Heikki Räisänen, tutkimusjohtaja, dosentti
työ- ja elinkeinoministeriö
työllisyys- ja toimivat markkinat –osasto
p. 029 50 47118

Lausunto

Eduskunnan tarkastusvaliokunta
valiokunnan kuuleminen 5.2.2019 klo 12.30

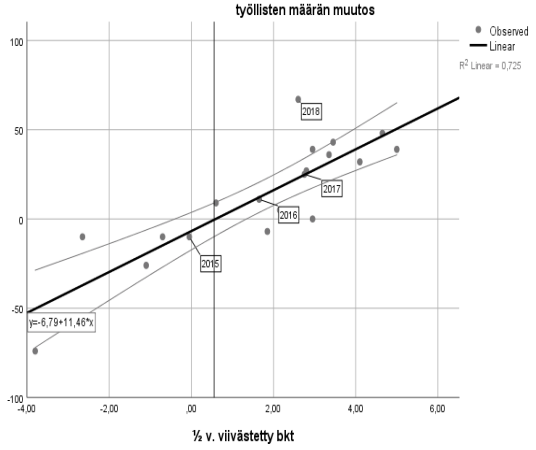
Asia: K 11/2018 vp Hallituksen vuosikertomus 2017
Aihe: Työllisyys, erityisesti työvoiman kohtaanto-ongelma

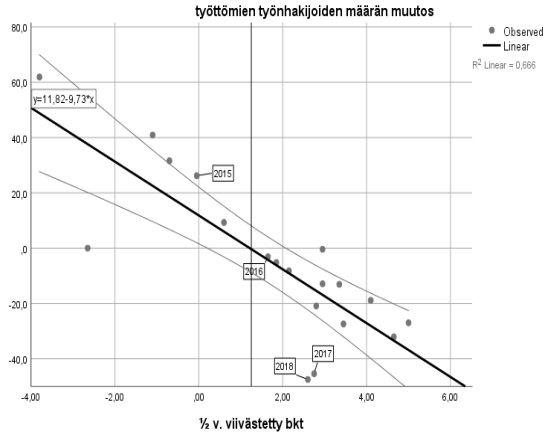
Työllisyyden edistämisen keskeiset kipupisteet

Kuten hallituksen kertomuksessa vuodelta 2017 todetaan, ”työllisyyden kasvu vahvistui merkittävästi vuoden 2017 viimeisellä neljänneksellä. Vuositasolla 2017 työllisyys kasvoi 25 000 hengellä. Hallituksen työllisyystavoitteet (72 prosentin työllisyysaste) ovat lähellä toteutumista. Jos talouskasvu jatkuu yhtä vahvana kuin loppuvuonna 2017, työvoiman kysyntä voisi mahdollistaa tavoitteen saavuttamisen edellyttäen, että kohtaanto-ongelmat ja rakennetyöttömyys eivät rajoita kasvua”.

Kertomuksessa on paikallistettu oikein keskeiset rajoitteet työllisyyden kasvulle. Koska työllisyyden voimakas kasvu on kertomusvuoden jälkeen edelleen jatkunut ja kiihtynyt, eivät nuo rajoitteet ole lopulta estäneet poikkeuksellisen vahvan työllisyyden kasvun aikaansaamista. Kertomuksessa nähtiin, että 72 prosentin työllisyysastetavoitteen saavuttaminen on lähellä. Tuo tavoite saavutettiin Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen kausi- ja satunnaisvaihtelusta tasoitetuin luvuin marraskuussa 2018 ja joulukuussa 2018 se ylsi 72,5 %:iin. Hallituksen toinen työllisyystavoite, 110 000 työllisen nettokasvu hallituskauden aikana saavutettiin ensi kertaa kesäkuussa 2018. Joulukuussa 2018 työllisyys oli kasvanut hallituskauden alusta kausitasoitettuna runsaalla 132 000 hengellä ja työttömien työnhakijoiden määrä on samana aikana laskenut runsaalla 114 000 hengellä.

Kuvio 1 a ja b. Talouskasvun ja työllisyyden muutoksen (vasen) sekä talouskasvun ja työttömien työnhakijoiden määrän muutoksen (oikea) välinen riippuvuus vuosina 2000-2018.

