Juha Tuomala,
Erikoistutkija
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
6.10.2022
VATT/436/07.01/2022

Asiantuntijalausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle

Asia: HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Esityksen pääpiirteet

’Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt asiantuntijalausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023. Pyyntö koskee teemaa ”Työllisyyden edistäminen” ja erityisesti pyydetään arviota työllisyystoimien vaikutuksista ja toimista työvoiman kohtaanto-ongelman lievittämiseksi. Jaosto tiedustelee myös näkemyksiä kohtaanto-ongelman merkityksestä talouskasvun esteenä sekä työllisuuden edistämisen haasteista.

Hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75%: n vuosikymmenen puoliväliin mennessä ja on sitoutunut päätöksiin, jotka nostavat työllisten määrää hallituksen oman arvion mukaan 80 000 henkilöllä. Talousarvioesityksessä työllisyyttä tukeviksi toimenpiteiksi luetaan systeeminen muutos kohti pohjoismaista työvoimapalvelumallia, toimenpiteet yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostamiseksi, palkkatuen uudistaminen ja rekrytointitukikokeilu, Työkanava Oy:n perustaminen osatyökykyisten työllistämiseksi, työvoimapalvelujen siirto kuntiin, ohjaamotoiminnan kehittäminen, jatkuvan oppimisen uudistamistyö, kotouttaminen ja työperäinen maahanmuutto, oppisopimuskoulutuksen kehittäminen, hankintojen vauhdittaminen, työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisy, työkykyohjelman laajennus sekä muut kohtaantoa ja työvoiman saatavuutta tukevat toimenpiteet.

Arvio työllistämistoimien vaikuttavuudesta

VATT keskittyy lausunnossa pohjoismaisen työvoimapalvelumallin ja yli 55-vuotiaiden työllisyyden kohentamiseen pyrkivien toimenpiteiden arvioituihin vaikutuksiin. Työvoimapalveluiden kuntakokeilun vaikutuksista on parhaillaan käynnissä tutkimus, johon VATT osallistuu ja tästä syystä sen vaikutuksia on vielä aikaista kommentoida.

Tutkimuskirjallisuudessa monet talousarviossa esitetyistä työllisyyttä tukevista toimenpiteistä luetaan ns. aktiivisiin työvoimapoliittisiin palveluihin, joiden vaikutuksia on tutkittu laajasti. Viime aikoina tutkimuskirjallisuus on myös eritellyt erillisten toimenpiteiden vaikutuksia ja koonnut tuloksia yhteen meta-analyyseissa, joista kattavimpia ovat Card, Kluve ja Weber (2018) sekä Orfao ja Malo (2021), joka keskittyy

ikääntyneille työttömille kohdistettuihin toimenpiteisiin. Arvoimme talousarviossa esitettyjen työllisyystoimenpiteiden vaikutuksia tämän kirjallisuuden valossa.

Aktiivisten työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta ei Suomessa ole viime vuosilta kovinkaan paljoa tutkimustietoa. Aiemman tutkimustiedon perusteella julkisen sektorin tukityöllistämisen vaikuttavuus on arvioitu heikoksi, kun taas erityisesti ammatillisen työvoimakoulutuksen ja yksityisen sektorin palkkatuetun työn vaikuttavuus on arvioitu paremmaksi. Nämä tulokset ovat pääosin samansuuntaisia tuloksia kuin kansainvälineen tutkimustieto.

