



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

Viite Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaoston lausuntopyyntö; teema: PI 32 - Vuoden 2020 valtion talousarvioehdotuksen työllisyyden edistämisen määrärahat, toimenpiteet ja niiden vaikutusten arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa työperäisen maahanmuuton kehittämisestä ja kipupisteistä vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa (HE 29/2019 vp, PI 32).

## 1. Hallituksen asettamat työllisyystavoitteet ja niitä koskeva valmistelu

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa on asetettu hallituskauden talouspolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi 75 prosentin työllisyysaste ja työllisten määrän vahvistuminen vähintään 60 000 henkilöllä vuoden 2023 loppuun mennessä.

Hallitusohjelman työllisyys- ja työmarkkinapolitiikan linjauksen osana eritellään tarkemmin, miten työllisyyden kehittymistä arvioidaan. Työllisyystavoitteen saavuttamiseksi tehdään sekä työn tarjontaa että kysyntää tukevia toimenpiteitä ja lievitetään kohtaanto-ongelmaa.

Hallitus on aikatauluttanut toimenpiteitä siten, että ensi vuoden budjettiriiheen mennessä täytyy olla valmiina puolet toimenpiteistä, joilla haetaan vähintään 60 000 lisätyöllistä. Hallitus on asettanut työllisyyspolitiikan valmistelua varten työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän, joka vastaa suurelta osin toimenpiteiden valmistelusta.

Tässä muistiossa arvioidaan valiokunnan esittämän pyynnön mukaisesti erityisesti työllistymisen ongelmien ja osaaajapulan ratkaisuja, osatyökykyisten työllistymistä ja työperäisen maahanmuuton kehittämistä

## 2. Ratkaisuja työllistymisen ongelmiin ja osaajapulaan

### *Nykytila*

Työllisten määrä on Suomessa noussut korkeimmalle tasolle, mitä se on koskaan ollut. Vuoden 2019 alussa työllisiä on Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan ollut jo 2 571 000. Viimeaikainen työllisten määrän kehitys on vaihdellut toimialoittain. Parasta työllisyyskehitys on muutaman viime vuoden aikana ollut arkkitehti- ja insinööripalveluissa, koneiden ja laitteiden huollossa. Näillä aloilla työllisten määrän taso on noussut parin viime vuoden aikana noin 15 prosentilla. Heikointa työllisyyskehitys on ollut sähkö-, kaasu-, lämpö-, vesi-, viemäri- ja jätevesihuollon ammateissa. Näillä toimialoilla työllisten määrä on laskenut vuoden 2017 alusta lähes 25 prosentilla.

Työttömiä työnhakijoita on TEM:n tilastojen mukaan ollut vuonna 2018 keskimäärin noin 256 000 (Tilastokeskuksen määritysten mukaan työttömiä oli vuonna 2019 keskimäärin noin 202 000). TEM:n määrittämisen mukaisen työttömyyden kasvu taittui keväällä 2016 ja nyt työttömyys on selässä laskussa. Työttömien määrien laskun ennustetaan jatkuvan lähiaikoina. Työttömien työnhakijoiden (TEM) määrä aleni vuonna 2018 noin 256 000:n tasolle. Vuonna 2019 työttömien työnhakijoiden määrä laskee TEM:n ennusteen mukaan 221 000:n tasolle. Tilastokeskuksen määrittämisen mukaisen työttömien määrän ennustetaan olevan vuonna 2019 noin 186 000:n tasolla.

Vuoden 2018 aikana alkoi kaikkiaan 126 350 työttömyysjaksoa sellaisten työttömien työnhakijoiden osalta, joilla ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa. Alle 30-vuotiaita peruskoulun varassa olevilla työttömillä työnhakijoilla alkoi vuonna 2018 kaikkiaan 47 453 työttömyysjaksoa, joka sisältää noin 25 000 eri henkilöä. Ylivoimaisesti eniten kouluttamattomia työnhakijoita oli Uudellamaalla, noin 15 500. Myös suhteutettuna kaikkiin työttömiin työnhakijoihin kouluttamattomien osuus oli suurin Uudellamaalla, 10,5%. Tätä luonnollisesti selittää alueen vetovoima, joka houkuttelee työmahdollisuuksien perässä myös kouluttamattomia työvoimaa. Suhteutettuna kaikkiin työttömiin työnhakijoihin on kouluttamattomia suhteessa Uudenmaan jälkeen eniten Hämeessä ja Satakunnassa. Vähiten Lapissa.

Työvoiman saatavuusongelmat ovat olleet voimakkaassa kasvussa viimeisten kahden vuoden aikana. Uusimpien selvitysten mukaan jo yli 40 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista on kokenut vaikeuksia löytää sopivaa työvoimaa avoinna olleeseen työtehtävään.

Rekrytointiongelmat ovat olleet yleisimpiä informaatio- ja viestintäalalla, majoitus- ja ravitsemis-alalla sekä rakennusalailla. Harvinaisempia ongelmat ovat olleet julkisissa ja muissa palveluissa sekä kaupan alalla. Eri alojen rekrytointiongelmien kokeminen on yhteydessä alan työvoiman kysynnän muutoksiin. Työvoiman saatavuus on vaikeutunut kaikkialla Suomessa. Kainuussa lähestytään jo tilannetta, että puolella työvoimaa hakeneista on vaikeuksia rekrytoinneissaan. Rekrytointivaikeudet ovat olleet Suomen keskimääräistä tasoa yleisempiä myös Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Pohjois-Savossa. Pohjois-Karjalassa ovat ongelmat olleet harvinaisempia ja alueella tilanne ei ole suuresti muuttunut vuoteen 2015 verrattuna.

