Työ- ja elinkeinoministeriö 6.10.2022
Työmarkkinaneuvos Kimmo Ruth

Työ- ja elinkeinojaosto perjantai 07.10.2022 klo 08.30 / HE 154/2022 vp

1. Eri työllisyystoimien työllisyysvaikutukset ja valtiontaloudelliset vaikutukset

Hallitus sitoutui kevään 2022 puoliväli- ja kehysriihessä tekemään päätöksiä, joilla voidaan saavuttaa arviolta 80 000 lisätyöllistä. Valmistelu ja päätöksenteko ovat ajoittuneet seuraavasti:

- ennen puoliväliriihtä päätettiin toimenpiteistä, joilla tavoitellaan 31 000–33 000 lisätyöllistä
- puoliväliriihessä päätetyillä toimenpiteillä tavoitellaan 40 000–44 500 lisätyöllistä.
- Näiden lisäksi hallitus sitoutui puoliväliriihessä tekemään hallituskauden loppuun mennessä päätökset 110 miljoonalla julkista taloutta vahvistavista työllisyystoimista.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2022) esitti vuotta 2021 koskevassa raportissaan seuraavan yhteenvetotaulukon eri työllisyystoimien työllisyyttä lisäävistä ja vähentävistä vaikutuksista:

Taulukko 3.2.1. Arviot hallituksen toteuttamien ja esittämien toimien työllisyysvaikutuksista.

	Työllisyyttä lisäävä vaikutus	Työllisyyttä vähentävä vaikutus
Aikuiskoulutuksen tukiuudistus	200	
Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan myöhentäminen	6 500–7 000	
Pohjoismainen työvoimapalvelumalli	9 500	
Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen	2 500–3 600	
Oppivelvollisuuden laajentaminen	10 000	
Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli	200	
Aktiivimallin osittainen poisto*		5 000–12 000 (2 050–4 920)
TE-palvelujen siirtäminen kuntien vastuulle**	6 600	
Palkkatukijärjestelmän yksinkertaistaminen**	500–1 000	
Yli 55-vuotiaiden työllisyyden lisääminen**	9 100	
Osatyökykyisten työllistämiseen perustettava erityisyhtiö**	1 000	
Työkykyohjelman laajentaminen ja palkkatuki**	600	
Osatyökykyisten työllistyminen lisäämällä sosiaalisten kriteerien huomioimista hankinnoissa***	2 000	
Työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspoissaolojen ennaltaehkäisy***	2 500	
Maahanmuuttajien onnistunut integraatio***	2 000	
Työperäisen maahanmuuton lisääminen***	15 000	
Elinikäisen oppimisen uudistus***	10 000	
Veromuutokset ja muutokset sosiaaliturvassa suhteessa vuoden 2019 lainsäädäntöön****		2 900–8 600

Lähteet: Valtiovarainministeriön laskelmat, arviointineuvosto.
* Suluissa esitetyt luvut ottavat huomioon arvioidun substituutiovaikutuksen. Arvio on arviointineuvoston tekemä, ks. Talouspolitiikan arviointineuvosto (2021).
** Valmistelussa oleva toimenpide. Muut taulukon toimenpiteet on toteutettu.
*** Vaikutusarviot perustuvat eri ministeriöiden tekemiin skenaarioihin ja laskelmiin.
**** Arviointineuvoston laskelmat perustuvat Ollonqvistin ym. (2021) metodiin.

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa esitetyn VM:n arvion mukaan hallituksen kevään 2021 puoliväliriihtä edeltäneillä toimilla voitaisiin saavuttaa **31 000 – 33 000 henkilön työllisyysvaikutus ja vahvistaa julkista taloutta 300 miljoonalla eurolla vuoteen 2029 mennessä.** Arviointineuvosto kuitenkin laskee aktiivimallin purkamisen vähentävän työllisyyttä 2 000 – 5 000 henkilöllä. Arviointineuvoston mukaan hallituksen toteuttamat muutokset verotuksessa ja sosiaaliturvassa ovat vähentäneet työllisyyttä lisäksi 2 900 – 8 600 hengellä.

