Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

24.10.2019

KEHA/3414/2019
KEHA/3406/2019

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
Eduskunta
sara.kuitunen@eduskunta.fi

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

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto pyytää kirjallista asiantuntijalausuntoa

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020. Keski-Suomen ELY-keskus vastaa molempiin lähettyihin vastauspyyntöihin tällä samalla asiantuntijalausunnolla.

Teema: PI 32 - Vuoden 2020 valtion talousarvioehdotuksen työllisyyden edistämisen määrärahat, toimenpiteet ja niiden vaikutusten arviointi

Työvoimapalvelujen alueelliset kuntakokeilut ja kuntakokeilun kriteerit

Kuntakokeilulla tavoitellaan strategisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämistä. Suhteessa tavoitteeseen nyt määritelty kohderyhmä on laaja ja heterogeeninen. Asiakassiirron laajuudesta johtuen on todennäköistä, että kahden ja puolen vuoden kokeiluajasta merkittävä osa kuluu toiminnan organisoimiseen.

Kuntakokeilujen osalta on oleellista asiakkaan henkilökohtaisen palvelun tuoma lisäarvo, kun valtion ja kuntien resursseja yhdistetään. Lisäarvon pitäisi syntyä erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen ja muiden palvelujen (esim. koulutuspalvelut ja nuorisopalvelut) entistä tehokkaammalla yhteensovittamisella. Tässä onnistuminen edellyttää, että kunnat resursoivat riittävästi työllisyyspalveluita sekä avaavat eri tehtäväalueiden välisiä raja-aitoja kuntasektorin sisällä ja kuntien välillä. Tärkeää on myös Kelan ja oppilaitosten välinen yhteistyön sujuvuus. Silloin kuntakokeiluilla on mahdollista saada aikaan merkittävä muutos asiakkaan palveluprosessin sujuvoittamisessa ja asiakkaan palvelutarpeen täyttämisessä.

Osaavan työvoiman saatavuuteen ja rekrytointiin keskittyvä palvelumalli jäänee ohueksi TE-toimiston osalta nuorten ja maahanmuuttaja-asiakkaiden siirtyessä kuntien palveluvastuulle. Käytännössä asiakkaiden siirtäminen kunnille ei johda yhteistyön lisäämiseen vaan poistaa TE-toimistoilta valtuudet palvella ko. asiakkaita. Miten palveluvalikoimaan asettuvat monialaiset yhteispalvelut ja nuorten ohjaamotoiminta kuntien palveluvastuulle siirtyvien asiakkaiden osalta? Yhteistyön tehostamisen sijaan kyseessä on palveluvastuun ja resurssien siirto. Kuntien taloudellinen tilanne on huolestuttava, joten kuntien mahdollisuutta panostaa resursointiin palvelutuotannossa voidaan pitää kyseenalaisena.

TE-toimistoon jäävien asiakkaiden palvelu on turvattava riittävillä resursseilla. Resurssien jako tulee olla tasapuolinen kuntakokeilun ja TE-toimiston osalta. Momentin .51 määräraha ei ole riittävä, jos kuntakokeiluista tulee hyvin laajoja ja erityisesti ja jos kokeilulainsäädäntö sallii hyvin uudenlaisia palveluja verrattuna JTYP-lakiin. Haasteena on, että maakuntiin syntyy erilaisia palvelumalleja. Toivottavaa olisi, että kokeilulainsäädännössä olisi valtakunnallisia linjauksia.

Ratkaisuja työllistymisen ongelmiin ja osaajapulaan

Yhteishankintakoulutuksella on ollut alueilla merkittäviä vaikutuksia yritysten työvoimapulaan, yritysten kasvuun sekä yritysten säilymiseen alueilla. Talousarvioesityksen tavoite lisätä yritysten kanssa yhteishankintana järjestettävää työvoimakoulutusta on siksi kannatettava. Tällä tuetaan joustavammin ja nopeammin yritysten osaavan työvoiman saatavuutta. Täsmä-Koulutuksen rahoitus osana yhteishankintakoulutusta on merkittävä satsaus yrityksen kasvun ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja tukemiseksi.

