

Lausunto työ- ja elinkeinojaostolle 7.10.2022 koskien HE 154/2022 vp.

Valtiovarainministeriöltä on pyydetty asiantuntijaa kuultavaksi koskien hallituksen esitystä 154/2022 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023. Erityisesti on toivottu näkemyksiä työllisyyden edistämisestä vuoden 2023 talousarvioesityksessä pääluokan 32 osalta, eri työllisyystoimien työllisyysvaikutuksista sekä valtiontaloudellisista vaikutuksista, määrärahoista ja toimista työvoiman kohtaanto-ongelman lieventämiseksi, kohtaanto-ongelman merkityksestä talouskasvun esteenä, sekä työllisyyden edistämisen kipupisteistä ja kehityshaasteista. Tässä lausunnossa pyrimme esittämään näkemyksemme näistä asioista.

Vuoden 2023 talousarvioesityksen pääluokkaan 32 liittyviä työllisyystoimia

Keskeisimmät vuoden 2023 talousarvioesityksen pääluokkaan 32 liittyvät työllisyystoimet ovat palkkatuen uudistaminen (sis. 100% palkkatuen rajoittamisen) ja työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja koskeva työnhakuvelvoitteen kiristäminen. Toimenpiteet ovat osa ns. 110 milj. eurolla julkista taloutta vahvistavien toimien kokonaisuutta, josta hallitus sopi vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä.

Palkkatuen käytön lisääminen yrityksissä (HE 175/2022)

Palkkatuen uudistuksen tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä yrityksissä. Tutkimusnäyttö sen puolesta, että yrityksissä suoritettut palkkatukijaksot edistävät työttömien pitkän aikavälin työllistymisedellytyksiä on vahvaa. Kunnalle tai kolmannelle sektorille työllistäminen ei sen sijaan tutkimusnäytön perusteella edistä palkkatukijaksojen jälkeistä työllistymistä¹.

Esityksessä palkkatuen kohdentamiseen vaikutetaan tuen kestoja ja tasoja muuttamalla. Palkkatuen korkeamman tason arvioidaan lisäävän palkkatuen kysyntää, jolloin yritykset työllistäisivät palkkatuella nykyistä enemmän. Kolmannen sektorin palkkatuen käytön arvioidaan vähenevän esitykseen sisältyvien 100 prosenttista palkkatukea koskevien rajoitusten vuoksi.

Uudistuksen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä pitkällä aikavälillä 500 – 1000 lisätyöllisellä. Vastaava työllisyyden kasvu vahvistaisi julkista taloutta arviolta noin 11,5 – 23 milj. eurolla.

Omaehtoisia opintoja suorittavien työnhakuvelvoitteen kiristäminen (HE 176/2022)

Opiskelu vahvistaa työllisyyttä, jos osaamisen kehittämisestä johtuvat pitkän aikavälin positiiviset vaikutukset ylittävät koulutukseen lukkiutumisesta johtuvat lyhyemmän aikavälin negatiiviset vaikutukset. Koulutuksen vaikutukset ovat erityisen suuria silloin, kun koulutusta kohdennetaan lähtötasoltaan matalasti koulutetuille henkilöille. Myös lyhyen aikavälin negatiiviset vaikutukset ovat pienet, silloin jos mahdollisuudet työllistyä ilman lisäkoulutusta ovat heikot. Vastaavasti, jos lisäkoulutus ei vahvista henkilön työllistymismahdollisuuksia ja koulutuksen motiivina on muu kuin nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille, on lisäkoulutuksella työllisyyttä heikentävä vaikutus, sillä henkilö on osittain tai kokonaan poissa työmarkkinoiden käytöstä opiskelujen aikana.

¹ Asplund, R. & Kauhanen, A. & Päällysaho, M. & Vanhala, P. (2018), Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.