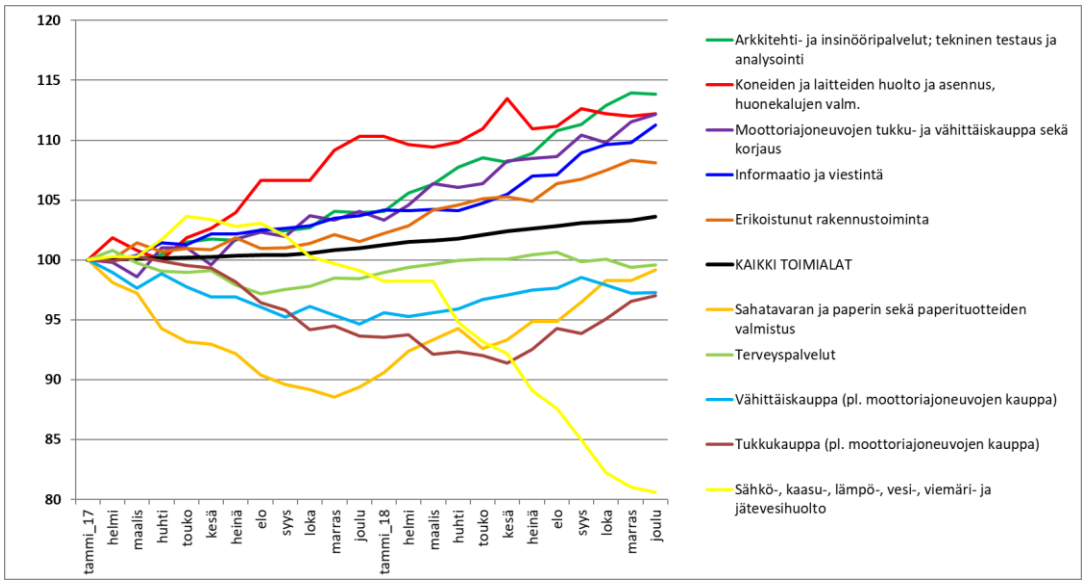




Oheisissa kuvioissa on esitetty talouskasvun ja työllisyyden muutoksen sekä talouskasvun ja työttömien työnhakijoiden määrän muutoksen väliset riippuvuudet 2000-luvulla. Vuonna 2017 työllisyys kasvoi edellisiä vuosia voimakkaammin, mutta se ei vielä tuolloin poikennut trendikehityksestä. Sen sijaan työttömien työnhakijoiden määrän muutos poikkesi vuonna 2017 voimakkaasti trendistä, mikä viittaa siihen, että kasvun lisäksi

politiikkatekijöillä on ollut kehityksessä vaikutusta. Vuonna 2018 myös työllisyyden kehitys poikkeaa selvästi positiivisesti trendistä ylöspäin, kuten vastaavasti työttömien työnhakijoidenkin määrän muutos. Nämä havainnot vahvistavat edelleen kuvaa siitä, että politiikkatoimilla on ollut vaikutusta saavutettuihin työllisyystuloksiin. Esimerkiksi vuoden 2017 alussa käyttöön otetut työttömien työnhakijoiden systemaattiset määräaikaishaastattelut johtivat em. palvelun varsinaisen tarkoituksen ohessa sivuvaikutukseen, työnhakijarekisterin tehokkaampaan päivittymiseen, jolloin etenkin vuoden 2017 aikana rekisteristä poistui henkilöitä, joiden työttömyys oli tosiasiassa päättynyt jo aiemmin. TEM:n lyhyen aikavälin työmarkkinaennusteessa (Alatalo – Hämäläinen – Mähönen 2018) arvioidaan työnvälitystilaston ja KELAn työttömyysturvatilastojen vertailun perusteella tuon vaikutuksen suuruudeksi 30 000 henkilöä. Vuonna 2018 em. tilastojen välinen ero oli eliminoitunut.

