LAUSUNTO 16.10.2018

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Työ- ja elinkeinojaosto

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019, PL 32, TYÖVOIMAN KOHTAANTO-ONGELMA

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt Keskuskauppakamarilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2019 pääluokasta 32 liittyen työvoiman kohtaanto-ongelmaan.

Keskuskauppakamari esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa:

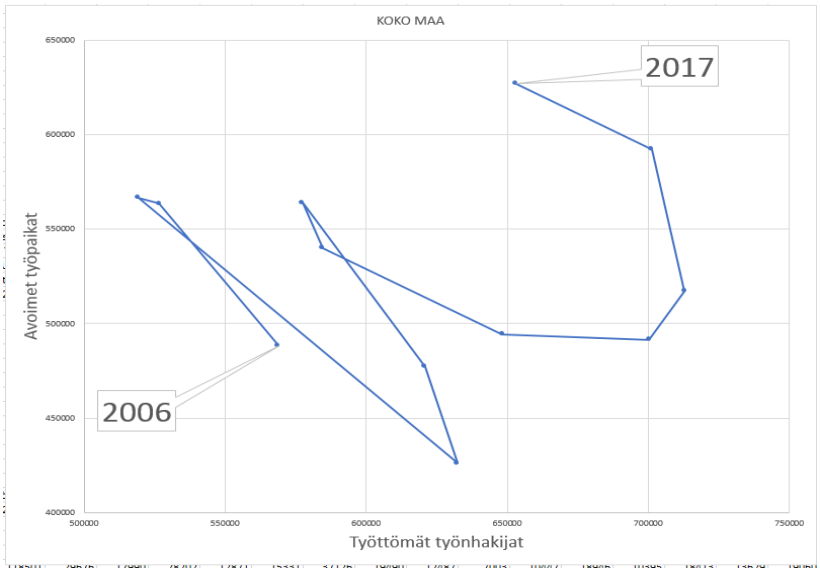
Työvoiman kohtaanto-ongelman yhteiskunnalliset vaikutukset

Työvoiman kohtaanto-ongelma aiheuttaa tällä hetkellä yrityksille vakavia rekrytointihaasteita ja pula osaavasta työvoimasta on muodostunut kasvun esteeksi jo useilla eri aloilla. Jos niukkuus työntekijöistä jatkuu, niin talouden kasvumahdollisuudet rajoittuvat ja työvoimapulasta uhkaa muodostua todellinen pullonkaula yritysten kasvulle. Suomi kilpailee yritysten ja tuotannon sijaintipaikasta kansainvälisessä kilpailussa. Jos Suomesta ei löydy osaavaa henkilöstöä yrityksille, siirtyy tuotantoa pois Suomesta muihin maihin.

Esimerkiksi Turun kauppakamarin jäsenilleen tekemässä kyselyssä peräti yli puolet yrityksistä kertoi, että vaikeudet rekrytoida osaavaa työvoimaa haittaavat yrityksen kasvua. Ongelma on koko maan laajuinen; työttömien työnhakijoiden määrä on suuri samalla, kun avoimia työpaikkoja olisi tarjolla.

Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa havainnollistaa kuvioon 1 piirretty Beveridge-käyrä. *Sekä* avoimien työpaikkojen, *että* työttömien työnhakijoiden määrä on kasvanut verrattuna vuoteen 2006 tai vuoteen 2012. Viime vuosina työttömien määrän kasvu on taittunut, mutta työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma on silti menneitä vuosia vakavampi.

Kuvio 1 Työmarkkinoiden kohtaantoa kuvaava Beveridge-käyrä. Lähde: TEM.



On hyvä, että hallitus on ryhtynyt toimenpiteisiin työvoiman kohtaanto-ongelman ja työvoimapulan ratkaisemiseksi. Toimenpiteet ovat kuitenkin mittaluokaltaan vaatimattomia, eivätkä ne pureudu riittävästi työmarkkinoiden rakenteellisiin ongelmiin kuten joustavuuden puutteeseen. Myös työn tekemisen kannustimiin pitäisi tässä yhteydessä kiinnittää huomiota.

Euroopan Komissio arvioi keväällä Suomen rakenteellisen työttömyyden olevan noin 7,5 prosenttia. Tämän vuoden elokuussa työttömyysaste oli 6,8 prosenttia, kausitasoitettuna 7,5 prosenttia. Yli 7 prosentin rakenteellisen työttömyysasteen ylittäviä maita ovat vain Espanja, Kreikka, Kroatia, Italia, Kypros, Ranska, Latvia, Puola, Slovakia, Suomi ja Italia.

