinnollisen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton ohjelmaa, jonka tavoitteena on nostaa Suomen houkuttelevuus ja pitovoima osaajille ja heidän perheilleen uudelle tasolle. Painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimakapeikkoalat. Samassa yhteydessä tulee kehittää myös kansainvälistä suojelua saavien vaihtoehtoisia maahantuloväyliä, jotka voivat perustua osaamisen sovittamiseen suomalaisille työmarkkinoille. Tähän kokonaisuuteen liitty-

viä hankkeita on Euroopassa (esimerkiksi Kreikassa) vireillä ja myös Suomelle vaihtoehtoiset väylät voisivat tarjota mahdollisuuden nostaa pakolaiskiintiötä varaamalla osa kiintiöstä työperusteiseen vastaanottoon.

Työnhaun palvelujen uudistaminen ja työnhakijan velvoitteet

Vuodelle 2020 suunnitellut työllisyyden kuntakokeilut olisivat merkittävä kokeilu työnhakijoiden palveluiden uudistamiseksi. Valitettavasti talousarviossa ei ole varattu merkittävää erillisrahoitusta kokeiluja varten, joten pelkän toiminnan tehostumisen varaan laskeminen jättää kokeilujen tuloksellisuuden kuntien vastuulle.

Aikaisempien kuntakokeiluiden aikana kokeilukunnissa oli havaittavissa kasvua erityisesti kuntien palkkatukityöllistämisessä. Sitä ei kuitenkaan voi pitää kovin vaikuttavana ja pitkällä tähtäimellä työllistävänä tukimuotona.

Talousarviossa TE-Digihankkeen 10 milj. € rahoitus on positiivista. Hanke tulisi saada nopeasti valmiiksi ja lanseerata kokeiluversioita onnistuneemmin. Digitalisointi ei kuitenkaan yksin riitä vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien auttamiseen, vaan siihen tarvitaan osaavia, ihmisiä kohtaavia ihmisiä.

Kotoutuminen

Talousarvioesityksessä todetaan, että myönteistä ja aktiivista kotoutumista edistetään maahanmuuttajan kielitaidon ja ammatillisten valmiuksien vahvistamisella, työllistymisen nopeuttamisella ja yhteiskunnan tuntemusta ja osallisuutta edistämällä. Kielikoulutukseen tulee päästä kolmen kuukauden kuluessa myönteisen oleskelulupapäätöksen saamisesta. Tällä hetkellä kotoutumiskoulutusta järjestetään monin tavoin. Kotoutumiskoulutuksen alkaminen jo 3 kuukauden kuluttua on tiukka tavoite, joka vaatii TE-toimistoissa tai jatkossa mahdollisesti kuntakokeiluun osallistuvalta kunnalta nopeaa toimintaa alkukartoitusten tekemisen ja ensimmäisen kotoutumissuunnitelman osalta. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen osalta tavoite on mahdollista saavuttaa, mikäli määrärahat ja koulutusten määrä pystytään pitämään nykyisellä riittävällä tasolla. Luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen osallistuvien osalta koulutukseen pääsy ei tapahdu yhtä joustavasti, koska OKM:n rahoituksella järjestetyissä koulutuksissa rahoitusrakenne ja aloittamisajankohdat muokkautuvat hitaammin vastaamaan koulutuksen tarvetta.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenot ja resurssit

TE-toimistojen toimintamenot ovat talousarviossa tyydyttävällä tasolla, vaikkakaan nettolisäys edellisvuoteen verrattuna ei valtakunnallisesti ole merkittävä. Uuden määrärahoituksen mahdollistamat asiakaspalvelu-henkilöstön vakinaistamiset ovat kuitenkin pitkään odotettuja.

Yksilöllisemmän ja henkilökohtaisemman asiakaspalvelun lisääminen edellyttäisi mittavia lisäpanostuksia toimintamenoihin. Esimerkiksi Uudenmaan TE-toimistossa 270 työnhakijan keskiarvo per virkailija tarkoittaa, että yhdelle asiakkaalle voidaan keskimäärin tarjota palveluaikaa n. 26 minuuttia kuukaudessa!

