Lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle aiheesta Hallituksen vuosikertomus 2017 (K 11/2018 vp)

Työllisyyden edistämisen keskeiset kipupisteet

Suomen työllisyysaste on tällä hetkellä korkeimmalla tasolla sitten 1990-luvun laman jälkeen. Työllisyys on kasvanut nopeaa tahtia vuodesta 2016 lähtien. Nettomääräisesti uusia työpaikkoja on tullut jo lähes 150 000. Huomionarvoisinta on ollut työikäisen väestön kaikkien nuorimpien sekä kaikkein vanhimpien ikäluokkien työllisyyden vahva kasvu. Näiden ikäryhmien muita Pohjoismaita selvästi matalampi työllisyysaste on ollut huolenaiheena Suomessa jo pidempään.

Suomen työikäisen väestön työllisyysaste on kuitenkin edelleen muita Pohjoismaita huomattavasti matalampi. Verrattuna muihin Pohjoismaihin Suomessa osa-aikatyötä tekee merkittävästi pienempi osuus työllisistä (esim. pienten lasten äidit ovat kokonaan työvoiman ulkopuolella, kun saavat kotihoidon tukea) ja lisäksi julkisen sektorin työvoimaosuus on n. 5 – 10 prosenttiyksikköä matalampi. Lisäksi potentiaalinen työvoima Suomessa on ikärakenteeltaan vanhempaa kuin muissa Pohjoismaissa. Huolenaiheena on myös parhaassa työiässä olevien miesten työvoimaan osallistumisaste, joka on reilusti alempi kuin ennen finanssikriisiä. Arviolta reilut 75 000 alle 35-vuotiasta miestä on työvoiman ulkopuolella, eivätkä he ole myöskään opiskelemassa tai muussa ammattiin pätevöittävässä koulutuksessa. Ongelma tiedostetaan, mutta koko ryhmän saavuttavia kattavia toimenpiteitä ei vielä ole tehty. USA:ssa on nähtävissä samanlainen ilmiö juuri tämän ryhmän kohdalla (kuten muissakin länsimaissa). Tutkimusten mukaan puolella näistä syrjäytyneistä syynä ovat mielenterveyden häiriöt. Osalla myös ylivelkaantuminen tai peliriippuvuus. Työelämästä syrjäytymisen välitön kustannus yhteiskunnalle n. 1,5 milj. euroa per henkilö.

Työllisyysasteen nostaminen edelleen vaatii yhä enemmän ja kalliimpia toimenpiteitä. Parhaiten työllistyvä osa työvoimasta on jo työllistynyt avoimille työmarkkinoille ja esim. pitkäaikaistyöttömien työllistyminen on vaikeampaa johtuen osin jo vanhentuneesta tai puutteellisesta osaamisesta ja muista työelämätaidoista.

Työttömien kovalla ytimellä tarkoitetaan sitä, että kaikkein vaikeimmin työllistyvien työttömien osaaminen ja taidot eivät vastaa niitä vaatimuksia, joita avoinna olevissa työpaikoissa edellytetään. Tästä käytetään myös nimitystä rakenteellinen työttömyys. Rakenteelliseen työttömyyteen luetaan myös työvoiman ja työpaikkojoen maantieteellinen ja alueellinen kohtaamattomuus.

Työllisyyden edistäminen taloudellisin kannustein

Suomessa on omaksuttu jo lähes kolme vuosikymmentä sitten, ensimmäisten maiden joukossa, työn tekemiseen kannustava veropolitiikka. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennys lanseerattiin 90-luvun suurtyöttömyyden lääkkeeksi. Viranpuolesta annettavalla verovähennyksellä haluttiin kannustaa työttömiä aktiiviseen työnhakuun. Sittemmin verokannustinta on edelleen jokaisen hallituksen toimesta kasvatettu voimakkaasti ja otettu käyttöön myös työtulovähennys, joka on ensisijaisesti valtion verosta myönnettävä vähennys. Kannustinelementin vuoksi työtuloja verotetaan kevyemmin kuin vastaavan suuruisia päivärahatuloja (esim. työttömyyskorvaus, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha).