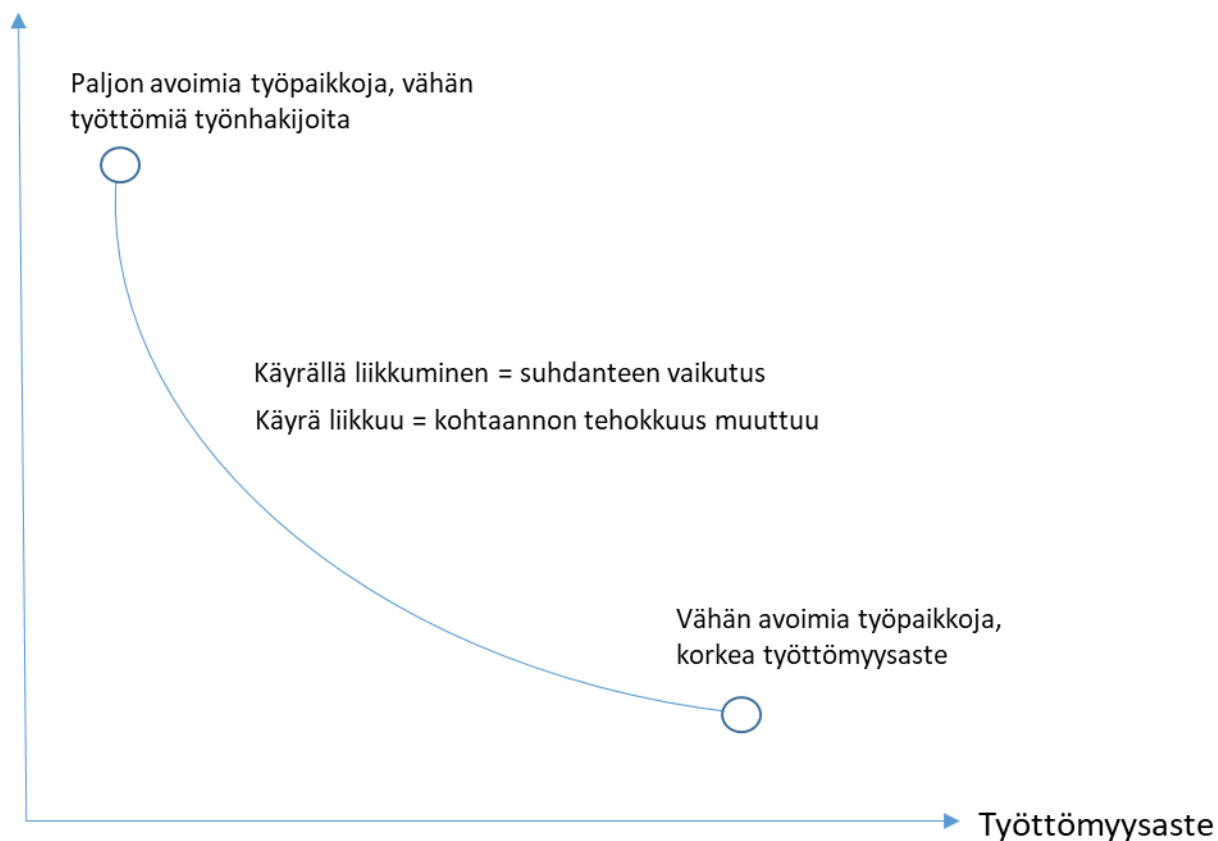
Uudistuksella tavoitellaan vaikutuksia työttömyysturvalla opiskelun kohdentumiseen. Muutosten arvioidaan nopeuttavan täyden hakuvelvoitteen piiriin kuuluvien työnhakijoiden työllistymistä. Lisäksi uudistuksen arvioidaan kasvattavan opintotuen suhteellista houkuttavuutta opiskelun aikaisen toimeentulon rahoituksessa.

Esitykseen liittyvän työnhakuvelvoitteen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä pitkällä aikavälillä noin 1100 lisätyöllisellä ja vahvistavan julkista taloutta noin 41 milj. eurolla.

Valtiovarainministeriö on esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikkia esitykseen liittyviä käyttäytymisvaikutuksia ei olla pystytty arvioimaan. Koska opiskeluun liittyvät henkilövolymit ovat suuria, liittyy työttömien opiskelun helpottamista koskeviin ehdotuksiin merkittävä riski julkisten menojen arvioitua suuremmasta kasvusta.

Kohtaanto-ongelman merkitys talouskasvun esteenä

Termin kohtaanto-ongelma juuret ovat taloustieteellisessä käsitteessä Beveridgen käyrä. Beveridgen käyrä kuvaa avoimien työpaikkojen sekä työttömyysasteen suhdetta. Beveridgen käyrällä siirtyminen kuvaa suhdanteen vaikutusta työmarkkinoiden ns. tiukkuuteen. Korkeasuhdanteelle tyypillinen ominaisuus on, että avoimien työpaikkojen määrä suhteessa työttömien työnhakijoiden määrään kasvaa. Käyrä on muodoltaan kupera, joka kuvaa sitä, että avoimien työpaikkojen täyttäminen on vaikeampaa silloin, kun soveltuvasta tai halukkaasta työvoimasta alkaa esiintyä niukkuutta.