Työvoiman kysyntä kasvaa monella eri alalla. Noin vuosi sitten kysynnän kasvua oli erityisesti rakennusalan ammateissa. Vieläkin rakennusalailla on ammatteja, joissa paikkamäärät ovat selvässä kasvussa (talonrakentajat ja rakennusalan

avustavat työntekijät), mutta rakennusalan paik-kamäärien kasvu on vuodentakaisesta tilanteesta vähentynyt. Vahvaa avointen paikkojen määrän kasvua on nyt myyjien ja siivoojien ammateissa. Kuljetussektorilla avointen paikkojen määrä on myös lisääntynyt selvästi vuodentakaiseen tilanteeseen nähden. Avointen paikkojen määrät ovat viime aikoina vähentyneet erityisesti myyntiedustustyössä sekä haastattelu- ja puhelinpalveluneuvontatyössä.

PK-yritysbarometrin mukaan osaamisen puute on ollut suurin este löytää sopivaa työvoimaa.

### *Keskeiset haasteet*

Osaamisen kehittämisen palveluiden nopeaan ja joustavaan kohdentamiseen liittyy ongelmia ainakin seuraavissa teemoissa:

- Ennakointi ja työnantajien työvoimatarpeiden tunnistaminen. Ennakointimenetelmiä on paljon, mutta tiedot eivät ole yhteismitallisia ja kokonaisuuden hahmottaminen on vaikeaa.
- Koulutusten suuntaaminen ja monipuolistaminen ennakoititietojen perusteella
- Asiakkaiden osaamis- ja palvelutarpeiden tunnistaminen, sujuvat palvelut ja yksilöllinen tuki koulutus- ja työpolulle

### *Ratkaisuja*

ELY-keskusalueilla osaamis- ja työvoimahaasteisiin pyritään vastaamaan monilla eri tavoilla. ELY-keskusalueilla työvoimakoulutuksia on pyritty suuntaamaan erityisesti niille aloille, joilla on työvoimapulaa. Koulutuksia on kehitetty ja edelleen kehitetään entistä yrityslähtoisempään suuntaan ja koulutuksista pyritään tekemään aidosti räätälöitäviä ja yritysten tarpeita vastaavampia. Toisaalta myös palvelujen kohdentaminen tietyille asiakasryhmille, esim. maahanmuuttajat tai nuoret, on lisääntynyt. Lisä- ja täydennyskoulutuksen sekä tuetun työllistämisen tarve on tunnistettu ja siihen pyritään vastaamaan. Koulutuksen kehittämisessä ennakoinnin ja tulevaisuusorientoitumisen rooli on kasvanut merkittävästi.

Kehittämistoimissa useilla alueilla keskitytään hoitamaan imago- ja houkuttelevuusongelmia, sillä monissa tapauksissa ongelmat liittyvät nimenomaan siihen, että opiskelijat tai työnhakijat eivät halua hakeutua tietyille aloille niiden huonon imagon tai vähäisen houkuttelevuuden takia.

Kehittämistoimet vaativat useasti myös uudenlaisten kumppanuuksien ja yhteistyömuotojen kehittämistä. Ongelmia ei välttämättä pystytä ratkaisemaan pelkästään TE-hallinnon toimilla, vaan panostuksia tarvitaan myös esimerkiksi kuntien palveluihin ja asuinympäristöihin.

### *Työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja vaikuttavuus*

Kokonaisuutena arvioiden työvoimakoulutuksen tarjonnassa otetaan varsin hyvin huomioon ne toimialat, joilla on viime aikoina ollut suurinta työvoimankysyntää, kuten sote-ala, teknologiateollisuus, logistiikka ja kuljetusala, rakennusala, hotelli- ja ravintola-ala sekä palvelualat. Vastaavasti tavoiteammattialat, joilla on vähän koulutusta rinnastuvat niihin, joissa esimerkiksi ammattibarometrin arvioiden mukaan on työvoiman tarjonnassa joko tasapainotila tai ylitarjontaa.

Verrattuna vuoden 2018 koko vuoden tilanteeseen, ei työvoimakoulutuksen ala- tai aluekohtaisessa kohdentumisessa ole tapahtunut suuria muutoksia vuoden 2019 alkupuoliskolla.

Työnvälitystilaston vaikuttavuustilaston (tammi-elokuu) mukaan 3 kk ammatillisen työvoimakoulutuksen päättymisen jälkeen työttömäksi palanneiden osuus oli 41 %. Vaikuttavuus paranee, kun koulutuksen päättymisestä kuluu pidempi aika. Yhteishankinnoissa (Rekry-, Täsmä-, ja MuutosKoulutukset) sekä FEC-/KEKO-koulutuksissa koulutuksen hyväksytysti suorittaneista työllistyy keskimäärin 70 - 80 %. Yhteishankintojen osuus työvoimakoulutuksen hankinnoista on vuosittain 7 - 10% (18-20 M€ ja n. 280 000-350 000 opiskelijatyöpäivää). Vuonna 2018 yhteishankinnoissa oli mukana yli 900 yritystä.

TE-hallinnon kautta työvoimakoulutuksena tai työttömyysetuudella tuettuna päätoimisena omaehtoisena opiskeluna alkaa yhteensä n. 100 000 -120 000 koulutusta vuosittain. Vuonna 2018 työvoimakoulutuksen alkaneita koulutuksia oli n. 49 800 ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun alkaneita koulutuksia n. 49 400. Tämän lisäksi työnhakijat voivat opiskella sivutoimisesti työttömyysetuudella. Tästä ei kuitenkaan ole käytettävissä tilastotietoa määristä.

Yhteishankinnan volyymi on vaihdellut 280 000-350 000 otp:n välillä vuosittain ja TE-hallinnon maksuosuuksien kokonaissumma on ollut n. 17-20 M€/vuosi. Vuositasolla yhteishankintoihin osallistuu yli 900 työnantajaa.

