

28.8.2018

Kansliapäällikkötyöryhmän ehdotukset nopean aikavälin työllisyyttä edistäviksi toimiksi ja talouskasvun jatkumista tukeviksi toimiksi

Sisällys

1. Työvoiman saatavuuden turvaaminen ja pitkään työttömänä olleiden työllisyyden edistäminen	2
Toimenpide-ehdotukset	2
1. Lähtökohdat ja reunaehdot	4
2. Palkkatuen käyttöä lisätään yrityksissä edistämään kohtaantoa	4
3. Osaajapulaa helpotetaan nopeavaikutteisilla osaamisen kehittämisen täsmätoimilla	6
4. Työkyvyn ongelmien tunnistamiseksi kehitetään yksilöllisiä työkykyprosesseja	8
5. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden siirtymistä työmarkkinoille nopeutetaan ja sujuvoitetaan työelämäorientoituneella kieli- ja muulla koulutuksella sekä tukipalveluilla	10
6. Edistetään pitkään työttömänä olleiden työllistymistä ottamalla määräaikaisesti käyttöön tulospalkkio TE-toimistoissa	10
7. Laajennetaan Siltasopimus –mallia sekä kehitetään allianssimalleja ja toimialakohtaisia työllistymismalleja	11
2. Suotuisan talouskasvun edellytysten vahvistaminen t&k&i-toiminnalla	12
Työryhmän Ehdotukset	12
8. T&K&I-toiminta on erittäin tärkeää tulevaisuutemme kannalta	14
9. Julkisen t&k&i-rahoituksen kustannusvaikuttavuutta on kehitetty ja kehitetään edelleen	15
10. Suomen t&k&i-panokset ovat notkahtaneet	16
11. Suomella on kuitenkin hyvät mahdollisuudet turvata kestävää talouskasvua t&k&i-toiminnalla	19
12. Rahoitus	20

1. Työvoiman saatavuuden turvaaminen ja pitkään työttömänä olleiden työllisyyden edistäminen

Toimenpide-ehdotukset

1. Lisätään palkkatuen käyttöä yrityksissä edistämään pitkään työttömänä olleiden ja osatyökykyisten työllistymistä
 - a. Otetaan käyttöön palkkio yrityksille, jos määräaikainen työsuhde muuttuu palkkatukijakson aikana toistaiseksi voimassa olevaksi tai yritys palkkaa työttömän palkkatuella suoraan toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen (Rahoitus TEM:n momentilta .51, ei lisämäärärahatarpeita)
 - b. Yritysten palkkatuen maksatusten käsittelyajat lyhennetään ja palkkatuen maksatusprosessia yksinkertaistetaan
 - c. Hyödynnetään nykyistä paremmin palkkatuen mahdollisuudet osatyökykyisten työllistämässä (50 % tukitaso, kesto työsuhteen ajalle)

2. Lisätään nopeavaikutteisia osaamisen kehittämisen täsmätoimia osaajapulan helpottamiseksi
 - a. Lisätään osaamistarvealoille kohdistuvaa, työttömille suunnattua lyhytkestoista modulaarista tutkinnon osaan tai sitä pienempään osaan tähtäävää koulutusta ammatillisena koulutuksena sekä yliopisto- ja ammattikorkeakoulutuksena. Kytetään koulutukseen yksilöllisiä tukitoimia, joilla madalletaan osallistumiskynnystä ja tasoitetaan tietä työmarkkinoille. Koulutus toteutetaan tiiviissä yhteistyössä työvoimaa tarvitsevien yritysten sekä TE-hallinnon kanssa.
 - i. Lisämääräraha 10 M€ OKM:n momentille 29.20.30 osaamistarpeeseen vastaavaan lyhytkestoiseen, tutkinnon osaan tai sitä pienempään osaan tähtäävään koulutukseen sekä yksilölähtöisiin opiskelun tukitoimiin. Määrärahan puitteissa koulutusta voitaisiin tarjota noin 2500 – 3000 henkilölle. Kertaluonteinen lisäys II LTAE 2018. Vastaava kertaluonteinen vähennys mom. 32.30.51 II LTAE 2018.
 - ii. Lisämääräraha 10 M€ OKM:n momentille 29.40.20 korkeakouluille tutkintojen osista muodostuvien moduulien ja monialaisten uudenlaisten osaamista tuottavien erikoistumiskoulutusten kehittämiseen ja tarjoamiseen osaajapula-aloilla, kuten ohjelmistoalalla, rakennusalaalla, teknologiateollisuudessa sekä sosiaali- ja terveysalalla. Lisäksi toteutetaan yksilökohtaisia opiskelun tukitoimia. Kertaluonteinen lisäys II LTAE 2018. Vastaava kertaluonteinen vähennys mom. 32.30.51 II LTAE 2018.
 - b. Hyödynnetään nykyistä paremmin lyhytkestoisten työelämälähtöisten opintojen lisääntynyttä tarjontaa työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa

- 3. Työttömien työkyvyn ongelmien tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi kehitetään osana kasvupalvelupilotteja palvelukokonaisuuksia, joissa työllistymistä tukevat palvelut sekä terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä kartoittavat palvelut yhdistyvät nykyistä paremmin (yksilölliset työkykyprosessit). Tavoitteena on työllistyminen työmarkkinoille. Kokonaisvaltaisen palvelun mahdollistamiseksi palveluntuottajien käyttöön voidaan antaa määräraha työttömän tarvitsemien terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä kartoittavien ja tukevien palvelujen hankkimiseksi osana palvelukokonaisuutta. (Rahoitus TEM:n momentilta .51, ei lisämäärärahatarpeita)**
- 4. Nopeutetaan ja sujuvoitetaan maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työmarkkinoille siirtymistä tehokkailla kielikoulutus- ja tukipalveluilla**
- a. Lisämääräraha 2 M€ OKM:n momentille 29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin) maahanmuuttajien, erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien pakolaistaustaisen ja naisten yhteiskunta- ja työelämäorientaatiota vahvistaviin koulutuksiin sekä suomen tai ruotsin kielen ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksiin. Toteutuksessa hyödynnetään omakielisestä tuesta saatuja kokemuksia. Koulutusmäärien lisäystarvetta on vielä vuonna 2019, jolloin vuoden 2015 turvapaikanhakijoista oleskeluluvan saaneiden ennakoituaan hakeutuvan koulutukseen. Samanaikaisesti joudutaan purkamaan aikaisemmin syntyneitä patoutunutta kysyntää. Kertaluonteinen lisäys II LTAE 2018. Vastaava kertaluonteinen vähennys mom. 32.30.51 II LTAE 2018
 - b. Lisämääräraha yhteensä 5 M€ (2,5 milj. euroa sekä OKM:n momentille 29.01.53 että TEM:n momentille 32.70.03) maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaan maahanmuuttajien osaamisen kehittämiseksi vahvistamaan edellytyksiä työllistyä yhteistyössä te-hallinnon, kuntien ja oppilaitosten kanssa. Toimintamalli keskittyy asiakkaan osaamisen tehostettuun kartoittamiseen, työelämään ja tarvittavaan koulutukseen ohjaamiseen ja tarvittaessa tukeen koulutuksen tai työssäkäynnin alkuvaiheessa. OKM ja TEM kehittävät ja hallinnoivat asiakokonaisuutta tiiviissä yhteistyössä. Kertaluonteinen lisäys II LTAE 2018. Vastaava kertaluonteinen vähennys mom. 32.30.51 II LTAE 2018
 - c. Lisämääräraha 3 M€ OKM:n momentille 29.40.20 koulutukseen ja työelämään ohjaamiseen maahanmuuton vastuukorkeakouluissa sekä lyhytkestoisten koulutuskokonaisuuksien (kuten suomen ja ruotsin kielen opetus) toteuttamiseen korkeakouluissa. Lisäksi määrärahaa käytettäisiin korkeakoululähtöiseen, Talent Hubeihin kytkeytyvään palvelutoimintaan ja kansainvälisten osaajien kotimaisten kielten koulutukseen. Kertaluonteinen lisäys II LTAE 2018. Vastaava kertaluonteinen vähennys mom. 32.30.51 II LTAE 2018
- 5. Otetaan määräaikaisesti käyttöön tulospalkkio TE-toimistoissa edistämään pitkään työttömänä olleiden työllistymistä. (Rahoitetaan TE-toimistojen toimintamenomomentin sisältä siirtävistä eristä 1 M€)**
- 6. Laajennetaan Siltasopimus –mallia sekä kehitetään allianssimalleja ja toimialakohtaisia työllistymismalleja**

1. Lähtökohdat ja reunaehdot

Meneillään olevalla hallituskaudella on toteutettu runsaasti aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, työhön kannustavaan sosiaaliturvaan sekä joustavaan ja turvalliseen työlainsäädäntöön liittyviä toimenpiteitä. Jo tehtyjen uudistusten vaikutukset näkyvät myönteisessä työllisyyskehityksessä, osa uudistuksista on vielä toimeenpanovaiheessa siten, että niiden vaikutukset näkyvät myöhemmin.

Hallituskauden viimeiset esitykset eduskunnalle on annettava viimeistään joulukuun alussa 2018. Tästä johdun tässä muistiossa ei ehdoteta sellaisia uusia toimia, jotka edellyttäisivät lainsäädäntömuutoksia. Ehdotetut toimenpiteet ovat sellaisia, joiden arvioidaan edistävän työllisyyttä ja jotka ovat pääsääntöisesti toteutettavissa nopeasti, osin määräaikaisina toimina, ilman säädösmuutoksia ja olemassa olevien määrärahojen puitteissa. Osaamisen kehittämisen täsmätoimet sekä kieli- ja tukipalvelut maahanmuuttajien työllistymisen vauhdittamiseksi edellyttävät lisärahoitusta.

