



Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaoston pyyntö

Asiantuntijalausunto koskien HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Pohjois-Savon työ- ja elinkeinotoimisto kiittävät mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunnon asiassa. Lausunto annetaan yhteisenä.

Asiantuntijalausuntoa on pyydetty teemaan Työvoimapula ja osaavan työvoiman saatavuus neljän kysymyksen avulla.

- 1) Työvoimapula ja osaavan työvoiman saatavuus; määrärahat ja toimet vuoden 2023 TAE:ssa; kipupisteet ja kehittämishaasteet
- 2) Työvoimapulan ja osaavan työvoiman saatavuusongelman merkitys ja vaikutukset
- 3) Ammatillinen koulutus osaavan työvoiman riittävyyden ja osaamisen perustana; kipupisteet ja kehittämishaasteet
- 4) Ajankohtaiskatsaus työvoimapulan lieventämiseen liittyvästä ulkomailta hankitusta työvoimasta (esim. hoitoala;) ja sen kipupisteistä ja kehittämishaasteista

Teemaan ja kysymyksiin on pyydetty vastauksia siltä osin kuin asiassa on tietoja/osaamista.

Pohjois-Savon ELY-keskus ja TE-toimisto lausuvat erityisesti kysymyksiin 1 ja 4.

Työvoimapula ja osaavan työvoiman saatavuus; määrärahat ja toimet vuoden 2023 TAE:ssa; kipupisteet ja kehittämishaasteet

Työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahat

Työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikan yhteiskunnallisena tavoitteena on työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon paraneminen. Työttömyyden kustannukset yhteiskunnalle ovat merkittäviä, jonka vuoksi työllisyys- ja yrittäjyyspolitiikkaan panostaminen on tärkeää niin yhteiskunnan kuin kansalaisten näkökulmasta.

Työllisyyden ja yrittäjyyden määrärahoiksi ehdotetaan 978 milj. euroa, mikä on 169 milj. euroa enemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Lisäystä selittää pääosin EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmien uuden ohjelmakauden rahoituksen budjetointi.

Talousarvioesityksessä TEM-hallinnonalan keskeisimpien keinojen osalta ammatillisen työvoimakoulutukseen esitetyt määrärahat laskevat alle kolmannekseen ja

20.10.2022

valmennuksen määrärahat alle puoleen v. 2022 verrattuna. Työnhakijoiden osaamisen kehittämisen resursointi on ristiriidassa työvoiman kohtaantoon liittyvien tavoitteiden kanssa.

Kokonaisuudessaan julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden määrärahaksi ehdotetaan 183 milj. euroa, joka on 102 milj. euroa vähemmän kuin vuoden 2022 varsinaisessa talousarviossa. Määrärahataso laskee ns. kertaluonteisten lisäysten poistumisesta ja uudelleenkohdennuksista johtuen. Arvioimme, että tämä tulee tosiasiallisesti vähentämään ELY-keskusten ja TE-toimistojen käytössä olevia määrärahoja vuonna 2023 ja tulee vähentämään mahdollisuutta määrärahojen joustavaan käyttöön. Kertaluonteinen yli 100 milj. euron vähenemä olisi voitu tehdä kahdessa erässä kahden vuoden aikana, jolloin olisi osattu kokemuksen kautta arvioida paremmin vaikutuksia ja tukea alueiden työllisyyttä tällä tavoin.

Toinen huomio tähän yli 100 miljoonan euron vähentämiseen vaikuttaa vuoden 2024 työllisyyspalvelujen hankintatehtäviin, koska aiemmin käytössä ollut puskurin on mahdollistanut palveluhankintojen täysimääräisen hyödyntämisen.

Osa työllisyysmäärärahoista kohdennetaan uudelleen. 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistäminen (muutosturvakoulutus ja 55 vuotta täyttäneiden työhön paluun tuki) on erittäin kannatettava uudistus. Kohderyhmä tarvitsee erityistä tukea pysyäkseen tai päästäkseen takaisin työmarkkinoille.

