Ministerin kuuleminen keskiviikkona 9.11 klo 8.30

TAE 2023/pääluokka 32

Kysymykset työministeri Tuula Haataiselle

1. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelma

Ajankohtaiskatsaus työvoimapulasta ja sen syistä sekä yhteiskunnallisesta merkityksestä? Millä toimialoilla työvoimapula on kaikista pahin; miksi ja mitä ongelmia on aiheutunut? Työvoiman kohtaanto-ongelma on jatkunut jo pitkään. Miksei tilanteeseen ole saatu parannusta? Mitä keskeisiä ja uusia toimia on tehty ja mikä on niiden vaikutus? Arvio kohtaanto-ongelman kehittymisestä tulevaisuudesta? Suomen kohtaanto-ongelma kansainvälisesti tarkasteltuna?

Kohtaanto-ongelman merkitys talouskasvun esteenä

Kohtaanto-ongelmien yleisiä syitä voivat olla:

- Puutteet alueellisessa liikkuvuudessa:
  - avoimet työpaikat ja työttömät työnhakijat ovat eri alueilla
  - heikot liikenneyhteydet vaikuttavat työnmatkan pituuteen tai kestoon
  - korkeat asumiskustannukset ja perhe (esim. puolison työ, lapset-päivähoito-koulukysymykset) toisella paikkakunnalla heikentävät muuttohalukkuutta
- työnhakijan koulutus ei vastaa työnantajien vaatimuksia tai osaaminen on vanhentunut
- työnhakija ei ole henkilökohtaisten ominaisuuksiensa takia sopiva avoinna olevaan työtehtävään
- työnhakijan työkyky on alentunut
- toimi- ja ammattialojen veto- ja pitovoimahaasteet
- työn laatu on heikko, työn pysyvyys epävarma tai työtunteja liian vähän
- palkkatasoon, verotukseen, etuuksiin ja maksuihin liittyvät kannustinongelmat
- informaatio työmarkkinoista on epätäydellistä

Työnantajien kokemat rekrytointiongelmat ovat lisääntyneet työllisyysasteen kohotessa – koronakriisin aiheuttamaa tilapäistä notkahdusta lukuun ottamatta. Vuonna 2016 ongelmia rekrytoinnissa koki vajaa 30 prosenttia toimipaikoista, kun nyt vuoden 2022 toisella neljänneksellä ongelmia on jo lähes joka toisella toimipaikalla. Kolmannes toimipaikoista kertoo osaavan työvoiman saatavuuden olevan este toiminnan laajentamiselle. Toimipaikat arvioivat, että kuluneen 12 kuukauden aikana olisivat voineet palkata jopa 146 000 työntekijää nykyistä enemmän, jos saatavuusongelmia ei olisi. (Lähde: Tilastokeskuksen TEM:lle toteuttama toimipaikkakysely). Vastaavia tuloksia saadaan monista muistakin barometriaineistoista. Näiden perusteella voidaan todeta, että työvoiman saatavuus rajoittaa talouskasvua.

Ammattibarometrin mukaan pulaa osaavasta työvoimasta on erityisesti terveydenhuollon ja sosiaalityön ammateissa. Vaikein tilanne on sairaanhoitajien, sosiaalityön erityisasiantuntijoiden, puheterapeuttien, lähihoitajien ja lastentarhanopettajien rekrytoinneissa. Ylitarjontaa työvoimasta on yleisesti yleissihteerin ammatissa.

Koska työvoimapulaa koetaan varsin laajalti, mutta samaan aikaan työttömyyttä on edelleen varsin paljon, katsotaan epäsuhdan johtuvan kohtaanto-ongelmasta.

Rekrytointiongelmista huolimatta työvoimaa kuitenkin koetaan olevan tarjolla merkittäviä määriä. Esimerkiksi ravintola-alalla 85 % toimipaikoista raportoi rekrytointiongelmista, ja työpaikkoja on auki runsaasti, mutta työttömyysasteet ovat 16-19 prosentin tuntumassa. Ravintola-alalla tarjotut työsuhteet ovat pääasiassa epätyypillisiä ja matalapalkkaisia. Työvoimaa voisi todennäköisesti löytyä palkkatarjouksia ja työehtoja parantamalla. Talouskasvun esteenä tässä tapauksessa voi nähdä työvoimapulan rinnalla heikon tuottavuuden.

Osa koetuista rekrytointiongelmista heijastaa paremmin menetettyä kasvua. Erityisesti sote- ja ict-alalla on runsaasti ammatteja, joissa vapaata työvoimaa on merkittävästi vähemmän kuin avoimia työpaikkoja. Esimerkiksi lähihoitajien ja kodinhoitajien (vanhusten kotihoito) paikkoja jäisi syksyn 2022 tietojen perusteella täyttämättä useita tuhansia, vaikka ko. ammatin työttömät työnhakijat työllistettäisiin paikkoihin heti. Samoin sovellussuunnittelijoiden ja erilaisten ohjelmakehittäjien paikkoja on auki useita satoja enemmän kuin tarjontaa on. Toisissa ammateissa taas on merkittävää ylitarjontaa, kuten yleissihteerien, luovan alan ammattilaisten tai elektroniikan asentajien joukossa. Näiden ammattien osalta havaitaan ammatillista kohtaanto-ongelmaa. Jos ylitarjonta-alan työttömät pystyisivät nykyistä tehokkaammin uudelleenkouluttamaan työvoimapula-alojen ammatteihin, voisivat toimipaikat lisätä työvoimaansa ja kasvattaa tuotantoaan. Talouskasvun osalta erityisesti korkean tuottavuuden ICT-alan työvoimapulaan vastaaminen olisi merkittävää, koska ICT-ratkaisuilla voidaan parantaa myös muiden alojen tuottavuutta ja työvoiman lisääminen mahdollistaisi ICT-palvelujen laajemman tarjonnan muille yrityksille.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt työvoimatiekartta –hankekokonaisuuden. Hankkeen tavoitteena on työvoimatarpeen määrällinen ja laadullinen kartoitus toimialoittain, alueellisesti ja ajallisesti sekä esittää sellaisia ratkaisuja, joiden varassa toimialojen tuotantotoiminta pystyy kehittymään.

<u>Keskeisiä toimia hallituskaudella työvoiman saatavuuden edistämiseksi</u>

1. TE-hallinnon toimet

- Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on otettu käyttöön 5/2022
- TE2024-uudistuksella siirretään työllisyyspalvelujen järjestämisvastuu kunnille vuoden 2025 alussa.
- Esitys palkkatuen uudistamiseksi on annettu eduskunnalle
- Osatyökykyisten ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä edistetään julkisten hankintojen vauhdittamisohjelmalla ja perustamalla valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy
- Toimet yli 55–vuotiaiden työllisyysasteen, työssä jaksamisen ja työmarkkina-aseman parantamiseksi. Lakiesitys hyväksytty kevätistuntokaudella 2022.

2. **Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisellä parannetaan tilannetta työmarkkinoilla**
   - Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus, linjaukset tehty 12/2020 ja toimeenpano alkanut OKM:n ja TEM:n hallinnonalojen yhteistyössä.
   - Keskeisiä elementtejä ovat mm. 1) ennakointitoiminnan uudistaminen, 2) kattavat urasuunnittelun ja uraohjauksen palvelut, 3) joustavat työelämälähtöiset koulutukset, 4) työpaikoilla tapahtuva oppiminen, 5) työssä ja vapaalla hankitun osaamisen kartoittamista ja tunnistamista tukevat palvelut sekä 6) osaamisen kehittämistä tukeva etuusjärjestelmä.
   - Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus (JOD). Toimenpiteitä toteutetaan pääasiassa Suomen kestävän kasvun ohjelman määrärahoilla (RRF)
   - Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus perustettu 2021. Palvelukeskus edistää työikäisten osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta.