Card, Kluve ja Weber (2018) ovat meta-analyysissään arvioineet, että erityisesti julkisen sektorin tukityöllistämisen vaikuttavuus on heikkoa. Sen sijaan työvoimakoulutuksen ja yksityisen sektorin tukityöllistäminen edistää työllistymistä paremmin. Osallistujaryhmittäin tarkasteltuna toimenpiteistä olivat hyötyneet eniten naiset ja pitkäaikaistyöttömät. Nuorille kohdistettujen toimenpiteiden vaikuttavuus oli useimpien tutkimusten mukaan selvästi heikompaa. Työnhakukoulutus toimi arvion mukaan parhaiten vaikeasti työllistyvillä työttömillä. Inhimillistä pääomaa parantavien toimenpiteiden, kuten työvoimakoulutuksen, vaikutukset tulevat yleensä esille vasta keskipitkällä tai vasta pitkällä aikavälillä. Toimenpiteiden vaikuttavuus vaihtelee myös suhdannetilanteen mukaan. Vaikuttavuus on tyypillisesti parasta heikossa suhdannetilanteessa.

Orfao ja Malo (2021) keskittyivät omassa meta-analyysissään arvioimaan ikääntyneille kohdistettuja työllistämistoimia. Myös tässä tutkimuksessa päädyttiin arvioon, jonka mukaan tukityöllistämisellä ei tyypillisesti löydetä postitiivisa työllisyysvaikutuksia kohderyhmään. Sen sijaan työvoimakoulutus vaikuttavuus oli parempaa.

Vaikka monien työllistämistoimien vaikuttavuus on arviointitutkimusten mukaan heikkoa, voidaan niihin panostamista pitää myös perusteltuna. Työurien pidentämiseksi myönnetäänkin määrärahaa muutosturvakoulutukseen, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukeen sekä kuntien velvoitetyöllistämiseen. Työttömyyden kautta eläkkeelle siirtyminen on ollut monilla toimialoilla yleinen tapa eläköityä. Kohderyhmän työllisyys on kohentunut viime vuosina merkittävästi. Keskeinen syy tähän on yleisen terveydentilan parantumisen ohella työttömyysputken alaikärajaan tehdyt nostot. Lisäksi Marinin hallituksen päätöksen mukaan jatkossa työttömyysturvan lisäpäivistä luovutaan asteittain kokonaan eivätkä vuonna 1965 ja myöhemmin syntyneet eivät enää pääse lisäpäiville.

Lopuksi

On siis huomattava, että vaikka ikääntyneet pystyvät jatkamaan samassa työpaikassa aiempaa pidempään, on työttömäksi jäävien todennäköisyys löytää uutta työpaikkaa huomattavasti pienempi kuin nuoremmilla. Tämän takia tarvitaan panostuksia ikääntyneiden työllisyyden edistämiseen. Teknologian kehittyessä ja työelämän muuttuessa ikääntyneiden osaamiselle ei ole aina kysyntää. Erityisesti toimille, joissa panostetaan ikääntyneiden osaamisen ylläpitoon ja kehittämiseen, voi olla tarvetta. Tämä asettaa kuitenkin haasteita työvoimapalvelujen laadulle ja vaikuttavuudelle. Mahdollisesti toimenpiteet pitäisi räätälöidä kohderyhmittäin. Ikääntyneiden osaamiseen panostaminen voi omalta osaltaan myös helpottaa kohtaanto-ongelmia. Työvoimapalvelut edellyttävät kuitenkin merkittäviä taloudellisia panostuksia, eikä niiden valtiontaloudellisesta merkityksestä ole saatavilla kovinkaan paljoa tutkimustietoa. Jatkossa tulisikin panostaa aiempaa enemmän kustannus-hyötyanalyyseihin, joita on kansainvälisestikin tehty hyvin vähän tutkimusten keskittyessä työllisyysvaikutuksiin.

Helsingissä 6.10.2022

Mikael Collan	Tuomas Pekkarinen	Juha Tuomala
Ylijohtaja	Tutkimusohjaaja	Erikoistutkija

Lähteet:

Card, D., Kluve, J. ja Weber, A. (2018): What works? a Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, Journal of the European Economic Association, Volume 16, Issue 3, June 2018, 894–931, https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028.

Orfao, G. ja Malo, M. (2021): Are active labour market policies effective for the older unemployed? A meta-evaluation, Ageing & Society, First View, 1–21.