Alueiden järjestämien palveluiden näkökulmasta yksi keskeisimpiä haasteita on ollut riittämätön asiakkaiden ohjautuminen palveluihin, Työvoimakoulutuksen ja valmennuksen aloituspaikkoja jää osin hyödyntämättä, koska hakijoita ei ole ollut riittävästi. Haluamme kuitenkin huomauttaa, että kyseessä on osittain normaali talouskasvun ajan ilmiö, joka tarkoittaa, että työmarkkinoilla on tarjolla myös työtä. Ennusteet talouskasvun hiipumisesta tulee jälleen tarkoittamaan pienellä viiveellä palveluiden lisäkysyntää ja tähän tulisi varautua.

Työvoiman ja työvoimapalvelujen tilannekuva Pohjois-Savossa lyhyesti

Haluamme nostaa esille työvoiman rakenteesta muutaman huomion. Työttömyys on kehittynyt myönteisesti, eli se on laskenut kaikissa ikäryhmissä ja koulutusasteilla. Myös pitkäaikaistyöttömyys on kääntynyt laskuun. Pelkkä pitkäaikaistyöttömien määrän tarkastelu antaa kuitenkin hieman vääristyneen kuvan kehityksestä. Niiden asiakkaiden osuus kaikista työttömistä työnhakijoista, joiden työttömyys on kestänyt vähintään 12 kk viimeisen 16kk aikana (eli pitää sisällä myös pienet keskeytykset) on noussut merkittävästi ja on noin puolet kaikista työttömistä. Samaan aikaan yli kaksi vuotta työttömänä olleiden määrä on kasvanut.

Työvoima- ja yrityspalveluiden valikoima on samaan aikaan pysynyt pieniä muutoksia lukuun ottamatta peruspalveluiltaan samana. Kehittämiskohteena voisi olla laajentaa palveluvalikoimaa siten, että palveluita voitaisiin paremmin järjestää näille asiakkaille, jotka tarvitsevat työllistymisedellytystensä parantamiseksi muita kuin työvoimapalveluita.

Koulutuksen merkitystä korostetaan paljon osaajapulan ratkaisuihin, vähättelettä kouluttautumisen merkitystä, on kuitenkin samaan aikaan huomioitava, että esimerkiksi matkailu- ja ravintoalalla ja kaupan alalla on niin kova pula työvoimasta, että monissa

20.10.2022

tapauksessa he ottaisivat työntekijöitä vastaan ilman tutkintoa ja hoitaisivat sitten tarvittaessa koulutuksen myöhemmin. Lyhytkoulutukset, joita esimerkiksi järjestetään TE-palvelujen työvoimakoulutuksilla toimivat näissä oikein hyvin. Monissa tapauksissa työvoiman liikkuvuuden suurimpia esteitä ovat erilaiset kannustinloukut, joita pitäisi ratkoa laajempina kokonaisuuksina.

Nostamme esille lisäksi sen, että yhteiskunnan näkökulmasta olisi erittäin tärkeää, että TE-palvelut voisivat keskittyä ydintehtäviinsä. Tämä parantaisi palvelujen kustannustehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta merkittävästi sekä näkyisi kokemuksen perusteella myös työntekijöiden parantuneena työhyvinvointina. Tällä hetkellä on käynnissä monia yhtäaikaista isoja uudistuksia: palkkatuki, muutosturvan laajennus, TEA, YA-järjestelmän käytön laajennus, TEAn ja Uran rinnakkaiskäyttö sekä eri hallinnon tasoilla tapahtuvan TE-palveluiden siirron kuntiin vaatiman yhteisvalmisteluajan.

Nämä eivät mielestämme voi olla vaikuttamatta asiakastyöhön, työnvälitykseen, palveluiden käyttöön ja vaikuttavuuteen.