Helmikuussa 2022 hallituksen päättämien lisätoimien työllisyysvaikutuksista ja vaikutuksista julkiseen talouteen on valtiovarainministeriö laatinut seuraavan taulukon:

		Työllisyys	Julkinen talous
1	Päivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon uudistaminen	+1 500	+54 m/e
2	Opintotuen tulorajojen pysyvä korotus 50 %	+2 500	+12,2 m/e
3	Omaehtoisen opiskelun muutokset	+1 100	+41 m/e
4	100 % palkkatuen käytön rajoittaminen	vähäinen	+10,3 m/e
5	Jatketaan TE-hallinnon tietojärjestelmähankkeen toteuttamista	+700	+16,1 m/e*
6	Luovutaan tekijänoikeuskorvausten sovittelusta	vähäinen	-1 m/e
7	Ulosottokaaren muutosten valmistelu	ei arvioitu	ei arvioitu
8	Jatkuvan oppimisen lisääminen kolmikantaiselle työryhmälle	ei arvioitu	ei arvioitu
9	Työturvallisuuslain uudistus	ei arvioitu	ei arvioitu
10	Ohjaamojen vakinaistaminen	ei arvioitu	ei arvioitu
11	Työsuojeluviranomaisen ilmoittamisvelvollisuus ym.	ei arvioitu	ei arvioitu
12	Palkkaturvan laajentaminen	ei arvioitu	ei arvioitu
13	Opiskelijoiden mielenterveyspalveluiden vahvistaminen	ei arvioitu	-1 m/e
14	Sivutoimisen opiskelun ja työttömyysetuuden yhteensovittaminen, opintojen loppuunsaattaminen	ei arvioitu	ei arvioitu

Työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla (https://tem.fi/tyollisyystoimien-tilanne) on esitetty pitkälti arviointineuvoston taulukkoa vastaava kooste työllisyyttä lisäävistä toimista ja niiden etenemisestä. Sivuilla on myös yksityiskohtaisempia toimenpidekohtaisia kuvauksia vaikutuksista ja eri uudistusten etenemisestä. Verkkosivuilla esitetyn taulukon mukaan työllisyyttä lisäävien toimien summa olisi 77 400 - 83 500.

Hallitus sopi kevään 2021 puoliväli- ja kehysriihessä toimista, joilla tavoitellaan työllisyyden lisäystä **40 000 – 44 500 hengellä. VM:n alustavan arvion mukaan vaikutus jäisi kuitenkin noin 11 000 työpaikkaan ja julkinen talous vahvistuisi 150 miljoonalla eurolla.**

Useiden eri työllisyystoimien kokonaisvaikutus ei ole aivan suoraviivainen kysymys. Toimilla on yhteisvaikutuksia, lisäksi niiden ajallinen ulottuvuus on erilainen. Kun tavoitteena on ollut 80 000 lisätyöllisen saavuttaminen 2020-luvun aikana, muodostuisi talouspolitiikan arviointineuvoston taulukossa esitetyistä työllisyyttä lisäävistä toimista summattuna 78 200 hengen työllisyyden lisäys, lisäksi myöhemmistä vuonna 2022 päätetyistä toimista VM arvioi niiden vaikutusten summaksi 5 800 henkeä. Mikäli tätä käytettäisiin arviopohjana, olisi 80 000 lisätyöllisen raja saavutettu (summa 84 000).

Talouspolitiikan arviointineuvoston näkemyksen mukaan on otettava huomioon myös työllisyyttä vähentävät toimet, joita koituu neuvoston näkemyksen mukaan aktiivimallin purkamisesta sekä vero- ja sosiaaliturvamuutoksista. Näitä hallitus ei ole laskenut työllisyystoimiinsa.

Mikäli käytettäisiin valtiovarainministeriön arvioita, olisi työllisyysvaikutus kuitenkin vain hieman yli puolet (runsaat 46 000 henkilöä) edellä esitetystä. Erot johtuvat pääosin siitä, että eri toimille ei

ole olemassa olevan tietopohjan, toimenpiteiden luonteen (esimerkiksi jotkin arvioinnin kannalta tärkeät yksityiskohdat täsmentyvät vasta valmistelun kuluessa) ja arvioiden epävarmuuden takia voitu laatia luotettavia kvantitatiivisia vaikutusarvioita. Tämän vuoksi niistä on valmistelussa esitetty erilaisiin oletuksiin perustuvia laskelmia, skenaarioita, joita ei voida pitää varsinaisina vaikuttavuusarvioina. Valtiovarainministeriö ei ole ottanut näitä laskelmia huomioon julkisen talouden tasapainovaikutuksissa. Erot muodostuvat pääasiassa arviointineuvoston raportin taulukossa mainituista skenaariolaskelmista.

Vaikuttavuusarvioinnin tuloksiin tulee suhtautua varovaisesti. Ennakkoon tehdyt arviot perustuvat tyypillisesti olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden soveltamiseen arvioitavaan politiikkamuutokseen. Mikäli talouden ja työmarkkinoiden olosuhteet poikkeavat uudistuksen toimeenpanovaiheessa paljon tilanteesta, johon tutkimustieto perustuu, voivat myös vaikutukset olla erilaiset.