Uusien toimien määrittämisen lähtökohtia ovat:

- Työvoiman saatavuusongelman pahentuminen rajoittaa kestävää talous- ja työllisyyskehitystä.
- Hallituskauden aikana 05/2015 – 06/2018 työllisyys on kasvanut kausitasoitetuin luvuin 113 600 henkilöllä. Työllisyys on kasvanut erityisesti ikäryhmissä 15-24 -vuotiaat ja yli 54-vuotiaat. Sen sijaan parhaassa työiässä olevien, 25-54 -vuotiaiden työttömien työllisyys on kasvanut varsin vähän. Jos parhaassa työiässä olevat työttömät eivät työllisty meneillään olevan hyvän suhdanteen aikana, on riski, että taloustilanteen muuttuessa moni heistä syrjäytyy työstä.

2. Palkkatuen käyttöä lisätään yrityksissä edistämään kohtaantoa

Palkkatuen käyttö yrityksissä työttömien työllistämiseksi ei ole lisääntynyt toivotulla tavalla vuoden 2017 palkkatukiudistuksen jälkeen. Noususuhdanteessa osaavan työvoiman saatavuudessa on esiintynyt kapeikkoja, mutta samaan aikaan pidempään työttömänä olleiden työttömyys on pysynyt korkealla.

Kohtaanto-ongelman lieventämiseksi ja palkkatuen käytön houkuttelevuuden lisäämiseksi **ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi, yritykselle maksettava työllistämispalkkio**, mikäli henkilön työsuhde muuttuu palkkatukijakson aikana toistaiseksi voimassa olevaksi työsuhteeksi tai yritys palkkaa työttömän palkkatuella toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen.

Työllistämispalkkiota koskevat ehdot:

- voimassa 30.6.2019 saakka, johon mennessä toimenpiteen jatkamista arvioidaan saatujen kokemusten valossa

- työllistämispalkkio maksettaisiin yritykselle, joka palkkaa työttömän palkkatuella suoraan toistaiseksi voimassaolevaan työsuhteeseen tai jos määräaikainen työsuhde muuttuu palkkatukijakson aikana toistaiseksi voimassaolevaksi
- toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen työajan tulisi olla vähintään 80% alalla sovellettavasta kokonaistyöajasta
- palkkion suuruus olisi kolmen kuukauden palkkatukea vastaava summa, enintään 4200 €.
- edellytyksenä palkkion maksamiselle olisi, että työtön ei ole ollut 1.9.2018 vakinaisessa ansiotyössä kuuden viimeksi kuluneen kuukauden aikana. Tällä rajauksella vaikutettaisiin erityisesti niiden työttömien asemaan, jotka pitkään jatkuneesta myönteisestä talouskasvusta ja työllisyystilanteen paranemisesta huolimatta eivät ole työllistyneet ja joiden työttömyys on jo pitkittynyt. Rajauksella estetäisiin myös se, että palkkion käyttöönotto pitkittäisi uusia työttömyysjaksoja.

Työllistämispalkkio rahoitetaan TEM:n momentilta 32.30.51. Palkkiota maksettaisiin arviolta enintään 1 600 henkilön työllistymisestä, jolloin kustannukset olisivat noin 5 milj. euroa.

Osa yrityksistä mieltää palkkatuen hitaaksi, hankalaksi ja byrokraattiseksi instrumentiksi. Osittain tämä voi johtua palkkatukeen liittyvistä lukuisista erilaisista ehdoista sekä palkkatuen maksatusprosessiin liittyvistä seikoista.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää syksyllä 2018 valmistelun palkkatuen uudistamiseksi maakuntamalliin siirryttäessä. **Tavoitteena on uudistaa ja yksinkertaistaa palkkatukijärjestelmä edistämään nykyistä paremmin kohtaantoa, työpaikalla tapahtuvaa oppimista sekä nuorten, osatyökykyisten ja pitkään työttömän olleiden työllistymistä.** Samalla uudistetaan palkkatuen rahoitus maakuntamalliin siirryttäessä. **Selvitystyössä huomioidaan erilaiset vaihtoehtoiset mallit (ml. Ruotsin Etableringsjobb –malli). Mahdolliset lainsäädäntömuutokset toteutetaan seuraavalla hallituskaudella.**

Maksatusten käsittelyssä KEHA-keskuksessa on ollut ruuhkaa, minkä purkamiseksi maksatuksen henkilöresursseja on lisätty sekä on ryhdytty toimenpiteisiin prosessin pullonkaulojen selvittämiseksi ja poistamiseksi. Tällä hetkellä (8/18) yritysten palkkatuen maksatushakemuksia on jonossa yhteensä noin 8000 kpl ja käsittelyaika on 55 päivää. Yhteensä maksatushakemuksia on jonossa reilut 20 000.

Palkkatuen maksatukseen liittyvän ruuhkan purkamiseksi KEHA-keskuksen maksatusresursseja on lisätty määräaikaisesti kahdessa erässä yhteensä 18 htv sekä työllistämisvaroista 12 htv. KEHA-keskuksen arvion mukaan nykyiset henkilöresurssit ovat riittävät ruuhkaan purkamiseen alkusyksyn 2018 aikana, jos päätösmäärät eivät kasva.

Koska erityisesti ehdotetun uuden palkkion tavoitteena on lisätä palkkatuen houkuttelevuutta ja käyttöä yrityksissä, **on varmistettava, että KEHA-keskukseen voidaan kohdentaa tarvittaessa nopeasti lisäresursseja maksatustehtäviin. KEHA-keskuksen arvion mukaan, mikäli TE-toimiston palkkatukea koskevat päätösmäärät kasvaisivat noin 10 %:lla, se edellyttäisi noin 10 htv:n lisästarvetta KEHA-keskuksen maksatusresursseihin.** Laskennallisesti yksi maksaja-htv tarvitaan 500:aan palkkatukipäätökseen liittyvien maksatusten hoitamiseen vuoden aikana (noin 5000 maksatusta).

KEHA-keskuksen mukaan noin neljäsosa hakemuksista joudutaan palauttamaan puutteellisina täydennettäväksi tai toimistoon uuteen harkintaan: 1.8.2018 hakemuksia oli palautettuna 9500 kpl. Tämä hidastaa käsittelyä ja on omiaan lisäämään mielikuvaa palkkatuen byrokraattisuudesta ja kankeudesta.

Nykyisin työnantajan tulee esittää työsopimus ensimmäisen maksatushakemuksen yhteydessä. Usein palkkatukihakemus joudutaan palauttamaan työsopimukseen liittyvien puutteiden vuoksi: joko työsopimusta ei toimiteta tai työsopimuksen tiedot eivät vastaa palkkatukipäätöksessä mainittuja. **Palkkatuen maksatusta voitaisiin nopeuttaa muuttamalla työsopimuksen toimittamiseen liittyviä käytäntöjä, esimerkiksi luopumalla säännönmukaisesta vaatimuksesta toimittaa työsopimus maksatushakemuksen yhteydessä.**

Työsopimuksen säännönmukaisesta esittämisvaatimuksesta luopuminen merkitsisi sitä, että pääsääntöisesti luotettaisiin työnantajan ilmoitukseen työsuhteen tiedoista. Palkkatukihakemusta tulisi muuttaa siten, että työnantaja ilmoittaisi nykyistä tarkemmin palkkatukihakemuksen yhteydessä työsuhteen tiedot. Tämä mahdollistaisi myös työsuhteen ehtoja koskevien tietojen tilastoinnin ja seurannan nykyistä paremmin. Kontrollin painopiste siirtyisi ennakollisesta valvonnasta jälkikäteisvalvontaan, mikä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kohdennettujen tarkastusten muodossa. Vaihtoehtoisesti työsopimuksen tietojen tarkistaminen voitaisiin keskittää esimerkiksi TE-ASPAn tehtäväksi. Liikennepuolella valtakunnallisella asiakaspalvelulla on vastaavanlaisia rekisteröintitehtäviä.

Nykyinen TE-palveluvalikoima tukee hyvin työnantajaa, joka palkkaa osatyökykyisen henkilön. **Osatyökykyisten työllistämiseksi palkkatukea voidaan nykyisin myöntää yritykselle enintään 50 % palkkauskustannuksista.** Käytännössä tuki myönnetään 50 % mukaan. **Palkkatuki voidaan myöntää koko työsuhteen ajalle, aina 24 kuukautta kerrallaan.** Edellytyksenä on, että tuella palkattavan vamma tai sairaus alentaa henkilön tuotavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä olennaisesti ja pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. **Palkkatuen ohella TE-toimisto voi myöntää työolosuhteiden järjestelytukea** työnantajalle, jos työhön palkattavan tai työssä olevan henkilön vamma tai sairaus edellyttää työvälineiden hankkimista tai työpaikalla tehtäviä muutoksia ja hankinnasta tai muutoksesta työnantajalle aiheutuvia kustannuksia on pidettävä työnantajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen merkittävänä. Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan myöntää myös korvaamaan toisen työntekijän antamaa apua. **Työhön sijoittumista ja työpaikalla suoritettavaa koulutusta voidaan tukea työhönvalmennuksella.** Näiden lisäksi myös uusi ehdotettu työllistymispalkkio koskisi myös osatyökykyisiä. Olennaista onkin tehostaa palveluvalikoimasta ja sen mahdollisuuksista tiedottamista yrityksille.

3. Osaajapulaa helpotetaan nopeavaikutteisilla osaamisen kehittämisen täsmätoimilla

Työllisyysasteen nostamiseksi ja osaavan työvoiman saatavuusongelmien nopeaksi helpottamiseksi tarvitaan nopeavaikutteisia toimenpiteitä, joilla saadaan erityisesti parhaassa työiässä olevia työttömiä siirtymään työmarkkinoille suhdannetilanteen ollessa vielä hyvä. Kohderyhmä on monimuotoinen ja käsittää esimerkiksi vaikeasti työllistyviä, maahanmuuttajataustaisia, vähän koulutettuja ja vajaakuntoisia. Osalla kohderyhmään kuuluvista on useita työllistymisen esteitä. Näiden poistaminen ja alentaminen edellyttävät usein laaja-alaisia ja pitkävaikutteisia toimia. Osalla esteet voivat kuitenkin olla sellaisia, joita voidaan poistaa kohdennetuilla ja usein lyhytkestoisilla toimilla. Tällaisia ovat esimerkiksi osaamisessa ja kielitaidossa olevat puutteet.

