



Valtiovarainvaliokunta
Työ- ja elinkeinojaosto

Asiantuntijapyyntö: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto: Työllisyyden edistäminen

Valtiovarainvaliokunnan Työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (ELY-keskus) asiantuntijalautsunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023. Uudenmaan ELY-keskus toteaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa.

Uudenmaan ELY-keskus pitää talousarvioesityksessä esitettyjä tavoitteita ja painopisteitä kannatettavina ja perusteltuina.

Osaavan työvoiman saatavuus on keskeisimpiä työmarkkinoiden toimintaan liittyviä haasteita, joka on haasteena erityisesti Uudenmaan työmarkkinoilla. Samaan aikaan pitkäaikaistyöttömyys, ja erityisesti yli kaksi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden määrä jatkaa kasvuaan. Työttömyyden rakenne on vaikeutumassa entisestään. Uudenmaan ELY-keskus näkee osaamisen kehittämisen hyvänä ja perusteltuna keinona lisätä osaavan työvoiman saatavuutta.

Työllisyyden edistäminen vuoden 2023 TAE:ssa (PL 32), määrärahamuutokset ja uudet toimet

Talousarvioesityksessä on esitetty ns. työllisyysmäärärahojen (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, mom. 32.30.51) alentamista yhteensä 101,6 miljoonalla eurolla. Osa laskusta on laskennallista ja johtuu uudelleenkehittämistä toisille momenteille, mutta muutos merkitsee työllisyysmäärärahojen selkeää alentumista verrattuna viime vuosiin. Momenttimuutosten vuoksi todellisia budjettivaikutuksia joidenkin yksittäisten palvelujen, kuten palkkatuen, määrään on vaikea arvioida esityksen pohjalta. Uudenmaan ELY-keskus arvioikin seuraavassa määrärahojen riittävyttä yleisesti määrärahatason näkökulmasta.

Uudellamaalla on palveluhankintoja ennätyksellisen paljon tänä vuonna. Palkkatuen sidonnat ovat edellisvuotta korkeammalla ja oletettavasti hyvä taso jatkuu. Uudenmaan ELY-keskus arvioi kuitenkin, että myös esitetyllä budjetilla palveluiden toteuttaminen edelleen onnistuu, sillä esitys korjaa viime vuosina Uudellemaalle kertynyttä ylimääräistä budjettia. Uudenmaan ELY-keskus huomioi kuitenkin, ettei tilanne ole kaikilla ELY-alueilla

13.10.2022

samanlainen ja työllisyysmäärärahojen alentaminen voi vaikeuttaa osan ELY-keskusten palveluhankintaa heikentäen palvelutarjontaa ja vaikeuttaen tavoitteiden saavuttamista. On myös huomioitava, että määrärahojen sidontasäännöistä johtuen budjetissa tullaan kuitenkin aina tarvitsemaan merkittävää ”puskuria”.

Työllisyysmäärärahat ovat olleet Uudellamaalla viime vuosina poikkeuksellisen korkealla tasolla muun muassa lisärahoitusten vuoksi. Lisärahoitusta saatiin vuonna 2020 nuorten palveluihin ja vuonna 2021 ja 2022 työkykyohjelmaan sekä Finnairin EGR-kokonaisuuteen. Samaan aikaan toimintaympäristö muuttui merkittävästi, mikä hankaloitti hankintojen hyödyntämistä täysimääräisesti, joten rahaa jäi käyttämättä. Hankintojen määrä ja arvo on Uudellamaalla valtava (yli 60 puitesopimusta), mutta rahan käyttö on lopulta kiinni sekä palvelutarpeiden muutoksista, asiakasohjauksesta että tulosperusteisista palkkiomalleista, joiden kehittämisessä Uusimaa on edelläkävijä. Tulosperusteisuus aiheuttaa epävarmuutta määrärahan sidonnassa, mutta myös säästää Uudellamaalla rahaa, koska palvelut ovat ELY-keskukselle edullisempia kuin perinteiset hankinnat. Asiakasohjaus on laahannut pyrkimyksistä huolimatta koronan, valtavan kuntakokeilumuutoksen ja viimeisimpänä palvelumallimuutoksen vuoksi. Työmarkkinatilanteen kehittyminen vaikuttaa osaltaan siihen, että palveluiden tarpeessa ovat korostetusti pitkäaikaistyöttömät, eikä heidän palvelutarpeisiinsa pystytä aina täysin vastaamaan työllisyysmäärärahoilla, vaan palveluvalikoima vaatii entistä voimakkaammin sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Toisaalta palvelutarvetta on työvoimapulasta kärsivillä aloilla. Hankittuja työvoimakoulutuksia jää osin hyödyntämättä täysimääräisesti, koska niihin ei löydy hakijoita. Toisaalta kyse on asiakasohjauksesta, toisaalta työmarkkinatilanteesta, työttömyyden rakenteesta ja alojen vetovoimaisuudesta.

