Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle aiheesta Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa Ratkaisuja työn murroksessa (VNS 5/2018 vp)

Politiikkatavoitteiden riittävän tarkka määrittely, sekä tehtyjen toimenpiteiden uskottava tieteellinen seuranta ja arviointi, ovat ehtoja sille, jotta voimme tietää missä määrin tavoitteet onnistutaan lopulta saavuttamaan. Tietoon perustuva päätöksenteko vaatii pohjaksi oikeaa tietoa, joka perustuu havaintoihin ja mitattaviin suureisiin meitä ympäröivästä todellisuudesta.

Tulevaisuuden ennakointi on vaikeaa ja yksityiskohtaisiin ennusteisiin tulee suhtautua aina terveen kriittisesti. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa esittää ratkaisuja työn murrokseen. Tämä selonteko on jatkoa tulevaisuusselonteon 1. osalle, jossa työn murros nimetään Suomen suurimmaksi ongelmaksi. Selontekojen tehtävänä on nostaa esiin päätöksenteon kannalta tärkeitä tulevaisuudessa huomiota vaativia asioita, ja esittää näihin liittyviä kysymyksiä ja vaihtoehtoisia ratkaisuja. Selonteot ovat rakenteeltaan yleisluoteisia katsauksia ja niiden käyttämät viitteet ovat pääosin eri eturyhmien puheenvuoroja ja ei-vertaisarvioituja asiantuntijanäkemyksiä. Tulevaisuusselonteot ovat keskustelunavauksia ja niiden tietopohja on heikko.

Lähtökohtaisesti hallituskaudet ylittävä strategiatyö on tärkeä kokonaisuus, sillä vaikeat ongelmat eivät ratkea yhden hallituskauden aikana. On hyvä, että julkisen sektorin ongelmanratkaisukykyä ja tulevaisuuden ennakointia vahvistetaan pitkäjänteisillä näkemyksillä. Strategiatyön ja visioinnin lisäksi tarjotut vaihtoehdot kuitenkin kaipaavat varsinaista konkretiaa, jotka perustuvat tutkittuun tietoon tai jotka loisivat entistä parempia edellytyksiä vastata tulevaisuuden tiedollisiin haasteisiin.

Esitän seuraavaksi muutamia näkemyksiä tulevaisuusselonteon molemmista osista. Eräiden yksittäisten toimenpide-ehdotusten lisäksi kommentoin selonteossa kuvattua kehityskaarta uskottavan tiedon tuottamisen näkökulmasta.

Työn murros ei ole uusi asia

Tulevaisuusselonteon 1. osa nostaa työn murroksen Suomen suurimmaksi haasteeksi. On kuitenkin tarpeellista korostaa, että työn murros ei ole täysin uusi ja yllättävä asia. Tuore laadukas vertaisarvioitu tutkimustieto havaitsee, että esimerkiksi työmarkkinoiden polarisaatio oli voimakasta jo 1950- luvun Yhdysvalloissa (Bárány ja Siegel, 2018). Julkaisematon tilastorekistereihin pohjautuva tutkimustieto Suomesta tukee näkemystä, että työmarkkinoiden polarisaatio oli voimakkaampaa 1970- ja 1980-luvuilla kuin lähivuosikymmeninä (Maczulskij, 2018). Metsätalouden ja teollisuuden koneistuminen, ja tietokoneiden käyttöönotto ovat hyviä esimerkkejä teknologisesta murroksesta, joka on jo jatkunut työmarkkinoilla pitkään.

Tulevaisuuden selonteon 2. osassa puhutaan alustataloudesta ja työn luonteen lähes väistämättömästä muutoksesta osana työn murrosta. Nykyisten tilastojen, sekä taloushistorian havaintojen valossa, on kuitenkin hyvin vaikea nähdä, että työn luonne muuttuisi niin nopeasti, että tämä edellyttäisi poikkeuksellisia politiikkatoimenpiteitä. Alustatalouden osuus taloudesta on häviävän pieni (ks. SVT, 2017) ja kokoaikaisten työsuhteiden määrässä ei ole havaittavissa muutoksia (SVT, 2016).