3. **Työ- ja opiskeluperäinen maahanmuutto**

   - Kansainvälisten osaajien ja työvoiman maahanmuuttoa kehitetään kansallisella Talent Boost – toimenpideohjelmalla, jota koordinoivat työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö.
   - Maahanmuuttajien kotoutumista edistetään kotoutumisen selonteossa linjatuilla uudistuksilla ja uudistamalla kotoutumislaki

4. **Työhyvinvointia tukeva työyhteisö**
   - Tuetaan TYÖ2030-ohjelmalla työpaikkojen edellytyksiä kehittää työtä, työoloja ja työhyvinvointia sekä uudistaa toimintatapojaan ja hyödyntää uusia teknologioita digitalisaatioon perustuvassa työn murroksessa. Toimintoja suunnataan työpaikoille muun muassa alue- ja toimialahankkeiden sekä johtamisverkoston ja viestinnän avulla.

Talousarvioesityksessä ehdotetaan panostuksia osaavan henkilöstön saatavuuteen muun muassa hoiva-alalla. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (Jotpa) rahoittamiin hoiva-avustajakoulutuksiin ehdotetaan noin 10,8 miljoonan euron lisäystä. Määrärahalla voidaan kouluttaa 1 000 uutta hoiva-avustajaa vuosina 2023–2025. Kaikkiaan tavoitteena on 1 500 uuden hoiva-avustajan kouluttaminen palvelukeskuksen rahoituksella vuosien 2022-2025 aikana.

Valtionosuusrahoitteiseen työvoimakoulutukseen ehdotetaan 7,8 miljoonan euron lisäystä, jolla voidaan kouluttaa 700 uutta hoiva-avustajaa vuosina 2023–2024. Kaikkiaan tavoitteena on 1 000 uuden hoiva-avustajan kouluttaminen työvoimakoulutuksena vuosien 2022-2024 aikana.

2. Työllisyystoimien vaikutukset

Mitkä ovat eri työllisyystoimien työllisyysvaikutukset ja valtiontaloudelliset vaikutukset? Miten arvioisi em. vaikutusten merkittävyyttä? Vaikutusten selvittämisen kipupisteet ja kehittämishaasteet? Kuinka paljon työllisyystoimet ovat vahvistaneet julkista taloutta hallituksen ohjelman mukaisesti?

Hallitus sitoutui kevään 2021 puoliväli- ja kehysriihessä tekemään päätöksiä, joilla voidaan saavuttaa arviolta 80 000 lisätyöllistä. Valmistelu ja päätöksenteko ovat edenneet seuraavasti:

- ennen hallituksen puoliväliriihtä päätettiin toimenpiteistä, joilla tavoitellaan 31 000–33 000 lisätyöllistä
- puoliväliriihessä päätetyillä toimenpiteillä tavoitellaan 40 000–44 500 lisätyöllistä.
- Näiden lisäksi hallitus sitoutui puoliväliriihessä tekemään hallituskauden loppuun mennessä päätökset 110 miljoonalla julkista taloutta vahvistavista työllisyystoimista.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2022) esitti vuotta 2021 koskevassa raportissaan seuraavan yhteenvetotaulukon eri työllisyystoimien työllisyyttä lisäävistä ja vähentävistä vaikutuksista:

Taulukko 3.2.1. Arviot hallituksen toteuttamien ja esittämien toimien työllisyysvaikutuksista.

	Työllisyyttä lisäävä vaikutus	Työllisyyttä vähentävä vaikutus
Aikuiskoulutuksen tukiuudistus	200	
Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan myöhentäminen	6 500–7 000	
Pohjoismainen työvoimapalvelumalli	9 500	
Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen	2 500–3 600	
Oppivelvollisuuden laajentaminen	10 000	
Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli	200	
Aktiivimallin osittainen poisto*		5 000–12 000 (2 050–4 920)
TE-palvelujen siirtäminen kuntien vastuulle**	6 600	
Palkkatukijärjestelmän yksinkertaistaminen**	500–1 000	
Yli 55-vuotiaiden työllisyyden lisääminen**	9 100	
Osatyökykyisten työllistämiseen perustettava erityisyhtiö**	1 000	
Työkykyohjelman laajentaminen ja palkkatuki**	600	
Osatyökykyisten työllistyminen lisäämällä sosiaalisten kriteerien huomioimista hankinnoissa***	2 000	
Työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisy***	2 500	
Maahanmuuttajien onnistunut integraatio***	2 000	
Työperäisen maahanmuuton lisääminen***	15 000	
Elinikäisen oppimisen uudistus***	10 000	
Veromuutokset ja muutokset sosiaaliturvassa suhteessa vuoden 2019 lainsäädäntöön****		2 900–8 600

Lähteet: Valtiovarainministeriön laskelmat, arviointineuvosto.
* Suluissa esitetyt luvut ottavat huomioon arvioidun substituutiovaikutuksen. Arvio on arviointineuvoston tekemä, ks. Talouspolitiikan arviointineuvosto (2021).
** Valmistelussa oleva toimenpide. Muut taulukon toimenpiteet on toteutettu.
*** Vaikutusarviot perustuvat eri ministeriöiden tekemiin skenaarioihin ja laskelmiin.
**** Arviointineuvoston laskelmat perustuvat Ollonqvistin ym. (2021) metodiin.

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa esitetyn VM:n arvion mukaan hallituksen kevään 2021 puoliväliriihtä edeltäneillä toimilla voitaisiin saavuttaa **31 000 – 33 000 henkilön työllisyysvaikutus ja vahvistaa julkista taloutta 300 miljoonalla eurolla vuoteen 2029 mennessä.**

Arviointineuvosto kuitenkin laskee aktiivimallin purkamisen vähentävän työllisyyttä 2 000 – 5 000 henkilöllä. Arviointineuvoston mukaan hallituksen toteuttamat muutokset verotuksessa ja sosiaaliturvassa ovat vähentäneet työllisyyttä lisäksi 2 900 – 8 600 hengellä.

