Tarkastusvaliokunta, 6.2.2019

Antti Kauhanen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

K 11/2018 vp Hallituksen vuosikertomus 2017

Kommentoin hallituksen vuosikertomusta työllisyyden edistämisen ja työvoiman kohtaanto-ongelman näkökulmasta.

Kohtaanto-ongelma näkyy työmarkkinoilla siten, että avoimien työpaikkojen määrän kasvu ei ole alentanut työttömyyttä kovin voimakkaasti. Kohtaanto-ongelman taustalla voi olla monia syitä. Kirjallisuudessa on keskusteltu ainakin seuraavista syistä: alueellisen liikkuvuuden puute, heikot kannustimet työn vastaanottamiseen, kysyttyjen taitojen ja työvoiman taitojen kohtaamattomuus, sekä huonosti toimiva aktiivinen työvoimapolitiikka. Kohtaanto-ongelmien analysointiin liittyy monia haasteita. Ensiksi, kohtaanto-ongelmat ovat usein suhdanneluonteisia ja siten melko lyhyt aikaisia. Rakenteellisten kohtaanto-ongelmien erottelu suhdanneluonteisista ongelmista on haastavaa. Toiseksi, kohtaanto-ongelmia on useanlaisia ja niiden mittaaminen empiirisesti on erittäin haastavaa (McGuinness ym., 2018) . Erityisesti näyttö osaamispuutteista ja osaavan työvoiman saatavuusongelmiin liittyen on hyvin vähäistä (McGuinness ym., 2018). Euroopan komission mukaan kohtaanto-ongelmia pahentaa pitkäaikaistyöttömyys, mutta aktiivisen työvoimapolitiikan panostukset puolestaan vähentävät niitä (Arpaia ja Turrini, 2014).

Näitten syitten takia käsittelen työllisyyden edistämiseen tähtääviä toimenpiteitä ja työvoiman kohtaanto-ongelman ratkaisuja yhtä aikaa.

Työvoiman tarjonta

Työllisyysasteen hyvästä kehityksestä huolimatta työn tarjontaa lisääviä toimenpiteitä on jatkettava. Tarjontaa voidaan kasvattaa esimerkiksi seuraavilla keinoilla.

Vuorotteluvapaan poistaminen lisäisi parhaassa työiässä olevien työn tarjontaa. Vuorotteluvapaan ehtoja on kiristetty, mutta se voitaisiin poistaa kokonaan, sillä tutkimuksen mukaan vuorotteluvapaa heikentää työllisyyttä vielä vuosia vuorotteluvapaan päättymisen jälkeenkin (Junka ym., 2009).

Kotihoidontuen enimmäiskestoa lyhentäminen esimerkiksi kuudella kuukaudella lisäisi työn tarjontaa. Suomalaisen tutkimuksen mukaan kotihoidontuki vähentää äitien työn tarjontaa merkittävällä tavalla, joten tämän tutkimuksen valossa kotihoidontuen leikkaaminen on perusteltua (Kosonen, 2014).

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäivien poistaminen lisäisi ikääntyneiden työn tarjontaa. Vuonna 2005 lisäpäivien ikärajaa nostettiin 55 vuodesta 57 vuoteen. Tuore tutkimus osoittaa tämän reformin lisänneen työllisyyttä ja vahvistaneen julkista taloutta (Kyyrä ja Pesola, 2018).

Kannustinloukkujen purkaminen esimerkiksi asumistukea uudistamalla, varhaiskasvatusmaksuja laskemalla tai työtulovähennystä korottamalla lisäävät työllisyyttä vain vähän ja ovat uudistuksina kalliita ("Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen työryhmän selvityksiä," 2017).

Aktivointitoimenpiteet

Aktiivimalli on saanut paljon kritiikkiä osakseen ja pitkälti aiheesta, sillä sen toteutus on ontunut. Perusajatus on kuitenkin oikea: useat tutkimukset osoittavat, että säännölliset tapaamiset ja vaatimus aktiivisuuden osoittamisesta lyhentävät työttömyysjaksoja.