Kuvio 2. Toimialat, joilla työllisyyden viimeaikaiset muutokset ovat olleet suurimpia, indeksi, tammikuu 2017=100 (Tilastokeskuksen työvoimatutkimus ja TEM, selitteet ylhäältä alas viimeisen havainnon mukaan)



Kuviossa 2 on esitetty indeksimuodossa sellaisia toimialoja, joilla työllisyyden kasvu on ollut suhteellisesti suurinta vuoden 2017 tammikuusta lähtien. Arkkitehti- ja insinööripalvelut, tekninen testaus ja analysointi sekä koneiden ja laitteiden huolto ja asennus, huonekalujen valmistus ja moottoriajoneuvojen kauppa ja korjaus ovat kasvattaneet työllisyyttä suhteellisesti eniten. Myös informaatio ja viestintä sekä erikoistunut rakennustoiminta ovat olleet viimeaikaisia kasvualoja.

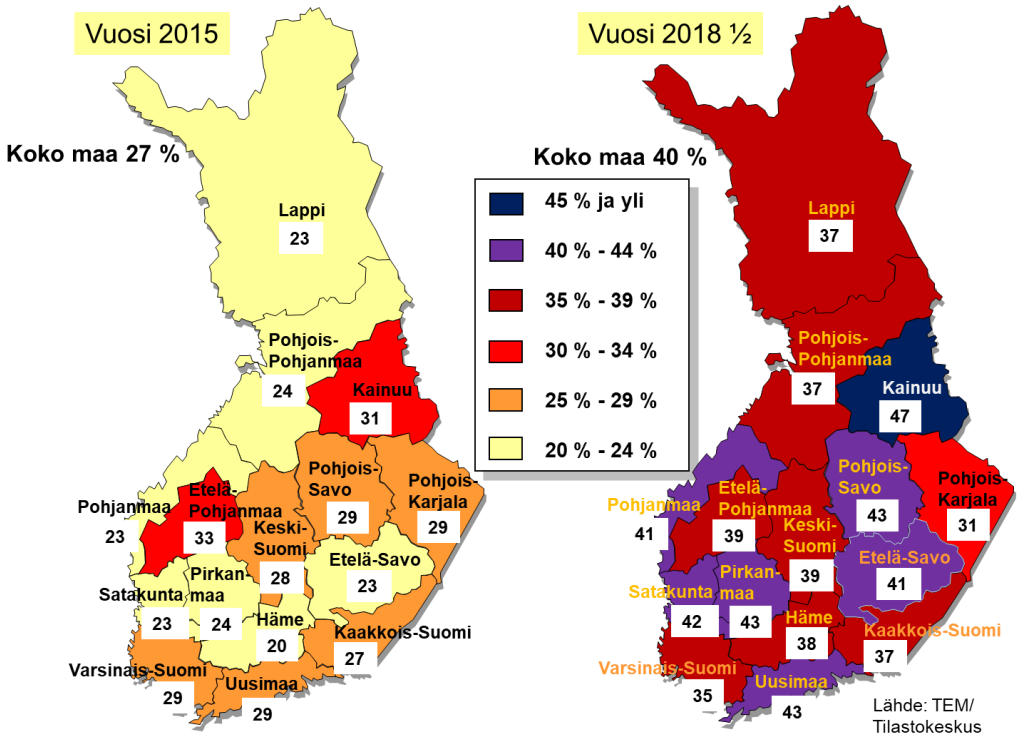
Vaikka työllisyys on kasvanut viime aikoina voimaperäisesti, on työvoiman tehokas tarjonta selkeä rajoite työllisyyden kasvattamisessa jatkossa. Edelleen tietyt työvoimaryhmät kokevat vaikeuksia työhön pääsyssä, vaikka samaan aikaan esiintyy ongelmia työvoiman saatavuudessa. Esimerkiksi osatyökykyisten, maahanmuuttajien ja nuorten on monesti vaikea päästä työhön. Toisaalta vuoden 2017 alusta lukien on koettu erittäin nopeaa pitkäaikaistyöttömyyden laskua, joten pitkäkään työstä poissaolo ei ole estänyt työllistymistä tai jonkun muun ratkaisun löytymistä.