Sen sijaan **ELY-keskusten rahoitus on kestämättömällä pohjalla.**

ELY-keskusten toimintamenomäärärahoihin on kohdistunut tuottavuustoimia ELY-keskusten perustamisesta, vuodesta 2010 lähtien. Vuonna 2015 tuottavuustoimet ja kohdistuneet säästötarpeet johtivat siihen, että ELY-keskuksissa jouduttiin käymään talouden tasapainottamiseksi YT-neuvottelut. ELY-keskusten toimintamenomäärärahoihin on vuosien 2015-2019 kehyksissä kohdistunut yhteensä n. 38,9 M euron säästöt. Henkilöstömäärä ELY-keskuksissa on vähentynyt yli 500 henkilöllä vuosina 2014-2018. ELY-keskusten toimintaa on vuodesta 2015 lähtien tehostettu mm. keskittämällä toimintoja. Myös prosesseja on sähköistetty voimakkaasti.

Tehostamistoimista ja rajuista omaan toimintaan kohdistuvista säästöistä ja henkilöstövähennyksistä huolimatta ELY-keskuksille vuosittain jaettavat toimintamenomäärärahat eivät riitä kattamaan vuotuisia oman toiminnan kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että ELY-keskuksille vuosittain jaettu määräraha on pienentynyt yli 17% vv. 2014-2019. Tällä hetkellä vuotuiset oman toiminnan kustannukset ovat n. 10 M euroa suuremmat, kuin vuotuisesti jaettava määräraha: v. 2020 jaettava määräraha n. 173,7 M euroa; v. 2020 laaditut alustavat nettokäyttösuunnitelmat n. 183 M euroa. Tilanne on todella haastava. Hallitusohjelmassa osoitetaan lisätehtäviä ELY-keskuksille. Myös työllisyyden edistämistoimenpiteisiin liittyvässä kokonaisuudessa ELY-keskuksilla on merkittävä rooli.

Kertyneillä säästöillä ELY-keskukset selviävät vielä vuoden 2020, mutta sen jälkeen käytettävissä olevat ELY-toimintamenomäärärahat eivät riitä kattamaan nykyisiä oman toiminnan kustannuksia. Käytännössä tämä pysäyttää jo nyt rekrytoinnit vakituisiin tehtäviin. Myöskään perusteita tehtävien määräaikaisuudelle ei ole. Tästä aiheutuu se, että ELY-keskuksille osoitettujen tehtävien hoitaminen vaarantuu merkittävästi.

Työvoimapalveluiden näkökulmasta rahoituksen riittämättömyys vaarantaa osaavan ostopalvelutoiminnan sisältäen mm. ammatilliset, yrittäjä- ja kotoutumiskoulutukset sekä valmennuspalvelut. Tämän välttämiseksi **Uudenmaan ELY-keskus ehdottaa, että ns. mom. 51 työllisyysmäärärahoja tulisi voida käyttää myös työvoima- ja yrityspalveluhankintaresurssin palkkaamiseen.**

Palkkatuen uudistus ja palkkatuen kipupisteet

Palkkatuen käyttöä tulisi suunnata yrityksiin, sillä niissä vaikuttavuus on selvästi parasta. Talousarvioesityksessä yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille suunnatun 100 prosentin palkkatuen enimmäiskiintiön poistolla ei arvioida olevan mitään vaikutusta, koska

kuluvalle vuodelle asetettu 4000 henkilötyövuoden kiintiökään ei tule kokonaisuudessa käytettyä. Kiintiötä jäänee käyttämättä, koska kriteerit täyttäville työttömille ei ole riittävästi kysyntää. Ongelmana on myös usein se, että yhdistykset pitävät 100 % palkkatukea toiminnan rahoituskeinona, eivätkä panosta riittävästi työttömän jatko-ohjaukseen ja työllistämismahdollisuuksiin.