Nopeasti hyödynnettävää työvoimapotentiaalia on erityisesti maahanmuuttajien joukossa. Tällä hetkellä perheen tai pakolaisuuden takia maahan muuttaneiden henkilöiden työllisyysasteet ovat selvästi kanta-väestöä alhaisempia ja polut työelämään hitaita. Maahanmuuttajataustaisille samoin kuin muillekin kohderyhmään kuuluville tarkoitettuihin koulutuspalveluihin on kuitenkin usein tarpeen kytkeä tehostettua

tukea ja ohjausta koulutusjärjestelmään tai sieltä työmarkkinoille siirtymistä tukemaan. Tukea ja ohjausta tarvitaan jo ennen varsinaista osaamisen päivittämistä/täydentämistä opiskelunvalmiuksien ja –motivaation vahvistamiseen.

Parhaassa työiässä olevien kohderyhmä on ammatillisen koulutuksen osalta monilta osin samaa kuin nuorten aikuisten osaamisohjelman sekä muiden vastaavien osaamisohjelmien kohderyhmät. Kyseisille asiakkaille on kehitetty toimintamalleja, jotka ovat osoittautuneet toimiviksi koulutuksessa aliedustettujen tai muutoin haastavien opiskelijoiden osaamisen kehittämisessä ja työllistymisen edistämässä (esim. lukiseulat, S2-ammattiopettaja-työparit, ohjaaja-opettaja-työparit, ryhmäytymisen tuki, hakeva toiminta, ICT- ja perustaitojen vahvistaminen). Toimenpiteillä on onnistuttu tavoittamaan hyvin kaikkein heikoimmassa asemassa olevia kouluttamattomia nuoria aikuisia. Osaamisohjelmissa käytettyjä toimintamalleja ja –verkostoja, sekä työpaikalla järjestettävän koulutuksen eri muotoja voidaan hyödyntää välittömästi yhdessä erityisesti työvoimapulasta kärsivien yritysten kanssa.

Korkeakoulujen keinoja tukea työmarkkinoilta poissa olleiden työllistymistä ovat muun muassa kesken jääneiden opintojen loppuunsaattaminen ja osaamisen päivittäminen lyhytkestoisia työmarkkinoiden osaamistarpeisiin vastaavia moduuleita hyödyntämällä sekä näihin liitettävä tehostettu opinto-ohjaus. Yrittäjyyskoulutus, joka mahdollistaa yksilön ammatillisen osaamisen hyödyntämisen työmarkkinoilla esim. elinkeinonharjoittajana, tukee ja monipuolistaa työllistymismahdollisuuksia. Yrittäjyyskoulutuksen voi hankkia itsenäisenä osaamisen päivityspakettinaan tai yhdistää tutkintojen loppuunsaattamiseen, ammattiosaamista päivittävään lyhytkestoiseen koulutukseen.

Osaavan työvoiman saatavuusongelmaa voidaan helpottaa lisäämällä parhaassa työiässä oleville työtömille lyhytkestoista, työvoimatarvealoille kohdennettua koulutusta, jota toteutetaan yhteistyössä työelämän ja erityisesti rekrytoivien yritysten kanssa. Koulutuksessa lähtökohtana on esimerkiksi moduuli, tutkinnon osa, tai sitä pienempi osa, jolloin se vastaa paremmin akuuttiin osaamistarpeeseen. Lisäksi voidaan toteuttaa tarpeen mukaan tutkintoon johtamatonta koulutusta. Koulutukseen kytketään tarvittaessa tukitoimia, joilla madalletaan kohderyhmään kuuluvien osallistumiskynnystä, vahvistetaan opiskelumotivaatiota ja edellytyksiä työtehtävissä tarvittavan osaamisen ja ammattitaidon hankkimiseen. Lisäksi voidaan tukea työpaikalla tapahtuvaa oppimista. Ammatillisessa koulutuksessa koulutusta toteutettaisiin sekä työvoimakoulutuksena että omaehtoisena koulutuksena painottaen oppisopimus-koulutusta.

Omaehtoinen koulutus työttömyysturvalla on kasvattanut suosiotaan merkittävästi. Omaehtoisen koulutukseen osallistui keväällä 2018 keskimäärin 41 000 henkilöä kuukaudessa. Vuonna 2017 työttömyysturvameno omaehtoisesta koulutuksen ajalta oli yhteensä 404,8 miljoonaa euroa ja etuuden saajia oli vuoden aikana yhteensä 60 000.

Koulutus on suuntautunut käytännössä pitkäkestoiseen tutkintoon johtavaan koulutukseen, eikä henkilön tarvitse olla työmarkkinoiden käytettävissä koulutuksen aikana. Koulutus perustuu henkilön omaan hakemukseen normaalissa koulutusjärjestelmässä. Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun keskimääräinen kesto on runsas vuosi.

TE-palveluissa on tällä hetkellä runsaasti tarjolla työvoimakoulutuksena lyhyitä yhteishankintakoulutuksia erityisosaajille, asiantuntijoille kuin muillekin kohderyhmille. Pelkästään korkeasti koulutetuille tai amk:n taikka vanhan opistomuotoisen koulutuksen käyneille koulutuksia on koko maassa tarjolla tällä

hetkellä n. 250. Koulutukset kestävät yleensä 120 päivää, ja niihin kuuluu useimpiin harjoittelu työpajassa/yrityksissä. Näissä koulutuksissa työllistymisaste on 80%. Haasteena kuitenkin on, että ohjautuminen näihin koulutuksiin on heikentynyt, samaan aikaan kun omaehtoisen koulutuksen suosio on kasvanut. Työvoimakoulutuksiin osallistui keväällä 2018 keskimäärin 18 500 henkilöä kuukaudessa.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi astui voimaan 1.1.2018. Tuolloin muun muassa tutkintoon tai tutkinnon osaan johtava työvoimakoulutus siirrettiin OKM:n hallinnonalalle. Koulutuksenjärjestäjät voivat toteuttaa ja tarjota myös ei-tutkintoon johtavia koulutuskokonaisuuksia, mutta tutkintoon johtavat koulutukset ovat toistaiseksi olleet koulutuksenjärjestäjille taloudellisesti kannattavampia. Uusi rahoitusmalli ohjaa koulutuksen järjestäjiä toteuttamaan tutkintokoulutuksen ohella tutkinnon osaan tai osiin tähtäävää koulutusta sekä tunnustamaan aikaisemmin hankittua osaamista, mikä tehostaa opintopolkuja ja lyhentää koulutuspituuksia. Uuden rahoitusmallin vaikutukset koulutustarjontaan alkavat näkyä välittömästi, mutta voimakkaammin vuoden 2020 rahoituksessa, jolloin suoritettujen tutkinnon osat otetaan ensimmäistä kertaa huomioon rahoituksen perusteena.

Omaehtoisen koulutuksen päätös perustuu TE-toimiston tekemään koulutustarveharkintaan. Tällä hetkellä omaehtoisen koulutuksen kielteisen päätöksen saaneiden osuus on vähäinen. Hyvässä työmarkkinatilanteessa myönteisen päätöksen tulisi perustua kokonaisvaltaiseen harkintaan, jossa myös työmarkkinatilanne ja työvoiman saatavuus huomioidaan. Koulutuksen ei ole tarkoitus vetää henkilöitä pois työmarkkinoilta tilanteessa, jossa avoimia työpaikkoja on runsaasti. Lisäksi harkinnassa tulisi aina arvioida tutkintoon johtavan koulutuksen tarkoituksenmukaisuus verrattuna lyhytkestoisempaan työllisyyttä suo- raan tukevaan koulutukseen nähden.

Omaehtoiseen koulutukseen osallistuvilla on usein keskimääräistä parempi koulutustausta ja hyvät edellytykset osallistua koulutukseen. **Omaehtoisen koulutuksen tarveharkinnassa painopisteeksi tulisi ottaa nykyistä vahvemmin henkilöt, joilla koulutuksen puute on aivan ilmeinen este työllistymisen näkökulmasta, eli henkilöissä, joilta puuttuu ammatillinen osaaminen, tai koulutus on selkeästi vanhentunut. Muiden kohdalla on tarkoituksenmukaista hyödyntää nykyistä paremmin lyhytkestoisten työelämälähtöisten opintojen lisääntynyttä tarjontaa työvoimakoulutuksessa ja työttömyysetuudella tuetussa omaehtoisessa opiskelussa.** Tämä edellyttää paitsi työvoimakoulutuksen mahdollisuuksista ja tarjonnasta tiedottamista, myös sitä, että TE-toimistolla on mahdollisuus tavata asiakas ja arvioida yhdessä hänen kanssaan tarkoituksenmukaisin ja nopein vaihtoehto takaisin työmarkkinoille.

4. Työkyvyn ongelmien tunnistamiseksi kehitetään yksilöllisiä työkykyprosesseja

Pitkäaikaistyöttömien joukossa on runsaasti sellaisia, joilla työkyvyn ongelmat heikentävät työllistymistä tai estävät sen kokonaan. Työkyvyn (sairaudet, ammattitaito, sosiaalinen toimintakyky) heikkenemisen taustoja ei tunnisteta riittävästi eivätkä henkilöt ole asianmukaisten palveluiden piirissä. Tunnistamattomia työkyvyttömyyteen johtaneita tiloja (esim. kehitysvammaisuus tai vaikeat neuropsykiatriset häiriöt) on myös nuorilla pitkäaikaistyöttömillä. On esitetty arvioita, että jopa noin puolet pitkäaikaistyöttömistä olisi osatyökykyisiä (noin 40 000-50 000) ja 1/3 pitkäaikaistyöttömistä (noin 27 000) työkyvyttömiä.