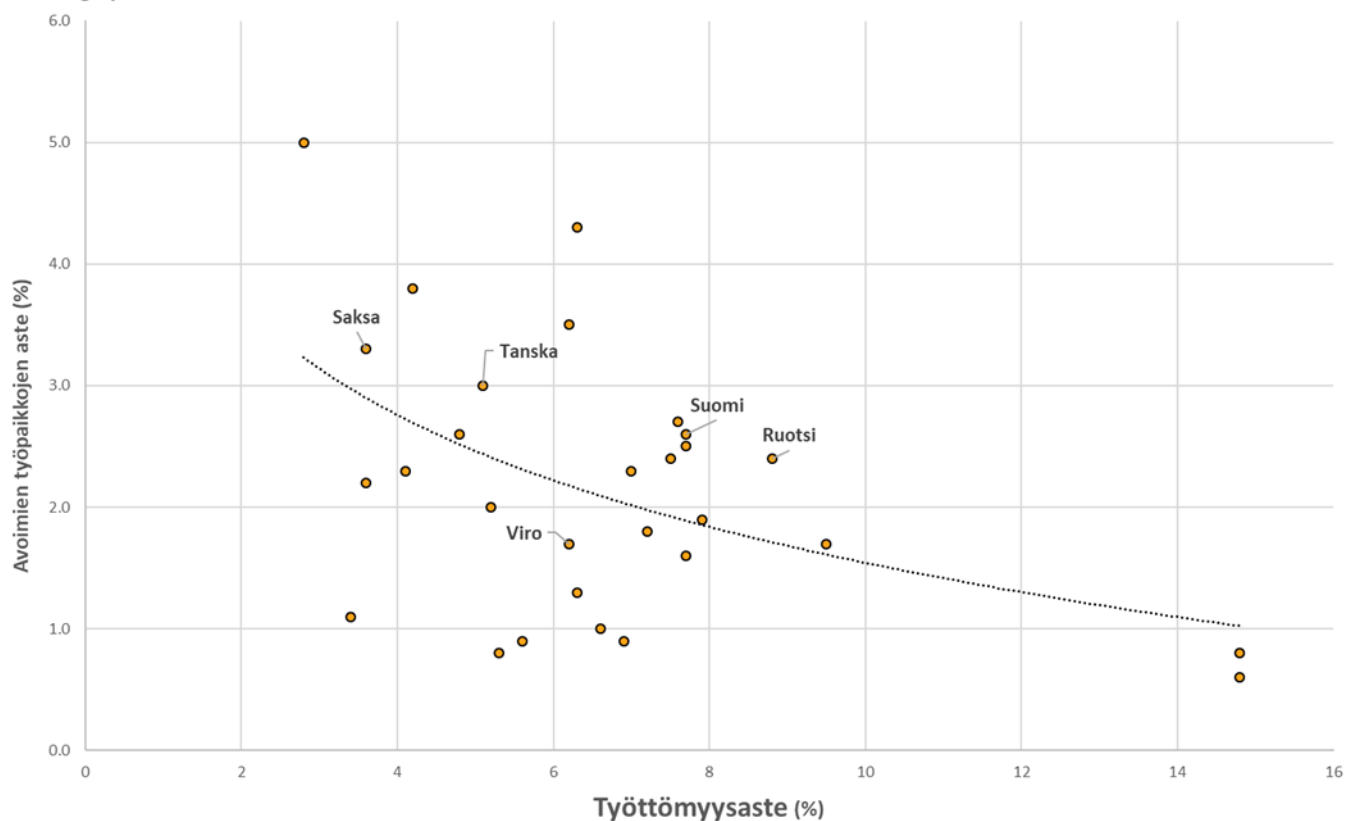


Beveridge-käyrän siirtymistä voidaan tulkita kohtaantotehokkuuden muutoksena. Työmarkkinoiden kohtaanto vahvistuu käyrän siirtyessä vasemmalle ja heikkenee käyrän siirtyessä oikealle. Käyrän

siirtyminen oikealle voidaan tulkita esimerkiksi kohtaanto-ongelmien vaikeutumiseksi. Kohtaanto-ongelma taas viittaa tilanteeseen, jossa syystä tai toisesta avoimet työpaikat ja työttömät työnhakijat eivät kohtaata.