### *Työllisyyden edistämisen alatyöryhmä Osaaminen ja työmarkkinoiden kohtaanto*

Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alatyöryhmä Osaaminen ja työmarkkinoiden kohtaanto tarkastelee kokonaisuutena työmarkkinoiden osaamistarpeisiin vastaamista ja valmistelee ehdotukset osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi, erityisesti työelämälähtöisen työvoimakoulutuksen ja jatkuvan oppimisen mallin kehittämiseksi sekä työvoiman ammatillisen ja alueellisen kohtaannon parantamiseksi. Myös työttömien omaehtoisen opiskelun edistäminen kuuluu alatyöryhmän tehtäviin. Alatyöryhmän tehtävänä on jatkuvan oppimisen edistämiseksi etsiä keinoja digitaalisuuden hyödyntämiseksi, koulutustarjonnan ja rahoitusmallien kehittämiseksi sekä elinikäistä oppimista koskevan lainsäädännön kokoaamiseksi yhteen. Myös elinikäisen ohjauksen saatavuus, nuorisotakuu sekä työn- ja työhyvinvoinnin kehittäminen ovat osa osaavan työvoiman saatavuus –kokonaisuutta.

Alatyöryhmän työskentelyssä on priorisoitu seuraavia osa-alueita:

1. Rakennetaan systemaattisempi ennakointimalli
  - saada ajantasaista ja täsmällisempää tietoa työnantajilta tarpeista
  - kerätään eri lähteistä saatu tieto yhteen
2. Rakennetaan systemaattinen malli työvoima- ja osaamistarpeiden tunnistamiseen
  - Tehokas ja henkilökohtainen asiakaspalveluprosessin käynnistäminen on nopeiden ja osuvien ratkaisujen löytämiseksi tärkeää. Palvelutarpeen tunnistaminen korostuu.
  - Osa asiakkaista tarvitsee jo ennen koulutuksen aloittamista myös muita työvoima- tai sote- palveluita. Asiakkaat tarvitsevat tukea myös oppimisen aikana.
  - Työpaikoille tarvitaan työpaikkaohjaajia tukemassa henkilöiden työtä ja oppimista.
3. Kehitetään työmarkkinatietoon liittyviä digipalveluita, luodaan Jatkuvan oppimisen digitaalinen ekosysteemi, joka yhdistää Työmarkkinatorin ja Opintopalvelun.

4. Yhteishankintojen ja muiden työelämälähtöisten koulutusmallien toteutusmallin tehostaminen.
5. Luodaan edellytykset tarjota uraohjauspalveluja kaikille kansalaisille
6. Perustetaan jatkuvan oppimisen yhteistyöverkosto tukemaan koulutustarjonnan suuntaamista ja monipuolistamista yhteistyössä laaja-alaisen alueellisen toimijakentän kanssa. Tässä yhteydessä huomioidaan jo olemassa olevat elinikäisen ohjauksen alueverkostot (ELO) sekä olemassa olevat ohjaus- ja neuvontapalvelut.

#### *Vuoden 2020 budjettiesitys*

Ensi vuoden budjetissa työllistymisen edistämiseen ja osaamisen kehittämiseen on useita määräraha- ja toimenpide-esityksiä:

Palkkatukikokonaisuuteen lisäystä 65 M€, josta 13 M€ vuodelle 2020

- Palkkatuki 10 M€
- Palkkatuen maksatus 1 M€
- Digipalveluiden kehittäminen 2 M€  
TE-toimistojen resursseihin lisäystä 51 M€, josta 11 M€ v. 2020
- Määräaikaishaastattelut, nuorisotakuu 5 (toiminnan vakiinnuttaminen) M€
- Kehittäminen 6 M€  
Työvoimakoulutusten lisäämiseen 9 M€, josta 4 M€ v. 2020.  
TE-digitalisaatiohankkeen loppuunsaattamiseen 10 M€ v. 2020.  
Käynnistetään osatyökykyisten työkykyohjelma, johon yhteensä 33 M€ (TEM+STM). Vuodelle 2020 TEM:ille 4,5 M€.  
Pk-rekrytükikokeiluun varataan 14 M€:a vuosille 2020-2021

Näillä kaikilla toimenpiteillä edistetään hallituksen työllisyystavoitetta.

TE-toimistojen vahvistuvilla resursseilla voidaan lisätä yksilöllisiä palveluja ja yhteistyötä työnantajien kanssa.

Työvoimakoulutuksen lisämäärärahalla vastataan nopeasti, vaikuttavasti ja joustavasti työelämän osaamistarpeisiin.

TE-hallinnon osaamisen kehittämiseen on ensi vuoden talousarvioesityksessä käytettävissä momentin 32.30.51 määrärahaa, johon esitetään yllä mainitulla tavalla lisäyksenä erikseen 4+5 M€ yhteishankintoihin ja muihin työelämälähtöisiin koulutusmalleihin vuosille 2020 ja 2021.

Mainitun momentin määräraha on tarkoitettu kaikkiin TE-palveluihin eli sitä voidaan käyttää palkkatukeen, työvoimakoulutuksen hankintaan, valmennuspalvelujen hankintaan sekä muihin asiantuntijapalveluihin. Ministeriöstä ei korvamerkitä ko. rahoitusta eri käyttökohteisiin, vaan kukin ELY-keskus saa oman osuutensa rahoituksesta yleiskatteellisena TE-palvelujen toteutukseen ja ne itse päättävät kuinka paljon kohdentavat kuhunkin käyttötarkoitukseen. Kuluvana vuonna ELYt ovat kohdentaneet työvoimakoulutuksen hankintaan n. 149M€ (URA-tietojärjestelmästä saatu tieto), josta ammatillisesti suuntautuneeseen koulutukseen tulee kohdentamaan arviolta 80-85 M€ ja kotoutumiskoulutukseen 65-70 M€.

