Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

LAUSUNTO

24.10.2019 KEHA/3414/2019

Eduskunta
Työ- ja elinkeinojaosto

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaoston lausuntopyyntö 18.10.2019

HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

ELY-keskuksen toimintamenot

ELY-keskusten rahoitus on kestämättömällä pohjalla. ELY-keskusten toimintamenomäärärahoihin on kohdistunut tuottavuustoimia ELY-keskusten perustamisesta vuodesta 2010 lähtien. Tehostamistoimista ja rajuista omaan toimintaan kohdistuvista säästöistä ja henkilöstövähennyksistä huolimatta ELY-keskuksille vuosittain jaettavat toimintamenomäärärahat eivät riitä kattamaan vuotuisia oman toiminnan kustannuksia.

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. Lisäksi KEHA-keskuksissa tehtävä digitaalinen kehittäminen on taloudellisissa haasteissa.

Työvoimapalveluiden alueelliset kuntakokeilut ja kuntakokeiluiden kriteerit

ELY-keskusten tai TE-toimistojen edustajia ei ole kutsuttu työvoimapalveluiden alueellisten kuntakokeiluiden valmisteluryhmiin ja koemme, että meillä ei ole muutenkaan riittävää tietoa kuntakokeilun yksityiskohdista, tavoitteista ja kriteereistä, jotta pystyisimme antamaan asiasta lausuntoa. Asian valmistelussa ovat olleet mukana muut osapuolet (mm. työ- ja elinkeinoministeriö ja kunnat).

Osatyökykyisten työllistymisen toimenpiteet ja vaikutukset

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. Osatyökykyisten työvoimapolitiikassa olisi parasta tavoitella kestävää työllistymisvaikuttavuutta lyhytkestoisten ratkaisujen sijaan. Esimerkiksi osatyökykyisille suunnatun palkkatuen tulisi siksi kohdentua enimmäkseen yrityksiin. Tämä edellyttää, että osatyökykyisten (jäljellä olevan työkyvyn) synnyttämää lisäarvoa tulisi kohottaa yritystyönantajien silmissä.

Kunnille ja yhdistyksiin suunnattu osatyökykyisten tukityöllistäminen ei ole työllisyysasteen näkökulmasta kestävä ratkaisu. Uudellamaalla tätä kompensoidaan työhönvalmen-

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 021 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 36, 00521 Helsinki
kirjaamo.uusimaa@ely-keskus.fi

nuspalvelussa, joka jatkuu myös tukityöllistämisen aikana. ELY-keskus on ostanut työllistetyn avuksi työhönvalmentajan, jolle maksetaan tulosperusteisesti sitä enemmän, mitä lähemmäs avoimia työmarkkinoita hän asiakkaan saa. Myös juuri alkavassa työllisyyden palvelukokeilussa yhdessä Helsingin kaupungin kanssa on erityisesti otettu huomioon osatyökykyisten työkyvyn arviointi sekä erityinen tuki vammaisille.

Ratkaisuja työllistymisen ongelmiin ja osaajapulaan

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ehdotetaan vuodelle 2020 kertaluonteisena lisäpanostuksena 80 milj. euroa ammatillisen koulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen sekä opetuksen ja ohjauksen tukitoimiin. Nuorisoasteella tulee olla riittävästi ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja peruskoulun päättäneille nuorille, mutta ensiarvoisen tärkeää on myös järjestää riittävä tuki koulutuksen loppuun saattamiseksi ja varmistaa siirtymät työmarkkinoille. Oppilaitoksissa tulee olla toimivat työelämäsuhteet ja ajankohtainen tieto työelämän vaatimuksista. Näiden ylläpitoon tulee osoittaa riittävät resurssit.

Korkeakouluopetukseen esitetty lisärahoitus tulee tarpeeseen. Talousarvioehdotuksen mukaan korkeakoulutetun työvoiman määrää kasvatetaan korkeakoulutuksen tarjontaa lisäämällä, läpäisyä parantamalla ja joustavia opiskelumahdollisuuksia kehittämällä. Työvoimakoulutuksena ei ole mahdollisuus enää toteuttaa korkeakoulututkintoon johtavia koulutusohjelmia. Sen sijaan Uudenmaan ELY-keskuksessa lisätään yhteistyötä ammattikorkeakoulujen sekä yliopistojen lisä- ja täydennyskoulutusta tarjoavien yksiköiden kanssa, jotta tarvittavaa täydennyskoulutusta olisi tarjolla. Suomeen muuttaneiden lääkäreiden laillistamiskokeeseen valmentavaa koulutusta on myös tarkoitus edelleen hankkia työvoimakoulutuksena.