Uudenmaan ELY-keskus lausui jo vuonna 2018: **pelkkä palkkatukimäärärahojen lisääminen ei yksin lisää palkkatuen kysyntää**, mikä on avainasemassa, mikäli kasvava palkkatukibudjetti aiotaan myös saada käytetyksi. Rahallinen tuki voi alentaa kynnystä palkata työtön, mutta lähtökohta rekrytoinnille on aina lisätyövoiman tarve. **Työvoimapalveluiden osalta ehdotamme, että työ- ja elinkeinoministeriö panostaisi entistä voimakkaammin erityisesti palkkatuen, yhteishankintakoulutusten sekä muiden osaamisen kehittämispalveluiden markkinointiin työnantajille.**

Erityisesti **palkkatuen hidas maksatus työhallinnon kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA) on pullonkaula** palkkatuen houkuttelevuudelle, varsinkin pienimpien työnantajayritysten kannalta. Siksi on hyvä, että talousarvio kohdentaa maksatustehtäviin lisäresursseja. Koko palkkatukijärjestelmää tulisi yksinkertaistaa yhdistämällä tuen hakeminen, päätöksenteko sekä maksatus sujuvaksi kokonaisuudeksi.

Palkkatuen suunnitteilla oleva **digitaalinen välityspalvelu on hyvä askel oikeaan suuntaan**, mutta sen ensivaiheen toteutus tulee poikkeamaan huomattavasti julkisuudessa esitetyistä mielikuvista. Palkkatuettujen työpaikkojen parempi näkyvyys työttömille ja tukikelpoisten työttömien hakupalvelu työnantajille ovat kuitenkin hyviä uudistuksia.

Suurin riski digitaalisuudessa on eniten tukea tarvitsevat asiakkaat, jotka toimivat vähiten luontevasti digitaalisissa ympäristöissä – miten ”analogiset työttömät” saataisiin tehokkaasti välitettyä työnantajille?

Useat yritykset luulevat palkkatuen olevan peruste määräaikaiselle työsopimukselle. Onkin totta, että palkkatuen euromäärä harvoin ylittää yrityksen palkkauskustannusten riskinottohalukkuutta. Olisiko aiheellista harkita, voisiko palkkatuettu työ toimia määräaikaisen työsopimuksen perusteena?

Toimenpiteet ensimmäisen työntekijän palkkaamisen kynnyksen madaltamiseksi

Uudenmaan ELY-keskus on hankkinut ja hallinnoinut yksinyrittäjien ja mikroyritysten rekrytointiosaamisen parantamiseen suunnattua ostopalvelua jo useamman vuoden ajan. **Tämä *Työllistä taidolla* -ostopalvelun kysyntä on lisääntynyt voimakkaasti keväästä 2019 alkaen**. *Työllistä taidolla* -palvelun tavoitteena on myötävaikuttaa 1000 yrityksen työvoiman tai työn hankkimiseen vuonna 2019. Vuonna 2020 tavoite on 2000 yritystä. Tällä hetkellä palvelu on tilattu jo noin 700 asiakkaalle ja kysyntä on ollut jatkuvasti kiihtyvää. Asiakas saa palvelussa maksutta tietoa, neuvontaa ja oh-

jausta, jotta hän pääsee eteenpäin työvoiman hankkimiseen tai työn ostamiseen liittyvissä kysymyksissään, ja suunnitellut työsuhteet tai sopimussuhteet käynnistyvät sujuvasti.

Neuvonta ja sparraus eivät kuitenkaan yksin poista työnantajuuteen liittyviä taloudellisia riskejä, joita varten tulisi olla tarjolla myös joustavia euromääräisiä ja työehtoihin liittyviä tukimuotoja. Ostopalvelu auttaa yrityksiä, joilla on jo olemassa lisätyövoiman tarve, mutta ei välttämättä lisää työvoiman kysyntää.

Johtava asiantuntija Olli Päärnilä

JAKELU Työ- ja elinkeinojaosto