Itsensä työllistäminen, yrittäjyys ja kevytyrittäjyys ovat hyviä ja kannatettavia ratkaisuja työllistymisen ongelmiin. Näistä voisi löytyä ratkaisuja myös osatyökykyisille. Starttirahan riittävyys on varmistettava, jotta kysyntään voidaan varmuudella vastata. Starttirahan porrastus asiakaskohderyhmän mukaisesti (esim. osatyökykyiselle suurempi tuki) voisi kannustaa yritystoiminnan käynnistämiseen. Samoin 4 kk:n yrittäjyyskokeilut tulee mahdollistaa jatkossakin. Yrittäjyyskokeiluihin liittyvä byrokratia työttömyysturvan osalta tulisi selkeyttää ja yksinkertaistaa.

Hallituksen tavoitteeksi asettama osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajien työvoimareservin saaminen työmarkkinoille voi olla vain osaratkaisu työvoimapulaan, sillä kohdejoukossa on runsaasti työllistymistä hidastavia tekijöitä. Etuusjärjestelmän kehittäminen kannustinloukkujen poistamiseksi sekä työmarkkinajäykkyyksien poistaminen ovat välttämättömiä työllisyyden ja elinkeinotoiminnan edistämiseksi pitkällä tähtäimellä. Näillä toimilla mahdollistetaan myös se, että työllisyyden hoidossa päästään jälkihoidosta ennaltaehkäisyyn.

Osatyökykyisten työllistymisen toimenpiteet ja vaikutukset

Osatyökykyisen henkilöasiakkaan palvelutarpeen arviointi edellyttää vahvaa asiantuntijuutta ja yksilöllistä kasvokkain tapahtuvaa palvelua. Työllistymisen tueksi tarvitaan yksilöllisesti suunnattuja joustavia palveluita ja palvelupaketteja. Työkykypalveluiden kehittämiseksi käynnistettävät kokeiluhankkeet ovat avainasemassa osatyökykyisten työnhakijoiden palveluohjauksen kehittämisessä. On hyvä, että osatyökykyisten työkykyohjelmaan on varattu TE-toimistoille lisäresurssia.

Osatyökykyisyyteen liittyviä ilmiöitä kohdataan sekä asiantuntijoiden että työnantajien keskuudessa. Toimenpiteillä tulee vaikuttaa selkeästi myös asenteisiin. Työnantajien tarvitsemaa rekrytoinnin tukea ei saa laiminlyödä. Osatyökykyisten työllistymisedellytyksien vahvistamiseksi on tärkeää, että strateginen valmistelutyö yhteiskunnallisten yritysten toimintaedellytyksien parantamiseksi etenee.

Näyttää siltä, että terveydenhuollossa ei tunnisteta työttömien asiakkaiden tilanteita ja tarpeita, joten esimerkiksi ohjautuminen kuntoutuksellisiin toimenpiteisiin ei aina toteudu. Työttömyyden pitkittyessä ongelmat kasautuvat ja monimutkaistuvat, jolloin työmarkkinoille pääsy estyy. Tärkeää on, miten suunnitellaan asiakkaaksi ohjaaminen, jotta TE-palveluihin ei valikoituisi käytännössä työkyvyttömiä asiakkaita. Jatkossa tarvittaisiin vahvat SOTE- KELA- TE-palvelut yhteistyöhön osatyökykyisten työnhakijoiden palvelemiseksi.

On ristiriitaista, että TE-toimistot ottavat enemmän vastuuta osatyökykyisistä samaan aikaan, kun iso hakijajoukko pitkään työttömänä olleita ohjataan kunnille. Problematiikka molemmissa ryhmissä olla usein sama ja nyt palveluprosessien yhdistämisen sijaan ne hajautuvat.

Työperäisen maahanmuuton kehittäminen ja kipupisteet

Työvoiman saatavuus on useilla vahvaa ammatillista osaamista vaativilla toimialoilla merkittävä kasvun hidaste tai este. Kotimainen työvoima ei näytä riittävän elinkeinoelämän tarpeisiin. Työlupamenettelyä tulisi helpottaa tuomalla päätöksenteko mahdollisimman lähelle yritystä.