Yhteenvetoa valtiontaloudellisista (tai julkiseen talouteen kohdistuvista) vaikutuksista on hankala tehdä VM:n eri vaiheissa laskemien arvioiden pohjalta. VM:n laskelmien ja talouspolitiikan arviointineuvoston tietojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että **julkista taloutta tasapainottava vaikutus olisi noin 560 M€**, mistä valtiontaloudellista vaikutusta on osa.

2. Kohtaanto-ongelman merkitys talouskasvun esteenä

Kohtaanto-ongelmien yleisiä syitä voivat olla:

- avoimet työpaikat ja työttömät työnhakijat ovat eri alueilla
- heikot liikenneyhteydet vaikuttavat työnmatkan pituuteen tai kestoon
- korkeat asumiskustannukset ja perhe (esim. puolison työ, lapset-päivähoito-koulukysymykset) toisella paikkakunnalla heikentävät muuttohalukkuutta
- työnhakijan koulutus ei vastaa työnantajien vaatimuksia tai osaaminen on vanhentunut
- työnhakija ei ole henkilökohtaisten ominaisuuksiensa takia sopiva avoinna olevaan työtehtävään
- työnhakijan työkyky on alentunut
- toimi- ja ammattialojen veto- ja pitovoimahaasteet
- työn laatu on heikko tai työn pysyvyys epävarma
- palkkatasoon, verotukseen, etuuksiin ja maksuihin liittyvät kannustinongelmat

Työnantajien kokemat rekrytointiongelmat ovat lisääntyneet työllisyysasteen kohotessa – koronakriisin aiheuttamaa tilapäistä notkahdusta lukuun ottamatta. Vuonna 2016 ongelmia rekrytoinnissa koki vajaa 30 prosenttia toimipaikoista, kun nyt vuoden 2022 toisella neljänneksellä ongelmia on jo lähes joka toisella toimipaikalla. Kolmannes toimipaikoista kertoo osaavan työvoiman saatavuuden olevan este toiminnan laajentamiselle. Toimipaikat arvioivat, että kuluneen 12 kuukauden aikana olisivat voineet palkata jopa 146 000 työntekijää nykyistä enemmän, jos saatavuusongelmia ei olisi. (Lähde: Tilastokeskuksen TEM:lle toteuttama toimipaikkakysely). Vastaavia tuloksia saadaan monista muistakin barometriaineistoista. Näiden perusteella voidaan todeta, että työvoiman saatavuus rajoittaa talouskasvua.

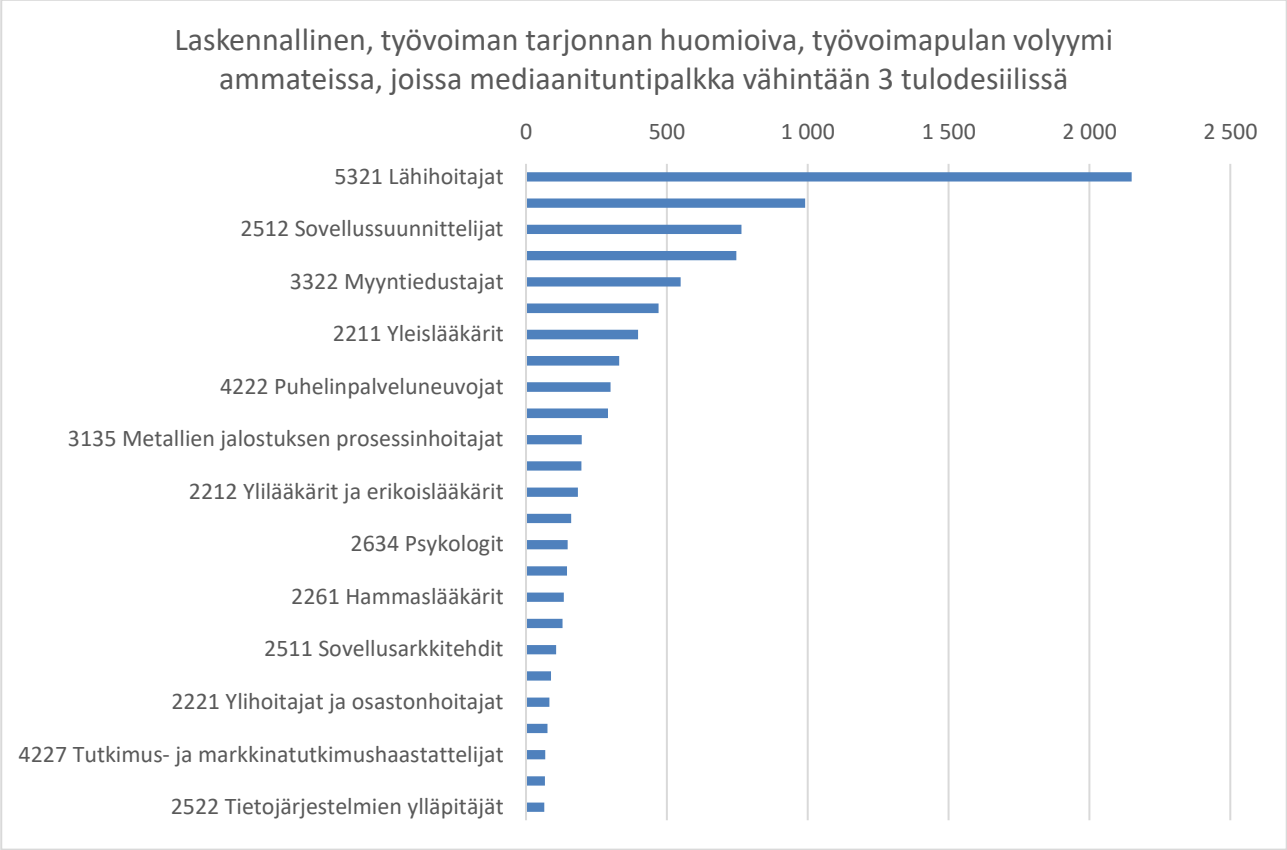
Ammattibarometrin mukaan pulaa osaavasta työvoimasta on erityisesti terveydenhuollon ja sosiaalityön ammateissa. Vaikein tilanne on sairaanhoitajien, sosiaalityön erityisasiantuntijoiden, puheterapeuttien, lähihoitajien ja lastentarhanopettajien rekrytoinneissa. Ylitarjontaa työvoimasta on yleisesti yleissihteerin ammatissa.