Vuoden 2020 talousarvioesityksessä OKM:n 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. Mikäli palveluntuottaja/aluekohtaiset jakosuhteet säilyvät ennallaan, valtionosuusrahoitteisen työvoimakoulutuksen määrä vähenee Uudellamaalla selvästi nykyisestä tasosta.

Osa koulutuksista on niin kalliita järjestää, että valtionosuusrahoitteisina (OKM määrittelee hintatason) palveluntuottajat eivät halua niitä toteuttaa. Esimerkiksi nosturipuolella on todellinen pula työntekijöistä, mutta ajoneuvonosturin- ja torninosturinkuljettajakoulutusta on tarjolla erittäin vähän. Maksuperusteita olisi ehkä syytä tarkastella uudelleen.

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.

Myös aikuiskoulutuksessa tulee olla resursseja toteuttaa koulutusta tarvittaessa tuettuna, toiminnallisin menetelmin ja pienryhmissä. Työssäoppimisjaksojen tulee olla riittävän ohjattuja ja tukea tulee olla tarvittaessa saatavana myös työnantajalle, jotta voidaan minimoida koulutuksen keskeytykset.

Myös palveluntuottajilta tarvitaan joustavuutta mahdollisimman tarkoituksenmukaisten koulutusryhmien muodostamiseen. Eri rahoitusmuodoilla opiskelevat opiskelijat tulisi yhteensovittaa niin, että jokainen voisi opiskella omaa osaamistasoaan vastaavassa ryhmässä.

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.

Työikäisen väestön määrän kasvu on merkittävintä Uudellamaalla, joten sekä uusille ylioppilaille että jatkuvan oppimisen tarpeisiin tarvitaan tulevaisuudessa merkittävästi lisää koulutuskapasiteettia juuri Uudellemaalle. Uudellamaalla on muuhun maahan verrattuna merkittävä alitarjonta korkeakoulujen aloituspaikoista ylioppilastutkintojen määrään suhteutettuna. Uudenmaan aloituspaikkojen riittämättömyys näkyy mm. siinä, että uusmaalaiset hakijat ovat suurin hakijaryhmä muissa yliopistomaakunnissa (Pohjois-Pohjanmaata lukuun ottamatta). Aluepoliittisesti tämä on tietenkin huono asia, koska uusmaalaiset opiskelijat eivät jää osaamisineen koulutuspaikkakunnalle, vaan palaavat usein takaisin Uudellemaalle.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on palvelu, jossa asiakasmäärät ovat kasvaneet vuosia ja joka näkyy myös työvoimakoulutuksen aloittaneiden määrässä. Tavoitteena yleensä on koko tutkinto (yleisimmin sosiaali- ja terveysalan perustutkinto, lähihoitaja tai liiketoiminnan perustutkinto, merkonomi), joten koulutusten kestot ovat pidemmät kuin keskimäärin työvoimakoulutuksessa.

Tavoitteena on lisätä yritysten kanssa yhteishankintana järjestettävää työvoimakoulutusta. Suuntaus on hyvä. RekryKoulutuksissa työnantajat vaikuttavat koulutuksen sisältöön ja tavoitteena on mahdollisimman hyvin henkilökohtaistaa koulutukset täyttämään osaamisvaje. 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.

Työelämälähtöisyyttä ei voi liiaksi korostaa. Koulutuskokonaisuuksia voidaan rakentaa myös yhdessä työnantajien ja työnantajajärjestöjen kanssa, tavoitteena poluttaa asiakkaita kohderyhmän osaamistason mukaiseen ammatilliseen koulutukseen. Uudellamaalla on parhaillaan käynnissä yhdessä suunniteltu logistiikka-alan koulutusohjelma, jossa opiskelijat voivat myös testata mikä ala voisi olla omalle kohdalle sopiva: yhteisen osan jälkeen osa opiskelijoista jatkaa kuorma-auton kuljettajiksi, osa varastopuolelle. Mukana hankkeessa on työnantajia, joilla on motivaatio palkata työntekijä, vaikka tämä ei heti osaisikaan kaikkea.