Empiirisesti tarkasteltuna Suomi sekä keskeiset vertailumaat kuten Saksa, Tanska ja Ruotsi olivat EU27-maista johdetun Beveridge-käyrän oikealla puolella, eli näissä maissa työmarkkinoiden kohtaanto oli keskimäärin heikompaa.

Beveridge pisteet, 2021Q1-2021Q4 keskiarvo



Lähde: Eurostat

Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat johtuva pääasiassa siitä, että avoimista työpaikoista ilmoittaneet yritykset eivät hyväksy markkinoilta saatavaa työvoimaa tai työnhakijat eivät hyväksy avoinna olevia työpaikkoja. Yritysten näkökulmasta syyt ovat soveltuvan työvoiman puutteessa ja työnhakijoiden puolelta kyse on laveasti tulkittuna kannustinongelmasta. Tällaiseen kohtaanto-ongelmaan voidaan vaikuttaa esimerkiksi parantamalla työnhakijan osaamista, tai vaikuttamalla työttömyysturvaan joko etuuden tason tai etuuden saantiin liittyvien velvoitteiden kautta. Kohtaanto-ongelmaan voi liittyä myös alueellisia näkökulmia, eli osaajat ja yritykset sijaitsevat eri alueilla. Myöskin alueellisessa kohtaanto-ongelmassa on kyse osaamisesta ja kannusteista. Työmarkkinoiden kohtaantoon vaikuttavat lisäksi työn- ja työntekijöiden etsintään liittyvät kitkat. Työntekijät tarvitsevat työnhaussa tietoa avoinna olevista työpaikoista ja yritykset työtä hakevista työpaikoista. Näihin etsintäkitkoihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi työnhaussa avustavien teknologioiden ja palveluiden avulla.

Julkisen vallan näkökulmasta kohtaanto-ongelman tarkastelun keskeinen kysymys on pohtia, missä määrin julkinen valta kykenee vaikuttamaan kohtaanto-ongelman osalta, ja millaisella aikavälillä. Työvoiman kysynnän merkittävät vaihtelut ovat suhdanneherkkien alojen ominaisuus, johon pitkäkestoinen koulutus on liian hidas ratkaisu. Nopeavaikutteisena toimenä julkinen valta voi vahvistaa työn tarjonnan kannustimia esimerkiksi uudistamalla työttömyysturvaa, ja tällaisen toimenpiteen vaikutus voi olla hyvinkin nopea. Ongelmaa voidaan pyrkiä lieventämään myös lyhytkestoilla täsmäkoulutuksilla, kuten työvoimakoulutuksilla.

Julkisen sektorin selkeästi ennakoitavissa/ennustettavissa olevien koulutustarpeiden (mm. hoitajat, lääkärit) parempi ennakointi ja koulutusmäärien tarvetta vastaava lisääminen helpottaisi näiden alojen työvoimatarvetta. Muutoin työmarkkinoiden pitkän aikavälin trendien ennakoimisen näkökulmasta on syytä huomioida, että talouden kysyntä sopeutuu pidemmällä aikavälillä tarjontaan esimerkiksi niin, että sinne, missä on tarjolla runsaasti osaavaa insinööriä, syntyy todennäköisesti myös tällaista työvoimaa hyödyntävää yritystoimintaa.

Talousskasvun näkökulmasta kohtaanto-ongelma on pitkälti tasokysymys. Pidemmällä aikavälillä talousskasvu muodostuu kasvumallien mukaan teknologian kehityksestä ja työvoiman tarjonnasta. Mitä paremmin teknologista kehitystä kyetään hyödyntämään, ja mitä vahvempaa työvoiman tarjonta on, sitä suuremmaksi kokonaistuotanto muodostuu. Valtiovarainministeriön arvioiden mukaan yhden lisätyöllisen vaikutus julkisen talouden tilaan on riippuen hieman toimenpiteestä noin 23 000 euroa. Vahvistamalla työn tarjontaa voitaisiin siis vaikuttaa talousskasvuun ja julkisen talouden asemaan huomattavallakin tavalla. Yksinomaan työttömyysturvaa uudistamalla työttömyysturvan kehittämisen työryhmän pohtimien selvityksen mukaisesti² voitaisiin julkisen talouden tasapainoa kohentaa noin 200 miljoonalla eurolla.