Palkkatuella edistetään niin työllistämistä kuin oppimista työelämässä.

Digitaalisten palvelujen (Työmarkkinatori) valmistumisen varmistaminen on olennaista, jotta asiakkaille (niin työnantajat kuin kansalaiset) saadaan luotua ajantasainen ja moderni digitaalinen kohtaamispaikka.

Lisäksi on huomioitava myös opetus- ja kulttuuriministeriölle kohdennettavat määrärahasiisitykset, joilla tuetaan erityisesti osaamistason nostamista laaja-alaisesti (mm. korkea-asteen määrärahojen nosto, opettajamäärien lisääminen erityisesti toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa ja nuorten osalta on esitetty työpaja-toiminnan tukemista).

Opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee parhaillaan yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa nopeiden koulutusten aikaansaamista, jotta pystytään vastaamaan työnantajien osaaatarpeisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriölle on myös esitetty kohdennettavaksi 1M€ Työn- ja työhyvinvoinnin kehittämishjelmaan, jota toimeenpantaisiin yhdessä Työ- ja elinkeinoministeriön ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Tarkoituksena on edistää osaaamisen kehittämistä ja johtamista sekä työssäoppimista työpaikoilla. Ohjelmassa on tavoitteena lisäksi kehittää työssä jaksamista ja työolosuhteita, joilla vastataan työn murrokseen.

### 3. Osatyökykyisten työllistymisen toimenpiteet ja vaikutukset

#### *Nykytila*

Osatyökykyisten työllistymisen esteinä on kaikille työttömille yhteisten syiden lisäksi terveydentilaan ja sen edistämisen puutteisiin liittyviä tekijöitä, jotka johtavat siihen, että joko syrjäydytään työmarkkinoilta tai sinne paluu vaikeutuu. Viimeisen parin vuoden aikana pitkät sairauspoissaolot ovat lisääntyneet 27 %:lla<sup>1</sup>. Pitkittyvät sairauspoissaolot lisäävät työkyvyttömyyden riskiä ja tämä riski on erityisen suuri työttömien kohdalla<sup>2</sup>.

Toisaalta on viitteitä, että työttömien joukossa on paljon sellaisia, joiden sairaudet eivät tule havaituksi terveydenhuollossa. Näin sairauspäivärahaa saaneiden määrä voisi olla jopa suurempi. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimintaa kuvaa mm. työttömien terveystarkastukset. Enemmistö kunnista tarjosi työttömille yleisiä määrääkaikaisia terveystarkastuksia vuonna 2017<sup>3</sup>. Kuitenkin työttömien terveystarkastuksia on tehty hoitoilmoitusten mukaan vain 2,5 %:lle työttömistä vuonna 2017 ja 3,6 %:lle vuonna 2018<sup>4</sup>.

Alkaneissa työkyvyttömyyseläkkeissä vuosia kestänyt myönteinen kehitys on kääntynyt uudestaan alkavuuden kasvuun. Tästä noin 8 prosentin kasvusta lähes puolet johtuu mielenterveyssyistä ja painottuu vanhempiin ikäryhmiin. Työkyvyttömyyseläkettä saavien määrä on kuitenkin edelleen pienentynyt. Lisäksi työkyvyttömyyseläkettä työeläkejärjestelmästä saavien keskuudessa työn tekeminen on lisääntynyt voimakkaasti viimeisen kymmenen vuoden aikana<sup>5</sup>.

Hylätty työkyvyttömyyseläkehakemus johtaa vain harvoin pysyvästi takaisin työelämään<sup>6</sup>. Esimerkiksi lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen keinoin voitaisiin edistää näiden henkilöiden osallisuutta työmarkkinoilla. Työeläkekuntoutujia oli

---

<sup>1</sup> Kela (2019) Kelan taskutilasto 2019. Helsinki: Kela.

<sup>2</sup> Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2019) Determinants of disability pension applications and awarded disability pensions in Finland, 2009 and 2014. *Scandinavian Journal of Public Health*, <https://doi.org/10.1177/1403494819843778>

<sup>3</sup> TEAviisari 2018

<sup>4</sup> Sotkanet

<sup>5</sup> Kannisto, J. Eläkkeellä ja työssä: tilasto eläkeläisten työnteosta. Eläketurvakeskuksen tilastoja 12/2018.

<sup>6</sup> Perhoniemi, R., Blomgren, J. & Laaksonen, M. (2019b) Sources of income following a rejected disability pension application: a sequence analysis study. *Disability and Rehabilitation*, DOI: 10.1080/09638288.2018.1555619

vuonna 2018 noin 18 400, mikä on 8 % edellisestä vuotta enemmän<sup>7</sup>. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kuntoutujien määrä on yli kaksinkertaistunut. Vuonna 2018 päättyneistä kuntoutuksista kaikkiaan 63 % palasi takaisin töihin ja 11 % siirtyi eläkkeelle. Työelämästä kuntoutukseen hakeutuneista lähes 70 prosenttia palasi töihin tai työllistyi heti kuntoutuksen jälkeen. Myös eläketaustaisten kuntoutus näyttää työllisyysvaikutuksiltaan vaikuttavalta: lähes puolet työllistyi kuntoutuksen jälkeen.