Helmikuussa 2022 hallituksen päättämien lisätoimien työllisyysvaikutuksista ja vaikutuksista julkiseen talouteen on valtiovarainministeriö laatinut seuraavan taulukon:

		Työllisyys	Julkinen talous
1	Päivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon uudistaminen	+1 500	+54 m/e
2	Opintotuen tulorajojen pysyvä korotus 50 %	+2 500	+12,2 m/e
3	Omaehtoisen opiskelun muutokset	+1 100	+41 m/e
4	100 % palkkatuen käytön rajoittaminen	vähäinen	+10,3 m/e
5	Jatketaan TE-hallinnon tietojärjestelmähankkeen toteuttamista	+700	+16,1 m/e*
6	Luovutaan tekijänoikeuskorvausten sovittelusta	vähäinen	-1 m/e
7	Ulosottokaaren muutosten valmistelu	ei arvioitu	ei arvioitu
8	Jatkuvan oppimisen lisääminen kolmikantaiselle työryhmälle	ei arvioitu	ei arvioitu
9	Työturvallisuuslain uudistus	ei arvioitu	ei arvioitu
10	Ohjaamojen vakinaistaminen	ei arvioitu	ei arvioitu
11	Työsuojeluviranomaisen ilmoittamisvelvollisuus ym.	ei arvioitu	ei arvioitu
12	Palkkaturvan laajentaminen	ei arvioitu	ei arvioitu
13	Opiskelijoiden mielenterveyspalveluiden vahvistaminen	ei arvioitu	-1 m/e
14	Sivutoimisen opiskelun ja työttömyysetuuden yhteensovittaminen, opintojen loppuunsaattaminen	ei arvioitu	ei arvioitu

Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla (https://tem.fi/tyollisyystoimien-tilanne) on esitetty pitkälti arviointineuvoston taulukkoa vastaava kooste työllisyyttä lisäävistä toimista ja niiden etenemisestä. Sivuilla on myös yksityiskohtaisempia toimenpidekohtaisia kuvauksia vaikutuksista ja eri uudistusten etenemisestä. Verkkosivuilla esitetyn taulukon mukaan työllisyyttä lisäävien toimien summa olisi 77 400 - 83 500.

Hallitus sopi kevään 2021 puoliväli- ja kehysriihessä toimista, joilla tavoitellaan työllisyyden lisäystä **40 000 – 44 500 hengellä. VM:n alustavan arvion mukaan vaikutus jäisi kuitenkin noin 11 000 työpaikkaan ja julkinen talous vahvistuisi 150 miljoonalla eurolla.**

Useiden eri työllisyystoimien kokonaisvaikutus ei ole aivan suoraviivainen kysymys. Toimilla on yhteisvaikutuksia, lisäksi niiden ajallinen ulottuvuus on erilainen. Kun tavoitteena on ollut 80 000 lisätyöllisen saavuttaminen 2020-luvun aikana, muodostuisi talouspolitiikan arviointineuvoston taulukossa esitetyistä työllisyyttä lisäävistä toimista summattuna 78 200 hengen työllisyyden lisäys, lisäksi myöhemmistä vuonna 2022 päätetyistä toimista VM arvioi niiden vaikutusten summaksi 5 800 henkeä. Mikäli tätä käytettäisiin arviopohjana, olisi 80 000 lisätyöllisen raja saavutettu (summa 84 000).

Talouspolitiikan arviointineuvoston näkemyksen mukaan on otettava huomioon myös työllisyyttä vähentävät toimet, joita koituu neuvoston näkemyksen mukaan aktiivimallin purkamisesta sekä vero- ja sosiaaliturvamuutoksista. Näitä hallitus ei ole laskenut työllisyystoimiinsa.

Mikäli käytettäisiin valtiovarainministeriön arvioita, olisi työllisyysvaikutus kuitenkin vain hieman yli puolet (runsaat 46 000 henkilöä) edellä esitetystä. Erot johtuvat pääosin siitä, että eri toimille ei ole olemassa olevan tietopohjan, toimenpiteiden luonteen (esimerkiksi jotkin arvioinnin kannalta tärkeät yksityiskohdat täsmentyvät vasta valmistelun kuluessa) ja arvioiden epävarmuuden takia voitu laatia luotettavia kvantitatiivisia vaikutusarvioita. Tämän vuoksi niistä on valmistelussa esitetty erilaisiin oletuksiin perustuvia laskelmia, skenaarioita, joita ei voida pitää varsinaisina vaikuttavuusarvioina. Valtiovarainministeriö ei ole ottanut näitä laskelmia huomioon julkisen talouden tasapainovaikutuksissa. Erot muodostuvat pääasiassa arviointineuvoston raportin taulukossa mainituista skenaariolaskelmista.

Vaikuttavuusarvioinnin tuloksiin tulee suhtautua varovaisesti. Ennakkoon tehdyt arviot perustuvat tyypillisesti olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden soveltamiseen arvioitavaan politiikkamuutokseen. Mikäli talouden ja työmarkkinoiden olosuhteet poikkeavat uudistuksen toimeenpanovaiheessa paljon tilanteesta, johon tutkimustieto perustuu, voivat myös vaikutukset olla erilaiset.

Yhteenvetoa valtiontaloudellisista (tai julkiseen talouteen kohdistuvista) vaikutuksista on hankala tehdä VM:n eri vaiheissa laskemien arvioiden pohjalta. VM:n laskelmien ja talouspolitiikan arviointineuvoston tietojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että **julkista taloutta tasapainottava vaikutus olisi noin 560 M€**, mistä valtiontaloudellista vaikutusta on osa.

Vaikutukset ovat kokonaisuutena merkittävät. Vain suhteellisen pieni osa vaikutuksista kohdistuu nykyiselle hallituskaudelle. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi lähinnä toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia, usein yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.

Vaikutusten arvioinnin ennakollinen selvittäminen on aina epävarmaa. Politiikkatoimen luonteesta johtuen epävarmuudet ovat erilaisia. Monistakaan työllisyyttä parantavista toimista ei ole olemassa Suomen institutionaalisiin oloihin sovellettavaa tutkimuskirjallisuuden näyttöä. Joissain politiikkatoimissa niiden toimeenpanolla on huomattavaa merkitystä vaikutusten muodostumiselle. Vaikutusten arviointi perustuu tyypillisesti tutkimuskirjallisuudesta saataviin estimaatteihin, jotka taas perustuvat historialliseen dataan. Suhdannetilanteella voi olla olennaisia vaikutuksia politiikkatoimien vaikutuksille, mitä ei voida ennakkoarviossa ottaa huomioon. Työ- ja elinkeinoministeriön oma analyysitoiminta on juuri ulkoisesti arvioitu kahden selvityshenkilön toteuttamana https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-958-2, mikä antaa aineksia myös vaikutusarviointityön edelleen kehittämiselle. Kaikkien politiikkatoimien vaikutuksia ei voida ennakkoon arvioida luotettavasti.

3. Työvoima- ja yrityspalveluiden uudistaminen

Työvoima- ja yrityspalveluiden uudistamisen keskeiset vaikutukset ja kipupisteet. Minkälaisia budjettivaikutuksia uudistuksella on?

Hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, jossa säädettäisiin kunnan järjestämistä julkisista työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta kumottaisiin.

Kunta voisi järjestää palvelut itsenäisesti, jos sen työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä. Kriteerin alle jäävien kuntien tulisi sopia tehtävän hoitamisesta yhteistoiminnassa jonkin muun tai muiden kuntien kanssa. Yhteistoiminnasta sopivien kuntien yhteisen työvoiman määrän tulisi olla vähintään 20 000 henkilöä. Työvoimapalvelujen järjestämisestä vastuussa olevasta kunnasta tai kuntayhtymästä käytettäisiin käsitettä työvoimaviranomainen. Työllisyyden hoitamiseksi perustettua yhteistoiminta-aluetta kutsuttaisiin työllisyysalueeksi. Asetetun alarajan avulla pyritään välttämään julkisten palvelujen organisoinnissa päällekkäisiä rakenteita ja sitä kautta talouden kannalta epäedullisia seurauksia. Riittävän työvoimapohjan lisäksi työllisyysalueelta edellytettäisiin, että se muodostaa maantieteellisesti yhtenäisen alueen, joka on työssäkäynnin ja työmarkkinoiden kannalta toimiva.