Ulkomaisen työvoiman tarvetta tulisi arvioida yrityksen kasvu- ja kehitysmahdollisuuksien pohjalta. Ulkomaista työvoimaa tarvitaan sekä asiantuntija-aloilla että suorittavissa tehtävissä. Työnantajat ovat varovaisia palkkaamaan ulkomaista työvoimaa puutteellisen kielitaidon takia. Olisi tärkeää saada maassa jo olevat kielitaitoa omaavat ulkomaalaistaustaiset töihin.

Suomeen tulisi luoda yritysten kasvua tukevat menettelyt, joilla kannustetaan yrityksiä ulkomaisen osaavan työvoiman hankintaan ja edistetään työvoiman liikkuvuutta Suomeen ja Suomessa. Suomi on yksi suuri työmarkkina-alue, jonka on luotava yhtenäiset edellytykset yritysten kasvulle ja osaajaperustaisen työvoiman saamiselle. Työlupaprosessi tulee kehittää mahdollisimman selkeäksi, joustavaksi ja ei-byrokraattiseksi matalan kynnyksen palveluksi.

Teema: Pl 32 - Vuoden 2020 valtion talousarvioehdotuksen työllisyyden edistämisen määrärahat, toimenpiteet ja niiden vaikutusten arviointi

Vuoden 2020 valtion talousarvioehdotuksen työllisyyden edistämistoimenpiteiden kokonaisuus ja arvio niiden yhteisvaikutuksista

Työllisyysasteen nostossa huomio on kiinnittynyt merkittävämmin osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten työllistämistä edistävien toimien lisäämiseen ja aktiiviseen ohjaamiseen työmarkkinoille. Nopeimmin vaikutuksia saadaan kuitenkin panostamalla suoraan työmarkkinoille suuntautuvien työttömien työnhakijoiden alkuvaiheen henkilökohtaiseen asiantuntijaohjaukseen ja laaja-alaiseen palvelutarpeen arviointiin digitaalisista palveluista huolimatta.

Talousarvioesityksen työllisyyden edistämistoimilla pitää olla selkeä yhteys työllisyysasteen nostamiseen ja uusien työpaikkojen syntymiseen. Rahoituksen ja re-

surssien riittävyys ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa tulee turvata, jotta konkreettiset toimet ja palvelut ovat alueilla toteutettavissa. Henkilökohtaisen kasvokkain tapahtuvan palvelun lisääminen ei muutoin onnistu.

Työnhaun palvelujen uudistaminen ja työnhakijan velvoitteet,

Työmarkkinoiden jatkuvan muutoksen aiheuttama osaamisen jatkuva uudistamistarve on oltava palvelutoiminnan kehittämisen peruste. Entistä yksilöllisemmät työttömien palvelut ja työttömän työnhakijan henkilökohtainen työnhakuvelvoite edistävät ja kannustavat työttömiä aktiiviseen työnhakuun heti työttömyyden alusta. Täten myös muihin palveluihin ja koulutuksiin ohjaus ja kannustus tehostuvat. Jotta toimenpidekokonaisuus onnistuu, tulee asiakkaan henkilökohtainen palvelu ja työllistymistä edistävät palvelut turvata riittävin resurssein.

Työnhakuvelvoitteen täyttäminen voi olla eri alueilla asiakkaille vaativampaa kuin toisilla, TE-toimiston palveluvalikoimasta huolimatta. Työnhakuvelvoite pitäisi suhteuttaa alueen työmarkkinoiden vetovoimaan. Lomautukset ja irtisanomiset ovat lisääntyneet vuodentakaisesta. Miten tämä suhteutuu erityisesti työnhakuvelvoitteen onnistumiseen? Osatyökykyiset ja kapea-alaisen ammattitaidon osaavat ikääntyvät tarvitsevat joka tapauksessa erityistoimia.