Edellisellä vaalikaudella myös osatyökykyisten työttömien määrässä nähtiin merkittävä positiivinen käänne. Työ- ja elinkeinotoimistoissa oli vuonna 2018 keskimäärin kuukauden viimeisenä päivänä 31 120 osatyökykyistä työtöntä, noin 5 800 vähemmän (19 %) kuin vuotta aikaisemmin. Työttömyyden alentuminen on kuluvan vuoden aikana jatkunut vaikkakin hidastunut. Tammi-elokuussa oli TE-toimistoissa työttöminä työnhakijoina keskimäärin 29 535 osatyökykyistä. Työttömyyden pitkityminen on kuitenkin osatyökykyisten kohdalla todennäköisempää kuin muilla. Pitkäaikaistyöttömyysriski on vammaisilla ja pitkäaikaissairailta 17,4 % suhteessa alkaneisiin jaksoihin, kun se kaikilla työttömillä on 9,7 %.

### *Osatyökykyisten työllistymisen edistämisen toimenpiteet*

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelmassa on linjattu, että toteutetaan osatyökykyisille suunnattu työkykyohjelma, jolla helpotetaan heidän työllistymistään. Osana ohjelmaa käynnistetään kokeiluhankkeet vaikuttavien palveluiden ja toimintamallien käyttöön ottamiseksi. Ohjelman valmistelutyö tapahtuu pitkälti työllisyyden edistämisen ministeriryhmän alatyöryhmässä 3 (työkyvyn edistäminen ja osatyökykyisten työllistäminen). Osatyökykyisten työllistymistä edistäviä toimia valmistellaan myös muissa työryhmissä sekä virkatyönä hallitusohjelman pohjalta. Näistä keskeisimpiä ovat työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelma, tulevaisuuden sote-keskusten kehittämisohjelma, sosiaaliturvauudistus, mielenterveysstrategia ja ikäohjelma.

### *Vuoden 2020 budjettiesitys*

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ehdotetaan osatyökykyisten työkykyohjelmaan kohdennettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla yhteensä 5,5 milj. euroa ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle yhteensä 4,5 milj. euroa. Pääluokkien välisen jaon perusteena on hallitusohjelman linjaukset työkykyohjelman toimenpiteistä, jotka kohdistuvat osatyökykyisten työllistämiseen. Jaossa on myös otettu huomioon tarve hallinnonalojen tiiviiseen yhteistyöhön erityisesti TE-palvelujen ja sote-palvelujen yhteisessä kehittämisessä. STM:n pääluokan osalta ei ole esitetty suunnitelmaa määrärahojen kohdentumisesta eri toimille.

Työkyvyn edistämisen ja osatyökykyisten työllistyminen alatyöryhmä on määritellyt seuraavat kiireellisesti käynnistettävät toimenpiteet TEM:n ja STM:n hallinnaloilla:

- työkyvyn tunnistaminen, ohjaus työkyvyn tuen palveluihin sekä kokeiluhankkeiden käynnistäminen työkykypalvelujen (TEM ja STM) kehittämiseksi. TEM:n hallinnonalan kokeiluihin käytetään vuonna 2020 yhteensä 3,9 mij. euroa.
- ammattilaisten osaamisen ja digitaalisten järjestelmien kehittäminen (STM)
- työkykykoordinaattoreiden määrän lisääminen 20 HTV:lla TE-toimistoissa (TEM), yhteensä 1 milj. euroa

---

<sup>7</sup> Saarnio, L. (2019). Työeläkekuntoutus. Eläketurvakeskuksen tilastoja 05/2019.

- osatyökykyisten ja muiden vaikeassa asemassa olevien työllistäminen julkisilla hankinnoilla (TEM), yhteensä 0,5 milj. euroa
- yhteiskunnallisten yritysten strategian valmistelu (TEM)
- kuntoutuksen kehittäminen osana osatyökykyisten työllistämistä (STM)

Lisäksi TEM:n hallinnonalan kokeilujen ja hankkeiden toimeenpanon varmistamiseksi varataan hanketukena 0,1 milj. euroa.

#### *Toimenpiteiden vaikutukset*

Työllisyysvaikutusten täsmentäminen edellyttää vielä jatkotyötä. Lähtökohtaisesti osatyökykyisten (kuten muidenkin vaikeasti työllistyvien ryhmien) osalta välittömät työllisyysvaikutukset eivät sisällä niin paljon ei-aiottuja sivuvaikutuksia kuin lyhyen aikaa työttömänä olleiden ja ammattitaitoisten henkilöiden osallistuminen samoihin ohjelmiin sisältäisi. Siten nettovaikutusten osuus toteutuneista työllisyysvaikutuksista on suhteellisesti suuri. Kuitenkin edistettäessä työttömien pääsyä terveydenhuollon palveluiden piiriin, voi lyhyellä tähtämellä seurata myös alkaneiden sairaspäiväraha- ja sairauslomien kasvua. Kuntoutuspalveluiden ja niihin pääsyn kehittäminen kompensoi mahdollisen työttömyydestä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen kasvun.

## **4. Työperäisen maahanmuuton kehittäminen ja kipupisteet**

### *Tausta*

Maahanmuutolla ja kansainvälisten osaajien liikkuvuudella on kasvava työllisyys- ja elinkeinopoliittinen merkitys Suomen osaamispääoman ja kilpailukykyyn vahvistamiseen sekä uusien työpaikkojen ja innovaatioiden syntyyn. Suomi ei ole tällä hetkellä riittävän houkutteleva kansainvälisten työntekijöiden, tutkijoiden, opiskelijoiden ja investoijien keskuudessa. Suomi kohtaa myös merkittävää aivovuotoa, ml. Suomessa tutkinon suorittaneet kv. opiskelijat ja tutkijat sekä kotimaiset osaajat.