Valtioneuvostolla olisi päätösvalta myöntää hakemuksesta poikkeus järjestämisvastuulle asetetuista vaatimuksista. Valtioneuvosto voisi antaa kunnalle tai työllisyysalueen muodostaville kunnille luvan järjestää työvoimapalveluita, vaikka kunnan tai työllisyysalueen muodostavien kuntien työvoiman määrä alittaisi 20 000 henkilöä, jos työvoimapalvelujen järjestämisen edellyttämän toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi olisi muutoin tarkoituksenmukaista tai jos se olisi tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi tai jos työllisyysalueen muodostaminen muutoin edellyttäisi useamman työssäkäyntialueen yhdistämistä.

Vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirrettäisiin pääosin kuntien vastuulle. Kunnille siirtyisivät myös ELY-keskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja KEHA-keskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostaisivat kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon myönnettäisiin täysimääräinen rahoitus. Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat vuoden 2022 talousarvion tasossa karkeasti arvioiden vajaat 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonan euron lisäyksen pohjoismaiseen työnhaunmalliin. Siirtyvän rahoituksen määrä täsmentyy julkisen talouden suunnitelmien ja valtion talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä. Valtionosuusrahoituksen määrää tarkistettaisiin vuosittain kustannustason muutoksella. Lisäksi jälkikäteen kahden vuoden viiveellä tehtävä kustannustenjaon tarkistus varmistaa, ettei valtionosuusjärjestelmän laskennallinen kustannuspohja erkaannu toteutuneesta kehityksestä koko maan tasolla.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuita uudistettaisiin siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenisi työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosaa. Lisäksi kuntien rahoitusvastuu alkaisi nykyistä aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi henkilön osallistuessa palveluihin vaan vasta henkilön työllistymiseen. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille, kunnilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työttömyysetuuksista syntyvään rahoitusvastuuseen järjestämällä

työttömille palveluja, jotka johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Rahoitusmallin kannustavuus on tarkoitettu toimimaan ohjauskeinona, joka palkitsee tehtäviä tehokkaasti toteuttavia kuntia, mikä voisi näkyä pitkällä aikavälillä kunnan taloudellisessa asemassa.

Valtion TE-toimistot lakkautettaisiin ja kuntiin siirtyviä tehtäviä valtiolla hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella kuntiin tai kuntayhtymiin. TE-toimistojen nykyisin hoitamat tehtävät, joita ei ehdoteta siirrettäväksi kunnille, sijoitettaisiin valtionhallinnon sisällä uudelleen pääosin KEHA-keskuksen tehtäviksi. Poikkeuksena olisivat TE-toimiston nykyisin hoitamat työntekijän oleskeluluvan osalupaan liittyvät tehtävät, jotka siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle.

Valtiolla olisi jatkossakin kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän valtakunnallisesta toimivuudesta. Valtio vastaisi kuntien työllisyydenhoidon tehokkuuden seurannasta ja arvioinnista sekä laillisuusvalvonnasta. Valtio tarjoaisi työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitäisi valtakunnallisia tietovarantoja.

Työllisyyden edistämiselle asetettaisiin hallituskausittain valtakunnalliset tavoitteet. Valtioneuvosto vahvistaisi tavoitteet työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. Valtakunnallisissa tavoitteissa voitaisiin määritellä tavoitteita työvoimapalveluiden yhdenvertaisen toteutumisen ja vaikuttavuuden edistämiseksi, osaavan työvoiman saatavuudelle ja osaajien maahanmuuton edistämiselle, valtion, kuntien ja työllisyysalueiden sekä muiden toimijoiden väliselle yhteistyölle ja työllisyydenhoidon toiminnan kehittämiselle sekä työvoimapalvelujen tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämiselle.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta korvattaisiin uudella lailla työllistymisen monialaisesta edistämisestä, jossa säädettäisiin myös nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta. Monialaisen tuen asiakaskriteerejä muutettaisiin siten, että työttömien ohjaaminen työllistämistä edistävän monialaisen tuen asiakkaaksi olisi mahdollista työttömyyden kestosta riippumatta, kun työttömällä on monialaisen palvelun tarve.

Uudistuksen välittömät vaikutukset kohdistuisivat työnhakijoihin, työvoima- ja yrityspalveluja käyttäviin työnantajiin ja yrityksiin, nykyisin työvoima- ja yrityspalveluita ja niihin liittyviä tehtäviä hoitavaan henkilöstöön sekä valtion ja kuntien tehtäviin, hallintoon ja talouteen. Kuntien tehtävät kasvaisivat ja valtion tehtävät työvoimapalvelujen järjestämisessä vähenisivät huomattavasti.

Esitetyt muutokset vahvistaisivat työllisyyttä arviolta noin 7 000–10 000 työllisellä. Työllisyyden kasvu perustuu työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuuden, saatavuuden ja vaikuttavuuden kasvuun. Yhtenä keskeisenä työllisyyttä ja oikea-aikaista palvelua edistävänä rakenteellisena tekijänä toimisi kannustava rahoitusmalli, jonka tarkoituksena on yhdistää vastuu ja mahdollisuus kehittää alueellisesti tehokkaimpia toimintamalleja.

Uudistukseen liittyviä riskejä on arvioitu osana esityksen valmistelua. Uudistuksen merkittävimmät riskit liittyvät työvoimaviranomaisen tehtäviin (esim. säädösohjaus ei ole riittävän tehokasta suhteessa kunnalliseen itsehallintoon), tietojärjestelmiin (esim. tietojärjestelmien moninaisuus ja

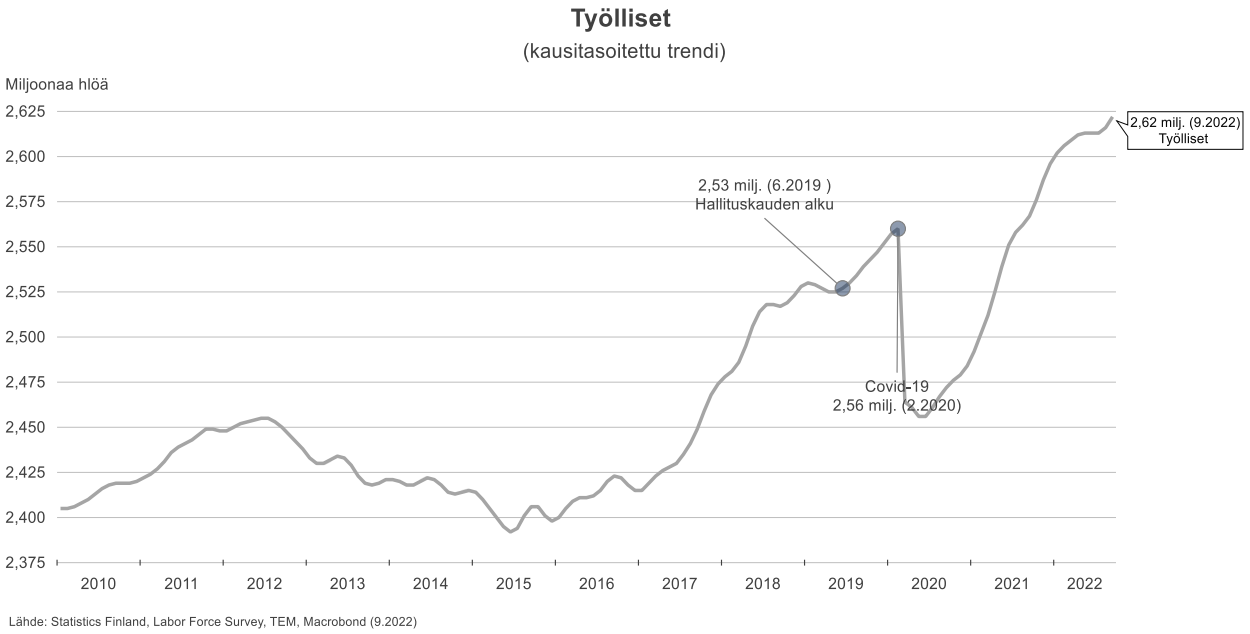
tiedon yhteismitattomuus), tiedolla johtamisen ja strategisen tason riskeihin (esim. moninaisten palveluiden seurannan vaikeutuminen) sekä kustannuksiin (ei saavuteta toivottuja työllisyysvaikutuksia).