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi

Voidaan kuitenkin väittää, että tilanne on nyt erilainen kuin aikaisemmin. Tällöin olisi reilua tiedostaa, että meillä ei ole valmiita tietoon perustuvia ratkaisuja eri ongelmiin. Tästä syystä uusien reformien suunnittelussa ja implementoinnissa tulisi noudattaa pitkäjänteisyyttä ja varovaisuutta. Mahdolliset uudistukset tulisi toteuttaa niin, että niihin liittyvät riskit voitaisiin minimoida, ja että toimenpiteiden vaikuttavuus olisi todennettavissa luotettavin tilastotieteellisin menetelmin. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen reformi olisi pitänyt implementoida vaiheittain, niin että reformiin mahdollisesti liittyvät ongelmat olisi voitu huomioida ajoissa. Vaiheistaminen olisi myös auttanut reformin vaikuttavuusarvioinnissa, joka ei ole nyt uskottavalla tavalla mahdollista.

Tulevaisuudessa poliittinen päätöksentekokoneisto voisi hyödyntää tutkijoiden suunnittelu- ja arviointiosaamista entistä varhaisemmassa vaiheessa koko päätöksentekoprosessia. Reformien vaiheittainen implementointi, satunnaistetut yhteiskunnalliset kenttäkoeasetelmat ja tilastotieteellinen osaaminen, tuottaisivat arvokasta tietoa päätöksenteon tarpeisiin.

Julkisen sektorin tehtävä on maksimoida kansalaisten hyvinvointia

Markkinat toimivat epätäydellisesti. Julkisen sektorin tehtävä on korjata epätäydellisyyksiä ja auttaa heikoimmassa asemassa olevia henkilöitä. Yksittäisten ryhmien, yrityksien tai toimialojen etu ei ole välttämättä palvele yhteiskunnan kokonaisetua. Tämä tulee muistaa, kun keskustellaan keinoista, joilla vastataan työn murroksen haasteisiin. Nähdäkseni on tärkeää, että toimenpiteet eivät vääristä markkinaehtoista kilpailua tai kärjistä yhteiskunnallista vastakkainasettelua.

Työn murros otsikon alle on koottu selonteon 2. osassa monia erilaisia yhteiskuntapoliittisia asiakokonaisuuksia ja toimenpide-ehdotuksia. Monet näistä, kuten toimeentuloon liittyvät kysymykset ovat laajalti myös arvoihin liittyviä kysymyksiä. On hyvä, että tulevaisuusselonteko yrittää herätellä arvokeskustelua.

Osaamista koskevista toimenpide-ehdotuksista

Erilaisten toimenpide-ehdotuksien tulee pohjautua uskottavaan empiiriseen tietoon siitä, millaisten mekanismin kautta kuvatut toimenpiteet ratkaisisivat kyseisen ongelman. Esimerkiksi toimenpide-ehdotus 8 esittää, että aikuisille luotaisiin uratili tai koulutusseteli. Yksi nykyisen aikuiskoulutuksen suurimmista haasteista on se, että aikuiskoulutus kohdentuu nyt korkeasti kouluttautuneille. Koulutuksella on tapana kasaantua. Mikäli aikuiskoulutukseen ei liity tehokkaita ohjauskeinoja, niin koulutusseteli voi pikemminkin lisätä eriarvoisuutta, kuin vähentää koulutuksellista epätasa-arvoa. Ohjauskeinoista keskusteleminen olisi tuonut kipeästi tarvittavaa konkretiaa selontekoon. Tähän aiheeseen täytyisi kiinnittää tulevissa keskusteluissa enemmän huomiota, mikäli koko aikuisväestö halutaan mukaan elinikäisen oppimisen tielle.