Koska työvoimapulaa koetaan varsin laajalti, mutta samaan aikaan työttömyyttä on edelleen varsin paljon (työttömiä työnhakijoita oli elokuussa kausivaihtelu huomioiden 249 000 ja tämän lisäksi vielä 110 000 erilaisissa työvoimapoliittisissa palveluissa), katsotaan epäsuhdan johtuvan kohtaanto-ongelmasta.

Rekrytointiongelmista huolimatta työvoimaa kuitenkin koetaan olevan vapaana merkittäviä määriä. Esimerkiksi ravintola-alalla 85 % toimipaikoista raportoi rekrytointiongelmista, ja työpaikkoja on auki runsaasti, mutta työttömyysasteet ovat 16-19 prosentin tuntumassa. Ravintola-alalla tarjotut työsuhteet ovat pääasiassa epätyypillisiä ja matalapalkkaisia. Työvoimaa voisi todennäköisesti löytyä palkkatarjouksia ja työehtoja parantamalla, mutta alan kannattavuuden ei koeta mahdollistavan tätä. Talouskasvun esteenä tässä tapauksessa voi nähdä työvoimapulan rinnalla heikon tuottavuuden.

Osa koetuista rekrytointiongelmista heijastaa paremmin menetettyä kasvua. Erityisesti sote- ja ict-alalla on runsaasti ammatteja, joissa vapaata työvoimaa on merkittävästi vähemmän kuin avoimia työpaikkoja. Esimerkiksi lähihoitajien ja kodinhoitajien (vanhusten kotihoito) paikkoja jäisi syksyn 2022 tietojen perusteella täyttämättä useita tuhansia, vaikka ko. ammatin työttömät työnhakijat työllistettäisiin paikkoihin heti. Samoin sovellussuunnittelijoiden ja erilaisten ohjelmakehittäjien paikkoja on auki useita satoja enemmän kuin tarjontaa on. Toisissa ammateissa taas on merkittävää ylitarjontaa, kuten yleissihteerien, luovan alan ammattilaisten tai elektroniikan asentajien joukossa. Näiden ammattien osalta siis havaitaan ammatillista kohtaanto-ongelmaa. Jos ylitarjonta-alan työttömät pystyisivät nykyistä tehokkaammin uudelleenkouluttamaan työvoimapula-alojen ammatteihin, voisivat toimipaikat lisätä työvoimaansa ja kasvattaa tuotantoaan. Talouskasvun osalta erityisesti korkean tuottavuuden ICT-alan työvoimapulaan vastaaminen olisi merkittävää, koska ICT-ratkaisuilla voidaan parantaa myös muiden alojen tuottavuutta ja työvoiman lisääminen mahdollistaisi ICT-palvelujen laajemman tarjonnan muille yrityksille.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt työvoimatiekartta –hankekokonaisuuden. Hankkeen tavoitteena on työvoimatarpeen määrällinen ja laadullinen kartoitus toimialoittain, alueellisesti ja ajallisesti sekä esittää sellaisia ratkaisuja, joiden varassa toimialojen tuotantotoiminta pystyy kehittymään.