Matalimmilla tulotasoilla työtulojen verotus on yli 10 prosenttiyksikköä kevyempää kuin päivärahan (kun bruttotulo 10 – 15 000 €/v). Työtuloista aletaan maksaa kunnallisveroa vasta kun vuositulo ylittää 14 500 euroa, vaikka jo ensimmäisestä ansaitusta eurosta maksetaankin sosiaalivakuutusmaksuja. Eläketulon verotus tosin on samalla tasolla kuin palkkatulon verotus, joten verokannustin ei toimi työurien pidentämisen kannusteena työuran loppupäässä. Eläkkeelle jäädessä tulotaso alenee, mutta myös verotus kevenee (progressiivinen veroasteikko).

Empiiristen tutkimusten mukaan tuloverotuksen keventäminen ei lisää työn tarjontaa merkittävässä määrin (Matikka et al, 2017). Siitä huolimatta työtulovähennystä on kasvatettu vuosittain lähes kolmen vuosikymmenen ajan, vaikka työllisyysvaikutuksia ei olekaan todettu olevan. Ongelmana voi toki olla myös se, että työtulosta myönnettäviä verovähennyksiä ei tunneta laajasti, jolloin on epärealistista olettaa, että kannusteisiin reagoidaan. Kuinka moni esim. työvoimaneuvoja tai kansanedustaja tietää tämän? Jos siis kannustimia lanseerataan verojärjestelmään, olisi syytä informoida väestöä tästä laajasti. Tämä ongelma on tiedostettu Ruotsissa, jossa lanseerattiin vastaava vähennys, jobbskatteavdraget, kasvavasti neljässä vaiheessa. Vaikutusten seuranta-arvioinnissa todettiin, että ihmiset eivät kuitenkaan käytännössä tienneet, miten verohuojennus toimii ja kuinka paljon vero kevenee (Riksrevisionen 2012).

Kannustimena (keppinä) työhön toimii myös se, että päivärahaetuuksia leikataan tai jäädytetään tasolleen, kuten kuluvalla hallituskaudella on tehty. Tällöin palkkatyöstä saatava taloudellinen hyöty on tosiaankin suurempi kuin jos etuudet nousisivat kuluttajahintojen tahdissa. Sosiaaliturvan heikentäminen on muodostunut jo ongelmaksi, koska työttömän perusturva kattaa vain n. kolme neljäsosaa kohtuullisen kulutuksen minimibudjetista (=tulotaso, jolla ihminen tulee toimeen ja kokee voivansa osallistua yhteiskunnan toimintaan, Kuluttajatutkimuskeskus 2018). Perusturvan riittämättömyydestä kertoo myös se, että perusturvan varassa olevista noin puolet joutuu turvautumaan toimeentulotukeen. Toimeentulotuki on tarveharkintainen (tuloista riippuvainen), mikä heikentää työn tekemisen taloudellisia kannustimia automaattisesti, kun tukea vähennetään sitä mukaa, kun ansiotuloa saa.

Viimeisten kymmenen vuoden aikana työntekemisen kannustinta on parannettu myös siten, että ansiotyöstä saatu tulo leikkaa sosiaaliturvaa entistä vähemmän. Vuoden 2014 alusta voimaantullut työttömyysturvan suojaosa takaa sen, että työtön voi tienata 300 euroa kuukaudessa ilman että työttömyysetuus alenee. Ja soviteltu työttömyysetuus laajentaa ansiomahdollisuutta ilman, että etuus katkeaa. Taloudellinen kannustin on merkittävä, sillä työttömyyspäivärahan saajista yli puolet saavuttaa tulotason, joka on samansuuruinen tai korkeampi kuin työttömyyspäivärahan perusteena oleva palkka. Vuoden 2015 syyskuusta lähtien myös asumistuessa otettiin käyttöön vastaava 300 euron suuruinen ansiotulovähennys. Eli ansiotulo ei vähennä asumistukea, jos lisätulo on enintään 300 euroa kuukaudessa.

VATT:n (Viitamäki et al, 2018) tekemän tutkimuksen mukaan työttömyysturvan suojaosuus ei ole kuitenkaan lisännyt merkittävästi työntekoa. Tästä voi päätellä, että taloudellisten kannustinten parantamisella ei sittenkään pystytä merkittävästi parantamaan työllisyyttä.