Työttömyysluvuista voidaan päätellä, että työllisyysasteen kasvattaminen tulee tulevaisuudessa olemaan entistä vaikeampaa ilman rakenteellisia uudistuksia. Rakenteellisten uudistusten tavoite pitäisi olla pysyvä työllisyysasteen nostaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen.

Lisäksi nykyjärjestelmä huomioi huonosti suhdannevaihtelut ja nopeasti muuttuvat alueelliset osaamistarpeet. Järjestelmä toimii jähmeästi, eikä esimerkiksi koulutusjärjestelmä pysty reagoimaan tarpeeksi nopeasti työvoimapulaan eri alueilla. Ely-keskusten tulkinnat rahoituksen käytettävyydestä alueilla vaihtelevat paljon, vaikka työvoimapula on selkeästi ennakoitu. Tästä hyvänä esimerkkinä on teknologiateollisuuden ammatit.

Suomessa on myös ammattiryhmiä, joiden työttömyysaste on hyvin matala. Työvoimapoliittisesti juuri matalan työttömyysriskin ja korkean kysynnän ammattien koulutusmääriä tulisi lisätä voimakkaastikin. Lääkärin ammatti on tyyppiesimerkki liian matalista koulutusmääristä.

Työvoimakoulutus yrityslähtöisemmäksi

Talousarvioesityksessä ehdotetaan, että yksityisten työvoimapalveluiden roolia palvelujen tuottajana lisätään. Lisäksi esitetään, että kasvupalvelupilotteja käynnistetään uusien toimintamallien löytämiseksi.

Keskuskauppakamari pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, että yksityisten työvoimapalveluiden roolia palveluiden tuottajana lisätään. Julkiset palvelut tulisi tuottaa siellä, missä tuottaminen on tehokkainta ja työvoimapalveluiden kohdalla yksityiset palveluntarjoajat ovat osa tätä kokonaisuutta.

Yksityinen sektori on joustava ja tehokas toimija. Julkisissa toimeksiannoissa on toisaalta huolehdittava, että yrityksille annetaan selkeät kannustimet toimia oikein. Tulisi esimerkiksi arvioida missä määrin yritysten palkkio olisi kannattavaa sitoa toiminnan tuloksellisuuteen esimerkiksi pitempiaikaisen työllistämisen tai verokertymän kautta mitattuna.

Myös kasvupalvelupilottien käynnistämistä uusien toimintamallien löytämiseksi voidaan pitää hyvänä kehityksenä, sillä kokeilukulttuurilla voidaan saavuttaa toimivia ratkaisuja. Samalla on pidettävä huolta siitä, että kokeilujen vaikutus on mahdollista arvioida luotettavalla tavalla. Tämä edellyttää kokeilun järjestäjältä tutkimuksellista perehtyneisyyttä. Piloteissa ja kokeiluissa pitäisi siksi jo suunnitteluvaiheessa tehdä läheistä yhteistyötä empiiriseen tutkimukseen perehtyneiden tahojen kanssa, jotta empiiriset tutkimusmenetelmät pystyttäisiin valjastamaan kokeilujen arvioinnin tueksi.

Parempi päätöksenteko edellyttää tutkimusorientaatiota, mikä puolestaan edellyttää uskottavaa ja tieteellisesti riittävän korkeatasoista toimenpiteiden arvioinnin laatua.

Palkkatuki tulisi kohdistaa tehokkaasti

Hallitus esittää vuoden 2019 talousarvioesityksessä joitakin pieniä toimenpiteitä palkkatukeen. Esimerkiksi yhdistyksille, säätiöille ja uskonnollisille yhdyskunnille suunnatun 100 prosentin palkkatuen enimmäismäärää ehdotetaan nostettavaksi 4 000 henkilötyövuoteen.

Keskuskauppakamari pitää palkkatukea sinänsä tarpeellisena työkaluna, jonka avulla voidaan vaikuttaa yritysten palkkauskynnykseen ja sitä kautta pienentää kohtaanto-ongelmaa. Taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella palkkatuki tuottaa parhaita työllisyysvaikutuksia, kun se on kohdennettu yksityisille yrityksille. Kolmannen sektorin tai julkisen sektorin työllistävä vaikutus ei ole yhtä vahva tai vaikutusta pitemmän aikavälin työllisyyteen ei ole lainkaan.

Pitemmän aikavälin työllisyyskehityksen näkökulmasta toimenpide on kyseenalainen.