Osaavan työvoiman saatavuus ja innovaatiopolitiikan kotimaisuusaste on eri selvityksissä identifioitu yhdeksi suurimmista yritysten ja innovaatiotoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen haasteista. Suomi tarvitsee osaajien maahanmuuttoa myös pärjätäkseen globaalissa kilpailussa investoinneista: työvoiman monipuolinen osaaminen ja helppo saatavuus ovat yrityksille yksi suurimmista syistä investoida tiettyyn maahan. Myös suomalaisen työelämän syrjimättömyys ja monimuotoisuus vaikuttavat paitsi maahanmuuttajien mahdollisuuksiin päästä työmarkkinoille myös osaajien ja heidän perheidensä kiinnostukseen Suomea kohtaan.

Suomessa työikäisten määrä vähenee ja väestönlisäys tapahtuu yksinomaan maahanmuuton kautta. Ilman riittävää maahanmuuttoa työvoiman tarjonta ja pitemmällä aikavälillä työllisyys laskevat olennaisesti, millä on vaikutus taloudelliseen, huoltosuhteeseen, työllisyysasteeseen ja kestävyysvajeeseen.

Hallituksen tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa ja parantaa kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden mahdollisuuksia työllistyä Suomeen. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Hallitusohjelman tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa työperusteisen oleskeluluvan käsittelyaikoja vahvistamalla edustustoverkkoa sekä purkamalla prosesseihin liittyviä pullonkauloja selvitysten pohjalta. Tarkoituksena on varmistaa työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely tavoitteena keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Lisäksi tavoitteena on varmistaa kausityöntekijöiden työperusteisten oleskelulupien riittävän nopea käsittely yritysten työvoimatarpeen turvaamiseksi.



## Kipupisteet

- Työperusteisten oleskelulupien käsittelyajat ovat liian pitkät. Jos lupaprosessit eivät ole sujuvat, yritykset välttävät niin kansainvälistä rekrytointia kuin Suomessa asuvien 3. maista tulleiden osaajien palkkaamista.
- Suomi ei ole riittävän tunnettu osaajien keskuudessa maailmalla
- Työvoimapulasta huolimatta työnantajat ovat varovaisia rekrytoimaan ulkomaisia osaajia.
- Suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän monimuotoisuudella ja syrjimättömyydellä on kriittinen merkitys Suomen houkuttelevuudelle osaavan työvoiman, kv. opiskelijoiden ja investointien kohdemaana samoin kuin täällä olevien maahanmuuttajien työllistymiselle.
- Kansainvälisten osaajien ja yritysten kohtaamisessa on suuria haasteita ja maahanmuuttajat työllistyvät kantaväestöä heikommin ja usein osaamistaan vastamattomiin tehtäviin
- TE-palvelujen rooli kv. osaajien houkuttelussa ja rekrytoinnin tukemisessa on tois- taiseksi liittynyt erityisesti Eures-palveluihin ja työntekijän oleskelulupaprosessiin liittyviin tehtäviin (neuvonta, osa-päätökset). Jotta hallitusohjelman tavoitteisiin lisätä kansainvälistä rekrytointia päästään, tulee TE-palveluiden roolia vahvistaa ja selkeyttää.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäministeriö teettivät kesällä 2018 Owl Group Oy:llä esiselvityksen kaikkien työnteon perusteella haettujen oleskelulupien käsittelyn pullonkaloista.

Esiselvityksessä paikallistettiin lukuisia lupakäsittelyn pullonkaloja, jotka ovat osin yhteisiä kaikille lupa-kategorioille. Tällaisia olivat muun muassa epätäydellisten hakemusten suuri määrä, edustustossa vireille panon ja lupakäsittelyn aloittamiseen liittyvät merkittävät viiveet sekä monihallinnollisen lupakäsittelyn yhteisen johtamisen ja koordinaation puute.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja sisäministeriö asettivat syksyllä 2018 ohjausryhmän, jonka tehtävänä oli ohjata ja koordinoita kehittämissuunnitelmien toimeenpanoa olemassa olevan lupajärjestelmän puitteissa. Tämän niin sanotun pullonkaloitusryhmän koordinaatio koski kaikkia työnteon perusteella myönnettäviä oleskelulupia. Ohjausryhmä asetettiin 30.4.2019 saakka.

Hallitusohjelman kirjauksen toteuttaminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia sekä automatisaation lisäämistä ja parempaa hyödyntämistä. Lisäksi selvitetään keskeisten verrokkimaiden työlupaprosesseja ja käytäntöjä VN TEAS-selvityksenä. Merkittävät ilman lainsäädäntömuutoksia toteutettavat toimenpide-ehdotukset ovat seuraavat:

1. Neuvonta: Hakijoiden ja työnantajien neuvonnan yhtenäistäminen ja tallentaminen samaan paikkaan, puutteellisten hakemusten vähentäminen/estäminen, enemmän kieliversioita, luvan hakemiseen liittyvää tiedottamista internetissä on selkeytetty ja yhdenmukaistettu (EnterFinland, Migri, TE-toimistot)
2. Vireillepano: sähköisen järjestelmän kehittäminen ja siinä ohjaus mahdollisimman täydellisiin hakemuksiin, lomakkeiden uudistaminen ja yksinkertaistaminen, ulkoisten palveluntarjoajien mahdollisuuksien lisääminen neuvonnassa ja biometristen tunnistusten ottamisessa
3. Hakemusvaihe: Etähaastatteluiden lisääminen, ajanvaraus sähköisesti ulkoisten palveluntarjoajien kautta, riittävien vapaiden aikojen varaaminen hakemusten jättämiseen ja haastatteluihin, haastatteluiden käytännön järjestelyt ja asiantuntemuksen varmistaminen, resurssien varmistaminen kiirehuippuihin, liiteasiakirjojen oikeellisuuden selvittäminen tietyissä asemapaikoissa paikallisen Schengen yhteistyön pohjalta – verifiointin käyttöönotto, oikeellisuuden selvittää ulkoinen palveluntarjoaja