Työvoiman kohtaanto-ongelmat, laajuus, syyt ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Työvoiman kohtaanto-ongelmia seurataan työ- ja elinkeinoministeriössä ja TE-hallinnossa säännönmukaisesti.

Rekrytointiongelmat ovat olleet yleisimpiä informaatio- ja viestintäalalla, majoitus- ja ravitsemisalalla sekä rakennusalalla. 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.

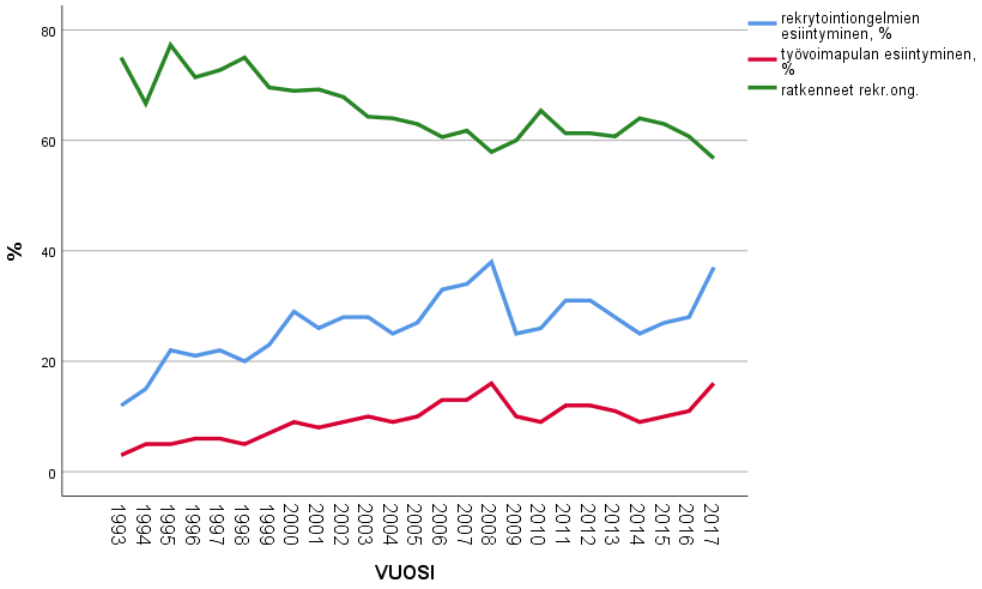
Kuvio 3. Työvoiman saatavuusongelmia kokeneiden toimipaikkojen osuus ELY-alueittain, % työvoimaa hakeneista toimipaikoista



Saatavuusongelmien taso on muutamassa vuodessa vaikeutunut kaikilla alueilla. Kuten kuviosta 4 käy ilmi, rekrytointiongelmien ratkeamisaste ei ole kuitenkaan alentunut yhtä paljon.

Kuvio 4. Rekrytointiongelmien ja työvoimapulan esiintyminen v. 1993-2017, % työvoimaa hakeneista toimipaikoista sekä rekrytointiongelmien ratkeamisaste, % (Lähteet: Tilastokeskuksen työnantajahaastattelu vuosilta 1993-2017 sekä TEM:n laskelmat)[1]

[1] Rekrytointiongelmien ratkeamisaste ei ole samalla tavoin suhdanneluonteinen ilmiö kuin rekrytointiongelmien esiintyminen. Ratkeamisaste kuvaa jossain määrin myös harjoitetun politiikan tuloksia.



Taulukko 1. Ammatit, joissa uusien avointen työpaikkojen määrä muuttunut eniten vuoden aikana kausitasoitetuin luvuin (Lähde: TEM, avointen työpaikkojen tilasto)

