

3.10.2022

VATT/421/08.02/2022

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
sara.kuitunen@eduskunta.fi

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

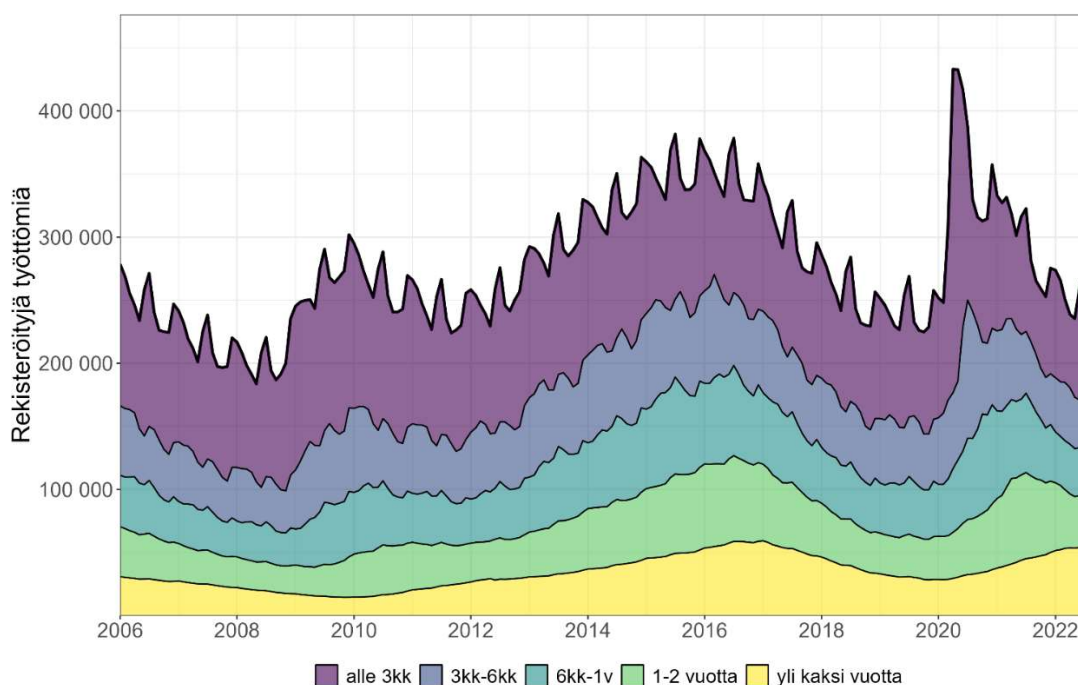
Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto pyytää Talouspolitiikan arviointineuvoston lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023, erityisteemana työllisyyden edistäminen.

Tiivistelmä

Pandemiasta välittömästi seuranneen työttömyyden kasvun jälkeen työttömyys on supistunut ja työllisyys on kehittynyt hyvin. Suuri osa pandemia-ajan työttömyyden kasvusta jäi väliaikaiseksi, mutta osa näkyy edelleen pidentyneinä työttömyysjaksoina ja pitkäaikaistyöttömyyden lievänä kasvuna. Koska työmarkkinoilla on tällä hetkellä sekä Suomessa että kansainvälisesti miltei ennätysmäärä avoimia työpaikkoja, kohtaanto-ongelma on ilmeinen. Julkinen valta voi pyrkiä toimillaan edistämään työvoiman saatavuutta mm. parantamalla työnhakijoiden osaamista ja valmiuksia koulutuksen avulla. Osatyökykyisille tarvitaan erityistoimia.

Tausta – työllisyys ja työttömyys

Työllisyys on kehittynyt suotuisasti koronapandemiasta toipumisen jälkeen. Osittain työllisyyden paraneminen selittyy niillä työvoimaan mukaan tulleilla, jotka eivät ole aiemmin olleet työttömiä. Työllisyyden kohennettua myös työttömyys on alkanut laskea.



Kuvio 1. Työttömyysjaksot keston mukaan (Lähde: TEM)

Kuvio 1 kuvaa rekisteröityjen työttömien määrää heidän työttömyysjaksonsa keston mukaan. Kuvion tiedot perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastoon ajalta tammikuu 2006 – elokuu 2022.

3.10.2022

VATT/421/08.02/2022

Kuten kuviosta 1 nähdään, työttömyyden supistuttua pitkäaikaistyöttömyys on silti korkealla tasolla. Pidentyneet työttömyysjaksot ovat jopa lievästi kasvaneet, mahdollisesti pandemian seurauksena. Työllisyystoimien kohdentamista juuri pitkäaikaistyöttömiin voi perustella paitsi työllisyyden kohentamistavoitteella julkisen talouden näkökulmasta myös muilla yhteiskuntapoliittisilla tavoitteilla kuten syrjäytymisen ehkäisemisellä.

Määrärahat ja uudet työllisyystoimet

Vuoden 2023 Talousarvioesityksessä (PL 32) esitetään määrärahoja seuraaviin erityisryhmille kohdennettaviin uusiin työllisyystoimiin:

Työkanava Oy:n pääomittamiseen ehdotetaan 7 milj. euron ja valtionavustukseen osatyökykyisten työllistymiseen 10 milj. euron määrärahaa.