Osaamista käsittelevässä osassa sivuutetaan myös se seikka, että Suomen väestön koulutustaso laskee, koska korkeakoulutuksen tarjonta on päätösperusteisesti rajattu matalaksi (Kalenius ja Karhunen, 2018). On vaikea ymmärtää, miksi tätä asiaa ei käsitellä selonteossa. Sen sijaan selonteon ehdotukset ovat hyvin etäisiä (esim. tekoäly osaamisen tunnistamisessa, toimenpide-ehdotus 6) tai asiaa käsitellään epäsuorasti keskustelemalla osaamisen perusvalmiuksien tarpeellisuudesta osana koulutusjärjestelmän tarjonnan kehittämistä (toimenpide-ehdotus 7). Koulutuksen nykyinen tarjonta on ongelma, joka täytyisi ratkaista ennen kuin koulutusta laajennetaan nuorista koko aikuisväestölle ja yli elinkaaren kestäväksi.

Tulevaisuutta varten tarvitaan toimivia rakenteita

Tulevaisuusselonteon merkittävin ansio on se, että se nostaa pitkän aikavälin näkemyksen oikealle paikalleen suomalaisessa yhteiskunnassa. Kiireellinen politiikkatoimien valmistelu tuhoaa suomalaisten hyvinvointia. Tulevaisuuden kannalta on erityisen tärkeää, että uudet lait valmistellaan hyvin, ja että uusien toimenpiteiden vaikuttavuutta arvioidaan luotettavin tilastotieteellisin menetelmin.

Selonteko painottaa, että murroksen myötä vanhat mutta ennen hyvin toimineet instituutiot menettävät tehoaan. Suomessa tarvitaankin lisää avointa keskustelua rakenteista, jotka tukevat varsinaista päätöksentekoa. Esimerkiksi, hallinnon tuottamat selvitykset ja vaikuttavuusarviot ovat laadultaan paikoin varsin heikkoja. Syitä tähän on luultavimmin useita. Osasta ministeriöistä puuttuu sellaista valmistelu- ja arviointiosaamista, joidenka avulla toimenpiteiden vaikuttavuutta kuvaavia raportteja osattaisiin arvioida kriittisesti. Toiseksi, toimenpiteiden toteutuksen suunnitteluun ja arviointiin osoitetaan hyvin vähän resursseja, ja vaikuttaa siltä, että arviointeja tilaavat tahot eivät ymmärrä, kuinka paljon esimerkiksi aidon kustannushyötyanalyysin tekeminen vaatii teknisesti ja ajallisesti. Kolmanneksi, politiikkatoimien arviointi tulee lähes aina liian myöhään osaksi koko prosessia, joka jo lähtökohtaisesti heikentää arviointien luotettavuutta. Neljänneksi, tulevaisuuden haasteet ylittävät eri ministeriöiden rajat. Ministeriöiden välinen koordinaatio ja yhteisymmärrys eivät välttämättä ole tällä hetkellä tarpeeksi hyviä, jotta erilaisia vaikeita ongelmia voitaisiin ratkaista onnistuneesti.

Nähdäkseni, julkisen sektorin täytyisi pystyä ratkaisemaan ongelmia tulevaisuudessa entistä tehokkaammin. Päätöksenteko tarvitseekin Suomessa lisää valmistelu- ja arviointityötä tukevia rakenteita ja osaamista. Tulevaisuusselonteossa esitetään visioita tulevaisuudesta, mutta ei puututa niihin rakenteellisiin haasteisiin, jotka jarruttavat julkisen sektorin ongelmanratkaisukykyä.

Helsingissä marraskuun 27. päivänä 2018

Hannu Karhunen
Vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

Lähteet:

Bárány, Z. L., ja Siegel, C. (2018). Job polarization and structural change. *American Economic Journal: Macroeconomics*, *10*(1), 57-89.

Maczulksij, T. (2018). What has happened to routine task workers? Evidence from the 1970s. Labour Institute of Economic Research. Mimeo.

Kalenius, A. ja Karhunen, H. (2018). Miksi nuorten koulutustaso laskee? Yhteiskuntapolitiikka (julkaistaan 30.11.2018).

SVT (2017). Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. Alustatalous 2017. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 23.11.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/tyti/2017/14/tyti_2017_14_2018-04-17_tie_001_fi.html

SVT (2016). Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-7830. Aikasarjatiedot 2007-2016 2016, 2 Työllisyys ja työttömyys vuonna 2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 23.11.2018]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/tyti/2016/13/tyti_2016_13_2017-04-12_kat_002_fi.html