Uusien avointen työpaikkojen trenditason muutos ammattialoittain joulukuu 2017 - joulukuu 2018			
Eniten paikkamäärän lisäystä	tasomuutos	Eniten paikkamäärän vähennystä	tasomuutos
Myyjät	710	Myyntiedustajat	-211
Toimisto- ja laitossiivoojat ym.	571	Tutkimus- ja markkinatutkimushaastatt.	-136
Henkilö-, taksi- ja pakettiautonkulj.	509	Puutarhurit, kasvihuoneviljelijät	-122
Lähihoitajat	483	Puhelin- ja asiakaspalvelukesk. myyjät	-113
Talonrakentajat	413	Sähkötekniikan erityisasiantuntijat	-89
Rakennusalan avustavat työntekijät	320	Sovellussuunnittelijat	-66
Kiinteistöhuollon työntekijät	296	Tuote-esittelijät	-39
Lastenhoitotyöntekijät	279	*Konetekniikan erityisasiantuntijat*	-31
Sairaanhoitajat	278	Rakennussähköasentajat	-27
Kuorma-auton ja erikoisajon. kulj.	276	Metallien jalostuksen prosessinhoitajat	-25

Työnvälitystilastoissa on viime aikoina ollut työttömiä eniten seuraavissa ammateissa (suluissa työttömien määrät joulukuussa 2018):

- henkilöllä ei ole ammattia (29 100)
- myyjä (11 000)
- henkilön ammatti ei ole tiedossa (8 300)
- yleissihteeri (7 100)
- lähihoitaja (6 100)
- ravintola- tai suurtaloustyöntekijä (5 800)
- toimisto-/ laitossiivooja (5 700)
- talonrakentaja (4 900)

Kohtaanto-ongelmien syyt

Kohtaanto-ongelmien syyt liittyvät useisiin erilaisiin seikkoihin. Kun työvoimaa hakeneilta työnantajilta kysytään keskeisiä rekrytointivaikeuksien syitä, raportoidaan niitä keskimäärin 2,5 yhtä rekrytointiongelmaa

kohti. Maunu (2018) raportoi työvoiman saatavuusongelmien syitä Tilastokeskuksen työnantajahaastattelujen tietojen perusteella. Osaamiseen liittyvät syyt mainitaan yli 90 %:ssa ongelmista, työpaikkaan liittyvät syyt vajaassa 70 %:ssa ongelmia, työnhakijoiden henkilökohtaiset ominaisuudet liki 60 %:ssa ongelmista ja muut syyt noin 55 %:ssa ongelmista. Yksittäisistä syistä tärkeimmät ovat riittämätön ammatin edellyttämä työkokemus ja riittämätön ammatin edellyttämä peruskoulutus. Erilaisissa rekrytointitilanteissa ongelmat ovat myös varsin erilaisia, kuten Maunu ja Räisänen (2018) osoittavat. Rekrytointiongelmat ovat yleisempiä vakinaisten rekrytoinnissa kuin määräaikaisten ja edelleen korvausrekrytoinnissa yleisempiä kuin uusiin työpaikkoihin rekrytoitaessa. Näihin liittyvät erilaiset vaatimukset, rekrytointilähteet ja käytetyt hakukanavat.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kohtaanto-ongelmien yhteiskunnalliset vaikutukset voivat muodostua rekrytoinnin viiveiden ja työvoimapulan kautta tuotannon ja arvonlisäyksen alenemana verrattuna siihen, että paikat olisi saatu täytettyä sekä tähän liittyen työttömyyden kustannuksina[2]. Vuoden 2018 3. kvartaalilla täyttyneen vuoden aikana työvoimapulan taso oli 46 100 työpaikkaa (Tilastokeskuksen työnantajahaastattelut). Keskimääräisellä työvoimakustannuksella arvioituna näistä paikoista jäi tuotannon arvo joka päivä yli 8 miljoonaa euroa alemmaksi kuin se olisi ollut, jos paikat olisi saatu täytettyä.