4. Koronan työllisyysvaikutukset

Miten koronapandemia vaikutti työllisyyteen? Millä toimialoilla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmat, mitkä ovat seuraukset ja miten tilanteeseen on reagoitu? Millaisia vaikutuksia koronatuilla on ollut työllisyyteen (mihin vaikutusarviointi perustuu)?

Työ- ja elinkeinoministeriön koronakriisiä edeltäneessä Lyhyen aikavälin työmarkkinaennusteessa (syksy 2019) työttömien työnhakijoiden määrän ennustettiin laskevan tasaisesti. Vuoden 2020 toiselle vuosineljännekselle ennustettiin keskimäärin noin 236 000 työtöntä työnhakijaa. Koronakriisin myötä määrä nousi kuitenkin jopa noin 428 000 henkilöön. Suurin osa työttömyyskasvusta oli lomautuksia, mistä syystä vaikutus näkyi Tilastokeskuksen mittaamassa virallisessa työttömyysasteessa (työvoimatutkimus) huomattavasti vähäisempänä. Työttömyys kuitenkin laski varsin nopeasti vuoden 2021 aikana, ja vuoden viimeisellä vuosineljänneksellä työttömiä työnhakijoita oli enää noin 262 000, mikä oli 22 000 henkeä enemmän kuin koronaa edeltävästä ennusteessa arvioitiin.

Työllisyyden osalta samaisessa työ- ja elinkeinoministeriön koronaa edeltäneessä ennusteessa arvioitiin työllisyysasteen nousevan Tilastokeskuksen vanhalla mittaustavalla 73,0 prosenttiin vuonna 2020. Lopulta työllisyysaste oli koronan myötä vuonna 2020 vain 71,6 prosenttia. Työllisyys laski koronakriisin alussa hyvin nopeasti noin 100 000 hengellä. Sittemmin työllisyysaste on noussut selvästi koronapandemiaa edeltävää tasoa korkeammalle, joskin tehtyjen työtuntien määrä palautunut hitaammin. Tehtyjen työtuntien määrä ylitti koronapandemiaa edeltävän tason tämän vuoden toisella vuosineljänneksellä. Merkittävä osa viimeaikaisesta työllisyyskasvusta on siis osa-aikatyötä.



Koronapandemia iski välittömästi keväällä 2019 voimakkaimmin palvelualoihin. Tilastokeskuksen toimialaluokituksen mukaisesti eniten korona-ajasta kärsi matkailu- ja ravitsemusala, jossa työllisyys laski pahimmillaan 27 % vuodentakaisesta ja tehtyjen työtuntien määrä enimmillään 48 %. Ala ei ole vieläkään palannut työllisyydessä koronaa edeltävälle tasolle, vaan alan työllisyys on noin 10 prosenttia matalampi kuin ennen koronaa.

Välittömästi koronakriisin alussa kovan iskun koki myös kaupan ala, jossa työllisyys on sittemmin palannut koronakriisiä korkeammalle. Vähittäiskaupassa työllisyys laski pahimmillaan 18 % ja tehtyjen työtuntien määrä 24 %. Toukokuussa 2020 eniten lomautettuja oli palvelutyöntekijöissä ja ilman ammattia olevissa. Myös kulttuurialan tehdyt työtunnit laskivat merkittävästi korona-aikana (lähes 30 %), mutta ovat sittemmin palautuneet.

Toinen ala, jossa työllisyys on edelleen koronapandemiaa edeltävää tasoa matalammalla, on kuljetus ja varastointi, mutta sen osalta yhteys koronapandemiaan ei ole yhtä selkeä.

Koronakriisistä eniten kärsineille toimialoille kohdennettiin monenlaisia tukitoimia koronakriisin aikana. Kaikkia aloja koskenut merkittävä tuki oli lomautussääntelyn helpottaminen työnantajille heti koronakriisin alussa, mikä mahdollisti nopeat lomautukset työpaikoilla. Yritykset saivat koronatukea muun muassa Business Finlandin ja ELY-keskusten kautta, sekä lainaa Finnveralta, ja myöhemmin Valtiokonttorin kautta kustannustukea. Yrittäjille avattiin väliaikaisesti mahdollisuus työmarkkinatukeen. Ravintola-alalla myönnettiin erillinen kompensaatio sulkemisesta koituneista kiinteistä kustannuksista sekä tuki työntekijöiden takaisinpalkkaukseen. Kulttuurialalle luotiin tapahtumatakuu. Koronapassi mahdollisti toiminnan avaamisen kulttuuri- ja ravintola-aloille rajoitus ollessa vielä voimassa.

Kysymys koronatukien vaikutuksista työllisyyteen on laaja ja vaikeasti selvitettävä. TEMin tilaaman Helsinki GSE:n (Graduate School of Economicsin) selvityksen[1] mukaan korona-ajan yritystuet ovat

[1] Kutilainen, Aleksei; Nokso-Koivisto, Oskari; Toivanen, Otto (2021-04-20): Koronakriisin aikaisten yritystukien arviointi. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163026

vähensivät lomautustarvetta ja vähäisemmässä määrin myös irtisanomisia. Lisäksi TEM on laatinut tarjouspyynnön selvitykselle koronatukien pitkän aikavälin vaikuttavuudesta. Useissa selvityksissä[2] on arvioitu korona-ajan yritystukien lieventäneen kriisiä, mutta vastaavasti on esitetty kritiikkiä tukien tehokkaasta kohdentamisesta. Tarkkaa lukumääräarviota yritystukien vaikutuksista työllisyyteen ei ole olemassa, vaikka aihetta onkin tutkittu useilla eri kokoonpanoilla.

5. Kotouttamisen onnistuneisuus

Ajankohtaiskatsaus maahanmuutosta ja sen merkityksestä sekä kehitysnäkymistä? Miten arvioisi kotouttamisen onnistuneisuutta, kipupisteitä ja kehittämishaasteita? Mikä on kotouttamisen kustannusvaikuttavuus? Kotouttamisen onnistuneisuus erityisesti maahanmuuttajien työllistymisen näkökulmasta? Kotouttamisen toimivuus kansainvälisesti tarkasteltuna? Erilaisten selvitysten mukaan suomalaisten asenteissa maahanmuuttajia ja ulkomaalaistaustaisia kohtaan on parannettavaa. Miten tilannetta ja sen vaikutuksia kuvaisi? Millaisia toimia tilanteen parantamiseksi on tehty/aiotaan tehdä?

Mikä on maahanmuuton merkitys Suomelle?