3. Osavan työvoiman saatavuuden edistäminen

Keskeisiä toimia hallituskaudella

1. TE-hallinnon toimet

- Pohjoismainen työvoimapalvelumalli on otettu käyttöön 5/2022
- TE2024-uudistuksella siirretään työllisyyspalvelujen järjestämisvastuu kunnille vuoden 2025 alussa. Työllisyyden kuntakokeilut käynnissä.
- Toteutetaan palkkatukiuudistus
- Heikommassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä edistetään julkisten hankintojen vauhdittamisohjelmalla ja perustamalla valtion erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy
- Toimet yli 55–vuotiaiden työllisyysasteen, työssä jaksamisen ja työmarkkina-aseman parantamiseksi, lakiesitys hyväksytty kevätistuntokaudella 2022.

2. Alueiden välisen liikkuvuuden tukeminen rakennemuutostilanteissa

- Positiivisten ja negatiivisten rakennemuutosten hallinnalla edistetään työstä työhön siirtymiä ja liikkuvuutta.

3. Jatkuvan oppimisen ja osaamisen kehittämisellä parannetaan tilannetta työmarkkinoilla

- Jatkuvan oppimisen parlamentaarinen uudistus, linjaukset tehty 12/2020 ja toimeenpano alkanut OKM:n ja TEM:n hallinnonalojen yhteistyössä.
- Jatkuvaa oppimista ja osaamisen kehittämistä tukevilla toimilla varmistetaan sujuvat työstä työhön siirtymät ja yritysten osaavan työvoiman saatavuus. Keskeisiä elementtejä ovat mm. 1) ennakointitoiminnan uudistaminen, 2) kattavat urasuunnittelun ja uraohjauksen palvelut,

3) joustavat työelämälähtöiset koulutukset, 4) työpaikoilla tapahtuva oppiminen, 5) työssä ja vapaalla hankitun osaamisen kartoittamista ja tunnistamista tukevat palvelut sekä 6) osaamisen kehittämistä tukeva etuusjärjestelmä.7) Jatkuvan oppimisen digitaalinen palvelukokonaisuus (JOD). Toimenpiteitä toteutetaan pääasiassa Suomen kestävän kasvun ohjelman määrärahoilla (RRF)
- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus perustettu 2021. Palvelukeskus edistää työikäisten osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta.

4. Työ- ja opiskeluperäinen maahanmuutto

- Kansainvälisten osaajien ja työvoiman maahanmuuttoa kehitetään kansallisella Talent Boost – toimenpideohjelmalla, jota koordinoivat työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Maahanmuuttajien kotoutumista edistetään kotoutumisen selonteossa linjatuilla uudistuksilla ja uudistamalla kotoutumislaki

5. Työhyvinvointia tukeva työyhteisö
- Tuetaan TYÖ2030-ohjelmalla työpaikkojen edellytyksiä kehittää työtä, työoloja ja työhyvinvointia sekä uudistaa toimintatapojaan ja hyödyntää uusia teknologioita digitalisaatioon perustuvassa työn murroksessa. Toimintoja suunnataan työpaikoille muun muassa alue- ja toimialahankkeiden sekä johtamisverkoston ja viestinnän avulla.

Talousarvioesityksessä ehdotetaan panostuksia osaavan henkilöstön saatavuuteen muun muassa hoiva-alalla. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen (Jotpa) rahoittamiin hoiva-avustajakoulutuksiin ehdotetaan noin 10,8 miljoonan euron lisäystä. Määrärahalla voidaan kouluttaa 1 000 uutta hoiva-avustajaa vuosina 2023–2025. Kaikkiaan tavoitteena on 1 500 uuden hoiva-avustajan kouluttaminen palvelukeskuksen rahoituksella vuosien 2022-2025 aikana.

Valtionosuusrahoitteiseen työvoimakoulutukseen ehdotetaan 7,8 miljoonan euron lisäystä, jolla voidaan kouluttaa 700 uutta hoiva-avustajaa vuosina 2023–2024. Kaikkiaan tavoitteena on 1 000 uuden hoiva-avustajan kouluttaminen työvoimakoulutuksena vuosien 2022-2024 aikana.