Hallitus asetti kevään 2018 kehysriihessä selvityshenkilöt Tuija Oivon ja Raija Kerättären arvioimaan työttömänä työnhakijoina olevien työkyvyttömiä (ml. henkilöt, joilla on tunnistamaton työkyvyttömyys tai

ovat vaarassa tulla työkyvyttömäksi) palvelutarvetta ja tekemään ehdotuksia, joiden avulla henkilöt ohjataan palvelutarpeensa mukaisen palveluun tai työttömyysturvan sijasta oikean etuuden saajaksi. Tavoitteena on työmarkkinoille osallistumisen lisääminen sen sijaan, että työnhakijoita ohjataan aiheettomasti pois työmarkkinoilta. Selvityksen määräaika on vuoden 2018 loppuun.

Selvitystyössä on jo tähän mennessä noussut esille, että pitkäaikaistyöttömän asiakkaan palvelutarvetta, työkykyä ja kuntoutustarvetta ei selvitetä riittävän yksilöllisesti ja monialaisesti ja se johtaa useiden työttömien jäämisen palveluiden (myös hoidon ja kuntoutuksen) ulkopuolelle joko kokonaan tai osittain. Myös terveydenhuollon osuus osatyökykyisten työttömien palveluissa on riittämätöntä. Työkykypalveluiden kehittäminen on painottunut liiaksi erillisten hankkeiden vastuulle, joiden yhteys palveluiden tuottamiseen ja johtamiseen on heikko. Tämä johtaa siihen, että kehittämishankkeiden vaikuttavuus jää heikoksi.

Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun palvelurakennetta ollaan uudistamassa ja tarkoituksena on siirtyä yksittäisistä palveluostoista siihen, että palveluntuottajilta olisi mahdollista hankkia kokonaisia palveluprosesseja työnhakijoille. Maakuntaudistuksessa tuleville maakunnille siirtyy vastuu kasvupalveluista sekä sosiaali- ja terveyspalveluista. Vuoden 2019 alusta käynnistyvillä kasvupalvelupiloteilla valmistaudutaan tulevaan kasvupalvelu-uudistukseen. Niissä kokeillaan tuloperusteisia toimintamalleja ja herätellään markkinoita. Pilottien tavoitteena on palvelujen vaikuttavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantaminen sekä tulevien maakuntien tukeminen kasvupalvelu-uudistukseen valmistautumisessa. Pilotit on valmisteltu aluelähtöisesti siten, että ne tukisivat mahdollisimman hyvin alueiden omia tarpeita.

Parhailaan suunnitteluvaiheessa on 23 kasvupalvelupilottia, joista 12:ssa kohderyhmänä ovat heikossa työmarkkina-asemassa olevat työnhakijat. Tämän hetkinen yhteen laskettu asiakasmäärä näissä piloteissa on noin 18 000 henkeä. Osassa piloteissa siirretään koko asiakasryhmä palveluntuottajille, mikä vaikuttaa lopullisiin asiakasmääriin. Tuloperusteiset ostopalvelut sekä sote- ja kasvupalvelujen yhteensovittaminen ovat mukana lähes kaikissa piloteissa. Heikossa työmarkkina-asemassa olevia pilotteja on suunnitteilla seuraaville alueille: Uusimaa, Pirkanmaa, Varsinais-Suomi, Häme, Etelä-Savo, Keski-Suomi, Pohjois-Savo, Satakunta, Etelä-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Karjala ja Kainuu. Piloteissa hyödynnetään myös alueellisten työllisyyskokeilujen hyviä käytäntöjä ja palvelukokonaisuuksia, ja kuntien mukanaolo uusissa kasvupalvelupiloteissa on mahdollista allianssimallia hyödyntäen. Tavoitteena on, että hyviksi todettuja käytännön palvelumalleja voitaisiin soveltuvin osin siirtää työllisyyskokeiluista kasvupalvelupilotteihin, joissa niitä voidaan hyödyntää ja jatkokehittää.

Työttömien työkyvyn ongelmien tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi on tarkoituksenmukaista kehittää osana kasvupalvelupilotteja palvelukokonaisuuksia, joissa työllistymistä tukevat palvelut sekä terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä kartoittavat palvelut yhdistyvät nykyistä paremmin (yksilölliset työkykyprosessit).

Palveluntuottaja vastaisi asiakkaan palveluprosessista ja tarjoaisi asiakkaalle tämän tarvitseman kokonaisvaltaisen palvelun, joka voisi pitää sisällään paitsi työllistymistä tukevaa palvelua myös esimerkiksi sosiaalista tilannetta, elämäntilannetta, terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä kartoittavia ja tukevia elementtejä. **Tavoitteena on, että asiakas saa samalta toimijalta työllistymisen edellyttämän palvelun kokonaisuudessaan, eikä prosessi pitkittyisi tai katkeaisi vastuutahon vaihtuessa. Tavoitteena on myös tukea palvelumarkkinoiden ja uudenlaisen palvelutarjonnan kehittymistä.**

Koska palveluntuottajalla ei välttämättä ole itse mahdollisuutta tarjota asiakkaalle kaikkia tämän työllistymisen edellyttäviä palveluja, ehdotetaan, että **palveluntuottajalla olisi käytettävissään määräraha tarvittavien palvelujen hankintaan**. Palveluja, joita määrärahalta voisi hankkia, ei ole tarkoituksenmukaista määrittellä tai rajata etukäteen, mikä mahdollistaa prosessien yksilöllisyyden. Toisaalta tämä tukisi myös pienempien palveluntuottajien mahdollisuuksia osallistua kokonaisten asiakasprosessien tarjoamiseen ja siten kehittää liiketoimintaansa.

Määrärahan käyttö huomioitaisiin palveluntuottajalle maksettavassa palkkiossa. Määräraha olisi esimerkiksi 5 miljoonaa euroa. Toteutus olisi mahdollista nykyisten määrärahojen puitteissa, mutta määrärahan antaminen palveluntuottajan käyttöön edellyttäisi asian huomioimista momentin .51 käyttöperusteessa

5. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden siirtymistä työmarkkinoille nopeutetaan ja sujuvoitetaan työelämäorientoituneella kieli- ja muulla koulutuksella sekä tukipalveluilla

Maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn edistämiseksi tehokkaiksi toimintamalleiksi ovat osoittautuneet esimerkiksi Helsingin kaupungin käynnistämä Stadin osaamiskeskus sekä korkeakoulujen SIMHE-ohjauspalvelut.

Osaamiskeskus on palvellut kahden toimintavuoden aikana 2100 asiakasta. Opintoihin on sijoittunut 50%, työhön (ml oppisopimus) 22% ja muihin palveluihin (palautuneet TE-toimistoon, TYPiin, terveystaloihin) 19%.

Korkeakoulut ovat tuottaneet vastuukorkeakouluverkostona (SIMHE) palveluja maahanmuuttajien osaamisen tunnustamista ja koulutukseen ja urapolulle ohjaamista varten. Vuosina 2016-2017 SIMHE:ssä palveltiin n. 800 yksilöasiakasta. Vaikuttavuuskyselyn perusteella n. 2/3 ohjaustoimiin osallistuneista on aloittanut opiskelun joko tutkintoon johtavassa koulutuksessa, avoimessa korkeakoulussa tai muussa maahanmuuttajille suunnatussa koulutuksessa tai kurssilla. Noin 1/4 on työllistynyt. Ulkomaalaistaustaisten työnhakijoiden työmarkkina-asemaa voidaan parantaa kotimaisten kielten koulutuksella (vrt. TalentBoost).

Maahanmuuttajien nykyistä nopeampaa työmarkkinoille siirtymistä voidaan tukea tehostamalla ja laajentamalla lupaavia tuloksia tuottanutta maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaa, työelämäorientoitunutta kieli- ja muuta koulutusta sekä maahanmuuton vastuukorkeakoulujen toteuttamia yksilöllähtöisiä tukimuotoja ja osaamista nopeavaikutteisesti päivittävää koulutusta.

6. Edistetään pitkään työttömänä olleiden työllistymistä ottamalla määrärahoja käyttöön tulospalkkio TE-toimistoissa

Yhtenä keinona vaikuttaa erityisesti pitkään työttömänä olleiden työllistymiseen on tähän tavoitteeseen liittyvän tulospalkkion käyttöönotto TE-toimiston henkilöstölle. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistus tuovat mukanaan muutoksia, jotka ovat henkilöstölle toisaalta mahdollisuuksia uuteen, mutta saattavat myös aiheuttaa epävarmuutta. **Tulospalkkio voisi lisätä henkilöstön motivaatiota epävarmassa muutostilanteessa. Se voisi tukea myös julkisen ja ostetun palvelutuotannon vertailtavuutta, kun kasvupalvelupilotit käynnistyvät.**

TE-toimistoissa on ollut käytössä toimistokohtainen tulospalkkiomalli 2000-luvun alkuvuosina. Toimistokohtaisen palkkiomallin vaikuttavuus ei ollut hyvä. Nyt ehdotettava tulospalkkio olisi asiantuntijakohtainen ja määräaikainen ajalla 31.12.2019 saakka.

Palkkio maksettaisiin vain työllistymistuloksesta, ei esimerkiksi asiakkaan ohjautumisesta palveluihin. Palkkio voitaisiin rajata koskemaan esimerkiksi vähintään 6 kk työttömänä olleiden työllistymistä. Palkkio voidaan rajata koskemaan työllistymistä yksinomaan yrityksiin (palkkatuella tai ilman palkkatukea) tai ottaa huomioon myös työllistyminen julkiselle tai kolmannelle sektorille (ilman palkkatukea). Palkkio voisi perustua saman tyyppisiin elementteihin kuin tulospalkkio, esimerkiksi palkkio voisi olla eri tasoinen huomioiden mm. yritysten osalta palkkatuen käytön ja työsuhteen keston (toistaiseksi voimassa oleva / määräaikainen). Edellytyksenä palkkion maksamiselle olisi, että työtön ei ole ollut 1.9.2018 vakinaisessa ansiotyössä kuuden viimeksi kuluneen kuukauden aikana.