Suomi tarvitsee lisää työ- ja opiskeluperusteista maahanmuuttoa. Maahanmuutolla voidaan lievittää työvoimapulaa ja parantaa huoltosuhdetta. Työikäisen väestön vähentyminen on kuitenkin niin suuri haaste, että maahanmuuton lisäksi tarvitaan myös monia muita toimia.

Työvoiman tarjonnan lisäksi työ- ja opiskeluperusteinen maahanmuutto on tärkeää myös innovaatioiden ja kasvun näkökulmista. Ulkomaalaiset osaajat perustuvat yrityksiä, kehittävät innovaatioita ja lisäävät yritysten kansainvälisyyttä. Kansainvälisten tutkimusten perusteella osaajien maahanmuutto on itse asiassa yksi tehokkaimpia innovaatiopolitiikan työkaluja.

Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä on muuhun Eurooppaan verrattuna Suomessa edelleen pieni, mutta se on kasvanut 2000-luvulla merkittävästi. Ulkomaalaistaustaisen väestön kasvu muuttaa väistämättä Suomea monin tavoin. Onnistunut kotoutuminen edellyttää, että uudet suomalaiset otetaan osaksi yhteiskuntaa sen kaikilla tasoilla.

Maahanmuutto asettaa Suomelle myös yhteiskunnallisia haasteita, ja kielteisten ilmiöiden torjuntaan tulee kiinnittää ennakoiden huomioita esimerkiksi koulutuspolitiikassa, kaupunkisuunnittelussa ja sosiaalipolitiikassa.

[2] Esim. Bighelli, T., Lalinsky, T. & Vanhala, J. 2022. Covid-19 pandemic, state aid and firm productivity. Bank of Finland Research Discussion Papers 1/2022: https://helda.helsinki.fi/bof/bitstream/handle/123456789/18273/BoF_DP_2201.pdf?sequence=1.
ja Koski, Heli; Kässi, Otto; Ropponen, Olli; Karppinen, Petja (2022-05-17): Koronapandemian tukipolitiikan arviointi. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164089

Millaiset ovat maahanmuuton kehitysnäkymät?

Työperusteinen maahanmuutto on ollut kasvussa ja trendin voi olettaa jatkuvan. Nykyisellä kehitysvauhdilla ei kuitenkaan pystytä vastaamaan riittävästi elinkeinoelämän tarpeisiin. Kansainvälinen kilpailu osaajista on erittäin kovaa ja kilpailun voi arvioida vain kiihtyvän jatkossa. Siksi on tärkeää, että työvoiman houkutteluun, Suomen vetovoimatekijöihin sekä oleskelulupaprosessien sujuvuuteen panostetaan myös jatkossa voimakkaasti. Suomi haluaa olla globaalisti kiinnostava, houkutteleva ja elinvoimainen. Lisäksi Suomi haluaa tarjota työ- ja opiskeluperusteisille muuttajille maailman parhaan maahanmuuttokokemuksen.

Euroopassa ja sen rajoilla on nähtävissä kehityskulkuja, jotka voivat potentiaalisesti johtaa melko suuriin muuttoliikkeisiin. Siksi Suomen tulee varautua ja valmistautua myös vaikeammin ennakoitaviin kehityskulkuihin. Sisäministeriön arvion mukaan Suomeen voi tulla vuoden 2023 loppuun mennessä jopa 80 000 tilapäistä suojelua hakevaa ukrainalaista. Venäjän kehitystä on seurattava tarkoin myös maahanmuuton näkökulmasta.

Miten kotoutuminen on onnistunut työllisyyden näkökulmasta?

Ulkomaalaisten työllisyysaste on eri tietolähteiden ja määritelmien mukaan noin 10-20 prosenttiyksikköä matalampi kuin suomalaisten työllisyysaste. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2021 ulkomaalaisten työllisyysaste oli 63,2 % ja suomalaisten 73,3 %. Työssäkäyntitilaston mukaan vuonna 2020 18–64-vuotiaiden ulkomaalaisten työllisyysaste oli puolestaan 50 % ja suomalaisten 70,9 %.

Pidemmän aikavälin tarkastelussa ulkomaalaisten työllisyysaste oli työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2021 korkeammalla tasolla kuin kertaakaan aiemmin aikavälillä 1995–2021. Myös ero suomalaisten työllisyysasteeseen (10,1 %-yksikköä) oli selvästi pienempi kuin ajanjakson keskiarvo (13,6 %-yksikköä). Ulkomaalaisten työllisyys on siis kehittynyt myönteisesti suhteessa suomalaisten työllisyyteen, mutta ero on kaventunut hitaasti.

Ulkomaalaisten työllisyysaste vaihtelee kuitenkin suuresti eri ryhmien välillä. Työllisyysasteeseen vaikuttavat merkittävästi maahantulon syy ja henkilön sukupuoli. Työn ja opiskelun perusteella maahan tulleet työllistyvät keskimäärin hyvin, mutta perhesyistä muuttanet ja varsinkin pakolaistaustaiset selvästi heikommin. Erot ulkomaalaisten työllisyydessä ovat merkittäviä myös sukupuolten välillä. Miehet työllistyvät keskimäärin varsin hyvin, mutta ulkomaalaisten naisten työllisyysaste on selvästi suomalaisia naisia matalampi.

”Kotoutumisen onnistumisen” näkökulmasta varovainen analyysi voisi olla, että maahanmuuttaneiden työllisyysaste on edelleen liian matala, mutta kehitys on ollut positiivista erityisesti parin viime vuoden aikana. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota maahanmuuttaneiden naisten ja pakolaistaustaisten työllistymisen edellytyksiin. Kotoutumisen onnistumisen arvioinnissa tärkeää on kuitenkin myös se, että asettaa tavoitteet järkevälle tasolle. Ei ole esimerkiksi realistista, että sotaa pakanevien ihmisten työllisyysaste yltäisi yhtä korkealle kuin työn perusteella muuttaneiden.

Miten kotoutuminen toimii kansainvälisesti tarkasteltuna?

Kansainvälisessä vertailussa Suomi ei erotu erityisesti edukseen, mutta ei myöskään pärjää erityisen huonosti. Politiikkatasolla Suomessa tehdään kuitenkin oikeansuuntaisia asioita. Esimerkiksi kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä on edistetty monin toimin.

Kansainvälisessä vertailussa Suomelle parhaat verrokkiryhmät ovat muut Pohjoismaat sekä jossain määrin myös muut EU-maat. Suomessa ulkomaalaisten työllisyysaste oli vuonna 2021 korkeampi kuin Ruotsissa ja EU-maissa keskimäärin, mutta matalampi kuin Tanskassa ja Norjassa. Työllisyysasteiden ero ko. maiden kansalaisten työllisyysasteisiin oli Suomessa (10,1 %-yksikköä) selvästi matalampi kuin Ruotsissa (17,7 %-yksikköä), mutta jonkin verran suurempi kuin Tanskassa (6,7 %-yksikköä), Norjassa (3,4 %-yksikköä) ja EU-maissa keskimäärin (7,2 %-yksikköä).

Maiden välinen vertailu on kuitenkin ainoastaan suuntaa-antavaa, sillä työllisyysasteisiin vaikuttaa suuresti maahanmuuttaneiden kompositio eli esimerkiksi se, kuinka pitkään henkilöt ovat keskimäärin asuneet maassa, mistä syystä he ovat maahan tulleet ja minkä ikäisiä he ovat keskimäärin.