Olisikin syytä tehdä läpinäkyvä mietintä siitä, missä määrin palkkatuen tarkoitus on työllistää ja toisaalta minkälaisia sosiaalisia tavoitteita sillä pyritään edistämään. On mahdollista, että palkkatuen kohdistaminen julkiselle ja kolmannelle sektorille on perusteltua sosiaalipoliittisesta näkökulmasta, mutta ei työllisyysasteen nostamisen kannalta.

Toiseksi palkkatuen yksityiskohtia muutetaan jatkuvasti. Palkkatuen vaikuttavuudesta Suomessa on myös esitetty epäilyksiä. Siksi palkkatuesta olisi suunniteltava ja toteutettava satunnaistettuun koeasetelmaan (tai sen kaltaiseen asetelmaan) perustuva kokeilu (vrt. perustulokokeilu). Kokeilun tulosten perusteella saataisiin tärkeää tietoa palkkatuen vaikuttavuudesta. Vaikutusarvioiden tulosten perusteella työvoimapolitiikkaa ja eritoten palkkatukea olisi mahdollista suunnata tutkimusperusteisesti parempaan suuntaan.

Maahanmuutto ja kotoutuminen

Hallitus esittää korkeintaan marginaalisia muutoksia maahanmuuttajien kotouttamiseen. Talousarvioehdotuksessa esiin tuotu maahanmuuttajien kotouttamisen ja työllistymisen edistäminen ovat kannatettavia tavoitteita, mutta toimenpiteiden kunnianhimon tasoa olisi syytä nostaa.

Kotoutumisen edistäminen on tärkeä päämäärä sekä yhteiskunnan että yksilön näkökulmasta. Sekä maahanmuuton taloudellinen taakka että maahanmuuton yleisempi hyväksyntä ovat riippuvaisia kotoutumisen onnistumisesta.

Suomessa maahanmuuttajien keskimääräinen työllisyysaste on kolmatta kymmenettä prosenttiyksikköä kantaväestöä matalampi. Esimerkiksi Ruotsissa tilanne on Suomea parempi suuremmasta maahanmuuttajien määrästä huolimatta (tai osin myös sen takia).

Suomessa maahanmuuttopolitiikan linjaa tulisi terävöittää. Kotoutumiseen liittyen tulisi määrätietoisesti kokeilla uusia toimintatapoja ja myös ottaa yksityisen sektorin toimijoita talkoisiin mukaan. Esimerkiksi kotouttamisen SIB-rahasto on hyvä avaus oikeaan suuntaan.

TE-palveluiden järjestämisvastuun siirto maakunnille

Talousarvioesityksessä valmistaudutaan TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtymiseen maakunnille vuoden 2021 alusta lähtien. Uudistuksessa nykyiset TE-palvelut ja ELY-keskusten yrityspalvelut yhdistetään kasvupalveluiksi.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteena on oltava entistä sujuvammat ja paremmat palvelut yrityksille ja työnhakijoille. Uudistus ja siihen sisältyvä kasvupalveluiden monituottajamalli luo mahdollisuudet eri alueiden yritysten ja työnhakijoiden näkökulmasta yksilöllisempien ja profiloidumpien palveluiden tarjoamiselle. Tehokkailla kasvupalveluilla on mahdollista torjua työvoiman kohtaanto-ongelmaa.

Keskuskauppakamari pitää kuitenkin uudistuksen rahoitusmallia uhkana tulevaisuuden kasvupalvelujen tehokkaalle toteutumiselle. Kun kasvupalvelut rahoitetaan maakuntien yleiskatteellisesta rahoituksesta, on epäselvää missä määrin rahoitusmalli tukee maakuntia työttömien työllistymisessä. Tulevien maakuntien rahoituksen ei tulisikaan perustua työttömien lukumäärään, vaan päinvastoin työttömien työllistymiseen ja näin ollen työttömyyden tehokkaaseen hoitamiseen.

Ehdotuksia uusiksi toimenpiteiksi

Kannustinongelmien lisäksi kohtaanto-ongelman ytimessä ovat työvoiman heikko liikkuvuus maan eri osien välillä sekä riittävän laajojen työssäkäyntialueiden toimivuus. Tähän vaikuttaa erityisesti asuntopolitiikka sekä liikenneratkaisut, mutta myös alueiden elinvoimatekijät laajemmin. Investointeja raideliikenteeseen olisikin lisättävä.