Palkkion tulisi perustua nimenomaan TE-toimiston panokseen työllistymistuloksen saavuttamisessa. Yksi vaihtoehto voisi olla palkkion kytkeminen TE-toimiston esittelystä tapahtuviin työllistymisiin, ts. tilanteisiin, joissa työnantaja on palkannut TE-toimiston esittelemän työnhakijan. Tämä kannustaisi TE-toimistoja tarjoamaan työnantajille työnhakijoiden esittelyä (työnhakijoille välitettävien työtarjousten sijaan) sekä huomioimaan pidempään työttömänä olleet hakijat esittelyissä.

Tulospalkkioon kohdennettaisiin 1 M€. Rahoitus TE-toimistojen toimintamenomomentin sisältä siirtyvistä eristä.

7. Laajennetaan Siltasopimus –mallia sekä kehitetään allianssimalleja ja toimialakohtaisia työllistymismalleja

Osaavan työvoiman saatavuuden vastaamiseen tarvitaan laaja-alaista näkemystä alueen haasteista ja mahdollisuuksista sekä tiivistä usean eri toimijan yhteistyötä. Jo kokeillut ja parhaillaan käynnissä olevat Lounais-Suomeen laaditun Siltasopimuksen toimenpiteet tulee hyödyntää ja niitä tulee kehittää edelleen.

Siltasopimusprosessin periaatteiden käyttöönottoa laajennetaan uusille alueille ja hyödynnetään Lounais-Suomen siltasopimuksen opetuksia ja kokemuksia. Alueita kannustetaan laajentamaan yhteistyöverkostoa huomioimalla etenkin palveluntarjoajien (mm. henkilöstöpalveluyritykset) rooli alueen tilannekuvan luomisessa ja toimenpiteiden suunnittelussa. Mahdollisuuksien mukaan siltasopimusprosessissa hyödynnetään allianssimallin periaatteita.

Alueilta pyydetään ehdotuksia siltasopimustyyppisen toiminnan käynnistämisestä ja siihen liittyvistä ideoista. Alueita kannustetaan myös keskinäiseen yhteistyöhön työvoiman saatavuusongelman ratkaisujen löytämiseksi.

2. Suotuisan talouskasvun edellytysten vahvistaminen t&k&i-toiminnalla

Työryhmän Ehdotukset

- Vahvistetaan Business Finlandin mahdollisuuksia tukea erityisesti yritysten ja muiden tutkimusorganisaatioiden yhteistyönä tehtävää soveltavaa tutkimusta** (Business Finlandin avustusvaltuuksien tasokorotus 69 milj. euroa). Toimialojen uudistumisen kannalta oleellinen tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteistyö on vähentynyt merkittävästi ja Suomesta puuttuu toimialojen uudistumisen kannalta relevanttia ja riittävän monialaista ja pitkäjänteistä kehitystyötä ja soveltavaa tutkimusta. Lisävaltuuksilla Business Finland kannustaa yrityksiä ja tutkimusorganisaatioita (kuten mm. yliopistoja ja ammattikorkeakouluja) monialaiseen t&k&i-yhteistyöhön Suomen talouden kannalta merkittävillä kasvualoilla. Rahoituksessa hyödynnetään uudistettuja rahoitusmalleja, joilla nopeutetaan tulosten hyödyntämistä yritysten liiketoiminnassa.

Menot milj. euroa (32.20.40)	2019	2020	2021	2022	2023
Avustusvaltuuksien taso +69 milj. euroa	+17	+41	+61	+67	+69

- Vahvistetaan Suomen Akatemian mahdollisuuksia tukea nuorten tutkijoiden uria tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan laadun ja uudistumiskyvyn merkittäväksi nostamiseksi** (olemassa olevat instrumentit, painotus nuoriin ja 25 milj. euron tasokorotus Akatemian valtuuksiin). Tohtoreita valmistuu lähes nelinkertainen määrä verrattuna 1990-luvun laman aikaan. Nuorten tohtoreiden osaaminen ja uudistumiskyky olisi nykyistä laajemman työnantajakirjon hyödynnettävissä. Lisäksi, kilpailtua rahoitusta tulisi kohdistaa nykyistä enemmän niille nuorille, joiden on mahdollista kasvaa kansainvälisesti tunnistetuiksi tai kansainvälisen tason tutkijoiksi. Nuori tutkija kansallisesti ja kansainvälisesti verkottuneessa, nuoren työtä pitkäjänteisesti tukevassa tutkimusorganisaatiossa kasvaa myös kansainvälisten rahoitusten kilpailuissa menestyväksi. Ihmiskunnan isot, tutkimuksella osittain ratkaistavissa olevat kysymykset edellyttävät aiempaa vankempaa kansainvälisen tason osaajajoukkoa.

Menot milj. euroa (29.40.)	2019	2020	2021	2022	2023
Avustusvaltuuksien taso +25 milj. euroa	+2	+8	+14	+20	+24

Ehdotusten 1. ja 2. rahoittaminen Työryhmä ehdottaa, että valtion omaisuustuloja, kuten esimerkiksi osakemyyntejä vuonna 2019 lisätään VM:n talousarvioehdotuksessa arvioituun nähden yhteensä 94 milj. eurolla. Tällä menettelyllä katetaan vuodelle 2019 ehdotettujen avustusvaltuuslääsysten eri vuosina aiheuttamat budjettitalouden menot ja ehkäistään tästä aiheutuva velan kasvu. Toimenpide parantaa kertaluonteisesti v. 2019 valtion talousarvion tasapainoa 75 milj. eurolla. Ehdotukset 1. ja 2. lisäävät v. 2019 kehukseen kuuluvia menoja yhteensä 19 milj. eurolla.

- 3. Business Finlandin ohjelmalvelut kansainvälistymisen, viennin ja investointien edistämiseen** (lisäys 8 milj. euroa). Suomalaiset pk-yritykset eivät saa uudistumiseen ja kansainvälisen liiketoiminnan kasvattamiseen riittäviä asiantuntija- ja verkostopalveluja. Palvelujärjestelmän resurssit ovat kilpailijamaita heikommat ja resursointi on ollut lyhytjänteistä. Lisärahoituksella Business Finland pystyy vahvistamaan tavoitteiden mukaisesti vientiä, kansainvälistymistä ja Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja lisääviä ohjelmalveluja erityisesti kansainvälisillä kohdemarkkinoilla. Monialaisen t&k&i-yhteistyön käynnistäminen ja liiketoimintaverkostojen kytkeytyminen kansainvälisesti edellyttävät riittävää asiantuntijapanosta kotimaassa ja ulkomailla.

Menot milj. euroa (32.20.06)	2019	2020	2021	2022	2023
BF:n toimintamäärärahat, tasokorotus	+8	+8	+8	+8	+8

- 4. VTT:n strategisen tutkimuksen vahvistaminen (7 milj. euroa)** VTT:llä on tärkeä rooli osaamisen siirtämisessä tutkimuksesta elinkeinoelämän hyödynnettäväksi ja siten toimialojen uudistamisessa. Lisäksi VTT:llä on kasvava rooli suomalaisten pk-yritysten verkottamisessa EU:n tki-ohjelmiin. Tätä varten VTT:llä tulee olla riittävät resurssit (vastinrahoitus) osallistuakseen EU-hankkeisiin ja Business Finland rahoittamiin yhteistyöhankkeisiin.

Menot milj. euroa (32.20.49)	2019	2020	2021	2022	2023
VTT:n valtionavustus, tasokorotus	+7	+7	+7	+7	+7

- 5. Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen, tasokorotus 6 milj. euroa** Kliinisellä tutkimuksella on merkittävä rooli terveydenhuoltojärjestelmän kehittämisessä ja tulevina vuosina toiminta laajenee sosiaalitieteelliseen tutkimukseen. Lisäys mahdollistaa kuluvan vuoden määrärahatason säilymisen.

Menot milj. euroa (33.60.32)	2019	2020	2021	2022	2023
Ns. rahoituksen korotus	+6	+6	+6	+6	+6

- 6. Ammattikorkeakoulujen TKI-toiminnan vahvistaminen (pysyvä tasokorotus 5 milj. euroa, momentti 29.40.20).** Ammattikorkeakoulujen TKI-toiminta on ammattikorkeakouluopetuksen perusta. Lisäksi se palvelee alueiden työelämää ja edistää aluekehitystä ja alueiden elinkeinorakennetta uudistavaa soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa. Ammattikorkeakoulu on erityisesti monille mikro- ja PK-yrityksille ensimmäinen tutkimuskontakti. Ammattikorkeakouluilla on oma, yliopistojen, tutkimuslaitosten ja yritysten rooleja täydentävä TKI-työn profiili.

Ehdotusten 3 – 6. rahoittaminen Työryhmä pitää mahdollisena, että toimenpiteiden rahoittamisessa noudatetaan samaa menettelyä kuin ehdotusten 1. ja 2. tapauksessa siltä osin kuin kyse on

tilastokäytännössä t&k&i-panoksiksi hyväksyttävistä menoista. Ehdotukset 3-6 lisäävät v. 2019 kehikseen kuuluvia menoja yhteensä 26 milj. eurolla.

8. T&K&I-toiminta on erittäin tärkeää tulevaisuutemme kannalta

Suomen kaltaisen talouden kasvustrategia nojaa pitkälti korkeatasoiseen osaamiseen ja tutkimukseen sekä kykyyn muuntaa tutkimusorganisaatioissa ja yrityksissä aineetonta pääomaa tuottavuuden kasvuksi sekä arvoltaan korkeiksi, vientimarkkinoilla kilpailukykyisiksi tuotteiksi ja palveluiksi. Vakiintuneesti talouden korkeita (yksityiset ja julkiset) t&k&i-panoksia pidetään merkittävänä tulevan kehityksen ja menestyksen tekijänä. Esimerkiksi OECD:n ja EU:n tavoitteina on innovaatiotoiminnan lisääminen. Euroopan Komission arvion mukaan Euroopan talouskasvusta 2/3 perustuu tki-toimintaan. TIN:n Suomi2030 -vision, Korkeakoulutus ja tutkimus 2030 -vision ja Kestävän kasvun agendan tavoitteina on, että vuoteen 2030 mennessä Suomen T&K-menot suhteessa BKT:een nousee 4%:iin ja julkisen t&k-rahoituksen osuus 1%:iin BKT:sta vuoteen 2023 mennessä. Keskusteltaessa valtion t&k&i-rahoituksen suuntaamisesta, voidaan taloustieteen näkökulmasta esittää perustellusti näkemys, jonka mukaan julkinen rahoitus tulisi kohdentaa sinne, missä yksityisen (yritys, henkilö) ja julkisen rahoituksesta saaman hyödyn kuilu on suuri eli käytännössä korkeakoulutukseen ja sitä pohjustavaan tutkimukseen. Työryhmän käsityksen mukaan on perusteltua huolehtia tutkimusrahoituksen ja korkeakoulurahoituksen tasosta.