Työkanava Oy on osatyökykyisten työllistämisen erityisyhtiö. Laki Työkanava Oy:stä astui voimaan 1.7.2022. Kohderyhmänä ovat kaikkein vaikeimmin avoimille työmarkkinoille työllistyvät osatyökykyiset. Yhtiön esikuvana on Ruotsin vastaava yhtiö Samhall. On erittäin vaikea arvioida kuinka moni ja millä aikavälillä tulee työllistymään yhtiön avulla, mutta työllisten määrä tulee olemaan maltillinen (TEM:n oma arvio 1000 henkilöä määrittelemättömällä aikavälillä).

Toimiin 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden edistämiseksi ja työurien pidentämiseksi ehdotetaan 58,5 milj. euroa.

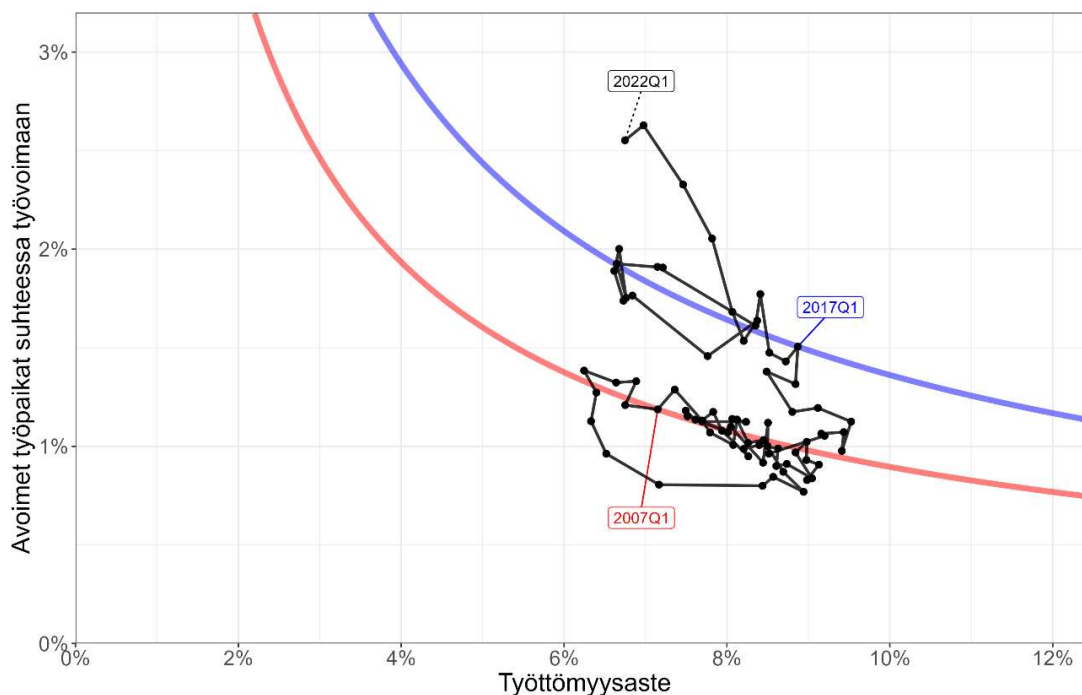
Vuodesta 2023 lähtien otetaan käyttöön muutosturvakoulutus ja 55 vuotta täyttäneiden työhön paluun tuki. Muutosturvalla pyritään nopeuttamaan irtisanotun työntekijän uudelleentyöllistymistä. Muutosturva on otettu käyttöön samaan aikaan, kun mahdollisuutta työttömyysturvan lisäpäiviin on kiristetty ja poistettu kokonaan vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä (ns. työttömyyseläkeputki). On erittäin vaikea arvioida muutosturvan työllisyysvaikutuksia yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen kohenemiseen. Työttömyyseläkeputken poistamisella on arvioitu olleen työllisyyttä lisäävä ja julkista taloutta vahvistava vaikutus nuorimmissa eläkeputkeen päässeissä kohorteissa, mutta asiantuntijoiden mukaan vaikutus tulee olemaan vähäisempi myöhemmissä kohorteissa. Tämä johtuu siitä, että normaalia eläkeikää lähestyvissä kohorteissa irtisanomisriski ei ole muutoinkaan erityisen suuri. (Ks. työttömyyseläkeputken poistamisen vaikutuksen arvioinnista Kyyrä ja Pesola 2020)

Kohtaanto työmarkkinoilla

Avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut voimakkaasti. Avoimien vakanssien määrän suhde työvoiman määrään on ennätystasolla samaan aikaan kun työttömyysaste on edelleen melko korkea. Vallitsevaa työmarkkinoiden tilaa voidaan havainnollistaa Beveridge-käyrällä. Käyrä kuvaa vakanssiasteen ja työttömyysasteen kehitystä, ja molemmat asteet määritellään suhteessa työvoiman kokoon (Kuvio 2). Liikkeet Beveridge-käyrää pitkin johtuvat vaihteluista suhdannekierron aikana, kun taas itse käyrän siirtymät voidaan tulkita muutoksiksi työmarkkinoiden toiminnassa. Jos avoimien työpaikkojen ja työnhakijoiden määrä kasvaa samanaikaisesti, voidaan tulkita, että talous on huonontunut sovittamaan nämä kaksi yhteen eli taloudessa on niin sanottu kohtaanto-ongelma.

