

Asiantuntijalausunto Suomen kestävän kasvun ohjelmasta

Lausunnon lähtökohdat ja keskeisin sisältö

Suomen kestävän kasvun ohjelma on alustava selonteko, joka perusteella laaditaan tarkempaa suunnitelmaa. Selonteossa on kuusi painopistealuetta, joista painopiste 5 ”Työmarkkinoiden toiminta, työttömille suunnatut palvelut ja työelämän kehittäminen” selkeimmin kuuluu työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan alueelle, joten tämä asiantuntijalausunto pureutuu pääasiallisesti siihen. On jokseenkin epäselvää, kuinka laaja työllisyyspolitiikkapaketti kestävän kasvun ohjelmassa halutaan toteuttaa. Arviossani en ota kantaa painopistealueiden laajuuteen tai niiden tärkeysjärjestykseen, vaan tarkastelen työllisyyspolitiikkaa yleisemmästä näkökulmasta.

Tiivistetysti lausuntoni sisältö on, että selonteossa kaavaillut toimenpiteet työmarkkinoiden toiminnan kehittämiseksi työvoimapalveluja kehittämällä pohjoismaisen mallin mukaiseksi sekä nuorille, ikääntyville sekä osatyökykyisille työntekijöille ja maahanmuuttajille suunnatuilla erityistoimilla ovat perusteltuja toimenpiteitä työvoiman tarjonnan edistämiseksi. Sama, joskin hitaampi vaikutus on myös väestön koulutustason nostamisella. Nähdäkseni kaavailtujen toimenpiteiden toteuttaminen on perusteltua joko osana kestävän kasvun ohjelmaa tai irrallaan siitä. Työikäisen väestön osuuden pienemisen oloissa työvoiman tarjontaa edistävät toimenpiteet ovat tärkeitä.

Samalla kuitenkin korostan sitä, että työllisyyspolitiikan näkökulmasta on aiheellista kiinnittää huomiota myös työvoiman kysyntään, ei pelkästään tarjontaan. Nähdäkseni tämä on tärkeätä joko kestävän kasvun ohjelman puitteissa tai siitä irrallaan. Työvoiman tarjontaan liittyvien toimien tehokkuus riippuu olennaisesti myös työvoiman kysynnän kehityksestä, eli muusta talouskehityksestä ja siitä, kuinka voimakas taloudellinen taantuma koronakriisin vuoksi lopulta kohdataan. Niin ikään työttömien kohtuullisen toimeentulon järjestäminen on osa onnistunutta työllisyyspolitiikkaa.

Esitetyt keinot työvoiman tarjonnan lisäämiseksi

Heti painopistealueen määrittelyn aluksi selonteossa todetaan, että koronakriisi on suhdanneluonteisesti heikentänyt työllisyystilannetta Suomessa. Päähuomio kiinnitetään kuitenkin pidemmän aikavälin

rakenteellisiin tekijöihin, kuten väestön ikääntymiseen ja korkeaan rakennetyöttömyyteen. Rakenteellisena haasteena mainitaan myös työmarkkinoiden toimiala- ja ammattirakenteen muutos, joka muuttaa osaamisrakennetta ja lisää kohtaanto-ongelmaa.

Keinoja ongelmien ratkaisemiseksi haetaan lähinnä työllisyyspalvelujen kehittämisestä, väestön koulutustason parantavista toimista, valmisteilla olevista yli 55-vuotiaiden työmarkkina-asemaa vahvistavista toimista ja nuorille suunnattavista toimista. Lisäksi maahanmuuttajien kiinnittymistä työmarkkinoille pyritään edistämään.

Työllisyyspalveluja kehitetään sekä määrällisesti että laadullisesti kohti nk. pohjoismaista työvoimapalvelumallia. Tämä tarkoittaa mm. asiakaslähtöisyyttä, monialaista yhteistyötä, yritysysteistyötä ja kansainvälisyyttä. Mallissa ei myöskään unohdeta velvoitteita eikä niiden rikkomisesta seuraavia sanktioita. Varsinkin muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomi on tähän asti panostanut työttömien työllistymistä edistäviin palveluihin varsin vähän.