4. Osapäätös: kielteisen osapäätöksen jälkeen heti hylkäävä päätös. Selvitetään yhteen osapäätöksiä tekevään toimistoon siirtymistä ja aluelinjausten roolia
5. Päätösvaihe: samojen tietojen pyytäminen vain kerran, vain yksi lisäselvityspyyntö; pidemmällä tähtäimellä ”luotettavien työntajien” tunnistamisen järjestäminen esim. työntajaprofiiliin kautta tai mahdollinen akkreditointi suurille yrityksille

Monet edellä todettujen pullonkaulojen poistamiseksi tarkoitetut toimet ovat jo käynnistyneet tai ovat käynnistymässä. Syyskuussa 2019 TEM:in johdolla on käynnistetty ns. pullonkaula 2 –työryhmä, jonka tarkoituksena on koordinoita ja yhdenmukaistaa menettelyjä ja menettelyjen ohjausta.

#### *Laaja-alainen osaajien maahanmuuton ohjelma*

Hallitus käynnistää poikkihallinnollisen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton Talent Boost -ohjelman, jonka painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Ohjelman tavoitteena on nostaa Suomen houkuttelevuus osaajille ja heidän perheilleen uudelle tasolle.

Ohjelma tukee hallituksen 75 prosentin työllisyysastetavoitetta – ohjelmalla yhteen sovitetaan työllisyys-, elinkeino-, innovaatio-, koulutus- ja maahanmuuttopolitiikka vahvistamaan osaavan työvoiman saatavuutta, työmarkkinoiden kohtaantoa, yritysten ja t&k&i-toiminnan kasvua ja kansainvälistymistä, investointien houkuttelua, ulkomaalaisten opiskelijoiden ja tutkijoiden Suomeen kiinnittymistä sekä työntajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista.

Talent Boost -ohjelman koordinoinnista vastaavat työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö. Business Finland vastaa ohjelman yritysrajapinnassa olevan työn koordinoinnista valtakunnallisesti. Alueellisella tasolla toimenpideohjelmaa toteutetaan etenkin ns. Talent Hub -palvelumallilla, joka tuo yhteen kv. osaajiin ja kv. rekrytointiin liittyvät toimijat alueella yhteen luoden sujuvia organisaatorajat ylittäviä palvelupolkuja kv. osaajille sekä heitä tarvitseville yrityksille. Talent Hub -yhteistyö kiinnittää kv. osaajiin liittyvät palvelut osaksi alueen innovaatio- ja yrityspalveluekosysteemiä.

#### Talent Boost -ohjelman painopisteet:

- Työperusteisten oleskelulupamenettelyiden nopeuttaminen tavoitteena hallitusohjelman 1 kk
- Kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä Suomeen houkuttelun, asettautumisen ja jäämisen vahvistaminen kohdentamalla osaajille globaalia markkinointiviestintää, kampanjoita ja rekrytointitapahtumia, kehittämällä viranomaisprosesseja esimerkiksi yhteispalvelupisteiden avulla (International House), sekä tukemalla kansainvälisten opiskelijoiden, tutkijoiden ja puolisoitten työllistymistä mentoroinnin, yhteiskehittämisen, mätsäyspalveluiden, kohdennettujen työvoimakoulutusten ja puoliso-ohjelmien avulla. Kehitetään maahanmuuttajien osaamisen tunnistamista, jotta maahanmuuttajien pääsy osaamistaan vastaaviin tehtäviin helpottuu.
- Yritysten ja TKI-toiminnan kasvun ja kansainvälistymisen sekä investointien houkuttelun tukeminen kansainvälisillä osaajilla
- Työelämän vastaanottavuuden ja monimuotoisuuden lisääminen. (Ks. myös Kotoutumisen kohdassa)

*Määrärahamuutokset ja arvio niiden vaikutuksista*

## Talent-toiminnan vakiinnuttaminen Business Finlandissa

- *Business Finlandin toimintamenot, pysyvä lisäys*

Määräraha mahdollistaa Business Finlandissa v. 2018 pilotoidun ja vuonna 2019 varsinaisesti aloitetun Talent-toiminnan jatkamisen kansainvälisten osaajien saamiseksi Suomessa toimivien yritysten tarpeisiin vahvistamaan yritysten kansainvälistymistä ja innovaatiotoimintaa. Keskeiset Talent-toiminnot Business Finlandissa ovat 1) kansainvälisten osaajien houkutteluun kohdentuva maakuva- ja markkinointiviestintä, #Finlandworks-kampanjat- ja tapahtumat kohdemaissa, WorkinFinland.fi-verkkosivuston ylläpito ja sisällöntuotanto, erityisasiantuntijoiden kv. rekrytointiin liittyvien kumppanuusverkostojen rakentaminen kohdemaissa ja rekrytointitapahtumat tärkeimmissä kohdemaissa; 2) yritysten kannustaminen kansainvälisten osaajien palkkaamiseen ja kyvykkyyden lisääminen monimuotoisten tiimien johtamiseen, yrityksille suunnattujen kv. osaajien rekrytointiin liittyvien viestinnällisten palvelupakettien kokoaminen; 3) alueiden TalentHub -toiminnalle ja muille kansainvälistä rekrytointia edistäville toimijoille (esim. EURES) tuotettavat yhteiset kansalliset yritysrajapinnassa olevat toimintamallit, palvelut ja toiminnan koordinointi sekä 4) kansainvälisten startup-yritysten ja yrittäjien houkuttelu Suomeen, erityisen Startup Permit -lupakäytännön lanseeraaminen ja vakiinnuttaminen yhdessä Migrin kanssa.