Julkisten rahoittajien roolia yksityisen t&k&i-rahoituksen katalysoijana ja vivuttajana pidetään tärkeänä. Tutkimuskirjallisuudessa on viitteitä innovaatiotukien myönteisistä ulkoisvaikutuksista.¹ Innovaatiotukien myötä syntyvä tieto leviää yrityssektorilla ja hyödyttää myös muita yrityksiä. Korkeakoulutuksella on todettu olevan innovaatioita lisäävä vaikutus. Julkinen innovaatorahoitus voi oikein suunnattuna lisätä tuottavuutta ja yritysten t&k-investointeja. Monet t&k&i-toimintaa mittaavat mittarit ovat periaatteessa panosmittareita. On ilmeistä, että panosten ohella on syytä huolehtia julkisesti (osin tai kokonaan) rahoitetun t&k&i-toiminnan kustannusvaikuttavuuden ja –tehokkuuden kehittymisestä. Oikein suunnattu julkinen innovaatorahoitus lisää sellaisten osaamisten, innovaatioiden ja verkostojen kehittymistä, joista hyötyvät laajasti muutkin osapuolet kuin alkuperäisen investoinnin tehnyt yritys (ulkoisvaikutukset).

¹ Maliranta, M. et al. (2016) <https://www.etla.fi/julkaisut/firm-subsidies-wages-and-labor-mobility/>; Takalo, T. - Tanayama, T. – O. Toivanen, (2013), Estimating the Benefits of Targeted R&D Subsidies, Review of Economics and Statistics, 95, 255 – 272; Bloom, Schankerman ja Van Reenen 2013

Eräät selvitykset viittaavat suoraan siihen, että t&k&i-toiminnalla on merkittävä positiivinen vaikutus tuottavuuteen ja talouskasvuun². Arvioiden mukaan yksi julkinen euro yritysten t&k&i-toiminnan tukemiseen kasvattaa yritysten t&k&i-panostuksia yhdellä eurolla³. Niinikään on arvioitu, että innovaatiotoiminta tuottaa yhteiskunnalle noin kaksinkertaisesti sen, mitä t&k&i-toimintaan investoineelle yritykselle⁴. Julkinen innovaatorahoitus laskee lisäksi yksityisten rahoittajien riskiä ja mahdollistaa yhteiskunnalle hyödyllisiä projekteja, jotka eivät muuten toteutuisi. Yhteistyön rahoitus, verkostojen fasilitointi ja rahoituksen fokusointi kansantalouden kannalta erityisen lupaaville yhteistyöverkostoille mahdollistaa rakennemuutoksia, jotka eivät muuten tapahtuisi.

9. Julkisen t&k&i-rahoituksen kustannusvaikuttavuutta on kehitetty ja kehitetään edelleen

Business Finland on ottanut vuoden 2018 alussa käyttöön uudistuneet tutkimusrahoituspalvelut, joiden kehittämisessä on hyödynnetty kärkihankerahoituksella toteutettujen kokeilujen oppeja. Uudessa mallissa tutkimusorganisaatiot ja yritykset tekevät tiivistä yhteistyötä sellaisen ongelman ratkaisuun, jolle on kysyntää laajasti kansainvälisillä markkinoilla. Tutkimusideoiden tulee lisäksi mahdollistaa relevantti ja tieteellisesti korkeatasoinen julkinen tutkimus. Yritykset vievät soveltavan tutkimuksen tuloksia eteenpäin omissa rinnakkaisissa kehityshankkeissa. Tämä nopeuttaa tutkimustulosten kaupallista hyödyntämistä ja tehostaa siten tutkimusrahoituksen vaikuttavuutta. Hankkeet tukevat erityisesti pk- ja midcap-yritysten liiketoiminnan kehittämistä. Pk-yritykset kokevat mallin hyväksi, koska he tarvitsevat suurten yritysten osaamista uusien verkostomaisten liiketoimintojen kehittämiseen.

Suomen Akatemian ja Business Finlandin tiivis strategisen tason yhteistyö vahvistaa tutkimus- ja innovaatorahoituksen vaikuttavuutta järjestelmätasolla. Tutkimus- ja innovaatiojärjestelmämme on muuttunut monin tavoin viime vuosina: Muun muassa tutkimusorganisaatioita on yhdistetty, rahoitusperusteita muutettu kilpaillun rahoituksen suuntaan⁵ ja yritysten T&K-toiminta on merkittävästi muuttunut.

Suomen Akatemiaa koskevia säädöksiä on uudistettu viime vuosina vastaamaan paremmin nopeasti muuttuvan toimintaympäristön tarpeita. Muutoksilla on tuettu suomalaista tutkimus- ja innovaatiojärjestelmää ja kansantalouden osaamisperusteista kasvua. Kasvanut tarve hallinnonalarajat ylittävään yhteistyöhön esimerkiksi tutkittuun tietoon perustuvassa päätöksenteossa vaikuttavat merkittäväällä tavalla myös Akatemian asemaan ja tehtäviin. Akatemian toiminnan vaikuttavuutta vahvistaa aktiivisempi osal-

² Rouvinen, P. – M. Pajarinen (2012), Tilastoanalyysi Tekesin asiakkaiden tuottavuudesta, Etlatieto Oy, Helsinki; Einiö, E. (2014) R&D Subsidies and Company Performance: Evidence from Geographic Variation in Government Funding Based on the ERDF Population-Density Rule

³ Einiö, E. (2009) The Effect of Government Subsidies on Private R&D: Evidence from Geographic Variation in Support Program Funding. Hecer DP no. 263; Ali-Yrkkö, J. (2008) Essays on the Impacts of Technology Development and R&D Subsidies, A-236, Helsinki School of Economics.

⁴ Takalo, T. - Tanayama, T. – O. Toivanen, (2013), Estimating the Benefits of Targeted R&D Subsidies, Review of Economics and Statistics, 95, 255 – 272; Valovirta, V. - J. Lehenkari – O. Lehtoranta – T. Loikkanen – A. Suominen – H. Bodewes - B. Mostert – S. Zegel – G. van der Veen (2014) The Impact of Tekes Activities on Wellbeing and Environment Teker Reports 308/2014; Bloom, Schankerman ja Van Reenen 2013

⁵ Mm. Valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi ja uudistuksen korkeakoulujen valtionrahoituksen perusteissa

listuminen tutkimusyhteisön ja muun yhteiskunnan vuoropuheluun ja tietopohjan laimentaminen esimerkiksi analyysitoiminnan avulla. Myös kansainväliseen yhteistyöhön osallistuminen ja sen tukeminen ovat keskeisiä suomalaisen tutkimus- ja innovaatiotoiminnan vaikuttavuuden lisäämisessä.⁶

Business Finlandin luomisella tuettiin hallituksen tavoitteita selkeyttää ja yksinkertaistaa yrityspalvelujärjestelmää, kansainvälistää innovaatiojärjestelmää ja kaksinkertaistaa pk-yritysten vienti vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteena on, että julkiset panostukset saataisiin kohdennettua yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta tehokkaammin elinkeinoelämän uudistumisen, kansainvälisen kilpailukyvyyn ja talouden kasvun tueksi.⁷

Julkisen tutkimusjärjestelmän muut osat, yliopistot, ammattikorkeakoulut ja tutkimuslaitokset on perusteellisesti uudistettu 2000-luvulla.

Muutosten jälkeen on tarpeen selvittää Suomen Akatemian ja Business Finlandin julkisen tutkimuksen rahoituksen kokonaisuus ja mahdolliset rahoitukselliset katveet suhteessa tutkimusorganisaatioiden (sekä korkeakoulut, yritykset, että tutkimuslaitokset) tarpeisiin. Selvitys on mahdollista toteuttaa syksyn 2018 aikana. Tulosten perusteella rahoitusinstrumenttivalikoiman täydentäminen on tehtävissä niin, että tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän kokonaisvaikuttavuutta vahvistetaan parhaimmalla tavalla.

Julkisen t&k&i-rahoituksen suuntaamisessa on mahdollista priorisoida mm. juuri tutkimusorganisaatioiden yhteistyöhön ja esimerkiksi sellaisiin suurten yritysten hankkeisiin, joissa ne toimivat merkittävänä veturitoimijana t&k&i-toiminnassa. Niin ikään rahoitusta on mahdollista suunnata nuorten tutkijoiden tutkijanuran tukemiseen siten, että yhä useampi saavuttaisi korkean, ulkomaiseen rahoitukseen oikeuttavan tason. Samalla tuettaisiin tutkijoiden liikkuvuutta korkeakoulujen, yritysten ja muiden t&k&i-organisaatioiden kesken.