Erityisryhmille, kuten työmarkkinoille tulossa oleville nuorille ja osatyökykyisille työntekijöille suunnataan erityistoimenpiteitä, joilla on helppo arvioida olevan selonteossa esitettyjä myönteisiä vaikutuksia. Niin ikään koko väestön koulutustason nousun voidaan olettaa tukevan työmarkkinoiden ongelmien ratkaisemista. Lisäksi tavoitteena on edistää alueellista ja ammatillista liikkuvuutta.

Kaiken kaikkiaan listattuja toimia voidaan luonnehtia vaikuttaviksi työvoiman tarjonnan ja työmarkkinoiden rakenteellisten tekijöiden näkökulmasta. Toimenpiteet ovat perusteltuja toteutetaanpa ne osana kestävän kasvun ohjelmaa tai sen ulkopuolella.

Myös työvoiman kysyntä vaikuttaa työllisyyteen

Vaikka kestävän kasvun ohjelman lähtökohtana ja rajauksena on kehittää ratkaisuja ensisijaisesti työmarkkinoiden rakenteellisiin ongelmiin, on syytä kiinnittää huomiota siihen, että pelkästään rakenteelliset tai työvoiman tarjontaan liittyvät tekijät eivät selitä työttömyyden tasoa ja vaihtelua. Lisäksi on huomioitava työvoiman kysyntään liittyvät tekijät. Näin tuetaan myös työvoiman tarjontaa edistävien toimien tehokkuutta.

Työttömyys on muodikasta hahmottaa lähes yksinomaan rakenteellisena ilmiönä ja nimenomaisesti työvoiman tarjonnan kautta. Rakenteellisen työttömyyden teorian perusteella pystytään sofistikoituneesti esittämään

täsmällisiä tilannekuvia mm. rakennetyöttömyydestä NAIRU –estimaattien pohjalta. Tällöin helposti unohtuu se, että kuitenkin selvimmin työttömyyden vaihtelua selittävä yksittäinen tekijä on suhdannekehitys, siis pikemmin työvoiman kysyntä kuin tarjonta. Myöskään rakenteellisen työttömyyden teorian anomalioita, kuten esimerkiksi sitä, ettei työttömyyden alenemisesta ole seurannut inflaatiota tai sitä, että NAIRU –estimaatit ovat melko pitkiäkin aikoja olleet alemmalla tasolla kuin kokonaistyöttömyysaste, ei ole useinkaan pantu merkeille¹. Se, että työttömyys ei ole pelkästään työvoiman tarjontapuolen ongelma merkitsee tietysti sitä, että pelkästään työvoiman tarjonnan edistämiseen suunnattu työllisyyspolitiikka ei ole aina tehokasta.

Työttömien elämäntilanne riippuu vahvasti toimeentulosta

Työttömyyden aiheuttamia talousvaikeuksia ja taloudellista syrjäytymistä ei nosteta selonteossa erikseen esiin. Työttömyysturvaan liittyvät kysymykset on rajattu kestävän kasvun ohjelman ulkopuolelle. Korostan kuitenkin toimeentuloturvan merkitystä myös tässä yhteydessä, sillä selonteon sosiaalipalveluja koskevassa jaksossakin mainitaan palveluiden koheesiota ja resilienssiä vahvistava ja eriarvoisuutta vähentävä vaikutus. Vielä vahvempia tällaiset vaikutukset ovat nimenomaan toimeentuloturvalle. On vahvaa tutkimusnäyttöä² siitä, että taloudellisen toimeentulon menettäminen on työttömyystilanteessa keskeisin koettu ongelma, vaikka kehittyneemmillä palveluillaakin työttömyystilanteeseen liittyviä ongelmia voidaan vähentää. Työttömyyden aiheuttamien taloudellisten ongelmien on osoitettu myös olevan yhteydessä paitsi työttömien kokemaan hyvinvoinnin laskuun myös sosiaalisen, poliittisen ja institutionaalisen luottamuksen vähenemiseen heidän keskuudessaan. Luottamuksen eri muotojen on todettu olevan merkki yhteiskunnan tasapainoisuudesta, ja luottamuksen horjumisen voi aiheuttaa arvaamattomia seurauksia. Niin ikään työttömyyden mahdollisesti aiheuttamalla eriarvoisuuden kasvulla on kielteisiä seurauksia. Jo nyt kriisin ollessa ajankohtainen, asiaan on toki puututtu työttömyysturvan lisäresurssoinnilla ja etuuden saannin ehtoja lieventämällä, mutta tämän hetkisen koronatilanteen valossa lieventämistä on syytä jälle jatkaa.