Keskeiset toimenpiteet työvoiman kohtaanto-ongelman pienentämiseksi ja arvio niiden vaikuttavuudesta

Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointitutkimus (Valtakari et.al., ilmestyy 2019) on juuri valmistumassa. Tutkimuksen perusteella työttömien määräaikaishaastatteluilla on ollut vaikutusta kohtaantotehokkuuteen: Haastattelumäärien lisääntymisellä on monimuuttuja-analyysin perusteella tilastollisesti merkitsevä syy-yhteys työllistymiseen avoimille työmarkkinoille ja kohtaantotehokkuuteen. Tämä näkyy erityisesti noin yhdeksän kuukauden viiveellä. Analyysin perusteella 10 %:n ero työllistymissuunnitelmien ajantasaisuudessa johtaisi jopa noin 2,5 - 4,5 %:n eroon kohtaannossa ja työllistyneiden määrässä. Vertailuanalyysin perusteella haastattelujen välittömät työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä. Analyysin perusteella määräaikaishaastatteluilla on lievä myönteinen vaikutus asiakkaiden työllistymiseen yleisille työmarkkinoille ja tämä alkaa näkyä kun henkilön työttömyys ylittää puoli vuotta. Molemmat analyysimenetelmät osoittavat, että vuoden 2017 muutokset määräaikaishaastattelukäytännöissä ovat vaikuttaneet asiakkaiden työllistymiseen pidemmällä aikavälillä, etenkin kun työttömyys on kestänyt yli puoli vuotta. Tämä puolestaan ilmentää sitä, että määräaikaishaastattelukäytäntöjen muutoksen välittömät vaikutukset työllistymiseen ovat vähäisiä ja vaikutukset syntyvät pääosin tehokkaamman palveluun ohjautumisen kautta.

Vuoden 2017 alusta pitkäaikaistyöttömän kanssa on voitu tehdä määräaikainen työsopimus ilman eri perusteita. Samaan aikaan otettiin käyttöön työttömien työnhakijoiden systemaattiset määräaikaishaastattelut. Pitkäaikaistyöttömyyden trendi muuttui samaan aikaan näiden muutosten kanssa: pitkäaikaistyöttömyys kääntyi laskuun useita kuukausia odotettua aiemmin ja voimakkaammin. Kysyntämuutokset heijastuvat pitkäaikaistyöttömyyteen tyypillisesti huomattavalla viiveellä, joten on varsin todennäköistä, että politiikkamuutoksilla on ollut vaikutusta pitkäaikaistyöttömyyteen.

Vuoden 2017 alusta lukien työttömyyspäivärahan enimmäiskestoa lyhennettiin 100 maksupäivällä. Kyyrä, Pesola ja Rissanen (2017) arvioivat, että enimmäiskeston lyhentäminen voi vaikuttaa noin 13 000 henkilötyövuoden verran työllisyyttä kasvattaen, mutta joidenkin sivuvaikutusten vuoksi kokonaisvaikutus jää jonkin

[2] Alasalmi - Alimov - Ansala - Busk - Huhtala - Kekäläinen – Keskinen – Ruuskanen – Vuori (2019) arvioivat työttömyyden laajoja kustannuksia eri menetelmin ja tarkastelutavoin.

verran pienemmäksi. Muiden vuonna 2017 toteutettujen työttömyysturvamuutosten vaikutuksen he arvioivat vähäiseksi.

Vuonna 2016 solmitun kilpailukykysopimuksen vaikutuksesta työnantajan työvoimakustannuksia rajoitettiin ja palkansaajien työaikaa pidennettiin. Sopimuksen vaikutuksesta on esitetty erilaisia arvioita, mutta viimeksi Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019) totesi sopimuksen vaikutuksista seuraavaa: ”Hallituskaudella tehdyistä uudistuksista kilpailukykysopimuksella on todennäköisesti ollut suurin vaikutus työllisyyteen. Sopimus vähensi työvoimakustannuksia ja siten lisäsi työvoiman kysyntää. Yksikkötyökustannusten pienentyminen osoittautui olevan kestävää, sillä palkankorotukset eivät ole kumonneet niitä vaikutuksia, joita aiheutui sivukulujen siirrosta työnantajilta työntekijöille. Myöskään lomarahojen vähentäminen tai työehtosopimusten pidentäminen ei johtanut nopeampiin palkankorotuksiin sopimusten päätyttyä. Maltillisten palkkojen nousun ja pakollisten työnantajamaksujen pienentymisen seurauksena suomalaisten yritysten kustannuskilpailukyky parani selvästi verrattuna sen aiempaan tasoon. Neuvosto on toistuvasti kritisoinut valtiovarainministeriötä epärealistisen korkeiden ja kvasi-eksperimentaalisen empiirisen tutkimuksen kanssa ristiriidassa olevien työvoiman kysyntäjoustojen käytöstä. Realistisimpienkin arvioiden mukaan kilpailukykysopimus on voinut lisätä työpaikkojen määrää yli 20 000:lla”.