Alla muutamia kommentteja käynnissä olevista muutoksista

- Uusi TE-palvelujen asiakaspalvelumalli (POMA) ei ole vielä juurikaan toistaiseksi helpottanut työvoiman saamista eikä kohtaanto-ongelmaa. Malli on kyllä vähän lisännyt asiakkaiden omatoimisuutta ja aktiivisuutta. Se työllistää asiakaspalvelijoita lisääntyvien kontaktien ja vaadittavien kirjausten toteutumiseksi, palveluihin ohjautumisen osuvuus ei ole havaittavasti parantunut toistaiseksi.
- Yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen parantamiseksi tarkoitettu muutosturvakoulutus vaikuttaa hallinnollisesti raskaalta, ja kokonaisuuden kannalta vähämerkityksiseltä.
- Ohjaamotoiminnan kehittäminen: monialaisen ohjauksen tuen vakiinnuttaminen on hyvä asia.
- Jatkuvan oppimisen uudistamistyö: työssä olevien ja työvoiman ulkopuolella olevien osaamisen kehittäminen on yksi osa työvoiman saatavuuden ja kohtaannon parantamista. JOTPA:n rahoitus on siihen tarpeellinen.
- Oppisopimuskoulutuksen kehittäminen: on osoittautunut tehokkaaksi ammatillisen koulutuksen muodoksi työvoiman saatavuuden kannalta. Työvoimakoulutuksen ja OPSOn yhdistelmät ovat toimivia ja joustavia ratkaisuja.

Sosiaali – ja terveydenhuollon osaavan työvoiman saatavuutta tukevat toimet

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden varmistamiseksi ehdotetaan useita eri toimia. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla työskentelevän poikkihallinnollisen työryhmän työhön ja sen ehdottamiin toimenpiteisiin ehdotetaan yhteensä 2 milj. euroa.

20.10.2022

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (Jotpa) rahoittamiin hoiva-avustajakoulutuksiin ehdotetaan n. 10,8 milj. euron lisäystä. Määrärahalla on tarkoitus kouluttaa 1 500 uutta hoiva-avustajaa vuosina 2023—2025.

Valtionosuusrahoitteiseen työvoimakoulutukseen ehdotetaan 7,8 milj. euron lisäystä, jonka avulla on tarkoitus kouluttaa 1 000 uutta hoiva-avustajaa vuosina 2023—2025.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuus on työvoiman kohtaantoon liittyvä kysymys. Pohjois-Savon ELY-keskus ja TE-toimisto pitävät TAE:n lisärahoitusta Jotpalle, valtionosuusrahoitteiseen työvoimakoulutukseen ja ammattikorkeakouluille tarpeellisenä, mutta huomauttavat, että koulutuspaikkojen täyttymiseksi alan vetovoiman on kohennettava. Uusien alalle koulutettavien lisäksi alalla aiemmin toimineita olisi saatava takaisin työhön nykyistä tehokkaammin. ELY-keskuksen ja TE-toimiston kokemuksena on, että sosiaali- ja terveysalalle hakeutuvia työnhakijoita työttömistä sekä jo työssä olevista tai työvoiman ulkopuolelta on ollut vaikea löytää. Uusien rahoitusväylien ja uusien koulutuspaikkojen lisääminen on välttämätöntä, mutta se vaatii rinnalle muitakin toimenpiteitä.

Kotoutumisen ja kansainvälisen osaamisen määrärahat

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla lisättäisiin määrärahaa momentilla 32.50 ”Kotoutuminen ja kansainvälinen osaaminen” yli 70 prosenttia vuonna 2023 verrattuna vuoteen 2022 (ks. taulukko s. 612). Lisäystarve johtuisi yksinomaan siitä, että valtion korvaukset kunnille kotoutumisen edistämisestä momentilla 32.50.30 (ns. pakolaisista maksettavat valtion korvaukset) tulevat kasvamaan vuonna 2023, koska monet tilapäistä suojelua saavat voivat hakea kotikuntaa vuonna 2023 ja sen myötä siirtyä vastaanottopalveluista kuntien peruspalvelujen piiriin. Valtio maksaisi ensi vuodesta lähtien kunnille korvauksia tilapäistä suojelua saavista, jotka ovat oikeutettuja kotikuntaan.