¹ Ks. esim. Ervasti, H. (2018) Poistavatko kannustimet ja sanktiot työttömyyttä? Teoksessa J.Kajanoja (toim.): *Työllisyyskysymys*, Helsinki: Into, 151-166; Goul Andersen, J. & Jensen, P. (2002) Employment and unemployment in Europe: overview and new trends. Teoksessa J.Goul Andersen, J. Clasen, W. van Oorschot & K. Halvorsen (toim.): *Europe's New State of Welfare*, Bristol: Policy Press, 21-58.

² Yhteenvetona Ervasti *ibid*.

Työvoiman tarjonnan lisäävän politiikan suunnittelussakin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että työttömien toimeentulon nykyistä voimakkaampi lasku alentaa työttömien hyvinvointia, itsetuntoa, luottamusta ympäröivään yhteiskuntaan ja toimintakykyä. Tutkimusnäytön valossa nämä vaikutukset ovat nimenomaan seurausta toimeentulon heikkenemisestä, eivät työttömyydestä sinänsä³. Työvoiman säilymistä aktiivisena pitää tukea palvelujen lisäksi kohtuullisella toimeentuloturalla.

Muita huomioitavia tekijöitä

Kuten jo edellä totesin, ei ole selvää, kuinka laaja työllisyyspoliittinen paketti toteutetaan osana kestään kasvun ohjelmaa ja mitä toteutetaan sen ulkopuolella. Selonteko on myös tässä vaiheessa yleispiirteinen, sillä selonteon pohjalta laaditaan tarkennettu suunnitelma. Esimerkiksi perhevapaiden uudistamisesta tai sosiaaliturvan ja työssäkäynnin yhdistämisestä ei selonteossa ole mainintoja. Oletan, että ne on jo rajattu kestävän kasvun ohjelman ulkopuolelle. Työllisyyspolitiikan näkökulmasta näistäkin asioista keskustelu on keskeistä, vaikka ne eivät tarkasteltuun ohjelmaan sisältyisikään.

On vaikea arvioida, kuinka koronakriisi etenee alkaneen vuoden aikana. Rokotusten viivästyminen ja uuden virusmuunnoksen ilmaantuminen joka tapauksessa synkistävät tilannearviota tätä kirjoittaessa. Kun konkurssilainsäädännön tilapäinen muutos päättyy, voidaan ennakoida konkurssien lisääntyvän ja työllisyys tilanteen heikkenevän. Ongelmaksi voikin muodostua se, että rakenteellisiin tekijöihin suuntautuva politiikka ei heikentyvässä suhdannetilanteessa ole tehokasta. Tästä syystä tarkempi pohdinta suhdannetilanteen aiheuttamien ongelmien lieventämiseksi olisi tarpeen. Selonteossa mainitaan tässä suhteessa äkillisen rakennemuutoksen toimenpiteet, mutta näiden arviointi tai uusien avauksien pohdinta on rajattu selonteon ulkopuolelle.

³ Ks. Ervasti, H. & Venetoklis, T. (2010) Unemployment and subjective well-being. An empirical test of deprivation theory, incentive paradigm and financial strain approach. Acta Sociologica 53(2): 119-138 ja siinä mainitut lähteet.