Työllisyyden edistämisen kipupisteet ja kehittämishaasteet

Työllisyyden edistämiseen liittyy siis julkisen vallan osalta käytännössä kaksi merkittävää kysymystä: toisaalta työvoiman tarjonnan vahvistaminen ja toisaalta luoda edellytykset teknologian kehittymiselle. Työvoiman tarjonnan vahvistaminen tapahtuu julkisen sektorin näkökulmasta pääasiassa vaikuttamalla työn tarjonnan kannustimiin: tätä voidaan tehdä esimerkiksi heikentämällä etuuksia, vahvistamalla etuuksiin liittyviä velvoitteita, tai tukemalla esimerkiksi työnhakua palveluilla. Teknologisen kehityksen vahvistaminen liittyy taas merkittävässä määrin tuottavuuden kohentamista koskevaan keskusteluun, jonka avainasemassa on osaamisen vahvistaminen.

Osaamisen vahvistamisen osalta tulisi kyetä tarkastelemaan nykyjärjestelmän koulutuspanostusten allokaatiota kriittisesti. Koulutusta tuetaan Suomessa voimakkaasti paitsi etuuksien myös maksuttoman koulutuksen näkökulmasta. Suomessa tehdyt valinnat koskien koulutuksen subventointia vaikuttavat jossain määrin siihen, että koulutusta kasautuu epätarkoituksenmukaisella tavalla samoille henkilöille, jolloin koulutus ei välttämättä edistä työllisyyttä tai tuottavuutta. Esimerkiksi aikuiskoulutustukea on käytännössä hyvin vaikea perustella työllisyyden edistämisen näkökulmasta, sillä Kauhasen ja Virtasen (2021) tutkimuksen³ mukaan tuen taloudelliset hyödyt eivät riitä kattamaan sen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia, vaikka matalammalta koulutustasolta tuelle päätyvät tästä hyötyvätkin. Myös työttömyysturvalla tapahtuvissa omaehtoisissa opinnoissa on vastaavia ongelmia.

² <https://stm.fi/-/tyottomyysturvan-kehittamisen-tyoryhman-raportti-valmistunut>

³ <https://www.etla.fi/julkaisut/heterogeneity-in-labor-market-returns-to-adult-education/>

Aikuisille kohdentuvien avokätisten ja heikkovaikutteisten koulutustukien lisäksi koulutusresurssien tarjontapuolen tekijöitä, kuten koulutuspaikkojen allokaatiota on syytä tarkastella kriittisesti. Olisi pohdittava, onko nykyinen koulutustarpeiden ennakointijärjestelmä tarkoituksenmukainen⁴. Koska pitkällä aikavälillä talous sopeutuu tarjontatekijöihin, on vähintään nykymuotoinen pitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi todennäköisesti epätarkoituksenmukaista. Pahimmillaan se voi heikentää koulutusresurssien allokaatiota. Koulutusjärjestelmässämme on mahdollisesti myös epätarkoituksenmukaista liikatarjontaa toisen asteen koulutuspaikkojen osalta ja liian vähän tarjontaa kolmannen asteen paikkojen osalta.

Heikosti kohdennettujen aikuiskoulutuksen tukien rajaaminen vapauttaisi taloudellisia resursseja, joita voitaisiin kohdentaa esimerkiksi kolmannen asteen koulutuksen vahvistamiseen ja koulutusasteen nostamiseen. Lopputulos todennäköisesti pitkällä aikavälillä lieventäisi kohtaanto-ongelmaa ja vahvistaisi talouskasvua.

Työn tarjonnan osalta valtiovarainministeriö on aiemmin selvittänyt työllisyyttä vahvistavia uudistuksia⁵. Osa esitetyistä toimenpiteistä on toteutettu, mutta osa toimenpiteistä odottaa yhä toteutumista. Jatkamalla määrätietoisesti esimerkiksi kokeneempia työntekijöitä koskevien, ikärajoihin liittyvien, työttömyysturva- ja eläkelakien säännösten purkamista voitaisiin työn tarjontaa vahvistaa merkittävästi.

Erityisasiantuntija

Simo Mentula

⁴ <https://www.oph.fi/fi/palvelut/tietopalvelut/ennakointi>

⁵ <https://vm.fi/-/valtiovarainministerio-selvitti-tyollisyytta-kasvattavia-uudistuksia>