Tanskalaiset kokemukset osoittavat, että työvoimaneuvojan säännöllinen tapaaminen on kustannustehokas tapa lyhentää työttömyyden kestoa (Maibom ym., 2017). Tanskassa on myös osoitettu, että aktivointitoimenpiteet, jossa työttömän työnhakijan oli pakko osallistua työnhakuohjelmaan, koulutukseen ja säännöllisiin tapaamisiin, lyhensivät työttömyyden kestoa huomattavasti (Graversen ja van Ours, 2008). Suomessa puolestaan on osoitettu, että työttömyysturvan sanktiot nopeuttavat työllistymistä erityisesti työmarkkinatukea saavien osalta (Busk, 2016). Samalla on huomattava, että työvoimatoimistoilla täytyy olla riittävät resurssit aktivoinnin toteuttamiseen (Immervoll ja Scarpetta, 2012). Työvoimatoimiston henkilöresursseja voitaisiin vapauttaa aktivointitoimenpiteisiin automatisoimalla rutiininomaisia työtehtäviä, kuten työpaikkojen osoittamista työnhakijoille.

Työvoiman saatavuus

Tietyissä ammateissa esiintyy työvoimapulaa. Toisilla aloilla pula on suhdanneluonteista, kuten esimerkiksi rakentamisessa. Näillä aloilla työvoiman saatavuutta voidaan parantaa lähinnä nopeuttamalla ulkoimaisen työvoiman palkkaamiseen liittyviä lupaprosesseja tai poistamalla ulkomaisen työvoiman tarveharkinta. Toisissa ammateissa työvoimapula on pysyvämpää kuten

sairaanhoitajien ja lääkärien osalta sekä erilaisissa matalapalkka-ammateissa kuten puhelin- ja asiakaspalvelukeskusten myyjät. Sosiaali- ja terveysalan osalta työvoimapulaa voidaan ratkoa esimerkiksi lääkärien koulutusmääriä nostamalla tai helpottamalla ulkomaalaisten lääkärien toimintaa Suomessa. Matala-palkka-alojen osalta esimerkiksi työn vastaanottamisen kannustimien parantaminen esimerkiksi työttömien aktivointitoimenpiteillä voisi olla ratkaisu.

Työvoiman saatavuusongelmissa on myös alueellinen ulottuvuus: toisilla alueilla tietyssä ammatissa saattaa esiintyä työvoimapulaa samaan aikaan kun toisaalla samassa ammatissa on ylitarjontaa. Suomessa on jo käytössä liikkuvuusavustus, jonka tarkoitus on auttaa työttömiä muuttamaan työn perässä tai helpottaa pitkistä työmatkoista aiheutuvia kustannuksia. Avustusta on kuitenkin vielä käytetty melko vähän, osin sen huonosta tunnettuudesta johtuen. Saksalainen tutkimus on osoittanut tämän kaltaisen avustuksen parantavan työttömien uusien työsuhteiden laatua palkalla tai sen kestolla mitattuna (Caliendo ym., 2017). Liikkuvuusavustuksen kehittämistä Suomessa on syytä harkita.

Työvoimapoliittiset kokeilut

Työllisyysastetta voidaan nostaa (ja kohtaanto-ongelmia vähentää) myös tehostamalla työttömien työllistymistä. Työvoimapolitiikkaa voitaisiin tehostaa tutkimalla asianmukaisesti erilaisten toimenpiteiden vaikutukset ja panostamalla resurssit tehokkaiksi osoitettuihin toimenpiteisiin. Kuluvalla hallituskaudella toteutetut alueelliset työllisyyskokeilut eivät tuota luotettavaa tietoa työvoimapalveluiden toimivuudesta. Tämä johtuu siitä, että kunnat ovat voineet itse valikoitua kokeilujen piiriin. Näissä kokeiluissa ei synny luotettavaa tutkimusastelmaa, jolla voitaisiin erotella itse kokeilun vaikutukset esimerkiksi suhdannevaihteluista.