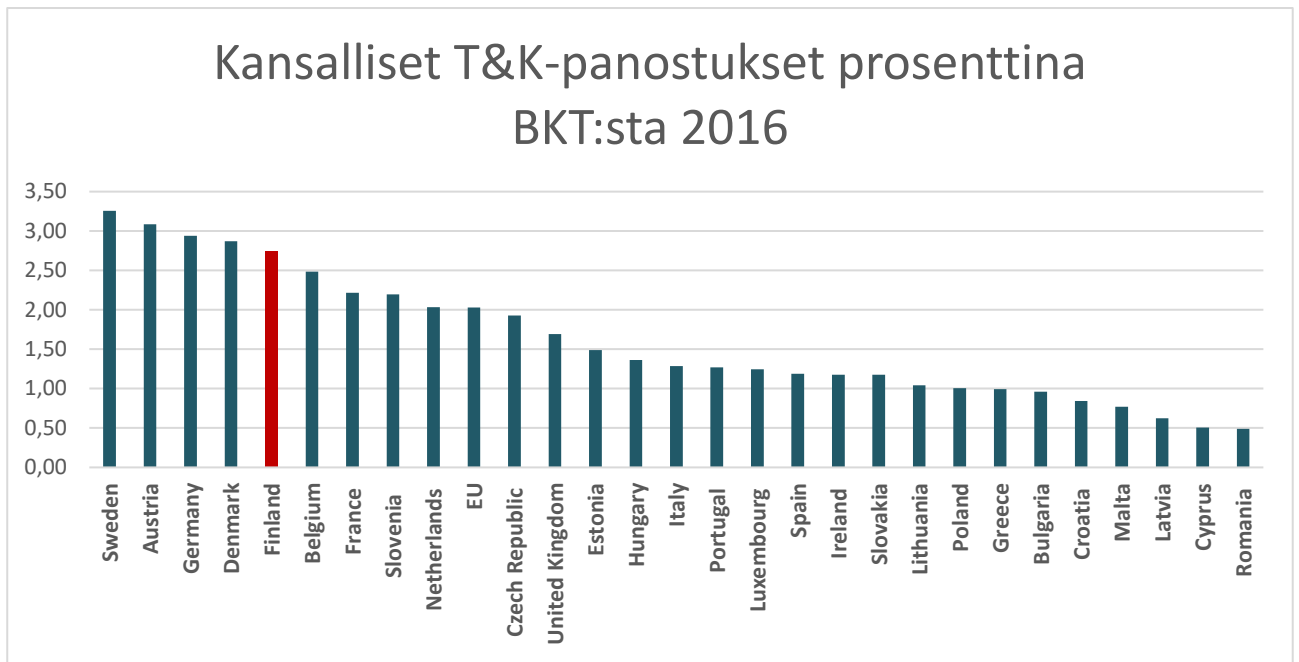
Julkisten t&k&i-panostusten tapauksessa kyse on myös tiukkenevasta kansainvälisestä kilpailusta, jossa verrokkimaat lisäävät T&K&I-panostuksia ja etumatka kasvaa heidän hyväksi. Myös TIN-visiossa 4% BKT-tavoitteen takana on vastaaminen kansainväliseen kilpailuasetelmaan osaamisen ja innovaatioiden edistämiseksi.

10. Suomen t&k&i-panokset ovat notkahtaneet

Suomen asema tki-intensiivisenä maana on tilastojen valossa merkittävästi heikentynyt viime vuosikymmenenä ja yritysten panostukset tki-toimintaan ovat jääneet jälkeen verrokkimaista. Suomen t&k&i-panostukset olivat huippuvuosina (2009) 3,75 % BKT:sta, kun ne vuonna 2017 olivat yhteensä 2,7 % BKT:sta. Julkinen innovaatorahoitus samana aikana supistunut vielä yksityistä rahoitusta nopeammin.

⁶ HE 25/2014 vp ja HE 2/2018 vp

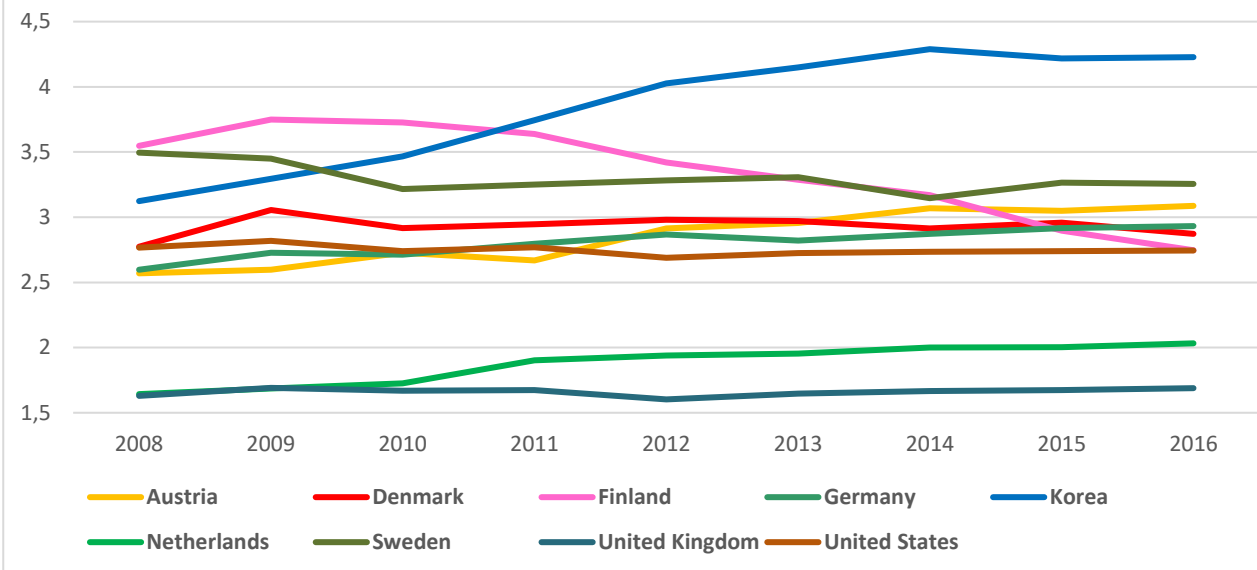
⁷ HE 158/2017 vp



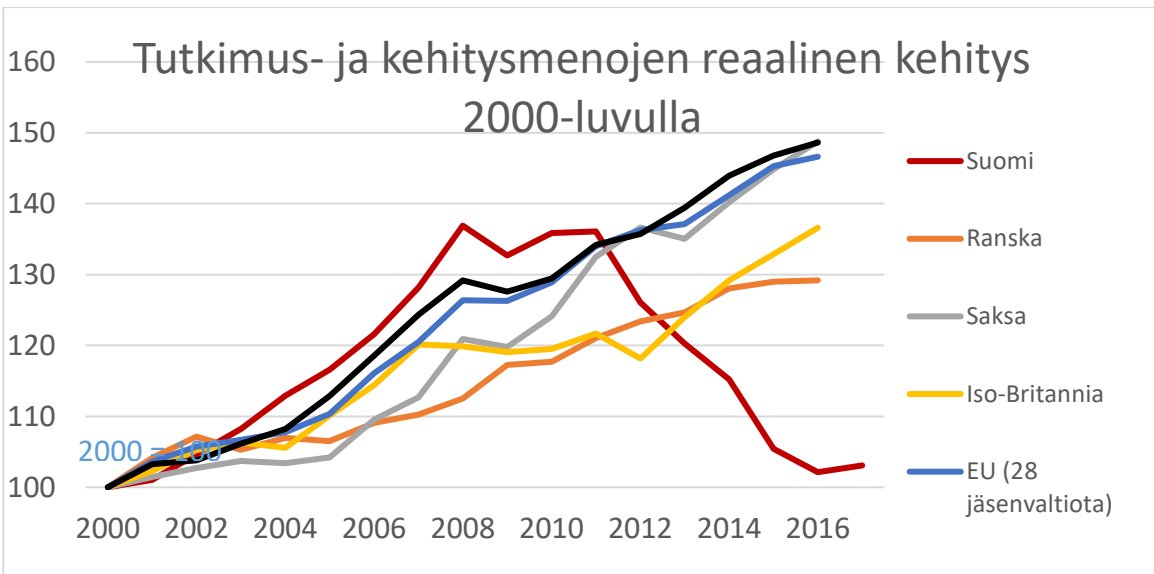
Suomi on jäänyt jonkin verran T&K-panostuksista suhteessa Euroopan kärkeen

On jonkin verran viitteitä siitä, että yritykset keskittyvät jo olemassa olevien tuotteiden ja liiketoiminnan parantamiseen ja panostavat vähemmän t&k&i-toimintaan. European Innovation Scoreboard 2018 mukaan uusien innovaatioiden osuus yrityksiä liikevaihdosta Suomessa on laskenut 16%:sta (2011) 7 %:iin (2015). Suunta on huolestuttava, sillä Suomi voi kilpailla kansainvälisesti ja olla houkutteleva kumppani vain, jos maassa on paljon laadukasta tki-toimintaa ja yhteistyötä tukevia kansainvälisen luokan tutkimus- ja kehitysympäristöjä. OECD:n maa-arvioinnin perusteella tutkimus- ja innovaatiojärjestelmämme pulonkaulat ovat mm. vähäiset kannusteet yritysten innovatiiviseen uudistumiseen, tutkimuksen sisällöllinen suuntautuminen hyödyntämisen kannalta epäoptimaalisella tavalla sekä tutkimuksen ja yritysten yhteistyöalustojen puute.