Edelleen arviointineuvosto toteaa: ”Hallituksen politiikka on lisännyt työvoiman kysyntää yksikkötyökustannuksia pienentämällä. Hallitus on lisäksi toteuttanut useita uudistuksia, jotka lisäävät työn tarjontaa. Ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten enimmäiskestoa leikattiin vuonna 2017. Työnteon kannustimia on lisätty keventämällä työn verotusta, hillitsemällä etuuksien kasvua ja alentamalla varhaiskasvatusmaksuja. Työttömien pakolliset ja säännölliset haastattelut otettiin käyttöön vuonna 2017. Aktiivimalli toteutettiin vuoden 2018 alussa. Kaikki edellä mainitut toimet myötävaikuttavat potentiaalisesti työllisyyden kasvuun. Valitettavasti luotettavia empiirisiä arvioita näiden uudistusten vaikutusten suuruudesta ei vielä ole saatavilla.”

Työvoiman kohtaanto-ongelma tulevaisuudessa ja tarvittavat lisätoimet

Kohtaanto-ongelmien voidaan olettaa olevan 2020-luvulla hankalia. Tämä johtuu korkeasta rakenteellisesta työttömyydestä, osaamisvaatimusten muuttumisesta sekä työvoiman tarjonnan ominaisuuksista. Ongelmiin voidaan kuitenkin vaikuttaa.

Kohtaanto-ongelmat ovat osaltaan suhdannesidonnainen ilmiö, osin ne johtuvat muista tekijöistä. On erittäin tärkeää, että työmarkkinainstituutiot toimivat hyvin (esim. palkanmuodostus, etuudet ja verotus, työsuhdeturva ja aktiivinen työvoimapolitiikka). Näihin tekijöihin vaikuttamalla voidaan rakenteellista työttömyyttä alentaa. Tämä vaikuttaa myös kohtaantotilanteeseen.

Kohtaanto-ongelmiin voivat osaltaan vaikuttaa myös yksittäiset työnantajat ja työnhakijat. Työnantaja voi esimerkiksi pyrkiä laajentamaan hakualuettaan tai käyttämiään rekrytointikanavia. Työnantaja voi myös pyrkiä käyttämään julkisia työvoimapalveluja ja esimerkiksi palkkatukityötä tai rekrytoimaan työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta valmistuneita. Laajemmissa rekrytoinneissa koulutusta voidaan järjestää yhdessä työnantajan kanssa. Myös oppisopimus on toimiva vaihtoehto. Työnhakija voi puolestaan pyrkiä käyttämään osaamistaan eri ammateissa ja hankkia lisää tarvittavaa osaamista. Myös maantieteellisen liikkuvuuden merkitys on Suomen laajalle hajautuneessa aluerakenteessa ja rajoittuneen työvoiman tarjonnan oloissa tärkeää, tämä koskee sekä työssäkäyntialueiden laajentamista että muuttoliikettä.

Muuttoliikkeeseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan keskipitkällä aikavälillä asuntopolitiikalla, työssäkäyntialueisiin vastaavasti liikennepolitiikalla. Veropoliittisilla toimilla on potentiaalista vaikutusta kumpaankin.

Suoraan kohtaanto-ongelmiin voidaan vaikuttaa osaamista rakentamalla, mikä voi tapahtua työpaikoilla, oppilaitoksissa, molemmissa tai muutoinkin. Työvoimapolitiikalla voidaan aktiivisesti ohjata työvoimaa rekrytoiviin ja kasvaviin yrityksiin ja suunnata osaamista tämän edellyttämällä tavoin. Koulutuspolitiikalla voidaan vaikuttaa osaamisen kohtaantoon jossain määrin lyhyellä, mutta etenkin keskipitkällä aikavälillä.