Asuntopula sekä korkeat asumisen kustannukset kasvukeskuksissa hidastavat työntekijöiden muuttamista, etenkin pääkaupunkiseudulle. Asuntopula vaivaa pääkaupunkiseudun lisäksi kuitenkin muitakin kasvavia alueita, joiden pitäisi pystyä houkuttelemaan työvoimaa nopealla aikataululla. Asuntopulalle käänteinen ongelma on omistusasumisen tukemisesta aiheutuneet asuntoloukut, jotka johtuvat asuntojen arvonmenetyksistä eri puolilla Suomea. Asuntojen varainsiirtovero olisi syytä poistaa pitkällä aikavälillä. Kaavoitusta olisi lisättävä ja pyrittävä tiivistämään kaupunkirakennetta erityisesti pääkaupunkiseudulla.

OECD:n tilastojen mukaan Suomen työpoliittiset menot kohdistuvat pääasiassa **passiivisiin tukiin**. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa tilanne on päinvastoin. Työvoimapolitiikasta olisi tehtävä **velvoittavampaa ja aktivoivampaa**. Työvoimahallinnon resursseja olisi lisättävä samalla madaltaen palkkaamisen kynnystä ja lisäämällä paikallisen sopimisen mahdollisuuksia.

Nykyinen työvoimapula ja tulevaisuuden väestönkehitys vaativat **toimenpiteitä työvoiman saatavuuden kasvattamiseksi**. Väestöennusteen mukaan 25-64-vuotiaiden määrä vähenee 50 000 henkilöllä vuosina 2018-2030. Samalla muut ikäluokat kasvavat 265 000 henkilöllä. Pula osaavasta työvoimasta ei siis ole vain suhdanneluonteista. Työvoiman kohtaanto-ongelmaa ja kasvavaa työvoimapulaa on vaikeaa ratkaista ilman työperäistä maahanmuuttoa. Myös humanitäärisin perustein maahan tulevien kotouttamisen rooli korostuu.

Suomi tarvitsee aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa, jonka tavoitteena on **lisätä työperäistä maahanmuuttoa** ja houkutella Suomeen ulkomaalaisia työntekijöitä. Taloudellinen menestymisemme tulevaisuudessa riippuu siitä, pystymmekö rekrytoimaan korkeaa osaamista myös ulkomailta.

Ulkomaalaisiin työntekijöihin liittyvää lupabyrokratiaa on karsittava niin, että yritykset voivat joustavasti palkata tarvitsemiaan työntekijöitä EU-maiden lisäksi myös muista maista. EU:n ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien, Suomessa työlupaa hakevien työntekijöiden saatavuusharkinnasta on luovuttava.

Saatavuusharkinnasta luopuminen avaisi yrityksille mahdollisuuden etsiä nopeampia ratkaisuja työvoimapulaan, parantaisi työllisyyttä sekä auttaisi taloutta kasvamaan.

Esimerkiksi työlupa-asioissa Uudenmaan TE-toimisto käsittelee tällä hetkellä huhtikuussa saapuneita hakemuksia eli käsittelyviive on noin puoli vuotta. TE-toimistojen käsittelyn lisäksi Maahanmuuttoviraston käsittely kestää jopa viikkoja. Kokonaisuudessaan lupaprosessi on tarpeettoman pitkä.

Ulkomaalaisen työntekijän oleskeluluvan käsittelyn kesto on aivan liian pitkä yrityksille, jotka tarvitsevat työvoimaa. Prosessin lopputuloksen epävarmuus ja hitaus johtavat siihen, että yritykset jättävät usein käyttämättä tämän vaihtoehdon uusien työntekijöiden rekrytoimiseksi. Tämä hidastaa uusien työpaikkojen syntyä ja talouden kasvua.

Saatavuusharkinta myös jäykistää työmarkkinoita jo Suomessa työskentelevien ulkomaalaisten osalta ja saattaa johtaa tilanteisiin, joissa jo pitkäänkin Suomessa työskennellyt henkilö saatetaan käännyttää pois maasta. Tällainen tilanne saattaa syntyä, jos Suomessa työskentelevä henkilö haluaa vaihtaa alaa. Tällöin saatavuusharkintaan liittyvä prosessi on käytävä läpi uudestaan. Tämä hidastaa työmarkkinoiden normaalia toimintaa ja tuottavuuden kasvua, kun työntekijä on sidottu oleskeluluvan saatavuusharkinnan nojalla samaan työpaikkaan.

Myös pysyvän oleskeluluvan ehtoja tulisi tarkistaa työllisyyttä tukevaan suuntaan. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan olisi esimerkiksi perusteltua **myöntää Suomesta valmistuneille opiskelijoille** automaattisesti pysyvä oleskelulupa.

MAURI KOTAMÄKI
Johtava ekonomisti, Keskuskauppakamari