3.10.2022

VATT/421/08.02/2022



Kuvio 2. Työmarkkinoiden tilanne kuvattuna työttömyysasteen (vaaka-akseli) ja vakanssiasteen (pystyakseli) välisenä suhteena (ns. Beveridge-käyrä)

Kuviossa 2 on kuvattu vakanssiasteen ja työttömyysasteen välistä yhteyttä perustuen Tilastokeskuksen kyselyihin avoimista työpaikoista sekä työvoimatutkimukseen vuosina 2003–2022 (havainnot ovat neljännesvuosia). Punainen ja sininen käyrä puolestaan kuvaavat arvioita Beveridge käyrän sijainnista vuosina 2007 ja 2017. Kuvioista 2 nähdään, että vakanssiaste on kutakuinkin tarkasteluajanjakson kaikkien aikojen ennätystasolla tällä hetkellä. Käyrien ajallinen siirtymä puolestaan viittaisi siihen, että kohtaanto-ongelma on pahentunut vuosien aikana, koska työttömyysaste on jäänyt melko korkealle tasolle.

Työllisyyspolitiikan kannalta on olennaista, millaisia toimia julkinen valta voi tehdä kohtaanto-ongelman lievittämiseksi. Valtiovarainministeriön työvoimakapeikkoja pohtineen työryhmän mukaan (Kauhanen ym. 2018) työvoiman liikkuvuus, osaamiseen ja koulutukseen panostaminen, oikeanlaiset kannustimet sekä työperäinen maahanmuutto ovat tärkeitä tekijöitä työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseksi. Viime kädessä työvoimakapeikat johtavat niistä kärsivillä aloilla korkeampaan palkkatasoon, jos muiden keinojen avulla ei ratkaisua löydy. Nykyisissä kohonneen inflaation oloissa kohtaanto-ongelma voi entisestään pahentaa työmarkkinoiden ja talouden tilannetta. Inflaatiopaineet kasvavat helposti korkeallakin työttömyyden tasolla, mikäli osa työttömistä jää pysyvästi työllistymättä, ja palkankorotusvaateet nousevat herkemmin työvoimapula-aloilla.

Kauhanen ym. (2018) korostivat raportissaan tarvetta kartoittaa ammattikohtaista tietoa työvoimakapeikkojen syistä. Talouspolitiikan arviointineuvosto pitääkin hyvänä, että tämäntyyppistä tietoa on ryhdytty keräämään ja analysoimaan työ- ja elinkeinoministeriön työvoimatietokartta – hankkeessa (TEM 2022). Tiekartta-hankkeen mukaan kohtaanto-ongelmaan on monia syitä, ja syyt vaihtelevat niin toimialoittain kuin työsuhteiden laadun osalta. Kohtaanto-ongelma korostuu erityisesti (matalapalkkaisilla) aloilla, joilla on tyypillisesti osa-aikaisia ja määräaikaisia työsuhteita.

On tunnettua, että julkisella sektorilla erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla on ollut jo pitkään vakavia vaikeuksia työvoiman saatavuudessa. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n tutkimuksen mukaan (Lyytikäinen ym. 2002) on myös viitteitä siitä, että esimerkiksi perusterveydenhuollon henkilöstön alueellisia saatavuusongelmia on pyritty ratkaisemaan ylitiöillä ja paremmalla palkkauksella.

3.10.2022

VATT/421/08.02/2022

Julkinen valta voi pyrkiä lisäämään alan koulutuspaikkoja ja täydennyskoulutusta. Käytännössä työperäisen maahanmuuton edistäminen on myös Suomessa ollut hoiva-alalla keskeinen työvoiman saatavuutta parantanut toimi.

Talouspolitiikan arviointineuvosto
Anni Huhtala
pääsihteeri

Lisätiedot tutkija Henri Keränen, Talouspolitiikan arviointineuvosto

Viitteet Merja Kauhanen, Mika Maliranta, Olli-Pekka Ruuskanen, Mika Tuomaala, Mikko Spolander ja Harri Pönkä (2018) 19 kysymystä ja vastausta Suomen työmarkkinoista ja työvoimakapeikoista, Työvoimakapeikkoja selvittävän työryhmän raportti, Valtiovarainministeriö 17.1.2018

Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola (2020) Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers, Labour Economics 62.

Teemu Lyytikäinen, Tanja Saxell, Markku Siikanen ja Max Toikka (2022) Alueelliset palkkaerot sosiaali- ja terveydenhuollossa, VATT Tutkimukset 192

TEM (2022) Työ- ja elinkeinoministeriö, Työvoimatiekartta <https://tem.fi/tyovoimatiekartat> (viitattu 3.10.2022)