*Määrärahan kehitys (1 000) euroa:*

	2018 tilin- pää- tös	2019 TA	2020 TAE
	x	2500	2000

- *Talent Explorer –avustukset kansainvälisten osaajien palkkaamiseen (Business Finlandin avustusmomentti, v. 2020 1,5 milj. e, pysyvä)*

Talent Explorer -rahoituksen avulla yritys voi palkata asiantuntijan tuomaan uutta tietoa ja osaamista edistämään yrityksen innovaatiotoimintaa ja etenemistä uudella kansainvälisellä markkinalla. Tavoitteena on kansainvälistää innovaatiotoimintaa ja vahvistaa yritysten resursseja kansainvälisen liiketoiminnan tueksi. Rahoitusta myönnetään osaajan palkkaamiseen enintään 20 000 euroa, joten ennakoitu avustuspäätösten volyymi vuonna 2020 on 75 kappaletta. Rahoituksella ennakoidaan kuitenkin olevan kerrannaisvaikutuksia kv. osaajien palkkaamiseen, sillä tutkimusten mukaan kynnys kv. osaajan palkkaamiseen alenee ensimmäisen osaajan palkkaamisen jälkeen. Lisäksi yritysten positiiviset kokemukset kv. osaajan palkkaamisesta kannustavat myös muita yrityksiä rekrytoimaan kv. osaajia.

*Alueelliset osaajien maahanmuuton palvelumallit / Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen -momentti*

Vuoden 2020 talousarvioehdotuksessa on nimikkeeltään uusi Alueiden kestävä kasvun ja elinvoiman tukeminen -momentti, jonka avulla tuetaan hallitusohjelman aluekehittämiseen liittyviä tavoitteita. Momentti sisältää Talent Hub -toimintamallin sopimusperusteiseen yhteistyöhön tarkoitetun 1 milj. euron rahoituksen.

Osana Talent Boost -ohjelmaa muodostetaan koordinoitua kansainvälisten osaajien houkutteluun ja kiinnittämiseen sekä kv. osaajien ja yritysten yhteen saattamiseen tähtäävät palvelumallit suurimmille korkeakoulupaikkakunnille. Näitä palvelumalleja kutsutaan työnimellä 'Talent Hub'. Edellisellä hallituskaudella Talent Hub –kehittämiseen suunnattiin 2,5 milj. euroa AIKO-rahoitusta. Talent Hub -toimintamallin toteuttamiseen

kohdistetaan 1 milj. euroa vuonna 2020. Rahoitus suunnataan erityisesti Talent Hub -toiminnan vakiinnuttamisen edistämiseen suurimmilla korkeakoulupaikkakunnilla.

*Määrärahan kehitys (1 000) euroa:*

	2018 tilin- pää- tös	2019 TA	2020 TAE
	x	2500	1000

#### *Kansainvälisen rekrytoinnin toimintamallin kehittäminen*

- TE-toimistojen toimintamenot

Osana Talent Boost -toimenpideohjelmalla valmistellaan kansainvälisen rekrytoinnin malli vahvistamaan osaajien saatavuutta erityisesti työvoimapula-aloilla ja TKI-toiminnan kärki ja kasvualoilla, sis. pohjautuen ennakoitiedon kehittämisen kansainvälisen työvoiman ja osaajien tarpeista sekä tarjolla olevasta osaamisesta. Huomioidaan työvoiman kv. rekrytoinnin eettiset periaatteet. Kansainvälisen rekrytoinnin toimintamalleihin suunnataan 2 130 000 € TE-toimistojen toimintamenoihin vuonna 2020. Kansainvälisen rekrytoinnin mallin toimenpiteitä mm.

- Vahvistetaan kansainvälisen rekrytoinnin palveluiden, ml. eurooppalaisen työnvälitysverkosto Euresin tunnettuutta ja käyttöä työvoimaa etsivissä yrityksissä
- Hyödynnetään eurooppalaisen työnvälitysverkoston Euresin piirissä kehitettyjä käytäntöjä 3. maista tulevien työntekijöiden rekrytoinnissa, kuten kohdennetut työvoimakoulutusmallit, lähtömaakoulutukset ja virtuaalirekrytointitapahtumat
- Pilotoidaan kahdenvälisiä sopimuksia valikoitujen maiden kanssa, esim. sote-alan osaajien rekrytoinnissa kolmansista maista Suomeen
- Huomioidaan Työmarkkinatorin kehitystyössä palvelun soveltuvuus kansainväliseen rekrytointiin. *TEM, Keha-keskus*

*Määrärahan kehitys (1 000) euroa:*

	2018 tilin- pää- tös	2019 TA	2020 TAE
	x	x	2130

- *Työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenot (tasokorotus)*

Valtiolla ei ole ollut vahvaa roolia kansainvälisen rekrytoinnin edistämisessä, joten kyseessä on kehittämistä vaativa asiakokonaisuus työ- ja elinkeinoministeriölle. Jotta hallitusohjelman linjaukseen luoda Suomelle pysyvä kansainvälisen rekrytoinnin malli, suunnataan kansainvälisen rekrytoinnin toimintamallin kehitystyön edistämiseksi työ- ja elinkeinoministeriöön 70 000 € vuonna 2020.

*Määrärahan kehitys (1 000) euroa:*

	2018 tilin- pää- tös	2019 TA	2020 TAE
	x	x	70

Työperusteisten oleskelulupien nopeuttaminen TE-toimistossa, TE-toimiston toimintamenot

TE-toimiston työperusteisten oleskelulupien käsittelyn nopeuttamiseksi TE-toimistoihin palkataan 20 htv oleskelulupien osapäätösten käsittelyyn. Määrärahalisäys on 1 milj. € vuodelle 2020 TE-toimiston toimintamenomomentille.