Koulutuksilla tulisi tavoitella myös moniosaajuutta ja sen lisäämistä. Esimerkiksi tällä hetkellä olisi tarvetta nykyistä enemmän ravintola- ja puhdistuspuolen koulutuskokonaisuudelle tai kiinteistöpalvelu- ja puhdistuspalvelualan koulutuskokonaisuudelle. Palveluntuottajien kehittämiä paikallisia tutkinnon osia kannattaa myös hyödyntää täysimääräisesti.

Mahdollisuuksien mukaan tulisi jo kotoutumisvaiheessa tarjota ammatillista koulutusta aloille, joilla työvoimatarvetta. Valitettavasti edelleen työnantajien asenteet vaikeuttavat maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia.

Työvoiman tarjontaa voidaan lisätä panostamalla koulutukseen ja jossain määrin myös parantamalla työvoiman liikkuvuutta Suomen sisällä tai rekrytoimalla ulkomailta.

Osa rekrytoinnin haasteista liittyy osaamisen sijaan työehtoihin. Työn osa-aikaisuus tai provisiopalkka esim. myyntityössä tai takseissa ei mahdollista riittävää toimeentuloa varsinkaan pääkaupunkiseudulla.

Yrityksiin suunnattu palkkatuki on vaikuttavampaa työllistymisen kannalta kuin julkiselle sektorille suunnattu tuki. 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 tämän tyyppisessä työllistämisessä on myös usein se, että yhdistykset pitävät 100 % palkkatukea toiminnan rahoituskeinona eivätkä panosta riittävästi työttömän jatko-ohjaukseen ja työllistämismahdollisuuksiin.

Pelkkä työllisyysmäärärahojen lisääminen ei yksin lisää palkkatuen tai muidenkaan palveluiden kysyntää. Rahallinen tuki voi alentaa kynnystä palkata työtön, mutta lähtökohta rekrytoinnille on aina lisätyövoiman tarve. Työvoimapalveluiden osalta ehdotamme, että panostettaisiin esimerkiksi entistä voimakkaammin palkkatuen, yhteishankintakoulutusten sekä muiden osaamisen kehittämispalveluiden markkinointiin ja tiedottamiseen työnantajille.

Palkkatukeen suunnitteilla oleva digitaalinen välityspalvelu on askel oikeaan suuntaan. Palkkatuettujen työpaikkojen parempi näkyvyys työttömille ja tukikelpoisten työttömien hakupalvelu työnantajille edesauttaa asiakkaan ja työnantajan kohtaamista. Digitaalisiin palveluihin siirtyminen voi kuitenkin hidastaa eniten tukea tarvitsevien asiakkaiden työllistymistä, koska kaikilla asiakkailla ei ole osaamista toimia digi-maailmassa.

Työperäisen maahanmuuton kehittäminen ja kipupisteet

Työperusteisen maahanmuuttoon liittyvien prosessien kehittämiseen on tartuttu viimeisen vuoden aikana ja työ- ja elinkeinoministeriössä työskentelee työryhmä, jonka tehtävänä on prosessin pullonkaulojen purkaminen. Vuoden 2018 jälkeen työperusteisesti muuttavien trendi on kääntynyt kasvuun ja esimerkiksi Virosta tullaan nykyisin harvemmin Suomeen töihin kuin aiemmin. Ilman erikseen kohdennettuja rekrytointitoimia Suomeen saapuva ulkomainen työvoima tulee suurimmaksi osaksi kolmansista maista (suurimmaksi osaksi Ukrainasta, Intiasta, Venäjältä, Kiinasta ja Yhdysvalloista). Yli puolet kolmansien maiden kansalaisista työllistyi suorittavan tason työhön ja erityisasiantuntijoita oli noin viidennes. Myös yrittäjien oleskelupien hakemusmäärät ovat olleet kasvussa ulkomaalaislain uudistuksen jälkeen. Yrittäjyys on todellinen vaihtoehto monelle maahanmuuttajalle. Yrittäjän oleskelulupaa hakevista suurin osa on oleskellut Suomessa aikaisemmin jollain muulla perusteella (opiskelu, työnteko).

Mikäli Suomeen halutaan osaavaa työvoimaa eri aloille, on panostettava erityisesti Suomen maakuvaan, asettautumisen tehostamiseen, puolisoiden työllistymiseen ja palveluihin sekä niihin tekijöihin, jotka saavat tulijat myös jäämään Suomeen. On luotava kansainvälisen rekrytoinnin malli, joka huomioi Suomeen tarvittavien työntekijöiden kysynnän ja tarjonnan eri maissa. Tällä hetkellä työperusteisen maahanmuuton prosessit ovat vahvasti kehittymässä, mutta tarvitaan myös rakenteellisia uudistuksia, jotka mahdollistavat työpaikkojen ja työntekijöiden paremman kohtaamisen myös kansainvälisesti. Kansainvälistä rekrytointia ja työelämän vastaanottavuutta on parannettava, koska tulevaisuudessa Suomen väestörakenne ja työntekijöiden määrän vähentyminen sitä välttämättä vaativat.

Ulkomaisen työvoiman lupakäytäntöjen joustavuutta ja nopeutta on tärkeää tarkastella ja kehittää, jotta työvoimapulasta kärsivät toimialat saavat työvoimaa nopeasti ja jotta Suomen kiinnostavuus ulkomaisten osaajien silmissä kasvaisi. Työperusteiseen muuttoon liittyvää työlupaprosessia ollaan kehittämässä ja työ etenee. Nyt työlupaprosessiin suunnatut panostukset (20 htv) ovat resurssina hyvä, mutta resurssit tulisi kohdentaa tehokkaasti pullonkauloihin Maahanmuuttovirastossa sekä Suomen ulkomaan edustustoihin ulkomailla. Mikäli resursseja ei jaeta kaikille toimijoille, kokonaistilanne ei parane. Maahanmuuttovirastoon tarvitaan kipeästi lisää työntekijöitä, mikäli yhden kuukauden tavoiteaika työlupien käsittelylle halutaan saavuttaa. Uudenmaan TE-toimiston osapäätökset työntekijän oleskelulupiin tehdään tällä hetkellä ilman jonoa. Uudenmaan ELY-keskuksen osapäätökset yrittäjän oleskelulupiin ovat ruuhkautuneet osin Maahanmuuttoviraston käsittelytilanteesta johtuen. Jatkossa kehittämistyö tulee ulottaa myös alueellisten työlupalinjausten yhtenäistämiseen koko maassa siten, että eri ammatteja koskeva työvoiman tarjonnan ja kysynnän selvitystyö tehdään yhdenmukaisella tavalla.

Suurin osa osaoleskelulupiin liittyvästä sähköisten järjestelmien kehitystyöstä on Maahanmuuttoviraston tehtävänä ja esimerkiksi TE-toimistot toimivat asiantuntijatukena järjestelmien kehittämisessä kun kehittämistyö liittyy työntekijän oleskelulupaprosessiin. Käsittelyn nopeuttamisen tukena on myös toimivat sähköiset järjestelmät, joiden kehittämiseen tarvitaan riittävät resurssit. Resurssien suuntaamisen kaikille toimijoille on oltava myös pitkäjänteistä, jotta toimintaan saadaan henkilöstötasolla pysyvyyttä, jolloin toivottu kehittäminen ja hakemusten käsittely tapahtuu mahdollisimman tehokkaasti ja perehdyttämiseen kuluva aika vähenee. Myös TE-toimistoille suunnattujen työlupaprosessien tehostamiseen tarkoitettujen htv:n tulisi olla vakituisia edellä esitetyin perustein.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että työperusteisen maahanmuuton vastuut tulee siirtää työ- ja elinkeinoministeriöön. Jatkossa prosessien sujuvuuden kehittäminen riippuu paljon siitä, miten laajasti tehtävien siirto toteutetaan, onko kyse koko luvitusprosessin tulosohjauksesta vai lainsäädännön vastuisiin liittyvästä siirrosta.

Työperusteinen maahanmuutto on jatkossa yhä tärkeämpi väylä saada maahan osaavaa työvoimaa. On tärkeää edelleen kehittää poikkihallinnollisen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, yrittäjien, 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.

24.10.2019 KEHA/3414/2019

Johtava asiantuntija Olli Päärnilä

Kehittämispäällikkö Sari Mutka

JAKELU Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto

TIEDOKSI Uudenmaan TE-toimisto