Työllisyysasteiden perusteella ei myöskään voida vetää johtopäätöksiä siitä, miten nimenomaisesti kotoutumispolitiikka on onnistunut eri maissa, sillä erot työllisyysasteissa eri maissa johtuvat pitkälti työmarkkinoiden rakenteellisista tekijöistä. Kotoutumispolitiikkaa vertailevassa Migrant Integration Policy (MIPEX) -indeksissä Suomi on pärjännyt hyvin. Viimeisimmässä tarkastelussa (2020) Suomi sijoittui toiseksi sekä kokonaistarkastelussa että työmarkkinoita koskevassa tarkastelussa.

Mitä ovat kotoutumisen kipupisteet ja kehittämishaasteet?

Työllisyyden näkökulmasta kohderyhmät, joiden kotoutumiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota ovat maahanmuuttaneet naiset sekä pakolaistaustaiset. Sekä maahanmuuttaneiden naisten että pakolaisten työllisyys kasvaa merkittävästi maassaoloajan myötä, mutta jää silti selvästi alemmaksi kuin maahanmuuttaneiden työllisyys keskimäärin. Tilanne on samansuuntainen myös muissa relevanteissa verrokkimaissa, mikä kertoo siitä, että ilmiön taustalla on kotoutumispolitiikasta riippumattomia, esimerkiksi hoitovastuuseen, perheeseen, kulttuuriin, yhteiskunnan vastaanottavuuteen, inhimilliseen pääomaan ja maahantulon syihin liittyviä rakenteellisia tekijöitä.

Naisten ja osin myös pakolaistaustaisten matalaa työllisyyttä ei selitä niinkään korkea työttömyys kuin matala osallistumisaste. Osallistumisasteella ilmaistaan, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä kuuluu työvoimaan eli on työmarkkinoiden käytettävissä joko työllisinä tai työnhakijoina. Osallistumisasteen nousu lisäisi työvoiman tarjontaa ja pidemmällä aikavälillä myös työllisyyttä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 208/2022 vp) ehdotetaan useita toimia työvoiman ulkopuolella olevien, etenkin kotona lasta hoitavien naisten ja pakolaistaustaisten kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Kotoutumispalvelujen kohderyhmää ehdotetaan laajennettavan. Kohderyhmää olisivat nykyistä vastaavasti työttöminä työnhakijoina

työllisyyspalveluissa olevat ja muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavat kotoutujat. Lisäksi esityksen mukaan kotoutumissuunnitelma tulisi tehdä myös kiintiöpakolaisille ja kansainvälistä suojelua saaville sekä heidän perheenjäsenilleen. Uusia kohderyhmiä ovat myös lasten kotihoidon tukea saavat vanhemmat sekä ihmiskaupan uhrit.

Maahanmuuttaneiden osallistumisasteen nostamiseksi muun muassa parannetaan työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamista rekisteripohjaisin ratkaisuin, tehostetaan ohjaamista yksilöllistä tarvetta vastaaviin kotoutumispalveluihin sekä lisätään tietoutta yhteiskunnan toiminnasta heti maahanmuuton alkuvaiheessa (monikielinen yhteiskuntaorientaatio). Osana kotoutumisohjelmaa kuntia kannustetaan kehittämään muun muassa lasten hoidolla tuettuja palveluita. Kotoutumissuunnitelman kahden vuoden enimmäiskestoa voitaisiin esityksen mukaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos maahanmuuttaja saadessaan lapsen kotihoidon tukea osallistuu osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Lisäksi ohjausta ja neuvontaa lisätään kaikille maahanmuuttaneille riippumatta maahantulon syystä.

Maahanmuuttaneiden vanhempien työllistyminen ja kotoutuminen vaikuttaa merkittävästi myös heidän lastensa pärjäämisen edellytyksiin. Laajentamalla kotoutumis- ja työllisyyspalveluihin osallistuvien määrää, tehostamalla palveluohjausta, vähentämällä odotusaikoja sekä priorisoimalla aidosti vaikuttavia toimenpiteitä lisätään työllisyyttä nyt sekä tulevaisuudessa. Maahanmuuttaneiden lasten hyvinvointiin, koulutukseen ja kotoutumiseen tulisi kuitenkin panostaa myös muilla sektoreilla.

Yleiset sosioekonomista eriarvoisuutta vähentävät politiikkatoimet vähentävät myös maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten eriarvoisuutta. Alueellisen eriytymisen vastaiset toimet kuten asuntopoliittiset ratkaisut tai haastavan väestöpohjan mukainen myönteinen erityiskohtelu kunnallisessa budjetoinnissa luovat mahdollisuuden hyvinvointierojen kaventamiselle. Erityistä tukea tarvitsevat ne, jotka muuttavat nuoruusiässä. Näihin lapsiin ja nuoriin kannattaa kohdentaa erityistoimia.

Kotoutumistoimissa olisi huomioitava erityisesti lasten ja nuorten tasapainoisen kehityksen edellytysten luominen. Ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten hyvinvointia heikentävät erityisesti koettu väkivalta, syrjintä ja kiusaaminen. On edistettävä toimia, joilla vähennetään näitä ilmiöitä kouluissa, kodeissa, harrastuksissa ja julkisessa tilassa. Toimet edellyttävät opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyötä ja ohjelmallista toimintaa.

Mitä tiedämme kotoutumisen vaikuttavuudesta?

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi systemaattisen kirjallisuuskatsauksen kotoutumispolitiikan vaikuttavuudesta keväällä 2022. Tutkimuskirjallisuus sekä Suomesta että ulkomailta osoittaa, että kotoutumistoimenpiteet vaikuttavat myönteisesti kotoutuja-asiakkaiden työllistymiseen ja tuloihin.

Myönteiset vaikutukset ulottuvat myös kotoutujien lapsiin ja heidän koulumenestykseensä. Kotoutumistoimenpiteistä vaikuttavimpia ovat kielikoulutus, kotoutumisohjelmat ja yksityiselle sektorille kohdistuva palkkatuki.

Tarvitsemme kuitenkin lisää tietoa siitä, millaiset toimenpiteet ja koulutus- ja palvelukokonaisuudet ovat tehokkaimpia eri kohderyhmille. Seuraavalla hallituskaudella olisi mahdollista toteuttaa kokeilu esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen sisällöistä. Lisäksi olisi tehostettava eri politiikkatoimien seurantaa. Tähän tavoitteeseen pyritään hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä muun muassa kotoutumisohjelmien ja niihin sisältyvän kielitaidon päättötestauksen avulla. Kielikoulutuksen tarjontaa olisi hyödyllistä lisätä laajemmin myös työn tai opiskelun vuoksi maahan tulleille tai pidempään maassa jo olleille.

Mikä on yhteiskunnan vastaanottavuuden merkitys kotoutumisessa?

Yhteiskunnan vastaanottavuuden merkitys kotoutumisessa on erittäin suuri. Suomalaisilla yrityksillä on valtava pula osaavista työntekijöistä, mutta silti kynnys rekrytoida ulkomailta tai Suomessa asuvia ulkomaalaisia on korkea. Jos henkilöllä on ulkomaalaiselta kuulostava nimi, hänen on jopa neljä kertaa vaikeampi päästä työhaastatteluun kuin henkilön, jolla on suomalaiselta kuulostava nimi, vaikka molempien hakijoiden työkokemus, koulutus ja suomen kielen taito olisivat samanlaiset.