Toisaalta on edelleenkin olemassa tiettyjä väestöryhmiä, joissa kannustin- tai työttömyysloukku on todellinen ongelma. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asuvalla yksinhuoltajalla, joka on matalapalkkaisessa työssä. Pieni palkka ja korkeat asumismenot sekä muut pakolliset menot kuten päivähoitomaksut, tuottavat monille yksinhuoltajaäideille edelleen vain hyvin minimaalisen lisäyksen tuloihin työllistyessä. Kokoaikatyö voi olla jopa mahdoton ajan ollessa rahaakin niukempi resurssi.

Kun henkilö on perusturvan tai päivärahatulon varassa, tilapäisten ja epäsäännöllisten tienestien raportointivelvollisuus estää tai heikentää työntekemisen halukkuutta. Tämä byrokratialoukku hankaloittaa monen työttömän osallistumista työmarkkinoille. Ja on toivottavaa, että vuoden 2019 alusta käyttöön otettu kansallinen tulorekisteri voisi poistaa sekä työkeikkoihin liittyvän byrokratialoukun että tukien katkeamis- ja viivästymisongelmat.

Näyttää siltä, että työllisyyden edistämisen keskeiset tulonsiirtopuolen kipupisteet eivät liity tuloverotukseen, sosiaaliturvajärjestelmään tai niiden muodostamiin kannustinloukkuihin, vaan pikemminkin informaatio- ja byrokratialoukkuihin ja ennen kaikkea kohtuuhintaisten asuntojen puutteeseen suurkaupungeissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla. Työvoimapulaa aiheuttaa myös työvoiman osaamisvaje, joka ilmenee pitkäaikaistyöttömien suurena määränä ja heikkona työllistymisenä.

Kuten vuosi sitten julkaistussa valtiovarainministeriön selvityksessä (vm, työryhmän raportti 17.1.2018) todettiin, yleisellä tasolla työvoiman liikkuvuus, osaamiseen ja koulutukseen panostaminen, oikeanlaiset kannustimet sekä työperäinen maahanmuutto ovat tärkeimpiä tekijöitä työmarkkinoiden kohtaannon parantamiseksi. Koska työvoiman kysyntä ja tarjonta vaihtelevat talouden suhdanteiden mukana, ovat työvoimakapeikot talouteen kuuluva ilmiö. Työvoimakapeikot johtavat työvoimapulasta kärsivillä aloilla korkeampaan palkkatasoon, jos muiden keinojen avulla ei ratkaisua löydy.

Alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus

Pula kohtuuhintaisista asunnoista hidastaa ja on jo hidastanut talouskasvua. Ruotsissa, jossa on samanlaisia ongelmia työvoiman saatavuudessa kuin Suomessa, on laskettu että ongelmat suurkaupunkien asuntomarkkinoilla aiheuttavat noin 50 miljardin kruunun (5 miljardin euron) aleneman talouskasvuun. Yksistään Tukholman alueella kasvupontentiaalista jää toteutumatta noin 36 miljardia kruunua asuntomarkkinoiden ongelmien vuoksi (Stockholms Handelskammare, 2018). Asuntopula aiheuttaa myös syvenevää alueellista segregaatiota, mikä edelleen heikentää talouskasvua ja tuottaa riskiä yhteiskuntarauhan säilymiselle.

Suomessa ongelmana on lisäksi alueellinen heterogeenisuus ja harva asutus. Hiipuvilla alueilla asuntojen hinnat laskevat ja kasvukeskuksissa nousevat. Muuttaminen työn perässä on taloudellisesti hyvin haastavaa, koska muuttaja ei saa asuntoaan kaupaksi tai jos saa, niin vastaavalla rahamäärällä ei saa ostettua kunnon asuntoa kaupungista, jossa työtä on tarjolla. Jos kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja ei ole tarjolla, ainoaksi vaihtoehdoksi jää oman asunnon osto velanotolla. Kotitalouksien velkaantuminen on juuri taloyhtiölainojen vuoksi kasvanut voimakkaasti taloudellisen nousukauden aikana. Työttömyyden kohdatessa lainojen takaisinmaksu voi aiheuttaa suuria ongelmia ja mahdollisesti pakkomuuton.