Suomen ja verrokkimaiden TKI-panostukset suhteessa BKT:hen 2008-2016

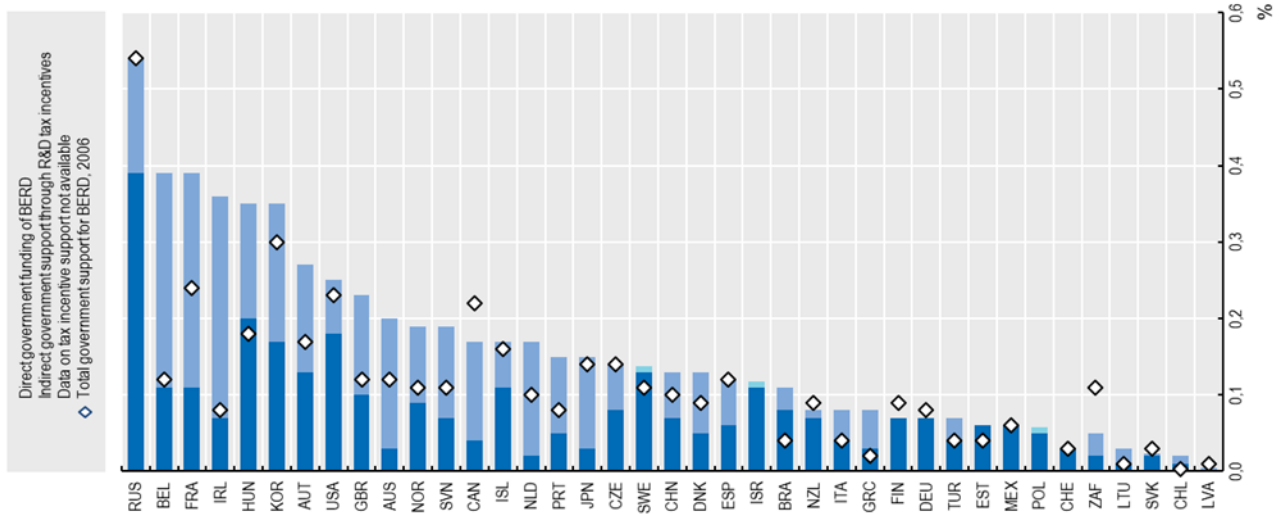


BKT-suhteen lasku on jatkunut vuodesta 2009 asti



Entisen Tekesin, nykyisen Business Finlandin avustusvaltuuksia on vähennetty vaiheittain vuodesta 2011 alkaen yhteensä 44 % (vuositasolla 225 milj. euroa). Lainavaltuuksia ml. kasvumootoreiden pääomalaikat on lisätty vuositasolla 84 milj. euroa. Avustusleikkaukset ovat kohdistuneet pääosin suuriin yrityksiin ja julkiseen tutkimukseen ja ne ovat vähentäneet erityisesti uutta liiketoimintaa synnyttävää yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyötä. Esimerkiksi sektoritutkimuslaitosten ulkopuolisen rahoituksen osalta kotimaisten yritysten rahoitus on laskenut merkittävästi, kun taas ulkomaalaisten yritysten osuus on lievästi noussut. Tämä indikoi sitä, että suomalaiset yritykset hyödyntävät tutkimustuloksia heikommin kuin aiemmin, ja että aiempaa suurempi osa hyödyistä valuu ulkomaisille yrityksille. Business Finlandin rahoituksen lainapainotteisuuden kasvu ei tue pitkäjänteistä ja radikaaleihin uudistuksiin tähtäävää

tki-toimintaa eikä elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyötä⁸. Tutkimuslaitosten rahoittaminen edellyttää avustusmuotoista rahoitusta.



Julkinen tuki yritysten t&k-toimintaan, suorat tuet ja verotuet, osuus BKT:sta, 2015 (OECD)

11. Suomella on kuitenkin hyvät mahdollisuudet turvata kestävää talouskasvua t&k&i-toiminnalla

Suomi panostaa vahvasti jatkuvaan oppimiseen. Osaava ja muuntautumiskykyinen työvoima auttaa Suomea pärjäämään maailmantalouden muutosvoimien jyllätessä. Suomen taloudessa on runsaasti t&k&i-toimintaan perustuvaa kasvupotentiaalia. Meneillään oleva murros on myös mahdollisuus. Suomen kannalta kaikilla tärkeillä toimialoilla on suuria mahdollisuuksia uudistumiseen. Esimerkiksi metsäteollisuus on tavoittelemassa uudistumista muuntamalla tuotantolaitoksiaan monipuolisemmiksi biotuotetehtaitaiksi. Kone- ja metalliteollisuuden sekä sähkö- ja elektroniikkateollisuuden monialainen tuotantorakenne elää murrosta. Voidaan arvioida, että toimialojen uudistuminen ja monipuolistaminen edellyttävät vahvojen veturiyritysten panosta ja tiivistä yhteistyötä eri alojen kasvua hakevien PK-yritysten ja tutkimusorganisaatioiden kanssa. Valtion on perusteltua tukea esimerkiksi olemassa olevien vahvuusalueiden ympärille syntyviä yritysverkostoja. Autonominen meriliikenne on tästä yksi esimerkki.

Kansallisia kasvualoitteita on käynnistetty muun muassa terveyden, liikenteen, bio- ja kiertotalouden aloilla. Suomi haluaa olla myös maailman kärkimaita datan hyödyntämisessä, tekoälyn soveltamisessa ja työnteon uudistamisessa. Näiden lisäksi uusia lupaavia kasvumahdollisuuksia on tunnustettu liittyen kestävä kehityksen ratkaisuihin, muovin korvaavien tuotteisiin, älykkäisiin energiaratkaisuihin sekä elintarvikealan innovaatioihin. Meneillään oleva elinkeinorakenteen murros ja uudistuminen edellyttävät vahvaa panostusta tki-toimintaan (yksityinen ja julkinen).

Suomen kaipaaman rakennemuutoksen ytimeksi tarvittavat uudet liiketoimintaverkostot eivät käytännössä synny ilman suurten ”veturiyritysten” merkittävää panosta. Suuret yritykset arvostavat korkeatasoisista, riittävän monialaista ja pitkäjänteistä soveltavan tutkimuksen panostusta, jolla varmistetaan, että

⁸ Valtakari, M. (2015) Avustusta, lainaa vai molempia? Tekesin rahoituksen vaikuttavuus yritysten kasvuun, Tekes 324/2015

Suomeen kehittyä vahvoja tutkimusryhmiä elinkeinoelämän uudistumisen kannalta relevanteilla osaamisalueilla. Tämä tukee osaamisen siirtoa perustutkimuksesta soveltavaan tutkimukseen ja käytäntöön. Soveltavan tutkimuksen riittävällä julkisella rahoituksella myös kannustetaan suuria yrityksiä pitämään T&K-toiminta Suomessa (ja myös tuomaan T&K-toimintaa Suomeen), mikä hyödyttää laajasti yhteistyössä mukana olevia pk-yrityksiä.

Vaikka Suomen t&k&i-satsaukset ovat finanssikriisin jäljiltä notkahtaneet, tilastot toisaalta myös viittaavat siihen, että henkilötyövuosina mitatut panokset t&k&i-toimintaan yrityksissä eivät kuitenkaan ole finanssikriisin seurauksena merkittävästi alentuneet. Lisäksi yritysten t&k-investoinnit ovat kääntyneet kasvu-uralle. VM:n ennusteen mukaan yritysten t&k-investointien oletetaan kasvavan. European Innovation Scoreboardin 2018 mukaan Suomi on kolmanneksi paras maa Euroopassa mitattaessa innovointisuorituskykyä kokonaisuutena vuonna 2016. Edellä on vain Ruotsi ja Tanska. Suomi oli sijalla 3 myös vuonna 2010. Tällöinkin edellä olivat vain Ruotsi ja Tanska. Suhteessa EU:n keskimääräiseen innovointikykyyn Suomen innovointikyky on Scoreboardin mukaan parantanut vuodesta 2010. Uusia innovaatioita kehittävien yritysten osuudella kaikista yrityksistä mukaan mitattuna Suomi oli 5. paras EU-alueella ajanjaksolla 2012-2014. ”New to the market”- innovaatioilla mitattuna Suomi oli neljäs EU-alueella.

Innovaatiotoiminnan loppuvaihetta, jossa alkaa olla kyse kaupallisesta tuotteesta, on tuettu BF:n laina- ja pääomainstrumentteja vahvistamalla. Sen sijaan korkean riskin vaihe siirryttäessä perustutkimuksesta ja julkisten tutkimuslaitosten tutkimuksesta lähinnä yrityksissä tapahtuvaan soveltavaan tutkimukseen, mitä ilmeisimmin muodostaa nykyisellä rahoitustasolla t&k&i-ketjun vaikuttavuutta häiritsevän kaarikon.

12. Rahoitus

Työryhmä ehdottaa (ehdotukset 1. ja 2.), että Business Finlandin ja Suomen Akatemian valtuuksia valtion talousarviossa korotettaisiin vuoden 2019 talousarviossa yhteensä 94 milj. eurolla (BF +69 milj. euroa ja Akatemia +25 milj. euroa). Valtuuslisäyksistä aiheutuva vuoden 2019 määräraharave olisi ehdotusten mukaan n. 19 milj. euroa. Ilman korvaavia toimia ehdotukset heikentäisivät budjettitalouden tasapainoa ja lisäisivät vuoden 2019 valtion velkaa sekä kuluttaisivat kehityksen jakamatonta varausta tuolla 19 milj. euron summalla. Loppuosa valtuuslisäysten aiheuttamista menoista, yhteensä 75 milj. euroa, ajoittuisi vuosille 2020 – 2023.

Jotta vuoden 2019 talousarvion alijäämä ei kasvaisi VM:n talousarvioesitykseen nähden, työryhmä ehdottaa määrärahalisäysten kattamista lisäämällä valtion omaisuustuloja, kuten esimerkiksi omaisuuden myynneistä saatavia tuloja VM:n talousarvioesityksessä arvioituun nähden. Kyse olisi tavallaan valtion taseessa kiinni olevan pääoman muuntamisesta kasvua hyödyttäväksi aineettomaksi, talouden kasvua luovaksi pääomaksi yrityksissä ja tutkimusorganisaatioissa. Pelkästään vuoden 2019 budjettitalouden tasapaino- ja velkavaikutuksen neutralointi edellyttäisi 19 milj. euron lisätuloutuksia VM:n kannassa arvioituun nähden. Omaisuustuloja olisi mahdollista pyrkiä lisäämään myös siten, että vuoden 2019 valtuuslisäyksen aiheuttama velkaantumisen (eli koko ko. vuoden lisävaltuuden, 94 milj. euroa) määrä kompensoitaisiin lisätuloilla jo vuonna 2019. Tällöin lisämyyntejä tai muita tuloutuksia olisi tehtävä 94 milj. eurolla. Lisätuloutuksista huolimatta valtuuslisäysten aiheuttamat menot kuluttaisivat kehityksen vuoden 2019 jakamatonta varausta 19 milj. eurolla.

Työryhmän ehdotukset Business Finlandin, VTT:n ja STM:n momentin 33.60.32 määrärahojen korottamisesta rasittaisivat budjettitalouden tasapainoa ja jakamatonta varausta yhteensä 26 milj. eurolla.