Syrjintää kokevat myös korkeasti koulutetut. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston toteuttaman kyselyn mukaan yrityspäättäjistä lähes puolet ilmoitti, etteivät näe lainkaan potentiaalia ulkomailta Suomeen ammattikorkeakoulututkintoa suorittamaan tulleissa tai ovat valmiita palkkaamaan heitä vain, jos kielitaito on natiivin luokkaa. Osin työelämän vastaanottavuudesta johtuen Suomessa korkeasti koulutettujen ulkomaalaisten työllisyysaste jää alemmas kuin OECD-maissa keskimäärin. Työelämän vastaanottavuuden lisääminen olisi yksi keskeisimpiä maahanmuuttaneiden työllisyyttä lisääviä tekijöitä, mutta työnantajien rekrytointipäätöksiin on hyvin vaikea vaikuttaa lainsäädännöllä.

Yhteiskunnan vastaanottavuus vaikuttaa siihen, millaiset mahdollisuudet maahanmuuttaneiden perheiden lapsilla on tasa-arvoiseen kasvuun, kehitykseen ja koulutukseen. Kouluterveyskyselyn 2021 mukaan ulkomaalaistaustaiset nuoret kokevat lähes kaksi kertaa niin usein syrjintää ja kiusaamista kuin suomalaistaustaiset nuoret.

Millaisia toimia yhteiskunnan vastaanottavuuden lisäämiseksi on tehty ja aiotaan tehdä?

Viranomaistoimin ei pystytä yksin takaamaan kotoutumisen edistymistä, vaan on pidettävä yllä ja vahvistettava vuoropuhelua ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Kotoutumisen myönteiselle kehitykselle ratkaisevaa on kansalaisten vastaanottavuus, joka heijastuu niin työllistymisen mahdollisuuksiin, kielen oppimiseen kuin osallisuuden kokemiseen.

Toimenpiteitä yhdenvertaisuuden ja vastaanottavuuden vahvistamiseksi vuorovaikutustilanteissa voidaan tehdä esimerkiksi antirasistisen ja syrjinnän vastaisen työotteen edistämisellä ammattilaisten koulutuksessa ja vuorovaikutusympäristöissä kuten palveluissa, oppilaitoksissa, järjestöissä ja yrityksissä. Tässäkin avainasemassa on monisektorinen yhteistyö.

Lokakuussa 2021 hyväksytty valtioneuvoston toimintaohjelma rasismin torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi perustuu tilannearvioon ja tutkittuun tietoon rasismista ja sen ilmenemismuodoista Suomessa. Toimintaohjelmalla pyritään muun muassa purkamaan yhteiskunnan eriarvoistavia rakenteita, vahvistamaan viranomaisten yhdenvertaisuusosaamista, kasvattamaan tietoisuutta rasismista ja sen eri muodoista sekä kehittämään rasismiin liittyvää tutkimusta ja tiedonkeruuta. Työelämän syrjimättömyyttä edistäviä toimenpiteitä sisältyy myös työelämän monimuotoisuusohjelmaan, jota toimeenpannaan vuosina 2021-2023.

6. Työllisyystilanteen kehitysnäkymät

VM:n uusimman taloudellisen katsauksen mukaan (syksy 2022) talouskasvun hidastumisen odotetaan lisäävän työttömyyttä loppuvuoden aikana. Miltä työllisyystilanteen kehittyminen näyttää lyhyellä ja pitkälle aikavälillä? TEM:n työllisyyskatsauksen (syyskuu 2022) mukaan yli kaksi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömiä oli 52 400, mikä on 6 000 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Mistä huono kehitys johtuu ja mitä tilanteen parantamiseksi on tehty/aiotaan tehdä?

Tässä asiassa on tärkeää huomata se, että työttömyys on viime kuukausina kehittynyt eri suuntiin työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastossa ja Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa. Työttömyysasteen trendi on ollut kasvussa työvoimatutkimuksessa kun taas työnvälitystilastossa työttömien työnhakijoiden määrä on pysynyt käytännössä vakiona kausivaihtelu huomioon ottaen. Tarkkaa syytä tälle erolle ei tiedetä, mutta yksi mahdollinen selitys on työttömien työnhakuaktiivisuuden kasvaminen Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin myötä, mikä on voinut vähentää piilotyöttömyyttä ja siten kasvattaa varsinaista työttömyyttä työvoimatutkimuksessa. Toinen mahdollinen syy voi olla päätoimisten opiskelijoiden lisääntynyt työnhaku, sillä nuorten työttömyys on kasvanut työvoimatutkimuksessa mutta ei vastaavasti työnvälitystilastossa.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee oman ennusteensa 9.11. Alustavien tulosten perusteella näkymä on, että työttömien työnhakijoiden määrä TEMin työnvälitystilastossa pysyisi toistaiseksi melko vakaana ja kääntyisi lievään kasvuun ensi vuonna. Merkittävä syy tämän taustalla on tilapaisen suojelun statuksella maahan saapuneiden ukrainalaispakolaisten rekisteröityminen työttömiksi työnhakijoiksi. Vaikutus Tilastokeskuksen työmarkkinalukuihin arvioidaan näkyvän maaliskuun 2023 jälkeen, mutta TEMin työnvälitystilastossa jo aiemmin. TEMin alustavan ennustenäkymän perusteella työttömien työnhakijoiden määrä kasvaisi vuosina 2023–2024 noin 10 000 hengellä, minkä voidaan olettaa kokonaisuudessaan koostuvan ukrainalaisista. Vastaava ilmiö on jo havaittu myös mm. Saksassa, Virossa ja Tanskassa. Lisäksi taustalla vaikuttaa luonnollisesti myös

muun muassa energiakriisin myötä heikentynyt talousnäkymä, joka heikentää työn kysyntää markkinoilla.

Pitkäaikaistyöttömyys kokonaisuudessaan on tällä hetkellä lasku-uralla. Myös yli 2 vuotta työttömänä olleiden määrä kääntyi laskuun heinäkuussa, kun verrataan muutosta edeltävään kuukauteen. Vuoden takaiseen verrattuna yli 2 vuotta työttömänä olleiden määrän arvioidaan TEMin alustavassa ennusteessa kääntyvän laskuun tämän vuoden joulukuussa. Muutokset vuodentakaiseen verrattuna näyttäytyvät aina jäljessä tosiasialliseen muutostahtiin nähden, koska vertailuajankohta on 12 kuukautta menneisyydessä.

Pitkäaikaistyöttömyys reagoi työmarkkinasuhdanteiden muutoksiin sitä hitaammin, mitä pidempiaikaisesta työttömyydestä on kyse. Yli 4 vuotta työttömänä olleiden määrä jatkaa TEMin alustavan ennusteen mukaan edelleen kasvuaan lähivuosina.

Hallitus on toteuttanut useita toimia pitkäaikaistyöttömyyden ja muiden vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseksi. Niistä merkittävimpiä ovat työvoimapalveluiden uudistaminen pohjoismaisen mallin mukaisesti sekä työkykyohjelma, jonka myötä perustetaan Työkanava Oy tukemaan osatyökykyisten työllistymistä sekä Jatkuvan oppimisen uudistus. Lisäksi uusi kotoutumislaki pyrkii vähentämään maahanmuuttajien työttömyyden pitkittymistä. Pitkäaikaistyöttömyyden torjunnassa tärkeintä on ennaltaehkäisy, mihin myös nämä toimet tähtäävät.

Tarkempia arvioita työllisyystilanteen kehityksestä saadaan 9.11. kun TEM julkaisee uusimman työmarkkinaennusteensa.