Asuntopula hidastaa Suomessa talouskasvua ja tuottavuuden kasvua. Suurimpien kaupunkien asuntopula johtaa työvoimapulaan ja siten talouskasvua jää saavuttamatta. Tästä syystä on tärkeää, että asuntorakentamista tuetaan julkisesti ja nimenomaan siten, että se mahdollistaa työvoiman ja työpaikkojen kohtaannon. Asuntorakentamisinvestoinnit voidaan myös ajoittaa siten, että se samalla tukee suhdanteita tasoittavaa talouspolitiikkaa.

Erityisesti Tanskassa ja Ruotsissa työvoiman liikkuvuus on suurempaa kuin Suomessa. Tanskan malli (flexicurity) tuottaa työmarkkinoille turvaa, on turvallista irtisanoutua ja turvallista irtisanoa, koska työvoimapolitiikka takaa hyvän tuen työttömälle sekä palvelujen että taloudellisen turvan muodossa.

Palveluilla pyritään auttamaan työnhakijaa esim. osaamisen kartuttamisessa tai etsien mahdollista uutta työpaikkaa, jotta työnhakijaa pääsisi mahdollisimman pian taas työn syrjään kiinni.

Ammatillinen liikkuvuus on Suomessa vähäistä. Keskimäärin yhdessä työpaikassa ollaan pitkään, kun taas esim. USA, Britannia, Tanskassa keskimääräinen työsuhde on lyhyt (kahdeksan vuotta). Toisaalta Suomen tilanteeseen vaikuttaa myös työllisten ja työvoiman ikärakenne ja alueellinen heterogeenisuus. Suomalainen työvoima on keskimäärin varovaisempaa ja riskiä kaihtavampaa kuin em. maissa ollaan. Suomalaiset jäävät mieluummin nykyiseen työpaikkaansa kuin lähtevät vaihtamaan sitä. Samoin tukien varassa on turvallista olla, ennemmin kuin mennä pienipalkkaiseen työhön, koska käteenjäävä tulo voi nousta vain vähän, ja kustannuksia tulee töihin menosta muutoinkin (matkat, lounaat, pukeutuminen jne.). Myöskään sosiaaliturva- ja verolainsäädäntöä ei tunneta kovin hyvin: eikä mielletä sitä, että progressiivinen vero.

Taloudellinen kestävyys ja työllisyys

Julkisen talouden kestävyyden kannalta on tärkeää edelleen parantaa työllisyyttä ja vähentää työttömyyttä. Työllisyysasteen tulisi nousta yli 75 prosenttiin. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi tulee tehdä toimenpiteitä, jotka lisäävät sekä työvoiman kysyntää että työvoiman tarjontaa. Lyhyen aikavälin toimenpiteinä ovat työvoiman alueellisen (asuntopolitiikka) ja ammatillisen (koulutuspolitiikka) liikkuvuuden lisääminen. Pidemmän aikavälin toimenpiteenä on väestön koulutustason nosto, jolla parannetaan myös tuottavuuden kasvua. Tutkimusten perusteella tiedetään, että koulutetun väestön työmahdollisuudet kasvavat huomattavasti. Sen vuoksi koulutukseen olisi satsattava paljon nykyistä enemmän. Lisäksi Suomen ikärakenteen vuoksi on tärkeää myös työurien pituuden kasvattaminen. Tähän pystytään vaikuttamaan mm. perhevapaauudistuksella, jonka tavoitteena on perhevapaiden tasaisempi jako vanhempien kesken. Tämä toimii rohtona myös matalaan syntyvyyteen. Työttömyyttä taklataan parhaiten informaatio- ja byrokratialoukkuja poistamalla (sotu-uudistus). Loukkujen purkamista helpottaa reaaliaikaisen kansallisen tulorekisterin käyttöönotto.

Helsingissä helmikuun 5. päivänä 2019

Elina Pylkkänen
johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos