Pellervon taloustutkimus

LAUSUNTO

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

22.10.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp)

Yhteenveto lausunnosta:

* Hallituksen toimenpidekokonaisuutta ei vielä tiedetä. Talousarviossa esitetyt työllisyystoimenpiteet on kuvattu yleisellä tasolla, ja arviot toimenpiteiden vaikuttavuudesta puuttuvat.
* Palkkatuki ei yksittäisenä toimenpiteenä vaikuta merkittävästi kokonaistyöllisyyteen, eikä sen kustannushyöty-vaikutukset ole kaikilta osin tiedossa. Mikäli kuitenkin palkkatuen määrärahoja lisätään, niin tutkimusnäytön perusteella sen tulisi kohdistua yksityiselle sektorille.
* Työvoimahallinnon henkilöresursseihin panostaminen on perusteltua, mutta määrärahalisäys on todelliseen tarpeeseen nähden liian pieni.

Talouden näkymät

Pellervon taloustutkimuksen (PTT) näkemys talouskehityksestä on talousarvioesitystä hieman positiivisempi vuoden 2020 osalta. PTT:n ennusteen mukaan BKT kasvaa tänä vuonna 1,3 prosenttia ja ensi vuonna 1,2 prosenttia. Yhdysvaltojen ja Kiinan välinen kauppasota sekä Britannian eroprosessi EU:sta luovat epävarmuutta ja hidastavat kasvua. Kumpaankaan ei odoteta pikaista ratkaisua.

Sen sijaan työllisyyden osalta PTT:n näkemys kehityksestä on talousarviota negatiivisempi. Työllisyys kääntyy laskuun, ja vuonna 2020 työllisyysasteen ennustetaan olevan 72,1 prosenttia. Kolme vuotta jatkunut työllisyyden kasvu taittui vuoden vaihteessa ja on sen jälkeen laskenut. Työllisyyden heikkenemiseen on vaikuttanut kysynnän kasvun heikkeneminen sekä tarjontaongelmat. Avoimia työpaikkoja on edelleen tarjolla runsaasti, mutta niihin ei löydy tekijöitä. Talouskasvu ei ole enää niin vahvaa, että se työllistäisi heikommassa työmarkkina-asemassa olevia työttömiä. Työttömyysasteen laskun odotetaan pysähtyvän, ja nousevan ensi vuonna 6,9 prosenttiin.

Hallituksen työllisyystoimet

Hallitus tavoittelee työllisyystoimillaan 75 prosentin työllisyysastetta eli päätösperäisesti 60 000 uutta työllistä vuoden 2023 loppuun mennessä. Muun muassa palkkatukea uudistetaan, osatyökykyisten työllistymiseen ja työperäiseen maahanmuuttoon panostetaan sekä työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajaa korotetaan. Hallituksen tavoitteena on myös ”muuttaa työvoimapolitiikan suuntaa passiivisesta aktiiviseen ja kohdentaa palveluja nykyistä tehokkaammin”. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää aiotaan myös kohtuullistaa.

Talousarviossa työllisyystoimenpiteet on esitetty yleisellä tasolla. Hallitus aikoo jatkaa toimenpiteiden valmistelua kevään 2020 aikana. Taloustilanne huomioiden työllisyystoimenpiteiden vaikutukset pitäisi arvioida ja tämän jälkeen ottaa käyttöön ripeästi, sillä niiden toimeenpaneminen vie aikaa ja mahdolliset vaikutukset työllisyyteen realisoituvat viiveellä.

Hallitus pyrkii edistämään työllisyystavoitteen saavuttamista työn tarjontaa ja kysyntää tukevilla sekä kohtaanto-ongelmaa lieventävällä ohjelmilla. Tämä tapahtuu talousarvion mukaan mm. ”lisäämällä ikääntyneiden ja muiden vaikeasti työllistyvien työllisyyttä, uudistamalla työttömyysturvaa sekä lisäämällä aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä ja palkkatukea, lisäämällä osaavan työvoiman työperusteista maahanmuuttoa ja parantamalla jo maahan muuttaneiden työmarkkinavalmiuksia, edistämällä paikallista sopimista sekä nopeuttamalla korkeakoulutuksensaaneiden työmarkkinoille tuloa.” Toimenpiteitä ei ole avattu tarkemmin ja arviot niiden vaikuttavuudesta puuttuvat. Olisi toivottavaa, että toimenpiteistä olisi vähintään taloustieteelliset (teoriaan ja aikaisempaan tutkimukseen pohjautuvat) selvitykset siitä, miten toimenpiteet vaikuttavat työllisyyteen sekä niiden kustannus-hyötyanalyysit.

Työvoimapalvelut

Hallituskaudella julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen määrärahoja lisätään yhteensä 51 miljoonan eurolla. Tarkoitus on parantaa työttömien henkilökohtaista ohjausta. Määrärahojen lisäys on tervetullutta, mutta todelliseen tarpeeseen nähden lisäys on todennäköisesti liian pieni. Moni työtön työnhakija tarvitsee laadukasta, henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta. Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa julkisiin työvoimapalveluihin käytetään selvästi enemmän rahaa suhteessa bruttokansantuotteeseen kuin Suomessa[1].

Työvoimahallinnon henkilöresursseja on aikaisempina vuosina supistettu, ja niitä on pyritty korvaamaan verkossa toimivilla sähköisillä palveluilla. Tavoitteena on ollut luoda tehokkuutta ja taloudellisuutta vapauttamalla henkilöresursseja niitä eniten tarvitseville. Valtiontalouden tarkastusviraston (2015) raportin[2] mukaan henkilökohtaiseen neuvontaan käytettävissä oleva aika ei ole kuitenkaan TE-toimistoissa lisääntynyt verkkopalvelujen myötä. Vuonna 2017 käyttöön otetut tihennetyt työttömien määräaikaishaastattelut eivät ole parantaneet tilannetta. On viitteitä siitä, että suuret panostukset työttömien määräaikaishaastatteluihin ovat osassa TE-toimistoista vähentäneet yhteyksiä työnantajien suuntaan, jolloin TE-toimiston virkailijoiden näkemykset eri työpaikkoihin ja työtehtäviin liittyvistä osaamisvaatimuksista ovat heikentyneet. Lisäksi haastattelujen lyhyen aikavälin työllisyysvaikutukset ovat olleet vähäisiä, vaikkakin palveluihin ohjautuvuus on parantunut, millä saattaa olla positiivisia vaikutuksia työllisyyteen pidemmällä aikavälillä.[3]

Työvoimahallinnon resurssit täytyisi mitoittaa niin, että voidaan tarjota laadukasta neuvontaa työttömille työnhakijoilla ja samanaikaisesti pitää yhteydet työnantajiin riittävällä tasolla. Tässä

[1] Eurostat (2014). Labour market policy – expenditure and participants. Data 2011.

[2] Valtiontalouden tarkastusvirasto (2015). Sähköiset työvoimapalvelut. Tuloksellisuustarkastuskertomus 8/2015.

[3] Valtakari ym. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2019.

mielessä on hyvä, että selvitetään mahdollisuutta siirtää pääosa TE-toimistojen työttömyysturvatehtävistä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen hoidettaviksi. Vaihtoehtoisesti voitaisiin myös selvittää muita työvoimapalvelun toteutustapoja, kuten hallituksen suunnittelemassa kuntakokeiluissa on tarkoituksena. Tässä mielessä kuntakokeilut ovat kannatettava asia. Kuntien roolin lisäämisessä työllisyyspalveluissa on kuitenkin myös riskinsä. Aiemmin Saksassa on havaittu, että TE-palvelujen hajauttaminen lisäsi valtion kustantamia toimia tehokkaiden toimien sijaan[4]. Hajauttamisella ei siten saavutettu positiivisia työllisyysvaikutuksia. Suomen kuntakokeilussa olisi myös tärkeää, että se suunnitellaan yhteistyössä asiantuntevien virkamiesten ja tutkijoiden kesken, jotta luotettava jälkiarviointi olisi mahdollista[5].

Palkkatuki

Hallitus lisää palkkatukeen kohdistuvia määrärahoja. Tutkimusten mukaan palkkatuki yksityisellä sektorilla lisää työllistyvyyttä ja ansiotuloja, mutta vaikutukset ovat pieniä. Julkisen ja kolmannen sektorin palkkatuet puolestaan eivät lisää työllistyvyyttä. Palkkatuella ei yksittäisenä toimenpiteenä ole merkittäviä vaikutuksia kokonaistyöllisyyteen. Palkkatuen kustannushyötyvaikutuksia ei ole myöskään kaikilta osin tutkittu (esim. syrjäyttämisvaikutukset). Mikäli määrärahoja kuitenkin lisätään palkkatukeen, tulisi sen tutkimusnäytön perusteella painottua yksityiselle sektorille.

Palkkatukijärjestelmää aiotaan myös uudistaa, mikä on lähtökohtaisesti hyvä asia. Hallitus on esittänyt, että palkkatukea uudistetaan siten, että työtön työnhakija saa palkkatuen lisäksi yksilöllisesti tarvitsemansa palvelut. Uudistuksen vaikuttavuutta ei tietääksemme ole arvioitu, mutta osaltaan tämä lisää työvoimapalvelujen jo olemassa olevaa resurssitarvetta.

Lisäpäiväoikeuden alaikäraja

Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajaa aiotaan korottaa yhdellä vuodella vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä. Ikääntyneiden, 55-64-vuotiaiden työllisyysaste Suomessa on Pohjoismaiden alhaisin. Siitä näkökulmasta katsottuna korotus on perusteltu. Suomessa tarvitaan edelleen varhaisten poistumisreittien vähentämistä, sillä se edesauttaa työllisyysasteen nostoa, kuten naapurimaassa Ruotsissa on käynyt[6]. Ruotsissa varhainen poistuminen työmarkkinoilta on mahdollista käytännössä vain terveydellisistä syistä. Työllisyyden koheneminen yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä vaatii myös koulutuksen ja osaamisen kehittämistä sekä työkyvyn ylläpitoa.

[4] Mergele&Weber (2017). Public employment services under decentralization: evidence from a natural experiment. Working Papers 2017002, Berlin Doctoral Program in Economics and Management Science (BDPEMS).
[5] ks. esim. Nokso-Koivisto ym. (2019). Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa – Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita. Helsinki: Teollisuuden palkansaajat TP ry.
[6] STM&VM (2019). Ikääntyneiden työllisyyden edistämiskeinoja valmistelevan työryhmän loppuraportti.

Työperäinen maahanmuutto

Positiivista hallituksen talousarviossa ovat panostukset työperäisen maahanmuuton lisäämiseen. Suomi tarvitsee työvoimaa, erityisesti osaavaa työvoimaa ulkomailta. Tällä hetkellä oleskelulupaprosessi kestää liian kauan. Hyvät osaajat maailmalla eivät jää odottamaan oleskelulupaa useiksi kuukausiksi. Hallitus tavoitteleekin työperäisten oleskelulupien käsittelyajan lyhentämistä kuukauteen. Tähän tulisi päästä.

Lisätietoja:

Henna Busk
henna.busk@ptt.fi
040 164 8136