Kaksivuotista määrärahaa on lisämäärärahojen runsaudesta ja edellä avatuista asiakasmääriin liittyvistä syistä johtuen siirtynyt viime vuosilta runsaasti, mikä on pitänyt Uudenmaan budjettia korkealla tasolla. Vuoden 2023 talousarvioon esitetty työllisyysmäärärahojen alentaminen korjaa tätä kertynyttä ylimääräistä budjettia. Uudellamaalla alenema ei vaikuta vielä vuonna 2023 palvelujen toteuttamiseen, koska edellisvuosien korkea määrärahataso helpottaa Uudellamaalla tilannetta myös vuonna 2023: vaikka uuden määrärahan taso laskee, siirtyvää rahaa tulee olemaan paljon.

Hankintojen näkökulmasta ei kuitenkaan voida tarkastella ainoastaan seuraavaa vuotta, sillä kunkin vuoden määrärahataso vaikuttaa seuraavaan vuoteen, kun käytössä on kaksivuotinen määräraha. Jos määrärahataso jatkuu alhaisempana, muutos tulee vaikuttamaan Uudenmaan palveluhankintaan ja tukipäätöksiin konkreettisemmin vuonna 2024. On huomioitava, että useat ostopalvelut on jo nyt hankittu myös vuodelle 2023 ja päätös näiden optiosopimusten käyttöönotosta tulee tehdä hyvissä ajoin vuonna 2023. Tehdyt hankintasopimukset tulee toteuttaa, ja tämä tarkoittaa sitä, että jos määrärahataso on vuonna 2024 jo huomattavasti nykyistä alhaisempi, voidaan joutua karsimaan esimerkiksi palkkatuista ja starttirahoista, jotka ovat tärkeitä työllisyyden edistämisen palveluita.

13.10.2022

Uutena palveluna vuonna 2023 alkaa yli 55-vuotiaille irtisanotuille tarkoitettu muutosturvakoulutus. Koulutuksen rahoitusta varten määrärahoja on siirretty työllisyysmäärärahoista uudelle momentille. Palveluhankinnan, asiakasohjauksen ja kohderyhmän osalta uusi koulutus on erilainen, kuin mitä TE-palveluiden piirissä toteutetaan tällä hetkellä. Yksilölliset ja räätälöidyt hankinnat vaativat huomattavasti nykyistä palveluhankintaa enemmän työresursseja ja ovat myös hankintakustannuksiltaan suurempia. Uusi koulutus ei myöskään sisällä samanlaista työvoimapolitiittista harkintaa, kuin esimerkiksi työvoimakoulutus. On hyvä, että irtisanotuille tarjotaan mahdollisuus kehittää osaamistaan, mutta se, edistääkö se työmarkkinakelpoisuutta tai työnantajien halukkuutta työllistää merkittävästi, jää nähtäväksi. Uudenmaan ELY-keskus suunnittelee aktiivisesti Uudenmaan TE-toimiston sekä valtakunnallisten että alueellisten sidosryhmien kanssa toimintamallin toteutusta loppuvuoden 2022 aikana.

Eri työllisyystoimien työllisyysvaikutukset ja valtiontaloudelliset vaikutukset

Uudenmaan ELY-keskus on ollut edelläkävijä tulosperusteisten työllisyyspalveluiden hankinnassa. Tulosperusteisuutta on käytetty erityisesti valmennuspalveluissa, mutta myös ammatillisissa työvoimakoulutuksissa ja työvoimakoulutuksena toteuttavassa kotoutumiskoulutuksissa. Tulosperusteisilla valmennuksilla on todettu olevan selkeästi parempi tuloksellisuus verrattuna verrokkiryhmään. Lisäksi tulosperusteisuudella on säästetty rahaa, koska pääosin maksetaan tuloksista.

Valtaosa Uudenmaan ELY-keskuksen hankkimista ammatillisen koulutuksen työvoimakoulutuksista on työnantajan osittain maksamaa yhteishankintakoulutusta (esim. RekryKoulutus), jossa työnantajalla on suora rahallinen kannustin saada koulutettavista henkilöistä itselleen rekrytoitavaa ja tuottavaa työvoimaa. Yhteishankintakoulutuksien lisäksi Uudenmaan ELY-keskus osallistuu aktiivisesti tutkintoon johtavien koulutusten arviointiin, ennakointiin sekä sopimiseen koulutuksen järjestäjien kanssa. Näiden nykyisin OKM:n myöntämien järjestämislupien myötä valtionosuusrahoituksella toteutettavien koulutusten osalta tulosperusteisuus ei ole mahdollista.

Määrärahat ja toimet työvoiman kohtaanto-ongelman lieventämiseksi; arvio näiden vaikutuksista.

Talousarvioehdotuksessa ammatillisen koulutuksen keskeisiksi tarkastelu-kohteiksi on nostettu sosiaali- ja terveysalan, erityisesti lähihoitajan ja hoiva-avustajan koulutukset. Tavoitteena on lähihoitajakoulutuksen määräaikaaisella resurssilisäyksellä turvata henkilöstön saatavuutta iäkkäiden henkilöiden tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa henkilöstömitoituksesta säädetyn mukaisesti ja lisätä hoiva-avustajakoulutusta: kertaluonteinen lisäys hoiva-avustajien ja Ukrainasta tulneiden koulutukseen olisi 16 250 000 euroa.

13.10.2022

Uudenmaan ELY-keskuksen alueella on hoiva-avustajan työvoimakoulutuksia järjestetty jo useamman vuoden ajan. Vuonna 2022 käynnistyneen yhteensä 18 ryhmää eri puolilla aluetta. Vuonna 2021 hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijöiden alan koulutukset olivat toiseksi suosituimpia hakemusten määrällä mitattuna. Vain tieto- ja viestintäteknologian alalle haettiin enemmän.

Hakijamäärät ovat vuoden 2022 aikana kuitenkin pienentyneet selvästi eikä merkittävä koulutuslisäys näytä mahdolliselta. Sote-alalle tarvitaan lisää hakijoita. Koulutusten hakijapula on valtakunnallinen ilmiö. Alan veto-voimaa tulee lisätä ja oppisopimuskoulutuksen tulee olla houkutteleva vaihtoehto.

Koulutuspaikkojen lisäämisen haasteeksi nousee myös pula työssäoppimispaikoista. On haastavaa vahvistaa työpaikkojen roolia keskeisenä oppimisympäristönä, sillä lähihoitajat ja hoiva-avustajat kilpailevat samoista paikoista, joissa koulutukseen kuuluva koulutussopimusjakso voitaisiin ohjatusti toteuttaa.

Uudenmaan ELY-keskus on varautunut ja ottanut palveluiden hankinnassa huomioon tilapäistä suojelua saaneiden ukrainalaisten palvelutarpeet Uudenmaan alueella. Uudenmaan ELY-keskus on tällä hetkellä kilpailuttamassa pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutusta vuosille 2023–2024 (lisäksi kaksi mahdollista optiovuotta 2025–2026). Hankintamääriä laskettaessa on otettu huomioon Ukrainasta tulevat tilapäistä suojelua saavat opiskelijatyöpäivien määriä ja hankinnan enimmäismäärää kasvattamalla. Tulevan vuoden esitetyt määrärahat mahdollistavat hankinnan koon kasvattamisen.

Kotoutumiskoulutuksen tuleva malli on hyvin sovellettavissa kotoutumisen asiakkaiden eri palvelutarpeille ja sen sopimusten puitteissa voidaan räätälöidä eri kohderyhmille sopivia koulutuksia. Uudenmaan ELY-keskus on myös kartoittanut erityisesti tilapäistä suojelua saavien asiakkaiden palvelutarpeita erillistä koulutushankintaa varten, mutta selvitysten perusteella on todettu nykyisten palveluiden kattavan palvelutarpeet ja kohderyhmän toiveet. Uudenmaan ELY-keskus on hankkinut uutena palveluna Ukrainasta paenneiden neuvontapalvelun, jonka piirissä tehdään myös työnvälitysyhteistyötä TE-toimiston ja jatkossa kuntien kanssa niiden asiakkaiden osalta, joilla olisi halukkuutta ja mahdollisuuksia työllistyä ilman pidempiä palveluita. Uudenmaan TE-toimisto on myös järjestänyt rekrytointitilaisuuksia pakolaisille.

Kohtaanto-ongelman merkitys talouskasvun esteenä sekä työllisyyden edistämisen kipupisteet ja kehittämishaasteet

Työmarkkinoiden ongelmallisimpana kehityskulkuna tällä hetkellä on pitkään työttömänä olleiden määrän korkea taso. Työttömien työnhakijoiden määrä laskee erittäin hyvällä ja Manner-Suomen nopeimmalla vauhdilla (-20 %) ja laskua on ollut erityisesti nuorissa ja yli 50-vuotiaissa. On kuitenkin huomioitava, että työttömien määrä on edelleen selvästi vuosia 2018 ja

13.10.2022

2019 korkeammalla tasolla. Huolestuttava piirre työmarkkinoilla on yli kaksi vuotta työttömänä olleiden määrän nopea kasvu. Uudenmaan työttömistä työnhakijoista jo 27 % on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä yli kaksi vuotta ja heidän määränsä on lisääntynyt vuodessa 19 %. Heidän työllistymisensä tueksi tarvitaan yhä voimakkaampia toimia.

Osaavan työvoiman ja ammattityövoiman puute on vahvasti Uudenmaan alueen elinkeinoelämän kasvua hidastava tekijä. Yritykset haluaisivat pal-
kata lisää työntekijöitä, mutta osaavaa työvoimaa ei ole saatavilla. Työvoi-
man kysyntä on ollut jo pidempään ennätyskorkeaa, mutta avoimien työ-
paikkojen määrä on siitä huolimatta jatkanut edelleen kasvuaan. Pande-
mian aikana erityisesti ravintola-, tapahtuma- ja matkailuala kärsivät, ja
aloilta siirtyi työvoimaa muille aloille. Tätä työvoimaa ei ole saatu takaisin
töihin ja osa entisistä työntekijöistä on saattanut jo kouluttautua uusille
aloille.

Työmarkkinoiden kohtaanto on iso valtakunnallinenkin haaste, jonka rat-
kaisemiseen tarvitaan lisäpanostusta. Kyse on mm. tiedon tuottamisesta,
palveluiden järjestämisestä sekä asiakasohjauksesta. Omalta osaltaan Uu-
denmaan ELY-keskus pyrkii parantamaan kohtaantoa hakemalla ESR-
koordinaatiorahastusta, jossa ratkaisua haetaan valtakunnallisella toimin-
nalla, alueellisten hankkeiden koordinoinnilla ja tuella sekä fasilitoimalla
toimijoiden välistä yhteistyötä.

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (JOTPA) kanssa
ELY-keskuksilla on jatkuvaa yhteistyötä. Erityisesti hakevaan toimintaan
tulee suunnata rahoitusta, jotta tarjolla olevat osaamisen kehittämisen
mahdollisuudet saadaan täysimääräisesti käyttöön. Mikäli työnantajat ovat
valmiita rahoittamaan oman osansa järjestettävien koulutuspalveluiden
kustannuksista, työvoimakoulutuksena toteutettava TäsmäKoulutus on
hyvä vaihtoehto.

Uudellamaalla työskennellään jatkuvasti palveluasteen nostamiseksi, jotta
työnhakijoiden osaamisen kehittymistä ja työllistymistä saataisiin nopeutet-
tua. Kuntakokeilujen kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella näyttää
siltä, että henkilöstövaihdokset, uusi asiakaspalvelumalli ja muut muutok-
set kuormittavat henkilöstöä vielä niin paljon, että palveluihin perehtyminen
ja tavoitteellinen palveluohjaus on laajassa mittakaavassa haastavaa. Joi-
tain hyviä esimerkkejä asiakasohjauksen kehittämisen onnistumisesta on
kuitenkin nyt saatu ja kuntakokeilujen ja TE-toimiston kanssa työskennetään
teemaa jatkuvasti.

Valmistautuminen työllisyyspalveluiden siirtoon valtiolta kunnille vuoden
2025 alussa tarvitsee ajoissa riittävät resurssit, jotta siirto olisi myös koh-
taantoa tukevien palvelujen näkökulmasta sujuva. Lisäksi erityistä huo-
miota täytyy keskittää ylläpidon ja työllisyyden onnistumiseen muutok-
sen jälkeenkin. Jos työllisyydenhoitoalueet tekevät työnvälitystä vain
omalla alueellaan, eivätkä pysty tietosuoja- tai muista syistä hyödyntä-
mään toisen alueen työvoimaa esimerkiksi ehdolle asetteluissa, ei alueelli-
nen liikkuvuus tule toteutumaan edes sillä tasolla kuin tällä hetkellä.

13.10.2022

KEHA/12076/2022

Kehittämispäällikkö

Henna Koivula

Ryhmäpäällikkö

Timo Aulanko

Tämä asiakirja KEHA/12076/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/12076/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Aulanko Timo 13.10.2022 12:13

Hyväksyjä Koivula Henna 13.10.2022 12:12