Sen sijaan momentilta 32.50.03 ”Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen” vähennettäisiin määrärahaa noin 13 prosenttia vuonna 2023 verrattuna vuoteen 2022. Pohjois-Savon ELY-keskus ja Pohjois-Savon TE-toimisto katsovat, ettei määrärahojen vähentäminen työvoiman maahanmuuton edistämisen momentilta ole perusteltua, pikemminkin päinvastoin. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa ja TEM:n hallinnonalalla tavoitteena on panostaa osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseen, joten rahoitusta näihin toimiin tulisi lisätä eikä vähentää. Kotimaisen työvoiman työllisyysasteen noston ohella halutaan edistää työperusteista maahanmuuttoa elinkeinoelämän tarpeisiin. Erityisesti nyt haasteena on tilapäisen suojelun perusteella maahan saapuneiden ukrainalaisten työllistyminen. Suomalaisyrittäjät ovat työllistäneet vähän ukrainalaisia, koska eivät ole tavoittaneet ukrainalaisia työnhakijoita. Ammatillista osaamista ukrainalaisilla työnhakijoilla on, mutta puutteellinen kielitaito estää heidän työllistymistään laajemmin suomalaisille työmarkkinoille. Myös maassa jo olevien ulkomaalaisten työllisyysasteen nostaminen ja kotoutuminen ovat tärkeitä. On kuitenkin hyvä, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten määrärahojen mitoituksessa on otettu huomioon HE kotoutumislain muuttamisesta, tilapäinen suojelu (maahanmuuttokokonaisuus) johtuvat muutokset (lisäys 1 875 000 euroa, s. 618).

20.10.2022

Työvoimapulan ja osaavan työvoiman saatavuusongelman merkitys ja vaikutukset

Osaavan työvoiman ja ammattityövoiman puute on vahvasti alueen elinkeinoelämän kasvua hidastava tekijä. Talouden heikkenevästä suhdanteesta huolimatta yrityksiä vaivaa vakava pula osaavasta työvoimasta. Eniten pulaa on ammatillisista osaajista.

Pula osaavasta työvoimasta koskettaa Pohjois-Savossa kaikkia toimialoja ja laajasti eri sektorin yrityksiä. Osittain se näkyy vaikeuttaen yritysten toimintaa (palvelualat) ja tyrehdyttäen kasvua (vientialat). Julkisen sektorin palveluissa tämä näkyy palveluviiveinä ja jonojen kasvuna.

Ammatillinen koulutus osaavan työvoiman riittävyyden ja osaamisen perustana; kipupisteet ja kehittämishaasteet

Ammatillinen koulutus tarjoaa ratkaisuja osaajapulaan. Tämä korostuu erityisesti tällaisena aikana, kun kaikilla toimialoilla on rekrytointiongelmia. Toteamme myös, että ammatillisen koulutuksen opiskelijoista suurin osa on aikuisia. ELY-keskukset ja TE-toimistot järjestävät ei-tutkintoon johtavaa ammatillista koulutusta. Työelämän muutos koskettaa kaikkia työikäisiä ja jatkuvan oppimisen tarve on kasvava. Työvoimakoulutus mahdollistaa nopean siirtymisen uuteen ammattiin ja työvoimakoulutusta tulee myös jatkossa kehittää tästä lähtökohdasta. Työvoimakoulutus tavoittelee työllistymisen kannalta relevantin osaamisen järjestämistä työnhakijoille. Tätä koulutusta järjestetään osittain yhteisesti rahoitettuna työnantajien kanssa. Erityisesti rekrytointikoulutusten, jotka järjestetään työnantajien kanssa yhteisesti rahoitettuna, kysyntä on ollut erittäin suurta. Pohjois-Savon ELY-keskus ja TE-toimisto pitävät tärkeänä, että ei-tutkintoon johtava työvoimakoulutus järjestetään myös jatkossa lähellä työnhakijoita ja työnantajia osana TE-palveluita. TE-palveluiden järjestämää työvoimakoulutusta ja sen hankkijoiden osaamisen kehittämiseen tulee myös jatkossa panostaa, jotta koulutuksen vaikuttavuus pysyy erinomaisella tasolla.

Esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisen tavaraliikenteen loppumisella on merkittäviä vaikutuksia työvoimatarpeisiin. Erityisesti puunkuljetusten siirtyminen kotimaisille yrityksille lisää entisestään niiden työvoiman tarvetta. Kuljetusammateissa on suuri läpivirtaus ja sen myötä on tarvetta lisätä aloituspaikkoja alan koulutuksessa. Työvoimakoulutuksella on ollut tässä iso rooli.

20.10.2022

Ajankohtaiskatsaus työvoimapulan lieventämiseen liittyvästä ulkomailta hankitusta työvoimasta (esim. hoitoala;) ja sen kipupisteistä ja kehittämishaasteista

Kansainvälinen rekrytointi terveydenhuollon työvoimapulan lieventämiseksi on ollut Suomessa vähäistä vuonna 2015 joulukuussa tulleen terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lainmuutoksen jälkeen, jonka mukaan Valvira voi pyytää EU- tai ETA-alueelta tulleen työntekijän todistamaan riittävä suomen tai ruotsin kielen osaaminen (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 1659/2015).

Käytännössä tämä tarkoittaa Yleinen kielitutkinto (YKI) läpäisyä vähintään taitotasolla 3. Valviran vaatiman YKI 3 kielitaidon seurauksena työnantajakustannukset nousivat niin merkittävästi, että työnantajien oli vaikea enää perustella tai mahdollistaa kansainvälistä rekrytointia seuraaviin ammattiryhmiin: sairaanhoitajat, lääkärit ja hammaslääkärit. Kielitaidon riittävästä tasosta potilasturvallisuuden takaamiseksi on vastannut aiemmin työnantaja.

Yleinen kielitestaus palvelu on varsin jäykkä ja aiheuttaa merkittävästi nousseiden kustannusten lisäksi kohtuuttomia jonotus/odotusaikoja niin työntekijälle kuin työnantajalle. YKI 3 ei myöskään huomioi ammatillisessa ympäristössä vaadittavaa kielitaitoa. Vastaava kielikoe on mahdollistettu esimerkiksi Ruotsissa huomattavasti joustavammin. Lisäksi Ruotsissa työnantajan on mahdollista todeta kielitaidon olevan riittävä rajattuihin tehtäviin ja työntekijä voi aloittaa työt ammatissaan välittömästi lähtömaassa tapahtuneen kielikoulutuksen jälkeen ja suorittaa vaadittava kielitesti 12 kk kuluessa työn aloittamisesta Suomessa. Testaus ajankohdan tulisi siis olla selvästi myöhemmässä vaiheessa ja ammatinharjoittamisen oikeus joustavammin toteutettu.

Edellä mainitusta lakimuutoksesta johtuen kansainvälisen rekrytoinnin painopiste siirtyi EU talousalueen ulkopuolelle ns. kolmansiin maihin, joista työvoima rekrytoidaan nykyään hoiva-avustajiksi ja myöhemmin lisä koulutetaan lähihoitajiksi ja näin Yleinen kielitutkinto (YKI) vaadetta ei ole. Samalla esimerkiksi lääkäreiden ja sairaanhoitajien rekrytointi väheni merkittävästi työvoimapulasta huolimatta.

EU / ETA-alueen ulkopuolelta rekrytoitujen sairaanhoitajien työllistymisen ongelmakohdat liittyvät tutkintojen tunnustamiseen, tutkinnon täydentämisen mahdollisuuksiin ja mahdollisuuteen tehdä koulutusta vastaavaa työtä. Lisäksi haasteena on mahdollisen perheen saaminen Suomeen. Toimeentuloedellytykset eivät usein mahdollista perheen yhdistämistä. Lisäksi eettisiä periaatteita noudattaen, hoiva-avustajan tehtävään tulee rekrytoida muita, kuin sairaanhoitajan tutkinnon suorittaneita henkilöitä (deskilling – osaamisen heikentyminen, jos ei voi tehdä koulutustaan vastaavaa työtä).