Jotta virta yli 3 kk:n työttömyyteen saada laskemaan ja työttömyyden keskimääräiset kestot lyhenemään, kaikkien työttömien asiakasryhmien työttömyyden alun palveluja tulee tehostaa. Vahvalla henkilökohtaiseen palveluun perustuvalla alulla on selkeät vaikutukset työttömyyden pitkittymisen ehkäisyssä ja kokoaikaisen työn löytymisessä.

Kattava palvelutarvearvio ja työllistymisen säännöllinen seuranta sekä siihen liittyvä ohjaus/sparraus asiantuntijaresurssein tarvitaan edelleen. Kokemus on osoittanut, että virkailijaa tarvitaan yli puolessa niissä tapauksissa, joissa asiakas on tehnyt palvelutarvearvion ja työllistymissuunnitelman digitaalisesti. Pääsääntöisesti kaikkien nuorten asiakkaiden itse tekemät digitaaliset suunnitelmat tehdään TE-toimiston asiantuntijatyönä uudestaan. Digitaalisuus toimii monissa eri palveluissa ja palveluprosesseissa, mutta se ei toimi asiakkaan henkilökohtaisen digitaalisen palvelutarvearvion, työnhakuprofiilin ja työllistymissuunnitelman tekemisessä. Ne eivät ohjaa asiakasta palveluihin ja työnhakuun.

ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenot ja resurssit

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 Meuron säästöt. Henkilöstömäärä ELY-keskuksissa on vähentynyt yli 500 henkilöllä vuosina 2014-2018.

ELY-keskukset ovat kehittäneet toimintaansa ja tuottavuuttansa vuoden 2015 jälkeen merkittävästi mm. yhdistämällä ja keskittämällä tehtäviä ELY-keskusten kesken. Esimerkiksi Keski-Suomen ELY-keskus hoitaa perustehtävää toiminta-alueena Keski-Suomi. Lisäksi ELY-keskus hoitaa EU:n rakennerahasto tehtäviä

Länsi-Suomen ELY-keskusten alueella sekä vastaa tienpidon hankinnoista Itäisellä hankinta-alueella. Toiminta on monipaikkaista ja laaja-alaista, jossa asiantuntijat hoitavat tehtäväänsä usean ELY-keskuksen ja maakunnan alueella. Jotta keskittämisellä tavoiteltu toiminnan tehostaminen voidaan saavuttaa, on tärkeää, että toimintojen resurssit turvataan kaikissa ELY-keskuksissa.

ELY-keskusten resurssien pienentyessä yksi asiantuntija vastaa useasta substanssialueesta. Osaamisen varmistaminen on hankalaa, kun erilaisia tehtäväkokonaisuuksia joudutaan yhdistämään samaan tehtävään. Tämä lisää toiminnan riskejä ja vaikeuttaa jatkuvuuden hallintaa. Henkilöstön jaksaminen huolestuttaa, ilman hyvinvoivaa henkilöstöä ELY-keskus ei pysty huolehtimaan annetuista tehtävistä.

Keskittämisestä ja tehostamisesta huolimatta ELY-keskusten tehtävien hoito on vaarantumassa hallituskauden aikana. ELY-keskusten toimintamenot ovat riittäneet tähän saakka kertyneen saldon ja tuottavuusohjelman avulla eli poistuvaa henkilöstöä ei ole korvattu uusilla kuin marginaalisesti. ELY-keskukset ovat toteuttaneet omalta osaltaan tuottavuustavoitteet. Nykyisen henkilöstömäärän säilyttäminen on ehdoton edellytys sille, että annetut tehtävät pystytään hoitamaan lakien määräämissä puitteissa.

Vuoden 2020 jälkeen supistaminen ei ole enää mahdollista vaarantamatta asiakkaiden oikeusturvaa ja tasapuolista kohtelua asioiden käsittelyssä. Aluekehittämisen isossa kuvassa huolestuttavaa on, että hallitusohjelman tavoitteitten toteuttaminen alueilla vaarantuu; niiden edistäminen on monin kohdin ELY-keskusten vastuulla. Nyt näyttää osittain tapahtuvan hallinnonalakohtaista henkilöresursointia, panostukset olisi tarpeen kohdentaa ELY-kokonaisuuteen.