Suomessakin tulisi käyttää enemmän satunnaistettuja kokeita työvoimapolitiikan arvioinnissa, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa tehdään. Suomessa perustuslain tulkinta on hankaloittanut satunnaistettujen kokeiden toteuttamista, mutta perustulokokeilun osalta perustuslakivaliokunta piti luotettavia arviointituloksia niin tärkeinä, että kokeilu voitiin toteuttaa satunnaistamalla. Tämän päätöksen pohjalta tulisi tulevaisuudessa pyrkiä toteuttamaan yhä useammat kokeilut satunnaistettuina[i].

Suomalaisessa aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnissa on ollut myös se puute, että arviointi on koskenut vain yksittäisiä toimenpiteitä, eikä toimenpiteiden kokonaisuuksia tai sitä, miten erilaisten toimenpiteiden tulisi seurata toisiaan. Toimenpidekokonaisuuksia tulisikin tutkia

huomattavasti enemmän (Immervoll ja Scarpetta, 2012). Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että toimenpiteiden arviointi suunnitellaan jo toimenpidekokonaisuuksien suunnittelun yhteydessä. Jälkikäteen tällaisen arvioinnin tekeminen on erittäin hankalaa.

Viimeaikainen tutkimus on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla myös varjopuolensa, jos toimenpiteet parantavat niihin osallistuvien työmarkkina-asemaa muiden kustannuksella. Ranskassa ja Ruotsissa tehdyt satunnaistetut kokeet osoittavat, että alueilla, joissa työttömyys on korkea, on aktiivisella työvoimapolitiikalla merkittäviä syrjäytysvaikutuksia: toimenpiteeseen osallistuvat työllistyvät useammin, mutta muut työllistyvät vastaavasti harvemmin. Näitä vaikutuksia tulisi tutkia Suomessakin ja arvioida niiden merkitystä aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamiselle

Aktiivisen työvoimapolitiikan huolellisella arvioinnilla voitaisiin parantaa sen vaikuttavuutta suuntaamalla resurssit tehokkaisiin toimenpiteisiin.

Lähteet

Arpaia, A. ja Turrini, A. (2014). What drives the eu labour-market mismatch, *VoxEU. org*.

Busk, H. (2016). *Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes*. *Labour Economics, 42*, 159-176.

Caliendo, M., Künn, S. ja Mahlstedt, R. (2017). *The return to labor market mobility: An evaluation of relocation assistance for the unemployed*. *Journal of Public Economics, 148*, 136-151.

Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008). *How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program*. *Journal of Public Economics, 92*(10), 2020-2035.

Hämäläinen, K. ja Verho, J. (2017). Joko suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika? : VATT Policy Brief 1/2017.

Immervoll, H. ja Scarpetta, S. (2012). *Activation and employment support policies in oecd countries. An overview of current approaches*. *IZA Journal of Labor Policy, 1*(1), 9.

Junka, T., Korkeamaki, O., Rokkanen, M. ja Uusitalo, R. (2009). Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2009, Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen työryhmän selvityksiä. (2017). (https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa).

Kosonen, T. (2014). *To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents*. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy, 14*(3), 817-848.

Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2018). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. VATT.

Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2017). *Experimental evidence on the effects of early meetings and activation*. *The Scandinavian Journal of Economics, 119*(3), 541-570.
McGuinness, S., Pouliakas, K. ja Redmond, P. (2018). *Skills mismatch: Concepts, measurement and policy approaches*. *Journal of Economic Surveys, 32*(4), 985-1015.
Smith, J. A. (2018). *The usefulness of experiments*. *IZA World of Labor, 436*.

[i] Hyviä kuvauksia satunnaistettujen kokeiden hyödyllisyydestä ovat Hämäläinen ja Verho (2017) sekä Smith (2018).