EU alueella koulutetut sairaanhoitajat ja lääkärit saavat Suomessa ammatillisen pätevyyden tunnistamisen suoraan Ammattipätevyysdirektiivi (2005/36/EY) mukaisesti, eikä ammatillista lisäkoulutusta tarvita. On huomioitavaa, että esimerkiksi Ruotsissa työnantajien ei ole tarvinnut lähteä rekrytoimaan työvoimaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon EU talousalueen ulkopuolelta vaan työvoima saapuu EU talousalueelta joustavammasta kielitaitovaatimus prosessista johtuen. Suomessa

20.10.2022

lähihoitajaksi ei ole enää mahdollista saada ammatinharjoittamisoikeutta EU:n tutkinnontunnistamisen direktiivillä DIRECTIVE 2005/36/EC.

Haasteena on, että ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyviä kysymyksiä linjataan Suomessa eri hallinnonaloilla ja niin osaaminen kuin yhteistyö eri hallinnalojen välillä liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon ympäristön ymmärtämiseen vaihtelee paljon.

Kiinnostus kansainvälistä rekrytointia kohtaan on kuitenkin viime aikoina merkittävästi lisääntynyt, johtuen edelleen kasvavasta osaajapulasta monilla eri aloilla ja erityisesti kaikissa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmissä.

Työvoiman saatavuus Euroopan sisämarkkina:

Seuraavista ammattiryhmistä työvoiman saatavuus täydentävänä väylänä Euroopan sisämarkkinoilta on edelleen hyvä: varhaiskasvatuksen opettajat, lähihoitajat, lääkärit ja hammaslääkärit. Myös kiinnostuneita muuttajia löytyy sairaanhoitajista. Tosin Suomen pitkä laillistumispolku johtaa siihen, että esimerkiksi Ruotsi koetaan useasti mielekkäämpänä vaihtoehtona. Kun verrataan, mitä tarkoittaa olla työssä hoitajana Etelä-Euroopassa vs. Suomessa, tärkeimmät vetovoimatekijät kaikissa ammattiryhmissä ovat ammatillisen osaamisen kehittäminen sekä selkeästi paremmat työolot ja –ehdot Suomen hyväksi.

Työvoiman saatavuus kolmannet maat:

Työvoimaa on hyvin saatavilla, kolmansien maiden välisten sopimusten turvin. Toimivaan yhtälöön tarvitaan selkeä polku koulutusta vastaavaan työhön, jossa ammatinharjoittamisoikeus on saavutettavissa kohtuullisessa ajassa tai pätevyyskokeen kautta (vrt. Norja).

Niissä ammattiryhmissä, joissa lisäkoulutusta vaaditaan, olisi tärkeää, että ns. tutkintolähtöisestä ajattelusta siirryttäisiin enemmän osaamisen tunnistamiseen niiden koulutusorganisaatioiden osalta, jotka Suomessa tästä lisäkouluttamisesta vastaavat. Pätevöitymisprosessiin osallistuvien tahojen toiminnan täytyy olla huomattavasti koordinoitumpaa, työelämlähtöisempää, työnantajantarpeita ja osaamista huomioivampaa.

Eettisen rekrytoinnin lähtökohtana on terveyden kuuluminen kaikille. Terveystä huolehtiminen edesauttaa rauhan ja turvallisuuden saavuttamisessa.

20.10.2022

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt Maahanmuuttopäällikkö Lisbeth Mattsson ja ratkaissut Elinkeinot, työvoima ja osaaminen vastualueen va. Johtaja Jan Blomberg.

Tämä asiakirja KEHA/13192/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/13192/2022 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Mattsson Lisbeth 20.10.2022 09:41

Hyväksyjä Blomberg Jan 20.10.2022 09:50