Palkkatuen uudistus ja palkkatuen kipupisteet

Palkkatuen uudistuksessa henkilöasiakkaan työllistymissuunnitelma saa aikaisempaa suuremman merkityksen, kun henkilöasiakkaalle avataan suunnitelman voimassa ollessa näkyvyys palkkatukipaikkoihin. Se sisältää haettavat palkkatukitehtävät, sovitut ammatit ja tehtävät sekä arvioidun palkkatukiprosentin. Palkkatukiprosentti voi muuttua nopeastikin, joten suunnitelmia tulee tarkistaa ja päivittää nopealla rytmillä. Kysymykseksi nousee riittääkö TE-toimiston asiantuntijaresurssi vastaamaan tähän nopeatempoiseen työllistymissuunnitelmien päivittämiseen. Kysymykseksi nousee myös, millä tavalla vamma/sairaus määritellään työllistymissuunnitelmaan niin, että lain edellyttämä peruste täyttyy tarjolla olevissa palkkatukitehtävissä. Sinänsä on hyvä asia uudistuksessa, että palkkatukipaikat ovat vapaasti asiakkaiden nähtävillä siltä osin kuin ne työllistymissuunnitelmaan sopivat.

Palkkatuen vaikuttavuus työllisyysasteeseen on parhaimmillaan yrityksiin työllistämisessä. Yrityksiin työllistämisellä saavutetaan pysyvämpiä ja pitkäkestoisempia ratkaisuja sekä helpotetaan yritysten työvoimapulaa. Palkkatuella myös madalletaan yritysten työllistämiskynnystä.

Palkkatuen kipupisteet liittyvät tällä hetkellä palkkatuen hakemiseen liittyviin tietoihin, joita työnantajien tulee toimittaa TE-toimistolle palkkatukipäätöksen tekemiseksi. Tämän hetkinen lainsäädäntö pohjautuu siihen, että työnantaja tietää

velvoitteensa ja ymmärtää työsopimuslakia. Käytännössä näitä valmiuksia ei kaikilla palkkatukea hakevista työnantajista ole, siksi hankaluuksia ilmenee. Useat työnantajat eivät tiedä mitä työehtosopimusta heidän tulisi noudattaa.

KEHA-keskus joutuu usein palauttamaan hakemuksen ”korjattavaksi” TE-toimistolle, koska maksatuksen suorittamiseksi palkkatukipäätöksen ja työsopimuksen tulee vastata toisiaan. Tyypillinen ongelmakohta on työn aloittamisajankohta. Tämä poikkeavuus ilmaantuu vasta maksatusvaiheessa, tukea ei voida maksaa ennen kuin tukipäätös ja työsopimus vastaavat toisiaan. Palkkatukilainsäädännön uudistamisessa tulisi kriteeristöstä luoda sellainen, että työnantajien vaihteleva ja usein perusteltu käytös eivät vaikuttaisi niin vahvasti kuin nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Työnantajan saama sitova palkkatukipäätös madaltaa työnantajan kynnystä työntekijän palkkaamiseen ja nopeuttaa palkkatuen valmistelun kokonaisprosessia. Prosessia hidastaa nyt selkeästi työttömän työnhakijan palkkatukimahdollisuuksien selvittely. Ennakkopäätös mahdollistaa nopeamman edistymisen työnantajan ja potentiaalisen työntekijän kohdatessa. Haasteena on asiantuntijan mahdollisuus arvioida ennakkoon palkkatukiprosentin määrä suhteessa kyseiseen työtehtävään.

Toimenpiteet ensimmäisen työntekijän palkkaamisen kynnyksen madaltamiseksi

Toimenpiteet madaltavat selkeästi yksinyrittäjän riskiä palkata ensimmäinen työntekijä. Rahallinen kannustin on konsultointia ja neuvontaa kannustavampi (vrt. nykyinen Työllistä taidolla). Byrokratian on oltava mahdollisimman vähäinen. Työpaikoilla tapahtuvaa työhönvalmennusta kaivataan, erityisesti osatyökykyisten työllistämisessä.



ylijohtaja Pasi Patrikainen



Nimike Eija Heinonen